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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

I . I . R . S . A

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

www.iirsa.org

Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Este documento técnico ha sido preparado por Pablo Illatieti, Pedro Sosa, Hernando Arciniegas, Jorge Sánchez, Jorge García, Roberto Olivieri y Juan Carlos Rodríguez (consultores) con la coordinación de Ricardo Sicra

Las opiniones expresadas en este trabajo son de los autores y no representan, necesariamente, las de las instituciones del CCT de IIRSA.

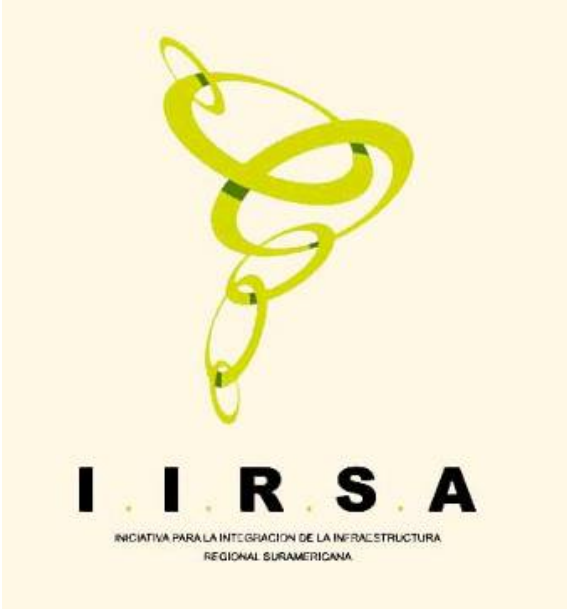
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Julio, 2005

Buenos Aires, Argentina

BID CAF FONPLATA

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

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

COORDINADOR

Ricardo Sicra

CONSULTORES

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ÍNDICE GENERAL

Capítulo I – Introducción

Anexo I – Aspectos Legales e Institucionales

Anexo II – Cuestionario para Responsables Legales de los Organismos.

Capítulo II – Complejo Cristo Redentor (Argentina – Chile)

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

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

Anexo III – Presentación de Alternativas

Anexo IV – Presentación Recomendaciones Consensuadas

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

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Presentación de Alternativas

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

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Aspectos Legales e Institucionales

Anexo III – Presentación de Alternativas

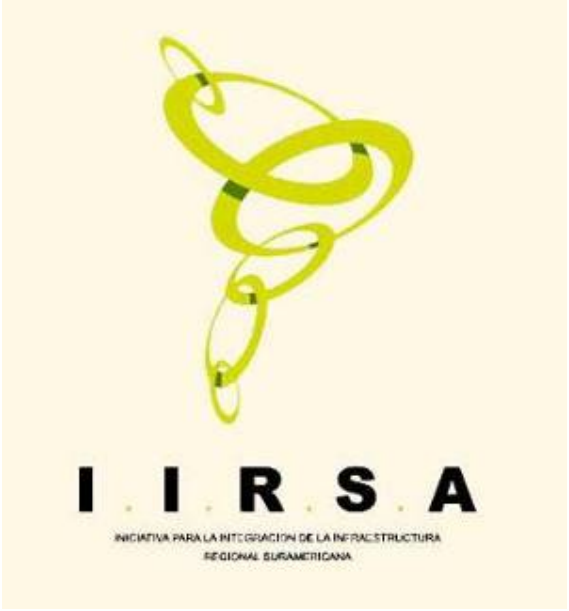
Anexo IV – Presentación Recomendaciones Consensuadas

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

Anexo I – Agenda de Tareas Desarrolladas

Anexo II – Presentación de Alternativas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

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

CAPÍTULO I

Introducción

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

INDICE

Introducción 7

La Integración y la Facilitación de los Pasos de Frontera 7

Breves Consideraciones de Diagnóstico General sobre los Pasos de Frontera 12

Los pasos de frontera, la integración de los controles y el marco legal e institucional 12

Algunos aspectos distintivos de los pasos de frontera en los dos bloques regionales 13

Infraestructura, equipamiento y participación privada 13

Integración de controles y sistemas informáticos 15

Modalidades aduaneras en los pasos de frontera 16

El trasbordo en los pasos de frontera 17

Organismos y agentes públicos en los pasos de frontera 17

Gestión de pasos de frontera 18

Control de gestión en los pasos de frontera 19

Horarios de atención 19

Tiempos medios insumidos en los controles 20

Los agentes privados y su incidencia en la fluidez del transporte en la frontera 20

Documentación asociada al transporte internacional 22

Características de un Paso de Frontera Deseable y Posible Para la Región 22

Programa de Intervención en los Pasos de Frontera 24

Aspectos Inherentes al Programa 25

Integración de controles y sistemas de información 25

Normas de procedimiento y control de gestión 26

Capacitación del personal de los organismos presentes en la frontera 27

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Gestión de los pasos de frontera. La gerencia o administración del paso de frontera 27

Horarios de atención para el transporte de cargas 28

Infraestructura, equipamiento y participación de terceros 29

Alcances y Limitaciones de esta Etapa del Programa 30

Esquema de Trabajo 31

Síntesis de resultados obtenidos, conclusiones y cursos de acción 32

Avances verificados en cada uno de los pasos 32

Paso de frontera Cristo Redentor (Argentina – Chile) 32

Paso de frontera Ciudad del Este – Foz de Iguazú (Paraguay – Brasil) 33

Paso de frontera Cúcuta– San Antonio (Colombia – Venezuela) 34

Paso de frontera Puerto Unzué – Fray Bentos (Argentina– Uruguay) 35

Aspectos generales que dificultaron el cumplimento de los plazos previstos y la concreción de la totalidad de los objetivos 36

Síntesis de conclusiones y cursos de acción 37

Síntesis de conclusiones 37

Cursos de acción 38

Conclusión de las tareas en los pasos integrantes de esta fase 38

Continuidad del programa 38

Presentación de resultados 39

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Introducción

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

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

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

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

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

La Integración y la Facilitación de los Pasos de Frontera

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

intercambio entre los países del MERCOSUR y la CAN.

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

En tanto el desenvolvimiento de los procesos de integración entre los países sudamericanos continúe afianzándose, el nivel actual del intercambio entre los mismos muestra grandes posibilidades de continuar incrementando los volúmenes comerciados y la demanda del modo carretero como modo de transporte que, incluso, podría mostrar ritmos de crecimiento superiores al de los restantes modos, particularmente en la medida en que se aumente el comercio entre países vecinos. En tal sentido, resultan centrales aspectos tales como la Iniciativa IIRSA y la decisión de los países integrantes de la CAN y del MERCOSUR para constituir una zona ampliada de libre comercio[1].

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

bilateral por los países que no pertenezcan o se encuentren incluidos en distintos bloques regionales para desarrollar sus procesos de integración en materia de controles en frontera[2].

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Breves Consideraciones de Diagnóstico General sobre los Pasos de Frontera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

Infraestructura, equipamiento y participación privada

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

inversiones de los Estados involucrados.

Integración de controles y sistemas informáticos

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

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

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

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

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

Aún en los pasos de frontera donde se verifica el trasbordo obligatorio de la mercadería y donde esta situación resulte de difícil reversión en el corto plazo, es posible obtener mejoras significativas respecto a la situación actual si se avanzara en los conceptos de integración y armonización de los controles, toda vez que, de acuerdo a la información disponible, es en estas fronteras donde se verifican los mayores costos (tiempos) evitables del comercio internacional en la región[3].

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Modalidades aduaneras en los pasos de frontera

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

El trasbordo en los pasos de frontera

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

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

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

Organismos y agentes públicos en los pasos de frontera

La formación del personal de los organismos que actúan en la frontera, en el caso de los pasos visitados, resultó adecuada, aunque en casi todos los casos, los funcionarios demandaron mayor capacitación. No obstante, se informa la existencia de desconocimiento de la normativa regional aplicable (fundamentalmente en los países de la CAN) y divergencias en la aplicación de la normativa por parte de los funcionarios intervinientes, aún en un mismo paso fronterizo[4].

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

[4] Magdalena Pardo, trabajo citado.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

Gestión de pasos de frontera

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Control de gestión en los pasos de frontera

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

Horarios de atención

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

alguno a la fluidez del transporte.

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

Tiempos medios insumidos en los controles

En el caso de los pasos visitados (salvo en el lado Ecuatoriano de Huaquillas – Aguas Verdes) y en general en los principales pasos de Sudamérica, con excepción de aquéllos donde la carga debe trasbordarse en forma obligatoria, los tiempos medios que demanda la realización de los controles en la frontera distan de explicar las demoras que sufren los despachos en las fronteras (aún siendo éstas, en muchos casos, aduana de origen o destino de la carga), si bien ofrecen una amplia posibilidad de mejora,. Más aún, los tiempos medios completos de los controles de los despachos en los pasos de frontera visitados, tanto en este estudio como en los realizados por el equipo consultor en oportunidad de un trabajo anterior[5], no se corresponden con los que usualmente son descriptos en la literatura técnica y/o sostenidos en algunos foros internacionales.

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

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

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

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

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

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

[5] BID (2001)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Documentación asociada al transporte internacional

No se aprecia en general – a pesar de ciertas críticas en este sentido – que la documentación exigible en la actualidad para el comercio internacional carretero sea excesiva o que plantee problemas para su llenado. Antes bien, la experiencia muestra que los problemas con la documentación, en la mayoría de los casos se deben a la falta de capacitación o a la poca profesionalidad de los despachantes de aduana y al desconocimiento, o no observancia, de las normas o requisitos de importación del país receptor por parte de los despachantes y exportadores. A una conclusión similar arriban dos estudios de caso, sobre varios pasos de frontera entre Brasil y Uruguay[6].

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

cadena logística del comercio internacional.

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

Programa de Intervención en los Pasos de Frontera

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Asimismo, además de acordar y aprobar los mecanismos de implementación y evaluación de los proyectos piloto, se concluyó que la condición de borde requerida para el desarrollo de cada uno de los proyectos propuestos, consistía en la voluntad política de los gobiernos para:

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

Aspectos Inherentes al Programa

Integración de controles y sistemas de información

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

Normas de procedimiento y control de gestión

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

Capacitación del personal de los organismos presentes en la frontera

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

Horarios de atención para el transporte de cargas

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Infraestructura, equipamiento y participación de terceros

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Alcances y Limitaciones de esta Etapa del Programa

Los alcances del trabajo en esta etapa se refieren a:

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

Equipo consultor, por su parte estará conformado por un responsable general de las tareas, un responsable para cada uno de los pasos seleccionados y un equipo técnico de apoyo constituido por expertos en materia aduanera, informática, legal e institucional y transporte.

Esquema de Trabajo

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Síntesis de resultados obtenidos, conclusiones y cursos de acción

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

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

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

Avances verificados en cada uno de los pasos

Paso de frontera Cristo Redentor (Argentina – Chile)

➢ Tareas realizadas

- Visita a las capitales en donde se discutió el alcance de las tareas a realizar con las matrices de los organismos de control en el paso de frontera;
- Visitas de trabajo al paso de frontera y realización de un diagnóstico de la operación, del estado de su infraestructura y de los problemas que afectan a su funcionamiento;
- Conjunto de propuestas de implementación que fueron sometidas al juicio de las autoridades de los organismos de control en frontera y de los Coordinadores Nacionales IIRSA;
- Redefinición de las propuestas en base a los requerimientos y restricciones establecidos por los organismos de control en frontera y por los Coordinadores nacionales IIRSA;
- Acuerdo final de las propuestas por parte de Argentina y acuerdo preliminar por parte de Chile que incluye la integración de los controles de cargas y la mejora en la integración existente en los de pasajeros. Los preacuerdos alcanzados no fueron formalizados en Actas Acuerdo u otro instrumento institucional.
- Avance, por parte de Argentina, en el estudio de factibilidad de la construcción del centro de frontera en la localidad de Uspallata.

➢ Tareas pendientes

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

➢ Factores que afectaron el avance de las tareas

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Visualización por parte de ambos países de que éste es un paso que presenta varias falencias en materia de infraestructura y operación, y que debe mejorarse, por tratarse de uno de los principales y más dinámicos pasos de frontera de pasajeros y cargas de Sudamérica. Ello operó como una presión positiva para proponer cambios operaciones y de infraestructura;
- Los Coordinares Nacionales IIRSA se convirtieron en los sintetizadores de las posturas nacionales, englobando la posición de las distintas agencias de control que operan en frontera.
- De esta forma en este paso se pudieron discutir sendas "visiones nacionales" y no el punto de vista de cada uno de los organismos con injerencia en el control fronterizo, respecto a las soluciones a adoptar en el mismo.
- Activa participación de IIRSA, mediante la contraparte asignada al proyecto.
- Otros elementos positivos radicaron en el interés particular de la Aduana de Argentina en establecer una nueva localización de la avanzada precaria que opera en Uspallata, interés que se acrecentó cuando la Aduana fue obligada al desplazamiento de la avanzada por parte de la justicia argentina en 2005 y en activa participación y predisposición de los organismos de control en frontera de ambos países, en especial de Argentina, tanto los de la frontera como sus casas matrices.

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

➢ Tareas realizadas

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

➢ Tareas pendientes

- Reunión con las casas matrices de los organismos de control para la presentación y discusión de las propuestas;
- Acuerdo binacional de las propuestas definitivas;
- Apoyo a las negociaciones y acuerdos bilaterales y multilaterales;
- Preparación de Documentación Requerida para gestión de Cooperación Técnica.

➢ Factores que afectaron el avance de las tareas

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- No resultó posible hallar un responsable totalizador comprometido con el desarrollo del proyecto como un todo. Esa función, asignada en principio a los CN IIRSA, en los hechos no se concretó con la intensidad necesaria.;
- Inicio de las obras de remodelación de las instalaciones brasileñas en la cabecera del puente, encaradas por la Receita Federal lo que supone una visión de largo alcance, no discutible, tanto en la parte operacional como de infraestructura adecuada. De alguna manera, estas obras inhiben propuestas de infraestructura que pudieran colisionar con ellas.
- Proyecto avanzado de construcción de un nuevo puente entre ambas ciudades.
- Existencia de un esquema operativo aduanero en Paraguay, como es la diseminación en varios puertos secos (públicos y privados), que dificulta el intento de integración de los controles.

Paso de frontera Cúcuta– San Antonio (Colombia – Venezuela)

➢ Tareas realizadas

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

➢ Tareas pendientes

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

➢ Factores que afectaron el avance de las tareas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

- Fuerte conciencia integradora de las poblaciones limítrofes y visualización de que se trata de una frontera en la que se requiere incrementar la fluidez de los desplazamientos, tanto de cargas como de pasajeros.
- Proyectos binacionales en curso para la implantación de una nueva interconexión física (Carretera y puente binacional Agua Clara - Guarumito – La Fría) en la zona aledaña al proyecto y para la integración de los controles en el paso fronterizo de Paraguachón.
- Acuerdo binacional para la implantación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que incluye núcleos urbanos en el área del proyecto.
- Activa participación de la contraparte IIRSA.

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

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

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

➢ Tareas realizadas

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

➢ Tareas pendientes

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

➢ Factores que afectaron el avance de las tareas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Aspectos generales que dificultaron el cumplimento de los plazos previstos y la concreción de la totalidad de los objetivos

Los servicios de control en los pasos de frontera, más allá de que sean provistos por varios organismos, debe entenderse como un "servicio único" cuyo cumplimento es fijado por los Estados en forma obligatoria para los pasajeros y las cargas. Por ende el proceso de integración de los controles en los pasos de frontera requiere de un criterio nacional "supra organismos", que determine la impronta del paso como un todo, sin perjuicio de considerar las particularidades de cada agencia de control

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Síntesis de conclusiones y cursos de acción

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

Síntesis de conclusiones

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Cursos de acción

Conclusión de las tareas en los pasos integrantes de esta fase

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

Continuidad del programa

Para incluir nuevos pasos en el programa se estima necesario

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

materia de integración regional.

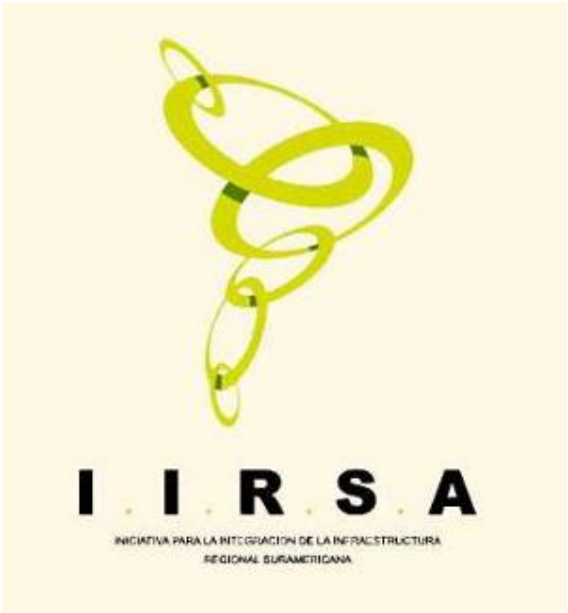
- Sin perjuicio de lo señalado y en función de los buenos resultados obtenidos en la identificación de medidas de corto plazo, otra línea de acción posible (menos ambiciosa) para el mantenimiento de los objetivos del Proceso Sectorial, sería la realización de asistencias técnicas orientadas a tal fin,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

Presentación de resultados

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

.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO I

Aspectos Legales e Institucionales

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

INDICE

Consideraciones Generales 7

Integración 7

Soberanía 8

Supremacía del Derecho Internacional 10

La importancia que cabe al derecho internacional en el actual contexto de las relaciones internacionales. La relevancia que adquieren los acuerdos sectoriales que se obtienen en el contexto de dicho marco jurídico 14

Regionalismo 15

Fronteras 21

Incorporación y vigencia de la normativa Internacional 25

Consideración final 30

Consideraciones Particulares 31

Antecedentes constitucionales, legales y reglamentarios de los países del MERCOSUR y asociados respecto de la integración, la supremacía del derecho internacional, y las fronteras. 31

§ República Argentina 31

Disposiciones Constitucionales 31

Antecedentes legales y reglamentarios 32

§ República Federativa del Brasil 32

Disposiciones constitucionales 32

Antecedentes legales y reglamentarios 33

§ República del Paraguay 33

Disposiciones constitucionales 33

Antecedentes legales y reglamentarios 34

§ República Oriental del Uruguay 34

Disposiciones constitucionales 34

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Antecedentes legales y reglamentarios 35

§ República de Bolivia 35

Disposiciones Constitucionales 35

Antecedentes legales y reglamentarios 36

§ República de Chile 36

Disposiciones constitucionales 36

Antecedentes legales y reglamentarios 36

Relaciones bilaterales en materia fronteriza entre los países miembros del MERCOSUR y sus asociados. 37

Acuerdos bilaterales 37

Argentina-Brasil 37

Argentina Bolivia 37

Argentina - Chile 37

Argentina - Paraguay 37

Argentina - Uruguay 38

Brasil - Bolivia 38

Brasil - Paraguay 38

Brasil - Uruguay 38

Paraguay - Bolivia 38

Bases y puntos de partida para la generación de acuerdos en materia de facilitación e integración de pasos de frontera entre los países del mercosur 39

Bases para un acuerdo multilateral 39

Antecedentes de derecho 39

Antecedentes de hecho 39

Bases para un acuerdo bilateral 41

Antecedentes de derecho 41

Antecedentes de hecho 41

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Aspectos reglamentarios, instructivos, aclaratorios y de funcionamiento del Centro Binacional de Control Integrado..... 45

APENDICE I – A - Antecedentes jurídicos multilaterales de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del CONO SUR y MERCOSUR. Descripción de sus contenidos 48

Antecedentes jurídicos de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del MERCOSUR 48

Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre 48

Estados parte. Autoridades competentes en la materia. Ámbito de aplicación. 48

Materias comprendidas 50

Permisos..... 50

Empresas 51

Parque Móvil..... 52

Personal de conducción 52

Seguros 53

Los conflictos de leyes y jurisdicciones..... 57

Fiscalización, quejas, denuncias y sanciones..... 58

Tratado de Asunción..... 58

Es un Acuerdo de integración económica. Su vinculación con el GATT 59

Es un Acuerdo Subregional. Su vinculación con la ALADI. 60

Es un acuerdo abierto. 60

Es un Acuerdo plurilateral 61

Es un Acuerdo provisorio 61

Estructura institucional..... 62

APENDICE I - B - Antecedentes jurídicos multilaterales de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del CONO SUR y MERCOSUR. Descripción de sus contenidos 65

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Régimen de participación de los estados asociados al MERCOSUR. Decisión CMC Nº 18/04 65

Acuerdo de Recife. Decisión CMC N° 4/00 65

Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife 69

Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – Chile y MERCOSUR – Bolivia 74

Atribución a la Republica Bolivariana de Venezuela, a la Republica del Ecuador y a la República de Colombia la condición de estados asociados del MERCOSUR. Decisiones CMC Nros. 42/04, 43/04 y 44/04 79

Transito vecinal fronterizo entre los estados partes del MERCOSUR..... 79

Decisión CMC 18/99..... 79

Decisión CMC 14/00 - Aprueba la Reglamentación del Régimen de Transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR - Transito - fronteras - integración fronteriza - 80

Decisión CMC 15/00, Aprueba la reglamentación del régimen de transito vecinal fronterizo entre los estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile..... 81

Entendimiento sobre transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, BOLIVIA y CHILE - Decisión CMC N° 19/99..... 82

Resol. GMC Nº 117/94 Normas sobre operativa aduanera para el transporte de correspondencia y encomiendas en ómnibus de pasajeros de línea regular habilitados para viajes internacionales. OURO PRETO - 14 de Diciembre de 1994..... 83

Decisión CMC 01/97 - Convenio de cooperación y asistencia reciproca entre las administraciones de aduanas del MERCOSUR relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros..... 86

Resolución GMC 49/01 - Nómina de puntos de frontera de controles integrados entre los estados partes del MERCOSUR. 87

Resolución GMC 77/99 - Horario de atención en puntos de frontera. - Controles integrados - integración fronteriza - Publicada en el BOM Nº 12, Marzo de 2000 - Sin información 91

Resolución GMC Nº 3/95. - Nómina de Organismos Coordinadores de los Estados partes y el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado 91

Relaciones bilaterales en materia fronteriza entre los países miembros del MERCOSUR y sus asociados. 94

Acuerdos bilaterales 94

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Argentina-Brasil 94

Argentina Bolivia 95

Argentina - Chile 97

Argentina - Paraguay 99

Argentina - Uruguay 99

Brasil - Bolivia 99

Brasil - Paraguay 99

Brasil - Uruguay 100

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Consideraciones Generales

Integración

La integración adquiere significativa importancia como elemento que coadyuva a la cooperación entre los estados y la complementación económica, por lo que resulta por demás conveniente promover los cursos de acción tendientes a procurar su paulatino desarrollo en un adecuado marco de convivencia internacional.

El derecho de integración o comunitario se caracteriza por efectuar intereses fuertemente arraigados. Así resulta una asociación de Estados que quieran lograr objetivos comunes, para lo cual se someten voluntariamente a reglas que acuerdan entre sí. Se produce una delegación de ciertas competencias para mejorar la situación de cada uno de los países[1].

Durante el proceso de desarrollo del MERCOSUR, se encuentran regiones que asimilaron los cambios que este produjo verificándose una tendencia favorable a la transformación mancomunada con miras a ser protagonistas en el proceso de integración. Paralelamente, se ha presentado el caso de regiones que por su proximidad geográfica o su carácter limítrofe, plasmaron el impulso a unirse naturalmente y promover con posterioridad la concreción de tratados bilaterales que las consolidaran. Asimismo las transformaciones y proyectos en materia de infraestructura en las regiones fronterizas en cuanto a pasos fronterizos, transportes, comunicaciones –entre otros-, han promovido en forma positiva al proceso de integración convirtiéndose en un importante complemento de la profundización del mismo, siendo el resultado en más de una oportunidad, del impulso de las regiones internas de los países. Además, el fortalecimiento de la potencialidad integradora de las regiones debe cimentarse a partir del conocimiento de las necesidades socioeconómicas regionales que posibiliten el encuentro de elementos comunes que puedan generar nuevas actividades en coordinación con el movimiento integrador nacional[2]. La experiencia europea del Comité de Regiones, en tal sentido, que incluye a los municipios "donde justamente se dilucidan los problemas más próximos a los ciudadanos y ellos son el escalón más amplio y más inmediato en el que cobra realidad el principio de subsidiariedad"[3].

En todo proceso de integración la temática relacionada con la facilitación de las operaciones en los pasos de frontera reviste una significativa importancia, por cuanto se tiene el convencimiento que, de lograrse significativas mejoras en el funcionamiento de dichos pasos fronterizos en los grandes corredores, con la consiguiente reducción de los costos, se obtendría como lógica consecuencia un aumento de la eficiencia del sistema de transporte por automotor de carácter internacional.

El fenómeno fronterizo acapara hoy día la atención tanto a nivel de regiones como de los países que forman parte de ellas, procurando que el tránsito terrestre por esa zona geográfica se desenvuelva de la forma más adecuada e idónea con el fin de facilitar –entre

[1] Rimoldi de LAdmann, Eve I. “El derecho de integración y el derecho constitucional latinoamericano”, Lecciones y Ensayos, Revista: 47, pág. 69, Editorial ASTREA DE Alfredo y Ricardo DEPALMA S.R.L.

[2] Bertoni, Liliana, “Regionalismo y Regionalización”, Mesa de Debate que se desarrolló el 3 de septiembre de 2002 en la Sala III del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

3 Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego, Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid, Mc Graw- Hill, 1996, citado en Nota 21 por BARBARAN, Gustavo E., en “Políticas... cit.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

otras cuestiones de importancia- el desarrollo del comercio internacional. Ello conlleva la necesidad de que las operatorias aduaneras posibiliten a los exportadores e importadores un desenvolvimiento adecuado, lo cual debe ir acompañado de ordenamientos normativos nacionales y regionales en materia de transporte internacional que brinde dicha posibilidad, con el objeto de perseguir que tales espacios geográficos representen un canal de comunicación adecuado .

Unas décadas atrás la integración fronteriza perseguía únicamente ventajas aduaneras; hoy día se busca el aprovechamiento de las ventajas geográficas y ambientales, y al fortalecimiento de vínculos sociales y culturales en beneficio recíproco, deshaciendo una etimología contradictoria[4].

En virtud de lo expresado, se puede concluir que no resulta imposible compatibilizar la promoción de la integración regional, con la adecuada programación de políticas nacionales coherentes tendientes a fortalecer el interés de los estados en si mismos, y del conjunto social que forma parte de los mismos, lo cual puede generar, si es llevado a cabo racionalmente, un proceso de desarrollo a los países de Latinoamérica[5].

Para ello resultará necesario la paulatina adecuación de los ordenamientos jurídicos, sin que ello implique resignar aspectos de fondo que alteren la esencia de cada uno de los Estados. Dicha flexibilización es recomendable, sin perjuicio de preservar el principio de identidad nacional.

De los distintos instrumentos constitucionales de los países, se advierte en mayor o menor medida, que en los mismos existe una constante en cuanto a señalar la importancia de las relaciones internacionales, la necesidad de promover acciones integradoras, la búsqueda de puntos de acuerdo que permitan una adecuada convivencia, desechando el conflicto y buscando una salida pacífica a toda controversia. Todo ello, sin contar lo que ha sido materia de tratamiento a nivel subregional, o bien en forma bilateral o bilateral, que ha dado lugar un profuso ordenamiento normativo internacional en donde se encontrarían contemplados un gran número de supuestos vinculados a la interrelación de los países, respecto de los temas referidos al comercio y al transporte, su desarrollo, desenvolvimiento y operación en el ámbito internacional.

Soberanía

En función del principio de soberanía del Estado, este es considerado un sujeto independiente frente a las demás comunidades. Puede proyectar su voluntad sobre estas con exclusión de cualquiera otra voluntad externa. El Estado, además, siendo supremo en el interior de su territorio, dicta órdenes a todos los hombres y asociaciones que residan dentro de sus fronteras, y, en cambio, no admite ni recibe órdenes de ninguna de esas personas. Su voluntad no se somete a limitaciones legales de ninguna clase.[6]

---

[4] Barbaran, Gustavo E. "Políticas... cit.

[5] IIRSA – "Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica" Capítulo VI – Aspectos Legales e Institucionales, pág. 44.

[6] Linares Quintana, Segundo V. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Teoría empírica de las Instituciones Políticas" T.I. pág. 147, con cita a Harold Laski "El Estado Moderno: sus restricciones Políticas y económicas". Versión castellana de Teodoro González García. De. Bosch, Barcelona. T. I, pág. 29/33).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Es decir que el Estado es autoridad suprema sobre las personas y cosas que se encuentran en su territorio. En su acepción jurídico-política, la soberanía es aquella cualidad del poder político o estatal, que le confiere con relación a toda otra entidad en su territorio, el carácter de supremo, exclusivo y no derivado.[7]

El concepto de soberanía se vincula con la propia historia del Estado, como forma de organización política, habiéndose elaborado gradualmente a través de un vasto proceso que se inicia en el siglo XIII, por el cual la unidad territorial hasta entonces existente se disuelve en una pluralidad de naciones y poderes territoriales de base secular.[8] El problema de la soberanía no tuvo cabida en cultura grecorromana, así como tampoco alcanzó importancia a comienzos de la edad media, habida cuenta que lo que hoy conocemos como Estado, no aparecía como una institución trascendente en las diversas comunidades. En la Europoa medieval, los diversos reinos, las incipientes repúblicas y, también los municipios reconocían, la hegemonía del Emperador. Recién después del Renacimiento y la Reforma, especialmente a partir del Tratado de Westfalia de 1648, es cuando se consolidó la identidad jurídica de los Estados, y la igualdad de los mismos entre sí, dando nacimiento así a la moderna Comunidad Internacional, y afirmando la absoluta independencia recíproca de los distintos estados. Es entonces que la soberanía supone el reconocimiento de la igualdad de los Estados y el del deber de abstención en cuanto a interferir en los asuntos exteriores e internos de otros Estados igualmente soberanos.[9] Con la evolución que generó el fenómeno de la globalización, se planteó la cuestión en cuanto a si el concepto clásico de soberanía debía adecuarse a nuevos espacios dimensionados y regionalizados, lo que hacía necesario igualmente relacionar la el concepto de "soberanía" con el de "supranacionalidad".

Hoy día, la doctrina señala la atenuación del concepto tradicional y originario de soberanía, en beneficio de las circunstancias integradoras a nivel de la comunidad internacional y de las organizaciones supranacionales regionales.[10] La integración regional aparece como una estrategia para superar el subdesarrollo, generar empleo y lograr un equilibrio en la economía de los estados parte. En este contexto, se firmó el Tratado de Asunción y sus protocolos, con el objeto de constituir un Mercado Común.

Con la evolución del fenómeno de la globalización, surgió la inquietud de adecuar el concepto de soberanía a los nuevos espacios regionalizados, así como también relacionar la "soberanía" con la "supranacionalidad".

Si bien en el texto de las constituciones de los países que integran el MERCOSUR, aparece rememorando el concepto tradicional, mencionándose las expresiones “soberanía del pueblo”, “soberanía de la Nación” o “soberanía del Estado, la necesaria interdependencia de

[7] ALADI “Análisis sobre la conversión de las escalas técnicas en escalas comerciales en el transporte internacional de pasajeros por autobús (quinta libertad) entre los países del Cono Sur.

[8] Fayt, Carlos S. “Derecho Político” Tomo I, Depalma. Buenos Aires, 1985.

[9] “La soberanía en las constituciones de los estados integrantes del MERCOSUR”, ponencia presentada a la xiv conferencia nacional de abogados "por la plena vigencia de la Constitución Nacional" realizada en la ciudad de SANTA FE-PARANA los días 1, 2 y 3 de mayo de 2003. Comisión nº 5. NELIDA PEREZ. ARTICULO INEDITO, 2003 Sistema Argentino de Informática Jurídica.

[10] ALADI “Análisis sobre la conversión de las escalas técnicas en escalas comerciales en el transporte internacional de pasajeros por autobús (quinta libertad) entre los países del Cono Sur

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

las naciones, impuesta por las interrelaciones económicas y el desarrollo de las comunicaciones, hizo admisible que, precisamente en el ejercicio de la soberanía, los Estados crearan organizaciones comunitarias a las que le otorgaron determinadas facultades, o concertaran nuevos acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación e integración.

Asimismo, se ha sostenido que los Estados no son afectados ni limitados en sus poderes soberanos, ni por ello pierden identidad política o independencia. No se estaría en presencia de una situación de fusión, disgregación o sumisión política de un Estado respecto de otro, sino que se produce una asignación de funciones de responsabilidad a determinados órganos comunitarios a los que los Estados voluntariamente encomiendan la realización de un objetivo de interés común, y en tal sentido las limitaciones que se derivan del derecho internacional, y las atribuciones asignadas a una organización supraestatal, no implican la admisión respecto de derechos de un estado en desmedro de otros, sino a favor de nuevos entes internacionales, respecto de los cuáles los mismos estados forman parte integrante.[11]

En consecuencia, los Estados siguen siendo independientes en el ámbito internacional y mantienen su soberanía territorial, fijando el alcance de sus propias competencias y conservando la inviolabilidad de sus fronteras.

En los estados del MERCOSUR se advierte la coincidencia en cuanto a la utilización de la palabra "soberanía", y la presencia de rasgos funcionalmente equivalentes. Va de suyo, que con el avance en el proceso de integración, y en un escenario de un funcionamiento pleno del MERCOSUR, resultaría necesario contar con órganos supraestatales con facultades normativas, ejecutivas y jurisdiccionales, y cuyas decisiones debieran guardar la necesaria inmediatez en cuanto a su aplicación inmediata, directa y con reconocida supremacía sobre la normativa nacional.

Supremacía del Derecho Internacional [12]

El derecho internacional nos muestra un escenario en el cual se percibe la problemática relacionada con la exigencia de demostrar su propia existencia por una parte, y paralelamente a ello, se advierte la necesidad de tener que fundar la obligatoriedad jurídica de las normas que lo integran, a lo que hay que agregar aquella cuestión que se vincula con la interrelación que se genera entre el denominado ordenamiento jurídico internacional y el derecho interno de cada estado.[13]

Esto último se halla muy vinculado al denominado principio de la “primacía del derecho internacional”, y está referido a la prelación que cabría de la normativa internacional respecto de los respectivos ordenamientos jurídicos internos. La cuestión se plantea cuando los estados, a través de tratados internacionales, regulan distintas relaciones entre ellos tendientes a lograr una mayor cooperación, interdependencia y acercamiento, y algunos de

[11] “La soberanía en las constituciones de los estados integrantes del MERCOSUR”, cit.

[12] Ver IIRSA – “Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica” Capítulo VI – Aspectos Legales e Institucionales.

[13] Moyano Bonilla, César “El principio de la primacía del Derecho Internacional con cita a PECOURT GARCÍA, Enrique “Tendencias actuales de la doctrina italiana de derecho internacional público, Valencia, Instituto Alfonso El Magnifico, 1965, p. 19. EL DERECHO Tomo 158. página 1031.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

dichos instrumentos puedan llegar a estar en contradicción con las normas de su derecho interno, surgiendo así el problema de las relaciones jerárquicas entre los dos ordenamientos jurídicos[14]

Es por ello, que resulta necesario analizar la relación que se verifica entre ambos ordenamientos, habiéndose señalado que en el caso de Latinoamérica, se advierte el replanteo de las relaciones entre el derecho interno y el derecho de la comunidad internacional; tanto, desde el punto de vista teórico; como en lo que respecta a la aplicación práctica, cuando los tribunales de los países deben pronunciarse, en casos concretos, acerca de la aplicación interna de normas integrativas primarias y secundarias.[15]

En la doctrina aparecen dos teorías referidas a las relaciones entre el orden jurídico internacional y el interno. Al respecto es preciso citar las posturas monistas y dualistas, de las que se han ido desprendiendo numerosas vertientes, que si bien mantienen vínculos con sus principios teóricos fundamentales, han registrado una evolución en los criterios, lo que posibilitó moderar substancialmente la rigidez de los primeros enunciados, razón por la cual, en la actualidad se advierte estar en presencia de un dualismo o de un monismo moderados[16], registrándose asimismo la particularidad referida a la incorporación del derecho comunitario al derecho interno, y las relaciones que se dan entre ambos ordenamientos[17].

Con relación a lo señalado cabe destacar que la postura denominada *dualista*, parte de la concepción de la existencia de dos órdenes jurídicos separados e independientes, por lo que una norma del derecho internacional no puede incorporarse al derecho interno, si otra norma perteneciente a este último no lo dispone así expresamente, y no se da el supuesto de incidencia en cuanto a la pérdida de su obligatoriedad, respecto de una norma del derecho interno contraria a una internacional.

La doctrina *monista*, en cambio, sostiene la unidad del derecho, pero a través de dos escuelas absolutamente opuestas:

- la que subordina el derecho internacional al interno,
- la que subordina el derecho interno al internacional.

[14] Esta problemática surgió, también, en el pasado, aunque muy esporádicamente. Un ejemplo remoto lo encontramos en el año de 1648, pues el Tratado de paz de Münster, suscripto entre España ay los países Bajos, otorgándoles a estos últimos la independencia, en el artículo 76 estableció que las partes, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el tratado, renunciaban a "cualquier ley, costumbre y otras cosas contrarias a estas obligaciones convencionales. Ver MOYANO BONILLA, César "El principio de la primacía del Derecho Internacional" EL DERECHO Tomo 158. página 1031,con cita a José Luis Fernández – Florez, Derecho internacional público. Introducción y libro primero, Sistema, Madrid, Edit. Revista de Derecho Privado, 1980, p. 401 y Cfr. Alejandro Herrera y Rubio, Derecho de Gentes: Introducción Histórica, 5 edic. , Valladolid, 1979. En este remoto antecedente, se pueden encontrar, en primer lugar, la posibilidad de conflicto entre los dos ordenamientos y, en segundo lugar, una solución al problema, a favor de la prelación del derecho internacional.

[15] Puig Juan Carlos "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana", Caracas; Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980, p. 101.

[16] Moyano Bonilla, César "El principio de la primacía del Derecho Internacional" con cita a PECOURT GARCÍA, Enrique "Tendencias actuales de la doctrina italiana de derecho internacional público, Valencia, Instituto Alfonso El Magnifico, 1965, p. 19. EL DERECHO Tomo 158. página 1031

[17] Moyano Bonilla, César "El principio de la primacía del Derecho Internacional" EL DERECHO Tomo 158. página 1031, con cita a Leontín Constantinesco, "Las relaciones del derecho comunitario con el derecho de los estados miembros de la CEE, en INTAL, "Derecho de la integración", núm. 2, Buenos Aires, abril, 1968, p. 51

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

A su vez, esta última se divide en dos corrientes:

- El denominado *monismo radical* según la cual toda norma del derecho estatal contraria al derecho internacional es nula.
- El llamado *monismo moderado* que se basa en la primacía del derecho internacional porque mantiene la distinción entre el derecho internacional y el derecho interno, pero subraya su conexión dentro de un sistema jurídico unitario basado en la constitución de la comunidad jurídica internacional[18].

No obstante lo señalado, algunos tratadistas han considerado superfluo el detenerse en la controversia suscitada entre las escuelas dualista y monista, por entender que dicha controversia es irreal, artificial y fuera de todo análisis, por se parte de la idea de un ámbito en común, en los que los dos ordenamientos jurídicos tengan implicancia en cuanto a sus respectivas esferas de actividad, considerando que en los hechos dicho ámbito no existe[19].

Sin perjuicio de ello, se advierte que aparecen supuestos en los cuales se puede verificar en un ámbito espacial determinado, la presencia simultánea de ambos ordenamientos, en cuyo caso resultará necesario determinar la prevalencia de uno respecto de otro, criterio este que -como señalará oportunamente-, fue resuelto en distintos países en el sentido de dar primacía a la normativa comunitaria[20].

---

[18] De la Guardia, Ernesto "El Nuevo Texto Constitucional y los Tratados", EL DERECHO Tomo 165 página 895.(nota 21)

[19] Moyano Bonilla, César "El principio de la primacía del Derecho Internacional" EL DERECHO Tomo 158. página 1031con cita a Gerald FITZMAURICE, The general principles of international law, en "recueil des Cours" 1974-I), t. 92 cit. en Juan Carlos PUIG, Derecho de la comunidad internacional, derecho interno y justicia social, en "Estudios sobre la constitución. Homenaje a Rafael Caldera" t. III, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1979, p. 1649.

[20] En la República Argentina, en 1992 la Corte Suprema de Justicia de la República reconoció la primacía del derecho internacional sobre el interno. Cabe citar al respecto, el fallo Ekmekdjián, Miguel Ángel c/Sofovich, Gerardo y otros. En las partes mas sobresalientes de dicha causa, el Tribunal señaló: "Que... la violación de un tratado internacional puede acaecer tanto por el establecimiento de normas internas que prescriben una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento. Ambas situaciones resultarían contradictorias con la previa ratificación internacional del tratado; dicho de otro modo, significarían el incumplimiento o repulsa del tratado, con las consecuencias perjudiciales que de ello pudieran derivarse... que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados – aprobada por ley 19.865 (ED 47-1019), ratificada por el Poder Ejecutivo Nacional el 5 de diciembre de 1972, y en vigor desde el 27 de enero de 1980- confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno. Ahora esta prioridad de rango integra el ordenamiento jurídico argentino. La convención es un tratado internacional, constitucionalmente válido, que asigna prioridad a los tratados internacionales frente a la ley interna en el ámbito del derecho interno, esto es, un reconocimiento de la primacía del derecho internacional por el propio derecho interno. Esta convención ha alterado la situación del ordenamiento jurídico argentino contemplada en los precedentes de Fallos 257-99 y 271-7, pues ya no es exacta la proposición jurídica según la cual "no existe fundamento normativo para acordar prioridad" al tratado frente a la ley. Tal fundamento normativo radica en el Artículo 27 de la Convención de Viena... Que la necesaria aplicación del artículo 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado argentino, asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos del citado artículo 27. Lo expuesto en los considerandos precedentes resulta acorde con las exigencias de cooperación, armonización e integración internacionales que la República Argentina reconozca, y previene la eventual responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos internos, cuestión que no es ajena a la jurisdicción de esta Corte en cuanto pueda constitucionalmente evitarla. En tal sentido, el Tribunal debe velar porque las relaciones exteriores de la Nación no resulten afectadas a causa de los actos u omisiones oriundas del derecho argentino, que, de producir aquel efecto hacen cuestión federal trascendente. Que en el mismo orden de ideas, debe tenerse presente que cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata. Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente, sin necesidad de instituciones que deba establecer el Congreso.

Ello sirvió de sustento a otros fallos posteriores que consolidaron la tendencia con anterioridad a la sanción de la reforma constitucional de 1994 (Fibraca Constructora S.C.A. c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Recurso de Hecho" y " Hagelin Ragner c. Poder Ejecutivo Nacional s. juicio de conocimiento")..

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En cuanto al modo en que se materializa la incorporación o aplicación de la norma internacional al ámbito interno de un estado, ello estará establecido a través del por el propio derecho interno del estado de que se trate, en función del cual se decidirá en definitiva si la norma internacional puede ser aplicada directamente en el ámbito interno estatal, o si en cambio debe hacerse a través de una norma interna que permita la integración de aquella a éste.

En consecuencia, sobre la base de admitir la primacía del derecho internacional, cabe destacar que la misma se ve reflejada en dos aspectos fundamentales:

a) el deber de los estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales, y[21]

Por lo tanto como consecuencia, de la mencionada evolución jurisprudencial que luego fuera recogida en el texto constitucional de 1994, los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, lo que significa que en caso de conflicto entre la norma del derecho internacional y la norma del derecho interno, ha de predominar la primera sobre la segunda. En el concepto de normas de derecho internacional quedan incluidos no sólo los tratados, sino también a otras normas del derecho internacional (consuetudinarias o principios generales), que el Estado argentino reconoce, acepta y declara aplicables (DE LA GUARDIA, Ernesto "El Nuevo Texto Constitucional y los Tratados", EL DERECHO Tomo 165 página 895, con cita a BIDART CAMPOS, Derecho Constitucionalo Bs. As. 1968, T.I., p. 69).

En el Artículo 75, inciso 24 de la Constitución vigente, -referido a las atribuciones del Poder Legislativo-, se incluye el supuesto referido a la aprobación de los denominados tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

Cuando se trate de la aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de dichos tratados de integración exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (Artículo 75, inciso 24. El presidente de la Nación es quien concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules. (Artículo 99, inciso 11).

[21] a) Con relación al deber de los estados de adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales, resulta de interés mencionar la sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI), de fecha 21 de febrero de 1925, en el asunto del intercambio de poblaciones griegas y turcas, en donde se sostuvo que: *"Un estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones que sean necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos". (*CPJI, Serie B, núm. 10, p. 20, cit. En Julio d. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez Y Ma. Paz Andrés Sáenz de Santa María, Curso de Derecho Internacional Público v. Madrid, Universidad complutense, 1990, p. 218.). A su vez, en la Convención sobre el derecho de los tratados, se encuentra contemplada en el artículo 26 la norma *pacta sunt servanda* enunciada de la siguiente forma*: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".*

El deber del estado de adecuar la legislación interna a sus obligaciones internacionales, es de carácter general, que se aplica cualquiera que fuese el sistema –unitario o federal- que hubiese adoptado por el estado de que se trate, por cuanto se acostumbra a incluir la llamada cláusula federal, que así no exime del cumplimiento de las obligaciones internacionales tanto respecto del estado nacional, como de los entes que integran la federación, los que deben adoptar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de la norma internacional. (Ver Moyano Bonilla, César "El principio de la primacía del Derecho Internacional", cit.). En tal sentido se ha expresado que uno de los principios más firmemente reconocidos por la doctrina, la jurisprudencia y la práctica internacional es el de que un estado no puede prevalerse de las deficiencias de su organización interna para sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones internacionales (Ver Moyano Bonilla, Cesar. "El principio de la primacía del derecho internacional", cit. En el mencionado trabajo – citado en "IIRSA – "Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica" Capítulo VI – Aspectos Legales e Institucionales"-, se alude a que para el cumplimiento de alguna de tales obligaciones, el estado utiliza las denominadas obligaciones de comportamiento o de medios, mientras que para otras, dicho estado puede elegir entre una pluralidad de medios –obligaciones de resultado-. La primera clase estaría dada cuando un tratado internacional establece el deber para los órganos del estado de adoptar una determinada conducta o de abstenerse de ella. Las obligaciones de resultado, no requieren del estado un comportamiento específicamente determinado, sino que se exige de este último que asegure la existencia de determinada situación, un cierto resultado, dejando a su arbitrio llegar a ello por los medios que elija. Incluso se posibilita poner remedio *a posteriori* respecto de un comportamiento inicial que ha conducido a una situación contraria al resultado perseguido, brindando una nueva posibilidad de ejecutar la obligación de que se trata

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

b) la prevalencia del ordenamiento internacional sobre el interno[22].

De todo lo expuesto, se puede concluir:

- el principio de la primacía del derecho internacional sobre el interno,
- existe un deber de parte estado de que se trate de adecuar su legislación interna a la internacional, por cuanto ello se encuentra consagrado en la norma *pacta sunt servanda*, que es reconocida como precepto de derecho internacional consuetudinario, razón por la cual obliga a todos los estados, además de estar reconocida expresamente, por la Convención de Viena sobre del derecho de los tratados de 1969, y por la Convención sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales del 21 de marzo de 1986 (Artículos 26, respectivamente). ***23***

La importancia que cabe al derecho internacional en el actual contexto de las relaciones internacionales. La relevancia que adquieren los acuerdos sectoriales que se obtienen en el contexto de dicho marco jurídico

Como ya se ha señalado, la integración en Latinoamérica se da como un fenómeno en el cual los estados van transitando en un camino que pretendería ceder porciones de soberanía, en la búsqueda de pautas integradoras. Dicho fenómeno hizo nacer distintos ordenamientos jurídicos de carácter internacional. Va de suyo que cualquier política exterior que opera con el patrón del interés nacional, debe necesariamente tomar en consideración las particularidades físicas, políticas y culturales de la nación.

Asimismo, toda decisión de integración debe estar sustentada en el convencimiento de que con la unidad se obtienen beneficios, lo cual legitima el proceso de promover la integración interestatal.

En lo que respecta a la integración fronteriza, presenta la problemática de la frontera, que es el ámbito geográfico que se extiende a partir de los lindes hacia el interior del territorio

---

[22] En cuanto a la prevalencia del derecho internacional, respecto del ordenamiento interno, es preciso citar a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en la que se reconoció el principio según el cual una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (Artículo 27). Se hace expresa la salvedad contenida en el Artículo 46, en donde se dispone: "*1. El hecho de que el consentimiento de un estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecta una norma de importancia fundamental de su derecho interno.*"

Asimismo, en la Convención sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales del 21 de marzo de 1986, en su Artículo 27 se lee:

"El derecho interno de los estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados.

1. *Un estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de un derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado.*
2. *Una organización internacional parte de un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado.*

3. Las normas enunciadas en los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 46."

[23] Moyano Bonilla, Cesar "El principio de la primacía del derecho internacional", cit.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

propio, hasta una distancia convencional expresamente prevista, que se caracteriza por su dinámica en función de la proyección nacional sobre los confines[24].

También se ha manifestado que no existe incompatibilidad entre el avance de la integración regional y la programación e implementación de políticas territoriales coherentes, todo lo que conlleva a favorecer a los pobladores con caminos, puertos y aeropuertos, y la reactivación de ramales ferroviarios. Asimismo se han esbozado sugerencias en lo que respecta a la flexibilización de los marcos jurídicos, dado que los espacios limítrofes no pueden seguir siendo una zona de interferencia jurídico-política a la circulación de personas, bienes y demás factores de producción.[25]

Asimismo, atento las distintas opiniones doctrinarias, jurisprudenciales ya mencionadas, y conforme lo que se desprende de los ordenamientos positivos de distintos países de la región, se vislumbra la importancia que representa el derecho internacional y su supremacía respecto del derecho interno de cada estado, lo cual tiene significativa importancia porque de ello se deriva la implicancia e incidencia de la normativa internacional frente a conflictos que se pudiesen producir en el ámbito interno.

En ese contexto resultan de significativa importancia las conformidades alcanzadas en el marco del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, conforme con los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980, y las Decisiones adoptadas en el ámbito del MERCOSUR, respecto de los aspectos fronterizos, con todas las connotaciones jurídicas, contractuales, operativas y de gestión que ello implica.

Dicha normativa internacional ha resultado significativamente útil para regir las relaciones bilaterales y multilaterales entre los países involucrados, no obstante que uno de los inconvenientes está referido a la dificultad de obtener una aplicación armónica de la misma.

Regionalismo

La integración adquiere significativa importancia como elemento que coadyuva a la cooperación entre los estados y la complementación económica, resultando de suma importancia el impulso de todos aquellos cursos de acción tendientes a procurar su paulatino desarrollo en un adecuado marco de convivencia internacional.

El derecho de integración o comunitario se caracteriza por combinar intereses fuertemente arraigados. Así, se da el fenómeno de una asociación de Estados que quieran lograr objetivos comunes, para lo cual se someten voluntariamente a reglas que acuerdan entre sí. Se produce, entonces, una delegación de ciertas competencias para mejorar la situación de cada uno de los países[26].

[24] Barbaran, Gustavo E. POLÍTICAS DE FRONTERAS E INTEGRACIÓN (Texto Completo del Capítulo incluído en el libro "La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional", 1998).

[25] barbaran, Gustavo E., cit,

[26] Rimoldi de Ladmann, Eve I. “El derecho de integración y el derecho constitucional latinoamericano”, Lecciones y Ensayos, Revista: 47, pág. 69, Editorial ASTREA DE Alfredo y Ricardo DEPALMA S.R.L.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

La integración da lugar al regionalismo, es decir, la complementariedad dada de Estado a Estado. Tal tipo de integración puede tener diversas motivaciones, siendo la integración económica la que está más desarrollada y la que ha dado lugar a la formación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes.

Las relaciones de integración, si bien extienden las relaciones de los Estados más allá de las fronteras, se caracterizan por la realización de actividades coordinadas con vista a la satisfacción de intereses comunes. En ese orden de ideas, el regionalismo puede ser definido como una decisión política tomada por Estados soberanos, con el fin de unirse con determinados propósitos y en condiciones especiales basadas en un accionar conjunto y mancomunado para el logro de un objetivo común.[27]

Las primeras tentativas de integración económica en nuestro continente tuvieron su origen en dos corrientes análogas y contemporáneas. Una, impulsada por la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), con el objeto de crear el mercado regional latinoamericano. La otra, iniciada por los países del Cono Sur, enfocado a resolver los problemas creados por la red de convenios bilaterales de comercio celebrados entre los países durante la Segunda Guerra Mundial. Una de las primeras iniciativas de integración la constituyó la ALAC, creada por el Tratado de Montevideo de 1960, cuya idea central era la expansión de los intercambios comerciales entre los países miembros a partir del establecimiento de una zona de libre comercio. Al mismo tiempo, los países andinos procuraron una integración profunda a partir de la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, con miras a la creación de un mercado común. Posteriormente, en agosto de 1980, -con el propósito de dar nuevo impulso al proceso de integración latinoamericano, se reúne en Montevideo el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALAC y firman un nuevo tratado, denominado oficialmente como Tratado de Montevideo de 1980. Este nuevo tratado dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por el que se establecieron nuevas bases para la prosecución de dicho proceso en el continente.vb A partir de la década de 1990 se dan diferentes iniciativas en materia de complementación y cooperación económica que se las ha denominado como nuevo regionalismo, que incluyen la menor participación de los Estados en la actividad económica, con mayor promoción de la iniciativa privada.[28].

Todo este proceso de cambio, se vinculó con el proceso de reformas estructurales que intentaron impulsar los Estados, que se vio traducido hacia fuera en la búsqueda de modelos asociativos de cooperación e integración entre los mismos. Ello dio lugar al aumento de los movimientos integracionistas, en virtud de los cuáles se generó una sucesiva firma de acuerdos, compromisos y tratados de integración económica, por los que se procuraba estimular los intercambios a partir de la eliminación de las trabas al comercio.

Dicho fenómeno vinculado a la integración en Latinoamérica hizo nacer distintos ordenamientos jurídicos de carácter internacional. Tales procesos (llámense ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN, MERCADO COMÚN DEL SUR O COMUNIDAD ANDINA), no han sido del todo homogéneos. En el Cono Sur, el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (A.T.I.T.), inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conforme con los mecanismos del

[27] Bertoni, Liliana, "Regionalismo y Regionalización", Mesa de Debate que se desarrolló el 3 de septiembre de 2002 en la Sala III del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.
[28] Bertoni, Liliana, "Regionalismo y Regionalización", cit.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tratado de Montevideo de 1980, presenta aspectos concurrentes y divergentes respecto de lo que se desprende de lo normado en la Comunidad Andina.

Entre los primeros, por sólo nombrar algunos de ellos, pueden mencionarse: a) el acceso al ejercicio del transporte internacional por empresas autorizadas y con vehículos autorizados; b) el desarrollo de la operación mediante la habilitación de rutas y pasos de frontera; c) el reconocimiento de los documentos emitidos por los estados signatarios: Licencias de conducción, autorizaciones a los transportadores, habilitación de vehículos hechas por el país de origen, reconocimiento de la idoneidad de la empresa por un país de origen; d) la aplicación de la legislación nacional para la circulación de los vehículos y los actos de la tripulación; e) la determinación de la responsabilidad, lo que se refiere a regulaciones similares de la responsabilidad del transportista por la carga transportada; e) los aspectos migratorios que contempla el libre ingreso de tripulantes y vehículos durante la operación del tránsito aduanero. [29]

En el caso de los segundos se han señalado, entre otros: a) en el Pacto Andino se permiten tráficos bilaterales o multilaterales entre países distintos de su nacionalidad, y en el Cono Sur se aplica el principio de la justa compensación para el país transitado; b) el tránsito internacional implica acuerdos previos en el Cono Sur; en el Acuerdo de Cartagena hay libertad de tránsito; c) en el Cono Sur las empresas deben ser propietarias de los vehículos o estar bajo arrendamiento mercantil (leasing); d) hay divergencias en cuanto a los procedimientos de tránsito aduanero a pesar de su similitud: en el Cono sur las garantías no son onerosas, mientras que en Acuerdo de Cartagena se garantiza con el propio vehículo u otra garantía a satisfacción de las autoridades, la responsabilidad por el tránsito aduanero; e) solamente en el Cono Sur hay compensación por el uso de la infraestructura del país transitado; f) hay divergencias en cuanto a los procedimientos de tránsito aduanero a pesar de su similitud: en el Cono Sur las garantías no son onerosas, en el Acuerdo de Cartagena se garantiza con el propio vehículo u otra garantía -a satisfacción de las autoridades- la responsabilidad por el tránsito aduanero. En el cono sur hay un solo formulario (manifiesto internacional de carga/documento de tránsito aduanero). En el Acuerdo de Cartagena se exigen dos documentos separados.[30].

En el caso del transporte por carretera, por ejemplo, en el escenario jurídico continental reflejado en el ámbito de las distintas regiones de América del Sur, los aspectos técnicos contenidos en las distintas normativas, salvo algunas excepciones, evidencian un suficiente grado de precisión y una alta significación en cuanto a la totalidad de elementos que contiene, por cuanto se han previsto las materias, situaciones y supuestos que necesariamente debían ser reglados, buscando inclusive las alternativas más idóneas en orden a procurar la seguridad jurídica para los transportadores, y para aquellos que hacen uso de las prestaciones.

En cambio, aparecen diferencias en tanto en el ATIT se aprecia un mayor grado de rigidez que en la CAN, en cuanto a la operación y desenvolvimiento del sistema de transporte carretero. Al respecto es preciso señalar que en la normativa de la CAN se incorpora, -a diferencia del ATIT, que en cambio no lo contempla-, el concepto de “quinta libertad”, que es definida como el derecho a embarcar pasajeros en un país distinto del de la nacionalidad del transportista, con destino a otro país también distinto del de la nacionalidad del transportista.

[29] SALAZAR MONTOYA, Jaime, Exposición en el “SEMINARIO INTERNACIONAL: APERTURA E INTEGRACIÓN”. Santiago, República de CHILE, 1998.
[30] SALAZAR MONTOYA, Jaime, Exposición en el “SEMINARIO INTERNACIONAL: APERTURA E INTEGRACIÓN”. Santiago, República de CHILE, 1998

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Asimismo, otro rasgo distintivo de la normativa de la CAN, es la posibilidad de habilitar vehículos de terceros para la prestación del transporte internacional de cargas o pasajeros, además de aquellos que sean de propiedad de la empresa permisionaria o hubiesen sido tomados por ésta mediante contrato de leasing.

En lo que respecta al MERCOSUR, es preciso citar que en el año 1991 se firma en la ciudad de Asunción de la República del Paraguay el denominado Tratado de Integración Regional, que dio nacimiento al MERCOSUR, cuya denominación oficial es Tratado de Asunción, entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.[31]

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en todo su período de desenvolvimiento, resultó ser un foro de discusión en cuanto al tratamiento de grandes temas de fondo, así como de pautas programáticas y de planificación específicas, que en muchos casos aun no ha tenido una visualización concreta. Ello se puede apreciar, dado que si se tiene en cuenta la operación de servicios, existe un alto grado de aplicación de los principio y pautas fijadas en el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (A.T.I.T.), que en el caso ha resultado ser un instrumento de significativa ejecutividad, puesta de manifiesto a través de sucesivos acuerdos logrados en reuniones bilaterales, que inmediatamente fueron aplicados.

Cabe asimismo señalar que en la Ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, en fecha 6 de diciembre de 2002, se suscribió el Acuerdo de Acuerdos de Alcance Parcial - Complementación Económica Nº 56 (AAP.CE Nº 56), celebrado entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)[32] a través del cual se fijaron diferentes objetivos, entre los cuales se puede individualizar el referido al establecimiento de un marco jurídico que permita ofrecer seguridad y transparencia a los agentes económicos de las partes contratantes, y el relativo a la promoción del desarrollo y la utilización de la integración física, a fin de posibilitar la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y con terceros países fuera de la región.

Paralelamente, se prevé que las partes contratantes definan un área de libre comercio, que será formada a partir de la convergencia de los programas de liberación comercial, los que serán negociados por aquéllas, previéndose asimismo, -con relación a dicha área específica- la desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones y demás obstáculos que afecten el comercio recíproco, a fin de lograr la expansión y diversificación de los intercambios comerciales.

[31] La experiencia dada en la relación argentino-brasileña, permite visualizar que a fines de la década de 1970, se comienza a promover la metodología de la cooperación que trascendió los aspectos de carácter geopolítico, para tratar de profundizar las relaciones bilaterales. A partir del advenimiento de la democracia a los sistemas políticos de ambos Estados, se posibilitó el fortalecimiento de la hasta entonces endeble relación económica. Consecuentemente a ello, en 1985, se suscribe el Acta de Iguazú, a partir de la cual las relaciones económicas se vieron consolidadas con la firma de varios acuerdos de cooperación y desarrollo en el plano económico, que hicieron nacer el interés de Paraguay y Uruguay en participar de este proyecto de cooperación económica que derivó en la firma del Tratado de Asunción, el cual aparece como la culminación del proceso de integración y cooperación iniciado por Argentina y Brasil, con el objeto de satisfacer la finalidad propuesta en el Acta de Buenos Aires, firmada en julio de 1986. En tal sentido, los cuatro países que se comprometieron en la conformación progresiva de un mercado común que denominaron Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

[32] Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y los Gobiernos de la República de Bolivia, de la República de Colombia, de la República de Ecuador, de la República del Perú y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina serán denominados "Partes Signatarias". A los efectos del Acuerdo las "Partes Contratantes" son de una parte el MERCOSUR y por la otra parte la Comunidad Andina que suscriben el Acuerdo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Asimismo, con el fin de apoyar las acciones tendientes a incrementar los intercambios comerciales de bienes y servicios, se incluye la previsión según la cual las partes estimularán, distintas iniciativas, como ser –entre otras- el fomento y apoyo a las actividades de promoción comercial (seminarios, misiones comerciales, simposios, ferias y exposiciones comerciales e industriales; el intercambio de información sobre políticas comerciales; el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de proyectos para la investigación científica y tecnológica mediante el intercambio de conocimientos y de resultados de investigaciones y experiencias, informaciones sobre tecnologías, intercambio de bienes, materiales, equipamiento y servicios necesarios para la realización de proyectos específicos, la investigación conjunta y la organización de seminarios, simposios y conferencias, la promoción de reuniones empresariales y otras actividades complementarias que amplíen las relaciones de comercio e inversión, así como también de la complementación y de la integración industrial, con la finalidad de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles e incrementar el comercio de las Partes Contratantes.

La administración del Acuerdo estará a cargo de una Comisión Administradora integrada, por una parte, por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR y, por la otra, por los Representantes Alternos ante la Comisión de la Comunidad Andina. Dicha Comisión adoptará sus decisiones por consenso.

El Acuerdo está abierto a la adhesión de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, mediante la correspondiente negociación.

Asimismo, las partes contratantes, podrán convenir cualquier enmienda o adición al Acuerdo, las que serán formalizadas mediante la suscripción de Protocolos Adicionales o modificatorios.

Por último se prevé también que El Acuerdo entrará en vigencia después que todas las Partes Signatarias comuniquen a la Secretaría General de la ALADI el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación para ese fin y tendrá vigencia hasta que sea sustituido por un Acuerdo de Libre Comercio entre las Partes Contratantes.[33]

En lo que respecta al fortalecimiento de la integración de las regiones, el mismo debe fundarse a partir del conocimiento de las necesidades socioeconómicas de cada región que posibiliten el encuentro de elementos comunes que puedan generar nuevas actividades coordinadas.

En el caso de las regiones fronterizas, cabe señalar que éstas se caracterizan -en general- por ser territorios homogéneos, lo cual se ve reflejado a partir de la vinculación cultural y comercial de sus habitantes, que interactúan para cubrir las necesidades diarias que no podrían ser resueltas con la inminencia que ellas requieren desde los gobiernos centrales.

[33]:Disposiciones de internalización
Argentina: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Bolivia: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Brasil: Nota N° 37 de 25/02/03- Decreto N° 4.604 de 21/02/03; Colombia: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Ecuador: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Paraguay: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Perú: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Uruguay: No se cuenta con la información de puesta en vigencia; Venezuela: No se cuenta con la información de puesta en vigencia.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Esto hace que a ambos lados de la frontera se adquieran costumbres y modos propios del lugar, produciendo de esta manera una integración natural del territorio. [34]

Se ha entendido que no existe incompatibilidad entre el avance de la integración regional y la instrumentación de políticas territoriales coherentes, todo lo cual conlleva a favorecer a los pobladores con caminos, puertos y aeropuertos. Asimismo el referido fenómeno hace recomendable la adecuación de los ordenamientos jurídicos, a fin de procurar que las normativas nacionales y regionales faciliten lo relativo a la circulación de personas, bienes y demás factores de producción, todo ello en un contexto en donde las zonas de frontera constituyan un canal de comunicación que resulte apropiado al logro de tales objetivos. .[35]

Por otra parte, en las distintas normativas regionales, se brinda especial atención al fenómeno fronterizo con el objeto de procurar que el tránsito terrestre en esa zona geográfica se desenvuelva de la forma más adecuada e idónea con el fin de posibilitar –entre otras cuestiones de importancia- el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones. En ese orden de ideas, puede apreciarse que en el ámbito de la Comunidad Andina se propició un curso de acción tendiente a la integración y el desarrollo fronterizo, a través del impulso de las denominadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y por medio de la puesta en ejecución de los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF y CEBAF), con el concepto de control binacional integrado.

El tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas, en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, muestra un interesante grado de precisión en materia de controles integrados en zonas de frontera. No obstante ello, aún no se ha concluido la instalación de los CENAF en la totalidad de los pasos de frontera y en algunos casos los CENAF existentes no cumplen con la condición de reunir en un mismo ámbito a la totalidad de las autoridades de control que intervienen en el transporte internacional de bienes y personas.

En lo que se refiere al MERCOSUR, también se brindó especial atención a las cuestiones fronterizas. En efecto, como ya fue señalado precedentemente, en el Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio, denominado “Acuerdo de Recife”, por el que se persiguió la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas relativas a la regulación de los controles integrados en frontera entre los países signatarios, se definieron diferentes conceptos entre los cuales se encuentran los referidos a: *“área de control integrado”*; *“país sede”*; *“país limítrofe”* y *“punto de frontera”*, mientras que por sucesivas resoluciones del GRUPO MERCADO COMUN, a partir del año 1991, se identificó la “*Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes”* , a la vez que se definieron los organismos nacionales de control de cada país, responsables de coordinar su ejecución.[36]

---

[34] Bertoni, Liliana, “Regionalismo y Regionalización”, cit.

[35] BARBARAN, Gustavo E. POLÍTICAS DE FRONTERAS E INTEGRACIÓN (Texto Completo del Capítulo incluido en el libro "La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional", 1998). Anteriormente hubo en Sudamérica experiencias de integración fronteriza limitadas a determinados sectores espaciales fronterizos, entre las que se pueden citar: Colombia y Ecuador (Rumichaca - 1966); Colombia y Venezuela, (Arauca - 1966); Argentina y Chile (Mendoza - 1965); Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia - 1969); Acuerdo de Recife para la aplicación de los controles integrados de frontera en los países del MERCOSUR, entre otros.

[36] Como se ha dicho antes de ahora, a través de la Resolución GMC/RES. Nº 43/97, reemplazada sin mayores cambios por la Resolución N° 49/01, se aprueba la “Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes” y se definen los organismos nacionales de control de cada país, responsables de coordinar su implementación. Los pasos de frontera incluidos, determinándose en la mencionada resolución la respectiva modalidad de de integración:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paralelamente a ello, cabe reiterar la cita relativa al Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife, el “Programa de Asunción” sobre medidas de simplificación operacional de tramites de comercio exterior y de frontera, la Nómina de Organismos Coordinadores de los Estados partes y el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado, el “Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados parte del MERCOSUR” que trata asuntos de naturaleza migratoria y el Entendimiento sobre transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, BOLIVIA y CHILE.

Al igual que en el ámbito de la CAN, en el MERCOSUR, si bien se han realizado avances significativos, el panorama de integración de los controles dista en mucho de las previsiones de los estados miembros, por cuanto la integración de los controles es inexistente o parcial.

De todo lo expresado, resulta indudable que la temática referida a las regiones y su importancia como elemento determinante en las relaciones bilaterales y multilaterales de los países del continente, -ya sea como Estados individualmente considerados, o como integrantes de organizaciones supranacionales-, resulta ser una realidad instalada que no se desconoce y sobre la cual se han trazado los distintos cursos de acción, a través de los cuáles se pretende atender las diferentes cuestiones que se derivan de las necesidades de los países como tales, o como partícipes en las distintas regiones, tanto en lo que respecta a los asuntos que se derivan de la interacción económica, como en aquellas materias que hacen al desarrollo y crecimiento de las naciones, en todos los aspectos que se vinculan al desenvolvimiento del hombre y la comunidad que integra.

Fronteras[37]

La frontera es el ámbito geográfico que se extiende a partir de los límites hacia el ámbito interno del territorio propio del país de que se trate, hasta una distancia convencional prevista según las exigencias de seguridad y defensa del mismo.[38].

La zona o área de frontera, o frontera internacional, es una extensión geográfica limitada y próxima al limite internacional. En general es una franja que no excede de algunas decenas de kilómetros a ambos lados de la frontera. En algunos casos se trata de localidades contiguas -poblaciones gemelas- o franjas territoriales que penetran en cada uno de los países colindantes. Por su parte, la región fronteriza o "frontera interior", abarca una extensión mayor respecto a la zona de frontera, alcanzando a menudo dimensiones de gran consideración con relación al territorio nacional.[39]

En dichas áreas territoriales se registra la movilización internacional de personas por motivos; el flujo internacional de bienes, servicios y capitales; la infraestructura física, el transporte y las telecomunicaciones; el abastecimiento de energía; la explotación de recursos mineros y agropecuarios; la seguridad pública; la salud, la educación, el turismo, el

[37] Ver IIRSA – “Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica” Capítulo VI – Aspectos Legales e Institucionales.

[38] BARBARAN, Gustavo E. POLÍTICAS DE FRONTERAS E INTEGRACIÓN (Texto Completo del Capítulo incluido en el libro "La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional", 1998).

[39] ALADI/SEC/di 1543 11 de julio de 2001.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

saneamiento y asuntos del medio ambiente; los servicios de bomberos y el desarrollo urbanístico, entre otros.

Las fronteras habrían de satisfacer diversos objetivos, -además de delimitar el ámbito físico de un determinado territorio- entre los que cabe mencionar: a) el marco de protección ("generar una suerte de cobertura respecto de lo externo"); b) la acción de promover vínculos de convivencia y c) la proyección de las propias pautas e intereses respecto de la zona lindera. Paralelamente a ello, representa un espacio físico en el que se desarrollan una serie de procedimientos que tienen directa incidencia con el desplazamiento de las personas y el intercambio de bienes y servicios. A ello hay que agregar dentro del concepto de frontera, el elemento cultural que reviste un papel significativo en la actividad fronteriza, pues rescata valores propios a la vez que promueve aquellos que son comunes de los pueblos colindantes sirviendo para la mutua comunicación.[40]

Se ha entendido que conforme a un proceso histórico la frontera pasaría por las siguientes fases: a) la llamada *"frontera-fractura"* ("frontera como seguridad"); b) la denominada *"frontera-costura"* (hay un intento de comunicación de los actores transfronterizos para suprimir los efectos negativos de la "frontera-fractura"); c) la *"frontera-potencialidad"*, (se pretende aprovechar los posibles efectos diferenciales positivos. Se tiende a la eliminación de las trabas aduaneras y migratorias –entre otras-, etc. en estas áreas); los *"espacios continuos"*, (se produciría la integración total de las zonas y regiones fronterizas, mediante la eliminación total de obstáculos en los pasos de frontera) [41].

La integración transfronteriza promovida por los sectores públicos y privados de las zonas y regiones fronterizas y por instituciones bi o pluriestatales, asoma en este proceso evolutivo de la frontera persiguiendo los siguientes objetivos:

- Creando instituciones, mecanismos o foros de aproximación y contacto entre los diferentes actores y niveles de ambos lados de la frontera, para iniciar el proceso integrador.
- Desarrollando las potencialidades mediante la búsqueda de elementos de interés común.
- Corrigiendo los desequilibrios producidos promoviendo los cambios necesarios en las actividades que se basaban en la existencia de la frontera, en aquellos otros aspectos que se derivan de apertura de la frontera.[42]

La experiencia integradora dada en Latinoamérica hizo nacer distintos ordenamientos jurídicos de carácter internacional[43] en los cuales se brindó especial atención al fenómeno

[40] Barbaran, Gustavo E., cit, con cita a Juan E. Guglialmelli Guglialmelli, Juan E., Argentina: "Política nacional y política de fronteras. Crisis nacional y problemas fronterizos", en Geopolítica del Cono Sur. Buenos Aires, El Cid, 1979.

[41] ALADI/SEC/di 1543 11 de julio de 2001.

[42] ALADI/SEC/di 1543 11 de julio de 2001.

[43] En el ámbito del Cono Sur es preciso mencionar el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre, suscripto por los países del Cono Sur, y el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, suscripto el 26 de marzo de 1991 por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Por el Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – CHILE, celebrado en Potrero de Funes, Provincia de San Luis, República Argentina el 25/6/96 y por el Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – BOLIVIA, celebrado en Fortaleza, Brasil el 17/12/96, se convino la asociación de dichos países con el Mercosur.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

fronterizo con el objeto de propender a que el tránsito terrestre por esa zona geográfica se desenvolviese de la forma más adecuada idónea con el fin de facilitar -entre otras cuestiones de importancia- el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones.

Así, en el ámbito del cono sur del continente se generaron distintas normativas de carácter internacional que estuvieron dirigidas específicamente al tema fronterizo.

En tal sentido es del caso citar que en el ámbito del MERCOSUR cabe hacer alusión al Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio, concertado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominado "Acuerdo de Recife"[44], que persiguió la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas a fin de regular los controles integrados en frontera entre los países signatarios define entre otros conceptos el de "área de control integrado", "país sede", "país limítrofe" y "punto de frontera".

A través de la Resolución GMC Nº 49/01, se aprueba la "Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes" y se definen los organismos nacionales de control de cada país, responsables de coordinar su implementación.

Asimismo cabe citar -entre otros instrumentos jurídicos- el Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife[45], el "Programa de Asunción" sobre medidas de simplificación operacional de tramites de comercio exterior y de frontera[46], la Nómina de Organismos Coordinadores de los Estados partes y el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado[47] , el "Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados parte del MERCOSUR" que trata asuntos de naturaleza migratoria[48] y el Entendimiento sobre transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, BOLIVIA y CHILE[49]

A todo ello hay que agregar, -con relación a los países del Cono Sur-, lo establecido en los Anexos I y II del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre que tratan sobre los Aspectos Aduaneros y Migratorios respectivamente, y lo que periódicamente se fue acordando bilateralmente por los países signatarios, en el marco del citado Acuerdo.

Fuera de los bloques regionales, se han verificado experiencias bilaterales para avanzar en la integración de los controles fronterizos, tal es el caso de las vinculaciones entre la República Argentina y las Repúblicas de Bolivia y Chile, donde con fecha 16 de febrero de 1998, se celebró en Buenos Aires, el Acuerdo sobre Controles Integrados de Frontera con la República de Bolivia, mientras que el 8 de agosto de 1997, se celebró en Santiago,

[44] Decisión del CMC N° 4/2000, que revoca la Decisión del CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N° 5/93

[45] Texto revisado, ordenado y consolidado por la Decisión CMC N° 5/2000 que revoca la Decisión CMC N° 12/93.

[46] Decisión CMC N° 2/1999

[47] Resolución GMC Nº 3/95.

[48] MERCOSUR /RMI/ ACUERDO /Nº 17/1999

[49] Decisión CMC N° 19/99.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

República de Chile el tratado entre la Republica Argentina y la Republica de Chile sobre Controles Integrados de Frontera.

Además es preciso citar que el 17 de mayo de 1974, se suscribió en Buenos Aires, el Convenio Argentino-Chileno de transporte terrestre en tránsito para vincular dos puntos de un mismo país utilizando el territorio del otro.

A través del mismo, las Partes Contratantes podrán autorizar, el tránsito por su respectivo territorio de vehículos transportando pasajeros o cargas del otro país, para unir dos puntos del territorio de éste, quedando exceptuado el tránsito de vehículos y pertrechos de carácter militar, para el cual se requerirá una autorización especial, que las autoridades del país de origen deberán solicitar, por vía diplomática, al organismo de Defensa competente del país de tránsito, sin perjuicio de los controles que cada una de las Partes Contratantes juzgare necesario realizar.[50]

En lo que se refiere al MERCOSUR resulta del caso hacer alusión al Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio, Concertado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominado "Acuerdo de Recife"[51], que persiguió la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas que regularán los controles integrados en frontera entre los países signatarios define entre otros conceptos el de "área de control integrado", "país sede", "país limítrofe" y "punto de frontera".

A través de la Resolución GMC/RES. Nº 43/97, reemplazada sin mayores cambios por la Resolución N° 49/01, se aprueba la "Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes" y se definen los organismos nacionales de control de cada país, responsables de coordinar su implementación. Los pasos de frontera incluidos, determinándose en la mencionada resolución la respectiva modalidad de de integración:52

a) Frontera Argentina – Brasil: Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (ambas cabeceras); Paso de los Libres (única cabecera); Capanema (única cabecera); Bernardo de Irigoyen (única cabecera); Santo Tomé (única cabecera).

b) Frontera Argentina – Paraguay: Posadas (única cabecera); Clorinda/Puerto Falcón (ambas cabeceras), Encarnación (única cabecera);

c) Frontera Argentina Uruguay: Fray Bentos (única cabecera); Paysandú (única cabecera); Concordia (única cabecera); Salto (única cabecera experimental)

[50] El ámbito de aplicación del Convenio queda limitado a las siguientes regiones y modalidades de tráfico:
- Con características de tráfico fronterizo o de corta distancia que incluye el tránsito que vehículos de pasajeros o de carga de uno de los países, efectúen en el territorio del otro, a efectos de atender las necesidades de dos provincias colindantes o de dos localidades de una misma provincia de su país.
- Con características de servicio de larga distancia en tránsito, similares al tránsito para terceros países limítrofes, que está referido al tránsito por territorio argentino de vehículos de pasajeros o de cargas de Chile, para unir las provincias chilenas de Magallanes, Aysen, Chiloé, Llanquihue y Osorno, sin restricciones en el uso de las rutas.

[51] Decisión del CMC N° 4/2000, que revoca la Decisión del CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N° 5/93

[52] En el Apéndice I - B, se encuentra el detalle de las referidas modalidades.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

d) Frontera Brasil – Paraguay: Foz de Iguazú/Ciudad del Este (a definir); Pedro Juan Caballero (única cabecera); Guaira Mondo Novo/Salto del Guairá (a definir); Santa Helena (única cabecera) (Incluido mediante Resolución GMC 49/01).

e) Frontera Brasil Uruguay: Bella Unión (única cabecera); Quarai (única cabecera); Rivera; Aceguá (RFB); Río Branco (única cabecera); Jaguarao (única cabecera); Chuy (ROU).

Asimismo, cabe citar -entre otros instrumentos jurídicos- el Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife[53], el "Programa de Asunción" sobre medidas de simplificación operacional de tramites de comercio exterior y de frontera[54] y el "Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados parte del MERCOSUR" que trata asuntos de naturaleza migratoria[55]

Incorporación y vigencia de la normativa Internacional[56]

En el ámbito del MERCOSUR, en el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR -Protocolo de Ouro Preto-, se establece que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR tienen carácter obligatorio (art. 42) y los Estados Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento (Artículo 38). Concretamente se dispone que cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.[57]

No existe en el Protocolo de Ouro Preto ninguna norma que contemple la aplicación directa e inmediata del derecho creado por los órganos del MERCOSUR.

El sistema adoptado por el MERCOSUR es el de la entrada en vigencia *simultánea* de las normas. [58]

---

[53] Texto revisado, ordenado y consolidado por la Decisión CMC N° 5/2000 que revoca la Decisión CMC N° 12/93.

[54] Decisión CMC N° 2/1999

[55] MERCOSUR /RMI/ ACUERDO /Nº 17/1999

[56] IIRSA – "Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica" Capítulo VI – Aspectos Legales e Institucionales, pág. 52.

[57] Argerich, Guillermo "Situación real de la incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR, Jurisprudencia Argentina, 14 de agosto de 1999, con cita a NOODT TAQUELA, María Blanca, con la colaboración de Vicario, Roberto Armando "Mercosur: (cómo empezar?", en Doctrina Judicial, La Ley, tomo 1997-1, pág. 902.

[58] En el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, se estableció el principio de la aplicación simultánea. (art. 40 Protocolo de Ouro Preto)
Con la finalidad de garantizar esa simultaneidad en los Estados Parte, en el artículo 40 establece el siguiente procedimiento:
a) una vez aprobada la norma, los Estados miembros del bloque adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR;
b) cuando todos los Estados Parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada uno de ellos;
c) las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos señalados en el punto anterior.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El sistema previsto en el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, establece que la entrada en vigor de esta normativa estará dada por el tiempo mayor que insuma a cualquiera de los Estados miembros incorporar dicha normativa a su derecho interno.

La incorporación al ordenamiento interno de la normativa MERCOSUR se lleva a cabo a través de leyes, decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales, u otros actos de entes autónomos o autárquicos, siendo la que está a cargo del Ejecutivo la más utilizada en los distintos países para poner en vigencia los compromisos del ámbito MERCOSUR. Se ha entendido que la emisión por la autoridad competente de un acto, ya se trate del Poder Ejecutivo o de entes autárquicos o autónomos en el marco de su esfera de atribuciones, a través del cual se recepte la norma MERCOSUR, el mismo constituye el procedimiento suficiente para instrumentar su incorporación al orden jurídico interno del país de que se trate.

Los tratados internacionales (en su mismo texto disponen la necesidad de ratificación), tienen un sistema de entrada en vigencia diferente del contemplado en el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, puesto que la vigencia simultánea lo es con respecto al sistema de las normas derivadas, pero no en el caso de los tratados internacionales.

En el MERCOSUR se denominan por lo general, Protocolos o Acuerdos, los que, aunque hayan sido aprobados por decisiones del Consejo del Mercado Común, son verdaderos tratados internacionales que deben cumplir los recaudos constitucionales de cada uno de los países, para entrar en vigencia.[59]

Hay normativa del MERCOSUR que entra en vigencia a través de la protocolización en la ALADI como acuerdos de alcance parcial independientes (Artículo 7° del Tratado de Montevideo de 1980), o como protocolos adicionales a acuerdos ya existentes. El acuerdo que resulta del propio Tratado de Asunción se protocolizó en ALADI como Acuerdo de Complementación Económica N° 18.

La protocolización no se hace efectiva hasta recibir el correspondiente pedido de todos los firmantes. En lo que respecta a la naturaleza de los acuerdos a protocolizar, los mismos deben contener compromisos comerciales, o bien que puedan ser encuadrados en algunas de las categorías que establece el Tratado de Montevideo de 1980: *comercial, de complementación económica, agropecuario, de promoción del comercio*. [60]

No es necesaria la incorporación de las normas que organizan los trabajos y el funcionamiento de los órganos del proceso de integración.

Cabe señalar que posteriormente, el Consejo del Mercado Común (CMC) dictó la Decisión No. 20/2002. relativa al "Perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes". Esta Decisión intenta proveer a

[59] ARGERICH, Guillermo “Situación real de la incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR, Jurisprudencia Argentina, 14 de agosto de 1999, con cita a NOODT TAQUELA, María Blanca, con la colaboración de Vicario, Roberto Armando "MERCOSUR: (cómo empezar?", en Doctrina Judicial, La Ley, tomo 1997-1, pág. 902.

[60] Argerich, Guillermo “Situación real de la incorporación y vigencia de la normativa MERCOSUR, Jurisprudencia Argentina, 14 de agosto de 1999.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

una reforma integral del sistema de incorporación normativa y debe ser analizada en relación con otras normas entre las que cabe mencionar la Decisión CMC Nro. 23/2000 sobre *"Relanzamiento del MERCOSUR: incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los estados partes";* la Nro. 07/03 sobre "*Aplicación directa de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes";* la Nro. 08/03 que establece el *"Procedimiento para la derogación de normas MERCOSUR";* a lo que se agrega el pedido de aclaración solicitado por el Grupo Mercado Común (GMC) al Sub-grupo de Trabajo No. 2 sobre Aspectos Institucionales, conforme al Acta 3/2003 de la LI reunión del GMC, realizada en Montevideo, los días 22 y 23 de septiembre de 2003, en la cual el GMC instruye al SGT Nº 2 sobre "Aspectos Institucionales" a elaborar un instructivo para la aplicación de la Decisión CMC Nº 20/02. [61]

Cabe destacar que en el art. 38 del Protocolo de Ouro Preto, se establece una obligación genérica de los Estados Partes de "adoptar todas las medidas necesarias en sus respectivos territorios" con el fin de cumplir las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR mencionados en el art. 2 del mencionado protocolo., vale decir el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio.

A su vez, en el Art. 39del citado protocolo, se establece el principio de publicidad respecto de la normativa de integración y comunitaria. Así se afirma la obligación de publicar en el Boletín Oficial del MERCOSUR, las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC, las Directivas de la Comisión de Comercio y los laudos arbitrales que dicten los tribunales ad - hoc, sin descartar otros que requieran especial publicidad.

En tercer lugar, el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto posee carácter sustantivo en la cuestión. Establece un procedimiento a fin de garantizar la "vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas" MERCOSUR, conforme a lo siguiente: a) aprobada la norma se prevé la obligación de adoptar las medidas necesarias para su incorporación a cada ordenamiento nacional, comunicándose esta circunstancia a la Secretaría.; b) una vez que la Secretaría ha recibido la totalidad de las comunicaciones, debe informar esta circunstancia a todas las Partes; c) la norma MERCOSUR entrará en vigor simultáneo treinta días después de la comunicación efectuada por la Secretaría, dándose a publicidad oficial en cada Estado Parte.

El objetivo de esta Decisión CMC Nro. 23/2000 fue aclarar el procedimiento establecido en el art. 40 del protocolo citado. Establece que en tanto las Decisiones, Resoluciones y Directivas revisten carácter obligatorio por si mismas, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales "cuando sea necesario" (art 1).

La Decisión CMC Nro. 20 de 2002, establece un procedimiento destinado a agilizar y optimizar el cumplimiento de las obligaciones convenidas a partir de los órganos comunes por parte de cada Estado miembro. Su objetivo consiste en perfeccionar el procedimiento comentado en el punto anterior. Así, cuando un proyecto de norma se hallara consensuado en cualquiera de los órganos del MERCOSUR, será sometido a consultas internas en cada Estado Parte por no más de sesenta días, "a fin de confirmar su conveniencia técnica y jurídica y establecer los procedimientos y el plazo necesarios para su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos" (art. 1). Durante este término los Estados procurarán

[61] FarinellA, Favio Otra vez sobre la incorporación de normas MERCOSUR a los derechos domésticos (El peligro de contar con diferentes soluciones para un mismo territorio) LA LEY, Febrero de 2004

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

preparar la adopción de las modificaciones adicionales de sus normas internas a fin de adaptarlas al proyecto (art. 8). Una vez consensuado el texto final del proyecto de norma MERCOSUR, se elevará al órgano decisorio pertinente, indicando los órganos internos de los Estados Partes con competencia en la materia regulada y los procedimientos y plazos necesarios para asegurar su incorporación (art. 2).

Por último, cuando el órgano decisorio del MERCOSUR haya consensuado el texto del proyecto de norma que necesite incorporación en los términos del art. 42 del Protocoo de Ouro Preto, quedará en el ámbito del órgano decisorio pertinente y "solo podrá ser formalmente adoptado como norma después que los cuatro Estados Partes comuniquen por escrito al órgano decisorio pertinente que están en condiciones de proceder a la incorporación de la norma por medio de actos del Poder Ejecutivo, o de enviarla a la aprobación parlamentaria. Esta comunicación deberá enviarse luego de realizados los exámenes internos y el análisis de la consistencia jurídica eventualmente necesarios" (art. 3). Rubricado el proyecto de norma por los representantes diplomáticos de todos los Estados Partes, la norma se considerará formalmente adoptada en los términos del artículo 37 del protocolo mencionado. y a partir de ese momento comenzará a contarse el plazo para su incorporación (art. 6).

A partir de la entrada en vigencia de esta Decisión, se establece la obligación de incorporar las normas a los ordenamientos jurídicos en su texto integral (art. 7), a fin de lograr uniformidad y evitar consecuentemente situaciones de incorporación incorrecta o parcial.

Asimismo, se diferencia según que la norma necesite de incorporación por vía administrativa o por vía legislativa. En el primer caso, los Estados Partes se comprometen a "centralizar en un único órgano interno el procesamiento de los trámites necesarios para la incorporación de las normas MERCOSUR que puedan ser incorporadas por vía administrativa" (art. 14). Si la incorporación debe ser hecha por vía legislativa, "los Estados Partes solicitarán, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto (8) , la colaboración de la Comisión Parlamentaria Conjunta" (art. 15).

Cabe agregar que a través de la Decisión CMC Nro 7/2003 se instruyó al GMC para que a través del respectivo Sub Grupo de Aspectos Institucionales, "elabore un análisis sobre la aplicación directa en los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa MERCOSUR que no requiera tratamiento legislativo en los Estados Partes" (art. 1). Este análisis debía ser elevado por el GMC a la Reunión siguiente del CMC, incluyéndose todos los aspectos jurídicos involucrados.

En cuanto a la Decisión Nro 8/2003, por la misma se establece un procedimiento para la derogación de normas MERCOSUR. Se dispone como principio general que "La entrada en vigor de la última norma MERCOSUR aprobada implicará la derogación de todas las anteriores vinculadas" (art. 1).

La ausencia de aplicación inmediata se debe a que "no hay un orden jurídico comunitario en el MERCOSUR; por lo tanto debe ser internalizado, o mejor, incorporado a cada uno de los Estados Parte. en consecuencia, el orden jurídico del MERCOSUR no nace como un orden jurídico supranacional de aplicación predominante sobre los órdenes jurídicos internos, ni

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

nace como un orden jurídico interno con efecto derogatorio sobre el respectivo y propio orden jurídico, para el caso de que lo tuviere". [62]

El gran enemigo de la normativa MERCOSUR es la ausencia de plazos para incorporarla, lo que atenta contra el deber de hacerlo en forma eficaz y oportuna. Así se ha expresado que "...si no existe plazo para la concreción interna de la directiva resultaría prácticamente imposible intentar extraer consecuencias de una posible ausencia de tal concreción, en la medida que el Estado miembro podría invocar su libertad en cuanto a la elección del momento de ejecución"[63]

Cabe destacar que, los órganos del MERCOSUR, procedieron al dictado de distintas normas en materia de incorporación normativa.[64]

A través de la Decisión CMC N° 28/04 se establece un procedimiento respecto de los proyectos de Acuerdos negociados en los foros de la estructura institucional del MERCOSUR, entre los Estados Partes y uno o más Estados Asociados, que tengan naturaleza de tratados internacionales, los cuales serán suscriptos en un único instrumento jurídico, en ocasión de las reuniones del Consejo del Mercado Común previa aprobación de su texto por Decisión. Los Estados Partes del MERCOSUR al negociar esos Acuerdos deben observar lo dispuesto en la Decisión CMC N° 20/02. Ello no impide que los Estados Partes del MERCOSUR adopten entre sí compromisos más estrechos sobre la misma materia en un instrumento diferente. Esta Decisión no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

Para los Estados Partes del MERCOSUR, dichos Acuerdos tendrán carácter de Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción. En todos los casos, deberán ser partes de tale Acuerdos todos los Estados Partes del MERCOSUR y al menos un Estado Asociado.

Los Acuerdos firmados entre los Estados Partes del MERCOSUR y uno o más Estados Asociados entrarán en vigor treinta (30) días después del depósito del instrumento del ratificación por el cuarto Estado Parte del MERCOSUR. En lo que respecta a los Estados Asociados que hayan depositado el instrumento de ratificación con anterioridad a la ratificación por los Estados Partes del MERCOSUR, el Acuerdo entrará en vigor en la misma fecha que para los Estados Partes. Para los restantes Estados Asociados, entrará en vigor el mismo día en que se deposite el respectivo instrumento de ratificación.

Los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo, solamente se aplican a los Estados que lo hayan ratificado.

La República del Paraguay es la depositaria del referido Acuerdo y de los respectivos instrumentos de ratificación, debiendo notificar a las partes la fecha de los depósitos de esos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

---

[62] Opertti, Didier, "Solución de controversias en el MERCOSUR. Aspectos de Derecho Internacional Privado", en "El MERCOSUR después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos", Serie Congresos y Conferencias nº 11, UCUDAL, 1995, págs. 133-134.

[63] Alonso Garcia, Ricardo, op. cit., pág. 225.

[64] Resoluciones GMC 152/96, 22/98, 23/98 complementaria de la Resolución 91/93.

instrumentos y de la entrada en vigor del Acuerdo, así como enviarles copia debidamente autenticada del mismo.

Si los proyectos negociados en los foros de la estructura institucional del MERCOSUR, entre los Estados Partes y uno o más Estados Asociados no tuvieren carácter de tratados internacionales, el Consejo recomendará el instrumento por el cual los mismos serán adoptados. De estimarse necesario, los Acuerdos mencionados serán considerados Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica firmado entre el MERCOSUR y el Estado Asociado correspondiente.

Los Acuerdos suscritos por los Estados Partes y uno o más Estados Asociados estarán abiertos a la adhesión de otros Estados Asociados. Cuando un Estado Asociado presente una solicitud de adhesión a un Acuerdo suscrito entre el MERCOSUR y otro u otros Estados Asociados y siempre que medie la conformidad de todas las partes involucradas, la adhesión se instrumentará mediante la suscripción de un "Acta de Adhesión" que será firmada por los signatarios anteriores del Acuerdo de que se trate y por el o los países adherentes, en ocasión de las Reuniones del Consejo del Mercado Común. Previo a que los Estados Partes suscriban el Acta de Adhesión correspondiente, el Consejo del Mercado Común deberá aprobar por Decisión la adhesión del o de los Estados Asociados.

Consideración final

Como síntesis de todo lo señalado corresponde señalar que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en todo su período de desenvolvimiento, constituye un foro de discusión en cuanto al tratamiento de grandes temas de fondo, así como de pautas programáticas y de planificación específicas, y paralelamente el ineludible sustento que constituye el ACUERDO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE (A.T.I.T.) ha coadyuvado a promover sucesivos acuerdos a nivel bilateral, que inmediatamente fueron aplicados.

La temática vinculada con la integración y el desenvolvimiento de las zonas fronterizas, no ha sido objeto de un tratamiento homogéneo en las cartas constitucionales de los países de la región, si bien en los instrumentos con textos más recientes, dicha temática ha sido atendida con más detenimiento, lo cual se condice con la importancia que la misma alcanzó en las últimas décadas, sobre la base incluso, de las particularidades propias de cada uno de los países involucrados.

Asimismo, los instrumentos constitucionales de los distintos países, en mayor o menor medida, señalan la importancia de las relaciones internacionales, así como también la necesidad de promover acciones integradoras, la búsqueda de puntos de acuerdo que permitan una adecuada convivencia, desechando la hipótesis de conflicto y buscando una salida pacífica a toda controversia.

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

En lo que se refiere al MERCOSUR, en el Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio, denominado "Acuerdo de Recife", -por el que se establecen pautas técnicas y operativas que regularán los controles integrados en frontera entre los países signatarios-, se definen entre otros conceptos el de "*área de control integrado", "país sede", "país limítrofe"* y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

"punto de frontera", .mientras que por sucesivas resoluciones del GMC, a partir de 1991 se aprobó la "Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes" y se definen los organismos nacionales de control de cada país responsables de coordinar su implementación.

Asimismo cabe citar -entre otros instrumentos jurídicos- el Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife, el "Programa de Asunción" sobre medidas de simplificación operacional de tramites de comercio exterior y de frontera y el "Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados parte del MERCOSUR" que trata asuntos de naturaleza migratoria.

Paralelamente a lo consensuado a nivel regional, se han concretado acuerdos de carácter bilateral para avanzar en la integración de los controles fronterizos, como ser el caso de las vinculaciones bilaterales entre la República Argentina y las Repúblicas de Bolivia y Chile.

En lo que se refiere al proceso de incorporación de acuerdos y reglamentaciones, en el ámbito del MERCOSUR, el mismo no fue satisfactorio, no obstante lo que se encuentra establecido en la normativa aprobada en ficho foro regional, las pautas que se derivan de los principios básicos que rigen en materia de derecho internacional, y lo que muestran las normas constitucionales de algunos de los países miembros. Además, dicha incorporación tampoco ha sido homogénea respecto de todos los países que integran dicho ámbito regional.

Consideraciones Particulares

Antecedentes constitucionales, legales y reglamentarios de los países del MERCOSUR y asociados respecto de la integración, la supremacía del derecho internacional, y las fronteras.

§ República Argentina

Disposiciones Constitucionales

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal..-

- El gobierno federal tiene a su cargo las relaciones exteriores, a través de tratados que constituyen, junto con la Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia, la ley suprema de la Nación, teniendo jerarquía superior a las leyes. El Congreso tiene la atribución de aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones.
- Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, lo que significa que en caso de conflicto entre la norma del derecho internacional y la norma del derecho interno, ha de predominar la primera sobre la segunda. En el concepto de normas de derecho internacional cabe incluir no sólo a los tratados sino también a otras normas del derecho internacional (consuetudinarias o principios generales), que el Estado argentino reconoce, acepta y declara aplicables.

- El Poder Legislativo), aprueba los denominados tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- En caso de que se trate de la aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica se requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de dichos tratados de integración exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara
- También resulta ser atribución del Parlamento lo relativo a legislar en materia aduanera, estableciendo los derechos de importación y exportación.
- Se consagra que no habrá otras aduanas que las nacionales, siendo el interior de la República libre de derechos la circulación y tránsito, de efectos de producción o fabricación nacional, al igual que las mercancías de toda clase despachadas por las aduanas exteriores.

Antecedentes legales y reglamentarios

- Código Aduanero
- Ley 24. 439: Migraciones: -
- Ley de seguros - 17.418
- Resolución Nº 1064/97. Administración nacional de Aduanas: se aprueban medidas orientadas a asegurar el cumplimiento del transito interior y el traslado de mercaderías de importación.
- Resolución 2158/97 Administración nacional de Aduanas: Adóptanse medidas en relación a la garantía otorgada en virtud de los artículos 3° y 4° de la Resolución N° 1064/97.
- Resolución General 7/97 Administración Federal de Ingresos Públicos: Registro de las Empresas de Transporte para el Traslado y el Tránsito Terrestre de Mercaderías de Importación. Constitución de garantías. Modificaciones a la Resolución Nº 1064/97ANA
- Resolución General 285/98 Administración Federal de Ingresos Públicos: Régimen de Contenedores
- Resolución General 1513 Administración Federal de Ingresos Públicos: Régimen de Contenedores. Declaración Simplificada de Tránsito

§ República Federativa del Brasil

Disposiciones constitucionales

La República Federativa del Brasil está formada por la unión indisoluble de los Estados, municipios y el Distrito Federal.

- La República Federativa del Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: Independencia nacional; Prevalencia de los derechos humanos; Autodeterminación de los pueblos; No intervención; Igualdad entre los Estados; Defensa de la paz; Solución pacífica de conflictos; Repudio al terrorismo y al racismo; Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; Concesión de asilo político.
- En el texto constitucional También se establece que la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, tendiente a la formación de una comunidad latinoamericana de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

naciones.

- Es también necesario remarcar que ni la Constitución de ese país ni su jurisprudencia, reconocen supremacía de los tratados internacionales respecto del derecho interno.
- En lo que se refiere a las relaciones internacionales, se prevé la interrelación con los otros estados y la participación en organizaciones internacionales, siendo competencia del Congreso lo atinente a resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos u otros actos internacionales de los que se deriven encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional.
- Las relaciones con los Estados extranjeros las mantiene el Presidente de la República, quien se encuentra facultado para celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a la aprobación del Congreso Nacional. También corresponde al Congreso disponer en lo relativo a límites del territorio nacional, espacio aéreo y marítimo y bienes del dominio de la Unión.

Antecedentes legales y reglamentarios

- Resolución 19/2002
- Instrucción Normativa SRF N° 448 del 06/09/2004: Tránsito aduanero
- Instrucción Normativa SRF N° 248, del 25/11/2002: Tránsito aduanero
- Instrucción Normativa SRF N° 81, del 24/10/1997:Sistema integrado de reglamentación aduanera
- Decreto 4765/2003 (modifica el Decreto 4543/2002. Reglamenta la administración de las actividades aduaneras y la fiscalización y control de operaciones de comercio exterior.

§ República del Paraguay

Disposiciones constitucionales

La República del Paraguay es libre e independiente. Adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

- La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación preindicado.
- Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía mencionada precedentemente.
- En sus relaciones internacionales, la República del Paraguay, acepta el derecho internacional
- La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.
- La aprobación o rechazo de los tratados y demás acuerdos internacionales suscriptos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

por el Poder Ejecutivo corresponde al Congreso.

- Asimismo, le cabe al Presidente de la República el ejercicio de las facultades que se señalan, que se vinculan directa o indirectamente con el objeto del presente análisis: Representar al Estado y dirigir la administración general del país; El manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, puede declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado;
- En lo que se desprende al control de constitucionalidad, corresponde destacar que a la Sala Constitucional le corresponde conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a Constitución en cada caso concreto.

Antecedentes legales y reglamentarios

- Ley nº 827 de seguros
- Ley N° 1899 - Migraciones
- Legislación aduanera Ley Nº 1.173/85
- Decreto Nº 15.813/ Normas reglamentarias para la aplicación de la Ley 1.173 - Código Aduanero.

§ República Oriental del Uruguay

Disposiciones constitucionales

Conforme se determina en su propia Constitución, la República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio, y es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero. La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.

- La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos. En lo que se refiere a los tratados internacionales que celebre la República se habrá de proponer la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. Se consagra asimismo que se procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas.
- Se prevé la intervención del Estado respecto del comercio exterior de la República, protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación.
- Es competencia del Poder Legislativo, entre otras facultades, las siguientes: aprobar o reprobar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.
- Por su parte el Poder Ejecutivo, en lo relativo a la materia en análisis tiene atribuciones en cuanto a Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Antecedentes legales y reglamentarios

Decreto Ley 15.691-84-Código Aduanero del Uruguay

Ley 15.064: se aprueba el convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR.

Ley N° 16.426 del 14 de octubre de 1993

§ República de Bolivia

Disposiciones Constitucionales

La República de Bolivia es un Estado unitario, adoptando para su gobierno la forma democrática representativa.

La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional

- Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, lo que significa que en caso de conflicto entre la norma del derecho internacional y la norma del derecho interno, ha de predominar la primera sobre la segunda. En el concepto de normas de derecho internacional cabe incluir no sólo a los tratados sino también a otras normas del derecho internacional (consuetudinarias o principios generales), que el Estado argentino reconoce, acepta y declara aplicables.

- El Poder Legislativo), aprueba los denominados tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

- En caso de que se trate de la aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica se requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. La denuncia de dichos tratados de integración exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara
- También resulta ser atribución del Parlamento lo relativo a legislar en materia aduanera, estableciendo los derechos de importación y exportación.
- Se consagra que no habrá otras aduanas que las nacionales, siendo el interior de la República libre de derechos la circulación y tránsito, de efectos de producción o fabricación nacional, al igual que las mercancías de toda clase despachadas por las aduanas exteriores.

- En lo atinente a las relaciones internacionales, el Presidente de la República es quien conduce las relaciones exteriores, nombra a los funcionarios diplomáticos y consulares, admite a los funcionarios extranjeros en general, negocia y concluye los tratados con las naciones extranjeras y el que está facultado para modificarlos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- El Poder Legislativo entre otras atribuciones, está facultado para aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.
- La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, está cargo -en cuanto a su conocimiento y resolución- del Tribunal Constitucional, que es independiente y está sometido a la Constitución
- En la Constitución de la República de Bolivia no se incluyen disposiciones que estén referidas a la determinación de una política específica para las zonas de fronteras. Tan sólo se hace alusión en lo relativo al impedimento que rige para los extranjeros en cuanto a la posibilidad de adquirir propiedades dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera.

Antecedentes legales y reglamentarios

- Ley general de aduanas N° 1990
- Ley Nº 1883 (seguros)
- Decreto Ley N° 13344: Inmigración
- Decreto Supremo N° 21945 Pasaportes Oficiales y Diplomáticos (13-05-1988)

§ República de Chile

Disposiciones constitucionales.

El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.

- En lo que respecta a las relaciones internacionales, el Presidente de la República, está facultado para conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso
- En función de ello, corresponde al Congreso, la aprobación o el rechazo de los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley. En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquel, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento.
- En materia de control constitucional, le cabe al Tribunal Constitucional, ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución

Antecedentes legales y reglamentarios

- Ley orgánica del servicio nacional de aduanas
- Decreto de hacienda Nº 329

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relaciones bilaterales en materia fronteriza entre los países miembros del MERCOSUR y sus asociados.

Acuerdos bilaterales

Argentina-Brasil

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscripto en Buenos Aires, el 29 de noviembre de 1988 (Argentina lo ratificó por Ley Nº 23.695). Al amparo del mencionado Tratado, se formalizaron 24 Protocolos con diversas materias específicas. En el Protocolo N° 23, que trata sobre Integración Fronteriza, se estableció un Grupo de Trabajo Permanente constituido en el marco de competencia de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica y se crearon Comités de Frontera.

Argentina Bolivia

Acuerdo sobre Controles Integrados de frontera y Migración, suscripto en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998. Bolivia aprueba y ratifica por Ley Nº 1859 3 de junio de 1998).

Argentina - Chile

- *Tratado entre la Republica Argentina y la Republica de Chile*: Controles Integrados de Frontera (Argentina lo ratifica por la Ley Nº 25.229 Anexo VII)
- *Convenio Argentino-Chileno de transporte terrestre en tránsito* para vincular dos puntos de un mismo país utilizando el territorio del otro (Argentina: Ley 21.458 Anexo VIII): El ámbito de aplicación del Convenio queda limitado a las siguientes regiones y modalidades de tráfico:
  - Con características de tráfico fronterizo o de corta distancia que incluye el tránsito que vehículos de pasajeros o de carga de uno de los países, efectúen en el territorio del otro, a efectos de atender las necesidades de dos provincias colindantes o de dos localidades de una misma provincia de su país.
  - Con características de servicio de larga distancia en tránsito, similares al tránsito para terceros países limítrofes, que está referido al tránsito por territorio argentino de vehículos de pasajeros o de cargas de Chile, para unir las provincias chilenas de Magallanes, Aysen, Chiloé, Llanquihue y Osorno, sin restricciones en el uso de las rutas.
  - Acuerdo Suscripto con la República de Chile para la Cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile

Argentina - Paraguay

Se trata de una frontera que posee cinco Pasos habilitados: Encarnación-Posadas; Alberdi-Formosa; Itá Corá-Itati; Pilar-Puerto Bermejo; y Puerto Falcón-Clorinda. En estos Pasos funcionan Comités de Frontera, en cuya competencia se encuentra la solución de los problemas derivados de la facilitación fronteriza, que involucra a los órganos encargados de la aduana, migración y puertos y trata temas tales como el de la tarjeta vecinal fronteriza, la seguridad pública y la interconexión telefónica, entre otros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Argentina - Uruguay

Entre las iniciativas más importantes de integración fronteriza entre Argentina y Uruguay cabe señalar las siguientes:

En 1986 se establece el Control Unico de Frontera y Documentación Unificada en Fray Bentos Puerto Unzué.

En 1987 se crea el Comité de Frontera (CODEFRO) para atender asuntos aduaneros, migratorios, sanitarios, de transporte, culturales y turísticos en tres puntos de frontera. Este organismo binacional procura para esta región fronteriza mecanismos que favorezcan una mayor articulación productiva, tecnológica, ambiental y social de mutuo beneficio.

Brasil - Bolivia

La región fronteriza que se forma entre los territorios de estos dos países, si bien comparte una extensa franja fronteriza resultan ser muy escasos los puntos de contacto desarrollados a través de la misma. Merece destacarse el proyecto vial de la carretera Puerto Suárez - Santa Cruz de la Sierra, por cuanto es una obra de infraestructura que tendrá un impacto directo en la situación antedicha y sin lugar a duda alguna colaborará a revertirla y a desarrollar un polo potencial de intercambio comercial y social.

Brasil - Paraguay

En las zonas de frontera brasileño-paraguayas se han instalado tres Comités de Frontera: el de Ponta Porá - Pedro Juan Caballero, el de Saltos del Guairá - Guairá y el de Foz de Iguazú Ciudad del Este.[65]

Brasil - Uruguay

A partir de la década de 1990, se establecieron cuatro Comités de Frontera: Chuí-Chuy; Yaguarón - Río Branco: Santa Ana Do Livramento - Rivera: y Quaraí - Artigas. Estos Comités nuclean a funcionarios estatales de diversas competencias y a las fuerzas vivas de la zona de frontera para tratar problemas comunes, cuyas sugerencias de solución son elevadas a las respectivas Cancillerías. En una etapa inicial, estos órganos sirvieron para solucionar parte de las dificultades más evidentes, pero la gran mayoría de los temas importantes han quedado con tratamiento y solución pendiente.

Paraguay - Bolivia

Esta zona de frontera posee puntos de contactos de escaso desarrollo y de baja densidad. Por otra parte, esos puntos se caracterizan por tener una importante complejidad de funcionamiento.

[65] ALADI/SEC/di 1543 11 de julio de 2001

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Bases y puntos de partida para la generación de acuerdos en materia de facilitación e integración de pasos de frontera entre los países del mercosur

Bases para un acuerdo multilateral

Antecedentes de derecho

Tratado de Asunción, ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL PARA LA FACILITACIÓN DE COMERCIO, CONCERTADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY", denominado "ACUERDO DE RECIFE", y en el PRIMER PROTOCOLO ADICIONAL DEL ACUERDO DE RECIFE (Decisiones Nros. 04/00 y 05/00 del Consejo del Mercado Común y la Resolución GMC Nº 49/01)

Antecedentes de hecho

En las distintas normativas regionales, se brinda especial atención al fenómeno fronterizo con el objeto de propender a que el tránsito terrestre por esa zona geográfica se desenvuelva de la forma más adecuada e idónea con el fin de facilitar –entre otras cuestiones de importancia- el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones. Va de suyo que las actividades del comercio internacional y el grado de integración alcanzado por los distintos países, requieren la existencia de operatorias aduaneras que permitan a los exportadores e importadores adoptar aquélla que mejor se adapte a sus necesidades, lo cual debe ir acompañado de ordenamientos normativos nacionales y regionales en materia de transporte internacional que brinde dicha posibilidad.

En la reunión de presidentes de naciones sudamericanas, llevada a cabo en la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL en el mes de septiembre del año 2000, se identificó a la integración física como una necesidad insoslayable para construir los grandes ejes de desarrollo regionales, con relación a distintos sectores de la actividad económica entre los que se incluyó al transporte por carretera,

Objetivos:

- ✓ importancia de los procesos sectoriales de integración
- ✓ mejorar la competitividad y la inserción internacional de las economías sudamericanas;
- ✓ promover el desarrollo económico y social de los países,
- ✓ mejoras en el funcionamiento de los pasos fronterizos en los grandes corredores
- ✓ facilitación del comercio, con la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas que relativas a los controles integrados en frontera entre sus signatarios.
- ✓ aumento de la eficiencia del sistema de transporte por automotor de carácter internacional.
- ✓ desarrollar y modernizar la infraestructura de forma integral;
- ✓ consensuar entre los países de la región los aspectos de mayor importancia en cuanto a la atención de los objetivos señalados.

Problemas:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- ✓ falta de coordinación y armonización en el desenvolvimiento de los organismos involucrados;
- ✓ falta de adecuada infraestructura y el equipamiento;
- ✓ insuficiencia en la dotación y capacitación en materia de recursos humanos
- ✓ ausencia de normas de procedimientos;
- ✓ precariedad en la interconexión de sistemas informáticos;
- ✓ ausencia de un control de gestión específico.

Propuesta:

ensayo experimental, en orden a evaluar el comportamiento de un paso fronterizo sobre la base de un nuevo marco de funcionamiento estructural, que posibilite un mejor desenvolvimiento de la operación del mismo, a través del funcionamiento de un Centro Binacional de Control Integrado, que se desenvuelva bajo la dirección y gestión de un Director Coordinador, con la asistencia de un Consejo Consultivo integrado por un número igual de funcionarios por cada uno de los países involucrados

Pautas del programa experimental:

- ✓ puesta en ejecución de programas experimentales en materia de control integrado en los pasos de frontera.
- ✓ respaldar el establecimiento de Centros Binacionales de Control Integrado, conforme a la normativa consagrada en el ámbito del MERCOSUR, relativos a la facilitación e integración operacional en los ámbitos fronterizos de la región.
- ✓ Promover el establecimiento de un Comité Ad Hoc de seguimiento y evaluación del programa experimental, conformado por los representantes de cada uno los países que integran el MERCOSUR, con independencia del que las partes hubiesen acordado establecer, respecto del desenvolvimiento de la respectiva gestión y ejecución, a fin de posibilitar una activa participación y compromiso regional en búsqueda de las mejores soluciones prácticas para plasmar la iniciativa y analizar su evolución, todo ello sobre la base de las siguientes premisas:

    - Evaluará el curso de los procedimientos relativos al control integrado, las instalaciones mínimas afectadas, las instalaciones complementarias, la conveniencia de su adecuación, el desenvolvimiento del Director Coordinador y del Consejo Consultivo o figura similar, y todas las demás cuestiones que se vinculen con la puesta en funcionamiento del Centro Binacional de Control Integrado.
    - Asesorará sobre cuestiones jurídicas, administrativas, técnicas y operativas, vinculadas al desenvolvimiento del Centro Binacional de Control Integrado, cuando los países involucrados así lo requieran.
    - Promoverá la corrección de eventuales distorsiones de las acciones desplegadas que se ejecuten en el marco del programa experimental, con el objeto de procurar los correctivos necesarios en un marco de inmediatez.
    - Informará a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y a los Subgrupos de Trabajo Nº 2 “Asuntos Aduaneros” y Nº 5 ”Transporte”, y dichos informes, podrán ser materia de análisis y evaluación por parte del GRUPO MERCADO COMUN, pudiendo servir, en su caso, para producir enmiendas y adecuaciones a la normativa comunitaria.
    - Solicitará por la vía correspondiente la asistencia administrativa y técnica a los respectivos países involucrados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Bases para un acuerdo bilateral

Antecedentes de derecho

Tratado de Asunción, ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL PARA LA FACILITACIÓN DE COMERCIO, CONCERTADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY", denominado "ACUERDO DE RECIFE", el PRIMER PROTOCOLO ADICIONAL DEL ACUERDO DE RECIFE (Decisiones Nros. 04/00 y 05/00 del Consejo del Mercado Común y la Resolución GMC Nº 49/01), el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado (Resolución GMC Nº 3/95**)**.

Antecedentes de hecho

En las distintas normativas regionales, se brinda especial atención al fenómeno fronterizo con el objeto de propender a que el tránsito terrestre por esa zona geográfica se desenvuelva de la forma más adecuada e idónea con el fin de facilitar –entre otras cuestiones de importancia- el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones. Va de suyo que las actividades del comercio internacional y el grado de integración alcanzado por los distintos países, requieren la existencia de operatorias aduaneras que permitan a los exportadores e importadores adoptar aquélla que mejor se adapte a sus necesidades, lo cual debe ir acompañado de ordenamientos normativos nacionales y regionales en materia de transporte internacional que brinde dicha posibilidad.

En la reunión de presidentes de naciones sudamericanas, llevada a cabo en la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL en el mes de septiembre del año 2000, se identificó a la integración física como una necesidad insoslayable para construir los grandes ejes de desarrollo regionales, con relación a distintos sectores de la actividad económica entre los que se incluyó al transporte por carretera.

Se ha entendido que los espacios geográficos eran ámbitos de crecimiento económico y de desarrollo social, logros estos que debían ser alcanzados manteniendo incólume el medio ambiente, opinándose asimismo que dicho proceso debía ser acompañado con la incorporación de un adecuado soporte de la tecnología de la información, por cuanto la misma resulta ser una parte esencial de este desarrollo.

Objetivos:

- ✓ importancia de los procesos sectoriales de integración
- ✓ mejorar la competitividad y la inserción internacional de las economías sudamericanas;
- ✓ promover el desarrollo económico y social de los países,
- ✓ necesidad de incrementar en forma sustancial la eficiencia de los agentes públicos y privados, a través de programas de capacitación.
- ✓ armonización de distintos elementos que coadyuvan a elevar la eficiencia en la operatoria en los pasos de frontera.
- ✓ mejoras en el funcionamiento de los pasos fronterizos en los grandes corredores
- ✓ facilitación del comercio, con la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas que relativas a los controles integrados en frontera entre sus signatarios.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- ✓ aumento de la eficiencia del sistema de transporte por automotor de carácter internacional.
- ✓ desarrollar y modernizar la infraestructura de forma integral;
- ✓ consensuar entre los países de la región los aspectos de mayor importancia en cuanto a la atención de los objetivos señalados.
- ✓ perspectiva del paso como un emprendimiento único de carácter binacional, con una dirección y coordinación unificada que amalgame los recursos e instituciones que operan en el mismo, y que utilice las herramientas de control de gestión.

Problemas:

- ✓ falta de coordinación y armonización en el desenvolvimiento de los organismos involucrados;
- ✓ falta de adecuada infraestructura y el equipamiento;
- ✓ insuficiencia en la dotación y capacitación en materia de recursos humanos
- ✓ ausencia de normas de procedimientos;
- ✓ precariedad en la interconexión de sistemas informáticos;
- ✓ ausencia de un control de gestión específico.

Propuesta:

ensayo experimental, en orden a evaluar el comportamiento de un paso fronterizo sobre la base de un nuevo marco de funcionamiento estructural, que posibilite un mejor desenvolvimiento de la operación del mismo.

Finalidad

La puesta en ejecución de un Centro Binacional de Control Integrado en el paso fronterizo de que se trate, debería perseguir como objetivos específicos los siguientes:

- Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera;
- Contribuir al proceso de integración y el impulso de los medios tendientes a plasmar la voluntad política de los gobiernos en este sentido.
- Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros;
- Generar un registro de la información acerca del flujo de personas y equipajes, las mercancías y los vehículos y equipos de transporte de pasajeros y cargas, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables;
- Promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el desplazamiento de las personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, aplicando procedimientos que eviten demoras, así como pérdidas y averías de los equipajes y las mercancías;
- Implantar un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios, sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Mercosur y las normas binacionales que regulan el flujo de personas, equipajes, mercancías y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

vehículos y equipos afectados a los medios de transporte de pasajeros y de cargas por los pasos de frontera, incluyendo la publicación de manuales y guías binacionales de información al público;

Pautas del programa experimental:

Aspectos programáticos

- Adoptar un programa para ser aplicado en forma experimental con el objeto de profundizar el propósito tendiente a lograr la integración binacional, física y funcional respecto de los controles y procesos existentes en el paso de que se trate, para lo cual se decide encarar un conjunto de acciones destinadas a mejorar la eficiencia del comercio carretero internacional.
- El referido programa debería proyectarse sobre la base de:

    - el establecimiento de un Centro Binacional de Control Integrado bajo cualquiera de las modalidades físicas existentes;
    - la integración funcional de los controles e interconexión de sistemas informáticos;
    - la provisión de infraestructura apta para todas las modalidades aduaneras;
    - la propuesta del dictado de normas de procedimiento específicas necesarias para el logro del objetivo;
    - la asignación de dotaciones adecuadas y capacitadas de personal;
    - la implantación de un sistema de control de gestión;
    - la consolidación institucional de una dirección y coordinación unificada;
    - la participación de los agentes privados en funciones consultivas, así como también en lo que respecta a la provisión de infraestructura, y en la colaboración con el desenvolvimiento de la gestión.
    - La creación de grupos técnicos de trabajo, que funcionarán integrados en comisiones binacionales con el objeto de analizar situaciones, flexibilizar posiciones y buscar soluciones y consenso, debiendo elevar propuestas a los organismos competentes.

La dirección y gestión del Centro Binacional de Control Integrado del paso elegido, estaría a cargo de un Director Coordinador[66], el que podría ser designado de común acuerdo por los funcionarios competentes de los respectivos países. El procedimiento de designación, la duración del período del mandato, y las condiciones de permanencia o alternancia de los países, en cuanto a la ocupación del cargo, deberían ser acordados en forma bilateral. El Director Coordinador debería tener las siguientes funciones:

[66] En modo análogo a la Comunidad Andina, podría evaluarse la figura de una Junta de Administradores como órgano a cargo de la coordinación administrativa y operativa del Centro Binacional de Control Integrado, así como también la existencia de una Gerencia dependiente de la Junta de Administradores, cuya función sea la administración integral de los recursos del centro. para la seguridad, las comunicaciones y el mantenimiento de sus instalaciones, coadyuvando asimismo al cumplimiento de las normas y disposiciones de control del transito internacional de personas, vehículos y mercaderías. La gerencia podría contar con una Secretaría, y con distintas unidades dependientes, en las áreas de administración, mantenimiento, seguridad y comunicaciones.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Satisfacer el cumplimiento de los objetivos previstos;
- Promover el funcionamiento de un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan en el paso fronterizo
- Armonizar los procedimientos de trabajo de los servicios básicos;
- Compatibilizar, integrar y complementar la actuación de los distintos organismos de los países involucrados e que desempeñan funciones en el área de Control Integrado.
- compatibilizar criterios referentes a orden, vigilancia, solicitudes de utilización de instalaciones y servicios, horarios de funcionamiento, prevención de siniestros, fluidez de circulación de personas, bienes y vehículos y demás aspectos que conduzcan a la finalidad propuesta.
- promover el establecimiento de las normas Inherentes al desenvolvimiento de la gestión del centro binacional de control integrado, con la finalidad de maximizar la eficacia operativa de la misma.
- asegurar el orden interno del punto de frontera.
- Implementar las medidas operacionales relativas a la seguridad de las instalaciones físicas.
- adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar la seguridad de las personas, de las instalaciones y demás bienes existentes en el punto de frontera, asegurando asimismo, el ejercicio de las atribuciones de los funcionarios de los diferentes organismos Intervinientes de los países involucrados.
- Incrementar la eficiencia de los servicios que se prestan
- Conducir el desenvolvimiento del Consejo Consultivo y decidir en el resultado de las deliberaciones de sus miembros en caso de registrarse un empate en el pronunciamiento de aquellos.
- Analizar y decidir acerca de las propuestas del Consejo Consultivo, ya sea que provengan de los representantes oficiales o de los del sector privado.
- Determinar los horarios de atención
- efectuar la previsión de las necesidades presupuestarias cursándolas a la autoridad competente.
- solicitar a los organismos locales intervinientes la sustitución de funcionarios cuando existieran razones justificadas
- Adoptar cualquier otra medida que contribuya a eliminar obstáculos al tránsito de personas y equipajes, mercancías, y vehículos y equipos de transporte de pasajeros y cargas.

- El Director Coordinador sería asistido por un Consejo Consultivo integrado por un número igual de funcionarios por cada uno de los países involucrados, pudiéndose admitir la participación de los representantes del sector privado en el Consejo Consultivo.
- El Consejo Consultivo debería asumir las siguientes funciones:
  - Asistir al Director Coordinador en cuanto a satisfacer el cumplimiento de los objetivos previstos.
  - Asistir al Director Coordinador en todo aquello que resulte necesario a fin de procurar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan en el paso fronterizo de que se trate.
  - Proponer cursos de acción a fin de armonizar procedimientos de trabajo de los servicios básicos, a fin de incrementar la eficiencia de los mismos;
  - Analizar y evaluar las cuestiones que se someten a su estudio, en especial las

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

propuestas que se realicen a través del sector privado;
- Proponer las sugerencias que se consideren más ventajosas, en cuanto a la determinación de los horarios;
- Proponer cualquier otra medida que contribuya a eliminar obstáculos al tránsito de personas y equipajes, mercancías, y vehículos y equipos de transporte de pasajeros y cargas.

- Se debería promover la conformación de una Comisión de seguimiento y control permanente del funcionamiento del Centro Binacional de Control Integrado, cuyo establecimiento experimental se proyecta, la cual durante la etapa experimental sería designada de común acuerdo entre las partes, a ese sólo efecto y exclusivamente por el período de tiempo de duración del referido programa. Si en el futuro la implantación del Centro Binacional de Control Integrado quedase consagrada en forma definitiva, los países deberían acordar un procedimiento para la composición definitiva de la mencionada Comisión, el período de desempeño de sus integrantes, así como también su constitución, sus facultades expresas y sus pautas de funcionamiento.
- Las partes debería procurar durante el período de funcionamiento del proyecto experimental, que a través de las instancias competentes, se promoviera el dictado de aquellas normas que resulten necesarias para el desenvolvimiento adecuado Centro Binacional de Control Integrado, todo ello exclusivamente con relación a lo que se vincule a la consecución del referido programa experimental, siguiendo para ello los procedimientos formales previstos en los respectivos países, y en los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes. A tal efecto se deberían conformar grupos técnicos de trabajo designados al efecto, los cuales realizarían como tarea previa, una evaluación de aquellos aspectos normativos nacionales y bilaterales que se encuentren vigentes respecto al funcionamiento del paso.
- Las partes deberían requerir a las áreas competentes en cada uno de los países, la adopción de los cursos de acción necesarios con el objeto de determinar la posibilidad de uso de la infraestructura apta existente, pública o privada, para funcionar como áreas afectadas al Centro Binacional de Control Integrado. Los grupos técnicos de trabajo a que se alude precedentemente, deberían asimismo realizar como tarea previa un relevamiento de las particularidades operativas del paso, los recursos disponibles, la infraestructura y equipamiento.

Aspectos reglamentarios, instructivos, aclaratorios y de funcionamiento del Centro Binacional de Control Integrado.

Definiciones

- CENTRO BINACIONAL DE CONTROL INTEGRADO: Organización de carácter binacional conformada en forma conjunta por los entes y organismos de las partes involucradas, que se integra con los recursos humanos y técnicos provistos por las mismas, y que se localizan en una porción del territorio de uno o de ambos países, contiguo al paso de frontera que corresponda, incluyéndose además, las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la concreción de las tareas vinculadas con el control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y demás servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.
- CONTROL INTEGRADO: la verificación del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

por los puntos de frontera, que se realizan en forma única y conjunta en el Centro Binacional de Control Integrado, sobre la base de procedimientos administrativos y operativos secuenciales y simultáneos por parte de los organismos de control de ambos estados parte.

- SEDE DEL CENTRO BINACIONAL DE CONTROL INTEGRADO: lugar físico ubicado en el porción del territorio de uno o de ambos países, contiguo al paso de frontera, con sus respectivas instalaciones donde se realiza el Control Integrado.
- PASO DE FRONTERA: El lugar de vinculación por carretera entre los países que suscriben la presente Acta - Convenio, habilitado por las autoridades competentes para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte de personas y cargas.
- INSTALACIONES: los bienes muebles e inmuebles afectados al funcionamiento del CENTRO BINACIONAL DE CONTROL INTEGRADO de Control Integrado.
- DIRECTOR COORDINADOR: Persona encargada de la dirección, administración, conducción, gestión y coordinación administrativa y operativa del Centro Binacional de Control Integrado.
- CONSEJO CONSULTIVO: cuerpo colegiado integrado por funcionarios de cada uno de los países, y, en su caso, representantes del sector privado, que asistirán al Director Coordinador en todo aquello vinculado al cometido del Centro Binacional de Control Integrado.
- FUNCIONARIOS NACIONALES COMPETENTES: El personal, cualquiera que sea su categoría, perteneciente a los organismos encargados de realizar los controles en el Centro Binacional de Control Integrado.
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y CONTROL PERMANENTE: Grupo de trabajo conformado de común acuerdo entre las partes, que efectuará el control de gestión del desenvolvimiento del Centro Binacional de Control Integrado, e informará a las autoridades competentes, acerca del avance, desarrollo y resultados del programa experimental que se conviene por la presente.
- SERVICIOS PRESTADOS. En el Centro Binacional de Control Integrado se prestarán aquellos servicios básicos a través de los organismos nacionales competentes a fin de facilitar el transporte y tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos a través del respectivo paso de frontera, respecto del cual se establece el Centro Binacional de Control Integrado. Dichos servicios básicos son complementados por aquellas prestaciones adicionales que no constituyen requisito para posibilitar el desplazamiento entre ambos países.

Procedimientos

El Centro Binacional de Control Integrado del paso de frontera debería quedar sometido en cuanto a sus aspectos operacionales y de gestión a las disposiciones que acuerden los países involucrados, quedando reservada a la competencia de cada uno de los aquellos, las cuestiones de índole jurídica, que en virtud de expresas disposiciones constitucionales y legales, no resulte posible declinar en otros órganos que no sean los previstos en el marco institucional de cada estado parte. Asimismo, se deberían observar lo que convengan los estados parte, y lo que se desprenda de los acuerdos bilaterales vigentes en las cuestiones relativas a los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, en todos aquellos aspectos jurídicos, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Las partes, intercambiarán la información respecto de los organismos y de las listas de funcionarios que integran los mismos, que se desempeñarán en el Centro Binacional de Control Integrado. Igualmente harán saber cualquier contingencia que determine la sustitución de alguno de aquellos.

Las partes deberían determinar las instancias judiciales que resultarían competentes y las normas sustantivas y de procedimiento que serían aplicables, en los casos de comisión de presuntos delitos, o de infracciones a normas contenidas en acuerdos regionales o bilaterales, o en las demás reglamentaciones internacionales o de su país, por parte de los funcionarios que se desempeñen en el Centro Binacional de Control Integrado, en ejercicio o con motivo de sus funciones.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

APENDICE I – A - Antecedentes jurídicos multilaterales de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del CONO SUR y MERCOSUR. Descripción de sus contenidos

Antecedentes jurídicos de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del MERCOSUR

Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre

El fenómeno de la vinculación poblacional que se registra entre los países de la región del cono sur de nuestro continente, y los medios tendientes a satisfacer tales requerimientos, ha generado en su oportunidad un foro internacional en América del Sur, en el cual se ha suscripto el ACUERDO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE que rige en la actualidad, el que ha sido inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (A.L.A.D.I.), al amparo del Tratado de Montevideo de 1980[67].

Dicho Acuerdo fue suscripto por las Autoridades competentes de la República ARGENTINA, de la República de BOLIVIA, de la República Federativa del BRASIL, de la REPÚBLICA DE CHILE, de la República del Paraguay, de la República del PERÚ y de la República Oriental del URUGUAY.[68]

Estados parte. Autoridades competentes en la materia. Ámbito de aplicación.

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 58 del mencionado Acuerdo, los países signatarios designaron como organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo en sus respectivas jurisdicciones a los siguientes:

ARGENTINA:

Secretaría de Transportes (Subsecretaría de Transportes Terrestres).

BOLIVIA:

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

BRASIL:

[67] Como antecedente merece citarse el Convenio sobre Transporte Terrestre Internacional suscripto en el año 1966 por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y el Convenio de Transporte Internacional Terrestre (Mar del Plata, 1977), del que formaron parte Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. El mencionado Convenio de Transporte Internacional Terrestre, fue sustituido por el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre, para el transporte que se realice entre los países signatarios que lo hubiesen ratificado. No obstante ello, mantienen plena vigencia los acuerdos de las Reuniones de Ministros de Obras Públicas y de Transporte y de los Organismos Nacionales Competentes de los países del Cono Sur, que fueran adoptados en el marco del Convenio sustituido, en tanto no fuesen incompatibles con lo establecido en el nuevo Acuerdo (artículo 64).

[68] Se encuentra en vigor en todos los países signatarios: Argentina Res. S.S.T. N° del 15/11/90; Bolivia: Ley N° 1158 del 30/5/90; Brasil: Decreto 99.704 del 20/11/90; Chile: Decreto N° 257 del 17/9/91; Paraguay: Decreto N° 10.921 del 17/9/91; Per{u : Decreto Supremo N° 028-91 del 26/9/91 y Uruguay: Res. Del 10/5/91.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ministerio dos Transportes (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e Rede Ferroviária Federal)

CHILE:

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

PARAGUAY:

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (Dirección de Transporte por Carretera)

PERU:

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Dirección General de Circulación Terrestre)

URUGUAY:

Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Dirección Nacional de Transporte)

El Acuerdo vigente está dividido en cuatro capítulos, a saber:

A) CAPÍTULO I	Disposiciones Generales
B) CAPÍTULO II:	Transporte Internacional por Carretera
C) CAPÍTULO III:	Transporte Internacional de mercancías por Ferrocarril (TIF)
D) CAPÍTULO IV:	Disposiciones finales

A su vez también se integran con apéndices y anexos, que se identifican de la siguiente forma:

APÉNDICE 1:	Modelo de Documento de Idoneidad
APÉNDICE 2:	Solicitud de permiso complementario para efectuar servicio internacional de transporte de pasajeros.
APÉNDICE 3:	Modelo de Comunicación de Modificación de la Flota Habilitada.
APÉNDICE 4:	Procedimiento para el otorgamiento de permisos ocasionales en circuito cerrado (pasajeros).
APENDICE 5:	Procedimiento para otorgar el permiso ocasional de transporte de cargas por carretera.

ANEXO I:	Aspectos Aduaneros
ANEXO II:	Aspectos Migratorios

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ANEXO III:	Aspectos de Seguros

Los términos del Acuerdo se aplican al transporte internacional terrestre entre los países signatarios, tanto en transporte directo de un país a otro como en tránsito a un tercer país.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 4º, se aplicará a las empresas que efectúen transporte internacional, así como a su personal, vehículos y servicios que presten en el territorio de cada país signatario, las leyes y reglamentos vigentes en los mismos, salvo las disposiciones que resulten contrarias a lo establecido en el Acuerdo.

En el Artículo 7º se incluye un principio de singular importancia como lo es el vinculado a la *prohibición de efectuar transporte local en territorio de los países signatarios*, respecto de quién se encuentre habilitado de uno de ellos.

Materias comprendidas

Permisos

El permiso originario[69] que uno de los países signatarios hubiese otorgado a empresas de su jurisdicción, será aceptado por el otro país signatario que deba decidir el otorgamiento de un permiso complementario para el funcionamiento de la empresa en su territorio, como prueba de que la empresa cumple todos los requisitos para realizar el transporte internacional en los términos del Acuerdo.[70]

Sobre la base del referido permiso originario, la Autoridad competente del país signatario que hubiese otorgado el mismo deberá extender el documento de idoneidad, de acuerdo al formulario contenido en el Apéndice I, el cual se extenderá en español y portugués, cuando deba ser presentado ante autoridades con distinto idioma oficial. [71]. En el documento de idoneidad se consignará la vigencia del permiso originario y su prórroga.[72] Como se advierte, si se dan por satisfechas las exigencias establecidas en el Acuerdo, el país signatario de que se trate, deberá aceptar el permiso originario otorgado por otro país signatario. Sólo podría no aceptar dicho permiso, y por consiguiente no otorgar el respectivo permiso complementario, cuando el mismo no se ajuste a lo previsto en el Acuerdo, o a lo que los países hubiesen convenido bilateralmente. El permiso originario es entendido como una autorización que para realizar transporte internacional que es otorgada por el país con jurisdicción sobre la empresa de que se trate, mientras que el permiso complementario es extendido por el país de destino o de tránsito a la empresa que posea permiso originario.[73]

[69] El permiso originario relativo a un servicio público de transporte por automotor de personas de carácter internacional, extendido por la autoridad argentina, participa de la naturaleza y caracteres del permiso de servicio público.

[70] Artículo 23 del A.T.I.T..

[71] A.T.I.T., art. 22 4.

[72] A.T.I.T., art. 25 2.

[73] Artículo 19, puntos 13 y 14 del A.T.I.T.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El permiso complementario será otorgado en iguales términos, manteniendo su vigencia mientras el país que otorgó el permiso originario no comunique su caducidad vía télex o facsímile.[74].

El marco del Acuerdo se integra asimismo con los Acuerdos bilaterales o multilaterales que los países signatarios celebren sobre distintos aspectos incluidos en la norma internacional y en especial en materia de reciprocidad en los permisos, regímenes tarifarios y otras cuestiones técnico operativas [75].

Empresas

En el Acuerdo Internacional se incorpora el concepto de empresa, que la define como todo transportador autorizado por su país de origen para realizar tráfico internacional terrestre, en los términos del presente Acuerdo, el término transportador comprende toda persona natural o jurídica incluyendo cooperativas, o similares que ofrecen servicios de transporte a título oneroso. [76]

La empresa es una organización para producir bienes y servicios resultantes de la coordinación sistemática de diversos factores, pero no es un sujeto de derecho. El concepto de empresa es un concepto económico y sólo adquiere significación jurídica a través de la persona de su titular, esto es el empresario[77]

Se ha establecido que el transporte internacional de pasajeros o carga solamente podrá ser realizado por las empresas autorizadas[78], entendiéndose que éstas serán consideradas bajo la jurisdicción del país en que: a) estén legalmente constituidas: b) estén radicados y matriculados los vehículos que utilicen en la prestación de los servicios; y c) tengan domicilio real de acuerdo a las disposiciones legales del país respectivo. [79].

El término *"empresa",* debe ser entendido como identificando a todo transportador autorizado por su país de origen para realizar tráfico internacional terrestre, en los términos del Acuerdo. A su vez, la locución *"transportador"* comprende toda persona natural o jurídica, incluyendo cooperativas, o similares que ofrecen servicios de transporte a título oneroso.

Las empresas deben estar constituidas de acuerdo a la legislación de su país de origen y con domicilio en el territorio del mismo.

Los contratos sociales reconocidos en el país signatario en cuyo territorio la empresa esté constituida y tuviese su domicilio real, serán aceptados por las Autoridades competentes de los otros países signatarios. Cualquier modificación al contrato social, será comunicada a la

[74] A.T.I.T., art. 25 1)

[75] Artículo 14 del A.T.I.T.

[76] Artículo 19. 4 del A.T.I.T.

[77] SOLER ALEU, "Transporte Terrestre", página 5., Zeus, Rosario, 1972, p. 34, párrafo 15.

[78] Articulo 2º del A.T.I.T.

[79] Articulo 2º del A.T.I.T

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

autoridad competente que extendió el permiso originario. Cuando esas modificaciones incidan en los términos del permiso, serán puestas en conocimiento de las Autoridades competentes de los otros países signatarios[80].

Más de la mitad del capital social y el efectivo control de la empresa, estará en manos de ciudadanos naturales o naturalizados del país signatario que otorgue el permiso originario[81]

Parque Móvil

Los vehículos utilizados como flota habilitada para realizar transporte internacional podrán ser de su propiedad o tomadas en arrendamiento mercantil (leasing), teniendo estos últimos el mismo carácter que los primeros para todos los efectos[82] Los vehículos habilitados en un país signatario, serán reconocidos como aptos en los otros países signatarios, siempre que se ajusten a las especificaciones que rigen en la jurisdicción de estos últimos en relación a las dimensiones, pesos máximos y demás requisitos técnicos.[83] La armonización de las cuestiones vinculadas a pesos, dimensiones y demás especificaciones técnicas de los vehículos se lleva a cabo en foros regionales. [84]

En lo que respecta a la habilitación del parque móvil, cabe destacar que el documento de idoneidad a que se hace referencia en el punto anterior, incluye la descripción de los vehículos habilitados.

La inspección mecánica de un vehículo llevada a cabo en su país de origen tendrá validez en el territorio de los demás países signatarios (A.T.I.T., art. 32).

En el documento de idoneidad se especificará el parque móvil que se afectará al servicio. Cuando se modifique dicha flota, no será necesario extender un nuevo certificado de idoneidad, sino que la misma se comunicará vía télex, facsímile u otro medio similar, incluyéndose la actualización de la flota. Las unidades dadas de alta serán autorizadas a operar con la sola exhibición de la copia autenticada del télex o facsímile.[85]

Personal de conducción

La documentación expedida por un país signatario, por la cual se habilite a conducir vehículos que sean afectados a servicios con tráfico internacional, será reconocida como válida por los otros países signatarios. Dicha documentación no podrá ser retenida por infracciones de

[80] A.T.I.T., art. 22 2..

[81] A.T.I.T., art. 22 3..

[82] A.T.I.T., art. 31 1.

[83] A.T.I.T., art. 31. 3.

[84] Subgrupo de Trabajo N° 5 : Transporte e Infraestructura"del MERCOSUR, o también puede abordarse algunos aspectos técnicos, en las reuniones bilaterales que se puedan celebrar en el marco del A.I.T.I. (Artículo 14).

[85] A.T.I.T., art. 22 5.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

tránsito, salvo que la infracción que se pudiese cometer, en atención a que conlleve otra sanción distinta a la pecuniaria, haga necesaria su entrega a la autoridad competente.[86]

Seguros

En el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre, se establece que las empresas que realicen viajes internacionales la obligación de asegurar las responsabilidades emergentes del contrato de transporte, ya sea de carga, de personas y de su equipaje, y la responsabilidad civil por lesiones o daños ocasionados a terceros no transportados. En este último caso la obligación incluye los riesgos de muerte, lesiones o daños.

La obligación es extensiva a los propietarios o conductores de los automotores destinados al transporte propio, pero limitándola a la responsabilidad civil por lesiones, muerte o daños a terceros no transportados. Es decir que el seguro debe cubrir tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual. En ambos casos son considerados validos los seguros cubiertos por empresas aseguradoras del país de origen de la empresa transportista, siempre que tuviesen acuerdos con empresas aseguradoras en el país o países donde transitan los asegurados, para la liquidación y pago de los siniestros de conformidad con las leyes de esos países.[87]

Ahora bien, en defecto de tales acuerdos entre las compañías aseguradoras, parecería interpretando a *contrario sensu* el Artículo 6° del A.T.I.T., que los seguros –en particular los que cubren la responsabilidad extracontractual del transportista- deben ser contratados con aseguradoras de cada Estado por cuyo territorio circule el vehículo, [88]

En cualquier caso la s cantidades mínimas a que deben ascender las coberturas son las que se desprenden del Artículo 5°, del Anexo III. Los aseguradores que asuman la cobertura deben suministrar a los asegurados los certificados de cobertura conforme al modelo que se incluye en el anexo del Acuerdo, a efectos de que sea presentado a las autoridades de control fronterizo.[89]

Asimismo a efectos de instrumentar las normas del Acuerdo y del Anexo en la materia, se prevén mecanismos de cooperación entre las autoridades de los Estados parte, así como entre aseguradores y reaseguradores. En primer lugar se establece que la autoridad de control de divisas de cada país signatario autorizará las transferencias de primas de seguros y de los pagos de indemnizaciones por siniestros y gastos.[90] Además los países se obligan a intercambiar información respecto de las normas vigentes o las que se dicten en el futuro sobre responsabilidad civil y los seguros a que se refiere el Acuerdo, como así también las disposiciones impositivas o de otro carácter que graven las primas cobradas por cuenta de los aseguradores que asuman la responsabilidad por los riesgos en el exterior, como asimismo aquellos gravámenes con respecto a las cuáles dichas operaciones estarían exentas. Las normas de aplicación tenderán a favorecer el desarrollo de la actividad de

[86] A.T.I.T., art. 9 1.

[87] Artículo 6° Anexo III ACUERDO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE (A.T.I.T.)

[88] OYARZABAL, “El Contrato...”cit., página 252

[89] Artículo 4°, Anexo III del A.T.I.T.

[90] Artículo 2°, Anexo III del A.T.I.T.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

seguros de transporte internacional y evitar la doble imposición. [91] . Por {ultimo se promoverán acuerdos entre las entidades aseguradoras o reaseguradoras, con debida intervención y consecuente reglamentación por los organismos de control de seguros de cada país y entre autoridades competentes de control de divisas.[92]

Desde 1991[93] se reconoció la importancia de contar con una póliza única (Argentina – Brasil), si bien se reiteró lo acordado con anterioridad, en el sentido de dejarla a opción del

[91] Artículo 3°, Anexo III del A.T.I.T.

[92] Artículo 7°, Anexo III del A.T.I.T.

[93] 1ra. Reunión Cuatripartita; Brasilia 13 y 14/05/91

Este tema fue considerado en la VII Reunión del SGT Nº 5[93], en donde existió acuerdo en coordinar con los respectivos controles fronterizos para que sea exigida la presentación del certificado de seguro correspondiente.

La necesidad de armonizar las legislaciones en las diferentes áreas –y consecuentemente en el sector seguros- surge de los propósitos y principios establecidos en el Artículo 1° del Tratado de Asunción. Asimismo, si uno de los principios básicos del MERCOSUR es el de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Parte, la seguridad jurídica y el principio de equivalencia imponen la aplicación de idénticas normas a casos semejantes.

En el en el MERCOSUR, existen diferencias no sólo cuantitativas sino también cualitativas en el grado de desarrollo de los mercados de seguros. Cuantitativas en cuanto a los márgenes de solvencia que muestran las compañías aseguradoras de unos y otros mercados. Cualitativas en cuanto se aprecian significativas diferencias de recursos tecnológicos entre los países desarrollados y los no desarrollados (OYARZABAL, Mario J. A. "El Contrato de seguro multinacional" Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenois Aires, 1998, pagina 226.)

Es así que en los países en vías de desarrollo, el Estado puede decidir impulsar medidas de protección estimulando su crecimiento y desarrollo y poniendo a resguardo a las compañías aseguradoras y reaseguradoras locales de la competencia de compañías extranjeras más eficientes y poderosas, competencia esta que los mercados locales difícilmente podrán soportar sin que ello redunde en un cierre generalizado de los operadores locales, lo que acabar? por afectar la credibilidad del sistema.

En cualquier caso, la actitud proteccionista se materializa en el dictado de leyes o disposiciones conicidad generalmente como normas de policía económica. Esta actitud proteccionista se manifiesta en las legislaciones de los Estados miembros del MERCOSUR en el sector de los seguros, tanto en lo referente a la posibilidad o interdicción de contratar seguros o reaseguros directos en plazas extranjeras, cuanto el ejercicio de la actividad aseguradora en la plaza local por parte de sociedades de seguros extranjeras. (OYARZABAL, "El Contrato..." cit., página 226)

a) La legislación de la República Argentina

La ley argentina 12,988, prohíbe "asegurar en el extranjero a personas, bienes o cualquier interés asegurable de jurisdicción nacional ". (Artículo 2, t.o. Decreto 10.307/53)

En lo referente a reaseguros, en su momento, a través de la Ley 14.152 y del Decreto 10.173 se instituyó el monopolio por el Instituto Nacional de Reaseguros (INdeR) de la actividad reaseguradora local, permitiendo a las compañías aseguradoras argentinas la contratación de reaseguros en el extranjero sólo en contadas ocasiones. Dicho monopolio, fue paulatinamente dejado de lado, para culminar con el dictado del Decreto 171/92 el cual derogó el régimen de cesión obligatoria de reaseguros y disolvió el INdeR, lo cual brinda a las sociedades de seguros locales la posibilidad de asegurar en otras compañías reaseguradoras locales o en el extranjero.

En lo que respecta al establecimiento y funcionamiento de compañías aseguradoras en la plaza argentina, la Ley 20.091 que regula la actividad de los aseguradores y su control, establece condiciones de igualdad entre empresas nacionales y sucursales extranjeras, en la medida en que exista radicación de capital de riesgo en el territorio nacional y reciprocidad para con nuestras empresas instaladas en el país del domicilio de la casa matriz. Ello en tanto se hallen autorizadas por la autoridad de control para ejercer la actividad aseguradora.

La excepción a dicha igualdad de tratamiento está dada en los artículos 3 y 4 de la Ley 12.988, según la cual las personas, bienes cosas, muebles e inmuebles, semovientes, responsabilidad o daños dependientes, de propiedad y/o utilizados por la Nación, las provincias, las municipalidades, entidades autárquicas o por personas físicas o jurídicas que exploten concesiones, permisos o tengan franquicias exenciones o privilegios de cualquier índole, en virtud de leyes o disposiciones de autoridades de la Nación, las provincias o las municipalidades, toda clase de bienes que entren al país, cualquiera que sea la forma, cuyo riesgo de transporte a la República sea por cuanta de quien lo reciba, así como los seguros de los bienes que salgan del país,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

cualquiera que sea la forma, cuyo riesgo de transporte al extranjero sea por cuenta de quien lo remita, deben cubrirse exclusivamente en compañías argentinas de seguros.

b) La legislación de la República Federativa del Brasil

En Brasil, tanto el contrato de seguro, como el ejercicio de la actividad aseguradora son regidos por el Decreto Ley 73 del 21 de noviembre de 1966, (modificado por los Decretos leyes 168 del 15 de febrero de 1967 y 296 del 28 de febrero de 1967) reglamentado por el decreto 60.459 del 13 de marzo de 1967, por las disposiciones específicas de los Códigos Civil y Comercial y por las normas emitidas por los organismos del Sistema Nacional de Seguros Privados (el Conselho Nacional de Seguros Privados, la Superintendencia de Seguros Privados y el Instituto de Resseguros do Brasil.

En primer lugar, en cuanto a la adquisición de seguros o reaseguros en el exterior, la posibilidad queda limitada a los riesgos para los cuales no se encuentre cobertura en Brasil o que no convengan a los intereses nacionales. Y aun en estos supuestos, la colocación del seguro o del reaseguro en el exterior será hecha exclusivamente por intermedio del Instituto de Resseguros do Brasil. Además compete al I.R.B. aceptar reaseguros obligatorios o facultativos del país o del exterior, así como retener el seguro aceptado en su totalidad o en parte.

Con relación al ejercicio de la actividad aseguradora en la plaza brasileña, en la Constitución Federal de 1988 se estableció que las compañías de seguros requieren de una autorización gubernamental previa para funcionar y que la participación del capital extranjero en tales compañías será reglamentada por una ley complementaria, teniendo en cuenta especialmente los intereses nacionales y los acuerdos internacionales suscriptos por Brasil. Dicha ley no ha sido sancionada.

En cuanto al ejercicio en Brasil de la actividad aseguradora por parte de sociedades de seguros extranjeras, la misma se encuentra condicionada a la igualdad de condiciones en el país de origen de las empresas o firmas extranjeras para con las sociedades brasileñas que allí decidieran establecerse. incluso se aplican a las sociedades de seguros extranjeras autorizadas a operar en el país las mismas prohibiciones y restricciones equivalentes a aquellas en vigor en el país de la sociedad matriz para las sociedades brasileñas allí instaladas.

En relación con los reaseguros, el ejercicio de la actividad reaseguradora constituye un monopolio del Instituto de Resseguros do Brasil.

c) La legislación de la República del Paraguay

En Paraguay el contrato de seguro en sus diversas especies y el contrato de reaseguro se encuentran regulados en el Código Civil sancionado como Ley 1183 y en la Ley de Seguros 827 del 12 de febrero de 1996. Se trata de normas materiales aplicables a aquellos contratos se de seguros que, conforme a las normas de conflicto del Tribunal con competencia internacional, se rigen por el derecho paraguayo. No contiene norma de conflicto específicas en materia de seguros. En tales circunstancias frente a contratos multinacionales de seguros, hay que acudir a las disposiciones generales del Código Civil paraguayo, en cuyo artículo 17 se dispone que los derechos de crédito se reputan situados en el lugar donde la obligación debe cumplirse.. Si este no pudiere determinarse se reputar situados en el domicilio que en aquel momento tenga constituido el deudor. Es decir que la norma de conflicto paraguaya citada indica como aplicable al contrato de seguro, el derecho del domicilio de la compañía aseguradora. No obstante ello, son pocas las situaciones en que tal norma de conflicto se vuelve aplicable, por cuanto , con excepción de lo dispuesto por los tratados internacionales ratificados por Paraguay, en el Artículo 125 de la Ley 827 se prohíbe la contratación de seguros o de reaseguros en plazas extranjeras sobre riesgos paraguayos.

En cuanto al ejercicio de la actividad aseguradora o reaseguradora en Paraguay por parte de entidades extranjeras, en la ley 827 se establecen condiciones de igualdad para las sociedades nacionales extranjeras, siempre que hayan sido autorizadas para operar por la Superintendencia de Seguros., debiendo reunir la sociedad extranjera determinadas condiciones generales exigidas a las sociedades anónimas constituidas en el país.

d) La legislación de la República Oriental del Uruguay

En Uruguay en la ley 3935 se había declarado el monopolio del Estado al contrato de seguro, por lo que todos los intereses asegurables de jurisdicción uruguaya debían ser asegurados en el Banco de Seguros del Estado. Pero a partir de la sanción de la Ley 16.426 en 1993, la situación cambió radicalmente por cuanto se declaró libre la elección de las empresas aseguradoras para la celebración de seguros sobre todos los riesgos en las condiciones determinadas por la ley, derogándose todas las disposiciones que establecían monopolios a favor del Estado. Sin perjuicio de ello continua siendo monopolio estatal, los contratos de seguros que celebran las personas públicas estatales y los relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Es de destacar que la desmonopolización del mercado asegurador local no significa la libertad de contratar seguros en el extranjero sobre riesgos que puedan acaecer en territorio uruguayo, con dos importantes excepciones: cuando se trate de seguros relativos al transporte y comercio internacionales o cuando así lo dispongan los acuerdos internacionales celebrados por Uruguay, en cuyo caso, la contratación de seguros en el extranjero sobre intereses asegurables de jurisdicción uruguaya es lícito.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En cambio, las entidades aseguradoras instaladas en Uruguay pueden contratar reaseguros en plazas extranjeras. Además en la ley 16426, se contempla la posibilidad de autorizar que entes extranjeros desarrollen dichas actividades en la plaza uruguaya, en tanto se instalen en el país y sean autorizados por la autoridad competente.. Asimismo la legislación uruguaya establece condiciones de igualdad entre empresas nacionales y sucursales extranjeras, debiendo sujetarse a las disposiciones de la Ley 16.426, al Decreto 354/94, y a las normas generales e instrucciones particulares que dicte el Banco Central del Uruguay o de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros.

e) La legislación de la República de Bolivia.

En Bolivia el contrato de seguro se encuentra regulado en el Código de Comercio. En la Ley de entidades aseguradoras, aprobada por el Decreto-ley 15.516/78 se incluye la prohibición de contratar seguros en el extranjero sobre interese nacionales, ya que se prohíbe tomar seguros directos en el exterior del país, debiendo contratarse los mismos con entidades aseguradoras nacionales o extranjeras autorizadas para operar en Bolivia cuando se trate de seguros de personas o de seguros generales. En los seguros de personas cuando los asegurados tengan su domicilio en Bolivia al tiempo de celebrarse el contrato, y en los seguros generales en los siguientes supuestos: en los seguros de bienes que se transporten dentro del territorio boliviano o de este al extranjero y viceversa, en los dos últimos casos, cuando los riesgos corran a cargo de personas domiciliadas en el país; en los seguro de crédito, cauciones y fianzas cuando el riesgo está sujeto a la legislación boliviana; en los seguros de naves y de vehículos matriculados en el país, y en los seguros de bienes e intereses situados en el territorio o en jurisdicción bolivianos. Los bienes e intereses del Estado deben asegurarse en entidades autorizadas a operar en el país.

Con relación a la inversión de capital extranjero en el sector de los seguros, es menester recurrir a las disposiciones generales contenidas en el Decreto Supremo 21.060/85, en donde se establece la igualdad de tratamiento entre las inversiones extranjeras y las de inversiones nacionales en Bolivia con la sola diferencia de un capital inicial determinado para inversores extranjeros. Dicha participación del capital extranjero puede darse mediante la constitución de filiales o el establecimiento de sucursales, o a través de la adquisición de participaciones en el capital de una empresa local de seguros existente. Se considera extranjera tanto a la entidad constituida fuera de Bolivia, cuanto a aquella constituida en el país, pero en la cual la participación directa o indirecta en el capital por parte de inversionista extranjeros (personas naturales o jurídicas) sea mayor al cuarenta y nueve por ciento (49%) y que tal proporción se refleje en la dirección administrativa, técnica, financiera y comercial de la empresa.

Las sociedades constituidas en el extranjero que quieran establecer sucursales en Bolivia, deber requerir autorización de la Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros, previo cumplimiento de las condiciones requeridas por la ley a los aseguradores constituidos en el país y siempre que exista reciprocidad con el país de origen, para lo cual se tendrá en cuenta los convenios internacionales suscriptos por Bolivia.

Las sucursales extranjeras podrán abrir oficinas en el interior del país, previa autorización de la Superintendencia. Para dicha autorización se tendrá en cuenta la conveniencia económica del país, las necesidades específicas del mercado nacional de seguros, las garantías financieras ofrecidas, las perspectivas y características del proyecto, la idoneidad, honorabilidad y solvencia económica de la sociedad extranjera y el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por la ley.

f) La legislación de la República de Chile.

En Chile, las normativas en materia de seguros está contenidas en el Decreto con Fuerza de Ley 251/31, con las modificaciones introducidas especialmente por la Ley 18.660 y 19.301

En lo relativo a la contratación de seguros en el extranjero, se admite que cualquier persona natural o jurídica podrá contratar libremente en el extranjero toda clase de seguros, con excepción de los considerados obligatorios por ley. La contratación de seguros con compañías no establecidas en el país estará gravada con los mismos tributos que puedan afectar a los seguros contratados en compañías nacionales.

Las cuestiones litigiosas que se susciten con motivos de los contratos de seguros directos o reaseguros, serán sometidos a la jurisdicción chilena.

En cuanto al ejercicio de operaciones de seguros en la plaza chilena por parte de empresas extranjeras, en el decreto citado se prohíbe que las compañías aseguradoras extranjeras ofrezcan o contraten seguros en Chile, sea directamente o a través de intermediarios. Para ejercer lícitamente la actividad aseguradora en la plaza chilena es menester que la empresa extranjera instale una representación permanente en la República Cualquier persona natural o jurídica puede constituir una compañía nacional de seguros o reaseguros, independientemente de cual sea el origen de los accionistas. El único requisito que se deberá cumplir es que los fondos que se destinen a tal fin respeten las normativas en materia de cambios internacionales, lo cual implica que el ingreso del capital deberá ser realizado al amparo de alguno de los dos mecanismos vigentes en materia de inversión extranjera. No existe en la normativa disposición alguna que resulte contraria a la inversión extranjera directa en el sector o mediante la adquisición de participaciones en empresas aseguradoras locales, ni definición específica de entidad extranjera, ni habilitaciones o régimen de control específico para las empresas extranjeras, por lo que puede afirmarse la igualdad de trato legal de las sociedades de seguros naciones y extranjeras, quedan estas últimas sometidas en lo referente a los requisitos de autorización, funcionamiento y fiscalización por parte de la Superintendencia de Seguros y Valores y a la normativa vigente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

transportador. Dicho derecho de opción no podía significar la no aceptación de la misma por las autoridades de frontera.

Los conflictos de leyes y jurisdicciones

El A.T.I.T. no contiene normas de conflicto que indiquen el derecho aplicable a los seguros contratados en el marco del mismo. En tales condiciones es menester acudir a las normas de conflicto de fuente convencional o interna según corresponda entre los países respectivos. Así entre Argentina, Bolivia y Perú o entre estos dos últimos países con Paraguay y Uruguay habrá de aplicarse el Tratado de Derecho Comercial de Montevideo de 1989, y entre Argentina, Paraguay y Uruguay resultará de aplicación el Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de Montevideo de 1940, mientras que frente a contratos que vinculen a cualquiera de los países mencionados con Chile o Brasil, el juez con competencia internacional aplicará sus normas de conflicto con fuente interna.[94]

Pero también cabría lícitamente deducir la norma de conflicto del Artículo 6° del Anexo III del Acuerdo, al disponer que la responsabilidad del transportista debe ser cubierta por aseguradores de Estados determinados (del país que otorgue el permiso originario, o de cada país por cuyo territorio circule el vehículo), somete indirectamente el seguro contratado al derecho del Estado del domicilio de la compañía aseguradora.

En cuanto a la actividad reaseguradora, se exige a las entidades extranjeras su inscripción en el "Registro de Reeaseguradores Extranjeros" que lleva la Superintendencia de Valores y Seguros.

El análisis realizado muestra que los miembros del MERCOSUR ha adoptado una actitud proteccionista en materia de seguros. Así existen casos en que el Estado prohíbe absolutamente la contratación directa de seguros sobre intereses de jurisdicción local en plazas extranjeras (Argentina, Bolivia), o bien se restringe su contratación a aquellos riesgos respecto de los cuales no se encuentra cobertura en el país o que no convengan a los intereses nacionales (Brasil, o los riesgos directamente vinculados con el transporte o comercio internacionales (Uruguay).

En otros casos, el Estado decide que los fondos de las entidades deben ser invertidos exclusivamente en la economía local. En el MERCOSUR, sólo la Argentina autoriza a las compañías aseguradoras de su jurisdicción a invertir parte de esos fondos en títulos públicos extranjeros. La finalidad de estas medidas apunta a que la masa de recursos financieros originados a partir de la capitalización de las reservas generadas por los seguros en sus diversos tipos, sea invertida en el mercado local.

En otros casos, los Estados, prohíben o al menos limitan la contratación de reaseguros en el extranjero. En Brasil, las compañías aseguradoras se hallan impedidas de reasegurar directamente los excedentes de sus plenos de retención en el extranjero. La colocación de reaseguros en el exterior está limitada en todos los casos, a aquellos riesgos que no convengan a los intereses nacionales.

La situación es diferente en la Argentina, Paraguay y Uruguay, donde las compañías aseguradoras que actúan en las plazas respectivas pueden contratar libremente reaseguros en el exterior.

En lo referente al tratamiento de la inversión extranjera en el sector de seguros, sea mediante la instalación de sucursales o agencias, sea mediante la adquisición? de acciones o cuotas parte en sociedades locales, se evidencias diferencias sustanciales entre las legislaciones de los socios del MERCOSUR. En Brasil se ha limitado la participación directa o indirecta de capital extranjero en el sector a la mitad del capital social y aun tercio del capital votante. Tales restricciones no se encuentran en Argentina, Paraguay o Uruguay, en donde se permite el libre acceso al sector a las sociedades extranjeras, estableciendo condiciones de igualdad entre empresas nacionales y sucursales extranjeras. Ello sin perjuicio de que en algunos casos se condicione tal igualdad de tratamiento a la radicación de capital de riesgo en el territorio nacional y a la existencia de reciprocidad para las empresas nacionales instaladas en el país del domicilio de la casa matriz (Argentina), o bien que se reserve la cobertura de intereses determinados a los aseguradores nacionales (Argentina) o al ente estatal de seguros (Uruguay), y de que en todos los casos la sociedad extranjera debe solicitar la correspondiente autorización, y someterse a las disposiciones vigentes.

[94] OYARZABAL, “El Contrato...” cit., página 254

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Finalmente y a efectos de determinar los tribunales con jurisdicción internacional en las controversias de seguros que se susciten en la órbita del Acuerdo, han de aplicarse una vez más las normas de jurisdicción convencionales o internas de los países respectivos según el caso.

Fiscalización, quejas, denuncias y sanciones

Cada país signatario efectuará las inspecciones e investigaciones que otro país signatario le solicite, con respecto al desarrollo de los servicios prestados dentro de su jurisdicción. (A.T.I.T., art. 33).

Las quejas o denuncias y la aplicación de sanciones como consecuencia de actos y omisiones contrarios a las leyes y sus reglamentaciones, serán aplicadas por aquel país signatario en cuyo territorio se hubieran producido los hechos, todo ello conforme lo establezca su régimen legal, con independencia de la jurisdicción a la que esté sometida la empresa afectada o por cuyo intermedio se hubieren presentado las quejas o denuncias (A.T.I.T., art. 34 1.).

Las sanciones podrán ser pecuniarias e incluso llegar a la suspensión o caducidad del permiso. Deberán ser graduales, de aplicación ponderada y mantener la mayor equivalencia en todos los países signatarios.[95]

Los representantes legales individualizados en el art. 24, letra b), serán solidariamente responsables del pago de las multas aplicadas a los conductores de los vehículos que hubieren incurrido en infracciones de tránsito. [96]

Por otra parte, cabe señalar que en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I.), se suscribió el Primer Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones como Anexo IV al Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre.

Conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV "Disposiciones Generales" de dicho Protocolo Adicional, el mismo entrará en vigencia a partir de la fecha de su puesta en vigor administrativo por los países signatarios.

Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción fue suscripto el 26 de marzo de 1991 por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. A través del mismo los Estados partes decidieron constituir un mercado común, que se denomina "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR). [97]. A través de dicho instrumento se ha pretendido plasmar un proceso de integración a nivel regional que abarca aspectos políticos, jurídicos y económicos, a fin de procurar la consecución de dicho mercado común que repercuta incluso con relación a indicadores externos respecto de terceros estados.

---

[95] A.T.I.T., art. 34. 2.

[96] A.T.I.T., art. 9 2.

[97] Por el Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – CHILE, celebrado en Potrero de Funes, Provicia de San Luis, República Argentina el 25/6/96 y por el Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – BOLIVIA, celebrado en Fortaleza, Brasil el 17/12/96, se convino la asociación de dichos países con el MERCOSUR.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Se trata de un acuerdo internacional tendiente a la integración de las economías de los Estados Parte que puede ser calificado, además, de "subregional", "abierto", "plurilateral", "provisorio"y "programático.[98]

Es un Acuerdo de integración económica. Su vinculación con el GATT

Se ha expresado que hay una necesaria vinculación entre el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)[99] y el Tratado de asunción. Ello se hace evidente si se tiene en cuenta que todos los países que celebraron este último son partes contratantes del GATT. Argentina Brasil y Uruguay ya lo eran al tiempo de suscribir el tratado de Asunción[100] y Paraguay lo es a partir del 6 de enero de 1993.

Con el Tratado de Asunción sus miembros procuran establecer un régimen preferencial aduanero y comercial en beneficio exclusivo del tráfico entre sus integrantes, constituyendo de ese modo una excepción al sistema general del GATT, habida cuenta que en el Artículo I de este Acuerdo General se impone a sus partes contratantes, el compromiso de no discriminación que se asegura a través de la denominada "cláusula de la nación más favorecida", en virtud de la cual las ventajas arancelarias y comerciales que cualquier Estado Parte hubiera concedido a un producto originario de otro país o destinado a él, deben extenderse "inmediata e incondicionalmente" a todo producto similar originario de los territorios de las demás partes contratantes del GATT o a ellas destinado.

Es por ello que el proyecto del MERCOSUR no podría llevarse a cabo sin contar con la autorización del GATT que permita a los estados interesados exceptuarse de dicho compromiso.[101] Tal autorización ha sido otorgada en forma condicionada por aplicación de lo previsto en el artículo XXIV del Acuerdo General, que permite integraciones económicas entre dos o más países, bajo alguna de esta dos formas: asociación de libre comercio o unión aduanera, siempre que se respeten ciertos requisitos tendientes a evitar desmejorar la situación de los demás estados partes del GATT respecto de aquellos que llevan a cabo la integración.[102]

---

[98]"En la Convención de Viena del 23/5/69 sobre el derecho de los tratados en el Artículo 2, apartado 1, inciso a) se precisa el concepto según el cual se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un documento único en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Esta convención fue aprobada por la R.A. mediante ley 19.865

[99] El GATT firmado en Ginebra erl 30 de octubre de 1947 fue objeto de modificaciones de tal importancia en la Ronda Uruguay iniciada en 1986 y concluida en 1994 con el acta de Marrakech, que para diferenciarlo se decidió denominarlo "GATT de 1994". Este último,. además de crear la Organización Mundial del Comercio amplía su ámbito a la agricultura, a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual.

[100]Argentina aprobó la accesión definitiva al mismo por ley 17.799 del 28/6/68 en los términos del Protocolo firmado el 11/9/67, con su lista anexa. Brasil y Uruguay son partes contratantes desde el 30/7/48 y 6/12/53 respectivamente.

A través de la Ley Nº 24.425 (sancionada el 7 de Diciembre de 1994y promulgada el : 25 de Diciembre de 1994) por la que se aprueba ACTA FINAL EN QUE SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES; LAS DECISIONES, DECLARACIONES Y ENTENDIMIENTOS MINISTERIALES Y EL ACUERDO DE MARRAKECH POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Y SUS CUATRO (4) ANEXOS, suscriptos en Marrakech -REINO DE MARRUECOS- el 15 de abril de 1994.

[101] BASALDUA, Ricardo Xavier "El MERCOSUR y las etapas de la integración" EL DERECHO 160-818

[102] BASALDUA, Ricardo Xavier "El MERCOSUR y las etapas de la integración" EL DERECHO 160-818. El citado autor señala que en En el párrafo 8 de dicho artículo se precisa que el concepto de unión aduanera a los efectos de la aplicación de dicho Acuerdo, diciéndose que se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El objetivo que se persigue en el Tratado de Asunción (mercado común), aunque no esté dicho en forma expresa, implica la constitución de una unión aduanera en la cual habrá de asentarse el Mercado Común del Sur.

Es un Acuerdo Subregional. Su vinculación con la ALADI.

El Tratado de Asunción se encuentra insertado dentro de otro acuerdo regional más amplio, el vinculado con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), originada en el Tratado de Montevideo del 13 de agosto de 1980, que también constituye una excepción al régimen general del GATT y que proclama como objetivo a largo plazo el establecimiento del "mercado común latinoamericano" Es entonces que el Tratado de Asunción constituye un acuerdo Subregional con un objetivo más reducido: la creación del Mercado Común del Sur.[103]

Ahora bien, de conformidad a los artículos 5º y 44 del Tratado de Montevideo, los once países que la integran la ALADI[104] deben otorgarse recíprocamente una preferencia regional con relación al nivel que rija para terceros países; asimismo las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que un país miembro conceda a los productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, será inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros.

En consecuencia, el Tratado de Asunción constituye una excepción a dicho régimen de extensión y para sortear este compromiso se debió presentar el tratado ante la ALADI, como un Acuerdo de Alcance Parcial, previsto en el artículo 7º del Tratado de Montevideo que se registró bajo el Nº 18 como una de sus especies, el Acuerdo de Complementación Económica"[105] suscripto el 29 de noviembre de 1991 por los Estados del MERCOSUR[106]

Es un acuerdo abierto.

En el Artículo 9º del Tratado de Montevideo de 1980 se determina que los acuerdos de alcance parcial, como lo es a su respecto el Tratado de Asunción, deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás estados miembros de la ALADI. En igual sentido, en el artículo 20 del Tratado de Asunción se dispone que: *"El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicites presentadas por países miembros de la ALADI que no forme parte de esquemas de integración subregional o de una asociación*

---

territorio aduanero de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas excepto algunas expresamente determinadas, sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorio que no están comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos.

Por su parte se define a la zona de libre comercio, al grupo de territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con excepción de las expresamente autorizadas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

[103] Basaldua, Ricardo Xavier "El MERCOSUR y las etapas de la integración" EL DERECHO 160-818
[104] Aregnitna, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú Uruguay y Venezuela.
[105] ACE, Nro. 18
[106] Basaldua, Ricardo Xavier "El MERCOSUR y las etapas de la integración" EL DERECHO 160-818

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

extraregional". En tal sentido Bolivia integra el Grupo Andino y Chile se retiró del mismo en 1976.[107]

Al respecto cabe destacar la situación de Bolivia y Chile respecto a su integración en el MERCOSUR.

Es un Acuerdo plurilateral

En atención a que el Tratado regula las relaciones entre cuatro Estados Partes con el objetivo de actuar conjuntamente para establecer entre ellas un mercado común, a lo que se suma la prevista posibilidad de que en el futuro se incorporen otros Estados, derivada de su carácter de acuerdo "abierto", se puede afirmar que se está en presencia de un acuerdo "plurilateral".

Es un Acuerdo provisorio

Según lo previsto en el artículo XXIV del GATT, párrafo 5, inciso c) el acuerdo que contenga un plan y un programa para el establecimiento en un plazo razonable de una unión aduanera o de una asociación de libre comercio, constituye un acuerdo provisional "que debe ser notificado alas partes contratantes, las cuales podrán observarlo a sí como formular recomendaciones, las que han de ser tomadas en consideración por los estados interesados en la constitución de la misma."

Asimismo también es un acuerdo programático, ya que contiene un programa a cumplir regulando distintas etapas.

Son fuentes jurídicas del MERCOSUR:

a) El Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos adicionales o complementarios.

b) Los acuerdos celebrados en el marco del MERCOSUR.

c) Las Decisiones de los órganos del MERCOSUR incluidas las dictadas durante el período de transición (desde la creación del MERCOSUR hasta la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto.

[107] En la Decisión CMC Nº 18/04, se encuentra previsto el Régimen de participación de los estados asociados al MERCOSUR.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estructura institucional[108]

El 17 de diciembre de 1994 los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay suscribieron el Protocolo de Ouro Preto que consta de 53 artículos y un Anexo , e introduce modificaciones fundamentales al Tratado de Asunción.

Conforme al artículo 1º del Protocolo, la estructura institucional del MERCOSUR está compuesta por los siguientes órganos:

1) El Consejo del Mercado Común (C.M.C.)

2) el Grupo del Mercado Común (G.M.C.)

3) La Comisión de Comercio del MERCOSUR (C.C.M.)

4) La Comisión Parlamentaria Conjunta (C.P.C.)

5) El Foro Consultivo Económico Social (F.C.E.S.)

6) La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (S.A.M).

[108] La Decisión N° 59 del Consejo del Mercado Común. 14 de Diciembre de 2000, está referida a la RESTRUCTURACION DE LOS ORGANOS DEPENDIENTES DEL GRUPO MERCADO COMUN Y DE LA COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR.

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 6 de la misma, se decide dotar al Grupo Mercado Común de la siguiente estructura:

A-Subgrupos de Trabajo

SGT-1: Comunicaciones; SGT-2: Aspectos Institucionales; SGT-3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; SGT-4: Asuntos Financieros; SGT-5: Transportes; SGT-6: Medio Ambiente; SGT-7: Industria; SGT-8: Agricultura; SGT-9: Energía y Minería; SGT-10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; SGT-11: Salud; SGT-12: Inversiones; SGT-13: Comercio Electrónico; SGT-14: Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial

B-Reuniones Especializadas

Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y recuperación de droga dependientes Mujer Ciencia y Tecnología Turismo Promoción Comercial Municipios/Intendencias del MERCOSUR Infraestructura de la Integración

C-Grupos "Ad Hoc" Concesiones Sector Azucarero Compras Gubernamentales Relacionamiento Externo; D-Comité de Cooperación Técnica; E-Comité de Directores de Aduana; F-Comité de Sanidad Animal y Vegetal; G-Grupo de Servicios: Los Grupos "Ad Hoc" tendrán duración limitada al cumplimiento de sus respectivos mandatos.

Por el Artículo 8 se decide dotar a la Comisión de Comercio del MERCOSUR de la siguiente estructura:

Comités Técnicos: CT-1: Aranceles Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT-2: Asuntos Aduaneros; CT-3: Normas y Disciplinas Comerciales; CT-4: Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; CT-5: Defensa de la Competencia; CDCS: Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias; CT-7: Defensa del Consumidor

Esta Decisión no necesitó ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de organización o funcionamiento del MERCOSUR.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los tres órganos citados en primer término tienen capacidad decisoria. Los restantes no, siendo la C.P.C. y el F.C.E.S. de naturaleza consultiva, y la S.A.M. de neto corte administrativo.

El *Consejo del Mercado Común* es el órgano superior del MERCOSUR, a quien le corresponde la conducción política del proceso de integración mediante el dictado de Decisiones obligatorias para los Estados Partes. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía,.o sus equivalentes de los Estados Partes.

Entre sus funciones y atribuciones cabe destacar las siguientes: a) negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales; b) ejercer la titularidad de la personería del MERCOSUR; y c) crear, modificar o suprimir los órganos auxiliares que estimen pertinentes.

El *Grupo Mercado Común* es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y está compuesto por 4 miembros titulares y 4 alternos por cada estado parte, debiendo ser obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía, o sus equivalentes y de los Bancos Centrales.

Entre sus funciones y atribuciones pueden citarse: a) Convocar a representantes de los órganos de la Administración Pública de los Estaos Partes o de la Estructura institucional del MERCOSUR a fin de elaborar y proponer medidas concretas; b) Proponer proyectos de "Decisiones" al Consejo del Mercado Común y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las tomadas por éste; c) crear , modificar o suprimir órganos tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas; d) aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual presentada por la Secretaría Administrativa. Un análisis compatibilizado del tema hace que deba interpretarse que el Grupo Mercado Común propone y el Consejo del Mercado Común decide en base a tal propuesta.[109]

Asimismo el *Grupo Mercado Común*, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común puede negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales, pudiendo a su vez subdelegar los referidos poderes a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, de haber sido autorizado para ello. El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante "Resoluciones".

La *Comisión de Comercio del MERCOSUR* es el tercer órgano con capacidad decisoria siendo sus "Directivas o propuestas" obligatorias para los estados partes. Su principal función es asistir al Grupo Mercado Común, velando por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los estados partes y efectuando el seguimiento y supervisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra MERCOSUR y con terceros países.[110] A la función citada se le suma la

[109] Bonzon Rafart, Juan Carlos "El MERCOSUR y la Importancia del Protocolo de Ouro Preto" EL DERECHO. Tomo 162, página 962

[110] Entre los temas importantes referidos a sus funciones, se pueden citar la estructura y nivel de los aranceles de importación, los estímulos a las exportaciones, la eliminación de restricciones no arancelarias, la armonización de las prácticas y normas comerciales, en especial las relativas la defensa del consumidor. Entre otras funciones figuran la de establecer Comités Técnicos, la de proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificación de las existentes en materia comercial y aduanera y el adoptar su Reglamento Interno, que debe ser aprobado por el Grupo Mercado Común.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

consideración de los eventuales conflictos suscitados por el intercambio comercial, ya sea que las demandas sean presentadas por los Estados Partes o por particulares.

La *Comisión Parlamentaria Conjunta* es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, integrado por igual número de parlamentarios de los estados parte, los cuáles son designados por los respectivos Parlamentos Nacionales.

Las funciones de la *Comisión Parlamentaria Conjunta* son: a) acelerar los procedimientos internos de cada Estado Parte para lograr la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR; b) acelerar el proceso de integración mediante la armonización de las legislaciones nacionales y c) examinar los temas prioritarios que ponga a su consideración el Consejo del Mercado Común. Su accionar se plasmará en "Recomendaciones" al Consejo del Mercado Común que serán elevadas a través del Grupo Mercado Común.

El *Foro Consultivo Económico Social* está integrado por los sectores privados de los Estados Partes. Representa a los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes por cada Estado Parte.

La *Secretaría Administrativa del MERCOSUR* es el órgano de apoyo operativo de los restantes órganos del MERCOSUR, y tiene su sede permanente en la Ciudad de MONTEVIDEO. Entre sus funciones, cabe mencionar las siguientes: a) archivar toda la documentación oficial del MERCOSUR; b) publicar en el Boletín Oficial del MERCOSUR, las normas dictadas por los órganos comunitarios; c) traducir las normas comunitarias al castellano y portugués, declarados idiomas oficiales y d) registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos y desempeñar otras tareas determinadas por el Protocolo de Brasilia del 17/12/1991 (solución de controversias).

El MERCOSUR tiene "personalidad jurídica de Derecho Internacional" Las "Decisiones" de los órganos del MERCOSUR serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.[111] Los Estados Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para implementar en sus respectivos territorios las decisiones emanadas de los órganos del MERCOSUR.

Para garantizar la vigencia simultánea en los territorios de los Estados Partes, de las decisiones de los órganos del MERCOSUR se fija el siguiente procedimiento: a) Los Estados partes incorporan la norma comunitaria a su derecho interno y comunican tal novedad a la Secretaría Administrativa; b) incorporada la norma comunitaria por los derechos internos de todos los Estados Partes, la Secretaría Administrativa informa a éstos de tal hecho y c) Las normas comunitarias entran en vigor simultáneamente 30 días después de tal comunicación, lapso en el cual los Estados Partes deben dar publicidad del inicio de la vigencia por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.[112]

[111] El término "Decisiones" es omnicomprensivo de las Decisiones tomadas por el Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas o Propuestas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

[112] Bonzon Rafart, Juan Carlos "El MERCOSUR y la Importancia del Protocolo de Ouro Preto" EL DERECHO. Tomo 162, página 962

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

APENDICE I - B - Antecedentes jurídicos multilaterales de alcance regional en materia de integración y fronteras en el ámbito del CONO SUR y MERCOSUR. Descripción de sus contenidos

Régimen de participación de los estados asociados al MERCOSUR. Decisión CMC Nº 18/04

Los Países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, solicitar adquirir la condición de ***Estado Asociado al MERCOSUR.***

Los Países interesados en adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR deberán presentar la solicitud respectiva al Consejo del Mercado Común, adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, y adherir igualmente a la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR", celebrado el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes, Pcia. de San Luis, República Argentina. La condición de Estado Asociado será atribuida por Decisión del Consejo Mercado Común .

En todos los casos la participación de los Estados Asociados, así como la agenda de los temas a tratar, deberá ser aprobada por los Coordinadores Nacionales de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, del órgano de que se trate y puesta en conocimiento del órgano decisorio correspondiente, cuando sea el caso.

La *Decisión CMC Nº 18/04* no necesita ser incorporada al ordenamiento juridico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

Acuerdo de Recife[113]. Decisión CMC N° 4/00

A los fines del referido Acuerdo se entiende por:

***CONTROL*:** la verificación, por parte de las autoridades competentes, del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas por los puntos de frontera.

***CONTROL INTEGRADO*:** la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y,

[113] Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio, concertado entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, denominado “Acuerdo de Recife”, que persiguió la finalidad de establecer las medidas técnicas y operativas a fin de regular los controles integrados en frontera entre los países signatarios define entre otros conceptos el de “área de control integrado”, “país sede”, “país limítrofe” y “punto de frontera”. Conforme al Artículo 4º de la Decisión CMC Nº 4/00, El texto revisado, ordenado y consolidado del “ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL PARA LA FACILITACIÓN DE COMERCIO, CONCERTADO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, denominado “ACUERDO DE RECIFE”, con las modificaciones introducidas en la mencionada Decisión, consta en el Anexo a ésta y forma parte de la misma. Asimismo, por el Artículo 5º de la Decisión CMC Nº 4/00, queda revocada la Decisión del CONSEJO DEL MERCADO COMÚN N° 5/93 Anexo I) A protocolizar en ALADI como AAP.PC. Publicado en el BOM Nº 15, Diciembre de 2000. Sin información sobre su internalización.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control.

***ÁREA DE CONTROL INTEGRADO*:** la parte del territorio del País Sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el Control Integrado por parte de los funcionarios de dos países.

***PAÍS SEDE*:** país en cuyo territorio se encuentra el Área de Control Integrado.

***PAÍS LIMÍTROFE*:** país vinculado por un punto de frontera con el País Sede.

***PUNTO DE FRONTERA*:** el lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas.

/***INSTALACIONES:*** los bienes muebles e inmuebles que constan en el Área de Control Integrado.

FUNCIONARIO la persona, cualquiera sea su rango, perteneciente a los organismos encargados de realizar los controles.

***LIBRAMIENTO*:** el acto por el cual los funcionarios responsables del control integrado autorizan a los interesados a disponer de los documentos, vehículos, mercaderías o cualquier otro objeto o artículo sujeto a dicho control.

***ORGANISMO COORDINADOR*:** el organismo que determinará cada Estado Parte, que tendrá a su cargo la coordinación administrativa en el Area de Control Integrado.

El control del país de salida se realizará antes del control del país de entrada.

Los funcionarios competentes de cada país ejercerán, en el Area de Control Integrado, sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte. Para tal fin se entenderá que:

La jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe se considerarán extendidas a dicha Área.

- Los funcionarios de ambos países se prestarán ayuda para el ejercicio de sus respectivas funciones en dicha Área, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el servicio.
- El País Sede se obliga a prestar su cooperación para el pleno ejercicio de todas las funciones ya mencionadas y, en especial, el traslado de personas y bienes hasta el límite internacional a fin de que se sometan a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales del País Limítrofe, cuando sea el caso.
- Deberá considerarse, a los efectos del control aduanero, como extensión del Área de Control Integrado, a la vía terrestre, establecida de conformidad entre los Estados Partes, comprendida entre las instalaciones del Área de Control Integrado y el Punto de Frontera.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, todos los procedimientos relativos a los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, deberán ejecutarse exclusivamente en el Área de Control Integrado.

Para los efectos de la realización del Control Integrado, se deberá entender que:

- Autorizada la entrada de personas y/o bienes, se otorgará a los interesados la documentación que los habilita para el ingreso al territorio.
- En caso de que el País Sede sea el país de entrada y las autoridades del País Limítrofe no autoricen la salida de personas y/o bienes, éstos deberán retornar al territorio del país de salida.
- En caso de que se haya autorizado la salida de personas y no se autorice su ingreso por la autoridad competente en razón de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, aquellas no podrán ingresar al territorio del país de entrada, debiendo regresar al país de salida.
- En la hipótesis de haberse autorizado la salida de bienes y no su ingreso, frente a la aplicación de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, por no ser posible su libramiento con los controles efectuados en el Area de Control Integrado, aquellos podrán ingresar al territorio a fin de que se hagan los controles y/o las intervenciones pertinentes.

Los organismos nacionales competentes concertarán acuerdos operativos y adoptarán sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, editando para ello, los actos pertinentes, para su aplicación.

Las autoridades del País Sede suministrarán a los funcionarios del País Limítrofe, para el ejercicio de sus funciones, la misma protección y ayuda que a sus propios funcionarios. Por otra parte, los organismos del País Limítrofe adoptarán las medidas pertinentes a fin de asegurar la cobertura médica a sus funcionarios en servicio en el País Sede. Por su parte, éste se compromete a proporcionar la asistencia médica integral que la urgencia del caso requiera.

Los organismos coordinadores del Área de Control Integrado deberán intercambiar las listas de los funcionarios de los organismos que intervienen en esa Área, comunicando de inmediato cualquier modificación introducida a las mismas. Asimismo, las autoridades competentes del País Sede se reservan el derecho de solicitar la sustitución de cualquier funcionario perteneciente a institución homóloga del otro país, en ejercicio en el Area de Control Integrado, cuando existan razones justificadas. Los funcionarios no comprendidos en las listas mencionadas, despachantes de aduana, agentes de transporte, importadores, exportadores y otras personas del País Limítrofe, ligados al tránsito internacional de personas, al tráfico internacional de mercaderías y a medios de transporte, estarán autorizadas a dirigirse al Área de Control Integrado, con la identificación de su cargo, función o actividad, mediante la exhibición del respectivo documento.

El personal de empresas prestadoras de servicios, estatales o privadas, del País Limítrofe estará también autorizado a dirigirse al Área de Control Integrado, mediante la exhibición de un documento de identificación, cuando vaya en servicio de instalación o mantenimiento de los equipos pertinentes de los organismos del País Limítrofe, llevando consigo las herramientas y el material necesario.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los funcionarios que cometan delitos en el Área de Control Integrado, en ejercicio o con motivo de sus funciones, serán sometidos a los tribunales de su país y juzgados por sus propias leyes.

Los funcionarios que cometan infracciones en el Área de Control Integrado en ejercicio de sus funciones, violando reglamentaciones de su país, serán sancionados conforme las disposiciones administrativas de este país.

Fuera de las hipótesis contempladas en los párrafos anteriores, los funcionarios que incurran en delitos o infracciones serán sometidos a las leyes y tribunales del país donde aquellos fueron cometidos.

Estarán a cargo:

a) Del País Sede:

- Los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios.
- Los servicios generales, salvo que se acuerde un mecanismo de coparticipación o compensación de los gastos.

b) Del País Limítrofe:

- El suministro de su mobiliario, para lo que deberá acordar con la autoridad competente del País Sede.
- La instalación de sus equipos de comunicación y sistemas de procesamiento de datos, así como de su mantenimiento y el mobiliario necesario para ello.
- Las comunicaciones que realicen sus funcionarios en las áreas mencionadas, mediante la utilización de equipos propios, que se considerarán comunicaciones internas de dicho país.

Le será permitido al País Limítrofe, por las autoridades competentes del País Sede, sin cargo para éste, salvo acuerdo de reciprocidad de tratamiento entre los Estados Partes, la instalación de sus sistemas de comunicación telefónica, de transmisión de datos, de satélite y de radio, siempre y cuando se apliquen los procedimientos contenidos en la Resolución GMC N° 45/99 o sus modificatorias.

El Acuerdo está abierto a la adhesión, previa negociación, de los restantes países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El Acuerdo regirá a partir de la fecha de su suscripción y tendrá duración indefinida.

Los organismos nacionales competentes debían tomar las medidas que lleven a la más rápida adaptación de las instalaciones existentes, y adoptar las medidas necesarias, para que los organismos encargados de ejercer los controles a los que se refiere el Acuerdo funcionen las 24 horas de cada día, todos los días del año.

Los Estados Partes, en la medida de lo posible y cuando las instalaciones existentes y el movimiento registrado así lo aconsejen, tratarán de establecer los controles integrados, según el criterio de país de entrada / país sede.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife

Decisión CMC N° 5/00 (Texto revisado, ordenado y consolidado por la. Decisión CMC N° 5/00. Anexo II)

El referido Protocolo contiene disposiciones relativas a:

- controles aduaneros
- controles migratorios
- controles fitosanitarios
- controles zoosanitarios
- controles de transporte

Los controles aduaneros a realizar por los funcionarios en el Área de Control Integrado se refieren a:

a) los diversos regímenes aduaneros de los Estados Partes que regulan la salida y entrada de mercaderías;
b) los despachos de exportación y de importación de mercaderías por el régimen especial de comercio o tráfico fronterizo;
c) el egreso e ingreso de vehículos particulares o privados y de transporte de pasajeros y de mercaderías, incluido el tránsito vecinal;
d) el equipaje acompañado de viajeros.

En los **derechos de importación** bajo el régimen general de mercaderías cuyas solicitudes se documenten y tramiten por ante alguna de las oficinas aduaneras fronterizas de los Estados Partes, se establece la siguiente distinción:

a) Despacho de mercadería que no ingrese a depósito. podrá documentarse el despacho, intervenirse la documentación, autorizarse su trámite y, en su caso, pagarse los tributos ante la oficina de aduana interviniente, con carácter previo al arribo de la mercadería al Área de Control Integrado y con arreglo a la legislación vigente. Los funcionarios del país de ingreso en ocasión de su intervención, verificarán la mercadería y la documentación de despacho previamente intervenida y autorizada, y de no mediar impedimentos, cumplirán ésta, disponiendo consecuentemente su libramiento.

b) Despacho de mercadería que ingrese a depósito. En este caso los funcionarios aduaneros, una vez concluida la intervención de los del país de salida, dispondrán el traslado de la mercadería al recinto habilitado al efecto, con los recaudos y formalidades de rigor y a los fines del sometimiento a la intervención aduanera correspondiente.

En los **despachos de exportación** del régimen general de mercaderías, los funcionarios darán cumplimiento al control aduanero de salida en el Área de Control Integrado, disponiendo en su caso el libramiento de las mercaderías a los fines de la intervención del funcionario del país de entrada.

Los Estados Partes podrán aplicar criterios de control selectivo respecto de las mercaderías sometidas a despacho, tanto en el régimen de exportación como de importación.

En las operaciones de exportación e importación de mercaderías por el régimen especial de comercio o tráfico fronterizo, se establece que:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

a) La registración y habilitación de las personas beneficiarias de este régimen se realizará conforme la legislación vigente en los Estados Partes.

b) El control en lo referente a la salida y entrada de mercaderías al amparo de dicho régimen será efectuado por los funcionarios destacados en el Área de Control Integrado de conformidad a la secuencia salida/entrada.

Con respecto **al egreso e ingreso de vehículos particulares** se establece que:

a) La registración y el control aduanero del egreso e ingreso se ejercerá en el Área de Control Integrado por parte de los funcionarios aduaneros del país de salida y del país de entrada, en su respectivo orden.

b) A los fines de la registración se utilizarán los formularios vigentes, o los sistemas de registraciones sustitutivos que se implementen.

c) De suprimirse la registración, de egreso e ingreso para los vehículos comunitarios, los controles inherentes a su tránsito se ajustarán a la disposición especial que a tal fin se establezca, y de conformidad a lo prescripto en el Capítulo I, Artículo 1º, "Proyectos, Principios e Instrumentos" del Tratado de Asunción relativo a la libre circulación de bienes.

En el egreso e ingreso de medios de transporte de pasajeros y de mercaderías se establece que:

a) Los medios de transporte ocasionales de personas y mercaderías deberán contar con la habilitación correspondiente para la prestación de dichos servicios, expedida por las oficinas competentes de los Estados Partes.
b) Los procedimientos para el egreso e ingreso serán análogos a los establecidos para los vehículos particulares.
c) Los medios de transporte regulares de pasajeros y mercaderías que cuenten con la habilitación correspondiente expedida por la oficina competente de los Estados Partes, podrán egresar e ingresar bajo los regímenes de exportación y de admisión temporarias, sin necesidad de solicitud de presentación de garantía alguna.
d) Cuando los medios de transporte a los que se refieren los apartados precedentes debieran ser objeto de trabajos de reparación, transformación o cualquier otro perfeccionamiento, las respectivas operaciones quedarán sometidas a los regímenes que en cada caso, resultaren aplicables según la legislación vigente en los Estados Partes.
e) En todos los aspectos no contemplados, serán de aplicación las normas citadas en el Anexo I, Aspectos Aduaneros, del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los Países del Cono Sur.

En el egreso e ingreso de vehículos por el régimen especial de tránsito vecinal fronterizo, se establece que la registración, otorgamiento de los "Permisos de Tránsito Vecinal Automotor" y su regulación y modalidades de funcionamiento se ajustará a las normas vigentes en los Estados Partes.

En el régimen de equipaje acompañado de los viajeros o turistas se implementará la utilización de sistemas de control selectivo, adaptados a las características estructurales y operacionales de las Áreas de Control Integrado.

Las autoridades aduaneras fronterizas con jurisdicción en las Áreas de Control Integrado,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

estarán facultadas para la autorización, por medio de un procedimiento simplificado, de la exportación o la admisión temporaria de bienes que, con motivo de la realización de congresos, competencias deportivas, actuaciones artísticas o similares, fueren realizadas por y para residentes permanentes en las localidades fronterizas vecinas. Dichas solicitudes se instrumentarán mediante la utilización de un formulario unificado suscripto en forma conjunta por el peticionante interesado y el organizador del evento y sin otro requisito y/o garantía alguna, asumiendo éstos, las responsabilidades ante su incumplimiento, por los tributos y/o penalidades emergentes.

Los **controles de salida y entrada de personas** en el territorio de un Estado Parte estarán sujetos a la verificación por parte de los funcionarios competentes de ambos países situados en el Área de Control Integrado.

El control de las personas por el país de salida, se efectuará antes del control del país de entrada.

En el Área de Control Integrado cuando se comprobaren infracciones a las disposiciones vigentes, los funcionarios del país limítrofe se abstendrán de extender la documentación habilitante de salida - de existir - y solicitarán a la autoridad competente del país sede la colaboración prevista en el artículo 3º, literal c), del Acuerdo de Recife.

Los funcionarios que realicen los controles migratorios exigirán, según corresponda, la documentación hábil de viaje que cada uno de los Estados Partes determine, o aquella unificada que se acuerde conjuntamente.

Los funcionarios solicitarán a las personas que transiten por el territorio de los Estados Partes, los siguientes datos en los formularios que en cada caso se determinen: 1) Apellido y nombre; 2) Fecha de nacimiento; 3) Nacionalidad; 4) Tipo y número de documento; 5) País de residencia; 6) Sexo.[114]

Tratándose de menores de edad, los funcionarios que realizan los controles de salida, solicitarán permiso o autorización de viaje, de conformidad con la legislación vigente en el Estado Parte de la nacionalidad del menor. Cuando existiesen acuerdos sobre Tránsito Vecinal Fronterizo, los controles migratorios de salida y de entrada se ajustarán a lo establecido en los mismos.

[114] Cuando corresponda dicha información será suministrada por intermedio de las empresas internacionales de transporte de pasajeros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los ***controles fitosanitarios***[115] relativos al ingreso de vegetales a cada uno de los Estados Partes, serán realizados por los funcionarios en forma conjunta y simultánea en el Área de Control Integrado. Quedan excluidos de lo establecido precedentemente los casos en que por disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de convenios internacionales, deban realizarse controles fitosanitarios mediante cuarentenas como requisito previo al libre ingreso. Las inspecciones fitosanitarias se efectuarán en todos los casos. Para ello, será aplicable a las mercaderías documentadas al amparo del MIC/DTA y TIF/DTA.

Los funcionarios de cada Estado Parte dispondrán de una GUIA/REGLAMENTO DE INSPECCION Y MUESTREO que tendrá como finalidad instruir a los mismos en las tareas específicas de control.

La inspección fitosanitaria de vegetales, la fiscalización de agroquímicos y la extensión de los certificados respectivos se efectuará por los inspectores técnicos habilitados para tal fin en el Registro Único de funcionarios. A tal efecto los Estados Partes deberán mantener actualizado el registro respectivo.

En los casos de necesidad de dirimir controversias, las Partes se someterán a los procedimientos de Solución de Controversias previstos en la Normativa MERCOSUR.

Al ingresar al Área de Control Integrado animales o productos para importación o tránsito a terceros países el personal de los servicios veterinarios de los Estados Partes procederá al correspondiente control documental, control físico, de identidad, de precintos, sellos, equipos de frío, temperatura, productos conservados en frío, estanqueidad, datos filiatorios cuando fueran necesarios y correspondiera, condiciones generales y de transporte previo a toda intervención aduanera. En casos de remoción física de precintos, y posterior precintado, esto se hará en forma coordinada con la autoridad aduanera.

A tales efectos se entiende por:

a) *Control Documental*: la verificación de los certificados o documentos que acompañan a los animales o productos.

b) *Control Físico*: control apropiado del animal o producto, pudiendo incluirse toma de muestras para sus análisis.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

[115] *A los efectos del Protocolo se entiende por control zoosanitario* al conjunto de medidas de orden sanitario y/o zoosanitarios armonizadas por las autoridades oficiales de los Estados Partes, que se realizan en las áreas de control integrado.

Serán pasibles de control todos los animales (incluyendo vertebrados e invertebrados, de sangre fría o caliente, domésticos o salvajes, aves, peces, mamíferos marinos, reptiles, batracios, quelonios, abejas y artrópodos destinados a cualquier fin), todos los productos, subproductos y sus derivados de origen animal (incluyendo con destino a la alimentación humana, animal, industria farmacéutica, uso industrial, ornamentación), material reproductivo animal (incluyendo semen, embriones, óvulos, huevos embrionados y todas las formas precursoras de vida) y los productos biológicos y quimioterápicos destinados a uso veterinario.

c) *Control de Identidad*: verificación por inspección de la correspondencia entre los documentos o certificados y los animales o productos, como la presencia de marcas, rótulos u otras formas de identificación.

d) *Certificado Sanitario*: es el certificado expedido por Veterinario Oficial habilitado por el país de procedencia en el cual se amparan productos, subproductos y sus derivados de origen animal.

e) *Certificado Zoosanitario*: es el certificado expedido por un Veterinario Oficial habilitado del país de procedencia donde se amparan animales, semen, óvulos, embriones, huevos fértiles para incubación, cresas de abejas y cualquier forma precursora de vida animal.

Con relación a las certificaciones sanitarias de productos o animales:

a) Serán intervenidas por personal oficial habilitado con su firma, aclaración de firma y sellado, indicando lugar y fecha de ingreso, como así también el lugar y fecha estimada de salida, en casos de tratarse de tránsitos hacia terceros países, como asimismo a Estados Partes, reteniéndose una copia y devolviendo las restantes al transportista.

b) Cuando se transporte animales en varios vehículos, amparados por certificación de origen única, uno de ellos llevará el original y los restantes copias autenticadas.

c) En caso de enmiendas o tachaduras solo serán consideradas válidas cuando estén salvadas por el funcionario habilitado contando con su firma y aclaración de firma.

Para tránsitos entre Estados Partes, a través de otro de ellos, la llegada de un vehículo con rotura de precintos al Área de Control Integrado de egreso del país de tránsito, sólo será admitido cuándo se presente constancia documental emitida por autoridad oficial competente sobre la justificación de tal circunstancia.

Los medios de transporte de animales y productos referidos precedentemente deben contar con:

a) Habilitación por las autoridades competentes del país al cual pertenecen.
b) Dispositivos que permitan colocar sellos y/o precintos que garanticen su inviolabilidad.
c) Unidad autónoma de frío, climatizadores de aire, humedad y de registros térmicos en casos de transportar productos que así lo requieran.

Los ***controles relativos a los medios de transporte de pasajeros y cargas*** que sean ejercitados en el Área de Control Integrado por parte de los funcionarios competentes de los Estados Partes, se ajustarán a lo estatuido en las normas de aplicación emergentes del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur y toda otra norma complementaria y/o modificatoria que se dictare.

En caso de existir delegación de las funciones por parte de los Organismos de Transporte, para el ejercicio de los controles en las Áreas de Control Integrado, las mismas deberán ser comunicadas a los restantes Estados Partes.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los Servicios de Fiscalización en el Área de Control Integrado por parte de los Organismos Aduaneros, Migratorios, Sanitarios y de Transporte de los Estados Partes deben ser prestados en forma permanente.

> Los funcionarios de los Estados Partes que cumplan actividad en las Áreas de Control Integrado, se prestarán la colaboración necesaria para el mejor desarrollo de las tareas de control asignadas.

Las transgresiones y/o ilícitos que pudieran detectarse en el acto de control por parte de los servicios actuantes, en el Área de Control Integrado darán lugar a la adopción de las medidas correspondientes de conformidad con los términos del Capítulo II "Disposiciones Generales de los Controles" del Acuerdo de Recife.

Los Organismos de los Estados Partes con actividad en el Área de Control Integrado dispondrán las medidas tendientes a la armonización, compatibilización y mayor agilización de los sistemas, regímenes y procedimientos de control respectivos.

Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – Chile y MERCOSUR – Bolivia[116]

Objetivos

- Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos;
- Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio recíproco;
- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial ,énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas;
- Promover e impulsar las inversiones recíprocas entre los agentes económicos de las Partes Signatarias;
- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

Se prevé la conformación de una Zona de Libre Comercio, a través de un Programa de Liberación Comercial que se aplicará a los productos originarios de los territorios de las Partes Signatarias. Dicho programa consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas

[116] Celebrado en Potrero de los Funes, Provincia de San Luis, República Argentina, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis, en siete ejemplares, en idioma español y portugués, siendo todos ellos igualmente válidos. El Vigésimo quinto Protocolo Adicional, dado el 29 de diciembre de 2000 modificó el artículo 2, párrafo segundo, inciso d) del Acuerdo, el que, quedó redactado así: "Antes del 31 de diciembre de 2001, la Comisión Administradora establecida en el artículo 46 acordará el tratamiento arancelario a otorgar a los productos incluidos en el Anexo 4, para el comercio recíproco entre la República de Chile y la República del Paraguay. Hasta entonces, los mismos tendrán un tratamiento idéntico al establecido en el cronograma del año 1999, en este inciso". Este Protocolo fue explícitamente incorporado por los ordenamientos nacionales de Brasil, Chile y Paraguay.). Se encuentra en vigencia en los cinco países: Argentina (conf. Decreto 415/91); Brasil (conf. Decreto 96/96); Paraguay (conf. Decreto 15939/96); Uruguay (conf. Decreto 663/85) y Chile (conf. Decreto 1411/96). Los decretos de Argentina y Uruguay hacen referencia a la vigencia de todos los acuerdos suscritos en el marco de ALADI.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías.

Se entiende por *"gravámenes" los derechos aduaneros y cualquier otro tributo de efecto equivalente, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre las importaciones*. No están comprendidos en este concepto las *tasas y recargos análogos* cuando sean equivalentes al costo de los servicios prestados.

Las Partes Signatarias no pueden establecer otros gravámenes y cargas de efectos equivalentes que sean distintos de los derechos aduaneros y que estén vigentes a la fecha de suscripción del Acuerdo, ni aumentar la incidencia de dichos gravámenes y cargas de efectos equivalente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos de la OMC, las Partes Signatarias no aplicarán al comercio recíproco nuevos gravámenes a las exportaciones, ni aumentarán la incidencia de los existentes, en forma discriminatoria entre sí, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo. Los gravámenes vigentes constan en notas complementarias al Acuerdo.

Asimismo, ninguna de las Partes mantendrá o aplicará nuevas restricciones no arancelarias a la importación o a la exportación de productos de su territorio al de la otra Parte, ya sea mediante contingentes, licencias o por medio de otras medidas

Las Partes Signatarias aplicarán el arancel vigente para terceros países que corresponda, a todas las mercaderías elaboradas o provenientes de zonas francas de cualquier naturaleza situadas en los territorios de las Partes Signatarias, de conformidad con sus respectivas legislaciones nacionales. Esas mercaderías deberán estar debidamente identificadas. Son resguardadas las disposiciones legales vigentes, para el ingreso, en el mercado de las Partes Signatarias, de las mercaderías provenientes de zonas francas situadas en sus propios territorios.

Las Partes Contratantes promoverán acciones para acordar, a la brevedad, un esquema normativo basado en disposiciones y prácticas internacionalmente aceptadas, que constituya el marco adecuado para disciplinar eventuales prácticas anti competitivas. Asimismo, desarrollarán acciones conjuntas tendientes al establecimiento de normas y compromisos específicos, para que los productos provenientes de ellas gocen de un tratamiento no menos favorable que el que se concede a los productos nacionales similares, en aspectos relacionados con la defensa de los consumidores. También se comprometieron a poner en vigencia un Régimen de Medidas de Salvaguardia.[117]

[117] En la aplicación de medidas compensatorias o anti-*dumping*, destinadas a contrarrestar los efectos perjudiciales de la competencia desleal, las Partes Signatarias se ajustarán en sus legislaciones y reglamentos, a los compromisos de los Acuerdos de la OMC.

En el caso de que una de las Partes Signatarias de una Parte Contratante aplique medidas anti-*dumping* o compensatorias sobre las importaciones procedentes de terceros países, dará conocimiento de ellas a la otra Parte Contratante para la evaluación y seguimiento de las importaciones en su mercado, de los productos objeto de la medida, a través de los organismos competentes.

Si una de las Partes Signatarias de una Parte Contratante considera que la otra Parte Contratante está realizando importaciones de terceros mercados, en condiciones de *dumping* y/o subsidios, podrá solicitar la realización de consultas con el objeto de conocer las reales condiciones de ingreso de esos productos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Las controversias que surjan sobre la interpretación, la aplicación o el incumplimiento del Acuerdo y de los Protocolos celebrados en el marco del mismo, serán dirimidas de conformidad con el Régimen de Solución de Controversias.[118] [1]

El Código de Valoración Aduanera de la OMC regulará el régimen de valoración aduanera aplicado por las Partes Signatarias en su comercio recíproco.

Las Partes Signatarias se atendrán a las obligaciones contraídas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

Las Partes Signatarias coincidieron en la importancia de establecer pautas y criterios coordinados para la compatibilización de las normas y reglamentos técnicos. Convinieron igualmente en realizar esfuerzos para identificar las áreas productivas en las cuales sea posible la compatibilización de procedimientos de inspección, control y evaluación que permitan el reconocimiento mutuo de los resultados de estos procedimientos. Además, expresaron su interés en evitar que las medidas sanitarias y fitosanitarias se constituyan en obstáculos injustificados al comercio.

Por otra parte se comprometieron a definir las reglamentaciones de tránsito hacia y desde terceros países o entre las Partes Contratantes, a través de una o más de las Partes Signatarias, de productos agropecuarios y agroindustriales originarios o provenientes de sus respectivos territorios, ante el pedido de cualquiera de ellas.

Las Partes Signatarias, reconociendo la importancia del proceso de integración física como instrumento imprescindible para la creación de un espacio económico ampliado, se comprometen a facilitar el tránsito de personas y la circulación de bienes, así como promover el comercio entre las Partes y en dirección a terceros mercados, mediante el establecimiento y la plena operatividad de vinculaciones terrestres, fluviales, marítimas y aéreas. [119] *A tal fin, las Partes Signatarias suscribieron un Protocolo de Integración Física, conjuntamente con el Acuerdo, que consagra su compromiso de ejecutar un programa coordinado de inversiones en obras de infraestructura física.*

Los Estados Partes del MERCOSUR, cuando corresponda, y la República de Chile, asumieron el compromiso de perfeccionar su infraestructura nacional, a fin de desarrollar interconexiones de tránsitos biocéanicos. En tal sentido, se comprometieron a mejorar y diversificar las vías de comunicación terrestre, y estimular las obras que se orienten al incremento de las capacidades portuarias, garantizando la libre utilización de las mismas. Para tales efectos, los Estados Partes del MERCOSUR, cuando corresponda, y la República de Chile, deben promover las inversiones, tanto de carácter público como privado, y asumieron el compromiso de destinar los recursos presupuestarios que se aprueben para contribuir a esos objetivos.

Las Partes Signatarias acordaron promover la liberación, expansión y diversificación progresiva del comercio de servicios en sus territorios, y de acuerdo con los compromisos asumidos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS).

[118] El Vigésimo primer Protocolo Adicional aprueba el Régimen sobre Solución de Controversias.

[119] Artículo 32

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

A los fines del Acuerdo, se definió el "comercio de servicios" como la prestación de un servicio:

- Del territorio de una de las Partes Signatarias al territorio de la otra Parte;
- En el territorio de una Parte Signataria a un consumidor de servicios de la otra Parte Signataria;
- Por un proveedor de servicios de una Parte Signataria mediante presencia comercial en el territorio de la otra Parte Signataria;
- Por un proveedor de servicios de una Parte Signataria mediante la presencia de personas físicas de una Parte Signataria en el territorio de la otra Parte Signataria.

Las Partes Signatarias deben promover la facilitación de los servicios de transporte y propiciarán su eficaz funcionamiento en el ámbito terrestre, fluvial, lacustre, marítimo y aéreo, a fin de ofrecer las condiciones adecuadas para la mejor circulación de bienes y personas, atendiendo a la mayor demanda que resultar del espacio económico ampliado. Las Partes Contratantes acordaron que se regirán por lo dispuesto en el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre del Cono Sur y sus modificaciones posteriores.

A las mercaderías elaboradas en el territorio del MERCOSUR o de Chile que transiten por el territorio de la otra Parte, con destino a terceros mercados, no se les podrá aplicar restricciones al tránsito ni a la libre circulación en los respectivos territorios.

Las Partes Signatarias podrán establecer, mediante Protocolos Adicionales al Acuerdo, normas y compromisos específicos en materia de transporte terrestre, fluvial, marítimo y aéreo que se encuadren en el marco señalado en las normas del Acuerdo y fijará los plazos para su implementación.

A fin de estimular las inversiones recíprocas, las Partes deben tratar de *evitar la doble tributación,* celebrando los acuerdos que sean necesarios para la concreción de dicho objetivo.

También se acordó estimular el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de *proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica*.

La administración y evaluación del Acuerdo estará a cargo de una Comisión Administradora integrada por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores respectivo.

La Comisión Administradora del Acuerdo podrá:

- Modificar las normas contenidas en el citado Anexo;
- Modificar los elementos o criterios dispuestos en el referido Anexo, con el objeto de calificar las mercancías como originarias;
- Establecer, modificar, suspender o eliminar requisitos específicos.

La Comisión Administradora tiene las siguientes atribuciones:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y sus Protocolos Adicionales y Anexos

b) Determinar en cada caso las modalidades y plazos en que se llevarán a cabo las negociaciones destinadas a la realización de los objetivos del presente Acuerdo, pudiendo constituir grupos de trabajo para tal fin.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

c) Evaluar periódicamente los avances del programa de liberación y el funcionamiento general del Acuerdo, debiendo presentar anualmente a las Partes Signatarias un informe al respecto, así como sobre el cumplimiento de los objetivos generales enunciados en el Artículo 1 del Acuerdo.

d) Contribuir a la solución de controversias de conformidad con lo previsto en el Anexo 14, y llevar a cabo las negociaciones previstas en el Acuerdo.

e) Elaborar y aprobar un Régimen de Salvaguardias en el plazo señalado en el Acuerdo, y realizar su seguimiento.

f) Realizar el seguimiento de la aplicación de las disciplinas comerciales acordadas entre las Partes Contratantes, tales como régimen de origen, cláusulas de salvaguardia, defensa de la competencia y prácticas desleales del comercio.

g) Establecer, cuando corresponda, procedimientos para la aplicación de las disciplinas comerciales contempladas en el presente Acuerdo y proponer a las Partes Contratantes eventuales modificaciones a tales disciplinas de resultar necesario.

h) Convocar a las Partes Signatarias para cumplir con los objetivos establecidos en el Acuerdo relativos a la Armonización de Normas y Reglamentos Técnicos, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y otras medidas.

i) Establecer mecanismos que aseguren la participación activa de los representantes de los sectores productivos.

j) Revisar el Programa de Liberación Comercial en los casos que una de las Partes Contratantes modifique sustancialmente, en forma selectiva y/o generalizada, sus aranceles generales.

k) Evaluar y proponer un tratamiento para el sector automotor (vehículos terminados) - antes del cuarto año de vigencia del presente Acuerdo- a efectos de mejorar las condiciones de acceso a sus respectivos mercados.

l) Cumplir con las demás tareas que se encomiendan a la Comisión Administradora en virtud de las disposiciones del Acuerdo, sus Protocolos Adicionales y otros Instrumentos firmados en su ámbito, o bien por las Partes.

La Parte Contratante que otorgue ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro de la ALADI, por decisiones o acuerdos que no están previstos en el Tratado de Montevideo 1980 deberá[2120]:

a) Informar a la otra Parte dentro de un plazo de quince (15) días de suscrito el acuerdo, acompañando el texto del mismo y sus instrumentos complementarios.

b) Anunciar en la misma oportunidad la disposición a negociar, en un plazo de noventa (90) días, concesiones equivalentes a las otorgadas y recibidas de manera global.

c) En caso de no llegarse a una solución mutuamente satisfactoria en las negociaciones previstas en el literal b., las Partes negociarán compensaciones equivalentes, en un plazo de noventa (90) días.

d) Si no se lograra un acuerdo en las negociaciones establecidas en el literal c), la Parte

[120] El Decimocuarto Protocolo Adicional, que incorpora el resultado de las negociaciones celebradas con motivo de la suscripción del tratado de Libre Comercio Chile-Canadá.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

afectada podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias vigente en el Acuerdo.

En cumplimiento de lo establecido en el Tratado de Montevideo 1980, el Acuerdo está abierto a la adhesión, mediante negociación previa, de los demás países miembros de ALADI. La adhesión debe ser formalizada una vez negociados sus términos entre las Partes Contratantes y el país adherente, mediante la celebración de un Protocolo Adicional al Acuerdo que entrará en vigor 30 días después de ser depositado en la Secretaría General de la ALADI.

El cese de obligaciones respecto de los compromisos adoptados en materia de inversiones, obras de infraestructura, integración energética y otros que se convengan, se regirá por lo establecido en los Protocolos acordados en estas materias.

Las enmiendas o adiciones al Acuerdo solamente podrán ser efectuadas por acuerdo de las Partes. Ellas serán sometidas a la aprobación de la Comisión Administradora y formalizadas mediante un Protocolo. La Secretaría General de la ALADI es la depositaria del Acuerdo.

Atribución a la Republica Bolivariana de Venezuela, a la Republica del Ecuador y a la República de Colombia la condición de estados asociados del MERCOSUR. Decisiones CMC Nros. 42/04, 43/04 y 44/04

Se atribuye a la República Bolivariana de Venezuela, a la República de Ecuador y a la República de Colombia, respectivamente, la condición de Estado Asociado del MERCOSUR, con vistas a promover la profundización de la integración económica, en especial en las áreas establecidas en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR - CAN.

La participación de los mencionados países en las reuniones del MERCOSUR se regirá por lo dispuesto en la Decisión CMC N° 18/04.

La mencionadas Decisiones no necesitan ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

Transito vecinal fronterizo entre los estados partes del MERCOSUR.

Decisión CMC 18/99

Se aprueba el Acuerdo Nº 17/99[121] sobre "Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR", suscripto por los Ministros del Interior del MERCOSUR,

Conforme a dicho Acuerdo, los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF). La calidad de residente legal, a los efectos de este convenio, se determinará en base a la legislación de cada Estado Parte.

[121] Firmado en Montevideo, 17 de noviembre de 1999.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

La credencial de TVF permitirá a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias.

Decisión CMC 14/00 - Aprueba la Reglamentación del Régimen de Transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR - Transito - fronteras - integración fronteriza -

Se aprueba la Reglamentación del Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR

Los Estados Partes del MERCOSUR deberán incorporar la presente Decisión a sus ordenamientos jurídicos nacionales antes de 1º de enero de 2001.

1º) La definición sobre quiénes podrán beneficiarse con el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo, en cuanto a nacionalidad de origen y situación migratoria en el país de residencia, se fijará mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes.

2º) Las localidades fronterizas comprendidas en el régimen, así como el radio de circulación a que habilitará el mismo, se fijarán mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes.

3º) La "Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo" permitirá a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas (72 horas) a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociados que establezcan un plazo mayor.

4º) La credencial será emitida por el Estado Parte o Asociado de ingreso, previa consulta del Estado Parte o Asociado de egreso.

En el caso de existir dificultades de tipo tecnológico que imposibiliten el cumplimiento de lo previsto en el primer párrafo de este artículo, o si se tratara de un punto de frontera tripartito, la responsabilidad sobre la emisión de la tarjeta será fijada mediante acuerdos bilaterales o trilaterales según corresponda.

5º) Para la obtención de la tarjeta T.V.F los interesados deberán presentar:

a. Solicitud de obtención.

b. Comprobante que acredite domicilio de conformidad con la normativa de la localidad de residencia.

c. Documento de Identidad vigente.

d. En el caso de que se trate de un menor de edad deberá presentarse autorización de viaje dada por ambos padres o por quien ejerza la representación legal ante escribano público o autoridad competente, o presentar formulario que como Apéndice 1 del presente se acompaña, conforme la legislación interna de cada Estado Parte o Asociado. La condición de menor de edad del peticionante será calificada de acuerdo a la legislación vigente en el Estado Parte o Asociado de su residencia habitual.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

e. Comprobante de pago de la tarjeta.

6º) La tarjeta tendrá una validez de tres años.

7º) Para renovar la tarjeta el interesado deberá presentarse treinta días antes de su vencimiento munido de la documentación mencionada en el punto 5º). En caso de extravío deberá acompañarse la documentación del Art. QUINTO y la correspondiente denuncia policial.

8º) Toda infracción, en que incurrieran los beneficiarios, a la normativa vigente en el país de ingreso y a las previsiones del presente convenio podrá ser motivo de cancelación del régimen, ello sin perjuicio de las penalidades previstas en las correspondientes legislaciones migratorias.

9º) Los Estados Partes y Asociados se comprometen a la facilitación para el trámite de obtención de la tarjeta y a la difusión del régimen.

Decisión CMC 15/00, Aprueba la reglamentación del régimen de transito vecinal fronterizo entre los estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile

Conforme a la citada reglamentación, la determinación sobre quiénes podrán beneficiarse con el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo, en cuanto a nacionalidad de origen y situación migratoria en el país de residencia, se fijará mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes.

Las localidades fronterizas comprendidas en el régimen, así como el radio de circulación a que habilitará el mismo, se fijarán mediante acuerdos bilaterales o trilaterales, según corresponda, entre los Estados Partes o Asociados, que posean fronteras comunes.

La "Tarjeta Tránsito Vecinal Fronterizo" permite a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de setenta y dos horas (72 Hs) a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociados que establezcan un plazo mayor.

En el caso de existir dificultades de tipo tecnológico que imposibiliten el cumplimiento de lo previsto en el primer párrafo de este artículo, o si se tratara de un punto de frontera tripartito, la responsabilidad sobre la emisión de la tarjeta será fijada mediante acuerdos bilaterales o trilaterales según corresponda.

Para la obtención de la tarjeta T.V.F los interesados deberán presentar:

- Solicitud de obtención.
- Comprobante que acredite domicilio de conformidad con la normativa de la localidad de residencia.
- Documento de Identidad vigente.
- En el caso de que se trate de un menor de edad deberá presentarse autorización de viaje dada por ambos padres o por quien ejerza la representación legal ante escribano público o autoridad competente, o presentar formulario que como Apéndice 1 forma parte de la reglamentación mencionada, conforme la legislación interna de cada Estado Parte o Asociado. La condición de menor de edad del peticionante será

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

calificada de acuerdo a la legislación vigente en el Estado Parte o Asociado de su residencia habitual.
- Comprobante de pago de la tarjeta.

La tarjeta tendrá una validez de tres años. Toda infracción, en que incurrieran los beneficiarios, a la normativa vigente en el país de ingreso y a las previsiones del convenio podrá ser motivo de cancelación del régimen, ello sin perjuicio de las penalidades previstas en las correspondientes legislaciones migratorias.

Entendimiento sobre transito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR, BOLIVIA y CHILE - Decisión CMC N° 19/99

Los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o Asociado, o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro Estado Parte o Asociado del MERCOSUR que se domicilien en localidades contiguas de dos o más Estados Partes o Asociados, podrán obtener *la credencial de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).* La calidad de residente legal, a los efectos de este convenio, se determinará en base a la legislación de cada Estado Parte o Asociado.

La credencial de TVF permitirá a su titular cruzar la frontera, con destino a la localidad contigua del país vecino, mediante un procedimiento ágil y diferenciado de las otras categorías migratorias.

La obtención de la credencial será de naturaleza voluntaria y no reemplazará al documento de identidad el que podrá ser, ocasionalmente, requerido al titular.

Las autoridades migratorias de los Estados Partes y Asociados diseñarán en forma conjunta una credencial que, incorporando los avances informáticos, resulte el elemento idóneo a los fines previstos en el Art 2º.

Los Estados Partes y Asociados del presente Entendimiento, con fronteras comunes, podrán definir el área de cobertura geográfica de la credencial, así como el plazo de permanencia habilitado por la misma.

El referido Entendimiento no resultará modificatorio de aquellos convenios que, sobre documentación habilitante de viaje, existan entre los Estados Partes y Asociados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Resol. GMC Nº 117/94122 Normas sobre operativa aduanera para el transporte de correspondencia y encomiendas en ómnibus de pasajeros de línea regular habilitados para viajes internacionales. OURO PRETO - 14 de Diciembre de 1994.

[122] Internalizada por ARGENTINA: RES ANA 3750/94, DEL 29/12/94, PUBLICADA EN EL B.O. EL 2/01/95; BRASIL: DECRETO N. 1765, DE 28/12/95, DOU DEL 29/12/95; PARAGUAY: DECRETO 7143/94, FECHA: 30/12/94.

A través de la Resolución GMC 28/2005 se aprueba la Norma Relativa al Transporte de Encomiendas en Ómnibus de Pasajeros de Línea Regular Habilitados Para Viajes Internacionales. Asimismo por dicha norma se deroga la Resolución GMC N° 117/94, una vez que la citada Resolución entre en vigencia, la cual –según lo previsto en el Artículo 3º de la referida resolución- debería ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes antes del 01/V/2006. Al momento de la redacción del presente trabajo no se poseen antecedentes al respecto.

En la mencionada norma se contienen –entre otras- distintas disposiciones como las que se resumen a continuación:

Definiciones:

Encomienda:

a) Los documentos, impresos o papeles no sujetos a monopolio postal, según la legislación' de: cada Estado Parte, inclusive la documentación propia e inherente a la carga.

b): Muestras con valor FOB, no superior a US$ 3,000,00 (Tres mil dólares americanos) y con un peso de hasta 50 Kg (cincuenta kilogramos).

c) Mercaderías, con o sin valor comercial, con valor FOB, no superior a US$ 3.000,00 (Tres mil dólares americanos) y con un peso de hasta 50 Kg. (cincuenta kilogramos).

Aduana de:

a) Partida: La Aduana de un Estado Parte en cuya jurisdicción se inicia una operación de Tránsito Aduanero Internacional.

b) Frontera: La Aduana de un Estado parte por él cual ingresa o sale una unidad, de transporte, en el curso de una operación de tránsito Aduanero Internacional.

c) La Aduana de un Estado Parte en cuya jurisdicción se concluye una operación de Transito Aduanero Internacional.

Exclusiones

Se excluye del tratamiento previsto en esta norma a las mercaderías en cantidad o frecuencia de envíos que revelen destinación o finalidad comercial, y,

a) Armas de fuego.

b) Explosivos y municiones.

c) Sustancias inflamables.

d) Sustancias estupefacientes. psicotrópicas, precursores y sustancias químicas esenciales para su elaboración, cuyos listados, establecerá cada Estado Parte. ,

e) Mercaderías de importación prohibida en cada Estado Parte.

f) Productos y residuos peligrosos, que representen riesgos para la salud de las Personas, la seguridad pública, o el medio ambiente. ,

g) Mercaderías sujetas al permiso de las autoridades sanitarias, fitosanitarias y zoosanitarias en cada Estado Parte.

h) Material nuclear, y de tecnología misilística, y los demás elementos de naturaleza o para fines bélicos

p) Envíos fraccionados que superen, en conjunto, los valores y/o los pesos permitidos.

Ámbito de aplicación

Pueden utilizar los procedimientos que trata esta norma las empresas habilitadas para el transporte internacional por carretera de pasajeros, y por las disposiciones previstas en el Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional por Carretera del Cono sur y acreditadas por la Aduana de partida.

Contenedores

Las Encomiendas deberán ser transportadas acondicionadas en contenedores especiales, construidos con materiales resistentes para uso continuo, con características de identificación e inviabilidad, que permitan su precintado, de acuerdo con las especificaciones establecidas en el Anexo I de la presente norma.

No se admitirá: a) El transporte de encomiendas fuera del contenedor; b) El transporte en el interior del contenedor a de mercaderías no consideradas encomienda.

La observancia de los requisitos para la fabricación y uso de contenedores previstos en esta norma es de responsabilidad exclusiva de las empresas de transporte.

Los contenedores deberán estar ubicados en compartimientos distintos a aquellos reservados a equipajes de pasajeros y deberán ser removibles a efectos de permitir su control.

Documentación

El régimen de Transito Aduanero Internacional aplicado a las encomiendas será concedido en base al manifiesto Internacional de Encomiendas Transportadas por Carretera/Declaración de Transito Aduanero – MIE /DTA, conforme a los datos que constan en el Apéndice I de la Resolución GMC Nº 17/04, para le manifiesto de carga, y del Anexo II de esta norma, para los conocimientos correspondientes.

Los puntos de origen y destino de los contenedores deberán coincidir con los puntos iniciales y finales, respectivamente, de la ruta establecida para los ómnibus.

Las empresas habilitadas y acreditadas, cuando no transporten encomiendas, deberán presentar MIE/DTA con la declaración negativa de encomiendas.

Los controles aduaneros serán realizados únicamente por las aduanas: a)de inicio del tránsito; b) de entrada del país intermediario, si fuera el caso; y c) de entrada y destino final del país de destino.

Todos los conocimientos de carga deben estar vinculados a un mismo MIE/DTA, no estando permitido el fraccionamiento de las

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Por **correspondencia** se entiende:

a. Las comunicaciones escritas, grabadas o realizadas por cualquier otro procedimiento.

b. Correspondencia epistolar que curse como carta o tarjeta postal.

c. Facturas comerciales, resumen de cuenta, nota de crédito o débito, remito.

d. Citaciones, aviso de vencimiento, acuse de recibo, notificaciones, emplazamientos, intimaciones y otras comunicaciones similares.

e. Planillas, listados, cintas (en sus distintos tipos de soportes y otros elementos afines), con información de los distintos sistemas de computación, cuyo contenido sea necesario para el desarrollo de actividades que al recibo de las mismas deban efectuar empresas, entidades bancarias y sociedades.

f. Balances e informes contables.

g. Documentos de transferencias de fondos.

h. Todo sobre o pliego cerrado provisto de dirección, cualquiera fuere su contenido

Constituyen **encomiendas** los objetos o mercaderías, sujetos o no a monopolio postal, según la legislación de cada país.

Dicha carga será la siguiente:

a. Toda otra documentación, impresos o papeles no sujetos a monopolio postal, incluidos la documentación propia e inherente a la carga.

   Ej.: Facturas, Notas de envíos, en la medida que acompaña en a la mercadería.

b. Muestras cuyo valor FOB no supere los tres mil dólares estadounidenses (U$S 3.000) y con un peso de hasta cincuenta (50) Kilogramos.

---

mismas.

Prioridades

El transporte de pasajeros y de sus equipajes siempre tendrá prioridad sobre el transporte de encomiendas amparada por este procedimiento.

Infracciones y sanciones

La empresa habilitada y acreditada será responsable por las infracciones aduaneras cometidas en la operación de Tránsito Aduanero Internacional de encomiendas que trata esta norma. La aplicación de la sanción en los casos de trasgresión, violación o incumplimiento se regirá por la legislación del Estado Parte en que ocurrieren.

Sin perjuicio de las sanciones establecidas por la legislación de cada Estado Parte, las empresas transportistas podrán ser sancionadas con suspensión o cancelación, atendiendo la gravedad de las infracciones cometidas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

c. Mercaderías que tuvieren o no finalidad comercial cuyo valor FOB no supere los tres mil dólares estadounidenses (U$S 3.000) y con un peso de hasta cincuenta (50) Kilogramos.

d. Inclúyense en esta modalidad de operación a los repuestos para el mantenimiento o para la reparación de vehículos extranjeros en tránsito por el territorio aduanero, o vehículos nacionales en tránsito por el territorio de la otra parte..

Transporte:

Las encomiendas deberán ser transportadas acondicionadas en contenedores especiales, construidos con materiales resistentes al uso continuo, con características identificatorias y de inviolabilidad y con aptitud para su precintado, de acuerdo con las características y modelos obrantes en el Anexo I del presente anteproyecto.

El tránsito aduanero internacional se efectuará al amparo del MIC/DTA con el cumplimiento de las condiciones impuestas en el Anexo I -Aspectos Aduaneros- del Acuerdo de Alcance Parcial de Transporte Internacional Terrestre.

Beneficiarios

Las firmas interesadas en utilizar el presente régimen deberán estar acreditadas en la Administración de Aduanas de cada país.

Cuando se trate de encomiendas sujetas a monopolio postal las mismas deberán previamente ser autorizadas por la autoridad postal correspondiente sin perjuicio de la intervención aduanera que corresponda.

Equipaje

El equipaje de los pasajeros siempre tendrá prioridad ante el transporte de correspondencia o encomiendas.

Exclusiones

Se excluyen del régimen las mercaderías que seguidamente se detallan:

1) Armas de fuego.
2) Explosivos y Municiones.
3) Inflamables.
4) Estupefacientes, cuyos listados se acompañan.
5) Sustancias psicotrópicas, cuyos listados se adjuntan.
6) Precursores y sustancias químicas esenciales para la elaboración de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
7) Objetos obscenos y pornográficos.
8) Mercaderías cuya importación se encuentre prohibida.
9) Mercaderías cuya exportación se encuentre prohibida.
10) Residuos peligrosos, cuyo listado se adjunta.
11) Mercaderías sujetas a la intervención de autoridades sanitarias con excepción de los medicamentos que arriben para ser aplicados a pacientes con prescripción médica expresa y de los medicamentos, alimentos y cosméticos en cantidades suficientes para análisis cualitativos y bromatológicos.
12) Exportación de material nuclear, tecnología misilística, sustancias químicas y demás

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

elementos de naturaleza sensible y bélica.
13) Mercaderías sujetas a la intervención previa de las autoridades sanitarias (animal o vegetal).
14) Mercadería sujeta a identificación aduanera - puerta a puerta.

Decisión CMC 01/97 - Convenio de cooperación y asistencia reciproca entre las administraciones de aduanas del MERCOSUR relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros

A los fines del Convenio se entenderá por:

a) **Legislación Aduanera**: toda disposición legal o reglamentaria adoptada en el territorio de los Estados Parte del MERCOSUR y que regule la importación, la exportación, el tránsito de las mercaderías y su inclusión en cualquier otro régimen aduanero así como las medidas de prohibición, restricción y control adoptadas por los mencionados Estados Parte.

b) **Ilícito Aduanero:** toda violación, o tentativa de violación de la legislación aduanera.

c) **Administración Aduanera**: la de cualquier Estado Parte del MERCOSUR.

Los Estados Parte a través de sus respectivas administraciones aduaneras se prestarán asistencia y cooperación recíproca para prevenir, investigar y reprimir todo ilícito aduanero, tanto en asuntos de interés común como de alguno de los Estados Parte.

Una Administración Aduanera, podrá durante el curso de una investigación, de un procedimiento judicial o administrativo, emprendido por ésta, solicitar la asistencia prevista en el artículo 2°. Si no tuviere la iniciativa del procedimiento, sólo podrá solicitar la asistencia dentro del límite de la competencia atribuida en razón de ese procedimiento. Asimismo, si se emprendiere un procedimiento en el país de la Administración Aduanera requerida, ésta proporcionará la asistencia solicitada, dentro del límite de la competencia que tuviere atribuida legalmente con motivo del procedimiento.

La Asistencia recíproca prevista en el artículo 2° del Convenio, no podrá referirse a las solicitudes de arresto, cobro de derechos, impuestos, recargos, multas o cualquier otra suma por cuenta de Administración Aduanera de otro Estado Parte.

Cuando una Administración Aduanera estimare que la asistencia o cooperación que le fuera solicitada pudiere atentar contra su soberanía, su seguridad y/o sus derechos esenciales, podrá denegar acordarla, o prestarla bajo reserva de que se satisfagan determinadas condiciones. En tal sentido, la Administración Aduanera requerida, deberá justificar por escrito la negativa para acceder a la solicitud.

Cuando una Administración Aduanera presentare una solicitud de asistencia o cooperación que ella misma no pudiere acceder, si la misma solicitud le fuera presentada por otro de los Estados Parte, deberá hacer constar ese extremo en el texto de la solicitud; en tal caso la Administración Aduanera requerida tendrá absoluta libertad para decidir el curso a dar al requerimiento.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Resolución GMC 49/01 - Nómina de puntos de frontera de controles integrados entre los estados partes del MERCOSUR.

Se aprueba la “Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes del MERCOSUR”.

Se establece que los Estados Partes debían poner en vigencia las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para implementar los referidos controles integrados a través de los siguientes organismos:

República Argentina:

Administración Nacional de Aduanas

Dirección Nacional de Migraciones

Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA)

Dirección Nacional de Sanidad de Frontera y Terminales de Transporte

Secretaría de Seguridad Interior

Secretaría de Obras Públicas y Transporte

República Federativa del Brasil:

Departamento de Policía Federal do Ministerio de Justicia

Departamento de Transporte Rodoviários Ministerio de Transporte

Secretaria da Receita Federal - Ministerio da Hacienda

Coordinación de Puertos, Aeropuertos y Fronteras del Ministerio de Salud.

Secretaria de Defensa Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria.

República del Paraguay:

Dirección General de Aduanas (Sub-Secretaría de Tributación Ministerio de Hacienda)

Dirección General de Migraciones (Policía Nacional)

Dirección General de Transporte (Ministerio de Obras Públicas)

ANNP (Administración Nacional de Navegación y Puertos)

Dirección General de Sanidad Animal (Vice Ministerio de Ganadería-Ministerio de Agricultura y Ganadería)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Dirección General de Sanidad Vegetal (Vice Ministerio de Ganadería -Ministerio de Agricultura y Ganadería)

República Oriental del Uruguay:

Dirección Nacional de Aduanas (MEF)

Dirección Nacional de Migración (MI)

Dirección Nacional de Pasos de Frontera (MDN)

Dirección Nacional de Arquitectura (MTOP)

Dirección Nacional de Transporte (MTOP)

Ministerio de Relaciones Exteriores

Servicios de Protección Agrícola (MGAP)

Dirección de Sanidad Animal (MGAP)

Dirección de Epidemiología (MSP)

Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU-MIEM)

Ministerio de Turismo

NÓMINA DE PUNTOS DE FRONTERA DE CONTROLES INTEGRADOS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR

FRONTERA ARGENTINA - BRASIL

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

- Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (ambas cabeceras)
- Paso de los Libres (única cabecera)
- Capanema (única cabecera)
- Bernardo de Irigoyen (única cabecera)
- Santo Tomé (única cabecera)

Control de Cargas - Transporte Automotor

- Puerto Iguazú/Foz de Iguazú (ambas cabeceras)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Paso de los Libres/Uruguayana (ambas cabeceras)
- Andresito (única cabecera)
- Dionisio Cerqueira (única cabecera)
- Santo Tomé(única cabecera)

Control de Cargas - Ferrocarril

- Paso de los Libres/Uruguayana (ambas cabeceras)

FRONTERA ARGENTINA - PARAGUAY

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

- Posadas (única cabecera)
- Clorinda/Puerto Falcón (ambas cabeceras)

Control Integrado de Cargas - Transporte Automotor

- Encarnación (única cabecera)
- Clorinda/Puerto Falcón (ambas cabeceras)

Control Integrado de Cargas - Ferrocarril

- Encarnación (única cabecera)

FRONTERA ARGENTINA – URUGUAY

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

- Fray Bentos (única cabecera)
- Paysandú (única cabecera)
- Concordia (única cabecera)

Control Integrado de Cargas - Transporte Automotor

- Fray Bentos (única cabecera)
- Paysandú (única cabecera)
- Concordia (única cabecera)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Control Integrado de Cargas - Ferrocarril

- Salto (única cabecera experimental)

FRONTERA BRASIL - PARAGUAY

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

- Foz de Iguazú/Ciudad del Este (a definir)
- Pedro Juan Caballero (única cabecera)
- Guairá Mondo Novo/Salto del Guairá (a definir)
- Santa Helena (única cabecera)

Control Integrado de Cargas - Transporte Automotor

- Foz de Iguazú/Ciudad del Este (a definir)
- Ponta Porã (única cabecera)
- Guaíra Mondo Novo/Salto del Guaíra (a definir)
- Santa Helena (única cabecera)

FRONTERA BRASIL - URUGUAY

Control Integrado de Tránsito Vecinal y Turístico

- Bella Unión (única cabecera)
- Quarai (única cabecera)
- Rivera
- Aceguá (RFB)
- Río Branco (única cabecera)
- Chuy (ROU)

Control Integrado de Cargas - Transporte Automotor

- Bella Unión (única cabecera)
- Artigas (única cabecera)
- Santana do Livramento

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Aceguá (RFB)

- Jaguarão (única cabecera)

- Chuy (ROU)

Resolución GMC 77/99 - Horario de atención en puntos de frontera. - Controles integrados - integración fronteriza - Publicada en el BOM Nº 12, Marzo de 2000 - Sin información

Se establece el horario de 07:00 a las 19:00 horas, los días hábiles, de lunes a viernes, como horario hábil de funcionamiento de las reparticiones de los distintos organismos intervinientes en las Áreas de Control Integrado. Ello lo será sin perjuicio de la extensión del horario hábil que se realice en algún Punto de Frontera.

Los Organismos Coordinadores, en el marco del artículo 5º, literal "a", de la Resolución GMC Nº 3/95, en caso de variación del horario oficial entre los Estados Partes, deberán adecuar la jornada hábil de funcionamiento en las Áreas de Control Integrado.

Las Administraciones Aduaneras quedan facultadas a adecuar el horario y los días hábiles de funcionamiento del Área de Control Integrado que corresponda, con el previo acuerdo de los Organismos Coordinadores y demás Organismos Intervinientes, sin perjuicio de consulta a las personas vinculadas a la actividad aduanera (operadores del comercio exterior) y sometiendo las actuaciones a la consideración y aprobación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR a través del Comité Técnico Nº 2 "Asuntos Aduaneros".

En el horario hábil fijado, no podrá ser exigido el pago de ninguna tasa adicional por la presencia y/o actuación de los funcionarios encargados de realizar los controles de competencia de los Organismos Intervinientes.

Se solicita a los Estados Partes que otorguen prioridad a la atribución de recursos humanos, materiales y financieros a los Organismos Intervinientes en las Áreas de Control Integrado, a fin de posibilitar el adecuado funcionamiento de sus respectivas reparticiones, localizadas en los puntos de frontera.

Resolución GMC Nº 3/95. - Nómina de Organismos Coordinadores de los Estados partes y el Reglamento administrativo de los Organismos Coordinadores en el área de control integrado

Se aprueba la nómina de los Organismos Coordinadores de los Estados Partes y el Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en el Área de Control Integrado.

Por la REPÚBLICA ARGENTINA

Superintendencia Nacional de Fronteras

Por la REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Secretaria da Receita Federal - Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro

Por la REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Dirección General de Aduanas

Por la REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Dirección Nacional de Pasos de Frontera

De conformidad al contenido del REGLAMENTO ADMINISTRATIVO DE LOS ORGANISMOS COORDINADORES EN EL ÁREA DE CONTROL INTEGRADO, corresponde señalar lo siguiente:

a) Las actividades desarrolladas por los Organismos de los Estados Parte que actúan en un área de Control Integrado, deberán ser coordinadas en sus aspectos operacionales comunes y administrativos, exceptuando aquellos de carácter técnico, logrando un control eficaz y funcional en la referida área .

b) La coordinación será competencia del organismo que a esos fines haya sido designado por los Respectivos Estados Parte. En cada punto de frontera el organismo competente designará un funcionario en carácter coordinador local dependiente de aquel a todos sus efectos para ejercer las funciones y facultades inherentes a la coordinación de las actividades comunes del lugar, cumplimentando las responsabilidades que le sean asignadas y las directivas específicas que al respecto se le impartan. El ejercicio de la referida coordinación no implica supremacía, dirección o control sobre la actuación de cada organismo Interviniente de los Estados Parte en el; Área de Control Integrado.

El coordinador local deberá compatibilizar, integrar y complementar en su apoyo la actuación de los distintos organismos de los Estados Parte que desempeñan funciones en el área de Control Integrado. Su área de competencia comprenderá la coordinación de los aspectos relativos a las actividades de los organismos de control intervinientes así como los referentes a otros servicios públicos o privados disponibles, con la finalidad de obtener un flujo de usuarios lo más rápido posible, compatible con la eficacia exigida por los controles técnicos respectivos

La coordinación de que trata este protocolo comprenderá también el ejercicio de funciones y facultades necesarias a la compatibilización de criterios referentes a orden, vigilancia, solicitudes de utilización de instalaciones y servicios horarios de funcionamiento, prevención de siniestros, fluidez de circulación de personas, bienes y vehículos y demás aspectos que conduzcan a la finalidad propuesta

Las actividades específicas del Coordinador local de un área de Control Integrado son:

- Establecer, mediante previo acuerdo con las autoridades locales intervinientes de los Estados - Partes, las normas particulares para el Área de Control Integrado bajo su coordinación y hacerlas cumplir, con la finalidad de maximizar la eficacia operativa de la misma.
- Proponer la distribución de las instalaciones para los diferentes organismos intervinientes, con el fin de optimizar el aprovechamiento de los espacios disponibles y asegura rapidez y eficacia en los trámites necesarios.
- Ceder el uso de las instalaciones correspondientes a cada organismo destinatario

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

mediante inventario y acta de recepción. Cada organismo será responsable por la utilización, administración y preservación de las referidas instalaciones, inclusive la seguridad de las mismas y la integridad de todos sus equipos a partir de su recepción.

- Adoptar las providencias necesarias para el mantenimiento e higiene de las instalaciones, espacios, bienes y equipos de uso común.
- Implementar las medidas operacionales relativas a la seguridad de las instalaciones físicas, con la finalidad de impedir que los usuarios salgan del área de control sin que se haya verificado su liberación por los diferentes organismos Intervinientes de los Estados Parte, conforme sea necesario en cada caso particular.
- Adoptar, con la fuerza pública a su disposición, las medidas generales de orden, coordinación y vigilancia a fin de garantizar la seguridad de las personas, de las instalaciones y demás bienes existentes en el punto de frontera, las necesarias para asegurar el ejercicio de las atribuciones de los funcionarios de los diferentes organismos Intervinientes de los Estados Parte, y las imprescindibles para el cumplimiento de las normas de circulación de personas y de vehículos en el Área de Control Integrado
- Adoptar las medidas necesarias en caso de emergencia, con el fin de asegurar el funcionamiento del Área de Control Integrado
- Adoptar, de común acuerdo con los demás organismos intervinientes, las medidas concretas necesarias para la prevención de siniestros contemplando las probables hipótesis, estableciendo actividades específicas a todas las personas que desempeñan funciones en el punto de frontera.
- evitar que personas ajenas desempeñen actividades dentro del Área de Control Integrado, excepto los casos debidamente autorizados.
- determinar y señalizar las vías para peatones y tránsito de vehículos y adoptar cualquier otra medida que se considere adecuada a tal fin
- determinar las medidas específicas para que; una vez ocurrido un accidente de
- establecer medidas excepcionales relativas a la circulación de personas y vehículos en horas y lugares críticos.
- Efectuar la previsión de las necesidades presupuestarias cursándolas a la autoridad competente.
- Requerir a los organismos locales intervinientes el movimiento global diario y mensual de personas y vehículos por categoría que estos elaboren, remitiendo las referidas informaciones al Organismos Coordinador del País Sede y al Coordinador local del País Limítrofe, si fuere el caso.

El Coordinador local presidirá reuniones, como máximo cuatrimestrales, con los representantes de cada uno de los organismos Intervinientes en la misma.

Sin perjuicio de ello, los representantes de cada uno de los organismos Intervinientes en el Área de Control Integrado podrán solicitar la realización de reuniones por razones justificadas. La urgencia de la realización de esta reunión será determinada de acuerdo a los motivos que la provocaron.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relaciones bilaterales en materia fronteriza entre los países miembros del MERCOSUR y sus asociados.

Acuerdos bilaterales

Argentina-Brasil

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscripto en Buenos Aires, el 29 de noviembre de 1988. Al amparo del mencionado Tratado, se formalizaron 24 Protocolos con diversas materias específicas. En el Protocolo N° 23, que trata sobre Integración Fronteriza, se estableció un Grupo de Trabajo Permanente constituido en el marco de competencia de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica y se crearon Comités de Frontera.

OBJETIVO Y PRINCIPIOS

El objetivo final del Tratado es la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil.

Los territorios de los dos países integrarán un espacio económico común, de acuerdo con los procedimientos y los plazos establecidos en el presente Tratado.

El Tratado y los Acuerdos específicos en virtud de él celebrados serán aplicados de acuerdo con los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas de cada Estado Parte a las nuevas condiciones de competencia y de legislación económica.

Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el funcionamiento del centro único de frontera Santo Tomé - Sao Borja, suscripto en Brasilia el 10 de noviembre de1997.

Se define al "Centro Unificado de Frontera" —CUF—, que comprende al Área de Control Integrado y demás instalaciones, como la zona delimitada conforme al contrato internacional de concesión, situada del lado Argentino, contiguo al Puente Internacional Santo Tomé - Sao Borja, para fines de control de ingreso y salida de personas, mercaderías y medios de transporte. así como para la prestación de servicios análogos (públicos o privados);

Se observará lo dispuesto en el Acuerdo de Recife, en lo concerniente al acceso al Centro Unificado de Frontera de los funcionarios públicos de las Partes Contratantes, para el ejercicio de sus funciones. En el Área de Control Integrado, lo relativo a la entrada, permanencia y movimiento de personas quedará a cargo de los órganos coordinadores de las Partes Contratantes, en los términos de la Resolución MERCOSUR (Grupo Mercado Común N° 3/95). En el Centro Unificado de Frontera quedará delimitado el espacio exclusivo brasileño y argentino, los que se extenderán a ambos lados del "Punto de Frontera".

El mencionado Acuerdo contiene asimismo disposiciones referidas a:

- las cuestiones laborales que se vinculen a las personas físicas residentes en los Estados Parte, que presten servicios en el área de concesión, en lo relativo a la contratación, legislación aplicable en materia de contrato de trabajo y de seguridad social.
- los aspectos migratorios y de residencia de dicho personal durante el transcurso de la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

concesión.

- la materia tributaria (hechos imponibles, sujetos imponibles, normativa aplicable).
- lo referido al ingreso, circulación y salida de vehículos, equipamientos y materiales de propiedad del Concesionario, de aquellos con quienes este contrate, y de las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades en el Centro Unificado de Fronteras, originarios de Brasil, de Argentina o de terceros países, los cuáles deben ser introducidos mediante procedimientos simplificados y por el régimen de admisión temporaria.
- los bienes, materiales y equipamiento que se incorporen en forma definitiva al patrimonio de la concesión, estarán libres de gravámenes a la importación.
- los bienes que no se incorporen al patrimonio de la concesión o que retornen a cualquiera de los Estados Partes, si no fueran originarios de éstos, estarán sujetos a los procedimientos de una importación común. Se exceptúan los bienes procedentes de terceros países destinados a la comercialización, deben introducirse con los tributos que gravan la importación cumplimentando las formalidades del despacho aduanero.
- Lo relativo a la instalación de instituciones bancarias las que estarán sometidas a los reglamentos de los Bancos Centrales de sus respectivos países, respecto a todas las operaciones bancarias ligadas al tráfico internacional de mercaderías, operaciones de comercio internacional y al transporte internacional de bienes y personas y operaciones análogas que sean desarrolladas en el Centro Unificado. Es libre la circulación de valores monetarios practicados por prestadores de servicios o comerciantes establecidos en el Centro Unificado.
- las personas jurídicas que actúen dentro del Centro Unificado, se sujetarán a la normativa correspondiente al país de constitución de las mismas.
- las comunicaciones (telefónicas, de satélite y de radio) que se produzcan dentro del Centro Unificado con los territorios de los países sedes y limítrofes serán considerada comunicación interna de cada país.

Argentina Bolivia

***Acuerdo sobre Controles Integrados de frontera y Migración*, suscripto en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998. Bolivia aprueba y ratifica por Ley Nº 1859 3 de junio de 1998). Argentina lo aprueba a través de la Ley Nº 25.253**

A los efectos del mencionado Acuerdo, se entiende por:
a) *Control*: La aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los dos Estados, referentes al paso de la frontera por personas, así como la entrada, salida y tráfico de los equipajes, mercancías, cargas, vehículos y otros bienes por los puntos habilitados de la frontera.
b) *Control Integrado*: La actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los Funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el Control.
c) *Punto Habilitado de frontera:* Lugar de vinculación entre los dos Estados, legalmente habilitado para el ingreso y egreso de personas, mercancías y medios de transporte de personas y cargas y para todo tipo de operaciones aduaneras.
d) *País Sede:* El país en cuyo territorio se encuentra asentado el Área de Control Integrado.
e) *País Limítrofe:* El otro Estado.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

f) *Área de Control Integrado:* La parte del territorio del País Sede, incluidos los Recintos en los que se realiza el Control Integrado, donde los funcionarios del País Limítrofe están habilitados para efectuar el Control.
g) *Recintos:* Conjunto de bienes muebles e inmuebles afectos al Área de Control Integrado.
h) *Funcionario:* Persona, cualquiera sea su categoría, perteneciente a un organismo encargado de realizar controles.
i) *Despacho:* Acto por el cual los Funcionarios destinados al Control Integrado autorizan a los interesados a disponer de los documentos, vehículos, mercancías o cualquier otro objeto sujeto a dicho Control.
j) *Organismo Coordinador:* Organismo determinado por cada Estado que tendrá a su cargo la coordinación administrativa en el Área de Control Integrado.

En el Área de Control Integrado, los Funcionarios de cada país ejercerán sus funciones de Control. Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera, migratoria, sanitaria y de transporte del País Limítrofe relativas al Control, serán aplicables y tendrán plena vigencia en el Área de Control Integrado, entendiéndose que la jurisdicción y competencia de los órganos y Funcionarios del País Limítrofe se considerarán extendidas hasta esta área.

El País Sede se obliga a prestar su colaboración para el ejercicio pleno de todas las atribuciones legales, reglamentarias y administrativas de los Funcionarios del País Limítrofe, en especial, las referidas al traslado, en lo posible inmediato y sin más trámite de personas y bienes hasta el límite internacional a los fines de su sometimiento a las leyes y a la jurisdicción de los Tribunales de este último Estado en cuanto fuere procedente.

El control del país de salida en el Área de Control Integrado culminará antes del correspondiente al Control del país de entrada. A partir del momento en que los funcionarios del país de entrada comiencen sus operaciones serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de dicho país y, a su vez, los Funcionarios del país de salida no podrán reanudar el control de personas y bienes que se hubieren despachado, salvo que se trate de situaciones extraordinarias y exista el consentimiento de las autoridades de ambas Partes expresado por medio de los respectivos Organismos Coordinadores.

Los organismos nacionales de control de frontera podrán proponer la celebración de acuerdos a sus Cancillerías con el fin de facilitar la aplicación de este Acuerdo, sin perjuicio de los acuerdos específicos sobre materias operativas y de la seguridad que en el ámbito de sus respectivas competencias puedan celebrar aquellos.

Los organismos de cada Estado quedan facultados para percibir, en el Área de Control Integrado, el importe de los tributos, tasas y otros gravámenes, conforme a sus respectivas legislaciones vigentes.
Las recaudaciones percibidas por el País Limítrofe serán trasladadas y transferidas directa y libremente, por los organismos competentes de ese Estado

Las autoridades del País Sede concederán a los Funcionarios del País Limítrofe, para el ejercicio de sus funciones, análoga protección y ayuda que a sus propios Funcionarios.

El personal de empresas prestadoras de servicios, estatales o privadas, estará también autorizado para circular dentro del Área de Control Integrado, con la sola acreditación de su calidad de tal, siempre que lleve consigo sus herramientas y el material necesario para el desempeño de sus labores.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los Funcionarios del País Limítrofe que transgredieren la legislación de su propio país en el Area de Control Integrado, en ejercicio o con motivo de sus funciones, serán sometidos a los Tribunales de su Estado y juzgado por las leyes de éste. A tal efecto será igualmente aplicable el tercer párrafo del artículo 3.

Mediante Acuerdos por Canje de Notas entre ambos Estados,, se establecerá también:

a) Los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios del País Sede;
b) Los servicios generales, pudiendo acordarse un mecanismo de coparticipación o compensación de los gastos;
c) Los horarios en los que atenderán los Recintos, y
d) Los demás aspectos que se estimen necesarios.

El Acuerdo tiene una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, y la denuncia entrará en vigor 6 (seis) meses después de la recepción por la otra Parte de su notificación efectuada por la vía diplomática.

Argentina - Chile

Tratado entre la Republica Argentina y la Republica de Chile: Controles Integrados de Frontera

En fecha el 8 de agosto de 1997, se suscribió en Santiago - REPUBLICA DE CHILE TRATADO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE CHILE SOBRE CONTROLES INTEGRADOS DE FRONTERA[123],

En el referido tratado se incluyen una serie de definiciones[124], entre las que se pueden mencionar las referidas a:

Control: La aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los dos Estados, referentes al paso de la frontera por personas, así como la entrada, salida y tráfico de los equipajes, mercancías, cargas, vehículos y otros bienes por los puntos habilitados de la frontera.
Control Integrado: La actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los Funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el Control.
Área de Control Integrado: La parte del territorio del País Sede, incluidas la Ruta y los Recintos en los que se realiza el Control Integrado, donde los funcionarios del País Limítrofe están habilitados para efectuar el Control.
Recintos: Conjunto de bienes muebles e inmuebles afectos al Área de Control Integrado.
País Sede: El país en cuyo territorio se encuentra asentado el Área de Control Integrado.

País Limítrofe: El otro Estado

Ruta: Vía terrestre comprendida entre los Recintos y la línea limítrofe internacional entre el País Sede y el País Limítrofe, en la cual el control de la Seguridad corresponderá a los Funcionarios competentes del País Sede.

[123] La República Argentina lo aprobó a través de la **LEY Nº 25.229.**

[124] TRATADO. ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE CHILE SOBRE CONTROLES INTEGRADOS DE FRONTERA, Artículo 1º.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el Artículo 2º, se establece que con el objeto de simplificar y acelerar las formalidades referentes a la actividad de Control que deben realizar en su frontera común, las Partes podrán establecer Recintos dentro del marco del Tratado, ya sea en un solo lado de la línea de frontera, superpuestos al límite internacional o bien, en ambos lados de la frontera.

A su vez se consagra que el establecimiento, traslado, modificación o supresión de Recintos, será objeto de Acuerdos por Canje de Notas entre ambos Estados, que delimitarán las Áreas de Control Integrado. Mediante tales Acuerdos se establecerá lo atinente a los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios del País Sede[125]; La Ruta, así como también los recintos, forman parte integrante del Área de Control Integrado.[126]

Como se advierte, en el mencionado tratado, en lo relativo a la infraestructura, lo referido a los gastos en materia de construcción y mantenimiento de edificios, se deja librado al acuerdo bilateral entre ambos países.

Es de hacer notar que en el ámbito interno de cada uno de los países, los ordenamientos jurídicos vigentes han consagrado figuras contractuales vinculadas con la construcción de obras, que posibilitan la participación del sector privado en la realización de cometidos destinados a la construcción de obras, ya sea por contrato de obra pública o de concesión de obra pública.

Así tiene lugar -entre otras figuras jurídicas- el contrato de "concesión de obra pública" como contrato administrativo que se celebra entre el Estado y un tercero, donde éste se compromete a realizar una obra, cuyo pago no le será efectuado por el poder público, sino por determinados administrados a través de distintos modos. Es decir, se trata de un contrato que permite construir una obra pública sin que su dueño sea quien la pague[127], o sea que posibilita la realización de un trabajo público comprensivo que comprende asimismo la conservación, modificación, mantenimiento, etc. de una obra ya existente, sin que sea el comitente quién tenga que abonarlo[128].

Asimismo, la obra y su mantenimiento es solventada solamente por aquellos que la utilizan, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas tradicionales de financiación de trabajos públicos, costeados por los Estados, los cuales son pagados indiscriminadamente por todos los contribuyentes a través de los impuestos, usen o no de la obra. [129].

En la República Argentina merece citarse la Ley Nº 17.520 de concesión de obra pública modificada por la Ley Nº 23.696, y el Decreto Nº 1105/89 que aprueba la "Reglamentación de la Ley Nº 23.696", en especial el Capítulo VIII, referido a las concesiones.

---

[125] Tratado... Artículo 21.

[126] Tratado... Artículos 15 y 19..

[127] MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo" T.III-B, p. 530, Buenos Aires 1970 y citas allí efectuadas.

[128] ver BARRA, Rodolfo C. "Contrato de Obra Pública"-T.I, p. 64, Buenos Aires 1984; FANELLI EVANS, Guillermo E. "La concesión de Obra Pública"- p.13, Buenos Aires 1989.

[129] FANELLI EVANS, Guillermo E. "La Concesión de Obra Pública", p. 13 y sigs. Editorial Ciencias de la Administración-Buenos Aires, 1989.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Por su parte, en la República de Chile, existe un Reglamento de Concesiones, plasmado a través del Decreto Nº 240.

Convenio Argentino-Chileno de transporte terrestre en tránsito para vincular dos puntos de un mismo país utilizando el territorio del otro (Argentina: Ley 21.458 Anexo VIII): El ámbito de aplicación del Convenio queda limitado a las siguientes regiones y modalidades de tráfico:

- Con características de tráfico fronterizo o de corta distancia que incluye el tránsito que vehículos de pasajeros o de carga de uno de los países, efectúen en el territorio del otro, a efectos de atender las necesidades de dos provincias colindantes o de dos localidades de una misma provincia de su país.
- Con características de servicio de larga distancia en tránsito, similares al tránsito para terceros países limítrofes, que está referido al tránsito por territorio argentino de vehículos de pasajeros o de cargas de Chile, para unir las provincias chilenas de Magallanes, Aysen, Chiloé, Llanquihue y Osorno, sin restricciones en el uso de las rutas.
- Acuerdo Suscripto con la República de Chile para la Cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile

Argentina - Paraguay

Se trata de una frontera que posee cinco Pasos habilitados: Encarnación-Posadas; Alberdi-Formosa; Itá Corá-Itati; Pilar-Puerto Bermejo; y Puerto Falcón-Clorinda. En estos Pasos funcionan Comités de Frontera, en cuya competencia se encuentra la solución de los problemas derivados de la facilitación fronteriza, que involucra a los órganos encargados de la aduana, migración y puertos y trata temas tales como el de la tarjeta vecinal fronteriza, la seguridad pública y la interconexión telefónica, entre otros.

Argentina - Uruguay

Entre las iniciativas más importantes de integración fronteriza entre Argentina y Uruguay cabe señalar las siguientes:

Se estableció el Control Único de Frontera y Documentación Unificada en Fray Bentos Puerto Unzué.

Asimismo también se creó el Comité de Frontera (CODEFRO) para atender asuntos aduaneros, migratorios, sanitarios, de transporte, culturales y turísticos en tres puntos de frontera.

Brasil - Bolivia

La región fronteriza que se forma entre los territorios de estos dos países, si bien comparte una extensa franja fronteriza resultan ser muy escasos los puntos de contacto desarrollados a través de la misma.

Brasil - Paraguay

En las zonas de frontera brasileño-paraguayas se han instalado tres Comités de Frontera: el de Ponta Porá - Pedro Juan Caballero, el de Saltos del Guairá - Guairá y el de Foz de Iguazú Ciudad del Este.[130]

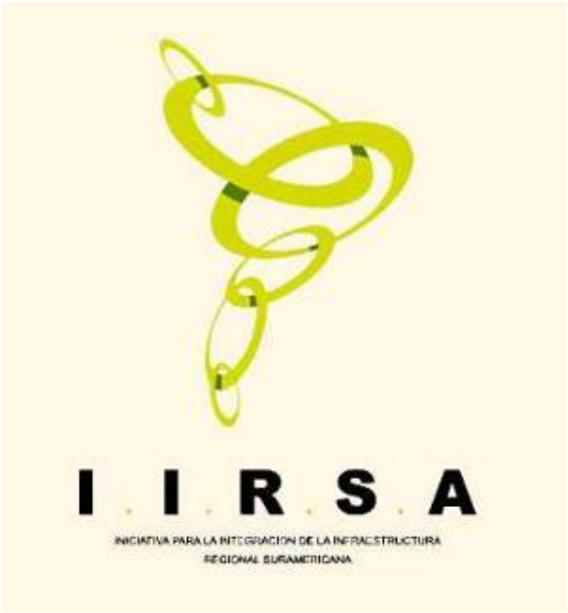
[130] ALADI/SEC/di 1543 11 de julio de 2001

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Brasil - Uruguay

A partir de la década de 1990, se establecieron cuatro Comités de Frontera: Chuí-Chuy; Yaguarón - Río Branco: Santa Ana Do Livramento - Rivera: y Quaraí - Artigas. Estos Comités nuclean a funcionarios estatales de diversas competencias y a las fuerzas vivas de la zona de frontera para tratar problemas comunes.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO II

Cuestionarios para Responsables Locales de los Organismos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

INDICE

(Hipervínculos)

Datos Generales

Aduana

Migraciones

Fitosanitario

Actores

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Consulta de Actores del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Datos Generales

Datos del actor entrevistado en el paso

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Empresa o Asociación

Fax

Describa las principales tareas que desarrolla en el paso

Volver

Tiempos

Tiempos medios de liberación total por tipo de trámite y comentarios sobre los mismos Tiempos estimados por el actor para la liberación considerando la documentación en regla

Trámite	Tiempo Promedio	Comentarios
Tránsito de entrada		
Tránsito de salida		
Importación		
Importación (con otros controles)		
Exportación		
Exportación (con otros controles)		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Consulta de Actores del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Infraestructura

El paso posee alguna infraestructura para su actividad

SI NO

Cual es la que Ud. utiliza

Oficinas

Playas

Ambas

Como considera el estado general de las mismas

Bueno

Regular

Malo

Su uso tiene costo para su actividad

SI NO

Considera el costo adecuado

SI NO

De los siguientes servicios o elementos cual es la importancia que les asigna a su mejora

Playa

Espacio para vehículos	Mucha ----------
Diseño de la circulación	Mucha ----------
Seguridad	Mucha ----------
Servicio para cargas especiales	Mucha ----------
Comunicaciones	Mucha ----------
Sector para descanso	Mucha ----------
Sanitarios	Mucha ----------

Oficinas

Espacio de oficinas	Mucha ----------
Telefonía	Mucha ----------
Informática (acceso a los sistemas)	Mucha ----------
Sanitarios	Mucha ----------
Ambientación	Mucha ----------

Realice los comentarios o sugerencias que considere convenientes para el mejoramiento de la infraestructura

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Consulta de Actores del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Comentarios

Utiliza habitualmente el paso

SI NO

Cuantas personas componen el equipo de conducción

Indique su origen destino más habitual cuando usa el paso

Indique su origen destino de su carga actual

Indique la ruta completa que siguió con la carga actual

Día y hora de salida de este viaje

Día y hora de arribo a frontera

Día y hora a la que espera llegar a origen

Observaciones/Comentarios

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Consulta de Actores del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Solo para transportistas

Considera que las autoridades aduaneras en el paso realizan sus funciones adecuadamente

SI NO

Considera que las autoridades migratorias en el paso realizan sus funciones adecuadamente

SI NO

Considera que los tiempos de los trámites son razonables

SI NO

Indique los principales obstáculos

Indique sus sugerencias o medidas para agilizar los trámites en frontera

Considera que integrar las fronteras de ambos países permitiría mejorar su operatoria

Exponga cualquier comentario o sugerencia que considere pertinente

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Aduana del Servicio del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Indique el organismo responsable de la aduana en el país

Indique el organismo a cargo del control aduanero en frontera

Datos del funcionario responsable del servicio en el paso

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Datos del funcionario que completa este formulario

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Incluya con este Formulario un Plano o Croquis de la infraestructura general del Paso indicando en el mismo el sector de oficinas y playa utilizados por el servicio de Aduana ya sea para transporte de carga o de pasajeros

¿Existe participación privada en alguno de los servicios aduaneros en el paso?

SI NO

Que servicio	Que empresa los brinda

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Acceso a servicios generales

Servicio de energía

- Línea
- Generador
- Alternativa
- NO

Tipo de tendido de línea

- General
- Especial

Se corta frecuentemente

SI NO

Causa

Los cortes son prolongados

SI NO

Cual

Tiene sistema alternativo

SI NO

Cual

Agua potable

- Red
- Pozo
- Otro

Especificar

Desagues cloacales

SI NO

Gas

SI NO

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características de la infraestructura de oficinas

Metros cuadrados utilizados para oficinas

Estado General

- Bueno
- Regular
- Malo

Diseño y circulación adecuados

SI NO

Comparte con otros servicios

SI NO

Cuales

Telefonía

SI NO

Central telefónica

SI NO

Cantidad de líneas externas

Otras comunicaciones

SI NO

Cuales

Instalación eléctrica

- Bueno
- Regular
- Malo

Iluminación adecuada

SI NO

Ambientación

- Bueno
- Regular
- Malo

Fotocopiado/Duplicación

SI NO

Mobiliario suficiente

SI NO

Estado del Mobiliario

- Bueno
- Regular
- Malo

Posee espacio para archivo

SI NO

El espacio es suficiente

SI NO

Posee sistema de almacenamiento electrónico de documentos

SI NO

Existen espacios para despachantes / ATA

SI NO

Su uso tiene costo para el despachante

SI NO

Estado general del espacio para despachantes

- Bueno
- Regular
- Malo

Propiedad del espacio

- Administrador
- Transportistas
- Terceros

Que servicios se les brinda a los despachantes / ATA

SI	NO	
○	◉	Telefonía
◉	○	Fotocopiado
○	◉	Informática

Observaciones

CIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características infraestructura de playa

La playa es administrada por la Aduana

SI NO

Empresa o Ente adminstrador de la playa

Indique el tipo de contrato que existe con el administrador

Metros cuadrados

Cantidad de vehículos

Tipo de carpeta de la playa

Asfalto
Hormigon
Tierra
Otros

Especificar

Estado General

Bueno
Regular
Malo

Diseño y circulación adecuados para vehículos y mercaderias

SI NO

Seguridad

SI NO

Posee cerco perimetral

SI NO

Posee iluminación perimetral

SI NO

Posee barreras de control de entradas y salidas

SI NO

Posee espacios para cargas peligrosas

SI NO

Posee espacios para cargas refrigeradas

SI NO

Posee elevadores

SI NO

Existen sistema de control de operación de playa informatizado

SI NO

Posee balanza

SI NO

Tipo

Otros elementos de control

SI NO

Cuales

Elementos con tecnología informática

SI NO

Cuales

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Comparte la playa otros servicios

SI NO

Cuales

Posee espacios para transportistas

SI NO

Propiedad del espacio

Administrador
Transportistas
Terceros

Su uso tiene costo para el transportistas

SI NO

Estado General del espacio para transportistas

Bueno
Regular
Malo

Servicios para transportistas

SI	NO	
○	◉	Comunicaciones
○	◉	Sanitarios
○	◉	Comedor
○	◉	Dormitorios

Observaciones

Si el uso de la Playa es arancelado indique en la tabla siguiente los costos por tipo de servicio correspondientes al uso de la misma

Tipo de servicio	Costo	Moneda en la que se expresa

Recursos informáticos y tecnológicos

Tiene instalaciones informáticas

SI NO

Opera conectado con los sistemas centrales

SI NO

Forma de conexión

Satélite

Punto a punto

Teléfono

Otra

Cuantos equipos/teclados posee en total el servicio

Cuantos se encuentran conectados al sistema central

Como considera el estado de obsolecencia/antiguedad de equipamiento

Baja

Media

Alta

Estado de operación los equipos

Bueno

Regular

Malo

Mantenimiento / soporte

Centralizado

Local

No posee

Principales trámites informatizados

SI NO

Cuales no lo están

Opinión sobre la calidad del servicio

Describa que a su entender son los principales problemas de los sistemas actuales

Describa como afecta la falta de sistemas / conectividad la operación del servicio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recursos humanos

Cantidad de personal total del servicio

Personal afectado directamente a la operación

Personal afectado al control físico de la mercadería

Cantidad de personal perteneciente a la planta permanante

Planta permanente aprobada

Antiguedad promedio del personal operativo en el servicio aduanero

Existen programas de incentivos vinculados a la producción

○ SI ○ NO

Considera adecuados los perfiles del personal

○ SI ○ NO

Describa los perfiles requeridos

Existen programas de capacitación habituales

○ SI ○ NO

Considera adecuada la capacitación

○ SI ○ NO

Describa la capacitación requerida

Indique la relación jerarquica desde la oficina central hasta llegar a su área comenzando por el área de mayor rango jerarquico

Item	Area
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Aduana del Servicio del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Carga

Horarios de Atención

Lunes a Viernes De: **A:**

Sábado De: **A:**

Domingo De: **A:**

Feriados De: **A:**

Existe atención fuera de horario

SI NO

Tiene la atención fuera de horario un costo

SI NO

¿Cual?

Indicar la moneda en que se expresa el costo

Pasajeros y Particulares

Horarios de Atención

Lunes a Viernes De: **A:**

Sábado De: **A:**

Domingo De: **A:**

Feriados De: **A:**

Existe atención fuera de horario

SI NO

Tiene la atención fuera de horario un costo

SI NO

¿Cual?

Indicar la moneda en que se expresa el costo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Documentación

Trámite	Indique en forma de lista los documentos usados para cada trámite en caso que el tipo de trámite no se lleve a cabo en su frontera
Importación (nacionalización de la mercadería)	
Exportación	
Tránsito entrada	
Tránsito salida	

Tipos de Carga

Indique los tipos de carga más habituales y el porcentaje de incidencia de estos sobre el total de la carga transportada que atraviesan la frontera

Tipos de carga desde su País	% del Total

Tipos de carga hacia su País	% del Total

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tipos de Vehículo

Indique los tipos de transporte que atraviesan el paso indicando el porcentaje de incidencia cada tipo sobre el total de los camiones que lo atraviesan

Tipos de transporte desde su País	% del Total
Contenedor	
Granel	
Enlonados	
Otros	

Tipos de transporte hacia su País	% del Total
Contenedor	
Granel	
Enlonados	
Otros	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Importación

Este tipo de trámite se lleva a cabo en su paso

○ **SI** (Continuar con las preguntas de esta página)

○ **NO** (volver a la página principal)

Selección de canales para las verificación de mercaderías

Posee un método de selección de canales
○ SI ○ NO

Indique la norma que se utiliza para definir la metodología de selección

Existen cargas que siempre se verifican
○ SI ○ NO

Indique cuales

La determinación del canal la realiza el sistema informático
○ SI ○ NO

Sobre el total de trámites que se realizan que porcentaje se verifica

Indique los tiempos promedios totales de los siguientes trámites Considerando como totales los que van desde el ingreso del trámite a la oficina hasta la salida del camión del paso

Trámite	Tiempo en minutos
Importación de mercadería que no requiere control fitosanitario	
Importación de la mercadería que requiere control fitosanitario	

Describa los pasos que se siguen en un Proceso de Importación indicando los tiempos promedios (cuando fuera pertinente) **de los mismos, suponiendo una operación sin inconvenientes en su documentación y en la presentación de la carga**

Paso	Tiempo en minutos

Detalle los problemas mas habituales que se registran en este tipo de operación e indique cual es, a su entender, la causa del mismo

Problemas	Causa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Exportación

Este tipo de trámite se lleva a cabo en su paso

○ **SI** (Continuar con las preguntas de esta página)

○ **NO** (volver a la página principal)

Selección de canales para las verificación de mercaderías

Posee un método de selección de canales

○ SI ○ NO

Indique la norma que se utiliza para definir la metodología de selección

Existen cargas que siempre se verifican

○ SI ○ NO

Indique cuales

La determinación del canal la realiza el sistema informático

○ SI ○ NO

Sobre el total de trámites que se realizan que porcentaje se verifica

Indique los tiempos promedios totales de los siguientes trámites Considerando como totales los que van desde el ingreso del trámite a la oficina hasta la salida del camión del paso

Trámite	Tiempo en minutos
Importación de mercadería que no requiere control fitosanitario	
Importación de la mercadería que requiere control fitosanitario	

Describa los pasos que se siguen en un Proceso de Exportación indicando los tiempos promedios (cuando fuera pertinente) **de los mismos, suponiendo una operación sin inconvenientes en su documentación y en la presentación de la carga**

Paso	Tiempo en minutos

Detalle los problemas mas habituales que se registran en este tipo de operación e indique cual es, a su entender, la causa del mismo

Problemas	Causa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tránsito de Entrada

Este tipo de trámite se lleva a cabo en su paso

○ **SI** (Continuar con las preguntas de esta página)

○ **NO** (volver a la página principal)

Selección de canales para las verificación de mercaderías

Posee un método de selección de canales
○ SI ○ NO

Indique la norma que se utiliza para definir la metodología de selección

Existen cargas que siempre se verifican
○ SI ○ NO

Indique cuales

La determinación del canal la realiza el sistema informático
○ SI ○ NO

Sobre el total de trámites que se realizan que porcentaje se verifica

Indique los tiempos promedios totales de los siguientes trámites Considerando como totales los que van desde el ingreso del trámite a la oficina hasta la salida del camión del paso

Trámite	Tiempo en minutos
Tránsito de Entrada	

Describa los pasos que se siguen en un Proceso de Tránsito de Entrada indicando los tiempos promedios (cuando fuera pertinente) **de los mismos, suponiendo una operación sin inconvenientes en su documentación y en la presentación de la carga**

Paso	Tiempo en minutos

Detalle los problemas mas habituales que se registran en este tipo de operación e indique cual es, a su entender, la causa del mismo

Problemas	Causa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tránsito de Salida

Este tipo de trámite se lleva a cabo en su paso

○ **SI** (Continuar con las preguntas de esta página)

○ **NO** (volver a la página principal)

Selección de canales para las verificación de mercaderías

Posee un método de selección de canales

○ SI ○ NO

Indique la norma que se utiliza para definir la metodología de selección

Existen cargas que siempre se verifican

○ SI ○ NO

Indique cuales

La determinación del canal la realiza el sistema informático

○ SI ○ NO

Sobre el total de trámites que se realizan que porcentaje se verifica

Indique los tiempos promedios totales de los siguientes trámites Considerando como totales los que van desde el ingreso del trámite a la oficina hasta la salida del camión del paso

Trámite	Tiempo en minutos
Tránsito de Salida	

Describa los pasos que se siguen en un Proceso de Tránsito de Salida indicando los tiempos promedios (cuando fuera pertinente) **de los mismos, suponiendo una operación sin inconvenientes en su documentación y en la presentación de la carga**

Paso	Tiempo en minutos

Detalle los problemas mas habituales que se registran en este tipo de operación e indique cual es, a su entender, la causa del mismo

Problemas	Causa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Metodología para el lastre

Existe una operatoria específica para el lastre

○ SI ◉ NO

Indique la norma que se utiliza para definir la operatoria

Existen horarios especiales para el lastre

◉ SI ○ NO

Indique cuales

Describa la operatoria que se sigue en este trámite

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Pasajeros y Particulares

Describa el trámite

La atención se realiza en este recinto

SI NO

Donde se realiza

Posee sistema de RAYOS X para el control de equipajes

SI NO

Indique la documentación que se requiere para los siguientes trámites

Trámite	Documentación requerida
Ingreso al país de un extranjero	
Ingreso al país de un ciudadano	
Egreso al país de un extranjero	
Egreso al país de un ciudadano	

Describa los pasos de cada trámite e indique el tiempo promedio de cada uno

Trámite	Describa los pasos del trámite	Tiempo en minutos
Ingreso al país de un extranjero		
Ingreso al país de un ciudadano		
Egreso al país de un extranjero		
Egreso al país de un ciudadano		

TODOS DERECHOS RESERVADOS

Comentarios

Indique sus sugerencias o medidas para agilizar los trámites en frontera

Indique obstáculos que a su entender impiden agilizar los trámites en frontera

Considera que integrar las fronteras de ambos países permitiría mejorar su operatoria

Exponga cualquier comentario o sugerencia que considere pertinente

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Datos Generales del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Datos Geográficos

Ciudad más cercana **Kms**

Capital del país **Kms**

Rutas de acceso	Carpeta	Estado	Banquina
	Tierra ----------	Regular ---------	Asfalto ----------
	Tierra ----------	Bueno----------	Asfalto ----------
	Tierra ----------	Bueno----------	Asfalto ----------

Incluya en el envio un plano de la zonas de acceso al paso donde se distingan las principales rutas de acceso y los accidentes Geo Gráficos más importantes

Incluya en el envio un plano el detalle de las instalaciones indicando en el mismo la pertenencia de las mismas a los distintos organismos que realizan tareas en el paso

Ubicación:

Aspectos Geográficos:

Temporalidad:

Accidentes Geográfico entre los países Hito ----------

Especificar

Forma de unión en frontera de los países Ruta ----------

Espacificar

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Organismos responsables del paso

	Organismo
Responsable del predio del paso	
Responsable de la obra de infraestructura	
Administrador del predio	
Administrador de la obra de infraestructura	
Responsable de la obra de infraestructura	

Existen espacios disponibles en el predio para ampliaciones

○ SI ○ NO

El uso de la infraestructura de conexión de países es gratuito

○ SI ○ NO

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Costos de utilización

El uso de las instalaciones esta arancelado

- ○ SI (continue)
- ○ NO (volver a la página principal)

Indique en la tabla siguiente los costos por tipo de vehículo y tipo de servicio

Tipo de vehículo	Tipo de servicio	Moneda en la que se expresa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Organismos y Servicios que operan

Indicar si en el paso existe el servicio, que entidad lo realiza. De no existir indicar como se provee

	Servicio en el paso	Horario de atención
Aduana		
Migraciones		
Transporte		
Fitosanitario		
Sanidad		
Bancario (indicar distancia hasta el más próximo)		
Otros (Especificar)		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento de Datos Generales del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Flujos

Indicar el flujo anual registrado en el paso

	Ingreso al país	Egreso del país
Peso en T		
Cantidad de Camiones		
Lastre (%)		
Cantidad de Omnibus		
Cantidad de Vehículos particulares		
Cantidad de Personas		

Indicar las empresas de transporte de pasajeros que habitualmente utilizan el paso

Empresa	País	Ciudad origen	Ciudad destino	Viajes semanales

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tiempos

Tiempos medios de liberación total por tipo de trámite y cantidad de los mismos Tiempos estimados por las autoridades para la liberación considerando la documentación en regla (Dejar en blanco los trámites que no se lleven a cabo en la frontera)

	Cantidad	Tiempo Promedio
Tránsito de entrada		
Tránsito de salida		
Importación		
Importación (con otros controles)		
Exportación		
Exportación (con otros controles)		
Pasajeros		
Vehículos Particulares		
Omnibus		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Integración

Integración de los servicios entre los países

Recintos aduaneros integrados

○ SI ○ NO

Controles aduaneros integrados

○ SI ○ NO

Sistemas de información aduanera integrados

○ SI ○ NO

Recintos migratorios integrados

○ SI ○ NO

Controles migratorios integrados

○ SI ○ NO

Sistemas de información migratoria integrados

○ SI ○ NO

Playas integradas

○ SI ○ NO

Coordinación de feriados

○ SI ○ NO

Otros servicios públicos integrados

○ SI ○ NO

Cuales

ERECHOS RESERVADOS
RSA - TODOS LOS D

Comentarios

Comentarios sobre impacto en la economía local del paso

Comentarios generales del paso

Consideraciones sobre las posibilidades de integración en el paso

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento del Servicio Fitosanitario del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Indique el organismo responsable del Servicio Fitosanitario en el país

Indique el organismo a cargo del Servicio en frontera

Datos del funcionario responsable del servicio en el paso

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Datos del funcionario que completa este formulario

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Incluya con este Formulario un Plano o Croquis de la infraestructura general del Paso indicando en el mismo el sector de oficinas y playa utilizados por el Servicio Fito Sanitario ya sea para transporte de carga o de pasajeros

¿Existe participación privada en alguno de los servicios del paso?

○ SI ○ NO

Que servicio

Que empresa los brinda

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Acceso a servicios generales

Servicio de energía

- ○ Línea
- ○ Generador
- ○ Alternativa
- ○ NO

Tipo de tendido de línea

- ○ General
- ○ Especial

Se corta frecuentemente

○ SI ○ NO

Causa

Los cortes son prolongados

○ SI ○ NO

Cual

Tiene sistema alternativo

○ SI ○ NO

Cual

Agua potable

- ○ Red
- ○ Pozo
- ○ Otro

Especificar

Desagues cloacales

○ SI ○ NO

Gas

○ SI ○ NO

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características de la infraestructura de oficinas

Metros cuadrados utilizados para oficinas

Estado General

- ○ Bueno
- ○ Regular
- ○ Malo

Diseño y circulación adecuados

○ SI ○ NO

Comparte con otros servicios

○ SI ○ NO

Cuales

Ambientación

- ○ Bueno
- ○ Regular
- ○ Malo

Telefonía

○ SI ○ NO

Fotocopiado/Duplicación

○ SI ○ NO

Otras comunicaciones

○ SI ○ NO

Cuales

Mobiliario suficiente

○ SI ○ NO

Estado del Mobiliario

- ○ Bueno
- ○ Regular
- ○ Malo

Instalación eléctrica

- ○ Bueno
- ○ Regular
- ○ Malo

Iluminación adecuada

○ SI ○ NO

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características infraestructura de playa

Metros cuadrados

Tipo de carpeta de la playa

- ○ Asfalto
- ○ Hormigon
- ○ Tierra
- ○ Otros

Estado General

- ○ Bueno
- ○ Regular
- ○ Malo

Diseño y circulación adecuados para vehículos y mercaderias

○ SI ○ NO

Especificar

Cantidad de vehículos

Sectores de playa diferenciados para particulares y omnibus

○ SI ○ NO

Sistema de control de operación informatizado

○ SI ○ NO

Posee cerco perimetral

○ SI ○ NO

Posee iluminación perimetral

○ SI ○ NO

Posee barreras de control de entradas y salidas

○ SI ○ NO

Comparte la playa otros servicios

○ SI ○ NO

Cuales

Otros elementos de control

○ SI ○ NO

Cuales

Elementos con tecnología informática

○ SI ○ NO

Cuales

Su uso tiene costo para el transportistas

○ SI ○ NO

Indicar la moneda en que se expresa el costo

Costo

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recursos informáticos y tecnológicos

Tiene instalaciones informáticas

○ SI ○ NO

Opera conectado con los sistemas centrales

○ SI ○ NO

Forma de conexión

○ Satélite

○ Punto a punto

○ Teléfono

○ Otra

Cuantos equipos/teclados posee en total el servicio

Cuantos se encuentran conectados al sistema central

Como considera el estado de obsolecencia / antiguedad de equipamiento

○ Baja

○ Media

○ Alta

Estado de operación los equipos

○ Bueno

○ Regular

○ Malo

Mantenimiento / soporte

○ Centralizado

○ Local

○ No posee

Principales trámites informatizados

○ SI ○ NO

Cuales no lo están

Opinión sobre la calidad del servicio

Describa que a su entender son los principales problemas de los sistemas actuales

Describa como afecta la falta de sistemas / conectividad la operación del servicio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recursos humanos

Cantidad de personal total del servicio

Personal afectado directamente a la operación

Personal afectado al control físico

Cantidad de personal perteneciente a la planta permanante

Planta permanente aprobada

Antiguedad promedio del personal operativo en el servicio

Existen programas de incentivos vinculados a la producción

○ SI ○ NO

Considera adecuados los perfiles del personal

○ SI ○ NO

Describa los perfiles requeridos

Existen programas de capacitación habituales

○ SI ○ NO

Considera adecuada la capacitación

○ SI ○ NO

Describa la capacitación requerida

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Horarios de Atención

Lunes a Viernes De: _____ **A:** _____

Sábado De: _____ **A:** _____

Domingo De: _____ **A:** _____

Feriados De: _____ **A:** _____

Existe atención fuera de horario

○ SI ○ NO

Tiene la atención fuera de horario un costo

○ SI ○ NO

¿Cual? _____

Indicar la moneda en que se expresa el costo _____

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tráfico Vecinal Fronterizo

Indique el grado de importancia y como se resuelve operativamente

Si el sistema de control esta integrado

Desde que año lo está

Cual es la norma que se aplica

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Procesos de Egreso

Indicar la documentación utilizada

Trámite	Documentación
Egreso países limítrofes	
Egreso de otros países	
Egreso de tripulantes	

Indique los pasos que se siguen para cada trámite y el tiempo promedio en minutos que demoran estos

Trámite	Pasos	Tiempo en minutos
1		
2		
3		
4		
5		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Procesos de Ingreso

Indicar la documentación utilizada

Trámite	Documentación
Ingreso países limítrofes	
Ingreso de otros países	
Ingreso de tripulantes	

Indique los pasos que se siguen para cada trámite y el tiempo promedio en minutos que demoran estos

Trámite	Pasos	Tiempo en minutos
1		
2		
3		
4		
5		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Comentarios

Indique sus sugerencias o medidas para agilizar los trámites en frontera

Indique obstáculos que a su entender impiden agilizar los trámites en frontera

Considera que integrar las fronteras de ambos países permitiría mejorar su operatoria

Exponga cualquier comentario o sugerencia que considere pertinente

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento del Servicio de Migraciones del Paso Fronterizo
de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Indique el organismo responsable de las Migraciones en el país

Indique el organismo a cargo del control migratorio en frontera

Datos del funcionario responsable del servicio en el paso

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Datos del funcionario que completa este formulario

Nombre y Apellido

Cargo

Correo electrónico

Teléfono

Fax

Incluya con este Formulario un Plano o Croquis de la infraestructura general del Paso indicando en el mismo el sector de oficinas y playa utilizados por el Servicio de Migraciones ya sea para transporte de carga o de pasajeros

¿Existe participación privada en alguno de los servicios del paso?

SI NO

Que servicio

Que empresa los brinda

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Acceso a servicios generales

Servicio de energía

- ○ Línea
- ○ Generador
- ○ Alternativa
- ○ NO

Tipo de tendido de línea

- ○ General
- ○ Especial

Se corta frecuentemente

○ SI ○ NO

Causa

Los cortes son prolongados

○ SI ○ NO

Cual

Tiene sistema alternativo

○ SI ○ NO

Cual

Agua potable

- ○ Red
- ○ Pozo
- ○ Otro

Especificar

Desagues cloacales

○ SI ○ NO

Gas

○ SI ○ NO

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características de la infraestructura de oficinas

Metros cuadrados utilizados para oficinas

Estado General

- Bueno
- Regular
- Malo

Diseño y circulación adecuados

- SI
- NO

Comparte con otros servicios

- SI
- NO

Cuales

Ambientación

- Bueno
- Regular
- Malo

Telefonía

- SI
- NO

Fotocopiado/Duplicación

- SI
- NO

Otras comunicaciones

- SI
- NO

Cuales

Mobiliario suficiente

- SI
- NO

Estado del Mobiliario

- Bueno
- Regular
- Malo

Instalación eléctrica

- Bueno
- Regular
- Malo

Iluminación adecuada

- SI
- NO

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características infraestructura de playa

La playa es administrada por la Aduana

SI NO

Empresa o Ente adminstrador de la playa

Indique el tipo de contrato que existe con el administrador

Metros cuadrados

Tipo de carpeta de la playa

Asfalto

Hormigon

Tierra

Otros

Especificar

Estado General

Bueno

Regular

Malo

Diseño y circulación adecuados para vehículos y mercaderias

SI NO

Cantidad de vehículos

Sectores de playa diferenciados para particulares y omnibus

SI NO

Sistema de control de operación informatizado

SI NO

Posee cerco perimetral

SI NO

Posee iluminación perimetral

SI NO

Posee barreras de control de entradas y salidas

SI NO

Comparte la playa con otros servicios

SI NO **Cuales**

Otros elementos de control

SI NO **Cuales**

Elementos con tecnología informática

SI NO **Cuales**

Su uso tiene costo para el transportistas

SI NO

Indicar la moneda en que se expresa el costo

Costo

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recursos informáticos y tecnológicos

Tiene instalaciones informáticas

SI NO

Opera conectado con los sistemas centrales

SI NO

Forma de conexión

Satélite

Punto a punto

Teléfono

Otra

Cuantos equipos/teclados posee en total el servicio

Cuantos se encuentran conectados al sistema central

Como considera el estado de obsolecencia / antiguedad de equipamiento

Baja

Media

Alta

Estado de operación los equipos

Bueno

Regular

Malo

Mantenimiento / soporte

Centralizado

Local

No posee

Principales trámites informatizados

SI NO

Cuales no lo están

Opinión sobre la calidad del servicio

Describa que a su entender cuales son los principales problemas de los sistemas actuales

Describa como afecta la falta de sistemas / conectividad la operación del servicio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recursos humanos

Cantidad de personal total del servicio

Personal afectado directamente a la operación

Personal afectado al control físico

Cantidad de personal perteneciente a la planta permanante

Planta permanente aprobada

Antiguedad promedio del personal operativo en el servicio

Existen programas de incentivos vinculados a la producción

○ SI ○ NO

Considera adecuados los perfiles del personal

○ SI ○ NO

Describa los perfiles requeridos

Existen programas de capacitación habituales

○ SI ○ NO

Considera adecuada la capacitación

○ SI ○ NO

Describa la capacitación requerida

Observaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Relevamiento del Servicio de Migraciones del Paso Fronterizo de Cristo Redentor - Argentina

Volver

Horarios de Atención

Lunes a Viernes De: _____ **A:** _____

Sábado De: _____ **A:** _____

Domingo De: _____ **A:** _____

Feriados De: _____ **A:** _____

Existe atención fuera de horario

○ SI ○ NO

Tiene la atención fuera de horario un costo

○ SI ○ NO

¿Cual? _____

Indicar la moneda en que se expresa el costo _____

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tráfico Vecinal Fronterizo

Indique el grado de importancia y como se resuelve operativamente

Si el sistema de control esta integrado

Desde que año lo está

Cual es la norma que se aplica

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Egreso de Pasajeros

Indicar la documentación utilizada

Trámite	Documentación
Egreso países limítrofes	
Egreso de otros países	
Egreso de tripulantes	

Indique los pasos que se siguen para cada trámite y el tiempo promedio en minutos que demoran estos

Trámite	Pasos	Tiempo en minutos
1		
2		
3		
4		
5		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ingreso de Pasajeros

Indicar la documentación utilizada

Trámite	Documentación
Ingreso países limítrofes	
Ingreso de otros países	
Ingreso de tripulantes	

Indique los pasos que se siguen para cada trámite y el tiempo promedio en minutos que demoran estos

Trámite	Pasos	Tiempo en minutos
1		
2		
3		
4		
5		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Comentarios

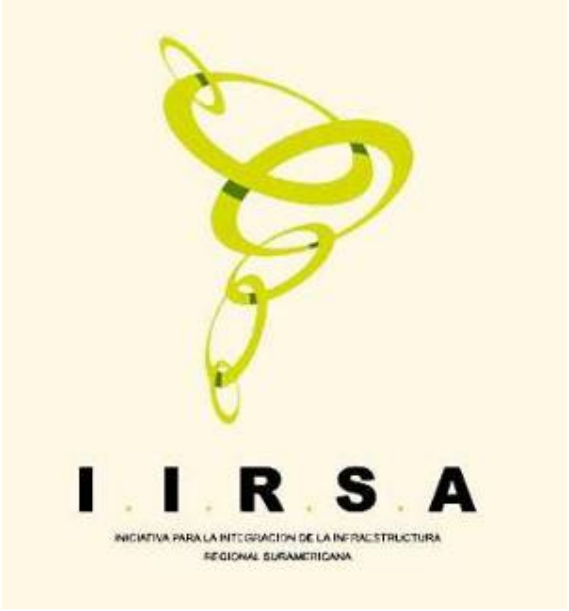
Indique sus sugerencias o medidas para agilizar los trámites en frontera

Indique obstáculos que a su entender impiden agilizar los trámites en frontera

Considera que integrar las fronteras de ambos países permitiría mejorar su operatoria

Exponga cualquier comentario o sugerencia que considere pertinente

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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 II

PASO: Sistema Fronterizo Cristo Redentor (Argentina - Chile)

COORDINADOR: Pablo Illarieti

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ÍNDICE

Sistema Fronterizo Cristo Redentor 5

Comentario de Presentación 5

Descripción geográfica 6

Localizaciones de los Procesos de Control 9

Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile 10

Organismos de Control de Argentina 10

Servicios de Control de Chile 11

Principales flujos de circulación de Usuarios 12

Viajeros entrantes a Argentina 12

Viajeros entrantes a Chile 13

Mercancías o cargas entrantes a Argentina 14

Mercancías o cargas entrantes a Chile 16

Puntos de control de Organismos y Servicios de Control 18

Factor humano 19

Infraestructuras físicas e Instalaciones 23

Sobre el Proceso de Control 28

Generalización sobre una Teoría de Control 28

Consecuencia del Control 30

Introducción a la Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre 31

Modelos alternativos de Control en un Paso de Frontera 34

Ordenamiento temporal 35

Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” del País de Salida en primer instancia y luego del País de Entrada 35

Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” por afinidad técnica 35

Ordenamiento espacial 37

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce 37

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” a pie 38

Sobre las Áreas de Control Integrado 41

Descripción del Área de Control Integrado (ACI) 41

Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI) 43

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por Usuario 43

Área de Control Integrado Viajeros / Turismo 43

Área de Control Integrado Cargas 43

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de concentración 44

Área de Control Integrado de Cabecera Única 44

Área de Control Integrado de Doble Cabecera 44

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración 45

Yuxtaposición de instituciones especializadas 45

Armonización de Procedimientos entre instituciones 45

Inmediatez Secuencial entre Actuaciones Técnicas 46

Reconocimiento Recíproco de las Actuaciones Técnicas 47

Sobre la Aplicación del Proceso de Control 47

Pasado Reciente hasta la Situación Vigente 47

Observaciones de la Actualidad 50

Hipótesis o Condiciones de Borde 53

Propuestas de Mejoras en Procesos de Control 56

Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular 58

Propuesta de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte de Pasajeros 62

Propuestas de Mejoras de Proceso para Cargas 68

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuestas de Mejoras en Infraestructura 76

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Horcones/Argentina 77

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Libertadores /Chile 81

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Sistema Fronterizo Cristo Redentor

Comentario de Presentación

Las personas tienen un entendimiento simplificado de lo que es un Paso de Frontera a través de su percepción de lo que es un Aeropuerto, a veces por haber transitado por un Paso de Frontera Terrestre y muy pocos lo asimilan a lo que es un Puerto; porque de hecho, todos ellos son Pasos de Frontera.

Además en ese entendimiento generalizado se entiende un Paso de Frontera como al lugar físico donde, eventualmente en calidad de usuarios, realizan trámites para salir de un país o para ingresar a otro país.

Esta comprensión convencional es acertada y suficiente para inferir que tipo de percepciones o impresiones generará en el ánimo de las personas cualquier tipo de definición sobre procedimientos, organización o infraestructura que los Estados adopten en relación a un Paso de Frontera Terrestre. Esa percepción dependerá principalmente de si los Tiempos de Atención son más o menos ágiles y si la espera transcurrió en una ambiente agradable y con comodidades o todo lo contrario.

Poco interesa a las personas la calidad del Proceso de Control, la consistencia de la información estadística que se recoge, etc.; pero sin embargo el análisis y la visión técnica de los objetivos a cumplir y el modo posible de lograrlo en un Paso de Frontera Terrestre, es muchísimo más compleja que la percepción recibida por las personas en su calidad de eventuales usuarios del Paso de Frontera bajo observación.

Uno de los conceptos que hace diferentes a las vivencias del observador común o circunstancial con respecto a las del técnico especializado, es la bidireccionalidad.

Es que para un observador común o circunstancial en su condición de usuario en un momento dado, su percepción es siempre “unidireccional” en el sentido de que su movimiento sea de salida de un país dado y de entrada al otro país limítrofe. Pero desde el punto de vista técnico y de los Estados, que gestionan los Pasos de Frontera, el concepto de circulación es siempre “bidireccional” porque en un mismo momento en cada Paso de Frontera Terrestre ocurren movimientos en ambos sentidos; es decir salientes desde un país y entrantes al mismo país.

Es decir que un Paso de Frontera Terrestre es puerta de entrada o salida de un país y emplazamiento donde el Estado, que tutela la administración de los intereses generales de los habitantes del país, ejerce alguna suerte de control más o menos estricto o celoso para el ingreso o egreso de usuarios, cualesquiera fuera su tipología.

Pero ahora nos centraremos en el Paso de Frontera de Cristo Redentor o denominándolo de otro modo, del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Ocurre que éste tiene la particularidad de atravesar una cadena montañosa, la cordillera de los Andes y nada menos que casi a la sombra de la segunda elevación en el mundo: el Aconcagua.

Como todo Paso de Frontera Terrestre de montaña, tiene elementos o características diferenciales:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(i) altitud en la que se desarrolla el camino de acceso y el Paso de Frontera en sí mismo, normalmente en el punto de máxima altitud de ese camino, en consonancia con la ancestral convención de establecer los límites de las soberanías territoriales según la línea de altas cumbres de los cordones montañosos,

(ii) ocurrencia recurrente de circunstancias climáticas severas, siempre adversas a una fácil y económica circulación y

(iii) tendiendo a minimizar las alturas y disminuir los plazos de afectación por la severidad meteorológica, los caminos serpentean los laterales de valles y cursos de agua, descendentes desde las montañas hacia las planicies. Y suele ocurrir que esos valles presentan solo como rareza grandes extensiones planas a uno u otro lado del curso de agua, siendo que en general se trata de planicies de relativas reducidas dimensiones y de ocurrencia según la lógica científica de la geología, que poco sabe de la convención política de los límites entre países ni de los requerimientos de las formalidades de los controles.

Su existencia se remonta a la historia de las naciones pues ya era el camino de los chasques, valientes mensajeros que transportaban las noticias a uno y otro lado de las montañas y que fueron los antecesores fundacionales de estas vías de comunicación. Posteriormente, a principios del siglo XIX, los ejércitos libertadores convocados en Mendoza cruzaron la Cordillera de los Andes en su gesta militar por diversos pasos, siendo que una de las columnas principales - la que condujo las piezas de artillería y los pertrechos generales del ejército - lo hizo atravesando el Puente del Inca y el Paso ahora denominado de Cristo Redentor.

Es también la traza del primer camino trasandino pavimentado y es también la traza del primer ferrocarril que cruzó la Cordillera de los Andes; todo hace más de un siglo cuando la oferta tecnológica era infinitamente menor, pero estaba compensada por la imaginación y el valor de otros hombres.

Descripción geográfica

Retomando la descripción técnica del Paso de Frontera de Cristo Redentor, éste es el más importante Paso de la frontera terrestre entre la República Argentina y la República de Chile y vincula:

- hacia el este a la ciudad de Mendoza a 154 km del límite, capital de la Provincia de Mendoza de la República Argentina y

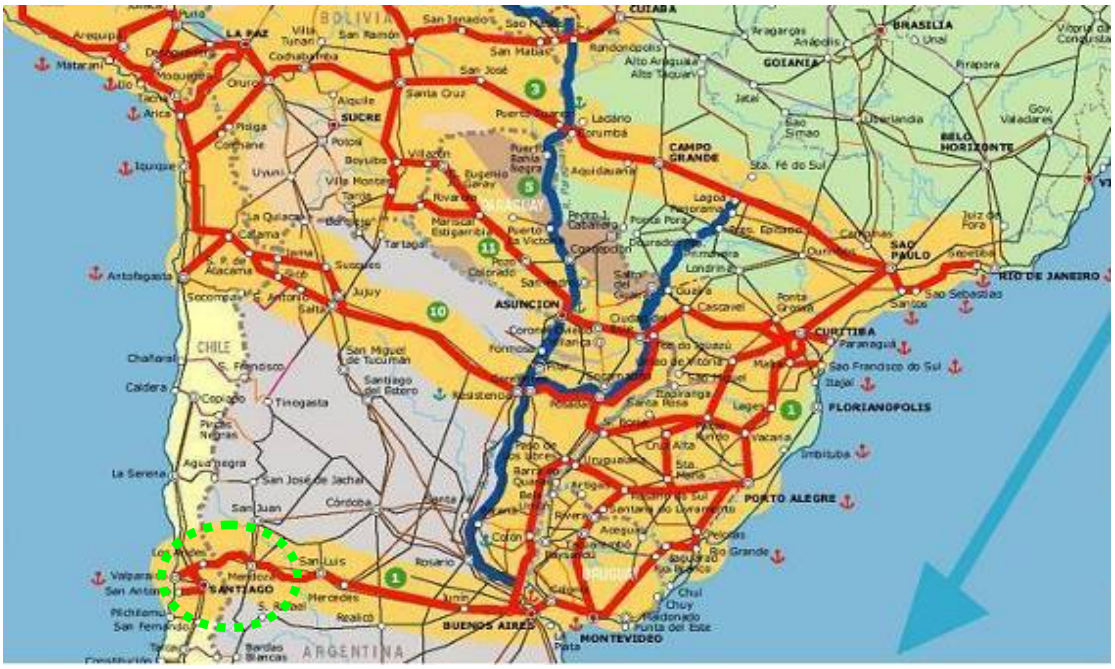
- hacia el oeste a la ciudad de Santiago de Chile a 158 km del límite, capital de la República de Chile y al puerto de Valparaíso a 212 km del límite, cabecera de la V Región; siendo lindera con el Paso la provincia de Los Andes.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El clima es templado a fresco en verano y frío a muy frío en invierno, con temperaturas extremas de 20 grados centígrados en verano y -25 grados centígrados en invierno, con precipitaciones de nieve y vientos fuertes en época invernal. El comportamiento general es característico de clima continental semiárido.

Desde otro ángulo, forma parte del Eje Vial del MERCOSUR, según las definiciones acordadas en IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). Las principales vías de acceso son desde el lado argentino la Ruta Nacional No. 7 que lo une a Buenos Aires y a la cual convergen, en su último tramo previo al ingreso a la Montaña, la Ruta Nacional No. 40 y las rutas provinciales nos. 29 y 82. Desde el lado chileno la principal vía de acceso es la Ruta Internacional CH No. 60 hasta Los Andes, donde entronca con toda la red vial principal chilena.

Es notoria la asimetría de perfil orográfico a uno y otro lado de la cordillera, es decir así como desde el lado argentino el ascenso y descenso al límite internacional por la ruta internacional es paulatino y extendido, desde el lado chileno es más abrupto y, en consecuencia, relativamente es más corto. Esto tiene impacto directo en el trazado de las vías de acceso, siendo más exigente el trazado del lado chileno, pero también



hace que en los momentos de necesidades de despeje de ruta para rehabilitar el tránsito internacional, las extensiones a recuperar del lado argentino son muy superiores a las extensiones afectadas del lado chileno; cuando no también la s nevadas son asimétricas dependiendo de los vientos.

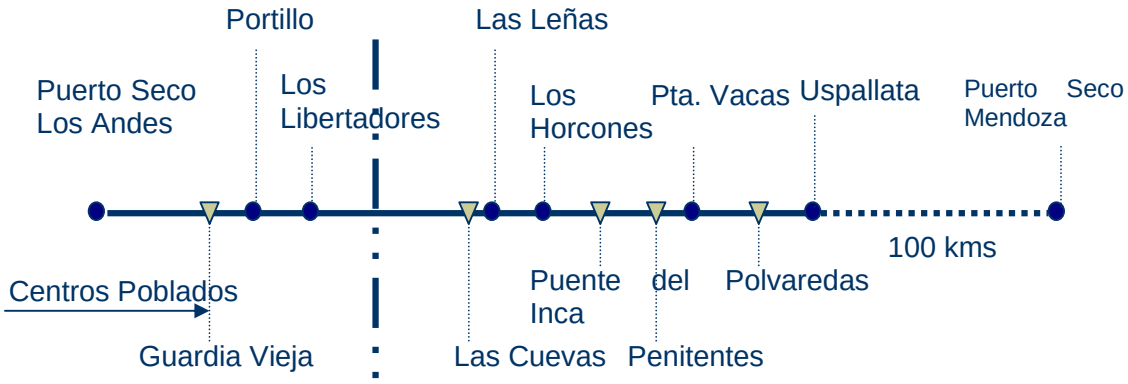
La Ruta Nacional No. 7 se extiende por 181 km desde su empalme con la Ruta Nacional No. 40, es asfaltada con un ancho promedio de 6,70 metros, con un excelente trazado pero desactualizada en su construcción (pendientes, radio de curvas, ancho de calzada, existencia de banquinas, etc.), en buen estado general pero con zonas de deterioro severo del pavimento por pasaje de las maquinarias pesadas para despeje de nieve y la acción de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

las cuchillas barrredoras. La señalización vertical es buena y completa con alguna falta de mantenimiento mientras que la señalización horizontal es incompleta y por la densidad del tráfico demanda repintarla anualmente para que presente buena visibilidad. Según información recabada “in situ” solo dos puntos del trayecto requieren reestudio del trazado y son las denominadas curvas Las Cortaderas y La Soberanía.

La Ruta Internacional CH No. 60 se extiende por 65 km desde la ciudad de Los Andes, es asfaltada, con buen trazado pero también desactualizada en su construcción (pendientes, radio de curvas, ancho de calzada, existencia de banquinas, etc.), en buen estado de conservación. Tanto la señalización vertical como la horizontal es buena, con alguna falta de mantenimiento. Según lo observado “in situ” y para cualquier condición meteorológica, es crítico el trazado de las treinta y seis curvas de Los Caracoles pues en muchos casos, el radio de giro del camino – si bien permite que dos ómnibus o camiones cortos se crucen en las curvas con precaución pero sin dificultades – son insuficientes para los camiones largos (tractor con remolque como la mayoría de las unidades que atraviesan el Paso de Frontera Cristo Redentor) que solo pueden pasar las curvas uno por vez.

Comentario adicional merecería el mismo Túnel Internacional, sobre el mismo trazado de la ruta binacional y en cuyo trayecto cruza el límite internacional propiamente dicho. El trazado del túnel, ubicado a tres mil doscientos metros sobre el nivel del mar, lo hace por debajo del anterior Paso de Cristo Redentor, donde se yergue el monumento del mismo nombre pero a tres mil seiscientos metros de altura. Ese Paso anterior, sin túnel, hoy solo forma parte de los circuitos turísticos posibles de recorrer en temporada estival; siendo comercialmente todo el tránsito internacional canalizado por el Túnel Internacional.



Distribución de los diferentes puntos geográficos

El túnel internacional no tiene un trazado plano ni rectilíneo. En lo que hace a su nivel, desde su embocadura del lado chileno tiene una pendiente ascendente y luego una suave declinación hacia la desembocadura argentina; pero de resultado de lo cual y debido al efecto de los vientos dominantes Oeste – Este, la presión atmosférica del lado chileno es mayor que del lado argentino. En cuanto al dibujo de planta, desde la embocadura del lado chileno, el trazado es más o menos recto, excepto en los últimos cientos de metros antes de llegar a la desembocadura del lado argentino en que tiene una curva un tanto pronunciada hacia la derecha (circulando siempre en sentido Oeste – Este). Esto acentúa el efecto diferencial de presiones que se mencionara anteriormente y la consecuencia final es la dificultad de evacuación de humos (gases de combustión de escape de los vehículos) del

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

lado argentino, produciéndose un aparente “efecto tapón” respecto una adecuada y suficiente ventilación natural.

No hay poblaciones importantes de manera cercana al Paso de Frontera propiamente dicho, a excepción de poblados menores, del lado argentino, en Las Cuevas a 2 km del límite, Puente del Inca, Punta de Vacas y Polvaredas; hasta llegar a la primera ciudad de cierta entidad urbana y poblacional en Uspallata / Mendoza a casi 103 km del límite internacional. Del lado chileno ocurre una situación similar con poblados menores que se extienden desde Guardia Vieja a casi 31 km del límite hasta llegar a la primera ciudad de importante entidad urbana y poblacional en Los Andes / Los Andes a 65 km del límite internacional.

Por estas características poblacionales, sumadas a las de sitio donde puede considerarse un semestre – de abril a octubre de cada año – donde existen riesgos meteorológicos ciertos de producirse cortes del Paso por acumulación de nieve y/o formación de hielo y/o derrumbe de piedras – es que todos los abastecimientos y suministros se hacen desde el interior de cada uno de los dos países trasandinos y en consecuencia no existe el Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).

Más aún, podría decirse que el único tránsito de personas que reúne esas características es el de los propios funcionarios argentinos y chilenos, quienes trasponen el Paso para prestar servicios en las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros / Turismo Doble Cabecera emplazadas según el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

A los ya mencionados conceptos naturales e inmutables del Paso de Frontera de Cristo Redentor de altitud, rigurosidad climática y relieve del valle; se agregan los de la complejidad política y técnica del funcionamiento cotidiano del Paso de Frontera de Cristo Redentor: la bidireccionalidad de los flujos de circulación y la complejidad técnico – institucional con que los Estados resuelven ejercer, a través de controles delegados en diversas Instituciones públicas - que pasan a denominarse genéricamente como organismos de control en Argentina o servicios de control en Chile – la vigilancia del Paso de Frontera y de su respectivo tránsito internacional por todo tipo de usuarios.

Esa complejidad obliga a dispersar los puntos o localizaciones donde dichos organismos o servicios de control se establecen físicamente para que, a través de sus funcionarios calificados, ejerzan facultades de control especializado en sus respectivos ámbitos y todos ellos, a su vez, formando parte de un Proceso de Control mayor.

Localizaciones de los Procesos de Control

Si convencionalmente asumimos los puntos extremos de localización de organismos o servicios de control a lo largo de ese camino internacional como límites técnicos del Paso de Frontera Cristo Redentor y a la distancia entre ambos puntos extremos como la extensión de este Paso de Frontera, arribamos a la primera trasgresión de los conceptos convencionales: en vez de ser un Paso de Frontera puntual ubicado muy próximo al límite político de los países limítrofes, es un Paso de Frontera que se extiende por casi doscientos kilómetros según una línea transversal, casi perpendicular, al límite político entre Argentina y Chile.

Del lado argentino el Paso de Frontera Cristo Redentor comienza en la localidad de Uspallata, distante 103 kilómetros del límite internacional; en dirección a Este – Oeste se suceden, de interés para este estudio, el centro poblado de Punta de Vacas donde hay instalaciones de control, el emplazamiento de Los Horcones (sede de varios organismos y servicios de control con actividades de control operacional), para finalmente arribar al túnel

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

internacional, en cuya cabecera del lado argentino, también están instalados organismos de control.

Del lado chileno, el Paso de Frontera comienza en la localidad de los Andes, distante a 63 kilómetros del límite internacional; en dirección Oeste – Este se suceden, de interés para este estudio, la localidad de Guardia Vieja y el emplazamiento de Los Libertadores (sede de varios servicios y organismos de control con actividades de control operacional), para finalmente arribar a la cabecera chilena del túnel internacional.

Esta situación fáctica de localizaciones donde están instalados organismos y o servicios de control argentinos y chilenos respectivamente y su alternancia con otros centros poblados permanentes, aunque fueren de reducidas dimensiones poblacionales (Las Cuevas, Puente del Inca, Penitentes, Punta de Vacas y Polvaredas en Argentina y Juncalillo y otros varios y dispersos poblados entre Guardia Vieja y Los Andes en Chile) y/o de ocupación estacional (Portillo en Chile); agrega otro factor distorsivo para un diseño habitual de un Proceso de Control en un Paso de Frontera Terrestre.

En estos diseños habituales se supone que la sede del Proceso de Control mismo debe ser la última instancia para el país desde el que se sale o la primera instancia para el país al que se entra y que, consecuentemente, toda población de carácter más o menos permanente debe ubicarse a partir de esa sede del Proceso de Control y hacia el interior de los territorios nacionales de los países limítrofes.

Pero en el Paso de Frontera de Cristo Redentor o como yá dijéramos en párrafo anterior, en el denominado Sistema Fronterizo Cristo Redentor, ello no se cumple.

Para describir la ubicación y situación actual de los organismos y servicios de control argentinos y chilenos, respectivamente, hemos adoptado el siguiente criterio:

- enumerar a los organismos y servicios de control presentes en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor
- identificar los principales flujos de circulación de factores y su tratamiento desde la lógica del Proceso de Control e
- indicar los lugares donde esos organismos o servicios de control intervienen sobre esos flujos característicos definidos en el numeral anterior.

Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile

Son los principales de cada uno de ellos:

Organismos de Control de Argentina

- Dirección General de Aduanas que tiene facultades de control sobre el flujo de mercancías, equipajes de las personas y, en cierta forma, sobre los vehículos y medios de transporte en general,
- Dirección Nacional de Transporte que tiene facultades de control sobre el flujo de vehículos y medios de transporte de cargas y de pasajeros, regulares u ocasionales contratados,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Dirección Nacional de Migraciones que tiene facultades de control sobre el flujo de las personas,

- SENASA que tiene facultades de control sanitario sobre mercancías de origen animal y/o vegetal y/o productos semielaborados a partir de las anteriores,

- Gendarmería Nacional que tiene facultades delegadas de control de algunos de los servicios anteriores y que además es responsable de la seguridad, no solo a lo largo de la ruta internacional en toda la extensión argentina del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sino en toda la región fronteriza bajo su jurisdicción administrativa, sin perjuicio de sus responsabilidades de coordinación operativa de los organismos de control y, en ciertas condiciones, de algunos servicios de control invitados y

- Dirección Nacional de Vialidad que tiene facultad de control sobre el pago de peaje por parte de los usuarios por el uso del túnel internacional, siendo además responsable del mantenimiento y operatividad de la ruta internacional tanto desde el punto de vista de la infraestructura física estrictamente vial, de su señalización así como de las tareas de despeje y limpieza cuando la misma es obstruida por nevadas, avalanchas o desprendimientos de piedras.

Servicios de Control de Chile

- Servicio Nacional de Aduanas que tiene facultades de control sobre el flujo de mercancías, equipajes de las personas y sobre los vehículos y medios de transporte en general,

- Policía Internacional que tiene facultades de control sobre el flujo de las personas,

- SAG que tiene facultades de control sanitario sobre mercancías de origen animal o vegetal o productos semielaborados a partir de las anteriores,

- Carabineros que tiene facultades delegadas de control de algunos de los servicios anteriores y que además es responsable de la seguridad no solo a lo largo de la ruta internacional en toda la extensión del Paso de Frontera sino en toda la región fronteriza bajo su jurisdicción administrativa,

- Dirección Nacional de Vialidad que tiene facultad de control sobre el pago de peaje por parte de los usuarios por el uso del túnel internacional, siendo además responsable del mantenimiento y operatividad de la ruta internacional tanto desde el punto de vista de la infraestructura física estrictamente vial, de su señalización así como de las tareas de despeje y limpieza cuando la misma es obstruida por nevadas, avalanchas o desprendimientos de piedras y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Ministerio del Interior que tiene responsabilidades de los servicios de control y, en ciertas condiciones, de algunos organismos de control invitados.

Principales flujos de circulación de Usuarios

Son los principales flujos de circulación, o usuarios:

- Viajeros entrantes a Argentina,
- Viajeros entrantes a Chile,
- Mercancías o cargas entrantes a Argentina y
- Mercancías o cargas entrantes a Chile

Comparando los principales flujos de circulación, o de **Usuarios** como los llamaremos en lo sucesivo, identificados anteriormente con la nómina de organismos y servicios de control actuantes, argentinos y chilenos respectivamente; tendremos la siguiente matriz de localizaciones de procesos de control e identificación de organismos y servicios de control que en ellos laboran, clasificadas por tipo de Usuario.

Viajeros entrantes a Argentina

Complejo Los Horcones

El control específico e individual sobre las personas entrantes a Argentina se realiza bajo la modalidad de Área de Control Integrado (ACI) en el emplazamiento de Los Horcones / Argentina. Allí las personas, usuarios del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sean estos Pasajeros de Vehículo Particular o de Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratadol) y las respectiva tripulaciones de éstos; realizan los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos (Policía Internacional y Servicio Nacional de Aduana, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener la salida autorizada de Chile. Luego realizan los trámites de rutina ante los organismos de control argentinos (Dirección Nacional de Migraciones y Dirección General de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener el ingreso autorizado a la Argentina. En los casos que correspondiera, Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y por SENASA (Argentina), para los ámbitos de sus respectivas especializaciones técnicas.

Además, al estar emplazado el Complejo Fronterizo Los Horcones en territorio argentino, corresponde a Gendarmería Nacional (Argentina) la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

responsabilidad por la seguridad en el mismo y en sus vías de acceso; a la vez que ejerce la coordinación general entre todos los organismos y servicios de control actuantes en este punto, como parte integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Estos Viajeros entrantes a Argentina no pagaron, ni al salir de territorio chileno ni antes de iniciar el Proceso de Control en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, ninguna tasa de peaje por el uso del túnel internacional.

Viajeros entrantes a Chile

Antes de salir de territorio argentino las personas, sean ellas Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), deben abonar desde sus respectivos vehículos en que se trasladan, la tasa de peaje a la Dirección Nacional de Vialidad (Argentina) por el uso del túnel internacional, estando dicho organismo de control instalado en la cabecera argentina del citado túnel. El control se realiza bajo la modalidad de Área de Control Integrado (ACI) en el emplazamiento de Los Libertadores / Chile. Allí las personas, usuarios del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sean estos Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) y las respectiva tripulaciones de éstos; realizan los trámites de rutina ante los organismos de control argentinos (Dirección Nacional de Migraciones y Dirección General de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener la salida autorizada de Argentina. En los casos que correspondiere, Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina), para el ámbito de su respectiva especialización técnica.

Entrada Complejo Los Libertadores

Luego, antes de iniciar los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos, las personas deben abonar por el respectivo vehículo en que se trasladan, otra tasa de de peaje a la Dirección Nacional de Vialidad (Chile), también por el uso del túnel internacional; duplicando el pago de tasas que previamente hicieran en territorio argentino. Hecho este pago, ahora sí realizan los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos (Policía Internacional, SAG y Servicio Nacional de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener el ingreso autorizado a Chile. En los casos que correspondiere, el Servicio Nacional de Aduanas ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Chile), para el ámbito de su respectiva especialización técnica.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Además, al estar emplazado el Complejo Fronterizo Los Libertadores en territorio chileno, corresponde a Carabineros (Chile) la responsabilidad por la seguridad en el mismo y en sus vías de acceso. Por otro lado el Ministerio del Interior, a través de una unidad administrativa especializada, ejerce la coordinación general entre todos los organismos y servicios de control actuantes en este punto, como parte integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Mercancías o cargas entrantes a Argentina

Para el flujo de Mercancías o Cargas no se ha instrumentado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) por la imposibilidad actual de cualesquiera de las instalaciones y de las infraestructuras físicas existentes en ampliar o adecuar sus capacidades para albergar simultáneamente los Procesos de Control de ambos países limítrofes. En consecuencia, ambos Estados ejercen sus actividades de control bajo la modalidad tradicional de actuar las instituciones delegadas especializadas de cada país en su territorio nacional, para desde allí ejercer sus propias facultades de control. Para el Usuario implica sucesivas detenciones de los vehículos para ir cumplimentando todos los trámites de rutina con el objetivo de obtener la salida autorizada desde Chile y la entrada autorizada a Argentina.

Instalaciones Puerto Seco de Los Andes

El Proceso de Control se inicia con la primera detención en el Puerto Seco Los Andes / Chile, donde intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) para realizar las inspecciones y controles documentales aduaneros y sanitarios, respectivamente, de toda la mercancía de exportación; siendo que si bien esta localización forma parte conceptual del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, no está integrado al ámbito de coordinación que supervisa el Ministerio del Interior.

La segunda detención de los Camiones con Cargas es en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, donde se realizan los trámites de rutina ante Policía Internacional (Chile) para cumplimentar los controles migratorios de salida de Chile por parte de la tripulación de los camiones y finalmente intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) en dos instancias técnicas diferenciadas. La primera instancia de esta segunda detención es un control documental somero y de precintos que “cancela” o “cierra” el tránsito aduanero entre Puerto Seco Los Andes / Chile y Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

La segunda instancia de esta segunda detención es facultativa y de ejercicio ocasional. Representa la función de 'vigilancia aduanera' y se expresa con la revisión de cabina y compartimentos cerrados del Camión, en prevención del riesgo de ocurrencia de ilícitos aduaneros de exportación.

Instalaciones Punta de Vaca

La tercera detención del Camión ocurre ya en el punto de control emplazado en Punta de Vacas /Argentina. Como se comentara anteriormente, no se paga tasa de peaje alguno ni a la salida del territorio chileno ni a la entrada al territorio argentino. En Punta de Vacas se realizan los trámites de rutina ante la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina) para cumplimentar los controles migratorios de entrada a Argentina por parte de la tripulación de los camiones y finalmente interviene la Dirección General de Aduanas (Argentina) para el control documental somero y de precintos a efectos de "iniciar" el tránsito aduanero a través del territorio argentino.

Aquí debe describirse la necesaria intervención previa de un agente privado, caracterizado en el Código Aduanero de Argentina como Agente de Transporte Aduanero (ATA), cuya responsabilidad es ingresar información disponible en el Manifiesto Internacional de Cargas (Documento MIC/DTA creado en el marco del ATIT (Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre suscrito por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) de 1984); cuya eventual indisponibilidad en el Sistema Informático María (SIM) de la Dirección General de Aduanas / Argentina, inhibe el inicio de los trámites de rutina del Proceso de Control, con la sola excepción del control migratorio de entrada y que se realiza en Punta de Vacas. Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y, en los casos que correspondiere, facultades de control delegadas por SENASA (Argentina), para los ámbitos de sus respectivas especializaciones técnicas.

La cuarta y última detención del Camión con Carga es en Uspallata / Argentina; donde se realizan los trámites de rutina del control documental y sólo ocasionalmente la inspección sanitaria física de las mercancías; ambas instancias bajo responsabilidad institucional especializada de SENASA (Argentina).

A partir de allí, el Camión continúa viaje hasta la Aduana de destino, pudiendo ser ésta el Puerto Seco Mendoza / Argentina - donde las mercancías pueden ser 'desaduanadas' o 'despachadas' – u otras cualesquiera jurisdicciones aduaneras habilitadas; inclusive otros Pasos de Frontera, Puertos o Aeropuertos comerciales. Esta última modalidad se aplica a las Mercancías, o Cargas, que cruzan por territorio argentino en régimen aduanero de Tránsito Internacional Aduanero hacia terceros

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

países; siendo Brasil y Uruguay destino frecuente de exportaciones chilenas.

Mercancías o cargas entrantes a Chile

Como se comentara en el numeral anterior, para el flujo de Mercancías o Cargas no se ha instrumentado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) por la imposibilidad actual de cualesquiera de las instalaciones y de las infraestructuras físicas existentes en ampliar o adecuar sus capacidades para albergar simultáneamente los Procesos de Control de ambos países limítrofes. En consecuencia, ambos Estados ejercen sus actividades de control bajo la modalidad tradicional de actuar las instituciones delegadas especializadas de cada país en su territorio nacional, para desde allí ejercer sus propias facultades de control. Para el Usuario implica sucesivas detenciones de los vehículos para ir cumplimentando todos los trámites de rutina con el objetivo de obtener la salida autorizada desde Argentina y la entrada autorizada a Chile.

El Proceso de Control se inicia en cualesquiera de los Recintos Aduaneros de Salida habilitados por la Dirección General de Aduanas (Argentina), siendo una de ellas Puerto Seco Mendoza / Argentina - donde las mercancías de exportación pueden ser 'desaduanadas' o 'despachadas' o desde cualesquiera otras jurisdicciones aduaneras habilitadas; inclusive otros Pasos de Frontera, Puertos o Aeropuertos comerciales. En particular en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es intenso el flujo de Mercancías o Cargas que cruzan el territorio argentino en tránsito internacional desde terceros países - principalmente desde Brasil - con destino Chile.

El Proceso de Control se inicia con la primera detención de los Camiones de Carga en Uspallata / Argentina, donde intervienen la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina) para cumplimentar los controles migratorios de salida de Argentina por parte de la tripulación de los camiones e interviene la Dirección General de Aduanas (Argentina) para el control documental somero y de precintos a efectos de "cerrar" o "cancelar" el tránsito aduanero a través del territorio argentino, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido. Complementariamente Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y, en los casos que correspondiere ejerce sus facultades de control SENASA (Argentina), ambas para los ámbitos de su respectiva especialización técnica.

Instalaciones en Uspallata

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Luego de cumplimentadas las intervenciones pertinentes de los organismos de control argentinos en Uspallata / Argentina, los transportistas deben abonar o cancelar la tasa de peaje por uso del túnel internacional ante las oficinas de la Dirección Nacional de Vialidad (Argentina) en las casetas emplazadas en la proximidad de la cabecera argentina del túnel. Posteriormente, una vez ingresado el Camión al Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, los transportistas deben abonar o cancelar la tasa de peaje por uso del túnel internacional antes las oficinas de la Dirección Nacional de Vialidad (Chile), todo ello antes de poder dar comienzo a los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos.

En forma asimétrica y como ya se comentara, los Camiones con Carga entrantes a la Argentina no pagan - en oportunidad alguna - la tasa de peaje por uso del túnel internacional.

La segunda detención de los Camiones con Cargas es en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, donde se realizan los trámites de rutina ante Policía Internacional (Chile) para cumplimentar los controles migratorios de ingreso a Chile por parte de la tripulación de los camiones y luego intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) en dos instancias técnicas diferenciadas. La primera instancia de esta segunda detención es un control documental somero y de precintos a efectos de “iniciar” el tránsito aduanero entre el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y el Puerto Seco Los Andes / Chile.

La segunda instancia de esta segunda detención es facultativa y de ejercicio habitual. Representa la función de ‘vigilancia aduanera y sanitaria’ y se expresa con la revisión exhaustiva de cabina y compartimentos cerrados del Camión, en prevención del riesgo de introducción de sustancias alimenticias diversas, en estado fresco, por parte de la tripulación de los camiones y en prevención del riesgo de ocurrencia de ilícitos aduaneros de importación.

Esta inspección física sanitaria del SAG (Chile) es una de las principales caracterizaciones políticas y emblemáticas de todo el Proceso de Control chileno, explicado y justificado en el objetivo de preservación del alto estatus sanitaria del país, lo cual lo habilita a ser un importante exportador mundial de fruta fresca a los mercados de mayor exigencia; estatus sanitario que no se corresponde con el vigente aún en Argentina.

La tercera detención del Camión ocurre ya en el Puerto Seco Los Andes / Chile e interviene el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) para el control documental somero y de precintos a efectos de “cerrar” o “cancelar” el tránsito aduanero a través del territorio chileno, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido desde su inicio en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile. Pero para la mayoría de las Mercancías o Cargas entrantes (80%) a Chile por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, en el Puerto Seco Los Andes / Chile las mercancías de importación son ‘desaduanadas’ o ‘despachadas’ con intervención del Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y, en los casos que correspondiere del SAG (Chile), los cuales realizarán las respectivas inspecciones físicas aduaneras y sanitarias, según parámetros de riesgo que administra cada institución delegada especializada. Para el subconjunto complementario de las Mercancías o Cargas entrantes (20%) a Chile por el

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Sistema Fronterizo Cristo Redentor, el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) ha habilitado otras cuatro administraciones aduaneras para 'desaduanamiento' o 'despacho' de las mismas.

Puntos de control de Organismos y Servicios de Control

Del análisis anterior de identificación de los organismos o servicios de control actuantes, de identificación de los flujos de circulación característicos y del modo y lugar de intervención de los componentes del Proceso de Control integral del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, puede esbozarse un resumen de localizaciones o emplazamientos de los "puntos de control" por localización existente. Así pueden enumerarse, en sentido Este – Oeste de circulación figurada a lo largo del Sistema Fronterizo:

- **Uspallata / Argentina**: sede de Proceso de Control de los organismos argentinos para las mercancías o cargas de exportación a Chile y procedentes desde Argentina;

- **Punta de Vacas / Argentina**: sede de Proceso de Control de los organismos argentinos para las mercancías o cargas de importación a Argentina y procedentes desde Chile;

- **Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina**: Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo - País de Entrada es País Sede; es sede de Proceso de Control de los organismos y servicios, argentinos y chilenos respectivamente, para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) quienes ingresan a Argentina procedentes desde Chile;

- **Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile**: Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo - País de Entrada es País Sede; es sede de Proceso de Control de los organismos y servicios, argentinos y chilenos respectivamente, para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) quienes ingresan a Chile procedentes desde Argentina. También es sede de Proceso de Control de los servicios chilenos para mercancías o cargas de exportación a Argentina y procedentes desde Chile; a la vez que para mercancías de importación a Chile y procedentes desde Argentina, en este caso conjuntamente con la función de 'vigilancia aduanera y sanitaria' para tránsitos aduaneros que se "inician" en este Complejo Fronterizo y se "cierran" o "cancelan" en Puerto Seco Los Andes.

- **Puerto Seco Los Andes / Chile**: sede de Proceso de Control de los servicios de control chilenos para las mercancías o cargas de importación a Argentina procedentes desde Chile o con destino a terceros países no limítrofes, en tránsito internacional a través de territorio argentino.

A partir de la breve descripción anterior, nada podemos concluir "prima facie" sobre la suficiencia o insuficiencia de las instalaciones, infraestructuras físicas y recursos disponibles en cada localización o emplazamiento de los Puntos de Control que

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

sirven de sede a etapas del Proceso de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; a excepción de que este mero compendio de circunstancias reales y vigentes señala al Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, como la localización de máxima exigencia o de mayor concurrencia de diversas actividades de control por parte de las instituciones delegadas especializadas, sobre distintos flujos de circulación o Usuarios.

Es este solapamiento o superposición de etapas del Proceso de Control en un Punto de Control, indicador en sí mismo de la criticidad del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile en la adecuada operatividad del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Suplementariamente y a los efectos de disponer de una aproximación objetiva a las condiciones de gestión normales del conjunto del Sistema Fronterizo a lo largo de todas sus localizaciones o emplazamientos, se podrá realizar una relevamiento estadístico de tiempos de trámite y demora en las distintas detenciones que deben cumplir los Usuarios (Viajeros en Vehículo Particular, Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros y Camiones con Mercancías o Cargas) (ver Anexo).

Factor humano

El Proceso de Control es llevado a cabo, como ya se comentara anteriormente, por un conjunto de instituciones delegadas nacionales – es decir propias de cada Estado - especializadas en particulares aspectos de ese Proceso de Control (migratorio, aduanero, sanitario, transporte, seguridad, etc.). Esas instituciones nacionales, protagonistas por delegación de partes del Proceso de Control, se expresan – o ejecutan su mandato en el marco de las facultades legales y normativas que las caracterizan - a través de sus funcionarios técnicos habilitados.

También se describió en el título anterior de este mismo capítulo, la localización o emplazamiento de los Puntos de Control que sirven de sede a los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, y como en cada de uno ellos están presentes, cohabitan y se complementan varias de esas Instituciones nacionales especializadas. En algunos Puntos de Control, todas ellas nacionales o pertenecientes a un único Estado (Uspallata, Punta de Vacas, Los Andes) y en otros Puntos de Control, las instituciones presentes representan a uno u otro país limítrofe (Complejo Fronterizo Los Horcones y Complejo Fronterizo Los Libertadores).

Las observaciones realizadas permiten identificar dos temas de análisis principales sobre la temática del factor humano involucrado en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, a saber: consistencia de políticas institucionales y condiciones para la convivencia.

(i) La consistencia de las políticas institucionales de todos los organismos o servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, o alternativamente el reconocimiento de una política nacional única son dos características inconvenientemente ausentes en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor. La realidad permite constatar lo contrario, es decir que cada institución tiene su política de recursos humanos y no está necesariamente compatibilizada con la de otras instituciones del mismo Estado, ni entre instituciones afines de ambos Estados y menos aún, a nivel global entre la totalidad de las instituciones de los países limítrofes. Esto crea asimetrías entre funcionarios de una misma nacionalidad en diversidad de temas sensibles (complementos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

de retribución; horarios de trabajo; inicio, duración y terminación de turnos de trabajo en las localizaciones o emplazamientos de alta montaña; traslados; alojamiento; uniformes y elementos de confort para el invierno; etc.). Sería recomendable que se acordaran mínimos de prestaciones o tratamiento a los funcionarios que desempeñan tareas en condiciones ambientales severas como las del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, entre todos los organismos y servicios de control de cada Estado, y posiblemente armonizar algunas de ellas entre ambos países limítrofes.

(ii) Para las Áreas de Control Integrado (ACI) emplazadas en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, los turnos de trabajo habituales son de siete (7) días corridos para todos los funcionarios asignados, sin regreso intermedio a sus lugares de residencia. Se instalan situaciones potencialmente conflictivas en la convivencia de personas con distintos hábitos culturales (alimentación; higiene; preferencias de esparcimiento; etc.), en locales de reducidas dimensiones y sin oportunidad alguna de expansión exterior, particularmente durante la época invernal. La binacionalidad agrega un factor adicional de diversidad a lo anterior. Sería recomendable que se convinieran mínimos aceptables para las instituciones y sus funcionarios en cuanto a niveles de comodidad y confort para alojamiento y descanso en los Complejos Fronterizos de alta montaña; procurando establecer ambientes propicios a la convivencia entre personas de dos nacionalidades y de diferentes culturas administrativas según su pertenencia a diversas instituciones especializadas, reduciendo el actual y comprobable aislamiento relativo entre funcionarios de diferentes instituciones, solo atenuado en los casos de colegas de las instituciones afines, o pares, del otro país limítrofe, quienes desempeñan actividades en el mismo Complejo Fronterizo.

Sin embargo, la temática relativa al factor humano no se agota en esta observación sino que la asimetría de relieve cordillerano, en territorio argentino y chileno respectivamente, también tiene su impacto. Es así que la casi totalidad de los funcionarios que trabajan en los Servicios de Control chilenos destacados en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, residen en la ciudad de Los Andes, que es además cabecera de la administración aduanera de la región. Los Andes dista algo menos de sesenta (60) kilómetros del Complejo Fronterizo Los Libertadores y se trata de una ciudad de mediano porte que ofrece todos los servicios característicos de un centro urbano maduro.

En sentido contrario, la mayoría de los funcionarios que trabajan en los Organismos de Control argentinos destacados en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, residen en la ciudad de Mendoza y sus alrededores. Mendoza dista más de doscientos (200) kilómetros del Complejo Fronterizo Los Horcones y si bien se trata de un centro urbano de importantes dimensiones con todos los servicios y características propias de las grandes ciudades, su lejanía con respecto al Sistema Fronterizo donde desempeñan tareas los funcionarios argentinos, ha llevado a ciertas prácticas laborales características.

Por ejemplo, quienes desempeñan actividades en los Complejos Fronterizos de alta montaña, no lo hacen en forma habitual sino por excepción de acuerdo a turnos semanales de frecuencia mensual, bimensual o esporádica; cuando no los turnos de trabajo son complementados con personal procedente de otras jurisdicciones institucionales aún más

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

lejanas y no acostumbrados o entrenados al trabajo en las peculiares condiciones del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Esta asimetría entre regularidad y frecuencia de funcionarios argentinos y chilenos en los Complejos Fronterizos de alta montaña ratifica la conveniencia - o hasta necesidad - de contar con Procedimientos armonizados entre organismos y servicios de control afines o pares de ambos países limítrofes; suficientemente explícitos o detallados para una drástica reducción de márgenes de discrecionalidad en su aplicación según quienes fueran los funcionarios actuantes en cada momento frente a casuísticas operacionales aparentemente similares.

Para las instituciones delegadas chilenas, la cercanía relativa de la ciudad de Los Andes con respecto a las localizaciones o emplazamientos del Sistema Fronterizo, favorece la alternancia regular de períodos semanales de trabajo y descanso de los funcionarios asignados, con lo cual es más probable la estabilidad de las pautas operativas que se definan.

A las consideraciones diferenciales anteriores se agrega otro factor común a ambos países limítrofes y es que en el transcurso de los años y particularmente en los últimos cinco años, ha habido un notorio incremento de los flujos de circulación o Usuarios (Viajeros, Vehículos y Cargas) y los Estados no han podido responder a la mayor demanda agregada adecuando las infraestructuras físicas, ni las instalaciones o los Procedimientos de actuación; sino únicamente a través del incremento retaceado de la dotación de funcionarios técnicos asignados al Proceso de Control.

La inevitable consecuencia de lo anterior es el fenómeno de “superpoblación” de funcionarios y usuarios en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile y en otras localizaciones o emplazamientos de los organismos y servicios de control; llevando a niveles de criticidad la ausencia de armonización entre políticas institucionales, las oportunidades de agradable convivencia entre funcionarios y la dificultad de asegurar estabilidad, uniformidad e imparcialidad en la aplicación de los Procedimientos.

La consecuencia de la serie de restricciones anteriores es que el tema factor humano es el implica mayor esfuerzo a los responsables de la coordinación operativa (Gendarmería Nacional (Argentina) en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y Ministerio del Interior (Chile) en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

Es decir que las instituciones responsables de la coordinación operativa dedican una importante parte de su recurso tiempo a zanjar y superar las dificultades o limitaciones de coexistencia, convivencia o cohabitación de los funcionarios de todas las instituciones delegadas presentes en cada localización o emplazamiento; administrando la escasez de recursos de todo tipo. Ello en vez de aplicarlo a su tarea más importante cual es velar por la eficiencia y calidad de control del Sistema Fronterizo en su conjunto, de cara a los Usuarios que componen los flujos de circulación a través del mismo.

De la sumatoria de observaciones y comentaros anteriores, pueden deducirse ciertas recomendaciones:

(i) Trabajo permanente con los funcionarios sobre capacitación técnica sobre el modo de aplicar los Procedimientos que conforman el Proceso de Control;

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(ii) Trabajo permanente en instrucción y entrenamiento con los funcionarios sobre pautas de conducta y convivencia entre colegas de la misma y otra nacionalidad, en condiciones severas de estancia. No debería dejarse librado a iniciativas individuales el establecer esas normas o niveles de convivencia y una forma de reducir los puntos de potencial divergencia o incomodidad para las personas, sería adoptar prontas medidas paliativas en las condiciones de descanso y/o esparcimiento de los funcionarios, finalizada cada jornada laboral;

(iii) Armonización entre Procedimientos de instituciones afines o pares de los dos países limítrofes y su redacción técnica detallada, procurando la máxima incorporación posible de recursos tecnológicos y de simplificaciones conceptuales de las actividades de control, de modo tal procurar minimizar la carga de trabajo administrativa a realizarse en las mismas localizaciones del Proceso de Control. Expresándolo de otro modo, ante el notorio incremento de la demanda de servicios, no pueden permanecer inalterados Procedimientos diseñados para otras circunstancias operativas, teniendo como única variable de ajuste:

- el aumento permanente de carga de labor sobre los funcionarios designados y
- el incremento demorado de las respectivas dotaciones;

pues todo ello constituye en sí una espiral hacia el deterioro de la calidad de trabajo y de vida de los funcionarios destacados en el Sistema Fronterizo y de la calidad del control realizado.

(iv) Consecuencia de los literales anteriores, podría avanzarse en diseñar políticas de mediano y largo plazo, similares al Programa Mattheus de la Unión Europea donde funcionarios pertenecientes a instituciones delegadas de especialidades afines o pares de dos países limítrofes, adquieren destrezas similares homologables hasta alcanzar – al menos potencialmente - niveles de reconocimiento mutuo.

(v) Como consecuencia de la racionalización de los Procedimientos, se podrá dimensionar eficientemente el factor humano necesario a estar presente en cada momento en las diversas localizaciones o emplazamientos del Sistema Fronterizo, con especial sensibilidad en las Áreas de Control Integrado (ACI) presentes y futuras y en particular en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, ambos ubicados en alta montaña.

(vi) A partir de lo anterior, podrá calcularse más racionalmente el presupuesto de infraestructura habitacional, de hábitat de trabajo, de instalaciones y de servicios para los funcionarios; so pena del riesgo de sobredimensionamiento presupuestal por persistir en mantener vigentes a Procedimientos perfectibles, tanto por el tiempo transcurrido como por el aumento de demanda.

(vii) El desempeño de actividades en alta montaña implica incentivos económicos extraordinarios para los funcionarios y precisamente con esta motivación se nutren las planillas de dotaciones a conformar para

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

cubrir los turnos semanales de trabajo. Toda racionalización de Procedimientos y de mayor eficiencia de recursos no debe buscar su compensación de costos a través de la reducción de tales incentivos, por dos consideraciones principales:

- más allá de la duración de un turno de trabajo, la ejecución de actividades por parte de los funcionarios en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es de por sí un desempeño en condiciones severas y es legítimo que la remuneración compense esas situaciones extraordinarias y

- no se trata de generar reducciones sobre el gasto actual sino de racionalizar inversiones a futuro y ello debe ser la motivación de la revisión de Procedimientos y recursos aplicados al Proceso de Control; sin dejar de lado los componentes que hacen a la calidad de servicio al Usuario.

(viii) En las Áreas de Control Integrado (ACI) Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile, sería recomendable en el mediano plazo contar con un área de comida, descanso y esparcimiento común a todos los funcionarios de todas las instituciones que allí trabajan; facilitando el intercambio de experiencias personales y el trato entre personas de los dos países limítrofes y provenientes de diferentes culturas organizacionales. Actualmente la multiplicidad de cocinas y comedores en cada uno de los Complejos Fronterizos anteriores – no menos de seis instalaciones en cada uno de ellos - “insulariza” a los funcionarios de instituciones afines o da pie a situaciones de discriminación no deseables ni convenientes.

Infraestructuras físicas e Instalaciones

Recorriendo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es comprobable la situación de desbordamiento de las infraestructuras físicas e instalaciones existentes por la creciente demanda de servicios por parte de Usuarios, entendidos estos como los flujos de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) que por el Sistema Fronterizo transitan y por la falta de actualización de los emplazamientos en uso.

El concepto de infraestructura física e instalaciones no es restrictivo, sino por el contrario, es amplio para comprender la Ruta Internacional, el Túnel Internacional, las Infraestructuras Edilicias (operativas y habitacionales) propiamente dichas, las Comunicaciones, las Instalaciones y Servicios de Apoyo (básculas, semáforos, barreras, señalización vertical y horizontal, suministro de agua potable, suministro de energía eléctrica, suministro de calefacción, tratamiento de efluentes y disposición de residuos, aseo, etc.).

Como dijéramos, son factores coadyuvantes a la situación de desbordamiento:

- antigüedad y falta de modernización o adecuación de las actuales infraestructuras físicas (el Complejo Fronterizo Los Horcones /

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Argentina tiene más de veinte años de proyectado y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile tiene más de treinta años de su proyecto) o;

- o limitaciones estructurales insalvables en otras localizaciones (actual Puerto Seco Los Andes en el propio casco urbano de la ciudad y Punta de Vacas / Argentina) o;

- o precariedad estructural inicial sin siquiera ninguna obra complementaria provisoria en otra localización (Uspallata / Argentina), actualmente en vía de desalojo judicial.

La adecuación puesta al día de las infraestructuras físicas e instalaciones involucra iniciativas de diversa índole, pero entre ellas debería hacerse hincapié en las correspondientes a los actuales Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile; tomando en consideración la eventual relocalización de otros emplazamientos involucrados en el Proceso de Control, en dirección a disponer de condiciones ambientales más favorables y con menores restricciones de riesgo de sitio y/o meteorológico.

(i) **Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile**: al describirse la ubicación de los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, que realizan etapas especializadas del Proceso de Control en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, se concluyó que la localización o emplazamiento de mayor criticidad del Sistema Fronterizo es el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile debido a que presenta la máxima superposición puntual de instituciones delegadas especializadas de ambos países limítrofes y de ocurrencia de actividades propias del Proceso de Control, aplicable a todos los tipos de Usuarios.

Se trata de proyecto arquitectónico de los setenta, materializado hacia la mitad de esa década. Su ubicación geográfica es privilegiada tanto por la proximidad al límite internacional - o a la cabecera poniente del túnel internacional - como por la ausencia de centro poblado alguno en la distancia que media entre el Complejo Fronterizo y la anterior boca del túnel internacional.

Interior Complejo Los Libertadores

Se construyó sobre una planicie de limitadas dimensiones, luego de hacer un voluminoso relleno para elevar el nivel base y después de una luctuosa avalancha ocurrida a mediados de los ochenta, se desecharon algunas construcciones auxiliares dispersas y se amplió el Complejo Fronterizo para

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

contener, en su interior, todas las capacidades operativas y habitacionales requeridas.

Hoy es francamente crítico e insuficiente el espacio y su calidad intrínseca desde todo ángulo de análisis posible y dos acciones se hacen indispensables para su mejoramiento:

i. desconcentración parcial de algunas de las actividades del Proceso de Control que hoy allí se ejecutan y

ii. adecuación, modernización y mejoramiento de la infraestructura edilicia e instalaciones del Complejo Fronterizo en sí mismo.

Lo anterior ocurre en un contexto de sitio desfavorable donde la estructura del edificio presenta ciertos daños (grietas), sobre los cuales sería recomendable ejercer una tarea de vigilancia y seguimiento como modo de contar con una detección temprana de riesgo de daños estructurales mayores, particularmente en la zona de dormitorios.

La atención a Viajeros arribados en Vehículos Particulares y en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) se realiza previo estacionamiento del vehículo y recorrida a pie, por parte de las personas afectadas, de las diversas oficinas de los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, que intervienen en el Proceso de Control.

Otro tanto ocurre con las Mercancías o Cargas, para lo cual los camiones deben estacionar en áreas planas de insuficiente extensión y muy limitada circulación.

Ante posibles ampliaciones del Complejo Fronterizo - edificio y/o áreas de estacionamiento y/o de servicios – previamente es indispensable disponer de estudios geológicos y de avalanchas o aludes exhaustivos, que concluyan en un informe técnico sobre la factibilidad de aprovechamiento de la denominada Planicie de la Calavera, de aproximadamente dos (2) hectáreas hasta su extremo en la denominada Curva del Agua y desembocar, con un nuevo empalme, a la ruta internacional.

(ii) **Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina**: las consideraciones generales son similares a las del otro Complejo Fronterizo, pero de menor criticidad en lo que tiene que ver con capacidad operativa para atender la demanda de Usuarios.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Pero el tema sensible aquí es su lugar de emplazamiento, por haberse construído sobre una formación geológica del tipo denominado “morena”, es decir constituída por material granular de naturaleza aluvional y además, en este caso, de plano inclinado. Este tipo de formaciones geológicas presentan particulares exigencias para la construcción de las fundaciones de los edificios, dado que la naturaleza granular del terreno lleva a buscar profundidades firmes para las respectivas cimentaciones.

Interior Complejo Los Horcones

Pero además la morena es en sí misma, un “terreno vivo” donde alternan en natural equilibrio partes o porciones rocosas con partículas de hielo que se funden en el verano y se reconstruyen en el invierno. Además tiene un subsuelo de abundante piedra caliza, soluble con el agua de los derretimientos mencionados y en consecuencia, con el riesgo de producir cavernas u oquedades ocultas. Al presentar esta “morena” un relieve inclinado podría inferirse, en tiempos geológicos, que se trata de un terreno aún en proceso de formación o de cambio potencial.

Esta zona está bajo estudio y observación geológica por parte del SEGEMAR (Servicio de Geología y Minería de Argentina), abarcando el estudio todo el recorrido del que forma parte el Sistema Fronterizo Cristo Redentor y que procura definir, entre otras variables técnicas, si esta “morena” es del tipo de flujo o del tipo de sedimentación, aún cuando las primeras estimaciones se inclinan por esta segunda opción más favorable o de menor riesgo geológico.

La estructura del edificio presenta ciertos daños (grietas), aparentemente estacionarias pero sobre los cuales sería recomendable ejercer una tarea de vigilancia y seguimiento como modo de contar con una detección temprana de riesgo de daños estructurales mayores.

Se trata de un Complejo Fronterizo de muy importantes dimensiones, aprovechable para establecer entre seis u ocho andenes o líneas de trabajo continuo para la atención de viajeros, tanto en vehículos particulares como en vehículos de transporte de pasajeros (regular u ocasional contratado) y previo a proponerse un plan de inversiones en adecuación de infraestructuras físicas e instalaciones, debe contarse con los resultados exhaustivos de los estudios geológicos en curso, que determinen la factibilidad de nuevas obras en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(iii) **Punta de Vacas / Argentina**: está ubicado estratégicamente en lugar desfavorable al estar casi en coincidencia con una de las rutas de acceso a los "campamentos base" del Aconcagua y por lo tanto en zona de fuerte interés turístico e intensa circulación de visitantes en el verano, a la vez que receptora de creciente interés de turismo internacional – mayoritariamente procedente de países lejanos - con gusto o interés en el escalamiento y otras actividades deportivas relacionadas.

Esa circunstancia anterior explica que haya interferencia entre Camiones con Carga y vehículos de turistas montañistas a lo cual, de sumarse ciertas consideraciones de carácter ecológico o medio ambientalista, tornan más discutible este emplazamiento. La infraestructura física disponible es sencilla y consta de un área pavimentada de estacionamiento con capacidad e hasta setenta (70) camiones, de algunas construcciones dispersas que alojan a los organismos de control argentinos y de otras, más precarias, donde tienen sus oficinas de trabajo los Agentes de Transporte Aduanero (ATA).

Esta localización o emplazamiento no tiene facilidades de expansión territorial por las propias dificultades del terreno y porque las vecindades inmediatas corresponden a otros predios ocupados, sin perjuicio de lo mencionado en el primer párrafo anterior. En Punta de Vacas tiene además asiento permanente el escuadrón de Gendarmería Nacional No. 27 (Argentina), cabecera de la institución para la región y por ende para la coordinación operativa del Sistema Fronterizo Cristo Redentor mismo.

(iv) **Uspallata /Argentina**: es una localización estratégica pero de extrema precariedad física, surgida como desdoblamiento de las actividades anteriormente ejecutadas unificadamente en Punta de Vacas y como consecuencia de una situación de colapso de circulación por cierre del túnel internacional.

Actualmente está en proceso de desalojo judicial, habiéndole asignado la Provincia de Mendoza / Argentina a la Dirección General de Aduanas (Argentina), en comodato de uso por tiempo indeterminado, un nuevo predio sobre la ruta internacional y a la salida de la ciudad de Uspallata / Argentina, en dirección al límite internacional.

Esta nueva localización contaría con las dimensiones suficientes para erigir, proyecto mediante, un Área de Control Integrado (ACI) Cargas – País de Entrada es País Sede para las Mercancías o Cargas de importación a Argentina y procedentes desde Chile o, de no haber decisión binacional de integrar los controles, podría ser como mínimo la sede de todo el Proceso de Control de Cargas por parte los organismos de control argentinos, tanto de mercancías de importación a Argentina procedentes de Chile, como para las mercancías de exportación a Chile y procedentes de Argentina.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Camiones esperando ingresar a las instalaciones de Uspallata

Esta sede reemplazaría a la ahora desalojada anterior sede en Uspallata /Argentina y la descrita anteriormente en Punta de Vacas / Argentina y podría albergar, adicionalmente total o parcialmente, las instalaciones del Puerto Seco Mendoza / Argentina, en la ciudad homónima.

Además tampoco presentaría restricciones para la instalación de un Escáner de Rayos X Fijo, de grandes dimensiones y apto para inspecciones de contenedores y camiones cargados, lo que permitiría a la Dirección General de Aduanas (Argentina) cumplir sus compromisos con el Homeland Security Department (EEUU) (Declaración de Principios entre la Administración Federal de Ingresos Públicos y el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos de Norteamérica), contraídos por el acuerdo CSI (Container Security Initiative).

(v) **Puerto Seco Los Andes / Chile**: con intervención del Ministerio de Obras Públicas / Chile fue diseñado, licitado y adjudicado, en régimen de concesión, el nuevo Puerto Seco Los Andes en las afueras de la ciudad. El nuevo emplazamiento será sede de todos los servicios de control chilenos involucrados en el Proceso de Control de Cargas y podría evaluarse su adecuación, en caso se arribara a decisión binacional favorable a la integración de los controles, para convertirse en Área de Control Integrado (Cargas) - País Entrada es País Sede; tanto para mercancías de importación a Chile procedentes desde Argentina.

Sobre el Proceso de Control

Generalización sobre una Teoría de Control

En general puede decirse que la acción de controlar puede asimilarse a la actividad por la cual se comparan dos magnitudes o datos entre sí y se aprecia si son similares o diferentes, es decir se contrastan dos magnitudes entre sí y se detecta su concordancia o discrepancia relativa.

Entonces para que pueda llevarse a cabo esa acción o proceso de control o comparación se necesitan al menos dos entidades (cualitativas o cuantitativas), sean éstas entidades convencionales (es decir que no tienen una expresión - objetiva o numérica - contrastable o que siendo de carácter exclusivamente cualitativa, se asumen con un valor ficticio dado) o entidades comprobables (que en sentido contrario a lo anterior, suelen tener una expresión objetiva o numérica que se puede calcular o verificar, teórica o prácticamente).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Entonces en la ecuación de comparación relativa entre dos entidades o factores, se distinguen:

(i) Una entidad que expresa la situación de la realidad y

(ii) Otra entidad que expresa el valor deseado de la realidad.

A ese primer factor que expresa la situación de la realidad se lo puede entender con el nombre de resultado; es decir el valor del dato recolectado como consecuencia de una actividad de medición de un parámetro físico o como el valor dado a la observación o constatación de un comportamiento dado.

Es inevitable consecuencia de lo anterior, que la acción de controlar o de comparar relativamente dos entidades o factores, no sea espontánea de parte de los actores involucrados ni que sea inmediata su realización en una situación cualquiera de la realidad; sino que, en lo previo, requiere de una actitud voluntaria a favor de un proceso o actividad de medición u observación de parámetros elegidos.

El segundo factor es el que refleja el valor deseado de la realidad. Éste no será consecuencia de la medición de un parámetro, sino que será producto de una determinación, estimación o definición – técnica, jurídica o convencional – del óptimo deseable y de las desviaciones tolerables, para ese parámetro dado, con respeto al óptimo deseable y que fuera anteriormente determinado, estimado o definido.

Avanzando un poco más en esta breve teoría de la acción de controlar, la acción de comparación concluye en la verificación de la concordancia (cuando ambos valores – resultado medido y valor deseado - coinciden), o en la apreciación de su discrepancia o diferencia relativa (cuando ambos valores – resultado medido y valor deseado - no coinciden).

A su vez en los casos de ausencia de concordancia o, dicho de otro modo, de discrepancia verificada, ésta podrá estar dentro un rango o margen de tolerancia admitida respecto del valor deseado u óptimo para el parámetro dado; es decir que el desvío entre el resultado medido y el valor óptimo del factor no difieren más que lo previsto como admisible en el margen de tolerancia.

En sentido contrario, si ese rango o margen de tolerancia anterior resultara excedido o, dicho de otro modo, que el resultado medido presentará valores muy mayores o muy menores que el valor deseado del parámetro en cuestión; es decir en definitiva que el desvío entre el resultado medido y el valor óptimo del factor queda por encima de la máxima diferencia prevista en el margen de tolerancia admisible.

Puede concluirse entonces que la acción de controlar está ejecutada, o cumplida, cuando esa concordancia o discrepancia anteriormente descritas estén fehacientemente determinadas o calculadas y además, en el caso de las discrepancias, se haya establecido que la misma queda incluida o excluida del respectivo margen de tolerancia del parámetro dado.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Consecuencia del Control

Realizada que fuera la acción de controlar anteriormente explicada y que quedara determinada o definida la concordancia entre el resultado medido y el valor deseado - o calculada su discrepancia relativa y la magnitud de ésta con respecto al rango de tolerancia - pueden resultar dos situaciones diferentes:

(i) Se define como control aprobado a las situaciones donde la acción de controlar concluyó en determinar que se está frente a una situación de concordancia o de discrepancia tolerable, entre el resultado medido y el valor deseado de la realidad para el parámetro dado. La consecuencia de esta aprobación es la habilitación a la continuidad del proceso o de la secuencia o del flujo o de la circulación de lo que se trate. Lo dicho anterior, lo es sin perjuicio de oportunidad a que posteriormente se quieran realizar otras acciones de control sobre otros atributos o parámetros diferentes del tenido en cuenta para el control anterior o, eventualmente, de repetir acciones de control ya realizadas anteriormente sobre el mismo parámetro ya considerado.

(ii) Se define como control rechazado o como control no aprobado, a las situaciones donde la acción de controlar concluyó en determinar que se está frente a una situación de discrepancia no tolerable, entre el resultado medido y el valor deseado de la realidad para el parámetro dado. La consecuencia de esta no aprobación es la no habilitación a la continuidad del proceso o de secuencia o del flujo o de la circulación de que se trate.

Cuando ocurre lo enunciado en el segundo numeral anterior, suele estarse frente a la perentoria necesidad de aplicar o de ejecutar actividades correctivas, compensatorias o, si correspondiere, de sanción por la discrepancia no tolerable constatada, independientemente de que haya proporcionalidad o no entre la magnitud o cuantía de la discrepancia y la magnitud o cuantía de esas otras actividades correctivas, compensatorias o de sanción. La ejecución de esas otras actividades nunca es decisión discrecional por parte del controlante sino que emanan como obligaciones delegadas a partir de la normativa jurídica o reglamentaria vigente.

Esas otras acciones recién mencionadas están motivadas en el objetivo de cambiar la conclusión primaria de la acción de controlar, para que desde su primera decisión de control rechazado o control no aprobado pase a una segunda decisión como control aprobado, resultando ese cambio de valor como exclusiva consecuencia provocada y deseable cuando las actividades correctivas, compensatorias o de sanción hubieran sido efectivamente aplicadas o ejecutadas.

Esta decisión modificada habilitará la prosecución del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación de que se trate; en similares condiciones a las comentadas en el párrafo del numeral (i) anterior, es decir cuando se resuelve estar frente a un control aprobado como primera actuación o como primera decisión.

En la generalidad de las situaciones podrá denominarse Proceso de Control de un parámetro referido cualquiera elegido en un entorno dado, al conjunto de actividades vinculadas a:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(i) la determinación, estimación o definición de valor deseado de ese parámetro referido en ese entorno elegido,

(ii) la medición del valor observado, o sea del resultado medido, para ese mismo parámetro referido en el entorno real de observación,

(iii) la comparación relativa de ambas entidades anteriores, es decir entre el valor deseado y el resultado medido, de un parámetro referido en ese mismo entorno dado,

(iv) la apreciación de concordancia entre el valor deseado y el resultado obtenido del parámetro referido o, en caso de discrepancia, su condición de diferencia tolerable o no tolerable - según corresponda - respecto un rango de variación preestablecido para ese mismo parámetro referido en las circunstancias del entorno dado,

(v) la calificación de control aprobado a los casos de concordancia o de discrepancia o diferencia tolerable, entre valor deseado y resultado obtenido,

(vi) la habilitación de continuidad de proceso, de secuencia, de flujo o de de circulación, en los casos de control aprobado,

(vii) la calificación de control no aprobado a los casos de discrepancia o diferencia no tolerable, entre el valor deseado y el resultado obtenido,

(viii) la no habilitación de continuidad de proceso, de secuencia, de flujo o de circulación, en los casos de control no aprobado,

(ix) la imposición de correcciones, compensaciones y/o sanciones en los casos de control rechazado o control no aprobado con el objeto de cambiar el signo negativo del control ejecutado y de su consecuencia sobre la continuidad del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación de que se trate,

(x) la recalificación del control no aprobado del numeral (vii) asimilándolo a control aprobado del numeral (v) y

(xi) la rehabilitación a favor de la continuidad del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación según se trate, en los casos de cambio favorable en la calidad de la decisión tomada, desde control rechazado o no aprobado a control aprobado.

Introducción a la Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre

Se procurará extender las consideraciones teóricas anteriores de un Proceso de Control a la aplicación práctica en un Paso de Frontera Terrestre, a través del cual circulan principalmente y en forma de flujo ordenado: Personas, Mercancías y los Vehículos que respectivamente las transportan.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Es decir que en un entorno dado (cual es el complejo conjunto de variables geográficas, físicas e institucionales de un Paso de Frontera Terrestre entre dos países limítrofes) se aplica un Proceso de Control, siendo los parámetros elegidos los controles especializados aplicables a los factores que circulan y que se mencionaran al final del párrafo anterior.

Antes de entrar en particularizaciones de carácter práctico, deben hacerse observaciones trascendentes, a saber:

(1) En un Paso de Frontera hay varios Procesos de Control "específicos" (a modo de ejemplo los que corresponden a aspectos aduaneros, migratorios, fitosanitarios, zoosanitarios, de transporte, de seguridad, etc.); es decir se reconoce la coexistencia de varios parámetros diferentes, todos ellos sujetos individualmente a un determinado control técnico y a su vez integrados a una lógica de un Proceso de Control más complejo y dependiente.

(2) Esa definición sobre la existencia de un Proceso de Control complejo y dependiente; tiene como importante consecuencia que cada Proceso de Control específico e individualmente considerado, no tendrá efecto decisivo favorable sobre la continuidad del proceso, secuencia, flujo o circulación de lo que se trate. La decisión favorable únicamente sobrevendrá por la acumulación del conjunto de todas las decisiones individuales anteriores, es decir de la aprobación sucesiva de todos los controles específicos sobre cada uno y todos los atributos o parámetros individualmente involucrados en el Proceso de Control.

(3) El ordenamiento secuencial relativo entre esos varios controles específicos individuales está razonablemente predeterminado, no es fácilmente modificable y obedece a cierto requerimiento en cascada de la información que se recoge sucesivamente, en la repetida actividad de observar, medir y comparar.

(4) Cada control específico individual dentro del Proceso de Control tiene particularidades que le dan identidad técnica; a grado tal que explican, razonablemente, la especialización institucional requerida para su respectiva ejecución.

(5) Esas particularidades o especificidades conllevan asociadas, generalmente, diferentes Procedimientos para efectuar la medición o determinación de parámetros en cada etapa específica individual del Proceso de Control; y también diferentes tiempos medios requeridos necesarios para realizar tales mediciones o determinaciones.

(6) En sentido contrario, pese a las particularidades o especificidades del parámetro a medir en cada etapa de un Proceso de Control (cumplimiento de normativas aduaneras o migratorias, certificaciones de cumplimiento fitosanitario o zoosanitario, etc.) existe razonable estandarización de medios o instrumentos generales necesarios para obtener – o acceder – a los "valores deseados de la realidad" y a los "resultados medidos" de los parámetros respectivos. Así podemos llamar requerimientos más o menos comunes a todas las instituciones especializadas a: puestos de trabajo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

administrativos para el desempeño de labores de personal técnico calificado en cada especificidad, conexión de esos puestos de trabajo a los respectivos sistemas informáticos institucionales; lectores y/o procesadores y/o impresoras, etc.; es decir que aparenta ser sencillo estandarizar las definiciones de requerimientos por tales instrumentos o medios de trabajo.

(7) Los tiempos medios requeridos para realizar las mediciones, constataciones o determinaciones del "resultado medido" de los parámetros, son muy sensibles a la calidad de los medios de trabajo puestos a disposición de los técnicos actuantes para la ejecución de las sucesivas etapas específicas e individuales del Proceso de Control. Estos tiempos de ejecución también muestran sensibilidad a las condiciones de calidad del hábitat de trabajo, aspecto éste que puede alcanzar niveles de exigencia y conflictividad mayores a lo normal por las condiciones de entorno extremas y peculiares, propias del emplazamiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

(8) No debe subestimarse el componente no-técnico de cada una de las etapas específicas e individuales del Proceso de Control; a veces derivado de la fuerte caracterización de cultura organizacional en cada institución especializada. Es decir que se delegan en estas instituciones especializadas, el cumplimiento de otros cometidos de Política de Frontera, complementarios a los tradicionalmente incluidos en su respectivo y rutinario Proceso de Control. Estos cometidos de Política de Frontera serán a su vez consecuencia de características o concepciones prioritarias del Comercio Internacional características de cada país (a modo de ejemplo: preservación de estatus sanitario de un país respecto otro limítrofe con menores estándares de cumplimiento, etc.), o de las políticas sociales de los países fronterizos (a modo de ejemplo: franquicias o privilegios de diversa índole para el Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) para residentes permanentes de ciertas zonas de frontera y que generalmente guardan características de comportamiento asimétrico, o presencia en zonas de frontera de comunidades dedicadas a actividades artesanales y/o a explotaciones agrícolas en predios familiares de subsistencia del núcleo poblacional y escasa relevancia económica, ubicación de centros turísticos en proximidades de los Pasos de Frontera, etc.).

(9) De lo anterior puede inferirse que si se denominara Tiempo de Atención al Usuario al lapso transcurrido desde el arribo de ese usuario (Viajero, Vehículo, Carga) al Paso de Frontera - deducida la eventual demora incurrida hasta ser atendido por parte del/de los funcionario/os de la primera etapa del Proceso de Control específico e individual – hasta su salida del mismo (dando continuidad a la circulación o flujo según se trate) habiendo cumplido satisfactoriamente todas la etapas específicas e individuales del Proceso de Control, en el ordenamiento secuencial preestablecido. Ese Tiempo de Atención al Usuario resultará de la sumatoria de los tiempos de atención individuales de los distintos Organismos o Servicios de Control especializados para ejecutar sus respectivas etapas dentro del Procesos de Control, a los que habrán de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

sumarse los tiempos de “cola de espera” entre cualesquiera dos etapas consecutivas del Proceso de Control.

Modelos alternativos de Control en un Paso de Frontera

Tomando en cuenta las reflexiones anteriores sobre la aplicabilidad de una Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre, se procurará definir dos Modelos de Aplicación según ejes o criterios alternativos para su ordenamiento:

(i) según la variable temporal (o de las secuencias de presentación) o eje tiempo y

(ii) según la variable espacio (o de las infraestructuras físicas) que llamaremos eje espacial.

Sin embargo este primer intento obliga a otra definición previa y es la siguiente:

> “Toda la aplicabilidad a desarrollar, o a modelar, referirá a un Paso de Frontera Terrestre exclusivamente y por lo tanto las conclusiones a las que se arribara no serán extrapolables o de aplicación transitiva a otros tipos de Pasos de Frontera, como los de modo transporte aéreo (Aeropuertos) o los de modo transporte fluvial, lacustre o marítimo (Puertos)”.

Esto es así porque en la mayoría de esos otros casos de puertos y aeropuertos, prevalece el criterio natural e inmediato de la exclusiva presencia de las instituciones especializadas del País Sede - o de emplazamiento de ese puerto o aeropuerto comercial – las cuales son las únicas instituciones delegadas y habilitadas para realizar las etapas sucesivas del Procesos de Control, según sus respectivas facultades y orden secuencial de actuación preestablecido.

En cambio, mucho más compleja es la situación en un Paso de Frontera Terrestre donde coexisten, a veces en asentamientos poco distantes entre sí o en una misma infraestructura física o albergue administrativo - según la casuística geográfica y de los edificios que estén disponibles en el Paso de Frontera - las instituciones especializadas para realizar las etapas sucesivas del Proceso de Control “específicos” pertenecientes a uno y otro de ambos países limítrofes.

Es decir que se agrega un grado de complejidad adicional en los Pasos de Frontera Terrestres respectos a los aeropuertos y puertos y es la necesidad de coordinación binacional de la actuaciones específicas e individuales contenidas en los Procesos de Control nacionales; siendo éstos a su vez y en consecuencia, parte integrante de un Proceso de Control mayor o general cual sería el binacional coordinado de ambos países fronterizos.

Hecha esta salvedad y retornando a un Paso de Frontera Terrestre indiferenciado, se modelarán alternativas mutuamente excluyentes entre sí, según los dos “ejes” identificados anteriormente.

También vaya como advertencia previa que estos ejes no son absolutos o prescindentes uno del otro, sino que el límite entre uno y otro es más intelectual que de orden práctico y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

obedece al propósito de ayudar a la comprensión y decantación de los conceptos que integran un Proceso de Control complejo y dependiente en un Paso de Frontera Terrestre.

Ordenamiento temporal

Se llamará ordenamiento temporal u orden del eje tiempo a la secuencia, u orden de presentación, de los Procesos de Control específicos e individuales desde el punto de vista de los países presentes en el Paso de Frontera. Es decir que se admitirán dos modelos o variantes principales, a saber:

Ejecución de los Procesos de Control "específicos e individuales" del País de Salida en primer instancia y luego del País de Entrada

Según la dirección de la circulación o flujo de Usuarios (Viajero, Vehículo, Carga) siguiendo cada uno de ellos su orden predeterminado de actuación de sus respectivos controles específicos e individuales del Proceso de Control nacional. Para esta variante, en la habitualidad de las Áreas de Control Integrado (ACI), prevalece el criterio de:

País de Entrada = País Sede del ACI;

Donde las instituciones especializadas en controles específicos e individuales y que constituyen el Proceso de Control del País de Salida, ejecutan sus tareas en primera instancia y se ubican en calidad de huésped en las instalaciones físicas del ACI, asentado en el País de Entrada.

En sentido contrario, las instituciones especializadas en controles específicos e individuales y que constituyen el Proceso de Control del País de Entrada, ejecutan sus tareas en segunda instancia y se ubican en calidad de locatarias o anfitrionas en las instalaciones físicas del ACI, asentado en el País de Entrada.

A modo de ejemplo y para el presente trabajo, este es modelo de ordenamiento temporal vigente para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) en el Complejo Fronterizo de Los Libertadores / Chile y también es el modelo vigente, para las mismas modalidades de usuarios anteriores, en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina; ambos complejos integrando el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Ejecución de los Procesos de Control "específicos e individuales" por afinidad técnica

A diferencia del modelo anterior, en este caso la circulación o flujo de Usuarios (Viajero, Vehículo, Carga) se realiza siguiendo "pares" de ejecución; denominando pares de ejecución a la modalidad de actuación de un control específico e individual del País de Salida e, inmediatamente después, el similar control específico e individual del País de Entrada. La secuencia interna del par será siempre País de Salida – País de Entrada.

Así se van ejecutando sucesivos pares de controles específicos e individuales, integrantes de los respectivos Procesos de Control

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

nacionales teniendo ambos procesos una misma lógica interna; hasta completar todo el ciclo de control binacional.

Esta variante parte del supuesto que ambos países del Paso de Frontera Terrestre en cuestión, previamente han armonizado la secuencia predeterminada de actuación de sus respectivos controles específicos e individuales que integran sus respectivos Procesos de Control nacionales, posibilitando de esa única manera la formación de pares de ejecución de controles específicos e individuales según secuencia de afinidad técnica.

En algunos casos muy especiales podrá llegarse que esa inmediatez secuencial en la ejecución de ciertos controles específicos e individuales, contengan elementos constitutivos de la actividad de control que se realicen simultáneamente, aunque siempre la lógica de aprobación de controles en el par tendrá la secuencia interna País de Salida – País de Entrada.

A modo de ejemplo y para el presente trabajo se ha comprobado que no hay ningún emplazamiento de Control Fronterizo organizado según este modelo, en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Presentadas que fueran ambas variables del eje u ordenamiento temporal en los numerales anteriores, se intentará un análisis comparativo para deducir - de cada una de las variantes anteriores - sus aspectos favorables y desfavorables, si se las compara la una respecto la otra.

Por ejemplo, la variante B.4.1.1. de ordenamiento temporal es de más fácil implementación en la medida que solo requiere la suficiencia de las instalaciones o de infraestructura física para que cada país - el País de Salida y el País de Entrada en su orden - instalen a sus instituciones especializadas a cargo de los controles específicos e individuales que integran el Proceso de Control nacional; para que el Área de Control Integrado (ACI) esté en condiciones de operatividad.

Además, como consecuencia de que cada institución especializada mantiene inalterado su propio control específico e individual, la integridad del Proceso de Control nacional ejecutado en el Paso de Frontera Terrestre y en la generalidad de los ámbitos de trabajo de todas las instituciones especializadas, es natural e inmediato.

Pero la variante B.4.1.2. de ordenamiento temporal permite ciertas economías de escala de orden administrativo en los controles específicos e individuales afines, que por ejecutarse con inmediatez secuencial, facilita identificar tareas o circunstancias de trabajo que eviten la duplicación de esfuerzos y/o de recursos aplicados.

Solo a modo de ejemplo puede citarse: los tiempos de equipo informático, comunicaciones y funcionarios técnicos aplicados en la captura de idénticos datos contenidos en documentos - o soportes objetivos de información – como cédulas de identidad o pasaportes de Viajeros o cédulas de identificación de Vehículos o documentos característicos de las operaciones de comercio como facturas, conocimientos de embarque, listas de empaque, etc.; para Cargas.

Además, a consecuencia de que cada institución especializada nacional ha armonizado su control específico e individual con su institución especializada colega

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

o par nacional del país limítrofe, se refuerza el concepto de integridad global del Proceso de Control fronterizo binacional, acotando las posibilidades de ocurrencia de situaciones de riesgo.

Finalmente para culminar esta etapa de análisis del Ordenamiento Temporal, debe convenirse adicionalmente que la variante B.4.1.2. suele ser mejor percibida por parte de los Usuarios que la más tradicional variante B.4.1.1., pues los Usuarios apreciarían favorablemente el esfuerzo institucional realizado en procura de la disminución de los Tiempos de Atención que sobre ellos recaen.

Ordenamiento espacial

Ahora llamaremos como ordenamiento geométrico u orden del eje espacial a la forma de seguimiento de los controles específicos e individuales integrantes de cada Procesos de Control nacional por parte de las personas según la calidad de tipo de Usuario que los caracterice (Viajero en Vehículo Particular, Viajero en Vehículo de Transporte de Pasajeros, Conductor de Vehículo de Transporte de Pasajeros o Conductor de Vehículo de Carga).

Esta clasificación por seguimiento diferencial se analiza desde el punto de vista de si el desplazamiento de la persona ante las diversas instancias de control específico e individual se realiza desde el vehículo en que viaja o conduce o se transporta, o si se realiza a pie.

Aunque parezca prematura la aclaración, esta alternativa puede darse en forma independiente al criterio adoptado para ordenamiento temporal descrito en los literales anteriores; es decir que la adopción de una u otra de las variantes B.4.1.1. ó B.4.1.2. del ordenamiento temporal no inhibe ni condiciona, en manera alguna, la aplicación de una u otra variantes anteriores del ordenamiento geométrico.

Entonces, para este eje u ordenamiento geométrico, se admitirán dos modelos o variantes principales, a saber:

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce

Es decir que la persona debe recorrer la secuencia de los controles específicos e individuales, integrantes de cada Proceso de Control nacional, desde su vehículo desplazándose a bordo de éste según sendas, carriles o andenes de circulación interna de las áreas de Control Integrado (ACI); previamente delineadas y asignadas para cada tipo de Usuario.

A lo largo de esa circulación interna se le van presentando las sucesivas estaciones de atención, o puntos de actividad, de los controles específicos e individuales, integrantes de cada Proceso de Control nacional. Ante cada estación de atención, detiene la marcha y se ejecuta la tramitología propia de esa etapa específica e individual del Proceso de Control.

En algunos casos podrá implicar, complementariamente, el descenso del Viajero y/o Conductor del Vehículo para presenciar o habilitar tareas de inspección o similares. En esta variante no se requiere de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

zonificación para estacionamiento o parqueo de vehículos y las sendas de circulación y estaciones de trabajo de los Procesos de Control deben dimensionarse en función de las variables:

(i) Frecuencia y dispersión en el tiempo de los arribos de los Usuarios y

(ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual, correspondiente a cada Proceso de Control nacional.

A modo de ejemplo y para ejemplificar en el presente trabajo, es el Proceso de Control vigente para Pasajeros en Vehículo Particular en el Complejo Fronterizo de Los Horcones / Argentina, complejo integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Seguimiento de los Procesos de Control "específicos e individuales" a pie

Es decir que la persona debe recorrer a pie la secuencia de los controles específicos e individuales que integran cada Proceso de Control nacional, luego de descender del Vehículo habiéndolo ingresado, previamente, a una zona de estacionamiento o parqueo delimitada a esos efectos.

Posteriormente se traslada a pie hasta el emplazamiento de las instituciones especializadas en los controles específicos e individuales integrantes de cada Proceso de Control nacional. En algunos casos podrá implicar, adicionalmente, el traslado del Vehículo hasta ciertas estaciones de trabajo para presenciar o habilitar tareas de inspección o similares.

En esta variante, las zonas de estacionamiento o parqueo, deben dimensionarse en función de las variables:

(i) Frecuencia y dispersión en el tiempo de los arribos de Usuarios y

(ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual que integran cada Proceso de Control nacional, incluyendo en éste a las demoras entre consecutivos controles y el de los traslados de la personas entre sucesivas estaciones de trabajo.

A modo de ejemplo y para ejemplificar el presente trabajo, es el vigente para Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículo de Transporte de Pasajeros en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y también para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, ambos complejos integrando el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Presentadas que fueran ambas variables del eje u ordenamiento espacial en los numerales anteriores, se intentará un análisis comparativo para deducir - de cada una de las variantes anteriores - sus aspectos favorables y desfavorables, si se las compara la una respecto la otra.

Por ejemplo, la variante B.4.2.1. del Ordenamiento Espacial es de menores costos de instalaciones e infraestructura física para un emplazamiento crítico de alta montaña, como es el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, porque disminuye el requerimiento de amplias áreas planas para estacionamiento, permitiendo además racionalizar sensiblemente las inversiones de instalaciones e infraestructuras físicas en un entorno severo, tanto para la construcción y suministro de servicios inicial como para su operatividad posterior en régimen.

Como aspecto desfavorable, esta variante es muy sensible al criterio de diseño, pues toda diferencia en más entre la demanda y aquella dimensión que denominaremos Demanda Crítica, puede impactar como incrementos de tiempos de demora, o de "colas de espera", para la atención efectiva de los Usuarios.

Esa dimensión denominada Demanda Crítica es la que se acuerde en tomar como criterio de diseño para dimensionar las instalaciones e infraestructuras físicas necesarias y el factor humano requerido de las instituciones delegadas especializadas, para la atención a Usuarios en las Áreas de Control Integrado (ACI).

La Demanda Crítica no será, necesariamente, ni la demanda máxima ni la demanda mínima ni la demanda promedio de un período y que pudiese ser calculada a partir de una serie numérica histórica de Usuarios; sino aquella que, tomando en cuenta información de aquellas series anteriores, compatibilice la opinión de las instituciones especializadas convocadas para este Proyecto en cuanto a demoras de atención aceptables, o normalmente tolerables, por parte de los Usuarios.

También tendrá en consideración, los respectivos requerimientos de recursos técnicos y humanos y relacionará a estos dos elementos anteriores – demoras y recursos - con respecto a la inversión que los Estados estén dispuestos a realizar en el Paso de Frontera Terrestre.

Por otro lado, este tipo de Ordenamiento Espacial tiene como prerrequisito la armonización en las formas de ejecutar las tareas en cada control específico e individual que integran cada Proceso de Control nacional, más allá del grado de integridad de información que se alcance; para que la determinación de Tiempos de Atención a Usuarios sea precisa y los valores calculados para los mismos resulten lo más uniformes posible para todos los casos de la casuística de atención, con mínimas desviaciones en el tiempo insumido en el control, respecto del tiempo que se determinara como estándar.

Es decir, toda situación anómala deberá desviarse desde este tipo de canal estándar de Atención a Usuario hacia otra zona de atención de casos especiales, a efectos de no entorpecer la lógica de operación diseñada; sin perjuicio de previamente calificar a los sendas, carriles o andenes de Atención a Usuarios especializándolos según tipología o caracterización del Usuario.

Solo a título demostrativo se citará que podrá acordarse sobre la conveniencia de diferenciar sendas, carriles o andenes para la atención de Camiones con Carga con respecto a sendas, carriles o andenes para la atención de Camiones en Lastre o

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

diferenciar sendas, carriles o andenes para atención de Viajeros Adultos que viajen en Vehículo Particular con respecto sendas, carriles o andenes para la atención de Viajeros Adultos acompañando Menores de Edad que también viajen en Vehículo Particular.

Pero la variante B.4.2.2. del Ordenamiento Espacial, si bien requiere mayores requerimientos de áreas planas aptas para ser dedicadas a estacionamiento de vehículos y también mayores requerimientos de servicios para sus conductores y pasajeros, puede presentar menor demanda de personal de las instituciones delegadas especializadas involucradas en el Proceso de Control nacional de cada país fronterizo.

Ello es así porque en esta segunda variante de ordenamiento espacial, las diferencias de frecuencia de arribo de Usuarios al Área de Control Integrado (ACI), es absorbida por el Usuario mismo - y no por el Organismo o Servicio de Control de que se trate - en la forma de “cola de espera”.

El tiempo de atención total al Usuario es sensiblemente mayor en esta variante, porque a los tiempos individuales de cada institución especializada deben sumarse los tiempos de desplazamiento físico de la/las persona/as entre dos estaciones de trabajo sucesivas. De todos esos tiempos de desplazamiento, el mayor de ellos es el que mediará para recorrer la distancia entre el lugar de estacionamiento y el área administrativa del Área de Control Integrado (ACI) donde están instaladas las instituciones y el tiempo de retorno hasta el vehículo estacionado.

Ello sin desconocer además que en el transcurso de tales desplazamientos es inevitable que se produzcan distracciones o detenciones adicionales no previstas, dispersión del grupo de Viajeros o Pasajeros de un mismo Vehículo, etc.

La consecuente mayor extensión superficial del Área de Control Integrado (ACI), el mayor tiempo de permanencia de las personas en el mismo y la mayor cantidad de Usuarios en un momento dado, medido como presencia instantánea de personas en el mismo, también aumenta otros requerimientos como los de seguridad y vigilancia dentro los límites del Área de Control Integrado (ACI).

Sin embargo, este tipo de ordenamiento espacial es conveniente en los casos de alta dispersión de tiempos individuales de los Tiempos de Atención a Usuarios al interior mismo de una o varias instituciones delegadas especializadas, o cuando esos Tiempos de Atención a Usuarios sean de difícil estandarización, sin discriminación de motivos.

Solo a título demostrativo de esos controles de difícil estandarización, puede citarse que los Usuarios Camiones con Carga tiene diferentes controles según varia causas: parámetros de riesgo sanitario y/o aduanero, diversidad de las mercancías transportadas y en la forma de presentación de las mismas (graneles sólidos o líquidos o gasificados, general, peligrosas, despachos parciales, refrigeradas o enfriadas, vehículos transportados o vehículos que se trasladan por propios medios, consolidaciones de varias mercancías diversas entre sí, etc.) cuando se realizan sus respectivos despachos aduaneros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Sobre las Áreas de Control Integrado

Descripción del Área de Control Integrado (ACI)

Argentina y Chile tienen - a través del Sistema Fronterizo Cristo Redentor - la vinculación física de mayor importancia entre ambos países limítrofes, medida en los tres flujos de circulación característicos (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Además han definido como parte de la política de integración física deseable, como ya se mencionara en el título anterior, el adoptar el concepto de "Área de Control Integrado" - ó ACI - en sus Pasos de Frontera Terrestres en general y en éste en particular.

"Área de Control Integrado" (ACI) está definida, en el "Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera" (artículo Primero, literal (f)) como:

> "La parte del territorio del país sede, incluidas la ruta y los recintos en los que se realiza el control integrado, donde los funcionarios del país limítrofe están habilitados para efectuar el control."

Debe ampliarse la comprensión de la definición anterior con lo establecido para "Control Integrado" en el artículo Primero, literal (b), del mismo Reglamento del Tratado, donde dice:

> "La actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el control."

Y finalmente para "Control", el Reglamento del Tratado dice en su artículo Primero, literal (a):

> "La aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los dos Estados, referentes al paso de frontera, así como la entrada, salida y tráfico de los equipajes, mercancías, cargas, vehículos y otros bienes por los puntos habilitados de la frontera".

Además estas definiciones anteriores están en clara consonancia con lo establecido en el Acuerdo de Recife y sus modificativos y en el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, para los Estados Parte del MERCOSUR.

No es ésta oportunidad de analizar la suficiencia o no del conjunto de definiciones anteriores, sino a partir de ellas interpretar que el "Área de Control Integrado" (ACI) tiene el objetivo general de 'minimizar la cantidad de detenciones de un usuario cualquiera en un Paso de Frontera Terrestre dado, para obtener la salida autorizada de su País de Procedencia y la entrada autorizada a su País de Entrada'.

Puede perfeccionarse ese objetivo de minimización de la cantidad de detenciones en el sentido de llegar hasta la detención única para cumplir con toda la tramitología necesaria para trasponer correctamente un Paso de Frontera Terrestre.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Esto sería base para un caso de integración física exitosa, con fuerte impacto en los tiempos insumidos o gastados por el Usuario y por lo tanto con rápida y positiva percepción de su parte.

A lo anterior debe agregarse la preservación, cuando no directamente el mejoramiento, de las capacidades de control eficaz por parte de los Organismos y Servicios de Control (instituciones delegadas especializadas) en sus respectivos ámbitos de actuación y formando parte de lo que se denominara anteriormente como Procesos de Control nacionales complejos y dependientes y adicionalmente, como parte de un Proceso de Control binacional.

Resumiendo, puede decirse que:

(i) en un Paso de Frontera Terrestre los límites internacionales se expresan, formal y jurídicamente, según una "línea divisoria"' que delimita las soberanías territoriales. Pero en la práctica, "cruzar" la Frontera no es solamente trasponer esa "línea divisoria" sino que el pasaje desde un país de procedencia a un país de destino ocurre luego de cumplimentar satisfactoriamente una diversidad de controles técnicos específicos y tramitaciones que culminan, como ya se ha dicho, con la salida autorizada desde el país de procedencia y la entrada autorizada al país de destino.

(ii) las "Áreas de Control Integrado" (ACI) son lugares físicos o emplazamientos de instalaciones e infraestructuras físicas que alojan a los funcionarios técnicos de los diversos Organismos y Servicios de Control los cuales, por delegación, ejecutan porciones específicas e individuales de cada Proceso de Control nacional, complejo y dependiente.

(iii) Esta yuxtaposición de Organismos y Servicios de Control en una sede única, se contrapone con la operativa tradicional de al menos dos sedes físicas para un Paso de Frontera Terrestre dado: la sede de las instituciones delegadas especializadas del País de Salida y la sede de las instituciones delegadas especializadas del País de Entrada, cada una de ellas en su país de residencia natural; convención ésta dependiente del sentido del flujo de circulación que se esté considerando.

(iv) También como ya se dijera anteriormente, el conjunto de los sucesivos y/o simultáneos controles técnicos específicos e individuales integrarán lo que se denominará Proceso de Control de cada país y a los Organismos o Servicios de Control, facultados en cada Estado a realizar las respectivas etapas o controles específicos e individuales de cada Proceso de Control, se las denominarán "instituciones delegadas especializadas".

(v) A la reglamentación detallada que explicite la forma en que cada institución delegada lleva a cabo su actividad, en obvio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

apego a las normativas de rango superior (jurídicas y reglamentarias nacionales y/o supranacionales) que rijan, se la denominará “Procedimiento”.

(vi) El Proceso de Control nacional o de cada país fronterizo es la consecuencia de todos los procedimientos aplicados por las instituciones delegadas especializadas, en una lógica o secuencia planificada y preacordada entre todas ellas, siguiendo – en la medida de lo posible - las buenas prácticas reconocidas y las emanadas de los organismos multilaterales que entienden en las respectivas materias, por ejemplo: OMA (Organización Mundial de Aduanas), OIM (Organización Internacional de Migraciones), OIE (Organización Internacional de Epizootias), OMS (Organización Mundial de la Salud), etc.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)

Finalmente para terminar con esta descripción de las Áreas de Control Integrado (ACI), se aceptará que las mismas se pueden clasificar según diversos criterios: por tipo de usuario, por grado de concentración y por grado de integración.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por Usuario

Se pueden diferenciar las Área de Control Integrado (ACI) especializadas para la atención de Usuarios Viajeros y las especializadas para la atención de Usuarios Cargas.

Área de Control Integrado Viajeros / Turismo

Se denomina Área de Control Integrado Viajeros ó Área de Control Integrado Turismo, abreviadamente **ACI Viajeros** o **ACI Turismo**, al Área de Control Integrado ante la cual se detienen para realizar toda la tramitología vinculada al cruce del Paso de Frontera Terrestre, los pasajeros/turistas que circulan por el Paso de Frontera en vehículos particulares y/o en vehículos de transporte de pasajeros, regular u ocasional contratado.

Concurren en un ACI Viajeros/Turismo todas las instituciones delegadas, facultadas a ejercer etapas técnicas específicas e individuales integrantes del Proceso de Control nacional de cada país limítrofe, cuando su sujeto de control sean las personas físicas y los vehículos en que las mismas se trasladan o son transportadas.

Área de Control Integrado Cargas

Se denomina Área de Control Integrada Cargas, abreviadamente **ACI Cargas**, al Área de Control Integrado ante la cual se detienen para realizar toda la tramitología vinculada al cruce del Paso de Frontera Terrestre, los pasajeros que circulan por el Paso de Frontera conduciendo camiones.

Concurren en un ACI Cargas todas las instituciones delegadas, facultadas a ejercer etapas técnicas específicas e individuales integrantes del Proceso

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

de Control nacional de cada país limítrofe, cuando su sujeto de control sean las mercancías o cargas que dichos camiones transportan, los vehículos en que las mismas se transportan y sus respectivas tripulaciones.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de concentración

Se pueden diferenciar las Áreas de Control Integrado (ACI) de Cabecera Única y las de Doble Cabecera.

Área de Control Integrado de Cabecera Única

Se denomina Área de Control Integrado de Cabecera Única, cuando a su sede concurren todas las instituciones delegadas involucradas en el respectivo Proceso de Control, con el concepto de "bidireccionalidad" o de atención a los dos sentidos de circulación de los factores (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Su emplazamiento en uno u otro de los países limítrofes no tiene preferencia técnica sino que resultará ser consecuencia de un proceso de acuerdo político entre ambos países limítrofes involucrados; los que a su vez deberán tener en cuenta – para ese proceso de negociación política - todas las circunstancias de sitio favorables y desfavorables a cada emplazamiento posible, en cualesquiera de las múltiples variables a tener en cuenta en una evaluación de este carácter.

Área de Control Integrado de Doble Cabecera

Se denomina Área de Control Integrado de Doble Cabecera, cuando, oponiéndose a la anterior, existen dos Áreas de Control Integrado muy similares entre sí, pero de distinto emplazamiento o localización, con el concepto de "unidireccionalidad", ya que cada uno de ellos atiende uno de los sentidos de la circulación de los factores (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Ampliando la descripción de las diferencias entre ambos tipos de ACI definidas en los numerales C.2.2.1 y C.2.2.2, las ACI de Doble Cabecera suelen adoptar el modelo de emplazamiento o localización según País de Entrada es País Sede, es decir que el país al que ingresa el flujo de circulación de que se trate es locatario de las instalaciones e infraestructuras físicas. Será, en consecuencia, también anfitrión de las instituciones delegadas especializadas del otro país limítrofe o sea de las pertenecientes al País de Salida.

Esto significa que para cada sentido del flujo de circulación, las instituciones delegadas en el Proceso de Control del país de procedencia se trasladan hasta un emplazamiento o localización ubicada en territorio del país de destino, convirtiéndose en huéspedes del ACI donde laboran también, las instituciones delegadas del País de destino. Todas Estas instituciones especializadas de uno y otro país, se aplican a la atención del mismo flujo de circulación según tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Esta modalidad de aplicación de ACI de Doble Cabecera – o unidireccionales - implica, simétricamente, la existencia de un complejo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

fronterizo similar en el territorio del otro país fronterizo para atención del flujo de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) en sentido contrario.

Adicionalmente esta forma de ACI de Doble Cabecera tiende a equilibrar, al menos en lo aparente, la posible prevalencia o influencia de políticas de frontera a las que cada Estado apela en la operatividad práctica de sus fronteras territoriales, en las Áreas de Control Integrado (ACI) de las cuales es sede.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración

Se pueden diferenciar las Área de Control Integrado (ACI) por grados crecientes de integración entre los respectivos Organismos y Servicios de Control (instituciones delegadas especializadas) de los países limítrofes; desde la yuxtaposición de servicios, la armonización de Procedimientos, la inmediatez secuencial entre actuaciones técnicas (con posibilidades de llegar hasta el caso especial de simultaneidad de la actuaciones de campo) y, finalmente, el reconocimiento recíproco de las intervenciones técnicas.

Yuxtaposición de instituciones especializadas

Se define como primer grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) a la presencia de todas las instituciones delegadas especializadas, pero en la forma más elemental tal como es la cohabitación en una infraestructura física de todas las instituciones delegadas de ambos países limítrofes.

Cada una de ellas aplica sus Procedimientos en la ejecución de su etapa especializada del Proceso de Control, de acuerdo a sus propios estándares de funcionamiento, sin puesta en común de esos Procedimientos con las otras tantas instituciones delegadas presentes en el ACI.

La experiencia demuestra que este tipo de integración no agrega eficacia al Proceso de Control; puede hacer perder cierta eficiencia en la administración de los recursos de las instituciones delegadas (particularmente en los casos de instituciones huéspedes); pero suele tener suficiente percepción favorable por parte de los Usuarios al presentarse ante ellos por primera vez y en forma práctica, el concepto de detención única.

Armonización de Procedimientos entre instituciones

Se define como segundo grado de integración en un Área de Control Integrado cuando, adicionalmente a lo expuesto como primer grado de integración, se han armonizado a lo interno de cada país y en orden determinado, los Procedimientos entre las instituciones delegadas especializadas presentes en el ACI.

Obviamente, ello deberá ocurrir en ambos países limítrofes en similar forma y al mismo tiempo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

A través de esa armonización se procurará que el ordenamiento relativo - o secuencia entre las etapas técnicas especializadas constitutivas del Proceso de Control nacional de cada país limítrofe - sea simétrico para ambos países.

La experiencia demuestra que este tipo de integración rápidamente agrega eficacia al Proceso de Control (particularmente cuando se establece la regularidad de ciertos intercambios de información detallada de operaciones aduaneras y/o de sujetos de control, sean éstos medios de transporte y/o personas).

Complementariamente se mantienen las mismas consideraciones anteriores sobre los aspectos de probable menor eficiencia en el uso de recursos de las instituciones delegadas especializadas - cuando actúan en calidad de huéspedes en un ACI - y sobre la percepción favorable por parte del Usuario.

Inmediatez Secuencial entre Actuaciones Técnicas

Se define como tercer grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) cuando, adicionalmente a lo expuesto como primer y segundo grado de integración, se alcanza un “pari-passu” o “inmediatez secuencial” – o consecutividad - entre las actuaciones técnicas específicas e individuales entre instituciones pares del Proceso de Control.

Esto es posible solo si ambos países limítrofes han recorrido las etapas anteriores y ambos han además alcanzado, similar ordenamiento secuencial recomendado para la ejecución de los respectivos controles específicos e individuales, nacionales. Ello es posible por intermedio del desarrollo de modelos, esbozados y diseñados tomando en cuenta lo descrito en el capítulo sobre la Teoría del Proceso de Control; es decir ciertos criterios para el ordenamiento según la variable temporal o “eje tiempo” y para el ordenamiento según la variable espacio o “eje espacial”.

Puede imaginarse diseñar esta modalidad si fuera factible superponer ambas secuencias nacionales ordenadas de los controles específicos e individuales. De esta superposición imaginaria, podremos conformar “pares” de instituciones delegadas especializadas afines, respetando el ordenamiento común - previamente logrado – en la secuencia de las intervenciones nacionales y ejecutivas del Proceso de Control.

Como caso especial de la teoría descriptiva desarrollada en este numeral, podría llegarse hasta el caso de las intervenciones simultáneas de los funcionarios técnicos pertenecientes a ambos organismos constitutivos de un “par” de instituciones delegadas nacionales; aunque respetando siempre la secuencia interna de País de Salida – País de Entrada para la aprobación de las actuaciones al interior de cada “par”.

El modelo planteado aspira mejorar, aún por encima de lo esperable en el literal anterior, la eficacia del Proceso de Control; aunque se mantengan las consideraciones sobre los aspectos de menor eficiencia probable en el

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

uso o aplicación de recursos de las instituciones huéspedes y en lo relativo a la percepción favorable por parte del Usuario.

Reconocimiento Recíproco de las Actuaciones Técnicas

Se define como cuarto grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) cuando - adicionalmente a lo expuesto como primer, segundo y tercer grado de integración o alternativamente a la combinación de lo expuesto como primer y segundo grado de integración - la intervención de funcionarios técnicos capacitados y reconocidos pertenecientes a una institución delegada especializada de un país limítrofe, es reconocida como propia por la institución delegada especializada equivalente del otro país fronterizo; en mecanismo que podría pasar a llamarse de Reconocimiento Recíproco y Mutuo de las intervenciones técnicas de sus funcionarios técnicos.

Si bien esto puede parecer prematuro o en exceso ambicioso para nuestras latitudes, debe tenérselo en cuenta, al menos como una consecuencia – lógica y deseable - de las etapas de evolución posibles y esperables en la integración física inicial en un Paso de Frontera Terrestre a través del establecimiento de un Área de Control Integrado (ACI).

Además reconoce como antecedente lo implementado por la Unión Europea a partir del “Programa Mattheus”, patrocinado - en su momento de lanzamiento - por la Dirección General XXI (DG XXI) de la Unión Europea con sede en Bruselas / Bélgica.

Según este Programa Matthews se prevee la capacitación “cruzada” de funcionarios técnicos aduaneros; posibilitando, en consecuencia, el posterior reconocimiento mutuo y recíproco de las respectivas actuaciones técnicas ocurridas cuando los funcionarios técnicos aduaneros que intervienen en una operación aduanera dada, han sido capacitados y certificados según esta modalidad previamente homologada en sus contenidos y formas pedagógicas de dictado y evaluación.

Sobre la Aplicación del Proceso de Control

Pasado Reciente hasta la Situación Vigente

No es del caso enumerar todos las decisiones más o menos recientes de las más altas instancias políticas de Argentina y de Chile para la integración efectiva del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, pero seguramente algunos comentarios preliminares podrán explicar su momento actual y las motivaciones para el futuro.

Se toma como inicio de la secuencia de referencias históricas recientes al Tratado de Paz y Amistad del 29 de noviembre de 1984 y de su Acta de Entendimiento, el cual refiere a la creación gradual de los Comités de Frontera.

En el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos” del 26 de abril de 1996, las partes acuerdan (artículo Primero) - mediante intercambio de notas diplomáticas - la apertura y el cierre de los pasos fronterizos entre sus respectivos territorios.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Casi simultáneamente se suscribe el siguiente documento regional, denominado "Protocolo sobre la Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica Chile – MERCOSUR", del 25 de junio de 1996.

En su artículo Primero se dice:

> "Las Partes Contratantes reafirman su voluntad política de integrar físicamente sus territorios para facilitar el tránsito y el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítima y aéreas".

Poco después, en el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", del 8 de agosto de 1997, en su artículo Primero se establece:

> "Los Comités de Frontera constituyen foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas de tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, en un marco para promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera".

Además establece su presidencia, integración y frecuencia de reunión.

En esa misma fecha, 8 de agosto de 1997, también se suscriben el "Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera" y el "Acuerdo Complementario entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina del Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos".

El primero de los dos anteriores reconoce su antecedente normativo inmediato en el denominado "Acuerdo de Recife" DEC CMC 5/93 ó "Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio concertado entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay", del cual toma en su redacción, varias citas textuales.

En el segundo documento anterior se definen los Pasos de Frontera "permanentes" y los "temporales"; apareciendo a título expreso la mención al Paso de Frontera Cristo Redentor como de carácter "permanente".

El "Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera" es ratificado por las Legislaturas de ambos países y de allí se llega al "Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera" del 2 de mayo de 2002 y a su respectivo "Memorando de Entendimiento" de la misma fecha.

Adentrándose brevemente en ambos documentos se lee en el artículo Tercero del Reglamento del Tratado lo siguiente:

> "El Control del país de salida en el Área de Control Integrado culminará antes del correspondiente control del país de entrada" (ídem artículo segundo del Acuerdo de Recife).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Esta aparente rigidez operacional se relativiza en el Reglamento del Tratado en los:

> **Artículo Once**: "Controles Migratorios: el control de las personas en el país de salida se efectuará antes del control en el país de entrada" (ídem "sic" artículo trece del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife);
>
> **Artículo Dieciocho:** "Controles Aduaneros: en los trámites de salida de mercancías, los funcionarios darán cumplimiento al control aduanero en el Área de Control Integrado, disponiendo en su caso del libramiento de las mercancías a los fines de la intervención aduanera del país de entrada" (ídem artículo tres del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife);
>
> **Artículo Veintidós (literal (a))**: "Controles Aduaneros: el registro y el control aduanero se ejercerán en el área de Control Integrado por parte de los funcionarios aduaneros del país de salida y del país de entrada, en su misma secuencia" (ídem artículo seis, literal (a) del Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife) y el
>
> **Artículo Veintitrés (literal (b))**: "Control de Transporte: los procedimientos para el egreso e ingreso serán análogos a los establecidos para los vehículos particulares en el presente Reglamento" (ídem artículo siete, literal (b) del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife).

Por su parte, el "Memorando de Entendimiento" complementario al "Reglamento del Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera" y que, también como éste, fuera firmado el 2 de mayo de 2002, estableció perentoriamente el 1 de septiembre de 2002 como fecha de comienzo de operatividad "del Control Integrado de Frontera bajo la modalidad País de Entrada – País Sede" para viajeros, solicitando su implementación, por los organismos encargados de cada país, en el horario de 10:00 a 18:00 horas. Los aspectos operativos de los complejos Libertadores y Horcones, serían concordados directamente por las instancias competentes".

Instalados que fueran estos Controles Integrados, sobre finales de 2002, el 15 de abril de 2003 se firma binacionalmente un "Memorando de Entendimiento sobre el Control Integrado de Frontera "Sistema Cristo Redentor"", en el cual se valora favorablemente la experiencia recogida hasta ese momento y se propugna extender la modalidad a otros Pasos de Frontera en la medida se vaya disponiendo de las infraestructuras físicas e instalaciones adecuadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Es decir que las referencias documentales anteriores permitirían dar por demostrado que en los últimos veinte años, y con particular énfasis durante la última década, se ha marcado una tendencia sostenida de la "máxima decisión política" de ambos Estados – Argentina y Chile – de avanzar en la consolidación de la integración física entre ambos países, para beneficio del Comercio y de las Personas.

Esto aún pese a que, para materializarse, se impulsara la concreción de ciertos "Etapas Prácticas de Integración" con cierto sesgo "voluntarista" dado que, casi nunca, esas "Etapas Prácticas de Integración" estuvieron precedidas de los estudios técnicos convenientes ni acompañadas de las asignaciones de recursos requeridas que permitieran apostar las mejores probabilidades de lograr la instalación y consolidación operativa exitosa de la integración impulsada.

Entonces, por la jerarquía de las autoridades de quienes emanaban esas "decisiones políticas" de los Estados, las directivas fueron ejecutadas a como diera lugar y de la mejor manera posible; aunque con innumerables provisionalidades, precariedades o limitaciones.

Cupo entonces a los Organismos y Servicios de Control, argentinos y chilenos respectivamente, es decir a las respectivas instituciones delegadas especializadas nacionales y en forma supletoria – de manera protagónica - a sus respectivos funcionarios, la responsabilidad del diseño práctico y respectiva puesta en marcha de esas etapas de integración.

Todo esto sugiere y fundamente un llamado a la prudencia a la hora de analizar retrospectivamente las aparentes razones de por qué las cosas están en el estado actual, con sus "más" y sus "menos", en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Observaciones de la Actualidad

A la luz de los conceptos anteriormente descritos y comentados, la operatividad del Sistema Fronterizo Cristo Redentor está organizada sobre las siguientes constataciones:

(i) Argentina y Chile han adoptado e implementado el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera, según País Entrada – País Sede; en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, respectivamente, tanto para Viajeros en Vehículo Particular como para Viajeros en Vehículos de Transporte de Pasajeros, regular u ocasional contratado y

(ii) Argentina y Chile no se han integrado en Cargas, por lo cual no hay Área de Control Integrado (ACI) para este flujo de circulación.

La breve experiencia acumulada hasta la fecha con las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo ha sido analizada y apreciada como positiva por las administraciones de ambos Países Limítrofes, aunque sin dejar de reconocer que la operatividad de esas Áreas de Control Integrado (ACI) es perfectible en diversos aspectos.

Sin embargo debe advertirse sobre el riesgo de incurrir en un análisis crítico equivocado si se les adjudicaran todas las dificultades actuales a la gestión misma de las Áreas de Control Integrado (ACI), sin reconocer que la insuficiencia "original" de las infraestructuras físicas e instalaciones disponibles, desde el inicio mismo de su implementación, es principal reponsable de muchas de las dificultades - operativas y procesales - detectadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Más aún, la permanencia en el tiempo de tales restricciones, solo ha cobijado la excusa suficiente para que tales dificultades - operativas y procesales - no se hayan superado, sino que persistan en forma casi inmutable.

Pero también debe advertirse que otra causa que ha impactado en sentido negativo sobre la correcta operatividad de ambas Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo , es el fuerte crecimiento de demanda de servicios del último quinquenio.

Porque si bien muchas veces las inadecuadas condiciones de trabajo y de habitabilidad y convivencia que padecen los funcionarios de los Organismos y Servicios de Control en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile respectivamente, ponen en evidencia administrativa la insuficiencia de instalaciones e infraestructuras físicas originales; también es justo reconocer que en buena parte ello se debe al fuerte y sostenido crecimiento de los flujos de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) verificados en los últimos diez años - y en los últimos cinco años en particular – y no a dificultades conceptuales propias de la definición y diseño de las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo.

Muy probablemente similares dificultades se tendrían, o peores aún, si las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo no se hubiesen implementado; tal como ocurre para Cargas. También para éstas las situaciones verificadas en la realidad superan largamente la imaginación que se podría haber tenido en cuanto a volúmenes transitados por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor y si no mediara un conocimiento de campo más o menos detallado.

Lateralmente además puede afirmarse que en la perentoriedad de ejecutar las decisiones de integración física, se contó *exclusivamente* con las capacidades y recursos preexistentes en los Organismos y Servicios de Control, argentinos y chilenos respectivamente.

Continuando con el análisis descriptivo anterior, la atipicidad de este Paso de Frontera Terrestre está ratificado además en que la distribución de emplazamientos o localizaciones de las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo y de los puntos de control específico e individual que integran el Proceso de Control de Cargas nacional de cada país limítrofe, se encuentra diseminada a lo largo de casi ciento ochenta kilómetros de Ruta Internacional que atraviesa la Cordillera de Los Andes - a casi tres mil metros sobre el nivel del mar - siguiendo un trazado Este – Oeste, transversal al límite político o línea divisoria entre las soberanías territoriales de Argentina y de Chile.

Es que la severidad de la orografía zonal, la asimetría de perfiles montañosos respecto el límite político internacional o línea divisoria, las estacionalidades en el movimiento de Viajeros / Turismo y la rigurosidad meteorológica que lleva a distinguir dos semestres diferentes (uno de clima benigno y operación continuada y otro de clima severo y operación solo diurna y controlada por la casuística de cortes y rehabilitaciones de los accesos al Túnel Internacional de este Paso de Frontera Terrestre); imposibilita la identificación de soluciones rápidas o de efecto inmediato.

Esto ha llevado a la necesidad de que el Grupo Consultor, después de tomar contacto con la realidad operativa del Paso de Frontera y con quienes son sus actores cotidianos, debiera extremar el análisis de todas las opciones para finalmente identificar oportunidades de innovación sobre lo existente, que merecieran el beneplácito técnico de tantos involucrados como los hay en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Para esa búsqueda e identificación de algunas alternativas más probables por sobre otras alternativas posibles o que pudieran haberse supuesto como ideales o deseables, se tomaron tres objetivos principales que se enumeran a continuación:

a) *Mejorar la calidad de Servicio al Usuario, tendiendo a disminuir la incertidumbre sobre la posibilidad de cruce - o no - del Paso de Frontera durante el semestre invernal; disminuyendo drásticamente los tiempos de tramitología, mejorando las condiciones de espera inevitables y mejorando las capacidades de Control de los Organismos y Servicios (instituciones delegadas especializadas). Esta invocación de mejora por la calidad de atención al usuario tiene un acento determinado para Viajeros / Turismo, tanto en Vehículo Particular como en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado); pero este énfasis es "drásticamente más severo" para Cargas y, sobre todo, para los Viajeros tripulantes de camiones.*

b) *Mejorar la condición de trabajo de los funcionarios de los Organismos y Servicios de Control de ambos países limítrofes; brindándoles tanto mejores condiciones de habitabilidad y convivencia en las dependencias de permanencia no funcional, como mejorando también el hábitat de trabajo y la accesibilidad a herramientas de trabajo, que deben estar a su disposición, en forma permanente y confiable, para el desempeño eficaz de sus respectivas actividades de control técnico especializado e individual, integrante de cada Proceso de Control nacional.*

c) *Racionalizar las inversiones tanto en readecuación del instalaciones e infraestructuras físicas existentes como en la construcción de otras nuevas que fuera del caso emplazar. Para ello y concomitantemente con los dos objetivos anteriores, se debe propender a ubicaciones de menor riesgo funcional ante rigurosidades meteorológicas, de casi inexorable ocurrencia anual y también con menores riesgos de sitio.*

Tomando en cuenta los objetivos anteriores, previamente consensuados por las Coordinaciones Nacionales IIRSA de ambos países y considerando:

1) la enunciación de estos objetivos anteriores;

2) de la constatación de la integración física vigente en el Paso de Frontera;

3) del conocimiento presencial de las prácticas operativas;

4) de las condiciones en que las mismas deben desempeñarse y

5) de los principales Procedimientos que sustentan cada institución delegada especializada;

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El Grupo Consultor ha podido diseñar un sistema de “Hipótesis” ó “Condiciones de Borde” que sustenten todas las ideas, formulaciones o elucubraciones que pudieran pensarse sobre alternativas viables para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Éstas a su vez solo se alcanzaron después de varias revisiones sucesivas o, dicho de otro modo, luego de una formulación dinámica de varios pasos, a saber:

(i) diseño de alternativas a nivel de adecuación de modelos de aplicación de la Teoría de Control presentada precedentemente, ubicación de los Puntos de Control a lo largo de la Ruta Internacional y profundización de la integración física entre ambos países limítrofes (como objetivo de ambas naciones),

(ii) presentación de alternativas a foros nacionales (instituciones delegadas especializadas de cada país con la convocatoria a través de la Coordinación Nacional IIRSA respectiva) y binacionales (entre Coordinaciones Nacionales IIRSA) para explicar alcances, ventajas previstas y riesgos presuntos de cada una de ellas,

(iii) discusión interna de alternativas en el seno de las respectivas Coordinaciones Nacionales IIRSA (Argentina y Chile) y en ciertos casos, con los Organismos y Servicios de Control respectivos; procurando evaluar la factibilidad de los modelos planteados, diseñados según la Teoría de Control,

(iv) perfeccionamiento de alternativas por análisis crítico de los comentarios recibidos desde las etapas anteriores y su incorporación al modelo de alternativas diseñado, readecuándolas en lo que fuera menester y

(v) acuerdo sobre alternativas más probables como conclusión iterativa del proceso anterior.

Ese consenso binacional solo fue alcanzado tras la reunión del 14 de octubre de 2005 – celebrada en INTAL / Buenos Aires - entre el Grupo Consultor y los representantes de las Coordinaciones Nacionales IIRSA de Argentina y Chile.

El trabajo resultante, expresado en su formalidad a través de este Informe Final de Consultoría no es, en sí mismo, un Proyecto Ejecutivo de Trabajo; pero sí un conjunto de ideas fuerza, ordenado y consistente, en forma de Plan Maestro.

De este Plan Maestro pueden derivar proyectos detallados según cada temática involucrada.

Hipótesis o Condiciones de Borde

Obviamente el sistema de “Hipótesis” ó “Condiciones de Borde” que sustenten todas las ideas sobre alternativas más probables para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, solo puede construirse a partir de:

(i) visión en conjunto de toda la problemática del Sistema Fronterizo Cristo Redentor y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(ii) escalabilidad o gradualismo del "proceso de mejora" en el entendido que éste no es posible todo de una sola vez, por la diversidad de implicancias formales y por el impacto sobre los recursos asignados a su cumplimiento; pero sí sería alcanzable en la medida en que se estructuren etapas sucesivas y cumplimiento paulatino coordinado en todas sus instancias.

Los principales componentes de ese sistema son:

A. Ambos Países Limítrofes, Argentina y Chile, han incorporado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo y lo evalúan como de efectos favorables. En consecuencia, ambos países limítrofes, consideran favorable la extensión del concepto Área de Control Integrado (ACI) a la modalidad transporte carretero de Cargas.

B. Las restricciones de terreno a lo largo de todo el "corredor" del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, hacen inviable la instalación de un Área de Control Integrado (ACI), sea en la modalidad Viajeros / Turismo o sea en la modalidad transporte carretero de Cargas, con integración física total de controles o de Cabecera Única.

C. Se ratifica, en consecuencia, la plena vigencia del modelo Área de Control Integrado (ACI) Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, como el deseable por ambos Países Limítrofes para ambas modalidades de movimiento (Viajeros / Turismo y en el futuro Cargas).

D. Toda alternativa de reubicaciones de algunas etapas del Proceso de Control físico actual y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

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

E. Se reconoce como restricción institucional, la permanencia del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, como presencia técnica y emblemática en la defensa del estatus sanitario chileno; particularmente por el previsible impacto negativo de su afectación eventual en las exportaciones de Frutas Frescas de Calidad a mercados internacionales de alta exigencia.

F. De los literales (A), (B), (C) y (E) anteriores, se deduce que es imperativo desconcentrar el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, por ser la ubicación más crítica de todo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, siendo causas de ello su reducido espacio pero, principalmente, la acumulación de controles y tramitologías diversas que en él se cumplen por toda la tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).

G. Se tomó conocimiento del Anteproyecto de Reactivación del Ferrocarril Trasandino y si bien éste no forma parte del trabajo objeto de este Informe de Consultoría, se tuvieron en consideración las posibles principales restricciones de este anteproyecto en el diseño de alternativas para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor en su modo carretero.

H. Dadas ciertas condiciones de 'incertidumbre geológica' para el sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se mantiene allí solamente el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Argentina; so pena del no aprovechamiento de esta infraestructura física existente en su máxima potencialidad locativa.

I. Se define que el Sistema Fronterizo Cristo Redentor comprende la Ruta Internacional de ambos países limítrofes, el Túnel Internacional y todas los puntos de control existentes entre la ciudad de Los Andes / Chile y la ciudad de Uspallata / Argentina.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

J. Complementario al literal anterior, no forma parte de este estudio formular consideraciones de fondo sobre Puerto Seco Los Andes / Chile, tanto en su configuración actual como en su previsto nuevo emplazamiento, ni sobre el actual Puerto Seco Mendoza / Argentina.

K. La localización Punta de Vacas / Argentina, por su limitada superficie e insuficiente capacidad de estacionamiento sin posibilidades de expansión territorial cierta y por su ubicación frente a una de las vías de acceso para ascenso del Aconcagua por andinistas y turismo en general, no permite ser incluida en ninguno de las alternativas de 'solución a proponer'.

L. No menos severas pueden resultar las condiciones de "incertidumbre geológica" y de "riesgo de avalanchas y aludes" para el sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se debería reducir al máximo la tramitología de control a realizar por los Usuarios en ese punto y reducir su actividad y requerimientos a la realización de inspecciones; más allá de la adecuación sustantiva del Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Chile solamente.

Propuestas de Mejoras en Procesos de Control

De la serie de capítulos anteriores se extraen reflexiones generales sobre las posibilidades de modelación de un Proceso de Control en un Paso de Frontera Terrestre con sus desarrollos alternativos aplicados y otras consideraciones generales sobre el alcance posible de un Área de Control Integrado (capítulos **Sobre el Proceso de Control** y **Sobre las Áreas de Control Integrado**, respectivamente).

Luego se identifica la situación actual del Sistema Fronterizo Cristo Redentor en su evolución desde la instalación de las ACI y se comentan los objetivos que Argentina y Chile declaran como meta a alcanzar en su condición de países limítrofes vinculados por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

También se identifican las restricciones inexorables y las aspiraciones o expectativas mínimas a satisfacer en cualquier desarrollo alternativo de Mejoras en el Proceso de Control, que se crea factible llevar adelante (capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**).

Es entonces ahora el momento de exponer, en la forma más concreta posible, las sugerencias de Mejoras para los Procesos de Control vigentes en este Paso de Frontera ó Sistema Fronterizo Cristo Redentor y, para ello, se sigue la secuencia declarada en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(D);** haciéndolo extensivo a todas las Áreas de Control Integrado (ACI).

Este literal anteriormente mencionado y adecuado a las circunstancias de este Paso de Frontera, dice:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Toda alternativa de reubicaciones de algunos de los Procesos de Control físico actuales y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

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

Es decir, primero se deben describir las propuestas en materia de Procesos, porque a partir del acuerdo que sobre éstos se alcanzara, mejor se estimarán las características y recursos necesarios para las propuestas en materia de infraestructura física.

Consensuadas que fueran ambas temáticas anteriores, mejores condiciones se dispondrán para estimar el impacto previsible esperado y los resultados esperados a obtener; reflejándose ello de inmediato como mejoras de la Operación, en sus dos sujetos principales: Usuarios (Viajeros / Turismo y Tripulaciones de Camiones) y Funcionarios (de Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile) respectivamente.

Esto último quizá pueda expresarse como “Mejoras de Calidad de Servicio al Usuario Externo y del Usuario Interno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor”.

Sin embargo y solo para mejorar las oportunidades de claridad expositiva, se intentará presentar las siguientes propuestas de mejoras del Proceso de Control ordenadas por tipo de flujo de circulación, a saber:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(i) Viajeros /Turistas en Vehículos Particulares,

(ii) Viajeros / Turistas en Vehículos de Transporte Regular o Contratado y

(iii) Cargas.

Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular

Las siguientes sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular serían de ejecución, con las previas particularidades de adecuación detallada que en cada caso correspondan, en el Complejo Fronterizo Los Horcones (Argentina – ACI Viajeros/Turismo – País Entrada País Sede) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (Chile – ACI Viajeros/Turismo – País Entrada País Sede).

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control "específicos" por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán "Unidades o Etapas de Control" con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

También, en aplicación de lo comentado en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control específicos' desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial).

Es decir que se instrumentarán, o mejorarán las existentes, "Sendas, Carriles o Andenes de Atención a Usuarios", sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento ante incidencias especiales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

A modo de ejemplo u orientación, se sugiere que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines perteneciendo a ambos países limítrofes en la secuencia interna País Salida primero y luego País de Entrada - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario; (3) control de transporte y (4) control aduanero.

A la descripción cualitativa anterior hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios, Instalaciones e Infraestructura Física).

Para ello y como primer actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles enunciados anteriormente.

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Es decir que, más que cada control específico individual integrante del Procesos de Control de cada país limítrofe, interesa estudiar profundamente el caso del "par binacional combinado de controles específicos individuales afines", integrante del Proceso de Control binacional.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Serán objetivos propios de esta actividad:

a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;

b) estandarizar a su máxima expresión los modos de actuación;

c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;

d) "balanceo" de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en una misma senda, carril o andén de atención a usuarios;

e) identificación de cada senda, carril o andén de atención a usuarios por diferenciación de tipos de usuarios repetitivos (por ejemplo: Pasajeros Adultos, Pasajeros Adultos que acompañan Menores a su cargo o responsabilidad);

f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada una y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y

g) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva de bultos y/o equipajes; herramientas manuales para inspección de vehículos; recipientes; etc.).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los cuatro controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.); todo inspirado en los ya enunciados Objetivos Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

A partir de las observaciones y determinaciones anteriores, podrán diseñarse físicamente las denominadas sendas, andenes o carriles de atención a usuarios con dos o tres Estaciones de Trabajo principales (entiéndase Casillas), donde se ubicarán – en cada una de ellas – uno de los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles específicos a realizar.

Además para el caso de eventuales complementariedades entre las respectivas Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede durante el período de obras civiles - o por circunstancias excepcionales no previstas hasta ahora o no conocidas a la hora de redactar el presente Informe Final de consultoría - deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas sendas, andenes o carriles de atención a usuarios pueda ser *bidireccional*, es decir que pueda invertirse el orden de instalación instantánea de las Unidades o Etapas de Control según la demanda en el sentido de circulación de Viajeros / Turistas en Vehículo Particular.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Es decir que además de la previsión del cronograma de obras a realizar mencionado y a las restricciones meteorológicas invernales habituales; puede resultar adicionalmente conveniente pensar que ambas Área de Control Integrado (ACI) Pasajeros y Turismo puedan operar, repetimos solo excepcionalmente, en la modalidad Cabecera Única.

Paradójicamente, este comentario anterior pese a su importancia, puede ser calificado, al mismo tiempo, de accesorio.

Accesorio porque en la medida que se trabaje con Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, el momento de ocurrencia de la demanda crítica en uno u otro sentido de circulación afectará a distintos ACI y no a ambos ACI simultáneamente.

Además este tipo de Usuario es quizá el más sensible a circular mayoritariamente en un sentido dado en determinado momento e invertir el sentido mayoritario de circulación en otro momento (estacionalidades de Fiestas de Fin de Año, fines de semana "largos"; período de vacaciones anuales; eventos especiales (espectáculos variados, encuentros deportivos, recitales musicales, etc.); etc.).

Es decir que, excepto en época de baja demanda total, los flujos en ambos sentidos de circulación no están equilibrados y el principio de racionalidad de los recursos y de las inversiones sustenta la idea de diseñar sendas, andenes o carriles de atención a usuarios *reversibles* o de uso *bidireccional*, según las magnitudes instantáneas de demanda para que, durante esas circunstancias excepcionales que ya se mencionaran en que cualesquiera de las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros / Turismo Doble Cabecera – País de Entrada País Sede, establecidas en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile, deban operar como de Cabecera Única.

La cantidad de sendas, andenes o carriles de atención a usuarios necesarias, será consecuencia, como se estableciera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.1. seguimiento de los Procesos de Control "específicos" desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce:

(i) Frecuencia y dispersión temporal de arribo de usuarios y

(ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional.

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

(iii) Identificación de tipos de usuarios diferentes entre sí,

(iv) Determinación de la extensión temporal tolerable de las colas y de los tiempos de espera para los usuarios y

(v) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar.

Ya en el nivel de sugerencias prácticas surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es el más extenso en tiempo de los controles específicos sobre Pasajeros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de las personas a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismo sean compartidos par ambas instituciones delegadas afines; para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes y cabinas de vehículos.

En ese caso debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (2) inspección de control sanitario, con la ejecución de (4) inspección de control aduanero.

Es decir que esta simultaneidad anterior, implica la revisión “por única vez del equipaje y cabina”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; etc.).

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se obtengan a partir del uso de tales elementos, entre todas las instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delgadas especializadas afines de ambos Países Limítrofes.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en el párrafo anterior (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración,** literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas)** con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control, pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el del la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

Propuesta de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte de Pasajeros

Las siguiente sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte, regular o contratado, serían de ejecución, con las previas particularidades de adecuación detallada que en cada caso correspondan, en el Complejo Fronterizo Los Horcones (Argentina – ACI Viajeros – País Entrada País Sede) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (Chile – ACI Viajeros – País Entrada País Sede), respectivamente.

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control "específicos" por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

También, en aplicación de lo comentado en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.2.2. Seguimiento de los Procesos de Control "específicos" a pie (eje espacial).

Es decir que se instrumentarán Áreas de Estacionamiento de ómnibus o de otros Vehículos de Transporte de Pasajeros, dado que las existentes presentan tal estado de insuficiencia y/o precariedad que hace poco posible el mejoramiento de las condiciones de servicio a partir de lo limitado de la infraestructura existente.

Eso implica también la existencia dos áreas, unitarias y diferenciadas, para la atención de este tipo de Usuarios: el Área Especializada Pasajeros para la atención de Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos y el Área Especializada Equipajes para la Revisión de Equipajes.

En cada una de las denominadas Áreas Especializadas anteriores, estarán instaladas todos los pares de instituciones delegadas especializadas involucradas, según los controles a realizar, de ambos Países Limítrofes.

A modo de ejemplo u orientación, se sugiere, para el Área Especializada Pasajeros (Atención Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos) que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario (si correspondiera alguna actuación o declaración sobre personas); (3) control de transporte (para que los conductores realicen su trámite por el vehículo de transporte de pasajeros) y (4) control aduanero (si correspondiera alguna actuación o declaración sobre personas y/o vehículos particulares).

También a modo de ejemplo u orientación, se sugiere, para el Área Especializada Equipajes (Revisión de Equipajes) que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control sanitario y (2) control aduanero.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

A las descripciones cualitativas anteriores hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios e Infraestructura Física).

Para ello y como primer actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles del Área Especializada Pasajeros (Atención Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos) y de cada uno de los dos controles del Área Especializada Equipajes (Revisión de Equipajes).

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Es decir que, más que cada control específico individual integrante del Proceso de Control de cada país limítrofe, interesa estudiar profundamente el caso del "par binacional combinado de controles específicos individuales afines", integrante del Proceso de Control binacional.

Serán objetivos propios de esta actividad para el Área Especializada Pasajeros:

(a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;

(b) estandarizar máxima de los modos de actuación;

(c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Pasajeros y Conductores esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;

(d) "balanceo" de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en esta Área Especializada Pasajeros;

(e) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada uno y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y

(f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; etc.).

Aquí no será primordial la identificación de Unidades o Etapas de Trabajo por diferenciación del tipo de usuarios repetitivos (por ejemplo Pasajeros Adultos con respecto a Pasajeros que acompañan Menores a su cargo o responsabilidad) porque los tiempos diferenciales de tales atenciones se regulan como variaciones en los tiempos de espera de los Pasajeros / Conductores subsiguientes, en el orden de atención (cola de espera).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los cuatro controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.; todo inspirado en los ya enunciados

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Objetivos Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

Serán objetivos propios de esta actividad de Estudio del Trabajo pero aplicada al Área Especializada Equipajes:

(a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;

(b) estandarizar a su máxima expresión los modos de actuación;

(c) normalización o estandarización de los Tiempos Tecnomanuales de Revisión de Equipajes (tanto de Bodega como de Cabina) esperables en ambas Unidades o Etapas del Proceso de Control (sanitario y aduanero) y/o diseño del concepto de "estación única" para la ejecución de actividades de campo simultáneamente por ambas anteriores, ubicadas en esta Área Especializada Equipajes;

(d) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada una y ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y

(e) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; carros o zorras de transporte de bultos desde el ómnibus o vehículo hasta la zona de inspección y retorno al anterior, etc.).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los dos controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.; todo inspirado en los Objetivos Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

A partir de las determinaciones anteriores para cada Área Especilizada (Pasajeros y Equipajes), podrán diseñarse físicamente las mismas y donde se ubicarán los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles a realizar, las zonas de espera para personas y de depósito transitorio de bultos (equipajes de bodega y de cabina) y zonas de circulación para personas y traslado de bultos.

Deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) pueda ser *bidireccional*, es decir que puedan invertirse la circulación para atender Pasajeros o revisar Equipajes según la demanda instantánea en el sentido de circulación de Viajeros / Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros, regular u ocasional contratado.

Paradójicamente, este comentario anterior pese a su importancia, puede ser calificado, al mismo tiempo, de accesorio.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Accesorio porque en la medida que se trabaje con Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, el momento de ocurrencia de la demanda crítica en uno u otro sentido de circulación afectará a distintos ACI y no a ambas simultáneamente. Sin embargo, en previsión al cronograma de obras civiles y de instalaciones a realizar - seguramente complejo - y a las restricciones meteorológicas invernales habituales; resulte conveniente pensar que ambas Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros y Turismo puedan, alternativamente y por excepción, operar en la modalidad Cabecera Única; tal como se explicara en el numeral anterior para el caso de Pasajeros en Vehículo Particular.

Además también este tipo de Usuario es quizá el más sensible a circular mayoritariamente en un sentido dado en determinado momento e invertir el sentido mayoritario de circulación en otro momento (estacionalidades de Fiestas de Fin de Año, fines de semana "largos"; período de vacaciones anuales; eventos especiales; etc.); a lo que debe sumarse la posible concentración horaria de circulación de Vehículos de Transporte de Pasajeros Regulares (Ómnibus), esto fundamentado en comprensibles y lógicas razones de competencia comercial y en el tiempo promedio insumido para el trayecto entre ambas cabeceras más frecuentes (Mendoza en Argentina y Santiago o Valparaíso en Chile).

Es decir que, excepto en época de baja demanda total, los flujos en ambos sentidos de circulación no están equilibrados y el principio de 'racionalidad de los recursos y de las inversiones sustenta la idea de diseñar las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para que puedan trabajar indistintamente del sentido de circulación.

Las dimensiones de las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) necesarias, será consecuencia, como se estableciera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.2. Seguimiento de los Procesos de Control "específicos" a pie:

(i) Frecuencia y dispersión de arribo de usuarios y

(ii) Tiempos de atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

(iii) Extensión de las colas y de los tiempos de espera tolerables, para los usuarios (Pasajeros).

(iv) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar.

Ya en el nivel de sugerencias prácticas surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es el más extenso en tiempo de los controles específicos sobre Pasajeros.

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de las personas a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismo sean compartidos por ambas instituciones delegadas afines, para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

Apoyando las reflexiones del párrafo anterior a favor de la simplificación operativa, debe propenderse - cuando no hacerse obligatorio tras un plazo prudencial de adecuación - que todas las empresas de Transporte de Pasajeros Regular deban presentar la Lista Electrónica de Pasajeros en forma anticipada al arribo del medio de transporte al respectivo Área de Control Integrado (ACI).

Dicha presentación de la Lista Electrónica de Pasajeros se hará ante el Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Salida el cual, sin más, deberá transmitirla al Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Entrada.

De ese modo se podrán anticipar tareas de control selectivo sobre restricciones de salida o entrada de personas y se evitará la digitación, al menos, de un conjunto mínimo de datos de identidad de las personas, solo retará verificar la correspondencia de datos entre esta Lista Electrónica y lo establecido en los propios documentos personales que porten las personas.

Para los operadores de Vehículos de Transporte de Pasajeros Contratados, o no Regulares, se deberá evaluar la razonabilidad y factibilidad de aplicar similar exigencia operativa; aunque tratándose de profesionales de la actividad turística y/o de transporte se adelanta opinión favorable a extender también a ellos la obligatoriedad de cumplir con la misma norma; aunque quizá con un período de adecuación previa más extenso.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes (tanto de bodega como de cabina) y cabinas de vehículos.

En ese caso, debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (1) inspección de control sanitario y del (2) inspección de control aduanero, ambos sitos en el Área Especializada Equipajes.

Ello simultáneamente con la ejecución – por parte de los Pasajeros / Turistas y Conductores - de la tramitología de los (1) control migratorio, (2) control sanitario (si correspondiere), (3) control de transporte y (4) control aduanero (si correspondiere), en el Área Especializada Pasajeros.

Es decir que esta simultaneidad anterior, implica la revisión “por única vez del equipaje y cabina”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; carros o zorras de transporte de bultos desde el ómnibus o vehículo hasta la zona de inspección y retorno al anterior, etc.).

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

obtengan a partir del uso de tales elementos, entre ambas instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delegadas especializadas afines de ambos Países Limítrofes.

En consistencia con la innovación de la Lista Electrónica de Pasajeros previa al arribo del medio de transporte al área de Control Integrado (ACI) y en línea con las reflexiones por una simplificación operativa, debe propenderse - cuando no hacerse obligatorio tras un plazo prudencial de adecuación - que todos las empresas de Transporte de Pasajeros Regular deban presentar, anticipadamente al arribo del medio de transporte a la respectiva ACI y asociado con la Lista Electrónica de Pasajeros, la Identificación Electrónica de todos los Equipajes de Bodega (por ejemplo: etiqueta de Código de Barras similar a la utilizado universalmente por compañías de transporte aéreo en aeropuertos).

Dicha presentación anterior, por ser paralela a la de la Lista Electrónica de Pasajeros, tendrá lugar ante el Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Salida el cual, sin más, deberá transmitir – ese subconjunto del archivo de información – a los Organismos y Servicios de Control Sanitario y Aduanero del País Salida y del País Entrada.

De ese modo se podrán anticipar tareas de control selectivo sobre antecedentes o parámetros de riesgo sanitario/aduanero de las personas titulares de esos Equipajes de Bodega.

Será ventaja adicional, de contarse con este sistema de identificación de bultos de Equipaje de Bodega, una disminución en la frecuencia de casos de abandono de bultos observados y/o de las demoras incurridas en identificar y ubicar a la persona responsable de un bulto observado para las posteriores actuaciones o inspecciones que correspondiere realizar y respecto sus consecuentes acciones compensatorias, correctivas o de sanción a que diese lugar la normativa vigente de cada País Limítrofe.

Para los operadores de Vehículos de Transporte de Pasajeros Contratados, se estima inicialmente como no aplicable la exigencia de Identificación Electrónica de todos los Equipajes de Bodega por razones de escala del equipamiento necesario a tal fin.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en párrafos anteriores (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración,** literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas)** con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el del la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuestas de Mejoras de Proceso para Cargas

Las siguientes sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Cargas serían de ejecución, con las previas particularidades que en cada caso correspondan, en las futuras Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede que se resuelvan instalar; una vez que se alcancen decisiones políticas a nivel interno de cada uno de los Países Limítrofes y arriben a una acuerdo internacional entre ellos sobre la ubicación o sitio de emplazamiento de tales ACI.

A priori no se vislumbra que, como condición de decisión política, que tales decisiones internas de Argentina y Chile ocurran simultáneamente como para que un país – el que tomó la decisión en primera instancia – demore la concreción de su Proyecto Área de Control Integrado (ACI) Cargas; esperando conocer la decisión del otro país.

En este tema, el Grupo Consultor ha percibido una fuerte coincidencia en casi todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes, de que la situación actual en la que opera el modo Cargas en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es prácticamente insostenible desde lo técnico y claramente indefendible su continuidad sin cambios, desde lo social y político.

Pero he aquí la necesidad de definir, previamente, el alcance de tales Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede a instalar en ambos Países Limítrofes, desde el punto de vista de las capacidades operativas y resolutivas del (2) control sanitario y del (4) control aduanero sobre las mercancías que se transportan y somete a sus respectivos controles específicos.

La teoría y prácticas aduaneras definen dos tipos de emplazamientos o puntos de control aduanero, según sus capacidades operativas y resolutivas sobre el Usuario Cargas, lo que en definitiva devienen de la variedad de “regímenes y subregímenes aduaneros” que esos emplazamientos o puntos de control aduanero están facultados a administrar.

Esta caracterización aduanera permite clasificar a los emplazamientos o puestos de control aduanero en los Pasos de Frontera Terrestre en (a) Aduanas “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada” y (b) Aduanas “de Despacho” o “Puerto Seco” o “ Puerto Terrestre” respectivamente, según entonces sean esas facultades operativas y resolutivas delegadas en esas dependencias por la máxima Autoridad Institucional y obviamente, la variedad y magnitud de recursos asignados para el cumplimiento de esos cometidos diferenciados.

Así se describirá como:

(a) Aduana “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada” a la dependencia aduanera de frontera con capacidades operativas y resolutivas delegadas solamente para control aduanero documental somero de la operación aduanero, es decir sobre aspectos formales de completitud y coherencia de dato básicos (por ejemplo: peso del camión y de la mercancía a bordo; precintos; consistencia de documentación de transporte y declaración aduanera, etc.).

Si las actividades del Proceso de Control realizadas dieran como conclusión “Control Aprobado”, esta Aduana “de Tránsito” dará continuidad al flujo de circulación de Camión y Mercancía a Bordo hasta otra Aduana destino, de despacho o de salida del territorio nacional.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Con las simplificaciones del caso, se aplica también similar criterio a los Camiones Vacíos o Camiones en Lastre.

A su vez, todo lo anterior, se ejecutará en obvia coordinación con el (1) control migratorio sobre el Conductor del Camión; (2) control sanitario documental de la Mercancía a Bordo; (3) control de transporte sobre el Camión mismo y (4) control aduanero documental sobre el Camión y sobre la Mercancía a Bordo.

Esto recién descrito sin desmedro de las permanentes facultades del (2) inspecciones de control sanitario y del (4) inspecciones de control aduanero, sobre equipaje y enseres del Conductor y en la cabina y compartimentos cerrados del Camión.

(b) Aduana "de Despacho" o "Puerto Seco" o "Puerto Terrestre" a la dependencia aduanera de frontera con capacidades operativas y resolutivas delegadas que, adicionalmente a las asignadas a las anteriores Aduana "de Tránsito" o "de Paso" o "Avanzada", agrega capacidades operativas y resolutivas del control aduanero físico o de despacho de la operación aduanero.

Esas nuevas capacidades referirán sobre contenidos técnicos de la documentación presentada (por ejemplo: correspondencia entre la mercancía transportada y la descrita en documentación comercial; clasificación y codificación arancelaria declarada según descripción anterior; correspondencia entre Certificados presentados (origen preferencial u origen no preferencial, exoneraciones o suspensión de tributos subjetivas, exoneración o suspensión de tributos objetivas, etc.) y regímenes arancelarios declarados; correspondencia entre Certificados presentados y normas técnicas para-tributarias aplicables en ocasión de la importación ó exportación de las mercancías; etc.).

Si las actividades del Proceso de Control realizado dieran como resultado "Control Aprobado", no solo darán continuidad al flujo de circulación de Camión y Mercancía a Bordo sino que darán visto favorable al *despacho o libramiento o desaduanamiento* de tales mercancías para la libre disponibilidad comercial de las mismas por parte del importador.

Con las particularidades del caso, se aplica también similar criterio a las Mercancías a Granel, a las Mercancías Peligrosas, etc.

A su vez, todo lo anterior, se ejecutará en obvia coordinación con (2) inspecciones de control sanitario y con (4) inspecciones de control aduanero de la Mercancía a Bordo del camión; en consonancia con las Unidades de Gestión de Riesgo que cada institución delegada especializada tenga instalada e integrada, a su respectivo Proceso de Control.

Repetimos que la adición de *capacidades operativas y resolutivas delegadas* descritas en los dos literales anteriores para dependencia aduaneras ubicadas en los propios Pasos de Frontera, solamente es aplicable – facultativamente - por la máxima autoridad institucional aduanera.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Podría decirse, en consecuencia y siguiendo la misma línea de razonamiento, que tal adición pierde sentido lógico en las denominadas “aduanas interiores”.

Ahora bien, sin perjuicio de las características finales que cada País Limítrofe decida sobre la caracterización de su Área de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede a instalar; para al alcance de la modernización del Sistema Fronterizo Cristo Redentor nos estaremos refiriendo que tales Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera satisfagan, como mínimo, los requisitos mencionados para las (a) Aduana “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada”.

Es probable que, según la ubicación o sitio de emplazamiento del ACI Cargas en Argentina, éste pueda agregar características de Aduana “de Despacho” o “Puerto Seco” o “Puerto Terrestre”.

Contrariamente, en Chile no agregará otras capacidades que las necesarias para la tipología (a) mencionada, pues la Aduana “de Despacho” será el nuevo Puerto Seco Los Andes / Chile cuya licitación ya fue adjudicada y se encuentra próximo el comienzo de su construcción, ubicándose en las afueras del municipio homónimo.

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará – en general - la variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial); es decir infraestructuras y modos de actuación – léase Procedimientos y Sistemas de Información - sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento ante incidencias especiales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

En cuanto al otro criterio organizacional, se ratifica que de acuerdo a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2 Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

En consecuencia, frente a la combinación de los dos párrafos anteriores, tenemos la opción variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial) más variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal); habrá dos matices diferentes respecto de una zona de estacionamiento adicional a las sendas o carriles o andenes necesarios y característicos de este tipo de ACI.

Así por ejemplo; para Camiones de Carga Vacíos o Camiones en Lastre, se diseñarán e instrumentarán sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento, ante incidencias especiales o excepcionales, detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

A lo largo de esas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, se distribuirán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista, o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ero el otro ejemplo claramente diferenciado de lo anterior, es que para Camiones con Carga, el área de estacionamiento ya no solo será de uso "ante incidencias especiales o excepcionales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control"; sino que la necesidad de parqueo lo será en forma habitual o normal, cuando por aplicación de antecedentes u otros parámetros de riesgo, alguno o varios de los Organismos y/o Servicios de Control de los Países Limítrofes, resuelva ejecutar inspecciones detalladas sobre el Vehículo y/o sobre su Carga a Bordo.

Volviendo a ciertos conceptos explicados en este mismo capítulo, bajo el título **Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros en Vehículo Particular,** se sugiere que la secuencia de Unidades o Etapas de Control a lo largo de la senada o carril o anden de Atención a Usuarios – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental.

Ahora como entonces, a la descripción cualitativa anterior hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios e Infraestructura Física).

Nuevamente y como primera actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles del ante precedente párrafo.

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Pero este enunciado anterior – repetido por demás – ***no tendrá oportunidad alguna de prosperar exitosamente si ambos Países Limítrofes no resuelven un radical cambio de Procedimientos; es decir que estamos frente a un desafío que será clave para factibilizar todo lo enunciado anteriormente para el modo Cargas***.

Ese cambio radical y condición indispensable para adoptar el modelo de Proceso de Control que se sugiere, conlleva a que toda la información requerida por los Organismos y Servicios de Control deberá estar disponible, en formato electrónico, antes de la llegada del medio de transporte al Área de Control Integrado (ACI) Cargas de que se trate.

Además en este punto, las asimetrías observadas en la operativa de campo actual y derivadas de las diferencias entre Procedimientos aduaneros argentino y chileno, son notorias.

En Argentina, está establecido la figura de un auxiliar de la Función Pública cual es el Agente de Transporte Aduanero (ATA) quien recibe, de manos del conductor del camión, la documentación sobre soporte papel e ingresa el formulario Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) o mejor dicho, un subconjunto de los datos de estos documentos y a los que suma otros no contemplados en el formulario anterior; en la Base de Datos del Sistema Informático María (SIM), propiedad de la Dirección General de Aduanas (Argentina).

En cambio en Chile, el Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) es recibido, en sus ocho copias sobre formato papel, por funcionarios técnicos del Servicio Nacional de Aduanas (Chile), quienes dejan constancia por escrito de sus actuaciones sobre las mismas vías papel del formulario y ratifican, con su sello y firma, la intervención documental realizada.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ello, sin perjuicio de que un subconjunto de datos del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) es posteriormente digitado e ingresado al sistema informático propiedad del Servicio Nacional de Aduanas (Chile).

Es decir que bajo cualesquiera de ambos Procedimientos vigentes, el parqueo o estacionamiento del Camión es inexorable y la formación de "colas de espera" por parte de los Usuarios (Conductores de Camiones) resulta inevitable ante las Estaciones de Trabajo de las instituciones delegadas especializadas.

En Argentina, el parqueo y la "cola de espera" se deben principalmente a la necesidad de dirigirse a la oficina del Agente de Transporte Aduanero (ATA) para que éste ingrese la información al SIM y solo entonces el Conductor del Camión pude dirigirse al área aduanera donde se inicia la tramitología ante las sucesivas Unidades o Etapas de Control.

En Chile, el parqueo y la "cola de espera" se deben principalmente a la necesidad de entregar la documentación que porta el Conductor del Camión (entre ella y muy principalmente el MIC/DTA), al funcionario técnico actuante y aguardar el inicio y conclusión a toda su tarea de control.

No es tampoco alternativa buscada o deseada, desconocer la personería jurídica que tiene reconocida el Agente de Transporte Aduanero (ATA), ni menoscabarla.

Sí modificar sustancialmente el Procedimiento aplicado para que no sea indispensable la presencia física del Agente de Transporte Aduanero (ATA) en el Área de Control Integrado (ACI) Cargas ni, que por el contrario, su presencia se constituya en la primera detención obligada de los Conductores de Camiones a medida ingresan a la Argentina.

En Chile se debe dejar en manos y responsabilidad del sector privado de empresarios del Transporte Internacional de Cargas por Carretera, el disponer de la información técnica particularizada de su vehículo y de su operación de transporte, en la forma que el Estado - a través de las instituciones delegadas especializadas - lo disponga.

Además en Chile, el Grupo Consultor ha tomado conocimiento que esta operativa está siendo contemplada en el futuro Módulo de Manifiestos, actualmente en período de ajuste, comprobación y prueba, por el Sistema Informático ISIDORA propiedad del Servicio Nacional de Aduanas / Chile.

Otro punto de vista que puede agregarse a toda esta circunstancia fáctica observada es que, si bien pude criticarse al Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), por cierta "insuficiencia" o "desactualización de la información contenida", el mismo es expresión documental formal del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT) (1984), suscripto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por lo tanto este Acuerdo tiene más de veinte años de vigencia, por lo tanto es de conocimiento y de uso permanente por parte de toda la comunidad administrativa, operativa y profesional de la actividad del transporte internacional terrestre de cargas en sus países signatarios.

Desde esta óptica, desaprovechar al MIC/DTA pese a las críticas a las que sea pasible; sería desconocer la valiosa inversión en aprendizaje, conocimiento cotidiano y experiencia acumulada adquiridas a través del ATIT.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Más aún, se podría analizar hasta como más sencillo y/o con menores riesgo de rechazo, la actualización del actual Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), que la creación de un soporte de información sustitutivo. Más aún, transformar al MIC/DTA desde el actual formato en papel a un formato electrónico estandarizado de declaración y presentación obligatoria previa a la llegada del medio de transporte al Paso de Frontera, es crear el ámbito del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) dinámico, evolutivo y por ende, perdurable.

Explicitadas que fueran todas las argumentaciones necesarias a impulsar la modernización operativa del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), regresamos a la actividad técnica, con presencia binacional, por parte de expertos en Estudio del Trabajo.

Serán los objetivos de este estudio:

(a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;

(b) estandarizar máxima de los modos de actuación;

(c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;

(d) “balanceo” de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en una misma senda o carril o andén de Atención a Usuarios;

(e) identificación, por diferenciación, de tipos de usuarios repetitivos (por ejemplo Camiones de Cargas Vacíos o Camiones en Lastre con respecto a Camiones Cargados). A su vez entre estos segundos camiones, pueden diferenciarse los cargados con Mercancías a Granel, de los cargados con Mercancías Discretas o los cargados con Mercancías Peligrosas;

(f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada uno y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y

(g) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital para placas matrícula o patente de vehículos tractor y remolque o para identificación de contenedores; escaner biométrico; báscula y balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; plataformas elevadas para inspección superior; etc.).

Par lograr la estandarización buscada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre (1) control migratorio; (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental; es decir innovaciones de Procedimiento; etc.); todo inspirado en los Objetivos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

Como se dijera anteriormente para Pasajeros en Vehículo Particular, a partir de las determinaciones anteriores, se diseñarán físicamente las denominadas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, con dos o tres Estaciones de Trabajo principales (léase Casillas), donde se ubicarán los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles a realizar.

Deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios sea ***bidireccional***, es decir que pueda invertirse el orden de instalación instantánea de las Unidades o Etapas de Control, pero ello solo desde una lógica de usos eventuales alternativos por excepción.

Es que el Usuario Cargas no está sujeto a estacionalidades o "zafras" de circulación destacables, sino que sus demandas instantáneas dependen más de los ciclos de cierres y habilitaciones alternadas de la Ruta Internacional que da acceso al Túnel Internacional del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; claro está, derivado de las alternancias climáticas del ciclo invernal en la alta montaña.

Como ya se dijera también anteriormente para los Usuarios Viajeros / Turistas en Vehículo Particular, la cantidad de sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios necesarias, será consecuencia, como se definiera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.1. seguimiento de los Procesos de Control "específicos" desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce:

(i) Frecuencia y dispersión de arribo de usuarios y

(ii) Tiempos de Atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

(iii) Identificación de tipos de usuarios diferentes entre sí,

(iv) Determinación de la extensión temporal de las colas y de los tiempos de espera para los usuarios y posibilidades de sitio para administrar tales colas de camiones según el emplazamiento del Área de Control Integrado (ACI) Cargas y

(v) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar, la cual ha tenido un crecimiento explosivo durante toda la última década y, en particular, en el último quinquenio.

En el nivel de otras sugerencias prácticas, además de lo largamente comentado a favor de la modernización, léase informatización obligatoria del Manifiesto Internacional de Carga/ Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es característicamente extenso.

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de los Conductores de Camiones, a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismos sean compartidos por ambas instituciones delegadas afines, para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes, de las cabinas y de los compartimentos cerrados de los camiones.

En ese caso debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (2) control sanitario y del (4) control aduanero; con la ejecución de la tramitología de los (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental.

Esta simultaneidad anterior implica revisar “por única vez del equipaje, cabina y demás compartimentos cerrados”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital para placas matrícula o patente de vehículos tractor y de remolque o para identificación de contenedores; escáner biométrico; báscula y balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; plataformas elevadas para inspección superior; etc.).

Además en las sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, se deberá diferenciar aquellos aptos para la atención de Camiones con Mercancías Peligrosas, en los cuales deberá disponerse, adicionalmente, de elementos especializados para la prevención y combate de siniestros; incendios, derrames; etc.

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se obtengan a partir del uso de tales elementos, entre todas las instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delegadas especializadas afines, de ambos Países Limítrofes.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en párrafos anteriores (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración,** literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas)** con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el del la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

Propuestas de Mejoras en Infraestructura

Como se dijera al comienzo de este mismo capítulo **Propuestas de Mejoras en Procesos de Control**, las mismas se expondrían en un orden determinado recomendado a partir del capitulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(D)**, extendido a todas las Áreas de Control Integrado, el cual dice:

> **Toda alternativa de reubicaciones de algunos de los Procesos de Control físico actuales y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:**
>
> *Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura*
>
> **Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:**
>
> *Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación*
>
> **En este caso, u otros similares de alta rigidez de entorno, la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido, está condicionada por las Infraestructura disponibles o posibles de disponer.**

Habiendo presentado y comentado las sugerencias sobre Mejoras de Procesos propiamente dichas, es decir sugerencias que se reflejarán en los respectivos Procedimientos de las instituciones delegadas especializadas, se está en mejor posición para describir las mejoras, modificaciones o construcciones de obras de infraestructuras físicas – necesarias y suficientes – para el adecuado funcionamiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; en el

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

entendido que las sugerencias de Mejora en Proceso de Control serán paulatinamente incorporadas por las instituciones delegadas de ambos países limítrofes.

Antes de desarrollar este punto de Mejoras en Infraestructura podemos decir, como resumen, que las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera – País Entrada País Sede (Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile) están ya operativas y su aceptación consolidada en el ánimo de Usuarios Externos e Internos (Viajeros / Turismo en Vehículo Particular o en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) y Funcionarios de las instituciones delegadas especializadas involucradas en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, respectivamente).

Además, estas Áreas e Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera seguirán operando en sus mismos ubicaciones o sitios de emplazamiento actual.

Por lo tanto, tanto en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina como en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, se deberán proyectar y ejecutar modificaciones sobre las infraestructuras físicas e instalaciones existentes y diseñar, proyectar y ejecutar otras obras complementarias que se acuerde como necesarias y/o convenientes a ser construídas.

También como resumen podemos decir que las Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede son proyectos nuevos en ubicaciones o sitios de emplazamiento a decidir, conjuntamente, por las administraciones y cancillerías de los países limítrofes.

Con alta probabilidad asociada, en Argentina el ACI Cargas se instale en Uspallata en la modalidad de Aduana “de Tránsito” ó Aduana “de Paso”, sin dejar por ello recomendar que incorporara las capacidades adicionales para constituirse en una Aduana “de Despacho” o “Puerto Seco” o “Puerto Terrestre”, sustitutivo total o parcialmente de las actuales instalaciones del Puerto Seco Mendoza / Argentina.

A esta ubicación se arribó durante la sesión de trabajo entre el Grupo Consultor y las Coordinaciones Nacionales de IIRSA de Argentina y de Chile, oportunidad en la cual la representación de la Provincia de Mendoza desestimara fuertemente la ubicación del ACI Cargas en el paraje Estación Las Leñas, mucho más cercano al límite internacional, por razones de sitio.

Con alta probabilidad asociada, en Chile el ACI Cargas se instale en Guardia Vieja o alternativamente en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, pero sin sobrepasar las capacidades delegadas para ser únicamente una Aduana “de Tránsito” o Aduana “de Paso” o “Avanzada de Aduana”

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Horcones/Argentina

Las principales sugerencias para el mejoramiento de la infraestructura física e instalaciones del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, son:

(1) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(H)** que dice:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Dadas ciertas condiciones de "incertidumbre geológica" para el sitio de emplazamiento del Los Horcones / Argentina y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se mantiene allí el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Argentina solamente; so pena de no aprovechamiento de esta infraestructura física existente en su máxima potencialidad locativa.

Deberán realizarse estudios geotécnicos que tiendan a dilucidar el riesgo de sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina; incluyendo en lo anterior la culminación de los estudios geológicos que viene realizando SEGEMAR de la porción argentina del corredor del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Los mismos refieren a determinar las características geológicas de la "morena" (de flujo o estacionaria) sobre la que se asienta el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y las consecuentes capacidades de sus basamentos para soportar las modificaciones de las infraestructuras físicas existentes y la construcción de las obras complementarias necesarias.

(2) Conceptualizar zonas, separadas entre sí, para los emplazamientos del ACI Viajeros/Turistas en Vehiculo Particular y del ACI Viajeros/Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado)

Dentro el concepto del ACI Viajeros/ Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), se diferenciarán dos zonas; la una para atención de Usuarios Pasajeros y Conductores (denominada Área Especializada Pasajeros y la otra zona para atención de la Revisión de Bultos (Equipaje) (denominada Área Especializada Equipajes.

(3) Se tomará la playa de estacionamiento existente, con pavimento de hormigón, para desarrollar ambas Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros.

(4) Se procurará rediseñar y mejorar los accesos desde la Ruta Nacional No. 7 al Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, tanto a la entrada como a la salida del mismo. Ocurre que este edificio está construído de la mano contraria a la del flujo de circulación vehicular entrante a Argentina. En consecuencia, en ambos sentidos de circulación, los vehículos entrantes y salientes del Complejo Fronterizo deben cruzar la senda de circulación en sentido contrario al propio.

Ello tiene particular importancia porque ambos cruces ocurren en condiciones desfavorables del trazado de la ruta internacional (combinación de curvas y pronunciadas pendientes) y de visibilidad. Esto es así porque:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(i) Para vehículos que circulan en sentido Este – Oeste, cruzan el Puente sobre el Río Horcones / Argentina y entran a una curva ascendente del camino y a su término, cruzan por delante, los vehículos salientes del Complejo Fronterizo.

(ii) Para vehículos que circulan en sentido Oeste – Este, vienen por detrás de un cerro que oculta la fachada occidental del Complejo Fronterizo y entran a una curva "cerrada" y descendente del camino y a su término, cruzan por delante, los vehículos entrantes al Complejo Fronterizo.

(5) Diseñar modelo físico y lógico de las sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular *reversibles o bidireccionales* en lo posible, con hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y con todos sus requerimientos - generales y especiales - para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, etc.

(6) Diseñar modelo físico y lógico de las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del numeral (2) anterior.

En el Área Especializada Pasajeros se ubicarán hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y todos sus requerimientos – generales y particulares – para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, con especial énfasis sobre el control migratorio.

Previo al ingreso a esta Área Especializada Pasajeros, el pasajero podrá pasar su Equipaje de Cabina a través de equipos de inspección no invasiva.

Mientras el Pasajero/ Turista realiza la tramitología en esta zona, en el Área Especializada Equipajes se ejecuta la revisión, sanitaria y aduanera, del Equipaje de Bodega a través de equipos de inspección no invasiva.

Cumplida la parte de trámite por las personas, en la misma Área Especializada Pasajeros deberá preverse una espacio de espera y descanso para los Viajeros / Turistas; hasta tanto puedan regresar y ascender a su respectivo Vehículo de Transporte de Pasajeros.

Solo por excepción, un Viajero / Turista podrá ser convocado a desplazarse desde el Área Especializada Pasajeros al Área Especializada Equipajes si su equipaje de bodega - identificado como propio o de su responsabilidad - resultara observado durante la primera revisión sanitario / aduanera.

El Área Especializada Equipajes tendrá espacios numerados de parqueo para los Vehículos de Transporte de Pasajeros, con plataformas laterales a ambos costados del vehículo, para agilitar al máximo la manipulación de los bultos transportados y a ser revisados y posteriormente la carga de éstos, ya revisados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

(7) Si bien se mencionara en la memoria de actividad general de diseño y adecuación de sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular, es indispensable revisar, o redefinir según correspondiera y para este Complejo Fronterizo, todo lo vinculado a:

(7.1) Generación y/o suministro de energía eléctrica de un modo altamente confiable;

(7.2) ídem con el agua potable y de servicios generales;

(7.3) de climatización (calefacción principalmente) de ambientes;

(7.4) de evacuación y tratamiento de efluentes de servicios generales, residuos y comisos sanitarios y/o aduaneros;

(7.5) de comunicaciones telefónicas y telemáticas que permitan la integración "en tiempo real" permanente de todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes presentes en el ACI.

(8) Definir las responsabilidades generales por mantenimiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, así como por la limpieza y prestación de servicios generales, cuando no también por la centralización de otros servicios dispersos (por ejemplo: cocina y comedores; etc.), debiendo en su oportunidad considerarse la opción de su traspaso – en régimen de concesión de obra pública – a inversores u operadores logísticos privados.

(9) Recalcular las dotaciones de funcionarios necesarias por cada Organismo y Servicio de Control presente en el ACI, para la prestación de actividades en las sendas o carriles o andenes de Atención de Viajeros / Turistas en Vehículo Particular y en las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para la Atención de Viajeros y Revisión de Equipajes, respectivamente.

Se deberá minimizar a la menor expresión posible, la realización de tareas de control y/o administración y/o de registro de información – o la asignación de áreas para usos vinculados, por ejemplo: archivos - que no contengan implicancia directa e indispensable en las actividades operativas del Área de Control Integrado (ACI) Los Horcones.

Solamente después de realizados ambos ejercicios anteriores, se definirán los requerimientos de alojamiento y de sus servicios asociados (sanitarios, descanso y esparcimiento); niveles de confort y habitabilidad deseables, etc.

Sin embargo y a título de comentario preliminar, se estima necesario culminar la construcción de los pabellones de alojamiento previstos en el Proyecto modificado del Complejo Fronterizo, inconclusos a la fecha.

(10) Definir requerimientos de iluminación y señalización, interna y externa del Área de Control Integrado (ACI) Los Horcones / Argentina, en sus

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

zonas de parqueo y de circulación de vehículos y/o de circulación de personas, etc.

(11) Se considera altamente recomendable que haya una razonable simetría conceptual en las soluciones de infraestructura física e instalaciones para las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo, por posibles complementariedades entre ambos Complejos Fronterizos durante un seguramente complicado cronograma de obras.

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Libertadores /Chile

Las principales sugerencias para el mejoramiento de la infraestructura física del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, son:

(1) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(B)** que dice:

> **Las restricciones de terreno a lo largo de todo el "corredor" del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, hacen inviable la instalación de un Área de Control Integrado (ACI), sea en la modalidad Viajeros / Turismo o sea en la modalidad transporte carretero de Cargas, con integración física total de controles o de Cabecera Única.**

Deberán realizarse estudios geotécnicos y de aluviones y/o avalanchas que tiendan a dilucidar el riesgo de sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile; incluyendo en lo anterior la toma de conocimiento de los estudios geológicos y de aluviones/avalanchas que se habrían realizado recientemente de la porción chilena del corredor del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Los mismos refieren a determinar las características de la denominada Planicie de la Calavera hasta su desembocadura en la Curva del Agua y las posibilidades de inclusión, y aprovechamiento, de esta superficie anexándola al Complejo Fronterizo existente.

(2) Conceptualizar zonas, separadas entre sí, para los emplazamientos del ACI Viajeros/Turistas en Vehiculo Particular y del ACI Viajeros/Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado).

Dentro el concepto del ACI Viajeros/ Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), se diferenciarán dos zonas; la una para atención de Usuarios Pasajeros y Conductores (denominada Área Especializada Pasajeros y la otra zona para atención de la Revisión de Bultos (Equipaje) (denominada Área Especializada Equipajes (ídem numeral (2) para Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(3) e tomará la playa de estacionamiento existente, no pavimentada y actualmente utilizada para camiones que salen de Chile y luego entran a

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

la Argentina, para desarrollar las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros (ídem numeral (3) para Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(4) Diseñar modelo físico y lógico de las sendas o carriles o andenes de Atención a Pasajeros en Vehículo Particular *reversibles o bidireccionales* en lo posible, con hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y con todos sus requerimientos - generales y especiales - para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, etc.

Para su implantación, deberá extremarse las posibilidades del nuevo diseño arquitectónico de este Complejo Fronterizo para desalojar todas las actuales oficinas de la Planta Baja y trasladarlas al Primer Nivel, donde hoy están alojamientos de funcionarios.

Con ello se supone puedan instalarse hasta cuatro sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros / Turistas en Vehículo Particular, en los alcances del diseño precedente para los mismos (ídem numeral (5) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(5) Diseñar modelo físico y lógico de las Áreas Unificadas 1 y 2 del numeral (2) anterior.

En el Área Especializada Pasajeros se ubicarán hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y todos sus requerimientos – generales y particulares – para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, con especial énfasis del control migratorio.

Previo al ingreso a esta Área Especializada Pasajeros, el pasajero podrá pasar su Equipaje de Cabina a través de equipos de inspección no invasiva.

Mientras el Pasajero/ Turista realiza la tramitología en esta zona, en el Área Especializada Equipajes se ejecuta la revisión, sanitaria y aduanera, del Equipaje de Bodega a través de equipos de inspección no invasiva.

Cumplida la parte de trámite por las personas, en la misma Área Especializada Pasajeros deberá preverse una espacio de espera y descanso para los Pasajeros / Turistas; hasta tanto puedan regresar y ascender a su respectivo Vehículo de Transporte de Pasajeros.

Solo por excepción, un Pasajero/ Turista podrá ser convocado a desplazarse desde el Área Especializada Pasajeros al Área Especializada Equipajes si un equipaje de bodega - identificado como propio o de su responsabilidad - resultara observado durante la primera revisión sanitario / aduanera.

El Área Especializada Equipajes tendrá espacios numerados de parqueo para los Vehículos de Transporte de Pasajeros, con plataformas laterales a ambos costados del vehículo para agilitar al máximo la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

manipulación de los bultos transportados y a ser revisados y posteriormente la carga posterior de éstos, ya revisados (ídem numeral (6) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(6) Si bien se mencionara en la memoria de actividad general de diseño y adecuación de sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular, es indispensable revisar, o redefinir según correspondiere y para este Complejo Fronterizo, todo lo vinculado a:

(6.1) Generación y/o suministro de energía eléctrica de un modo altamente confiable;

(6.2) ídem con el agua potable y de servicios generales;

(6.3) de climatización (calefacción principalmente) de ambientes;

(6.4) de evacuación y tratamiento de efluentes de servicios generales, residuos y comisos sanitarios y/o aduaneros;

(6.5) de comunicaciones telefónicas y telemáticas que permitan la integración "en tiempo real" permanente de todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes presentes en el ACI (ídem numeral (7) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(7) Definir las responsabilidades generales por mantenimiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, así como por la limpieza y prestación de servicios generales, cuando no también por la centralización de otros servicios dispersos (por ejemplo: cocina y comedores; etc.), debiendo en su oportunidad considerarse la opción de su traspaso – en régimen de concesión de obra pública – a inversores u operadores logísticos privados (ídem numeral (8) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

En este tema sería conveniente conocer, adicionalmente, las decisiones políticas relativas al curso a seguir a partir de la donación de CORFO, a favor del Ministerio del Interior, de una considerable superficie que comprende el "corredor" de la Ruta Internacional, el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y el acceso occidental al Túnel Internacional del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

(8) Recalcular las dotaciones de funcionarios necesarias para cada Organismo y Servicio de Control presente en el ACI, para la prestación de actividades en las sendas o carriles o andenes de Atención de Viajeros / Turistas en Vehículo Particular y en las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para la Atención de Viajeros y Revisión de Equipajes, respectivamente.

Se deberá minimizar a la menor expresión posible, la realización de tareas de control y/o administración y/o de registro de información – o la asignación de áreas para tales usos, por ejemplo: archivos - que no

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

contengan implicancia directa e indispensable en las actividades operativas del Área de Control Integrado (ACI) Los Libertadores / Chile.

Solamente después de realizados ambos ejercicios anteriores, se definirán los requerimientos de alojamiento y de sus servicios asociados (sanitarios, descanso y esparcimiento); niveles de confort y habitabilidad deseables, etc.

Como comentario preliminar, se estima conveniente la adquisición y terminación de construcción - con sus servicios y equipamiento interior completos - del edificio inconcluso de cinco plantas, ubicado inmediatamente antes de la denominada "Barrera Poniente" o "Barrera Caracoles" de este Complejo Fronterizo (similar numeral (9) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(9) Definir requerimientos de iluminación y señalización, interna y externa del Complejo Fronterizo Los Libertadores (Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turistas en Vehículo Particular y/o en Vehículo de Transporte), en sus zonas de parqueo y de circulación de vehículos y de circulación de personas, etc. (ídem numeral (10) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(10) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literales **(E)** y **(F)** que dicen, respectivamente:

> **Se reconoce como restricción institucional, la permanencia del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en el Complejo Los Libertadores (Chile), como presencia técnica y emblemática en la defensa del estatus sanitario de Chile; particularmente por el previsible impacto negativo de su afectación eventual en las exportaciones de Frutas Frescas de Calidad a mercados internacionales de alta exigencia.**

y

> **De los literales (A), (B), (C) y (E) anteriores, se deduce que es imperativo desconcentrar Los Libertadores (Chile), por ser la ubicación más crítica de todo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, siendo causas de ello su reducido espacio pero principalmente la acumulación de controles y tramitologías diversas que en él se cumplen por todos la tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).**

Teniendo en consideración que el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo en Vehículo Particular y/o en Vehículo de Transporte Doble cabecera – País Entrada País Sede continuará operando en el lugar, la primera **desconcentración** posible de actividades ocurriría con el desplazamiento de la actual operatoria sobre el Usuario Cargas, lo que argumenta a favor del emplazamiento la instalación de un Área de Control Integrado (ACI) Cargas Cabecera Única, en Argentina o

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

alternativamente en dos Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, ubicadas en Uspallata /Argentina (habiéndose descartado por razones de sitio la localización en Las Leñas / Argentina) y en Guardia Vieja / Chile o alternativamente en Los Andes / Chile y solo como última opción - no deseable ni conveniente – se insistiría en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

La creación e instalación de estas ACI eliminaría como mínimo, en este punto, las actividades del Proceso de Control sobre los Camiones Vacíos (Camiones en Lastre) y sobre los Camiones con Carga a Bordo y respectivas tripulaciones, salientes de Chile y entrantes a Argentina.

Sin embargo ello no sería suficiente para "aliviar" la sobrecarga vehicular y de personas trabajando y tramitando en este conflictivo punto y entonces, tomando en consideración lo dicho como **Propuestas de Mejoras de Procesos para Cargas**; en lo referente a (a) Aduana "de Tránsito" o Aduana "de Paso" o "Avanzada" se propone como alternativa intermedia o de "mitad camino entre lo posible y lo deseable y conveniente" y es mantener en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, como único componente de las Unidades o Etapas del Proceso de Control del Área de Control Integrado (ACI) Cargas – País Entrada País Sede a instalarse, lo correspondiente al control sanitario en sus capacidades de inspección física de equipajes y enseres de la Tripulación del Camión y de la cabina y compartimentos cerrados del Camión.

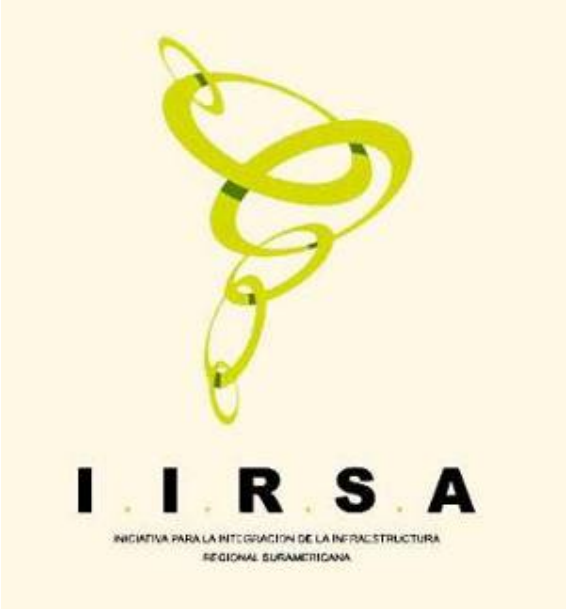
Es decir que las capacidades de esta Unidad o Etapa de Control relativas al control sanitario documental se ejecutarían en el ACI Cargas a instalarse en la ubicación o sitio de emplazamiento que se decidiera, y para el cual se ratifica la sugerencia de la localidad de Guardia Vieja y las capacidades relativas al control sanitario físico sobre las mercancías a bordo del Camión, continuarían ejecutándose - como en la actualidad – en el Puerto Seco Los Andes.

Si no llegara a ser viable como ubicación o sitio de emplazamiento Guardia Vieja ni Los Andes ni ninguna otra localidad para el Área de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera - País Entrada País Sede en Chile, este ACI Cargas no podría estar en diferente lugar que en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

Esto solo será posible después de un severo y exhaustivo replanteo de áreas aprovechables y utilizables a partir de la disponibilidad de los estudios enunciados en el numeral (1) de esta serie.

(11) Se considera altamente recomendable que haya una razonable simetría conceptual en las soluciones de infraestructura física e instalaciones para las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros/Turismo, por posibles complementariedades entre ambos Complejos Fronterizos durante un seguramente complicado cronograma de obras.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO II – I

Agenda de tareas desarrolladas

PASO: Complejo Cristo Redentor (Argentina – Chile)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Agenda de tareas desarrolladas

Fecha 21/02/2005

Tarea Documento de Organización del Trabajo remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 24/02/2005

Tarea Resumen del trabajo Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera y Cuestionarios dirigidos a las agencias nacionales con ingerencia en el control en los pasos de frontera, remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 07/04/2005

Tarea Temario tentativo para las reuniones en las capitales de los países involucrados remitido a los Coordinadores Nacionales;

Fecha	26/4/2005 a 29/4/2005		
Tarea	Reunión de presentación del trabajo en Buenos Aires a las autoridades de las agencias argentinas y entrevistas particulares con cada una de ellas. Participantes:		
Consultores participantes	Ricardo Sicra Tulio Arvelo Durán Pablo Illarietti Jorge García Jorge Sánchez Pedro Sosa Pinilla		
Autoridades participantes	**Nombre**	**Organismo**	**Correo electrónico**
	Javier de Urquiza	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Hugo H. Greca	Ministerio del Interior – Secretaría de Seguridad Interior	fronteras@ssi.gov.ar
	María Luisa Carbonell	Dirección Nacional de Aduanas	mlcarbonell@afip.gov.ar

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Ricardo D. Echegaray	Dirección Nacional de Aduanas	
	Graciela Porto	Ministerio de Planificación	
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación	
	Fernando Provasi	Gendarmería Nacional	provasifernando@yahoo.com.ar
	Gustavo Arambarri	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Jorge Bernardo König	Dirección Nacional de Migraciones	jkonig@migraciones.gov.ar
	Oscar J. Deina	Dirección Nacional de Migraciones	dcontrol@migraciones.gov.ar
	Aníbal O. Romero	Gendarmería Nacional	fronteras@gendarmeria.gov.ar
	Ricardo Cafferata	SENASA	rcaffera@senasa.gov.ar
	Jorge R. Monteverde	SENASA	
	Daniel Domínguez	Subsecretaría de Transporte Automotor	dadomi@mecon.gov.ar
	Olga Fernández	Dirección Nacional de Migraciones	
	Claudio Fernández	Dirección Nacional de Aduanas	
	José Luis Esperón	Dirección Nacional de Aduanas	jesperon@afip.gov.ar

Fecha	9/5/2005 a 14/5/2005		
Tarea	Reunión de presentación del trabajo en Santiago de Chile a las autoridades de las casas matrices de las agencias chilenas en frontera y entrevistas particulares con cada una de ellas. Primera visita al Sistema Fronterizo con participación de funcionarios chilenos y argentinos.		
Consultores participantes	Ricardo Sicra Tulio Arvelo Durán Pablo Illarietti Jorge García		
Autoridades participantes	**Nombre**	**Organismo**	**Correo electrónico**
	Eric Martin	Ministerio de Obras Públicas	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Marcela Espinosa Nissim	Ministerio de Relaciones Exteriores - DIFROL	
	Carlos Mella Farías	Ministerio del Interior	
	Germán Fibla	Servicio Nacional de Aduanas	gfibla@aduana.cl
	Fernando Cuevas	Carabineros	
	Oscar Camacho Inostroza	SAG	Oscar.camacho@sag.gob.cl
	Rebeca Castillo	SAG	
	Mauricio Malaree Kahn	SAG	Mauricio.malaree@sag.gob.cl
	Hernán Roco	Policía Internacional	
	Rodrigo Garín Palma	Ministerio de Obras Públicas	Rodrigo.garin@moptt.gov.cl
	Miguel Jara Muñoz	Ministerio de Obras Públicas	Miguel.jara.m@moptt.gov.cl
	Cristian Vivanco	Servicio Nacional de Aduanas	
	Edwin Peña	Carabineros	
	Patricia Sánchez	Servicio Nacional de Aduanas	
	Gonzalo Rosas	Servicio Nacional de Aduanas	
	Britos	Policía Internacional	
	Verónica Peñaloza	SAG	
	Juan Abarca	Ministerio del Interior	

Fecha	12/6/2005 a 18/6/2005
Tarea	Segunda visita al Sistema Fronterizo para realización de tareas de campo y profundización de aspectos técnicos. Prevista para ambos lados de la frontera, sólo pudo desarrollarse en el lado argentino por restricciones meteorológicas.
Consultores participantes	Ricardo Sicra Pablo Illarietti Jorge García

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Autoridades participantes	Nombre	Organismo	Correo electrónico
	Rogelio Gil	Dirección Nacional de Migraciones	rgil@migraciones.gov.ar
	Rodolfo Pérez	Gendarmería Nacional	
	Carlos Roberto Branca	Gendarmería Nacional	esc27p.vacas@fulzero.com.ar
	Diego G. Martincic	SENASA	
	Jesús Denestoza	Dirección Nacional de Aduanas	
	Marcelo Franziosi	Dirección Nacional de Vialidad	
	Claudio Fernández	Dirección Nacional de Aduanas	

Fecha	23/06/2005		
Tarea	Visita a Santiago de Chile para reunión con Coordinadores Nacionales de Argentina y Chile para definir formato final de las encuestas y relevamiento a realizar de información de tiempos. Visita a Embajada de Argentina en Chile.		
Consultor	Pablo Illarietti		
Autoridades participantes	**Nombre**	**Organismo**	**Correo electrónico**
	Eric Martin	Ministerio de Obras Públicas (CL)	
	Graciela Porto	Ministerio de Planificación (RA)	
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación (RA)	
	Marcela Espinosa Nissim	Ministerio de Relaciones Exteriores / DIFROL (CL)	
	Carlos E. Abihaggle	Embajador - Embajada de Argentina en Chile	embajador@embargentina.cl
	Emilio De León	Embajada de Argentina en Chile	emilio_antonio@hotmail.com
	Alejandro A. Lamarque	Embajada de Argentina en Chile	consulgeneral@cvalp.tie.cl
	José M. Arbilla	Embajada de Argentina en Chile	jarbilla@embargentina.cl

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Mario R. Ferreyra	Embajada de Argentina en Chile	mferreyra@embargentina.cl
	Cristina Castro - López Monja	Embajada de Argentina en Chile	castro@embargentina.cl
	Carlos Federico Tagle	Embajada de Argentina en Chile	
	Gustavo Arturo Torres	Embajada de Argentina en Chile	

Fecha	10/7/2005 a 14/7/2005		
Tarea	Tercera visita al Sistema Fronterizo, del lado chileno, para completar la realización de tareas de campo y profundización de los aspectos técnicos.		
Consultores participantes	Pablo Illarietti Jorge García		
Autoridades participantes	**Nombre**	**Organismo**	**Correo electrónico**
	Mauricio Corrales	Dirección Nacional de Aduanas	mcorrales@aduana.cl
	Patricia Sánchez	Aduana Los Andes	psanchez@aduana.cl
	Nelson Ortega	Aduana Los Andes	nortega@aduana.cl
	Guillermo Henríquez	Dirección Nacional de Aduanas	ghenriquez@aduana.cl
	Hernán Roco	Policía Internacional	polinlad@investigaciones.cl
	Henry Saldivar	Ministerios del Interior /UPF	hsaldivar@interior.gov.cl
	Rebeca Castillo Granadina	SAG	Rebeca.castillo@sag.gov.cl
	Sergio Díaz Rodríguez	SAG	Kalu_403@hotmail.com
	Juan Abarca	Ministerio del Interior	

Fecha	18/7/2005 a 19/7/2005
Tarea	Reunión en Buenos Aires de presentación del borrador preliminar del trabajo, ante los Coordinadores Nacionales de Argentina y Chile.
Consultores participantes	Ricardo Sicra Hernando Arciniegas Tulio Arvelo Durán Pablo Illarietti Jorge García Jorge Sánchez

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Autoridades participantes	Nombre	Organismo	Correo electrónico
	Eric Martin	Ministerio de Obras Públicas (CL)	
	Graciela Porto	Ministerio de Planificación (RA)	
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación (RA)	
	Marcela Espinosa Nissim	Ministerio de Relaciones Exteriores / DIFROL (CL)	
	Javier de Urquiza	Ministerio de Relaciones Exteriores (RA)	

Fecha	19/08/2005
Tarea	Reunión en Buenos Aires con Coordinación Nacional de Argentina y SEGEMAR (Servicio Geológico Minero Argentino).
Consultores participantes	Pablo Illarietti

Autoridades participantes	Nombre	Organismo	Correo electrónico
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación (RA)	
	José E. Mendía	SEGEMAR	jmendi@secind.mecon.gov.ar

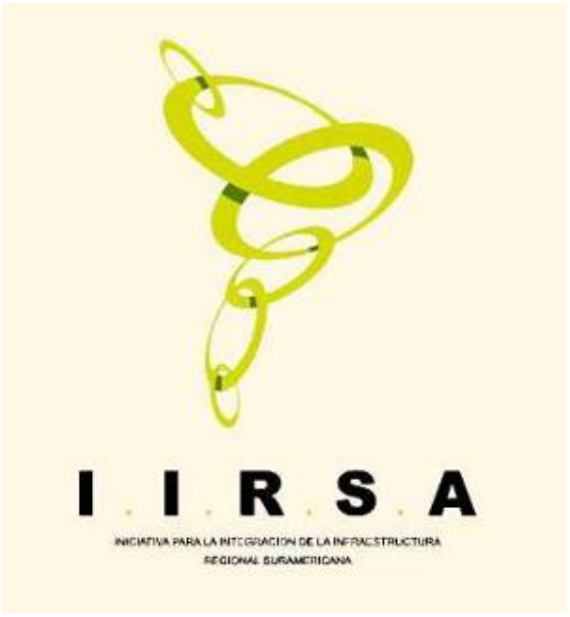
Fecha	13/10/2005
Tarea	Reunión en Buenos Aires de presentación de las conclusiones del trabajo, ante los Coordinadores Nacionales de Argentina y Chile y las autoridades de los organismos de control argentinos.
Consultores participantes	Tulio Arvelo Durán Pablo Illarietti Jorge Sánchez

Autoridades participantes	Nombre	Organismo	Correo electrónico
	Graciela Porto	Ministerio de Planificación (RA)	
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación (RA)	
	Marcela Espinosa Nissim	Ministerio de Relaciones Exteriores / DIFROL (CL)	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Javier de Urquiza	Ministerio de Relaciones Exteriores (RA)	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO II – II

Instructivo y Formularios para Toma de Tiempos y Encuesta a Usuarios

PASO: Complejo Cristo Redentor (Argentina – Chile)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Instructivo General para La Toma de Tiempos y Encuesta a Usuarios del Sistema Fronterizo Cristo Redentor

- El Sistema Fronterizo Cristo Redentor abarca desde Uspallata /Argentina hasta Los Andes /Chile en un tramo de casi doscientos kilómetros de extensión, contando con localizaciones o emplazamientos de Punto de Control a lo largo del mismo: Uspallata, Punta de Vacas y Los Horcones (en Argentina) y Los Libertadores y Los Andes (en Chile).
- En el marco del proceso sectorial de Facilitación de Pasos de Frontera y del trabajo que IIRSA encomendó a los consultores, se realizarán dos encuestas a Usuarios y un proceso de Toma de Tiempos de estadía, de vehículos, en los recintos mencionados y en las respectivas colas de acceso a los mismos en días hábiles “normales”.
- Se entiende por días hábiles “normales” a aquellos en los que el flujo vehicular no se encuentra interrumpido por cierres del Túnel Internacional en las cuarenta y ocho horas inmediatas subsiguientes a la apertura del Paso de Frontera, lapso en que se asume que se normaliza la acumulación de vehículos como consecuencia del anterior cierre del Paso de Frontera; siempre y cuando no se esté operando todavía en aplicación del Procedimiento para Emergencias Climáticas del 24 de junio de 2005, u otro de efecto equivalente.
- Las encuestas a Usuarios están destinadas a sistematizar estadísticamente la percepción que tienen los diferentes usuarios de los Puntos de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor relación al nivel de calidad de atención recibida, de las comodidades existentes en materia de infraestructura y del conocimiento de las normas control sanitarias y de la documentación de las personas, requerida por ambos países.
- La Toma de Tiempos busca medir, por un lado: la estadía de los vehículos de todo tipo (vehículos particulares, vehículos comerciales de transporte de pasajeros y camiones) en los Puntos de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor con prescindencia de las actividades desarrolladas en cada uno de ellos por los ocupantes de esos vehículos y, por otro lado: el tiempo de estadía en las colas de espera al ingreso a eses recintos, circunstancia particularmente sensible en el caso de los camiones.
- Las encuestas a Usuarios dirigidas a los camioneros serán, aproximadamente, cinco mil y las mismas se realizarán en Punta de Vacas y Uspallata (Argentina); captando al flujo vehicular que circula en ambos sentidos y evitando el riesgo de duplicar la encuesta a Usuario en un mismo vehículo (se captará una muestra equivalente al 1% del flujo anual).
- Las encuestas a Usuarios dirigidas a los pasajeros de vehículos particulares y de ómnibus regulares de línea y de servicios de turismo serán, aproximadamente, tres mil y las mismas se realizarán en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en el Complejo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Fronterizo Los Libertadores / Chile; de manera tal de captar los flujos de personas en ambos sentidos (equivalente al 0,25% del flujo anual).

- Las encuestas a Usuarios serán anónimas, voluntarias (los usuarios pueden decidir no completarlas) y auto administradas (el usuario debe completarla en forma autónoma). Las mismas están dirigidas a los conductores de todo tipo de vehículo y a los pasajeros de ómnibus. Los formularios les serán entregados en la entrada a los Puntos de Control; en Uspallata, Punta de Vacas y Los Horcones (Argentina) y en Los Libertadores (Chile) por personal de Gendarmería Nacional / Argentina o de Carabineros / Chile, según corresponda. Una vez completados, los mismos deberán ser devueltos a la salida del recinto del Punto de Control al personal de los respectivos Organismo y Servicio ya mencionados.
- Las Tomas de Tiempos de estadía en los Puntos de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor se harán en Uspallata, Punta de Vacas y Los Horcones (Argentina) y en Los Libertadores y Los Andes (Chile), y las mismas serán realizadas por personal de Gendarmería Nacional / Argentina o de Carabineros / Chile, según corresponda. Se anotará el día / hora de entrada y hora de salida de cada vehículo de estos Puntos de Control; la identificación de cada vehículo se hará mediante la anotación de la matrícula correspondiente y con el tipo de vehículo de que se trate (en los casos en que esto fuera necesario).
- Asimismo se realizarán Tomas de Tiempos en puestos de control de Gendarmería Nacional / Argentina y de Carabineros / Chile, ubicados con anterioridad a las localidades donde se encuentran los Puntos de Control de Uspallata (Argentina) y de Los Andes (Chile) y hacia donde se dirigen los camiones. En Argentina, esa Toma de Tiempos se hará en Los Árboles y en Chile en Guardia Vieja. Estas lecturas se enlazan con las Tomas de Tiempos a los vehículos de carga en las colas de espera al ingreso a los Puntos de Control Uspallata y de Punta de Vacas (Argentina) y de Los Libertadores y de Los Andes (Chile); permitiendo, de esa forma, conocer la magnitud del tiempo en colas de espera para ingresar a estos recintos.
- De esta forma, un estimativo de los tiempos insumidos en las colas de espera para ingresar a cada Punto de Control del Sistema Fronterizo cristo Redentor, para la amplia mayoría de los camiones, será calculado de la siguiente manera:

  - Para la cola de espera para ingresar a Uspallata: por el tiempo transcurrido entre el paso del camión por el puesto de Los Árboles y el ingreso al recinto de frontera ubicado en la Estación de Servicio SHELL, deducido el tiempo promedio de circulación entre Los Árboles y Uspallata.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Para la cola de espera para ingresar a Los Libertadores: el tiempo transcurrido entre la salida de Uspallata y el ingreso al Complejo Fronterizo de Los Libertadores; deducido el tiempo promedio de circulación entre Uspallata y Los Libertadores.
- Para la cola de espera para ingresar a Punta de Vacas: el tiempo transcurrido entre la salida de Los Libertadores en dirección a Argentina y el ingreso a Punta de Vacas, menos el tiempo promedio de circulación entre ambos puntos.
- Para la cola de espera para ingresar a Los Andes: para los camiones procedentes de otros puntos de Chile, será el tiempo transcurrido entre el paso por el puesto de Guardia Vieja y el ingreso a Los Andes, menos el tiempo promedio de circulación entre ambos anteriores. Para camiones procedentes de Argentina, será el tiempo transcurrido entre la salida de Los Libertadores y el ingreso a Los Andes, menos el tiempo promedio de circulación entre estos dos últimos puntos.

El operativo de campo establece que las Encuestas a Usuarios y la Toma de Tiempos a Vehículos deben efectuarse al unísono en la totalidad de los Puntos del Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; de manera tal que ambos instrumentos se complementen en la información de tiempos "gastados" por los usuarios en cada etapa del Sistema Fronterizo y en éste en su conjunto. Por ejemplo, en las encuestas a Usuarios, se declara el número de matrícula del vehículo y las horas de entrada y salida del vehículo a cada Complejo Fronterizo donde se entregan los formularios respectivos; mientras que en las planillas de Toma de Tiempos, Carabineros / Chile o Gendarmería Nacional / Argentina – según corresponda - también registran hora de entrada y salida de cada vehículo en los mismos Complejos Fronterizos. De esta forma se puede comparar la consistencia de los tiempo reales y percibidos de estadía de cada vehículo en cada Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile.

Horario y días de trabajo de campo

La encuesta a Usuarios y la Toma de Tiempos se efectuarán durante cinco días hábiles, bajo las siguientes condiciones:

- El Túnel Internacional debe encontrarse abierto desde, al menos, cuarenta y ocho horas antes de iniciar los trabajos de campo y siempre y cuando no se esté operando todavía en aplicación del Procedimiento para Emergencias Climáticas del 24 de junio de 2005; u otro de efecto equivalente.
- La entrega de formularios de encuesta a Usuarios comienza con la apertura del Túnel Internacional y se termina con la entrada del último vehículo al Punto de Control del Sistema Fronterizo (Uspallata, Punta de Vacas, Los Horcones y Los Libertadores).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Los tiempos se registran desde la hora de apertura del Túnel Internacional hasta su cierre al fin de la jornada, en cada Punto de Control del Sistema Fronterizo y en forma ininterrumpida en Los Árboles (Argentina) y Guardia Vieja (Chile).

Entrega de formularios de Encuesta a Usuarios

Los formularios en blanco de "Encuesta de Opinión de Pasajeros" se entregan a todos los conductores de vehículos y pasajeros de ómnibus a la entrada del Complejo Fronterizo Los Horcones y del Complejo Fronterizo Los Libertadores. Los formularios de "Encuesta de Opinión de Conductores de Camiones" se entregan en Punta de Vacas y Uspallata. Para ambos casos, los formularos completados deben devolverse al personal de Gendarmería Nacional / Argentina o Carabineros / Chile, según corresponda, apostados a la salida de los Complejos Fronterizos anteriores.

Planillas de Toma de Tiempo

Los registros de horas y matrículas estarán cargo de personal de Gendarmería Nacional / Argentina y de Carabineros / Chile, según corresponda, a la entrada y a la salida de cada uno de los Puntos de Control del Sistema Fronterizo; en Los Árboles (Argentina) y en Guardia Vieja (Chile).

Coordinación de los trabajos de campo

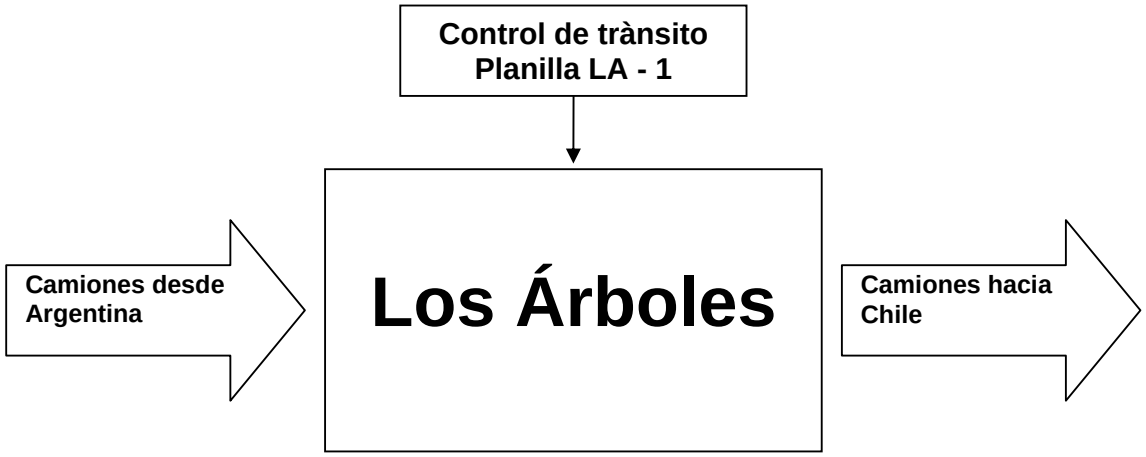
La coordinación de los trabajos de campo se encontrará asistida por al menos un consultor de IIRSA, quien recorrerá de manera cíclica los Puntos de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; a fin de dar soporte a las consultas e inquietudes sobre los formularios y de comprobar la correcta realización de las tareas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA LOS ÁRBOLES

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos por los vehículos de carga en corredor hacia Chile.
La toma de tiempos para Los Árboles debe realizarse utilizando las planillas LA-1 indicando en ella los vehículos de carga internacional que atraviesan ese control hacia la frontera chilena.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



COMO SE DEBEN COMPLETAR LA PLANILLA

Planilla LA-1 Los Árboles

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

RECUERDE QUE:

⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
⇒ Las planillas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
⇒ Las planillas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

LA - 1

Ubicación: Los Árboles – Camiones hacia Chile

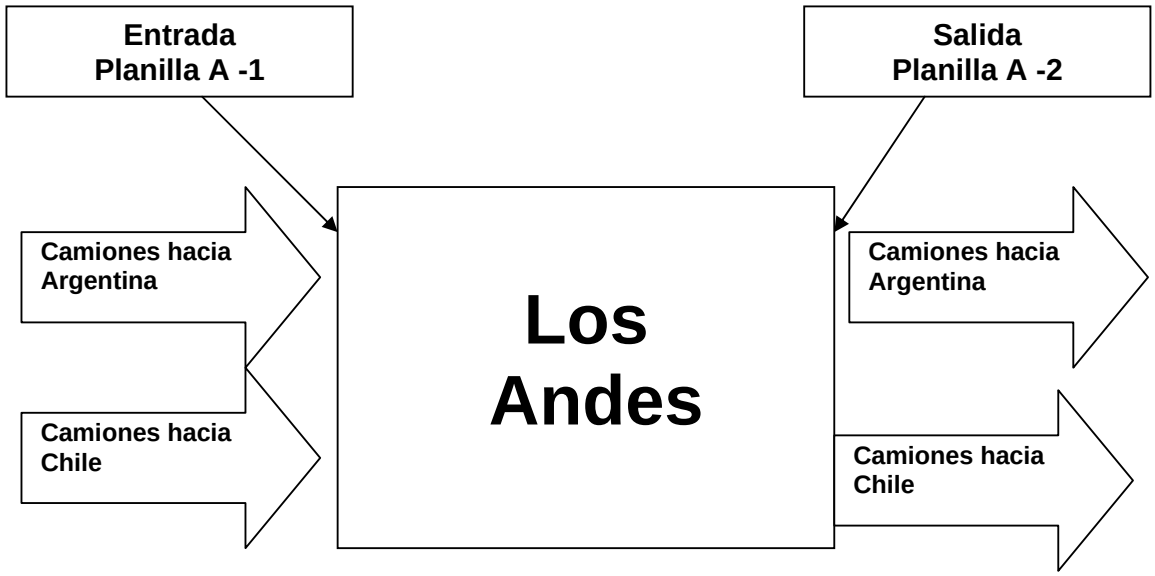
DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA LOS ANDES

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos por los vehículos de carga en los diversos trámites que se realizan en este recinto.
La toma de tiempos para Los Andes debe realizarse utilizando las planillas A-1 para la Entrada al recinto y A-2 para la salida del mismo.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



COMO SE DEBEN COMPLETAR LAS PLANILLAS

Planilla A-1 Los Andes Entrada

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo
Lastre	Indique con SI o NO en la columna si el camión circula vacío
Sentido	Marque con una cruz en la columna correspondiente (Desde Chile/Hacia Chile) cuál es el sentido de circulación del camión

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Planilla L-2 Los Andes Salida

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo salió del recinto
HORA	Indique la hora en que el vehículo salió del recinto
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

RECUERDE QUE:

- ⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
- ⇒ Las planillas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
- ⇒ Las planillas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

A - 1

Ubicación: Los Andes - Entrada

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE	LASTRE (si /no)	Desde Chile	Hacia Chile
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				
/ /	:				

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

A - 2

Ubicación: Los Andes - Salida

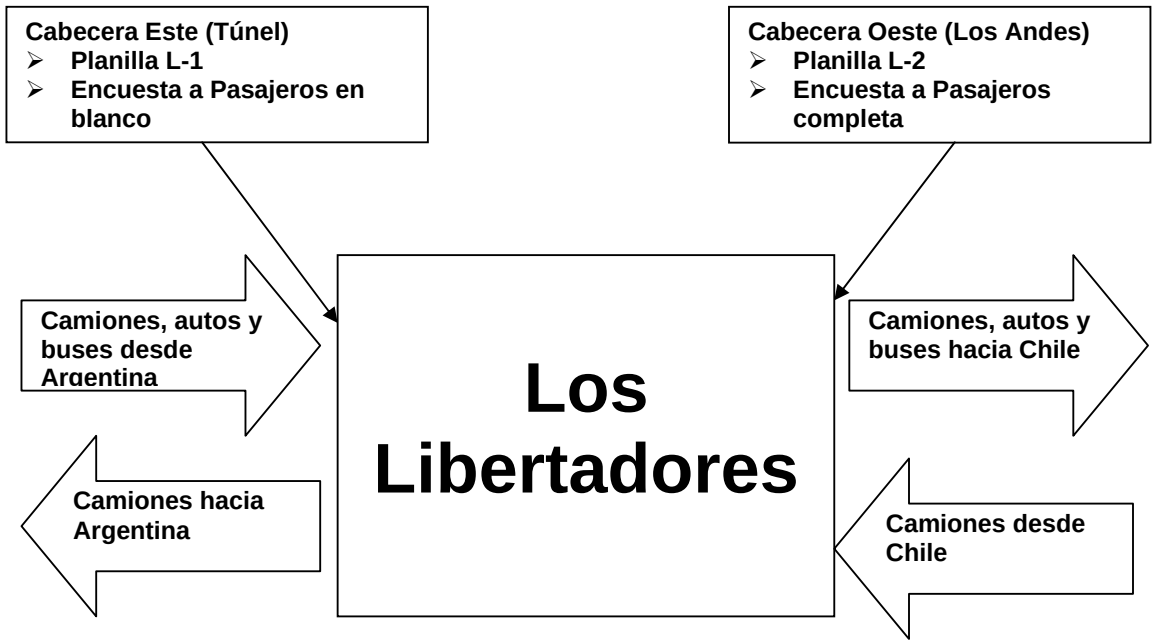
DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA LOS LIBERTADORES

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos en los diversos trámites que realizan, en este recinto, los pasajeros particulares, buses y camiones que ingresan al recinto.
La toma de tiempos para Los Libertadores debe realizarse utilizando las planillas L-1 para la Cabecera Este (Túnel) y L-2 para la Cabecera Oeste (Los Andes).
Asimismo en esta locación deberá entregarse la "Encuesta de Opinión a Pasajeros" a los choferes de vehículos de pasajeros de cualquier tipo y a los pasajeros de buses en la Entrada del recinto, y a la salida del mismo deberá solicitarse las respuestas a esta.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



COMO SE DEBEN COMPLETAR LAS PLANILLAS

Planilla L-1 Los Libertadores Cabecera Este (Túnel)

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CAMPO		DEFINICIÓN
TIPO DE TRANSPORTE		Marque con una cruz en la columna correspondiente (PARTICULAR/COMBI/BUS/CAMIÓN) cual es el tipo de transporte vehículo que ingresa o egresa por la Cabecera Este
CANTIDAD DE PASAJEROS		Indique la cantidad de pasajeros del vehículo incluyendo el conductor, en caso que el vehículo sea un ómnibus solicitar al conductor que indique este número.
SOLO PARA CAMIONES	Lastre	Indique con SI o NO en la columna si el camión circula vacío
	Sentido	Marque con una cruz en la columna correspondiente (Desde Chile/Hacia Chile) cuál es el sentido de circulación del camión

Planilla L-2 Los Libertadores Cabecera Oeste (Los Andes)

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo salió del recinto
HORA	Indique la hora en que el vehículo salió del recinto
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo
SOLO PARA CAMIONES Sentido	Marque con una cruz en la columna correspondiente (Desde Chile/Hacia Chile) cuál es el sentido de circulación del camión

RECUERDE QUE:

- ⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
- ⇒ Recuerde que deben entregarse a la entrada a los choferes de los vehículos y a los pasajeros de los buses la “Encuesta de opinión a Pasajeros”
- ⇒ Recuerde solicitar a la salida del recinto la “Encuesta de Opinión a Pasajeros” a los choferes de los vehículos y a los pasajeros de los buses.
- ⇒ Las planillas y encuestas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
- ⇒ Las planillas y encuestas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS

L - 2

COMPLEJO CRISTO REDENTOR

Ubicación: Los Libertadores – Cabecera Oeste (Los Andes)

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE	SOLO PARA CAMIONES	
			Sentido	
			Desde Chile	Hacia Chile
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			
/ /	:			

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR
Ubicación: Los Libertadores – Cabecera Este (Túnel)

L - 1

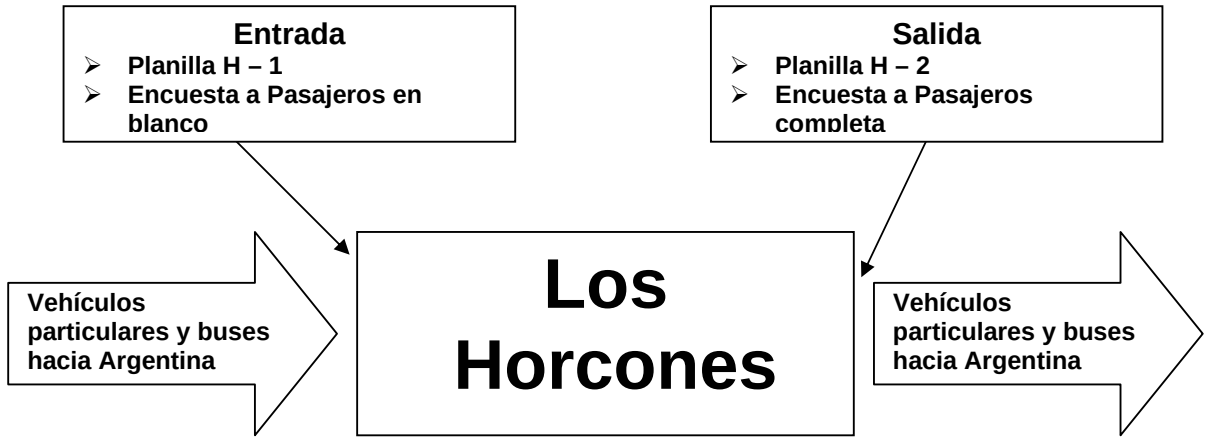
DIA	HORA	CHAPA PATENTE	TIPO DE TRANSPORTE (marcar lo que corresponda)				CANTIDAD DE PASAJEROS	SOLO PARA CAMIONES		
			Particular	Combi	Bus	Camión		Lastre (si/no)	Sentido (marcar lo que corresponda)	
									Desde Chile	Hacia Chile
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									
/ /	:									

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA LOS HORCONES

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos en los diversos trámites que realizan, en este recinto, los pasajeros que ingresan a la Argentina en vehículos particulares u ómnibus.
La toma de tiempos para Los Horcones debe realizarse utilizando las planillas H-1 para la entrada al recinto y H-2 para la salida del mismo.
Asimismo en esta locación deberá entregarse la "Encuesta de Opinión a Pasajeros" a los choferes de vehículos de pasajeros de cualquier tipo y a los pasajeros de buses en la Entrada del recinto, y a la salida del mismo deberá solicitarse las respuestas a esta.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



QUE ANOTAR EN LAS PLANILLAS

Planilla H-1 Los Horcones Entrada

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo
TIPO DE TRANSPORTE	Marque con una cruz en la columna (PARTICULAR/COMBI/BUS) adecuada cual es el tipo de transporte vehículo que ingresa
CANTIDAD DE PASAJEROS	Indique la cantidad de pasajeros del vehículo incluyendo el conductor, en caso que el vehículo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CAMPO	DEFINICIÓN
	sea un ómnibus solicitar al conductor que indique este número.

Planilla H-2 Los Horcones Salida

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo salió del recinto
HORA	Indique la hora en que el vehículo salió del recinto
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

RECUERDE QUE:

- ⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
- ⇒ Recuerde que deben entregarse a la entrada a los choferes de los vehículos y a los pasajeros de los buses la “Encuesta de opinión a Pasajeros”
- ⇒ Recuerde solicitar a la salida del recinto la “Encuesta de Opinión a Pasajeros” a los choferes de los vehículos y a los pasajeros de los buses.
- ⇒ Las planillas y encuestas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
- ⇒ Las planillas y encuestas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DEFRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR
Ubicación: Los Horcones - Entrada

H - 1

DIA	HORA (de llegada a la cola)	CHAPA / PATENTE	TIPO DE TRANSPORTE (marcar lo que corresponda)			CANTIDAD DE PASAJEROS
			Particular	Combi	Bus	
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					
/ /	:					

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR
Ubicación: Los Horcones - Salida

H - 2

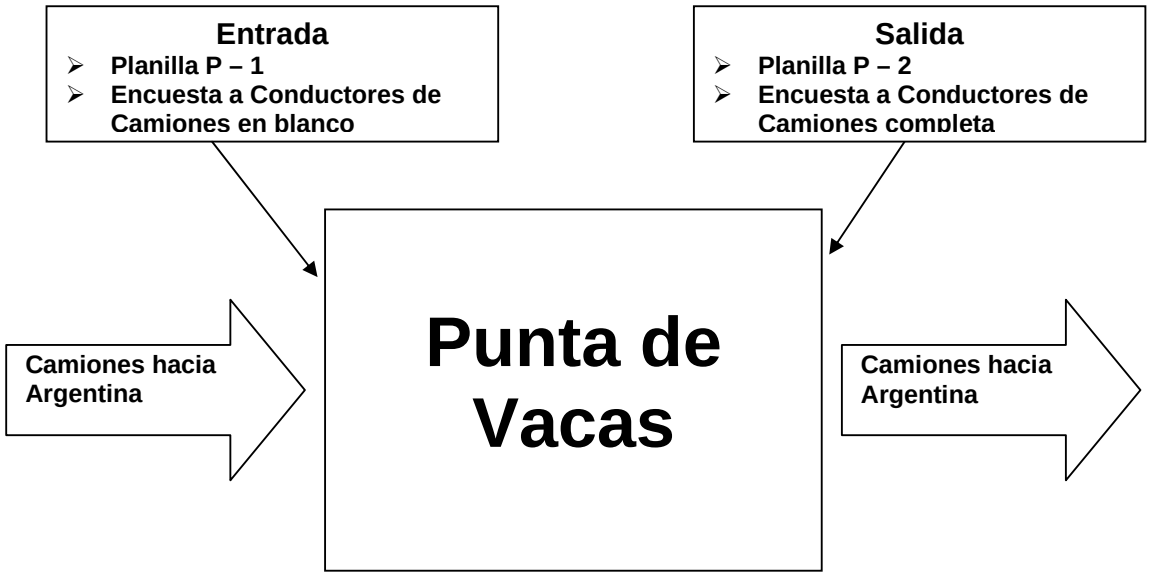
DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA PUNTA DE VACAS

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos por los vehículos de carga en los diversos trámites que se realizan en este recinto.
La toma de tiempos para Punta de Vacas debe realizarse utilizando las planillas P-1 para la Entrada al recinto y P-2 para la salida del mismo.
Asimismo en esta locación deberá entregarse la "Encuesta de Opinión a Conductores de Camiones" a los choferes en la Entrada del recinto, y a la salida del mismo deberá solicitarse las respuestas a esta.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



COMO SE DEBEN COMPLETAR LAS PLANILLAS

Planilla P-1 Punta de Vacas Entrada

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo
Lastre	Indique con SI o NO en la columna si el camión

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CAMPO	DEFINICIÓN
	circula vacío
Sentido	Marque con una cruz en la columna correspondiente (Desde Argentina/Hacia Argentina) cuál es el sentido de circulación del camión

Planilla P-2 Punta de Vacas Salida

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo salió del recinto
HORA	Indique la hora en que el vehículo salió del recinto
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

RECUERDE QUE:

- ⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
- ⇒ Recuerde que deben entregarse a la entrada a los choferes la “Encuesta de opinión a Conductores de Camiones”
- ⇒ Recuerde solicitar a la salida del recinto la “Encuesta de Opinión a Conductores de Camiones” a los choferes.
- ⇒ Las planillas y encuestas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
- ⇒ Las planillas y encuestas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

P - 1

Ubicación: Punta de Vacas – Entrada

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE	LASTRE (si /no)
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

P - 2

Ubicación: Punta de Vacas – Salida

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

U - 1

Ubicación: Uspallata – Entrada

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE	LASTRE (si /no)
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		
/ /	:		

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

U - 2

Ubicación: Uspallata – Salida

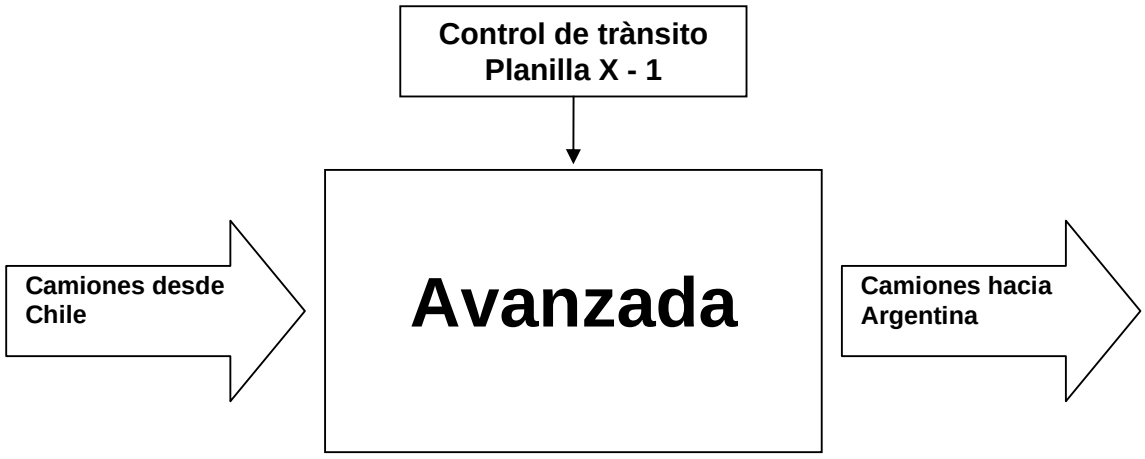
DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA – PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DE FRONTERA – FASE II
ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
INSTRUCTIVO PARA AVANZADA CHILE

El objeto de la Encuesta es obtener datos reales sobre los tiempos insumidos por los vehículos de carga en corredor hacia Argentina.
La toma de tiempos para la Avanzada Chile debe realizarse utilizando la planilla X-1 indicando en ella los vehículos de carga internacional que atraviesan ese control hacia la frontera argentina.

DONDE TOMAR LOS TIEMPOS



COMO SE DEBEN COMPLETAR LA PLANILLA

Planilla X-1 Avanzada

CAMPO	DEFINICIÓN
DIA	Indique el día en que el vehículo ingresa al recinto en formato día/mes/año
HORA	Indique la hora en que el vehículo ingresa al recinto en formato hora : minutos
CHAPA/PATENTE	Complete con el número de patente del vehículo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

RECUERDE QUE:

⇒ Ante cualquier duda consultar con el coordinador del operativo de su país
⇒ Las planillas en blanco deben ser solicitadas a su coordinador
⇒ Las planillas completas deben entregarse al finalizar su turno al coordinador de su país-

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA–PROYECTO FACILITACIÓN DE PASOS DEFRONTERA – FASE II

ENCUESTA DE MEDICIÓN DE TIEMPOS
COMPLEJO CRISTO REDENTOR

X - 1

Ubicación: Avanzada en Chile – Camiones hacia Argentina

DIA	HORA	CHAPA / PATENTE
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	
/ /	:	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA

COMPLEJO FRONTERIZO CRISTO REDENTOR

Encuesta de opinión a conductores de camiones

ECC

Los gobiernos de Argentina y Chile, están trabajando en un estudio que se desarrolla en el marco de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), a fin de optimizar el funcionamiento del paso fronterizo Sistema Cristo redentor.

Agradecemos a los conductores de los vehículos de carga *que contesten la siguiente Encuesta. Si Usted realizara este viaje de manera frecuente, por favor conteste las preguntas en base a su experiencia; caso contrario, las respuestas deben darse de acuerdo a lo que observó en esta oportunidad.*

Su participación es un importante aporte a las tareas previas de este estudio.

Muchas Gracias

1 Usted está llenando este formulario en: Uspallata ◯ Punta de Vacas ◯

2 1-Día en que se le entregó este formulario: ___

2-Hora en que se le entregó este formulario: ___ Hs.

3 Chapa patente del vehículo → ___

(incluyendo semirremolque o acoplado, si fuera el caso)

	No	Si	
1-Semirremolque	◯	◯	→ ___
2-acoplado	◯	◯	→ ___

4 Cantidad de personas que realizan este viaje en el vehículo *(incluido el conductor)* ___

5 Origen y destino final del viaje realizado

	Localidad	País
1-Origen:	___	___
2-Destino:	___	___

6 ¿Cuántas veces por año (aproximadamente) pasa por el Complejo Fronterizo Cristo Redentor? ___

7 Indicar si el vehículo se encuentra

1-Con carga ◯

2-En lastre ◯

8 Si el vehículo estuviera cargado, indicar el tipo de carga

1-Refrigerada ◯

2-Carga peligrosa ◯

3-Otra ◯

9 Su carga requiere control fitosanitario

Si ◯ No ◯

10 Indicar la Aduana de Partida y la Aduana de Llegada

	Aduana/Localidad	País
1-Aduana de Partida:	___	___
2-Aduana de Destino:	___	___

11 Indique con: **M** *(muy bueno)*, **B** *(bueno)*, **R** *(regular)* y **X** *(malo)*

Su apreciación sobre el estado general en cada recinto

	Argentina Uspallata	Argentina Punta de Vacas	Chile Los Libertadores	Chile Los Andes
1-Sanitarios	☐	☐	☐	☐
2-Áreas de espera	☐	☐	☐	☐
3-Estacionamiento	☐	☐	☐	☐
4-Servicios *(electricidad para la carga refrigerada, Teléfono, Cafetería).*	☐	☐	☐	☐

12 ¿Cómo calificaría la atención brindada por los organismos de control?

	Muy Buena	Buena	Regular	Mala
1-Migraciones Argentina	◯	◯	◯	◯
2-Migraciones Chile	◯	◯	◯	◯
3-Aduana Argentina	◯	◯	◯	◯
4-Aduana Chile	◯	◯	◯	◯
5-Control fitosanitario Argentino	◯	◯	◯	◯
6-Control fitosanitario Chileno	◯	◯	◯	◯
7-Gendarmería	◯	◯	◯	◯
8-Carabineros	◯	◯	◯	◯

13 ¿Conoce las normas chilenas y argentinas sobre la prohibición de ingreso de bienes perecederos de origen vegetal y/o animal (no sólo comestibles), para consumo personal?

No ◯ Si ◯

14 ¿Cómo se informa sobre el estado de la ruta hasta la frontera y si el paso se encuentra abierto?

1-Carteles en la ruta ◯

2-Consultando Gendarmería/Carabineros ◯

3-Consultando a los Organismos de Vialidad ◯

4-Por funcionarios cuando llega al control fronterizo ◯

5-Por radio o televisión ◯

6-Otros ◯ → Especificar ___

15 ¿Realizó otras Actividades en el Complejo aparte de los Controles corresponientes?

Si ◯ No ◯

¿Cuáles? ↓

1-Compras ◯

2-Llamadas ◯

3-Cafetería ◯

16 Si tuviera alguna sugerencia que considere adecuada para una mejora en el servicio, por favor, escríbala sucintamente, en el recuadro siguiente o al dorso del formulario.

___

17 Día y Hora de salida del recinto (poner hora en que ha terminado la totalidad de los trámites)

1-Día: ___

2-Hora: ___ Hs.

Por favor, entregue este formulario al personal de Gendarmería/Carabineros que custodia la salida del complejo.
Nuevamente, ***muchas gracias.***

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

IIRSA

COMPLEJO FRONTERIZO CRISTO REDENTOR

Encuesta de opinión a pasajeros

EP

Los gobiernos de Argentina y Chile, están trabajando en un estudio que se desarrolla en el marco de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), a fin de optimizar el funcionamiento del paso fronterizo Sistema Cristo redentor.

*Agradecemos a los **conductores de vehículos de todo tipo y a los pasajeros de ómnibus y minibuses** que contesten la siguiente Encuesta. Si Usted realizara este viaje de manera frecuente, por favor conteste las preguntas en base a su experiencia; caso contrario, las respuestas deben darse de acuerdo a lo que observó en esta oportunidad.*

Su participación es un importante aporte a las tareas previas de este estudio.

Muchas Gracias

1 Ud está llenando este formulario en: Los Horcones (Argentina) ○ Los Libertadores (Chile) ○

2 1-Día en que se le entregó este formulario: ___

2-Hora en que se le entregó este formulario: ___ Hs.

4 Chapa patente del vehículo ___

(esta pregunta no debe ser respondida por los pasajeros de ómnibus)

3 Tipo de vehículo

(marcar con una cruz en donde corresponda)

1-Automóvil ○ 2-Ómnibus ○ 3-Minibuses ○ 4-Otro ○

5 Cantidad de personas que realizan este viaje en el vehículo *(incluido el conductor)* ___

esta pregunta no deben ser respondida por los pasajeros de ómnibus

6 Indique su país de residencia

(marcar con cruz en donde corresponda)

1-Argentina ○
2-Chile ○
3-Brasil ○
4-Uruguay ○
5-Otro ○

7 ¿Cuántas veces por año (aproximadamente) pasa por el Centro de Frontera Cristo Redentor? ___

8 ¿Cuál es el motivo de viaje?

(marcar con cruz en donde corresponda)

1-Trabajo ○
2-Turismo ○
3-Visita familiar ○
4-Estudio ○
5-Otro ○ → Especificar ___

9 ¿Que opinión tiene sobre el estado general del recinto?

	Muy Buena	Buena	Regular	Malo
1-Comodidad general	○	○	○	○
2-Limpieza	○	○	○	○
3-Sanitarios	○	○	○	○
4-Áreas de espera	○	○	○	○
5-Climatización	○	○	○	○
6-Servicios *(Teléfono, Cafetería, etc.)*	○	○	○	○

10 ¿Conoce las normas chilenas y argentinas sobre la prohibición de ingreso de bienes perecederos de origen vegetal y/o animal (no sólo comestibles)?

Si ○ No ○

11 ¿Tiene conocimiento de los trámites y documentación que se requiere para atravesar la frontera?

Si ○ No ○

12 En caso afirmativo, ¿cómo se informó?

1-Experiencia por haber realizado este viaje ○
2-Difusión oficial ○
3-Internet ○
4-Otros ○ → Especificar ___

13 ¿Cómo calificaría la atención brindada por los organismos de control?

	Muy Buena	Buena	Regular	Mala
1-Migraciones Argentina	○	○	○	○
2-Migraciones Chile	○	○	○	○
3-Aduana Argentina	○	○	○	○
4-Aduana Chile	○	○	○	○
5-Control fitosanitario Argentino	○	○	○	○
6-Control fitosanitario Chileno	○	○	○	○
7-Gendarmería	○	○	○	○
8-Carabineros	○	○	○	○

14 ¿Cómo se informa sobre el estado de la ruta hasta la frontera y si el paso se encuentra abierto?

1-Carteles en la ruta ○
2-Consultando Gendarmería/Carabineros ○
3-Consultando a los Organismos de Vialidad ○
5-Por radio o televisión ○
4-Por funcionarios cuando llega al control fronterizo ○
6-Otros ○ → Especificar ___

15 Si Ud. ya hubiera realizado este cruce en oportunidades anteriores, ¿cómo evalúa la integración de los controles de ambos países en un mismo recinto?

	Mejoró	No Noto Cambios	Empeoró
1-Agilidad	○	○	○
2-Calidad de la atención	○	○	○

16 ¿Realizó otras Actividades en el Complejo aparte de los Controles corresponientes?

Si ○ No ○

¿Cuáles?

1-Compras ○
2-Llamadas ○
3-Cafetería ○

17 Si tuviera alguna sugerencia que considere adecuada para una mejora en el servicio, por favor, escríbala sucintamente, en el recuadro siguiente o al dorso de este formulario.

18 Hora de salida del recinto (poner hora en que ha terminado la totalidad de los trámites)

Hora: ___ Hs.

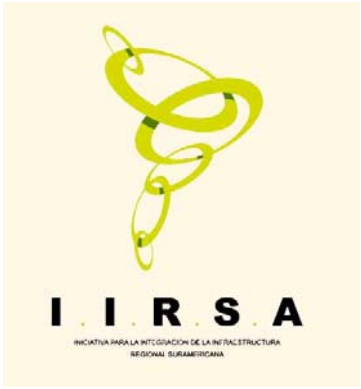
*Por favor, entregue este formulario al personal de Gendarmería/Carabineros que custodia la salida del complejo. Nuevamente, **muchas gracias.***

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



Fase II – Etapa II

Complejo Cristo Redentor

Diagnóstico y Recomendaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

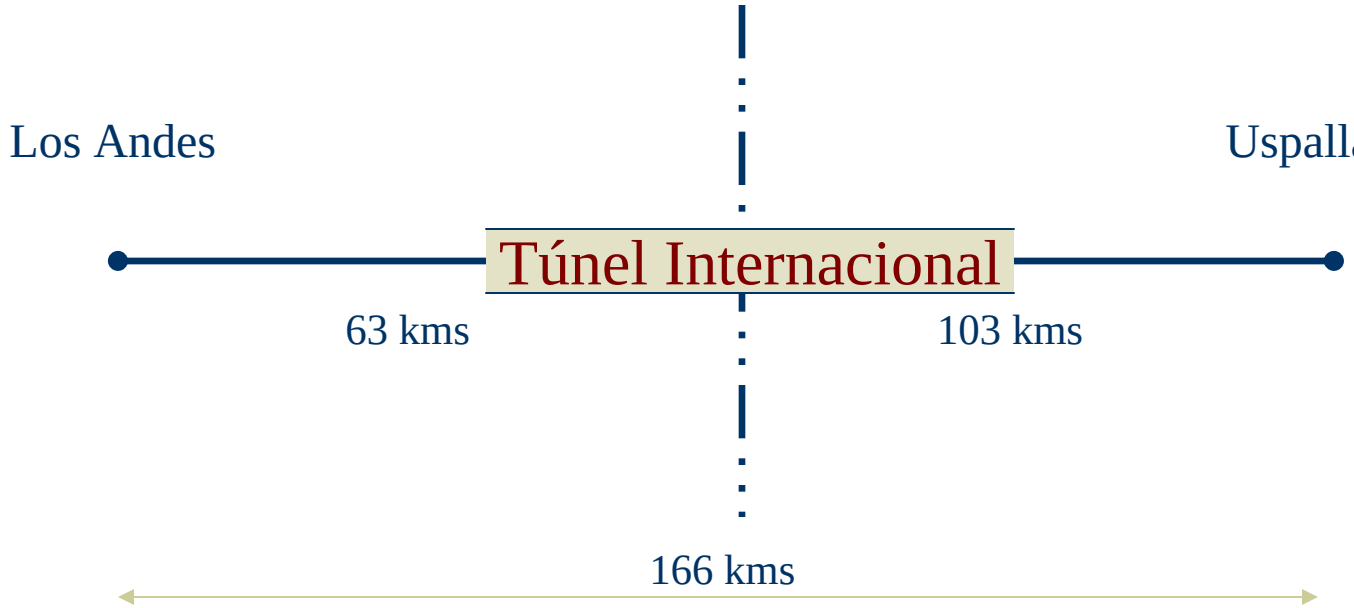
Paso de Frontera Cristo Redentor

Sistema Fronterizo (1)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

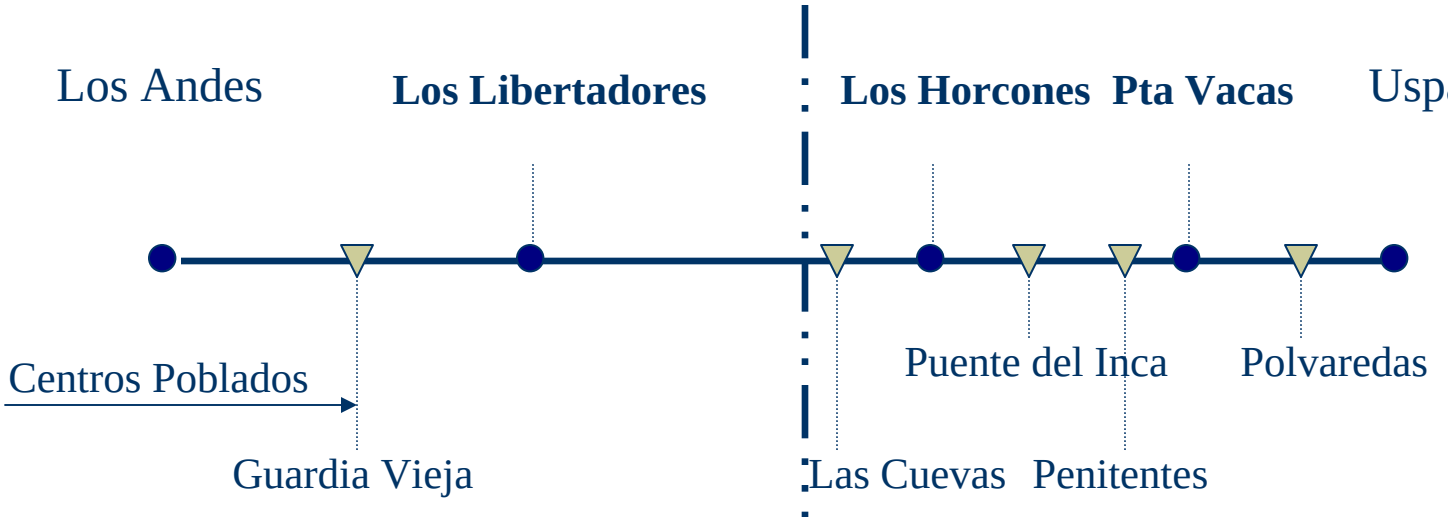
Sistema Fronterizo (2)



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

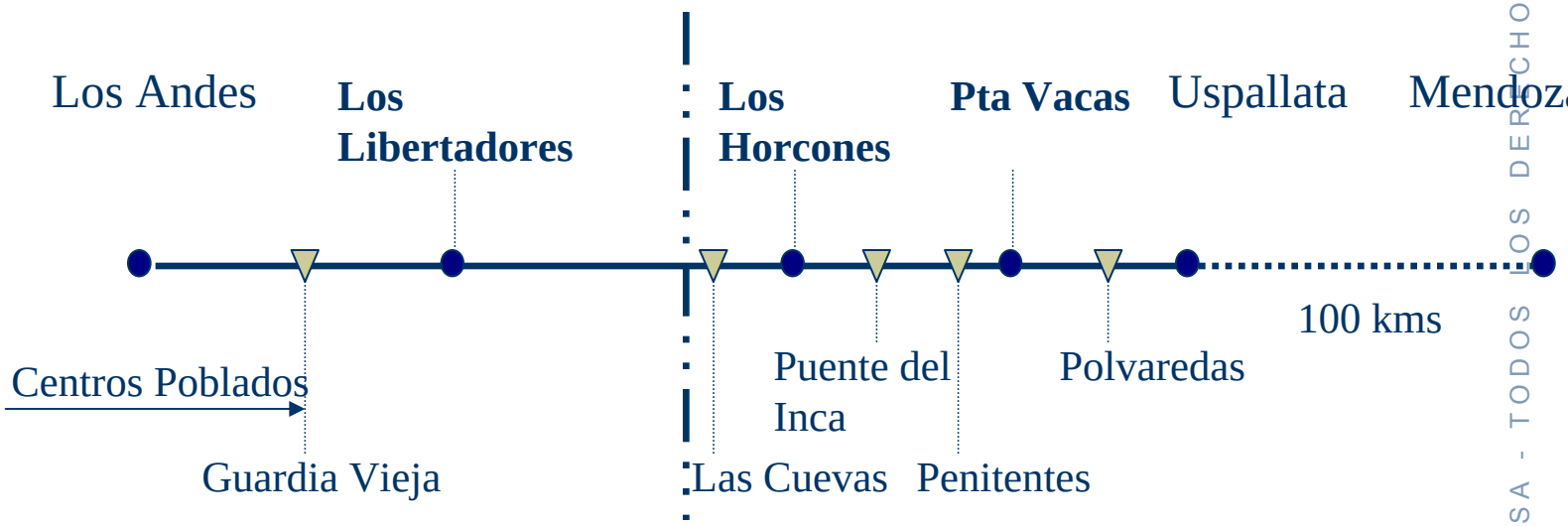
Sistema Fronterizo (3)



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Sistema Fronterizo (4)



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen Sistema Fronterizo

Los Andes+Los Libertadores

Los Horcones+Pta Vacas o Uspallata+Mendoza

Sistema Fronterizo Chileno

Sistema Fronterizo Argentino

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Proceso Viajeros en ACI-Sede (1)

Para Viajeros entrantes a Chile por Los Libertadores

Migraciones (A)	Policia Internacional (Ch)
Aduana (A)	Aduana (Ch)
No aplica	SAG (Ch)
Transp/Gendarmería (A)	No aplica
No aplica	Vialidad (Ch)
No aplica	Carabineros/Seguridad (Ch)
No aplica	Min Interior/Coordinación (Ch)

Nota: Además paga otro peaje a Vialidad (A) antes Túnel Internacional

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Proceso Viajeros en ACI-Sede (2)

Para Viajeros entrantes a Argentina por Los Horcones

Policia Internacional (Ch)	Migraciones (A)
Aduana (Ch)	Aduana (A)
No aplica	SENASA/Gendarmería (A)
No aplica	Transp/Gendarmería (A)
No aplica	Vialidad (A) (no se ejecuta)
No aplica	Gendarmería/Seguridad (A)
No aplica	Gendarmería/Coordinación (A)

Nota: Nunca paga peaje

IIRSA TODOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Asimetrías Proceso Viajeros

- Diferencia en ejecución del control Fito y Zoo Sanitario (SAG (Ch)/SENASA (A))
- Diferencia de ejecución de control de Transporte (por delegación en Gendarmería (A))
- Participación en multiplicidad de roles de Gendarmería (A)
- Diferencia en la caracterización de la Coordinación (Min interior (Ch)/Gendarmería (A)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Proceso Cargas (1)

Para mercancías salientes de Argentina y entrantes a Chile

Uspallata (A)	Migraciones (A) Aduanas (A) Transp/Gendarmería (A) SENASA (A)
Túnel Internacional (A)	Vialidad (A)
Los Libertadores (Ch)	Vialidad (Ch) Policía Internacional (Ch) Aduana (Ch) SAG/Documental (Ch) Aduana/revisión (Ch) SAG/revisión cabina (Ch)
Los Andes (Ch)	Aduana (Ch) SAG (Ch) Salud (Ch)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Proceso Cargas (2)

Para mercancías salientes de Chile y entrantes a Argentina

Los Andes (Ch)	Aduana (Ch) SAG (Ch)
Los Libertadores (Ch)	Policía Internacional (Ch) Aduana (Ch) SAG/documental (Ch) Aduana/revisión (Ch)
Punta de Vacas (A)	Migraciones (A) Aduana (A) Transp/Gendarmería (A) Aduana/revisión (A)
Uspallata (A)	SENASA (A)
Mendoza (A)	Aduana (A)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Movimiento de Viajeros

- para 2004 cruzaron 800.000 viajeros en cada sentido

- para la serie 1997 a 2004, ambos incluisve, el crecimiento es del 4 % anual acumulativo

- en una proyección a 20 años y con similar crecimiento, se alcanzaría a 1:800.000 viajeros anuales en cada sentido

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mov. Vehículos asociados a Viajeros

- para 2004 cruzaron 250.000 vehículos en cada sentido

- para la serie 1997 a 2004, ambos incluisve, el crecimiento es del 8 % anual acumulativo

- en una proyección a 20 años y con similar crecimiento, se alcanzaría a 800.000 vehículos anuales en cada sentido. Con crecimiento similar a Viajeros, se alcanzaría a 550.000 vehículos anuales en cada sentido.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mov. de Cargas (1)

Para cargas salientes de Argentina y entrantes a Chile

- para 2000 alcanzó a 1:561.550 toneladas en 81.092 camiones cargados, con promedio 19,3 toneladas
- para 2004 alcanzó a 3:483.754 toneladas en 159.025 camiones cargados, con promedio 21,9 toneladas
- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, el crecimiento es del 15 % anual acumulativo.
- en una proyección a 20 años y con crecimientos:
  - histórico del 15 % anual, se alcanzarían 45:000.000 toneladas o 2:250.000 camiones cargados anuales
  - intermedio del 8 % anual, se alcanzarían 12:800.000 toneladas o 600.000 camiones cargados anuales.

IRSA TODOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mov. de Cargas (2)

Para cargas salientes de Chile y entrantes a Argentina

- para 2000 alcanzó 916.150 toneladas en 42.950 camiones cargados con promedio 22,3 toneladas
- para 2004 alcanzó 913.300 toneladas en 40.120 camiones cargados con promedio 22,7 toneladas
- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, el crecimiento es menor al 2 % anual acumulativo.
- en una proyección a 20 años y con crecimientos:
  - mínimo del 2 % anual, se alcanzarían 1:370.000 toneladas o 60.000 camiones cargados anuales
  - intermedio del 8 % anual, se alcanzarían 3:350.000 o 148.000 camiones cargados anuales

IRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mov. de Cargas (3)

- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, la cantidad de camiones en dirección Chile – Argentina, superó entre el 5 y el 7 % la cantidad de camiones en sentido contrario

- para la serie 2000 a 2004, ambos inclusive, la cantidd de camiones en lastre, en dirección Argentina – Chile, se ha estabilizado en algo menos del 2 % del flujo total

- para la serie 2000 a 2004, ambos inclusive, la cantidad de camiones en lastre, en dirección Chile – Argentina ha alcanzado algo mas del 70 % del flujo total.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mov. de Cargas (4)

- la disparidad entre ambos literales anteriores se explica en la diferencia de las tasas de crecimiento de volúmenes de mercancías transportadas

- la diferencia entre flujos de camiones en un sentido u otro de circulación, descrita en el primer literal, se explicaría en que, para camiones en lastre, circulando en sentido Chile – Argentina, es mas conveniente el Paso de Frontera Cristo Redentor que el respecivo Paso de Frontera de ingreso a Chile transportando mercancía

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Movimientos (1)

- Para 2004 cruzaron por el Sistema Cristo Redentor aprox. 800.000 viajeros en cada sentido, o un promedio aritmético simple de 2.700 viajeros diarios 3 en cada sentido. Para 2024 no serían menos de 6.000 viajeros diarios en cada sentido, al mismo ritmo de crecimiento del 4% anual.

- Para 2004 cruzaron por el Sistema Cristo Redentor aprox. 250.000 vehículos asociados a viajeros en cada sentido; o un promedio aritmético simple de 900 vehículos diarios en cada sentido. Para 2024 no serían menos de 1.900 vehículos diarios en cada sentido, al mismo ritmo de crecimiento que el supuesto para Viajeros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Movimientos (2)

- Para 2004 cruzaron por el Sistema de Cristo Redentor aprox. 150.000 camiones en sentido entrante a Chile y 160.000 camiones en sentido entrante a Argentina, o un promedio simple de 500 camiones diarios en cada sentido. Para 2024 no pueden hacerse proyecciones sólo en función del comportamiento en años anteriores, pero en la hipótesis de un crecimiento anual del 8%, alcanzaría los 2.000 camiones diarios en cada sentido.

Nota: para los cálculos anteriores se toma una operatividad del Paso de Frontera de trescientos días anuales.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Estacionalidad de Movimientos (1)

- Para Viajeros y para Vehículos asociados a éstos, la estacionalidad es muy acentuada según variables no siempre programables, por ejemplo: (i) Fin de Semana extendido en uno u otro país por “corrimiento” de días Feriados o No Laborables, (ii) relación de costos internos que incentiven compras en uno u otro sentido de circulación, (iii) períodos frecuentes de vacaciones laborales en las actividades laborales y en coincidencia con las correspondientes a recesos escolares; (iv) festividades de Fin de Año

- Las circunstancias anteriores se distribuyen en distintas semanas del año, con énfasis en los días viernes, sábado y domingo. La relación entre momentos de máxima y mínima afluencia de Viajeros pueden presentar relación 1:20; con criticidad en el verano. La cantidad de vehículos particulares y de transporte público (sean servicios regulares de línea o contratados “ad hoc” para excursiones) siguen la misma curva anterior.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Estacionalidad de Movimientos (2)

- Para Camiones no se presentan estacionalidades marcadas en el conjunto del flujo vehicular, aunque sí puede haberlas para el transporte de determinadas mercancías, pero esos efectos se compensan entre sí. Las mayores diferencias se explican por la interrupción de la circulación por el Paso de Frontera.

- En consecuencia puede decirse que el flujo de camiones es regular y solo susceptible de modificarse profundamente por cambios en las relaciones de intercambio entre las economías de los países involucrados.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Impacto de Movimientos (1)

El presente estudio quiere identificar dos circunstancias claramente diferenciales en la operación del Paso de Frontera Cristo Redentor:

- Meses invernales o con nieve (son cuatro meses desde mayo a agosto de cada año), con probables cortes de circulación por efectos de nevadas, heladas y posteriores tiempos requeridos para realizar las tareas de rehabilitación que correspondan.

- Meses estivales o de menor riesgo de corte por nieve u otros eventos climáticos (son ocho meses desde septiembre de un año a marzo del año siguiente.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - TODA

Paso de Frontera Cristo Redentor

Impacto de Movimientos (2)

Para la primera circunstancia adquieren relevancia todas las herramientas de Alerta Temprana a Usuarios y Funcionarios, acuerdos entre Servicios de Vialidad de cada País para metodología y complementación de equipos viales, etc.

Para la segunda circunstancia, todas las debilidades operacionales son solo inherentes a problemas de Procedimientos, Coordinación, Sistemas de Información y/o Infraestructura de las instalaciones todo ello con concepto muy amplio.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (1)

- Todos los Procedimientos de Control a los que debe someterse el Viajero o Vehículo o Carga, no son unitarios sino complejos y combinados.

- Más aún, se tratan de atenciones donde se concatenan, en cierta secuencia preacordada, sucesivas e intermitentes actuaciones de un único o más Servicios, hasta culminar el Procedimiento de Control vigente, con la terminación de la última tarea componente.

- De lo anterior, los Tiempos de Atención serán, casi siempre, la sumatoria de varios tiempos de atención individuales de distintos Servicios coadyuvantes a la definición del Proceso de Control dado.

- En consecuencia, no es indiferente para la determinación del Tiempo de Atención resultante, la combinación y secuencia en que se lleven a cabo los componentes anteriores.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (2)

- En nuestro caso podrían observarse dos principios temporales ordenadores alternativos de cada Proceso de Control, a saber: (i) integralidad País de Salida – País de Entrada ó (ii) componentes específicos afines País de Salida-País de Entrada.

- Ejemplo del caso (i) es el actual diseño de los controles para Viajeros en Los Horcones, donde la secuencia es: 1. Policía Internacional y Aduana (Ch); 2. SENASA (por delegación en Gendarmería (A) y 3. Migraciones y Aduana (A).

- Ejemplo del caso (ii) sería el diseño de los mismos controles en Los Horcones según supuesta secuencia: 1. Policía Internacional (Ch) y Migraciones (A); 2. SENASA (por delegación en Gendarmería (A) y 3. Aduana (Ch) y Aduana (A)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (3)

- También en nuestro caso podrían observarse dos principios espaciales alternativos ordenadores de circulación en cada Proceso de Control, a saber: (i) Parqueo del Vehículo y seguimiento - por parte de la Persona - de todos los componentes del Proceso de Control (más allá de secuencia temporal de ordenamiento adoptada) y (ii) seguimiento de la Persona en su Vehículo – es decir sin parqueo – de todos los componentes del Proceso de Control (más allá de la secuencia temporal de ordenamiento adoptada).

- Ejemplo del caso (i) es el actual diseño de los controles para Viajeros en Vehículo Particular en Los Horcones, donde la Persona recorre las distintas casetas donde se encuentran instalados los Servicios de Control, sin descender del móvil o sin necesidad de parqueo previo.

SA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (4)

- Ejemplo del caso (ii) es el actual diseño de los controles para Viajeros en Vehículo Particular en Los Libertadores, donde la Persona debe parquear su vehículo en una zona determinada y luego recorrer a pie todas las ventanillas de los sucesivos Servicios de Control. Culminado el último trámite, retorna a su vehículo y retoma la marcha de circulación.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (5)

- Ni los criterios temporales ordenamiento secuencial, ni los espaciales de circulación son de aplicación biunívoca y universal.

- Son circunstancias favorables a la aplicación del criterio temporal (i): la posible estandarización de los Tiempos de Atención; la probabilidad de variaciones instantáneas importantes en la demanda de servicios, la escalabilidad de los recursos necesarios para la prestación de servicio anterior, la relativa brevedad del tiempo del servicio; la disponibilidad de espacios para instalar Áreas de Control Integrado.

- De lo anterior, puede por ejemplo aplicarse el criterio temporal (i) en Los Horcones y en Los Libertadores, pero no puede aplicarse en Punta de Vacas o en Uspallata o en el mismo Los Libertadores para Cargas.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (6)

- Son circunstancias favorables a la aplicación del criterio temporal (ii): la improbable estandarización de los Tiempos de Atención; la especialización de los recursos necesarios para la prestación de servicio anterior, la alta variabilidad del tiempo del servicio según la casuística de los controles a realizar.

- De lo anterior, sería conveniente aplicarse el criterio temporal (ii), en el caso de que se dispusiera de Áreas de Control Integrado, en el Puerto Seco de Los Andes y en el Puerto Seco de Mendoza.

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (7)

- Son circunstancias favorables a la aplicación del criterio espacial (ii): las restricciones de infraestructuras de grandes locales de atención a las Personas; la insuficiencia de las áreas para parqueo de vehículos; la severidad de las condiciones externas promedio en que deben realizarse los desplazamientos de las personas; los riesgos generales del área destinada a la prestación de servicios; las condiciones de seguridad general a observar en el predio tanto para Vehículos como para las Personas. realizar.

- De lo anterior, sería conveniente aplicarse el criterio espacial (ii), en todos los emplazamientos de Procesos de Control en este Paso de Frontera por la escasez de áreas de estacionamiento y espera; por la rigurosidad de las condiciones meteorológicas y por el alto riesgo ambiental; todos estos factores de alta inelasticidad.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Reflexiones previas a considerar los tiempos de circulación (8)

- A modo de ejemplo Los Andes tiene capacidad para estacionar ciento veinte camiones, Los Libertadores hasta doscientos camiones, Punta de Vacas setenta camiones y Uspallata hasta ciento veinte camiones. Todo desvío de la condición de trabajo normal, provoca inmediatamente congestionamientos a la circulación y detenciones en lugares inapropiados desde todo punto de vista.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descentralización y Desconcentración (1)

El razonamiento teórico anterior, nos lleva a concluir en las siguientes recomendaciones generales:

- Conveniencia de instalar Áreas de Control Integrado para Viajeros, diferenciando la atención de los viajeros que se desplazan en vehículos Particulares de aquellos que se desplazan en Vehículos de Transporte Público o Contratado a los efectos (tarea cumplida imperfectamente desde febrero 2003 en Los Horcones y Los Libertadores).

- De lo anterior debe hacerse una revisión crítica del funcionamiento de Los Horcones y de Los Libertadores.

IKSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descentralización y Desconcentración (2)

- Conveniencia de instalar Áreas de Control Integrado de Cargas, sin incluir procesos de desaduanamiento final propias de los Puertos Secos, diferenciando a los camiones cargados de los camiones en lastre (tarea no ejecutada).

- De lo anterior debe hacerse una revisión crítica de Los Libertadores; Punta de Vacas y Uspallata.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descentralización y Desconcentración (3)

- Conveniencia de adecuar las áreas de Puerto Seco a las demandas de Procesos de Control especializado, inclusive con incorporación de tecnologías aplicadas avanzadas y en cumplimiento con Acuerdos de Cooperación Mutua entre los Países o de cualesquiera de ellos con terceros Estados, según el expansivo flujo de mercancías (tarea en ejecución parcial a partir de la concesión para la Terminal Aduanera de El Sauce-Chile).

- De lo anterior deben revisarse la planificación del proyecto de Terminal Aduanera de El Sauce a los volúmenes de mercancías que se estimen para futuro y revisar las condiciones del Puerto Seco Mendoza.

ARGENTINA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Horcones (1)

Edificio construido sobre una formación geológica del tipo “morena inclinada”, con probables riesgos de deterioro estructural por asentamientos o deslizamientos. Se requiere disponer de los estudios geológicos - que estarían en fase final de ejecución - con un Informe Técnico exhaustivo de riesgos y recomendaciones; previo a proponer planes detallados de inversión en infraestructura.

Deben instalarse además probetas o elementos sensibles con una rutina se lectura, observación o seguimiento, para detección temprana de signos de ocurrencia de daños estructurales de riesgo identificado.

Superada la instancia técnica anterior, se trata de un Complejo aprovechable para establecer entre seis y ocho “andenes”, o líneas de trabajo continuo, para la atención de Viajeros en Vehículos Particulares.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Horcones (2)

Debe crearse un área de atención especializada para la atención de Viajeros en Vehículos de Transporte Regular o Contratados al efecto, así como para los respectivos equipajes en bodega de ómnibus.

Lo anterior debe desarrollarse sobre la Playa Pavimentada que fuera prevista, en el proyecto original de obra, para la operación de camiones con Cargas.

Mejoramiento de los entronques con la Ruta Nº 7 tanto de la Entrada, como de la Salida, a y desde Los Horcones; dado que en ambos circunstancias los vehículos deben cruzar la senda de circulación en sentido contrario, en condiciones de inadecuada de visibilidad en toda condición de clima.

Rediseño de todo el Proceso de Control para Pasajeros según criterio secuencial por especialización, según siguiente orden: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario y 3. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Horcones (3)

Para lo anterior, recálculo de dotaciones de funcionarios de Servicios necesarias y ampliación de instalaciones para su respectivo alojamiento en condiciones decorosas para las personas y dignas para la investidura funcional. Ello puede implicar la construcción de los dos módulos, pendientes del Proyecto original, para dormitorios y respectivos servicios sanitarios.

Redefinición de todo el sistema de comunicaciones del Complejo Los Horcones, integrando a todos los Servicios que en él desempeñen tareas, a las respectivas redes informáticas nacionales de esos mismos Servicios, argentinos y chilenos, en tiempo real todos los días del año.

DERECHOS RESERVADOS - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Horcones (4)

Redefinición de las responsabilidades generales por el aseo, manutención y operación de servicios generales del Complejo; no dejando de considerar la opción de traspaso de la responsabilidad al sector privado empresario. En dicha responsabilidad deben incluirse todo lo relacionado a mantenimiento de Redes internas, la provisión, mantenimiento, reparación y sustitución de equipo informático en cantidad y tipo adecuado al Modelo de Proceso de Control adoptado.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (1)

Edificio construido, en la segunda mitad de los setenta, sobre una planicie realizando un importante relleno para elevación del nivel baso. Fue ampliado en la segunda mitad de los ochenta con áreas de alojamiento para el personal. Presenta diversas deficiencias de mantenimiento (insuficiente asignación presupuestal). Se requiere disponer de los estudios geológicos, con un Informe Técnico exhaustivo de factibilidad de aprovechamiento del área denominada Planicie de la Calavera hasta desembocar en la Curva del Agua (aproximadamente algo más de dos hectáreas); previo a proponer planes detallados de inversión en infraestructura.

Deben instalarse además probetas o elementos sensibles con una rutina se lectura, observación o seguimiento, para detección temprana de signos de ocurrencia de daños estructurales en la zona de ampliación de dormitorios, pues hay varias fisuras destacadas

UIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (2)

Superada la instancia técnica anterior, se trata de un Complejo de estratégica ubicación pero de difícil aprovechamiento por su diseño constructivo original, la geometría de sus columnas de soporte y de las pantallas de hormigón armado para protección; teniendo en cuenta además que en este punto ocurre la máxima superposición de prestación de servicios de todo el Paso de Frontera, con las mayores limitaciones de infraestructura.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (3)

Debe crearse un área de atención especializada para la atención de Viajeros en Vehículos de Transporte Regular o Contratados al efecto, así como para los respectivos equipajes en bodega de ómnibus.

Lo anterior debe desarrollarse sobre la Playa No Pavimentada que se utiliza para el Control de Cargas de Salida para Argentina, sugiriendo la reubicación de éste en territorio argentino. Esa área de atención a Viajeros en Vehículos de Transporte Regular (Ómnibus), debería guardar razonable similitud de diseño ambas ACI Viajeros (Los Horcones y Los Libertadores) para complementación recíproca durante el poeríodo de obras o en circunstancias especiales.

TODOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (4)

Realizado esto, debería extremarse las posibilidades de diseño arquitectónico para “levantar” todas las instalaciones del Primer Piso del Complejo Los libertadores para instalar hasta cuatro “andenes” o líneas de atención continua a usuarios, es decir Pasajeros con Vehículo Particular, en la misma modalidad operativa que la sugerida para Los Horcones en los numerales anteriores; es decir según criterio secuencial por especialización, según siguiente orden: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario y 3. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (5)

De contarse con los estudios geológicos pertinente y un Informe Técnico favorable al aprovechamiento del área denominada Planicie de la Calavera hasta desembocar en la Curva del Agua; allí deberá emplazarse un Área para la atención de Cargas Entrada a Chile, pero en lo posible, según criterio secuencial por especialización, según siguiente orden: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario y 3. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario.

Esta instalación podría inicialmente ser sede sólo para los Servicios chilenos, para pasar en un momento dado a desempeñarse como ACI Cargas – País Entrada País Sede y reemplazando las precarias instalaciones de los Servicios argentinos en Uspallata.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - PROPIEDAD DE LA DIRA

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (6)

La anterior propuesta es, de todas maneras un segundo óptimo en cuanto a tener otra localización alternativa para el ACI Cargas – País Entrada País Sede, en un punto más bajo de Los Libertadores (evaluar áreas en Juncadillo o inmediatamente antes de Guardia Vieja) dado la ausencia de poblaciones intermedias excepto la utilización del Hotel Portillo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (7)

Para lo anterior, recálculo de dotaciones de funcionarios de Servicios necesarias (en sus distintas modalidades presentadas anteriormente) y ampliación de instalaciones para su respectivo alojamiento en condiciones decorosas para las personas y dignas para la investidura funcional. Ello tiene una alternativa de más pronta instrumentación si fuera posible adquirir y completar la construcción de un edificio de cinco niveles, inconcluso, inmediatamente antes de la Barrera Poniente o Barrera Caracoles del Complejo.

Redefinición de todo el sistema de comunicaciones del Complejo Los Libertadores, integrando a todos los Servicios que en él desempeñen tareas, a las respectivas redes informáticas nacionales de esos mismos Servicios, chilenos y argentinos, en tiempo real todos los días del año.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - PROPIEDAD INTELECTUAL

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Libertadores (8)

Se tomó conocimiento de una donación de siete mil quinientas hectáreas de CORFO a favor del Ministerio del Interior y que éste habría elevado antecedentes a la División Concesiones del MOP para el diseño del respectivo modelo de negocio.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Punta Vacas (1)

Este emplazamiento cumple una importante función de Control de Cargas entrantes a la Argentina, sin embargo las instalaciones no son tan precarias como insuficientes pues solo puede estacionar en su playa setenta camiones y recibe más de quinientos camiones diarios.

Su ubicación es cuestionada, además, por estar casi enfrente de una de las rutas de acceso al Aconcagua, grandemente visitada en el verano.

Dado las objeciones de ubicación y la insuficiencia de áreas, solo se la podría trasladar cercano a Uspallata. Sin embargo se sugiere, alternativamente, la localización en la denominada Estación Las Leñas o “Pista de Helicópteros”, levemente arriba de Los Horcones (estrictamente entre Las Cuevas y la Curva de la Soberanía)

JICA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Punta Vacas (2)

Este emplazamiento cumple una importante función de Control de Cargas entrantes a la Argentina, sin embargo las instalaciones no son tan precarias como insuficientes pues solo puede estacionar en su playa setenta camiones y recibe más de quinientos camiones diarios.

Su ubicación es cuestionada, además, por estar casi enfrente de una de las rutas de acceso al Aconcagua, grandemente visitada en el verano.

Dado las objeciones de ubicación y la insuficiencia de áreas, solo se la podría trasladar cercano a Uspallata. Sin embargo se sugiere, alternativamente, la localización en la denominada Estación Las Leñas o “Pista de Helicópteros”, levemente arriba de Los Horcones (estrictamente entre Las Cuevas y la Curva de la Soberanía)

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Punta Vacas (3)

Allí, si los estudios geológicos y las condiciones generales lo permiten, debería emplazarse un Área para la atención de Cargas Entrada a Argentina, pero en lo posible, según criterio secuencial por especialización, según siguiente orden: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario y 3. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario; diferenciando además andenes exclusivamente para camiones en lastre.

Esta instalación podría inicialmente ser sede sólo para los Servicios argentinos, para pasar en un momento dado a desempeñarse como ACI Cargas – País Entrada País Sede y reemplazando las saturadas instalaciones de los Servicios chilenos en Cargas salientes de Chile, en Los Libertadores.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Uspallata (1)

Esta es una localización de múltiples alternativas, en función de lo que sea factible construir e instalar “arriba” y del apoyo que tales obras recibieran.

En la hipótesis descrita en Los Libertadores, en ese lugar y siempre que no fuera factible hacerlo en Guardia Vieja, se instalaría el ACI Cargas entrantes a Chile – País Entrada País Sede. Si ello no ocurriera, Uspallata podría ser al Área de Control de Cargas saliendo de Argentina y atraer para sí, total o parcialmente, al Puerto Seco de Mendoza.

La Participación del Puerto Seco Mendoza es casi el 40% de la carga entrante y saliente de Argentina, respectivamente.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Uspallata (2)

En cuanto a definición predial, se sabe que no puede ser el actual por su insuficiencia y precariedad. Las alternativas son: (i) un terreno provincial muy cercano al límite agrícola; (ii) un terreno del Ejército Argentino lindero a la traza de la Ruta Nº 7 y cercano al anterior y (iii) la denominada Pampa de Uspallata, terrenos de propiedad particular y requiriendo un puente adicional sobre Río Mendoza para retomar la actual traza de la Ruta Nº 7.

Sería asentamiento también del proyectado equipo fijo para “escasear” camiones y contenedores con Rayos X; instalación demandante de energía de media tensión.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis General de Los Andes

La instalación actual es notoriamente insuficiente para el flujo de camiones actual, las condiciones de trabajo son severamente inadecuadas.

La información recibida sobre la Nueva Terminal de El Sauce, solo debería ser revisada o actualizada, en función de las proyecciones de crecimiento para Cargas que finalmente de adopte. Continuará desempeñando el rol de puerto Seco y no será alcanzado por ninguna definición de ACI Cargas.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Chile (1)

Puerto Seco Los Andes: sin cambios según proyecto licitado y adjudicado. Revisar dimensiones frente a proyecciones que se adopten.

Guardia Vieja: estacionamiento previo cercado y vigilado, para regular el tránsito de Cargas y Lastres saliendo de Chile, con una capacidad de parqueo no menor a dos días de operación normal (un mil camiones).

Guardia Vieja: ACI Cargas – País Entrada País Sede, con modelo secuencial de intervenciones según especialización, en el siguiente criterio: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero. De no poder hacer ACI, mantener características como Control Servicios Chile. De lograrse ACI, reemplaza totalmente actuales funcionalidades de Uspallata y parcialmente la de Los Libertadores.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Chile (2)

Los Libertadores: de no ser factible técnicamente la alternativa anterior, ACI Cargas – País Entrada País Sede, con modelo secuencial de intervenciones según especialización, en la secuencia: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero. De lograrse ACI, reemplaza totalmente actuales funcionalidades de Uspallata; pero debe ser posterior a la puesta en marcha del ACI Cargas- País Entrada País Sede en Estación Las Leñas. De no poder hacer ACI, mantener características como Control Servicios Chile

Los Libertadores: ACI Viajeros en Vehículo Particular – País Entrada País Sede, con modelo secuencial de intervenciones según especialización, en la secuencia: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Chile (3)

Los Libertadores: ACI Viajeros en Vehículo de transporte Regular o Contratados al efecto, con parqueo de los vehículos y revisión no intrusita del equipaje en bodega; con modelo secuencial de intervenciones según especialización para la atención de los respectivos Pasajeros, con siguiente criterio: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero.

Nota: las dos anteriores son áreas completamente diferenciadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Argentina (1)

Los Horcones: ACI Viajeros en Vehículo Particular – País Entrada País Sede, con modelo secuencial de intervenciones según especialización, con siguiente criterio: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero.

Los Horcones: ACI Viajeros en Vehículo de transporte Regular o Contratados al efecto, con parqueo de los vehículos y revisión no intrusita del equipaje en bodega; con modelo secuencial de intervenciones según especialización para la atención de los respectivos Pasajeros, con siguiente criterio: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero.

Nota: las dos anteriores son áreas completamente diferenciadas.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Argentina (2)

Estación Las Leñas: ACI Cargas – País Entrada País Sede, con modelo secuencial de intervenciones según especialización, en el siguiente criterio: Trámite migratorio-Control Sanitario y Trámite Aduanero; con andenes diferenciales para camiones en lastre. De no poder hacer ACI, mantener características como Control Servicios Argentina. De lograrse ACI, reemplaza totalmente actuales funcionalidades de Punta de Vacas y parcialmente la de Los Libertadores.

Uspallata: estacionamiento previo cercado y vigilado, para regular el tránsito de Cargas y Lastres saliendo de Chile, con una capacidad de parqueo no menor a ocho días de operación normal (cuatro mil camiones).

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Reubicaciones en Argentina (3)

Uspallata: trasladar, total o parcialmente, Puerto Seco Mendoza e instalar equipo de escaneo camiones y contenedores por Rayos X. Puede estar asociado o no con la traza del antiguo Ferrocarril Trasandino y con el estacionamiento previo del literal anterior.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos particulares (1)

Recomendando la adopción, en ambos ACI, de la secuencia temporal por especialización técnica, según criterio: 1. trámite migratorio, 2. control sanitarios y 3. trámite aduanero; sin parqueo previo del vehículo, debe:

- Hacerse un Estudio de Trabajo detallado para determinación del Tiempo de Atención de cada elemento de este Proceso de Control.

- Diseñar andenes de trabajo que, para este Proceso de Control, deberían tener dos o tres estaciones de trabajo consecutivas. La cantidad de andenes de trabajo será consecuencia de otro estudio específico.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos particulares (2)

- Estimando al trámite migratorio como el más extenso, debe procurarse la digitación una sola vez de los datos contenidos en los documentos de identidad, compartiendo ambos Servicios la información al instante para respetivo comparación de Bases con Restricciones a la Salida y a la Entrada, respectivamente; dándoselas aprobaciones en el mismo orden.

- Puede identificarse andenes para atención diferenciada de vehículos en los cuales viajan Menores de Edad, por las particularidades de controles adicionales en estos casos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos particulares (3)

El elemento control sanitario, básicamente con revisión de cabina y/o de equipaje, puedes ser coordinado y simultáneo con el aduanero.

El elemento trámite aduanero debe procurarse la digitación una sola vez de los datos requeridos, compartiendo ambos Servicios la información al instante para respetivo comparación de Bases con Restricciones a la Salida y a la Entrada, respectivamente; dándoselas aprobaciones en el mismo orden.

El elemento de trámite aduanero también puede contener selectivamente, una instancia de revisión física del equipaje.

Ambos elementos anteriores podrían hacerse en una Estación de Trabajo única, compartiendo equipo de inspección no intrusita para equipajes menores cada dos andenes contiguos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos de Transporte Regular o Contratado (1)

Recomendando la adopción, en ambos ACI, de la secuencia temporal por especialización técnica, según criterio: 1. trámite migratorio, 2. control sanitarios y 3. trámite aduanero; con parqueo previo del vehículo, debe:

- Hacerse un Estudio de Trabajo detallado para determinación del Tiempo de Atención de cada elemento de este Proceso de Control.

- Diseñar andenes de trabajo para este Proceso de Control, donde se estacione cada ómnibus, haya personal de que traslade le equipaje desde la bodega del vehículo a las cintas transportadoras, por éstas hasta los equipos de Inspección No Intrusiva y retornen al punto, para ser cargados nuevamente en bodega.

- La cantidad de andenes de estacionamiento de ómnibus y similares será consecuencia de otro estudio específico.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos de Transporte Regular o Contratado (2)

- Estimando al trámite migratorio como el más extenso, debe procurarse evitar la digitación de los datos contenidos en los documentos de identidad de los pasajeros, el que debería ser enviado por correo electrónico al comienzo de viaje por la Empresa Transportadora, haciéndose solo el chequeo de correspondencia entre documentos y la información ya ingresada.

- Ésta podrá haber sido comparada por ambos Servicios con las respectivas Bases con Restricciones a la Salida y a la Entrada, respectivamente; dándoselas aprobaciones en el mismo orden.

© DIRECTEMAR - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Procesos de Control sobre viajeros en vehículos de Transporte Regular o Contratado (3)

- Los equipajes de bodega, deberán estar identificados en forma biunívoca con el pasajero, a nivel del mismo informe de correo electrónico y sólo se requerirá la presencia del pasajero cuyo equipaje o bulto haya sido observado en la instancia de revisión técnica no intrusiva.

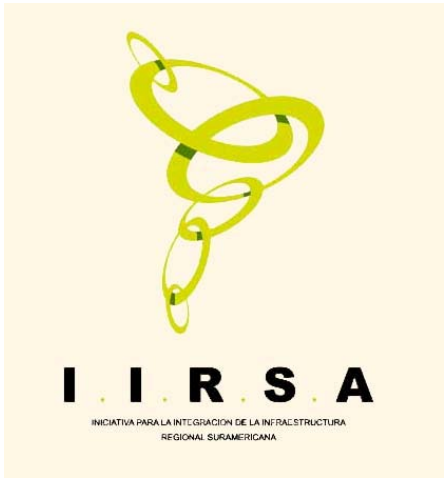
- Se preverán áreas de espera para los pasajeros que hayan cumplido con el trámite migratorio y previo a embarcar nuevamente en los ómnibus respectivos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA

Fase II – Etapa II

Complejo Cristo Redentor

Recomendaciones Consensuadas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (1)

1. La facilitación en los Pasos de Frontera fue incluida por los presidentes sudamericanos como un proceso sectorial en el marco de IIRSA.

2. Los Pasos de Frontera, al igual que los Ejes de Integración definidos en la iniciativa, son u elemento articulador de suma importancia en los procesos de integración entre los países.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (2)

3. Parte importante de las ineficiencias que se verifican en el transporte internacional de Cargas, se explican en la ineficaz operatoria y/o en la carencia de equipamiento e infraestructura adecuada en los Pasos de Frontera.

4. Cualquiera sea la evolución de los procesos de integración, es necesario incrementar la eficiencia en los Pasos de Frontera generando una genuina mayor competitividad de las producciones nacionales.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (3)

5. La resolución de estos problemas, más allá de las restricciones financieras que puedan afectarlos, está dentro de las facultades y grados de libertad de los Estados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (4)

¿Por qué mejorar el funcionamiento de un Paso de Frontera?

•Beneficio para los pasajeros y consumidores de las mercancías comercializadas.
•Reducción de los costos generalizados del transporte.
•Mayor competitividad de las producciones nacionales.
•Mayor transparencia y calidad de los controles que garanticen la integridad de las políticas fiscales, sanitarias, de seguridad y de interés público en general.
•Mayor eficiencia en la gestión pública, que promueve similar comportamiento en los agentes privados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (5)

Definición de Paso de Frontera

"Conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas y/o mercancías transportadas puedan atravesar los límites entre dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las normativas nacionales de los mismos".

IIRSA / TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (6)

Un Paso de Frontera "posible y deseable" debe permitir:

- Que los servicios de los distintos organismos o servicios 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, eficacia y eficiencia.

- Que los agentes privados cuenten con la disponibilidad de espacios y servicios adecuados para sus tareas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Contexto general y antecedentes (7)

- Que los usuarios dispongan de las condiciones y servicios necesarios durante su estadía en el mismo, tanto para sí mismos como para los vehículos, los equipajes y las cargas.

- El Paso de Frontera “deseable” asimismo es aquel que, por su desempeño, minimiza los costos generalizados de la cadena logística del comercio internacional.

- La materialización del Paso de Frontera “deseable” no requiere cambios de normativa vigente; solo disposición política y capacidad de gestión para implementarlos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Elementos constitutivos del Paso de Frontera "deseable" (1)

o Existencia de centros de control integrados para el transporte de cargas y pasajeros;

o Integración física y funcional de los controles que permita que el vehículo y las mercancías se "detengan una sola vez";

o Infraestructura apta para el desarrollo de todas las modalidades aduaneras consagradas en la legislación aplicable;

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Elementos constitutivos del Paso de Frontera "deseable" (2)

o Cantidad y perfil de personal adecuados en cada repartición, estimado de acuerdo a los estándares que surgen de las rutinas consagradas de control;

o Intercambio de datos automático entre los sistemas informáticos de los entes similares de ambos países;

o Sistema automatizado de Control de Gestión de la labor realizada por cada organismo y por los particulares, accesible por los distintos actores involucrados en forma directa o indirecta;

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Elementos constitutivos del Paso de Frontera “deseable” (3)

o Desarrollo de un espacio de capacitación continua con los distintos actores internos y externos de los Pasos de Frontera;

o Existencia de u administrados o gerente del espacio de controles integrados, nombrado de común acuerdo por ambos países limítrofes y

o Existencia de un Consejo Consultivo conformado por los organismos y usuarios privados del Paso de Frontera.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Índice Temático Particular

- Descripción Geográfica.
- Localizaciones del Proceso de Control.
- Descripción Cuantitativa.
- Descripción de Infraestructuras Físicas.
- Factor Humano.
- Caracterización del Proceso de Control.
- Análisis Crítico y General del Sistema Cristo Redentor.
- Propuesta para mejorar el Proceso de Control.
- Propuesta para mejorar las Infraestructuras Físicas.
- Conclusiones sobre posibles Relocalizaciones del Proceso de Control.
- Otros temas sobre los cuales plantear Mejoras.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Geográfica Sistema Cristo Redentor (1)

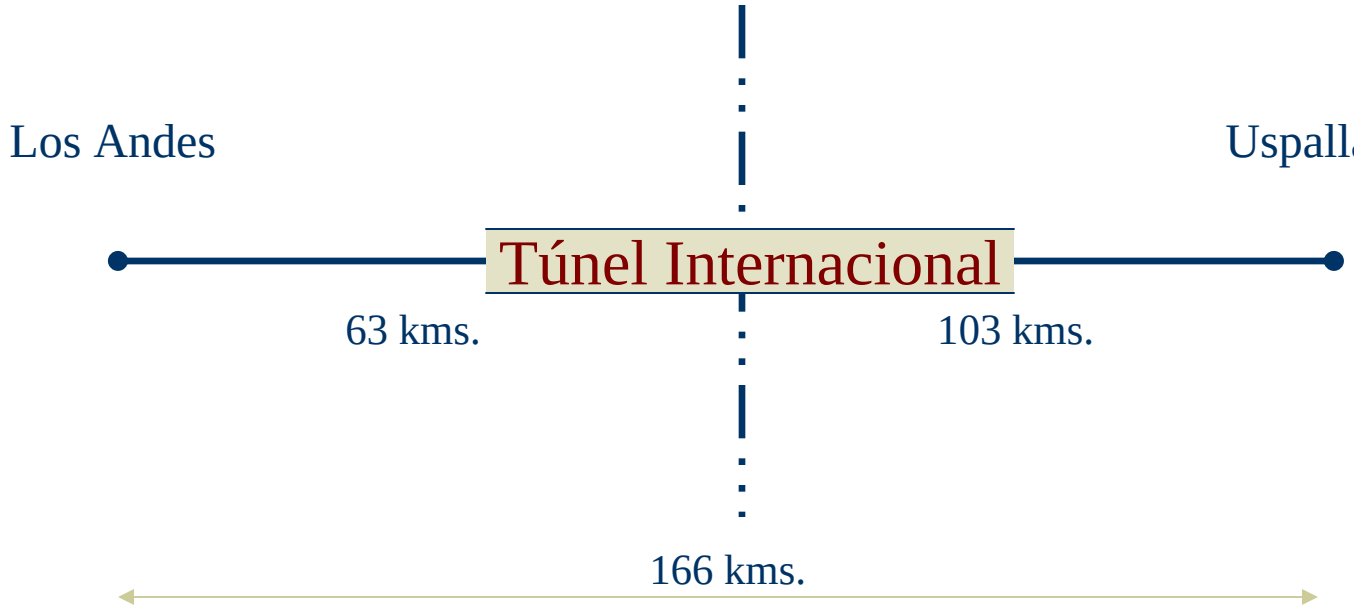
Comprende el Paso de Frontera y el corredor vial que atraviesa la Cordillera, los Centros Poblados Estables a su vera y los puntos de localización de los Procesos de Control Físico.

De un análisis crítico y general, se procurará consensuar alternativas de relocalización, o reubicación, de algunos de esos Procesos de Control.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS ©

Paso de Frontera Cristo Redentor

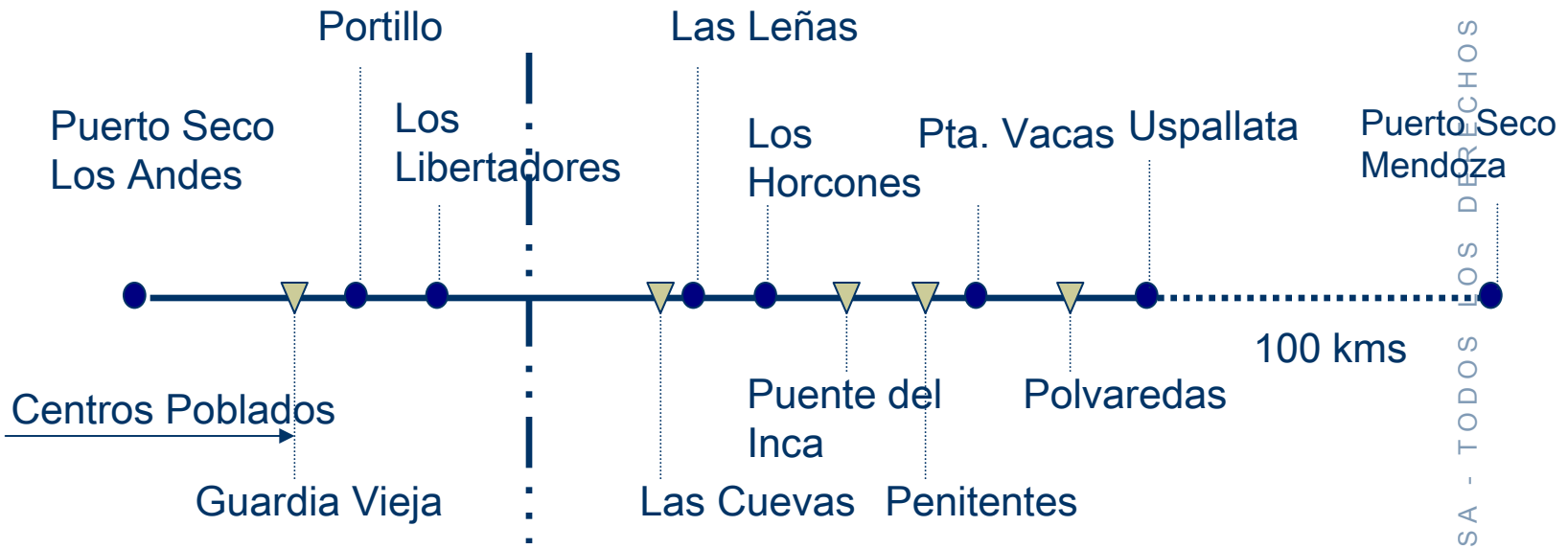
Descripción Geográfica Sistema Cristo Redentor (2)



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Geográfica Sistema Cristo Redentor (3)



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Localización Proceso Control Viajeros entrada Chile

Nota: Además paga un primer peaje a Vialidad (RA) antes Túnel Internacional

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Localización Proceso Control Viajeros entrada Argentina

Servicios Control de Chile	Organismos Control de Argentina
Policía Internacional (Chile)	Migraciones (RA)
Aduana (Chile)	Aduana (RA)
No aplica	SENASA/Gendarmería (RA)
No aplica	Transp./Gendarmería (RA)
No aplica	Vialidad/Peaje (RA)(no aplica)
No aplica	Gendarmería/Seguridad (RA)
No aplica	Gendarmería/Coordinación (RA)

Nota: Nunca paga peaje

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Localización Proceso Control Cargas entrada Chile

Mendoza Puerto Seco (RA)	Aduana (RA)
Uspallata (RA)	Migraciones (RA) Aduanas (RA) Transp./Gendarmería (RA) SENASA (RA)
Túnel Internacional (RA)	Vialidad/Peaje (RA)
Los Libertadores (Chile)	Vialidad/Peaje (Chile) Policía Internacional (Chile) Transp./Aduana (Chile) SAG (documental cargas) (Chile) Aduana (revisión cabina) (Chile) SAG (revisión cabina) (Chile)
Los Andes Pto. Seco (Chile)	Aduana (Chile) SAG (Chile) Salud (Chile)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Localización Proceso Control Cargas entrada Argentina

Los Andes Pto. Seco (Chile)	Aduana (Chile) SAG (Chile)
Los Libertadores (Chile)	Policía Internacional (Chile) Aduana (Chile) SAG (documental cargas) (Chile) Aduana (revisión) (Chile)
Punta de Vacas (RA)	Migraciones (RA) Aduana (RA) Transp./Gendarmería (RA) Aduana (revisión) (RA)
Uspallata (RA)	SENASA (RA)
Mendoza Puerto Seco (RA)	Aduana (RA)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen Localización Procesos de Control en Sistema Cristo Redentor

Sistema Fronterizo Chileno	Sistema Fronterizo Argentino
Los Andes+Los Libertadores +Los Horcones	Los Libertadores+ Los Horcones+Pta. de Vacas+Uspallata+Mendoza

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Viajeros (1)

- para 2004 cruzaron aprox. 800.000 viajeros y 250.000 vehículos asociados a viajeros en cada sentido, a un promedio aritmético simple de 2.700 viajeros diarios y 900 vehículos diarios en cada sentido.

- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, el crecimiento es del 4 % anual para viajeros y 8% para vehículos.

- deberá acordarse una tasa de crecimiento para dimensionar instalaciones en una proyección a largo plazo

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Viajeros (2)

- para Viajeros y para Vehículos asociados a éstos, la estacionalidad es muy acentuada según variables no siempre programables, por ejemplo:

  (i) fin de semana extendido en uno u otro país por "corrimiento" de días Feriados o No Laborables,
  (ii) relación de costos internos que incentiven compras en uno u otro sentido de circulación,
  (iii) períodos coincidentes con las vacaciones correspondientes a recesos escolares;
  (iv) festividades de Fin de Año

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Viajeros (3)

IIRSA. TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- las circunstancias anteriores se distribuyen en distintas semanas del año pero con énfasis en los días viernes, sábado y domingo de una semana dada. La relación entre días de máxima y mínima afluencia de Viajeros, de un mimo fin de semana, pueden presentar relación 20:1; con criticidad estacional en el verano. La cantidad de vehículos particulares y de transporte público (sean servicios regulares de línea o contratados para excursiones) siguen la misma curva anterior de Viajeros.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Cargas entrantes a Chile (1)

- para 2000 alcanzó a 1.561.550 toneladas en 81.092 camiones cargados, con promedio 19,3 toneladas cada uno.

- para 2004 alcanzó a 3.483.754 toneladas en 159.025 camiones cargados, con promedio 21,9 toneladas cada uno.

- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, el crecimiento es del 15 % anual acumulativo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Cargas entrantes a Argentina (2)

- para 2000 alcanzó 916.150 toneladas en 42.950 camiones cargados con promedio 22,3 toneladas cada uno.

- para 2004 alcanzó 913.300 toneladas en 40.120 camiones cargados con promedio 22,7 toneladas cada uno.

- para la serie 1997 a 2004, ambos inclusive, el crecimiento es menor al 2% anual acumulativo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Cargas (3)

- Para Camiones no se presentan estacionalidades marcadas en el conjunto del flujo vehicular, aunque sí puede haberlas para el transporte de determinadas mercancías, pero esos efectos se compensan entre sí.

- En consecuencia, el flujo de camiones es razonablemente regular a lo largo del año y sólo susceptible de modificarse profundamente por cambios en las relaciones de intercambio entre las economías de los países involucrados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa Movimiento de Cargas (4)

- la cantidad de camiones en lastre, en dirección Argentina – Chile, se ha estabilizado en algo menos del 2 % del flujo anual

- se observa que la cantidad de camiones en lastre, en dirección Chile – Argentina, ha alcanzado algo más del 70 % del flujo anual.

- deberá acordarse una tasa de crecimiento (camiones cargados y en lastre) para dimensionar instalaciones en una proyección a largo plazo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa de Movimientos en General (1)

Se identifican dos circunstancias claramente diferenciales en la operación del Paso de Frontera Cristo Redentor:

- meses invernales o con nieve (son cuatro meses desde mayo a agosto de cada año), con probables cortes de circulación por efectos de nevadas, heladas y posteriores tiempos requeridos para realizar las tareas de despeje que correspondan.

- meses estivales o de menor riesgo de corte por nieve u otros eventos climáticos (son ocho meses desde septiembre de un año a abril del año siguiente). Son los meses de mayor desafío por mayor demanda, donde la diferencia se origina en la cuantía incremental de Viajeros

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Cuantitativa de Movimientos en General (2)

- durante todo el año los problemas operacionales del Paso de Frontera Cristo Redentor son inherentes a Procedimientos, Coordinación, Sistemas de Información y/o a Infraestructura de las instalaciones; todo ello en un sentido muy amplio.

- para los meses invernales, a los problemas anteriores se agregan las necesidades de herramientas de Alerta Temprana a Usuarios y Funcionarios, acuerdos entre Servicios de Vialidad de cada País para metodología de despeje y complementación de equipos viales, etc.

.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Infraestructura de Los Horcones

• edificio construido sobre una formación geológica del tipo “morena inclinada”, con probables riesgos de deterioro estructural por asentamientos o deslizamientos. Se requiere disponer de los estudios geológicos - que estarían en fase final de ejecución - con un Informe Técnico exhaustivo de riesgos y recomendaciones; previo a proponer planes detallados de inversión en infraestructura.

• deben instalarse además probetas o elementos sensibles con una rutina de lectura, observación o seguimiento, para detección temprana de signos de ocurrencia de daños estructurales de riesgo identificado.

• superada la instancia técnica anterior, se trata de un Complejo aprovechable para establecer entre seis y ocho “andenes”, o líneas de trabajo continuo, para la atención de Viajeros en Vehículos Particulares.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Infraestructura de Los Libertadores (1)

• edificio construido en la segunda mitad de los setenta, sobre una planicie realizando un importante relleno para elevación del nivel base. Fue ampliado en la segunda mitad de los ochenta con áreas de alojamiento para el personal. Presenta diversas necesidades de mantenimiento (insuficiente asignación presupuestal). Se requiere disponer de los estudios geológicos, con un Informe Técnico exhaustivo de factibilidad de aprovechamiento del área denominada Planicie de la Calavera hasta desembocar en la Curva del Agua (aproximadamente algo más de dos hectáreas); previo a proponer planes detallados de inversión en infraestructura.

• deben instalarse, además, probetas o elementos sensibles con una rutina se lectura, observación o seguimiento, para detección temprana de signos de ocurrencia de daños estructurales en la zona de ampliación de dormitorios, pues hay varias fisuras destacadas.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Infraestructura de Los Libertadores (2)

• superada la instancia técnica anterior, se trata de un Complejo de estratégica ubicación pero de difícil aprovechamiento por su diseño constructivo original, la geometría de sus columnas de soporte y de las pantallas de hormigón armado para protección contra avalanchas; teniendo en cuenta además que en este punto ocurre la máxima superposición de prestación de servicios de todo el Paso de Frontera, con las mayores limitaciones de infraestructura.

IIRSA JTCO LOS LIBERTADORES TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Infraestructura de Punta de Vacas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- este emplazamiento cumple una importante función de Control de Cargas entrantes a la Argentina, sin embargo las instalaciones son tan precarias como insuficientes, pues sólo pueden estacionar en su playa setenta camiones y recibe más de quinientos camiones diarios.

- su ubicación es cuestionada, además, por estar casi enfrente de una de las rutas de acceso al Aconcagua, grandemente visitado en el verano por Viajeros Turistas.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Descripción Infraestructura de Uspallata

• esta localización tiene pocos años de funcionamiento y surge como desdoblamiento de las actuaciones que se realizaban únicamente en Punta de Vacas y que por insuficiencia extrema de espacio de estacionamiento de camiones en circunstancias climáticas extremas, generaron una fuerte protesta gremial de los camioneros. Como conclusión, se resolvió dividir lo relativo al trámite de exportación de cargas de la Argentina

• los organismos de control trabajan en forma inadecuada en locales pertenecientes al complejo de construcciones aledaño a una Estación de Servicio, siendo el patio de ésta la playa de estacionamiento de los camiones salientes de Argentina. Tanto del punto de vista físico, como jurídico y procedimental, la actual localización de Uspallata es de “extrema” precariedad.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - INSTITUTO -

Paso de Frontera Cristo Redentor

Factor Humano (1)

- en ambos países se carece de una política de personal para funcionarios que se desempeñan en la “montaña”, común a todos los Servicios.

- como consecuencia cada Servicio aplica sus propias políticas, con matices claramente diferenciales entre sí (frecuencia y duración de asignación de tareas en la montaña, viáticos, uniformes especiales, otras compensaciones diversas).

- en Argentina, la gran distancia desde las diversas localizaciones del Proceso de Control y la ciudad de Mendoza, hace que sea escasísimo el personal permanente en tales ámbitos de trabajo, siendo que la mayoría es personal ocasional, aunque con cierta regularidad.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Factor Humano (2)

- ello ratifica la conveniencia de que los Procedimientos se modernicen y estandaricen al máximo, para evitar que la rotación de funcionarios afecten la calidad de Atención al Usuario y/o la Calidad del Control mismo.

- en Chile, la cercanía a la ciudad de Los Andes permite mantener una mejor estabilidad de recurso humano en la función.

- el crecimiento de los flujos de circulación (Viajeros, Vehículos, Mercancías) ha llevado a incrementar las dotaciones asignadas por los Servicios de Control, pese a las graves deficiencias locativas. Si bien ese déficit es no discutible, debe racionalizarse el requerimiento de funcionarios para no “sobredimensionar” las carencias de infraestructura de apoyo.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Factor Humano (3)

- el diseño arquitectónico de Los Horcones y Los Libertadores, tiene aspectos diversos a mejorar en pos de una mejor integración de los funcionarios, más allá de sus horarios de trabajo. Un tema muy sensible es el relativo a la condición de descanso y a los tiempos de distracción y esparcimiento.

- la posible relocalización de ciertos elementos del Proceso de Control, disminuiría la severidad ambiental en que se desempeñan ciertas tareas y, paralelamente, impactaría como principio de racionalización de las inversiones marginales.

- estandarizados que fueran los Procedimientos sobre soportes de tecnología aplicada modernos y confiables, deberá actuarse sobre la capacitación de los funcionarios de los Servicios de Control y abrir la posibilidad de reconocimiento recíproco de destrezas y capacidades adquiridas.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Factor Humano (4)

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- siendo que los incentivos económicos son un componente importante para que las personas se avengan a trabajar en condiciones inadecuadas, la relocalización del emplazamiento de los elementos de los Procesos de Control no deberían ir contra de esta expectativa de ingreso mayor que las personas tienen.

- analizar posibles restricciones en la atención de circunstancias que afecten a los funcionarios que trasponen la frontera para el ejercicio de sus funciones; pues lo hacen – en la mayoría de los casos - en calidad de “invitados” del Servicio homónimo local.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Caracterización del Proceso de Control Físico (1)

- todos los Procesos de Control a los que debe someterse el Viajero o Vehículo o Carga, no son únicos sino complejos y combinados.

- más aún, se tratan de atenciones donde se concatenan - en cierta secuencia preacordada - sucesivas e intermitentes actuaciones de un mismo o varios Servicios, hasta culminar el Proceso de Control vigente con la terminación de la última tarea componente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Caracterización del Proceso de Control Físico (2)

- de lo anterior, los Tiempos de Atención serán, casi siempre, la resultante de varios tiempos de atención individuales de distintos Servicios coadyuvantes a la definición del Proceso de Control dado.

- en consecuencia, no es indiferente, para la determinación del Tiempo de Atención resultante, la composición de cada tarea del Proceso de Control ni la combinación y secuencia en que se lleven a cabo los componentes anteriores.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Caracterización del Proceso de Control Físico (3)

En las ACI (Área de Control Integrado), hay dos formas de ordenamiento temporal:

(i) País de Salida y luego País de Entrada (actúan todos los organismos de control del país de salida - habitualmente huésped en la ACI - y luego todos los organismos de control del país de entrada - habitualmente locatario en la ACI -) ó

(ii) componentes específicos afines País de Salida - País de Entrada (actúa cada "par" de organismos de control afines en la secuencia País de Salida – País de Entrada; según un orden preestablecido en la lógica del proceso de control)

OBRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Caracterización del Proceso de Control Físico (4)

En las ACI también hay dos formas de <u>ordenamiento espacial</u>:

(i) seguimiento de la Persona en su Vehículo – es decir sin parqueo – de todos los componentes del Proceso de Control (más allá de la secuencia temporal de ordenamiento adoptada)

(ii) parqueo del Vehículo y seguimiento - por parte de la Persona - de todos los componentes del Proceso de Control o ventanillas de atención al usuario (más allá de secuencia temporal de ordenamiento adoptada).

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis Crítico y General del Sistema Cristo Redentor (1)

- **Ambos países – Argentina y Chile - han incorporado el concepto Área de Control Integrado (ACI) para Viajeros y consideran conveniente su extensión a Cargas.**

- **Las restricciones del terrenos a todo lo largo del "corredor" Cristo Redentor, hacen inviable un ACI con integración total de controles o de Cabecera Única.**

- **Se confirma, en consecuencia, el modelo de ACI País de Entrada – País Sede como el deseable para ambos tipos de movimientos (Viajeros y Carga).**

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis Crítico y General del Sistema Cristo Redentor (2)

- **Toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de las ACI cargas debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a:**

  Proceso + Infraestructura + Operación

- **Podrá diseñarse una escalabilidad de objetivos en el perfeccionamiento de los ACI Viajeros o en el establecimiento de los ACI Cargas, donde objetivos parciales puedan alcanzarse sucesivamente.**

- **Se reconoce como restricción institucional, la permanencia del SAG en Los Libertadores como presencia emblemática y técnica en la defensa del status sanitario de Chile.**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis Crítico y General del Sistema Cristo Redentor (3)

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- **Se tomó conocimiento del proyecto de reactivación del Ferrocarril Trasandino, pero se desconocen las característica concretas de este proyecto.**

- **Dadas ciertas condiciones de "incertidumbre geológica", y en aplicación de criterio conservador, se acuerda mantener el ACI Viajeros País Entrada Chile en Los Libertadores y el ACI Viajeros País Entrada Argentina en Los Horcones; aún a riesgo de no aprovechar esta última localización en su máxima potencialidad.**

Paso de Frontera Cristo Redentor

Análisis Crítico y General del Sistema Cristo Redentor (4)

- **Los Andes Puerto Seco y Mendoza Puerto Seco, no forman parte del modelo a analizar.**

- **Los Libertadores es la localización mas crítica del Sistema Cristo Redentor y, por ende, cualquier alternativa debe propender a la desconcentración de algunos de los controles que allí se realizan.**

- **Punta de Vacas, por su insuficiente espacio sin posibilidades de expansión, no permite ser incluído en ninguna de las soluciones a proponer.**

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Propuesta Mejoras en Procesos de Control

De la ideas rectoras contenidas en el análisis crítico y general del Sistema Cristo Redentor anterior, se hacen propuestas para el mejoramiento de los Procesos de Control destinados a:

- Viajeros en vehículos particulares
- Viajeros en vehículos de transporte regular o contratado
- Cargas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos particulares (1)

Se recomienda en ambas ACI Viajeros en Vehículos Particulares:

- **Secuencia temporal según pares de organismos específicos afines.**

- **Secuencia espacial según seguimiento del trámite desde el Vehículo Particular, sin parqueo.**

- **Orden del proceso de control según criterio: 1. trámite migratorio, 2. control sanitario, 3. control de transporte y 4. trámite aduanero.**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos particulares (2)

Para viabilizar las propuestas anteriores deben realizarse las siguientes actividades:

- hacer un estudio detallado para determinación del Tiempo de Atención de cada elemento del Proceso de Control.

- diseñar andenes que deberían tener dos o tres estaciones de trabajo consecutivas.

- la cantidad de andenes de trabajo será consecuencia del tiempo unitario de atención y de la cantidad actual y proyectada de usuarios.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos particulares (3)

• estimando al trámite migratorio como el más extenso, si perjuicio de lo extenso que pueda ser el control del SAG en equipaje y cabina del vehículo en Los Libertadores, debe procurarse la digitación una sola vez de los datos contenidos en los documentos de identidad de los Viajeros, compartiendo ambos Servicios Migratorios la información, para aprobación sucesiva de la Salida y Entrada de las personas.

• puede diferenciarse andenes para atención de vehículos en los cuales viajan Menores de Edad, por las particularidades de controles adicionales en estos casos.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos particulares (4)

- el control sanitario, básicamente con revisión de cabina y/o de equipaje, puedes ser coordinado y simultáneo con el aduanero.

- el trámite aduanero debe procurar la digitación una sola vez de los datos requeridos del Vehículo, compartiendo ambos Servicios Aduaneros la información, para aprobación sucesiva de la Salida y Entrada de los vehículos.

- ambos controles físicos sobre equipajes podrán realizarse, compartiendo equipo de inspección no intrusiva para bultos menores, cada dos andenes contiguos.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos de transporte (1)

Se recomienda en ambas ACI Viajeros en Vehículos de Transporte:

- **Secuencia temporal según pares de organismos específicos afines**

- **Secuencia espacial según seguimiento del trámite por la persona , con parqueo del Vehículo de Transporte Regular o Contratado**

- **Orden del proceso de control según criterio: 1. trámite migratorio, 2. control sanitarios, 3. control de transporte y 4. trámite aduanero**

TIRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos de transporte (2)

Para viabilizar las propuestas anteriores deben realizarse las siguientes actividades:

- hacer un estudio detallado para determinación del Tiempo de Atención de cada elemento del Proceso de Control.

- diseñar andenes de trabajo para estacionamiento de cada ómnibus, donde haya personal que traslade el equipaje desde la bodega del vehículo a las cintas transportadoras, por éstas hasta los equipos de Inspección No Intrusiva y retornen al punto inicial, para ser cargados nuevamente en bodega de los ómnibus.

- la cantidad de andenes de trabajo será consecuencia del tiempo unitario de atención, de la cantidad actual y proyectada de usuarios.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos de transporte (3)

- los equipajes de bodega, deberán estar identificados en forma biunívoca con el pasajero, a nivel de la misma Lista de Pasajeros y sólo se requerirá la presencia del pasajero cuyo equipaje o bulto haya sido observado en la instancia de revisión técnica sanitaria y/o aduanera.

- se preverán áreas de espera para los pasajeros que hayan cumplido con el trámite migratorio, previo a embarcar nuevamente en los ómnibus respectivos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos Viajeros en vehículos de transporte (4)

• estimando el trámite migratorio como el más extenso, debe procurarse evitar la digitación “in situ” de los datos contenidos en los documentos de identidad de los pasajeros. Deberá enviarse Lista de Pasajeros por vía electrónica, previa al arribo del medio de transporte, haciéndose solo el chequeo - o comparación - entre documentos de las personas y la información ya ingresada.

• esta Lista de Pasajeros anticipada electrónicamente será compartida ambos servicios de control migratorio, para aprobación sucesiva de la Salida y Entrada de las personas.

DERECHOS RESERVADOS - TODOS LOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos para Cargas (1)

Se recomienda en ambas ACI Cargas futuras:

- **Secuencia temporal según pares de organismos específicos afines.**

- **Secuencia espacial según seguimiento del trámite desde el Camión, sin parqueo.**

- **Orden del proceso de control según criterio: 1. trámite migratorio, 2. control sanitarios, 3. control de transporte y 4. trámite aduanero.**

- **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 MIC/DTA.**

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos para Cargas (2)

Para viabilizar las propuestas anteriores deben realizarse las siguientes actividades:

• hacer un estudio detallado para determinación del Tiempo de Atención de cada elemento del Proceso de Control, en sus distintas variantes evolutivas: control manual del MIC/DTA actual en Chile, ingreso MIC/DTA en red LAN del SIM por ATA actual en Argentina, disponibilidad previa e informática del mismo.

• diseñar andenes de trabajo para Camiones en Lastre que, para este Proceso de Control, deberían tener al menos dos estaciones de trabajo consecutivas.

TRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos para Cargas (3)

• diseñar, al menos, un andén de trabajo para Camiones Cargados con Sustancias Peligrosas que, además de las al menos dos estaciones de trabajo consecutivas, dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros

• diseñar andenes de trabajo para los otros Camiones Cargados que, para este proceso de Control, deberían tener al menos tres estaciones de trabajo consecutivas.

• la cantidad de andenes de trabajo para camiones en lastre, cargados o con sustancia peligrosas, será consecuencia del tiempo unitario de atención, de la cantidad actual y proyectada de usuarios.

INTIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos para Cargas (4)

• la primera estación de trabajo corresponderá al Control Migratorio y su conceptualización será similar en todos los casos. Debe procurarse la digitación una sola vez de los datos contenidos en los documentos de identidad de los conductores de los vehículos de carga, compartiendo ambos servicios de control migratorio la información, para aprobación sucesiva de la Salida y Entrada de dichas personas.

• en la segunda y siguientes estaciones de trabajo, se deberán minimizar los controles documentales “in situ” (de transporte, sanitarios y aduaneros), pues en caso de ser éstos necesarios o la revisión física de las mercancías, los camiones cargados deberán pasar a un área de estacionamiento específica a esos efectos.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora de Procesos para Cargas (5)

• los andenes de trabajo dispondrán de plataformas elevadas transversales para inspección visual superior, simultánea a la revisión de cabina, compartimientos y sellos o precintos (Sanidad + Aduana).

• además habrá espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (incompletitud de documentación; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones).

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Mejoras de los Procesos (1)

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- las ACI de Viajeros están instaladas y consolidadas en la aceptación de los funcionarios de los Servicios y en los Usuarios. La propuesta de mejora afecta a las Empresas de Transporte Regular por obligatoriedad de envío de la Lista de Pasajeros electrónica y de identificación de equipajes en la misma.

- para instalar ACI Cargas, debe realizarse una ambiciosa modernización de Procedimientos, trasladando al privado la responsabilidad de poner anticipadamente la información de su operación de transporte, a disposición de los Servicios de Control, en la forma en que estos determinen (MIC/DTA electrónico previo al arribo del medio de transporte a la localización del Proceso de Control).

Paso de Frontera Cristo Redentor

Resumen de Mejoras de los Procesos (2)

- deberá procurarse que las sucesivas mejoras de proceso sean paralelas y comunes en ambos países y en lo posible, armonizadas con estándares internacionales de uso corriente.

- a consecuencia de lo anterior, disminuirá drásticamente la componente administrativa de los procesos de control, disminuyendo los Tiempos de Atención al Usuario y los requerimientos de personal. En consecuencia, también tendrá impacto en el presupuesto de adecuación de infraestructuras.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Horcones (1)

Para sustentar las mejoras de proceso sugeridas anteriormente, a la vez que subsanar las deficiencias presentes en las capacidades locativas y de servicio del edificio, se propone:

- crear área de atención especializada para atención de Viajeros en Vehículos de Transporte Regular o Contratados, así como para los respectivos equipajes en bodega de ómnibus.

- aprovechar Playa Pavimentada que fuera prevista para camiones con Cargas en el proyecto original de este complejo.

- mejorar los entronques de los Accesos a este Complejo con la Ruta Nº 7, tanto de Entrada como de Salida al mismo; dado que en ambas casos los vehículos deben cruzar la senda de circulación en sentido contrario, con inadecuada visibilidad en toda condición de clima.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Horcones (2)

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

• rediseñar estaciones de trabajo según criterio: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario, 3. control de transporte y 4. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario.

• recalcular dotaciones de funcionarios de Servicios y ampliación de instalaciones para su respectivo alojamiento en condiciones decorosas. Ello puede implicar la construcción de los dos módulos, pendientes del Proyecto original, para dormitorios y respectivos servicios sanitarios.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Horcones (3)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- redefinición de todo el sistema de comunicaciones del Complejo Los Horcones, integrándolo a las redes informáticas nacionales de todos los Servicios de ambos países.

- redefinir las responsabilidades generales por mantenimiento del complejo; no debiéndose dejar de considerar la opción de traspaso de la administración y mantenimiento del mismo, al sector privado empresario.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (1)

Para sustentar las mejoras de proceso sugeridas anteriormente, a la vez que subsanar las deficiencias presentes en las capacidades locativas y de servicio del edificio, se propone:

- crear área de atención especializada para atención de Viajeros en Vehículos de Transporte Regular o Contratados, así como para los respectivos equipajes en bodega de ómnibus.

- desarrollar lo anterior sobre la Playa No Pavimentada que se utiliza para el Control de Cargas de Salida para Argentina, sugiriendo la reubicación de éste en territorio argentino (creación en Argentina de un ACI Cargas País Entrada – País Sede en Uspallata).

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (2)

- esa área de atención a Viajeros en Vehículos de Transporte Regular o Contratado (Ómnibus), debería guardar razonable similitud de diseño en ambas ACI Viajeros (Los Horcones y Los Libertadores), para complementación recíproca durante el período de obras o en circunstancias especiales.

- realizado esto, deberían extremarse las posibilidades de diseño arquitectónico para “levantar” las oficinas administrativas del Primer Nivel del Complejo Los Libertadores, para instalar en su lugar hasta cuatro “andenes” o líneas de atención continua a Pasajeros con Vehículo Particular.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (3)

- diseñar estaciones de trabajo según criterio: 1. trámite migratorio; 2. control sanitario, 3. control de transporte y 4. trámite aduanero; todos ellos ubicados a lo largo de un mismo andén de atención al usuario.

- de contarse con los estudios geológicos pertinentes y un Informe Técnico favorable al aprovechamiento del área denominada Planicie de la Calavera hasta desembocar en la Curva del Agua, podría allí emplazarse un área para la atención de Cargas Entrada a Chile, *desdoblando las actividades estrictamente de vigilancia* del Proceso de Control de Cargas (control sanitario y aduanero por revisión de cabina, equipajes y compartimentos de los camiones entrantes a Chile).

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (4)

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- creación en Chile de un ACI Cargas País Entrada – País sede en Guardia Vieja, trasladando a él todas las actuaciones del Proceso de Control de Cargas chileno en Los Libertadores y la de los Organismos de Control argentinos actualmente en Uspallata, *exceptuando las actividades estrictamente de vigilancia ya mencionadas.*

- de no ser institucionalmente aceptable la creación del ACI Cargas País Entrada – País Sede en Guardia Vieja, crear éste en Los Libertadores integrando todas las etapas del proceso de Control de Cargas de exportación argentino y de importación chileno.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (5)

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- recalcular dotaciones de funcionarios de Servicios y ampliación de instalaciones para su respectivo alojamiento en condiciones decorosas.

- teniendo en cuenta los requerimientos del punto anterior, evaluar como alternativa de más pronta instrumentación, la adquisición y terminación de la construcción de un edificio inconcluso, de cinco niveles, ubicado inmediatamente antes de la Barrera Poniente - o Barrera Caracoles - de este Complejo.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Mejora en Infraestructura de Los Libertadores (6)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

• redefinición de todo el sistema de comunicaciones del Complejo Los Libertadores, integrándolo a las redes informáticas nacionales de todos los Servicios en ambos países.

• dilucidación del destino final de la donación de siete mil quinientas hectáreas de CORFO a favor del Ministerio del Interior y que éste habría elevado a “estudio de negocio” por la División Concesiones del MOP.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Otras mejoras en infraestructura (1)

- Uspallata es la localización de “múltiples alternativas” en función de las definiciones de factibilidad de instalar ACI Cargas País de Entrada – País Sede de cargas entrantes a Argentina; sustituyendo las saturadas instalaciones de los Servicios de Control chilenos en Los Libertadores y las insuficientes instalaciones argentinas en Punta de Vacas.

- además puede sustituir o absorber - total o parcialmente - al Puerto Seco de Mendoza.

- este último tiene una participación de casi el 40% de la carga entrante y saliente de Argentina por el Sistema Cristo Redentor.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Otras mejoras de infraestructura (2)

• su definición predial no puede ser el actual por su insuficiencia y precariedad. Las alternativas son: (i) un terreno provincial muy cercano al límite agrícola; (ii) un terreno del Ejército Argentino lindero a la traza de la Ruta Nº 7 y cercano al anterior y (iii) la denominada Pampa de Uspallata, formada por terrenos de propiedad particular y requiriendo un puente adicional sobre Río Mendoza para retomar la actual traza de la Ruta Nº 7.

• sería también lugar de asentamiento también del proyectado equipo fijo para “escanear” camiones y contenedores con Rayos X de la Aduana; equipo demandante de energía de media tensión.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Otras mejoras en infraestructura (3)

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- el Puerto Seco de Los Andes actual es notoriamente insuficiente para el flujo de camiones corriente y las condiciones de trabajo son seriamente inadecuadas. Su reemplazo por la futura Terminal El Sauce, sólo debería ser revisada o actualizada en función de las proyecciones cuantitativas de crecimiento para camiones de Cargas que finalmente de adopte. Continuará desempeñando el rol de Puerto Seco y no será afectada en sus alcances por ninguna definición de ACI Cargas Guardia Vieja, Los Libertadores o Uspallata.

Paso de Frontera Cristo Redentor

Conclusiones de posibles Relocalizaciones del Proceso de Control en Chile (1)

Puerto Seco Los Andes: sin cambios, proyecto licitado y adjudicado. Revisar dimensiones de estacionamientos frente a proyecciones que se adopten.

Guardia Vieja: estacionamiento previo cercado y vigilado, para regular el tránsito de Cargas y Lastres saliendo de Chile, con una capacidad de parqueo no menor a dos días de operación normal (un mil camiones).

Guardia Vieja ACI Cargas País Entrada - País Sede: con modelo secuencial de intervenciones por especialización del tipo de control. De lograrse este ACI Cargas, reemplaza totalmente actuales funcionalidades de Uspallata y parcialmente las de Los Libertadores.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Conclusiones de posibles Relocalizaciones del Proceso de Control en Chile (2)

Los Libertadores ACI Cargas País Entrada – País Sede: sólo de no ser factible técnicamente la alternativa anterior *Guardia Vieja ACI Cargas País Entrada - País Sede*, con modelo secuencial de intervenciones según especialización por tipo de control. Su puesta en marcha debe ser posterior a la entrada en funcionamiento en Argentina de *Uspallata ACI Cargas País Entrada – País Sede*. Una alternativa intermedia es *Guardia Vieja ACI Cargas* sin actividades de vigilancia sanitaria y aduanera en cabinas y compartimentos, que se continuarían haciendo en Los Libertadores.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Conclusiones de posibles Relocalizaciones del Proceso de Control en Chile (3)

Los Libertadores ACI Viajeros en Vehículo Particular País Entrada - País Sede: con modelo secuencial de intervenciones según especialización del tipo de control.

Los Libertadores ACI Viajeros en Vehículo de Transporte Regular o Contratados: con parqueo de los vehículos y revisión no intrusiva del equipaje en bodega; con modelo secuencial de intervenciones según especialización por tipo de control.

Nota: las dos anteriores son áreas completamente diferenciadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Conclusiones de posibles Relocalizaciones del Proceso de Control en Argentina (1)

Los Horcones ACI Viajeros en Vehículo Particular País Entrada - País Sede: con modelo secuencial de intervenciones según especialización por tipo de control.

Los Horcones ACI Viajeros en Vehículo de Transporte Regular o Contratados al efecto, con parqueo de los vehículos y revisión no intrusiva del equipaje en bodega; con modelo secuencial de intervenciones según especialización por tipo de control.

Nota: las dos anteriores son áreas completamente diferenciadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Conclusiones de posibles Relocalizaciones del Proceso de Control en Argentina (2)

Uspallata ACI Cargas País Entrada - País Sede: con modelo secuencial de intervenciones según especialización por tipo de control; con andenes diferenciales para camiones en lastre. En ese carácter puede sustituir o absorber el Puerto Seco de Mendoza y ser sede del equipo para escaneo de camiones por Rayos X.

Uspallata: estacionamiento previo cercado y vigilado, para regular el tránsito de Cargas y Lastres saliendo de Argentina, con una capacidad de parqueo tentativamente no menor a ocho días de operación normal (cuatro mil camiones); este espacio de parqueo ante por cierre de frontera pude ser otro diferente al ACI pero siempre fuera del ejido municipal.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Paso de Frontera Cristo Redentor

Otros temas para plantear Mejoras

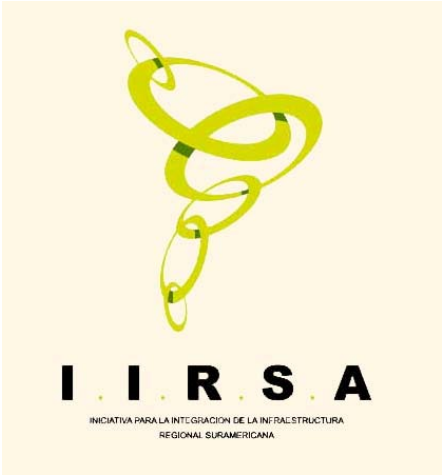
- Coordinación / Consejo Consultivo con Usuarios Privados.
- Sistema de Control de Gestión interna de las ACI y del conjunto o Sistema Cristo Redentor.
- Integración y calidad de vida de los funcionarios.
- Capacitación a funcionarios y usuarios privados en nuevos Procesos.
- Divulgación a usuarios, requisitos y restricciones en trámites.
- Modelo de Tratamiento del Factor Clima.
- Estado de red vial y su capacidad; Pasos de Frontera alternativos.
- Encuesta / Toma de tiempos para dimensionar Infraestructuras y línea de base de Impactos de Mejoras de Procesos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

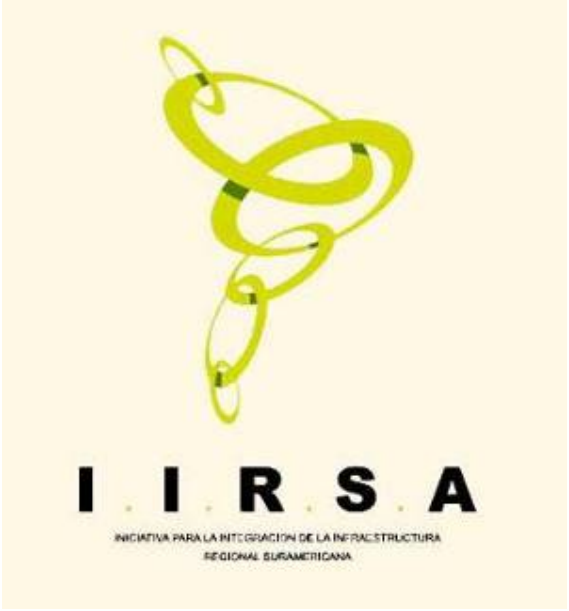
Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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 III

PASO: Ciudad del Este (Paraguay) – Foz do Iguazú (Brasil)

COORDINADOR: Ricardo Sicra

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ÍNDICE

Características Generales del Paso de Frontera 5

El Comercio Bilateral Brasil - Paraguay 10

El Comercio Internacional en el Paso de Frontera 12

El Tránsito en el Puente de la Amistad 16

Organismos de Control Presentes en el Paso: Integración, Localización y Operatoria 23

Estado actual de la integración de los controles 24

Ubicación de los organismos de control brasileños 25

Receita Federal 25

Migraciones brasileñas 28

Controles fitosanitarios y de salud brasileños (ANVISA y Vigilancia Agropecuaria) 28

Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) 28

Ubicación de los organismos de control paraguayos 28

Recintos aduaneros. 28

Aduana paraguaya 29

Migraciones paraguayas 30

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) 30

Dirección Nacional de Transporte del Paraguay (DINATRAN) 30

Operatorias de control en el paso 30

Tránsito vecinal fronterizo (TVF) y Turismo de comercio 30

Transporte regular de pasajeros de larga distancia 31

Exportaciones paraguayas de “Consumo interno” de hortalizas y vegetales 31

Exportaciones brasileñas de “Consumo interno” de hortalizas y vegetales 31

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Exportaciones paraguayas de “Consumo interno” de productos no perecederos 31

Exportaciones brasileñas de “Consumo interno” productos no perecederos 31

Exportaciones paraguayas a países de extrazona, en tránsito por Brasil hasta Paranagua o Santos 32

Importaciones paraguayas desde extrazona con mercaderías desde los puertos de Paranagua o Santos 32

Comercio bilateral Brasil - Paraguay 32

Comercio bilateral Paraguay - Brasil 32

Tiempos insumidos en los controles 33

Comercio bilateral 33

Operaciones de comercio bilateral de “Consumo interno” 33

TVF y Turismo de comercio 33

Transporte de pasajeros de larga distancia 34

Proyectos en Ejecución en el Área eel Paso de Ciudad del Este – Foz de Iguazú 34

Construcción de un segundo puente en las cercanías del actual 34

Informatización del control de migraciones brasileñas 34

Remodelación de la cabecera brasileña del puente. 35

Habilitación de zona franca en Foz de Iguazú 37

Proyecto de revitalización de las dos ciudades 37

Propuesta de Integración de los Controles 37

Ideas rectoras para la integración de los controles 38

Obstáculos para la integración de los controles 39

Recomendaciones de corto plazo 40

Propuesta general de mejoras en procesos de control 41

Propuestas de integración física 42

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

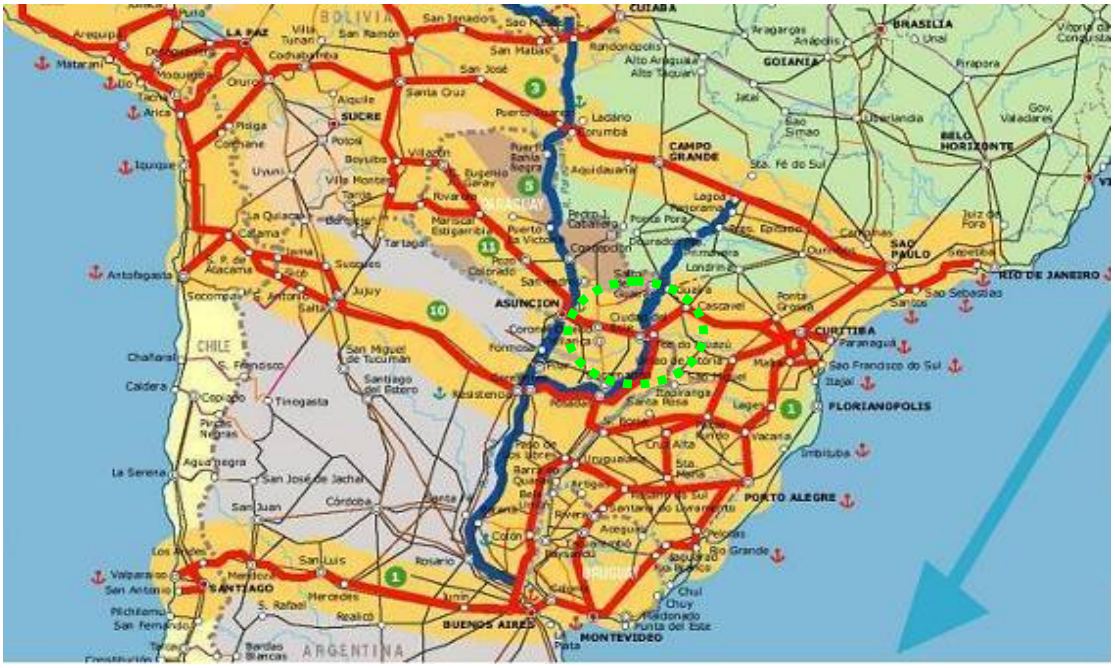
Sin la construccion del nuevo puente 43
Alternativa 1 ..... **43**
Alternativa 2 ..... **43**
Alternativa 3 ..... **44**
Con la construccion del nuevo puente 45
Alternativa 1 ..... **45**
Opción I 45
Opción II 45
Alternativa 2 ..... **46**
Opción I 46
Opción II 47
Alternativa 3 ..... **47**
Opción I 47
Opción II 48
Tareas complementarias **48**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características Generales del Paso de Frontera

El paso de frontera, que vincula a las ciudades de Ciudad del Este, capital del departamento paraguayo de Alto Paraná con la ciudad de Foz de Iguazú, ubicada en el estado de Curitiba, se encuentra sobre el Eje de Integración IIRSA de Capricornio que se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio, ubicado aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud sur, teniendo en los extremos importantes instalaciones portuarias tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico que dan cuenta de su carácter bioceánico.

El siguiente mapa muestra un detalle de la ubicación del paso en el Eje de Integración IIRSA.

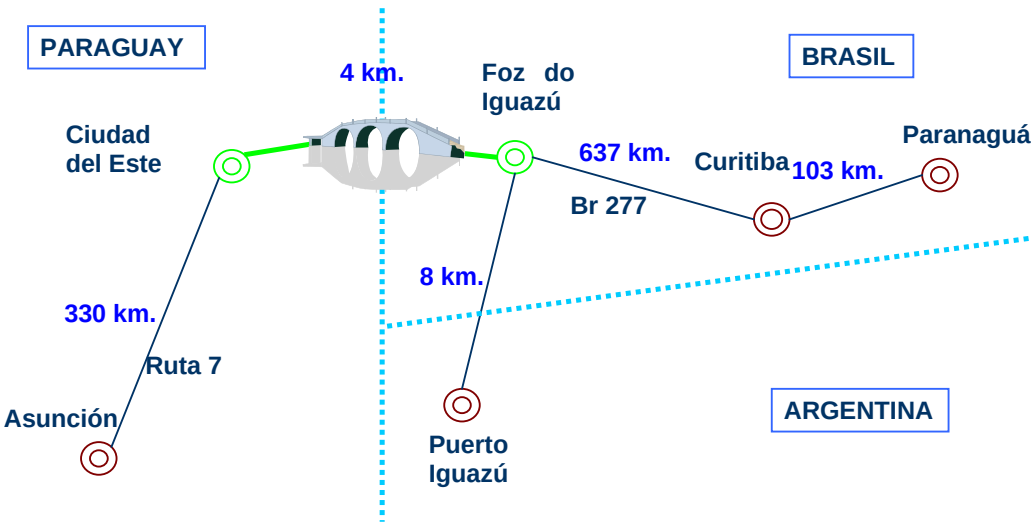


Este paso de frontera se desarrolla en lo que se conoce como la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, la que está constituida por las dos ciudades mencionadas y por

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

la localidad de Puerto Iguazú, en la Argentina, ubicada a unos 8 kilómetros al sur de la ciudad brasileña de Foz de Iguazú.

La vinculación entre las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este se realiza a través del Puente de la Amistad, sobre el río Paraná, al que se accede por la ruta nacional N° 7, que vincula Ciudad del Este con Asunción y por la BR 277, que vincula Foz de Iguazú con Curitiba y el puerto de Paranagua.



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Foz de Iguazú, por su ubicación geográfica, se erige en el centro de los tres aglomerados urbanos ya que es el vínculo entre las otras dos ciudades: con Ciudad del Este, por el puente de la Amistad y con Puerto Iguazú, por el puente Tancredo Neves.

La práctica indica que a pesar de que las tres ciudades son afectadas por las decisiones de alguna de ellas, la relación más fuerte es de carácter binacional donde el aglomerado Foz de Iguazú / Ciudad del Este presenta la mayor vinculación entre sí.

El crecimiento de las 3 ciudades está ligado a las 3 importantes obras de infraestructura que se verificaron en el área: dos de ellas fueron inversiones de integración regional (construcción de los 2 puentes de vinculación existentes: el puente de la Amistad, entre Brasil y Paraguay, y el puente Tancredo Neves, entre Argentina y Brasil) y la otra, la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipú.

El puente de la Amistad fue inaugurado en marzo de 1965, dando inicio al fuerte crecimiento económico y poblacional de las dos ciudades que conecta, al facilitar el intercambio de bienes y personas entre Brasil y Paraguay, crecimiento que fue potenciado por la iniciación de las obras de la represa de Itaipú, en 1976, y su posterior inauguración en 1986.

En la foto adjunta se muestra una panorámica del puente de la Amistad tomada desde el lado brasileño.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Si bien ambas ciudades se desarrollan desde las cabeceras del puente, el mismo desemboca en el centro de Ciudad del Este, siendo la continuación del mismo la avenida principal de la ciudad, en tanto que del lado brasileño la cabecera se encuentra en los suburbios de Foz de Iguazú, lejos del centro y del movimiento local intraurbano.

El puente Tancredo Neves (Puerto Iguazú, en Argentina, - Foz de Iguazú, Brasil) fue inaugurado en 1985, lo que permitió integrar turísticamente el Parque Nacional Iguazú entre Brasil y Argentina, incrementando los flujos de turismo y la oferta hotelera del área, además de permitir, vía los dos puentes, los tours de compras entre Argentina a Ciudad del Este, lo que potenció a las economías de las tres ciudades.

Foz do Iguazú y Ciudad del Este conforman un aglomerado de más de 525.000 habitantes siendo su única conexión el puente de la Amistad. A pesar de conformar un continuo urbano, las ciudades de Foz y Ciudad del Este no operan como un único conjunto urbano y su relación es absolutamente comercial con la particularidad de que el comercio tiene un marcado sentido Ciudad del Este – Foz do Iguazú. A ello debe agregarse que, en los últimos años, una porción creciente de los comerciantes de Ciudad del Este son residentes de la ciudad brasileña.

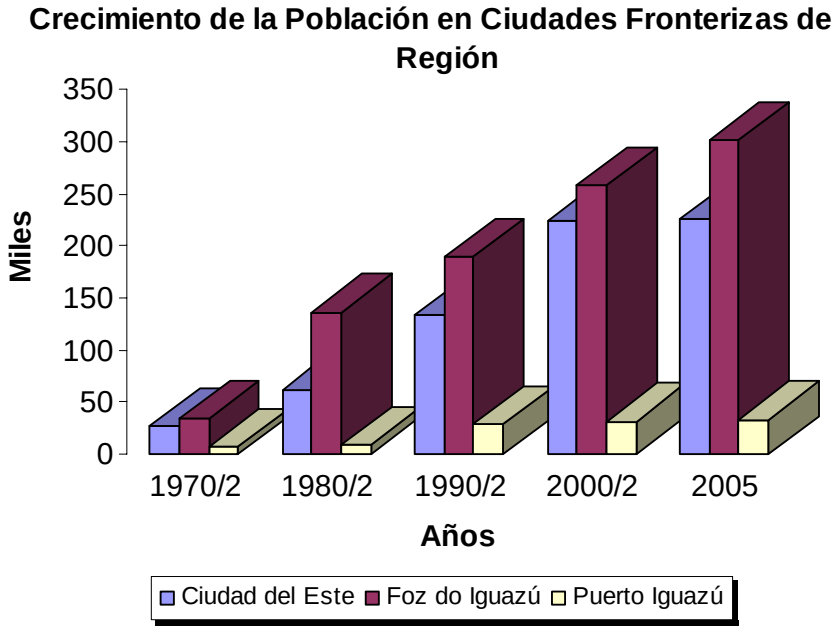
Esta relación comercial entre ambas ciudades genera una fuerte demanda en el uso del puente, en especial en el horario comercial de Ciudad del Este, lo que genera un fuerte congestionamiento en el puente en algunos horarios de punta de los días hábiles (entre las 10.00 y las 17.00 horas).

El crecimiento poblacional de las 3 ciudades, entre el año 1970 y la actualidad se observan el cuadro y gráfico siguiente:

Crecimiento de la Población en Ciudades Fronterizas de la Región

Año	Ciudad del Este		Foz de Iguazú		Puerto Iguazú	
	Población	Crecim. entre períodos (%)	Población	Crecim. entre períodos (%)	Población	Crecim. entre períodos (%)
1970/2	26.485		33.966		7.122	
1980/2	62.328	135,30%	136.321	301,30%	9.151	28,50%
1990/2	133.881	114,80%	190.115	39,50%	28.148	207,60%
2000/2	223.350	66,80%	258.368	35,90%	31.371	11,50%
2005	225.000	0,70%	301.409	16,70%	33.361	6,30%

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



A pesar de la cercanía a las Cataratas del Iguazú, son las ciudades argentina y brasileña las que encuentran sus principales fuentes de ingreso en el turismo receptivo. El turismo explica el 65% de los ingresos de Foz de Iguazú siendo la siguiente fuente en importancia los derivados de la producción de electricidad por la represa de Itaipú.

Ciudad del Este tiene su ingreso principal en el comercio vecinal fronterizo de productos de extrazona y en el comercio internacional. La aduana de Ciudad del Este representa el 60% de los ingresos de la Aduana de Paraguay y su movimiento equivale, aproximadamente, al 30% del presupuesto anual del país. Ello muestra la importancia capital que implica Ciudad del Este en la economía paraguaya.

La actividad comercial de Ciudad del Este, en los últimos años, atraviesa un período de cierta depresión caracterizado por el cierre de muchos comercios y marcadas caídas en las ventas.

Todo indica que la situación continuará en el futuro lo que podría acarrear un lento pero sostenido proceso de caída de la actividad comercial de Ciudad del Este vinculada al turismo de compras y la necesidad de evaluar alternativas de desarrollo a la misma en el mediano plazo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El Comercio Bilateral Brasil - Paraguay

El comercio total bilateral Brasil – Paraguay ha seguido un camino relativamente ascendente en los últimos, siendo el promedio de la serie 1998 – 2005 de 3 millones de toneladas por un valor de 1.200 millones de dólares. En el año 2005 el intercambio bilateral fue por un volumen de 3.500.000 toneladas y un valor de aproximadamente 1.300 millones de dólares.

El grueso del volumen transportado corresponde a exportaciones paraguayas (55% en el año 2005), pero éstas sólo representan el 30% del valor total, como promedio de la serie; el valor de las exportaciones paraguayas del año 2005 explicaron el 25% del comercio bilateral. Esta diferencia es explicada por la composición de las exportaciones paraguayas constituidas, en su amplia mayoría, por producciones agropecuarias. Estas cifras se muestran en los cuadros siguientes.

Intercambio comercial entre Brasil y Paraguay

Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil		Ambos sentidos	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	1.249.436	1.049.216	351.168	1.182.594	1.600.604	2.231.810
1999	744.284	953.065	259.808	1.189.877	1.004.092	2.142.943
2000	831.785	1.168.006	351.173	1.615.821	1.182.958	2.783.827
2001	720.199	1.166.984	300.207	1.786.888	1.020.406	2.953.872
2002	558.455	1.153.299	383.088	2.156.528	941.542	3.309.827
2003	707.180	1.462.920	474.750	2.684.263	1.181.930	4.147.184
2004	871.845	1.525.906	297.825	1.385.136	1.169.670	2.911.042
2005	961.093	1.546.069	319.024	1.940.090	1.280.117	3.486.158

Direccionalidad del intercambio comercial total de modos entre Brasil y Paraguay (en % del total)

Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	78,1%	47,0%	21,9%	53,0%
1999	74,1%	44,5%	25,9%	55,5%
2000	70,3%	42,0%	29,7%	58,0%
2001	70,6%	39,5%	29,4%	60,5%
2002	59,3%	34,8%	40,7%	65,2%
2003	59,8%	35,3%	40,2%	64,7%
2004	74,5%	52,4%	25,5%	47,6%
2005	75,1%	44,3%	24,9%	55,7%

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Este comercio bilateral se realiza, casi excluyentemente, por modo carretero, que explica más del 80% del total de los volúmenes y valores comerciados, proporción que se incrementa en el sentido Paraguay – Brasil, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Intercambio comercial carretero entre Brasil y Paraguay como proporción del comercio bilateral total

Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil		Ambos sentidos	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	68,7%	66,6%	93,7%	91,0%	74,2%	79,6%
1999	78,5%	68,3%	93,0%	94,0%	82,2%	82,6%
2000	79,7%	64,6%	91,3%	89,1%	83,1%	78,8%
2001	82,6%	66,3%	98,8%	99,6%	87,4%	86,5%
2002	90,5%	70,0%	98,5%	98,9%	93,7%	88,9%
2003	91,4%	66,5%	96,7%	98,0%	93,5%	86,9%
2004	90,9%	66,8%	92,8%	96,0%	91,4%	80,7%
2005	86,3%	65,1%	93,3%	93,5%	88,0%	80,9%

De esta forma, el comercio bilateral carretero, para la serie 1998 – 2005, presenta los siguientes guarismos.

Intercambio comercial carretero entre Brasil y Paraguay

Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil		Ambos sentidos	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	858.740	698.834	328.882	1.076.579	1.187.622	1.775.413
1999	583.977	651.155	241.594	1.118.841	825.571	1.769.996
2000	662.870	754.464	320.596	1.440.380	983.466	2.194.844
2001	594.824	774.055	296.652	1.779.933	891.476	2.553.988
2002	505.180	807.623	377.399	2.133.663	882.579	2.941.287
2003	646.028	972.932	459.156	2.629.789	1.105.185	3.602.720
2004	792.395	1.018.645	276.502	1.330.043	1.068.897	2.348.689
2005	829.123	1.006.311	297.562	1.813.642	1.126.685	2.819.953

La direccionalidad de este comercio sigue siendo mayor en el sentido Paraguay – Brasil, medido el mismo en volúmenes, y favorable a Brasil en cuanto a los valores, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Direccionalidad del intercambio comercial carretero entre Brasil y Paraguay (en % del total carretero)

Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	72,3%	39,4%	27,7%	60,6%
1999	70,7%	36,8%	29,3%	63,2%
2000	67,4%	34,4%	32,6%	65,6%
2001	66,7%	30,3%	33,3%	69,7%
2002	57,2%	27,5%	42,8%	72,5%
2003	58,5%	27,0%	41,5%	73,0%
2004	74,1%	43,4%	25,9%	56,6%
2005	73,6%	35,7%	26,4%	64,3%

El Comercio Internacional en el Paso de Frontera

Se trata de uno de los principales pasos carreteros en Sudamérica y el primero en importancia en la vinculación Paraguay – Brasil. En el año 2005 se movilizó por este paso mercaderías un volumen de casi 1.800.000 toneladas por un valor de superior a los 900 millones de dólares. La porción mayoritaria de estos volúmenes corresponden a exportaciones paraguayas aunque, medidas en valor, su peso es marcadamente inferior al registrado en el comercio bilateral total e, incluso al carretero total. Por ejemplo, en el año 2005, las exportaciones paraguayas a Brasil representaron el 62% del total en tanto que los valores explicaron sólo un 20% del intercambio bilateral por este paso de frontera.

La importancia del paso en el comercio bilateral se verifica por el peso del mismo en el comercio total y en el carretero entre ambos países: aproximadamente 2/3 partes de los valores totales y más del 50% de los volúmenes totales comerciados entre Brasil y Paraguay utilizan este paso de frontera.

Por este paso se registra, asimismo, una pequeña porción de comercio entre Paraguay y Uruguay.

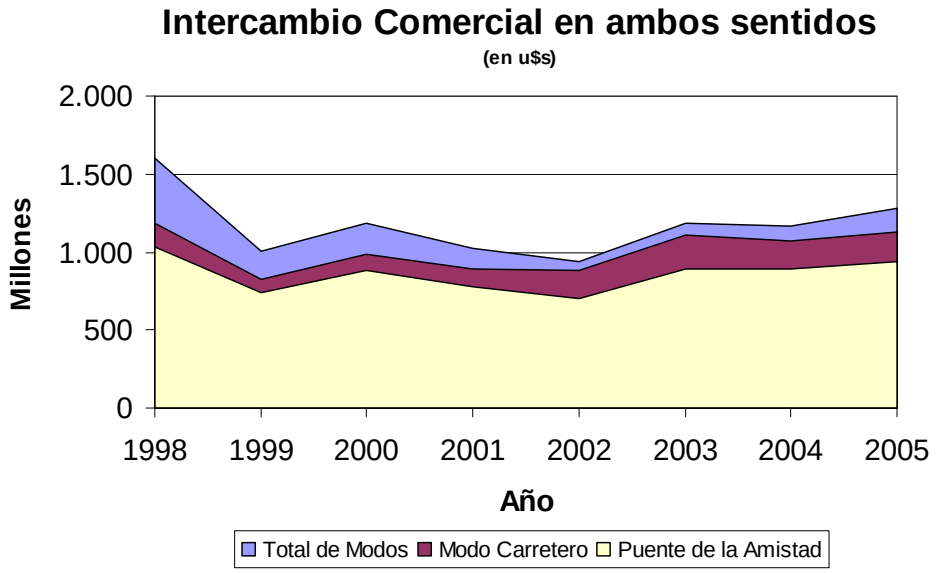
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Intercambio comercial carretero entre Brasil y Paraguay por el puente de la Amistad

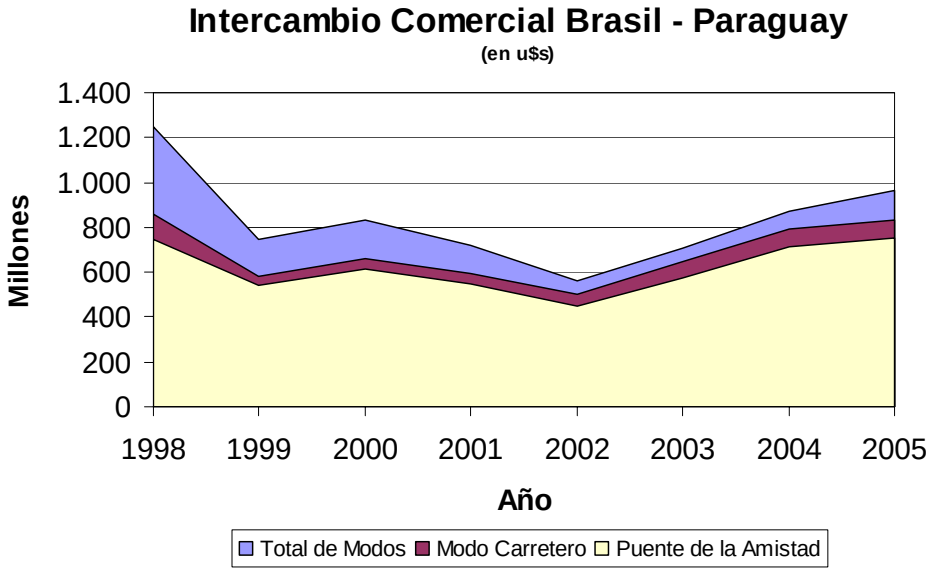
Año	Brasil - Paraguay		Paraguay - Brasil		Ambos sentidos	
	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton	Miles de u$s Fob	Ton
1998	747.683	585.091	281.953	892.003	1.029.636	1.477.094
1999	539.055	567.209	196.356	820.740	735.411	1.387.949
2000	612.600	620.894	266.540	1.178.593	879.140	1.799.487
2001	544.987	623.642	232.610	1.343.347	777.597	1.966.989
2002	445.769	650.062	256.650	1.490.691	702.419	2.140.754
2003	576.542	711.273	310.800	1.726.922	887.342	2.438.194
2004	710.411	747.143	177.741	789.072	888.152	1.536.215
2005	753.832	665.652	181.342	1.077.372	935.174	1.743.024

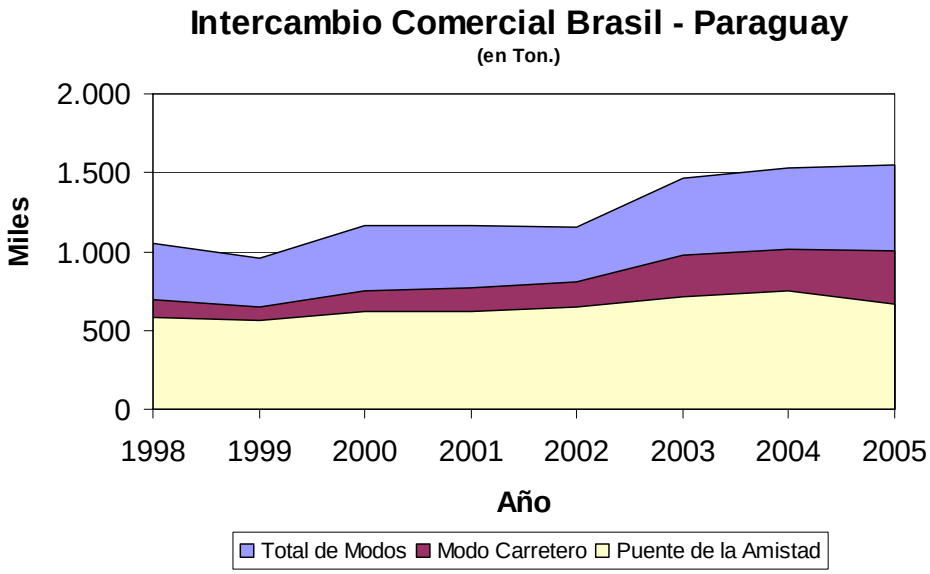
Como se puede observar en el cuadro precedente, el comercio bilateral que se materializa por el puente se ha mantenido relativamente constante en valores y volúmenes en los años de la serie.

Sin embargo, lo que ha decaído, de forma importante, han sido los despachos de las exportaciones paraguayas hacia terceros países (de soja, básicamente) puesto que una porción no menor de la misma ya no utiliza los puertos brasileños de Paraguaná o Santos para alcanzar los destinos finales sino los ubicados a la vera del río Paraná (principalmente Nueva Palmira, en Uruguay). De esta forma, no realizan tránsito por Brasil (vía el puente de la Amistad) y se embarcan en el puerto paraguayo Presidente Franco, ubicado a unos 7 kilómetros al sur del puente, frente al punto tripartito.

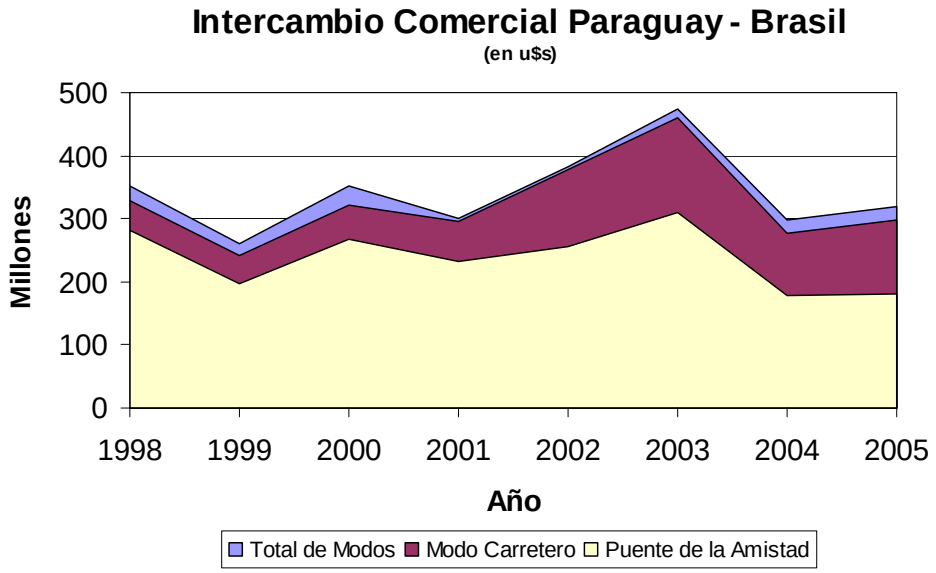


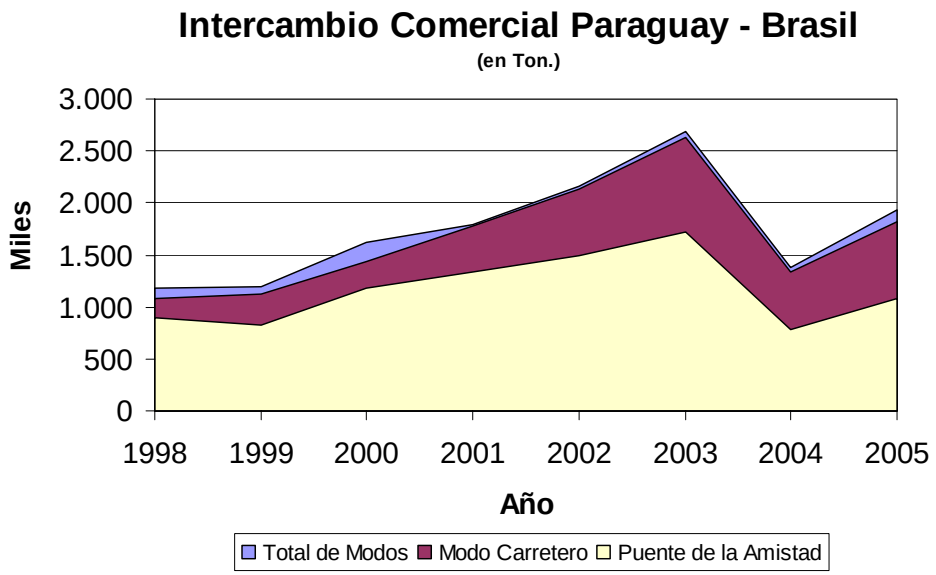
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS





IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS





IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El Tránsito en el Puente de la Amistad

Desde Paraguay, el puente de la Amistad es una continuación de la ruta nacional N° 7, que vincula a esta ciudad con Asunción, la que al atravesar Ciudad del Este se convierte en su avenida principal, de dos carriles por sentido. Por el lado brasileño, es una continuación de una avenida con ciertas características de autovía que se convierte en la BR 369 y BR 277, que vinculan a Foz de Iguazú con la capital del estado de Paraná – Curitiba – y con los puertos de Paranagua y Santos. Todas estas rutas se encuentran asfaltadas y en buen estado de conservación.

En la foto se puede apreciar una panorámica del puente en un horario de punta de un día hábil.

El puente posee un ancho de calzada de 3 carriles, si bien se encuentra demarcado para dos y en las horas pico se utiliza este tercer carril en forma reversible a fin de aliviar la presión provocada por el aumento del flujo de circulación. Esta utilización no parece conformar parte de un modelo de ordenamiento vehicular para el puente sino de la simple presión que ejercen sobre el mismo los usuarios de vehículos automotores, principalmente automóviles y vehículos de alquiler.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Las horas de mayor circulación vehicular y peatonal se encuentran entre las 07.00 horas y las 17.00 horas, coincidiendo con el horario comercial de Ciudad del Este. En este horario de mayor demanda para el uso del puente, el único carril de acceso directo al mismo, en el sentido Brasil – Paraguay, se ve restringido para la circulación de vehículos de pasajeros puesto que el mismo se torna exclusivo para los camiones que ingresan a Paraguay.

Así, los vehículos de pasajeros deben de acceder al puente por una calle colectora que se une con la ruta de acceso principal unos metros antes del inicio mismo del puente lo que reduce la capacidad disponible y genera tiempos de marcha muy lentos. Paradójicamente, la circulación de camiones en ese horario es muy baja, lo que genera una subutilización muy marcada de la vialidad.

El área comercial de Ciudad del Este comienza en la misma cabecera del puente, en la avenida que continúa al mismo, principal arteria de la ciudad en donde se desarrolla el grueso de la actividad comercial, así como las calles transversales y paralelas a ésta.

La intensidad de este comercio es el origen de una disposición municipal de Ciudad del Este que prohíbe la circulación de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

camiones en esa avenida entre las 07.00 y las 17.00 horas, lo que genera grandes colas de camiones a la espera del horario de habilitación para traspasar el puente, básicamente en el sentido Paraguay – Brasil.

En los horarios pico, el tiempo de cruce es mayor en un vehículo que a pie: ronda los 60 minutos para atravesar el tramo de unos 2 kilómetros, de los cuales 553 metros corresponden al puente propiamente dicho.

Con la excepción de esas restricciones a la capacidad de circulación, no se verifica una autoridad de control del tránsito que ordene la misma en los accesos y en el puente, lo que resulta en una competencia de "mercado" por la capacidad disponible y es causa, entre otras, de la lentitud de la circulación en las horas de mayor demanda.

Entre los vehículos que cruzan el puente se encuentran unas 800 "vans" con matrícula paraguaya, de las cuales sólo contarían con habilitación de Ciudad del Este unas 300. La forma de operación de las "vans" es otra fuente de gran congestionamiento en el puente: transportan personas que se dirigen desde Ciudad del Este a Foz de Iguazú con productos adquiridos en la ciudad paraguaya y forman largas colas en la ruta de acceso al puente hasta la misma cabecera del mismo en el lado paraguayo.

Además, la identificación de los pasajeros de las "vans" por parte de las autoridades brasileñas, cuando se efectúa, se realiza sobre el mismo puente, lo que congestiona aún más la circulación.

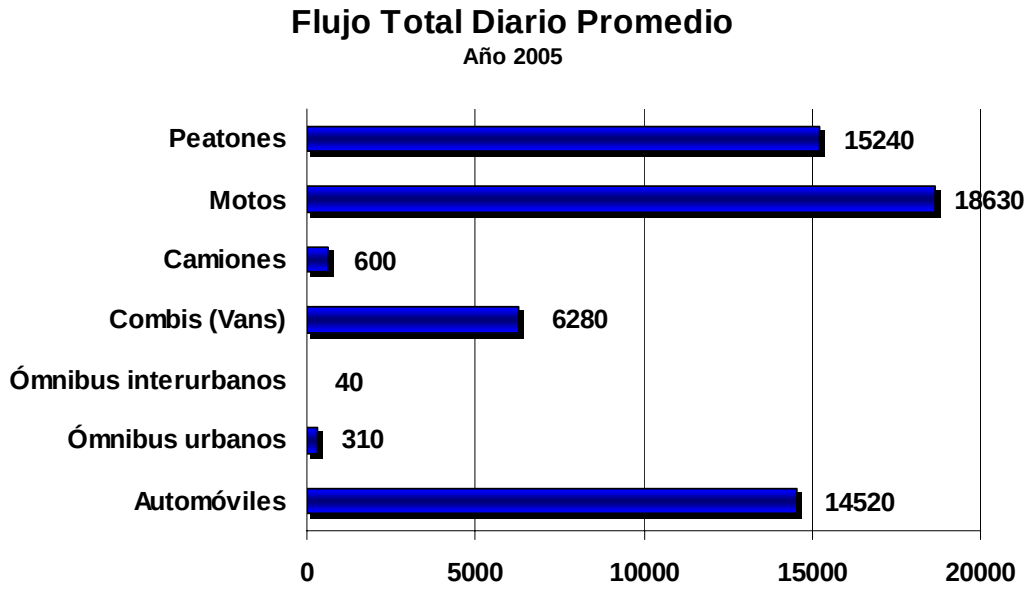
En los cuadros y gráfico siguientes se muestra el flujo diario de cruces del puente de la Amistad, como promedio de un día hábil del año 2005.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Flujo vehicular diario en el Puente de la Amistad. Promedio de día hábil.

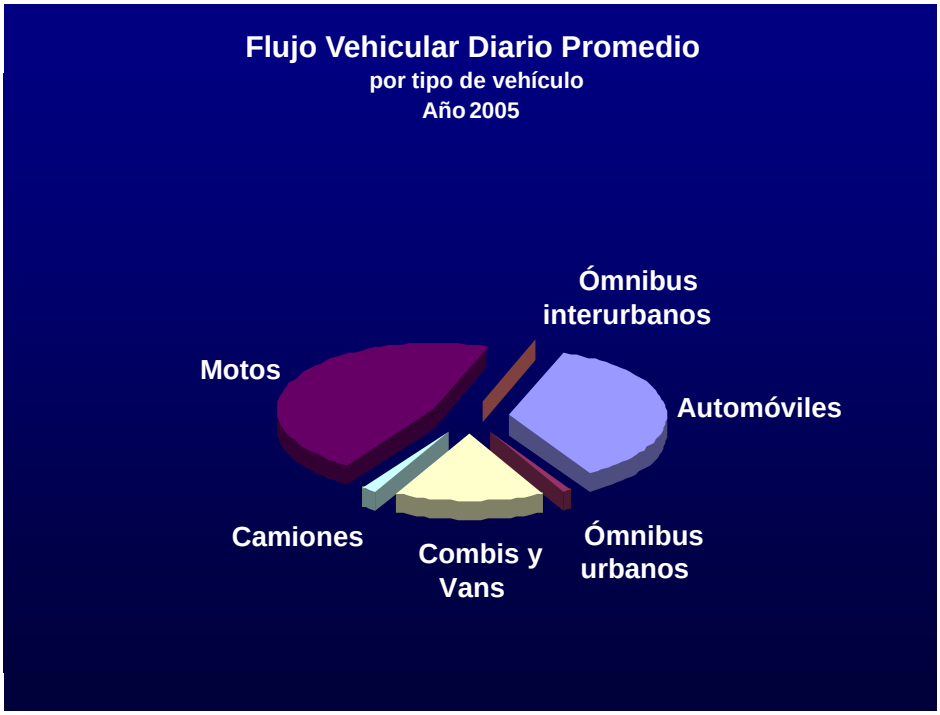
Año 2005

Tipo de vehículo	Cantidad	%
Camiones de gran porte	490	1,2%
Camiones de porte pequeño	110	0,3%
Automóviles	14.520	36,0%
Ómnibus urbanos	310	0,8%
Ómnibus interurbanos	40	0,1%
Combis y Vans	6.280	15,6%
Motos	18.630	46,1%
Total vehículos (sin camiones)	**40.380**	**100,0%**
Peatones	15.240	



Esas cifras de cruces son menores cuando se trata de personas y vehículos que efectúan los mismos, ya que tanto los taxis como un gran número de personas efectúan el cruce varias veces al día. En promedio, cada taxi (de propiedad paraguaya, básicamente) efectúa el cruce entre 3 y 5 veces por día.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



La relación comercial de ambas ciudades se verifica en el origen y destino (O/D) de los viajes pasantes en donde las proporciones siguientes muestran el peso de los viajes con origen y destino en las dos ciudades respecto del total de los viajes vehiculares realizados en un día hábil.

- Vans 86%
- Automóviles 80%
- Camiones de pequeño porte 91%

Los movimientos comerciales de carga que atraviesan el puente generan un tránsito de camiones, en ambos sentidos, de unos 12.000 camiones/mes, incluyendo en este guarismo a los camiones de porte pequeño que efectúan transporte de “Consumo interno” (comercio de mercaderías entre ambas ciudades por valores menores a u$s 2.500), de los cuales un 50% corresponden a camiones en lastre. El sentido del tránsito, tanto de camiones cargados como en lastre, es equilibrado. Ello determina que, en promedio, atraviesen unos 470 camiones diarios.

Los siguientes cuadros y gráficos muestran la composición del tránsito mensual de camiones (de todo porte) correspondiente a los años 2003 y 2004.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

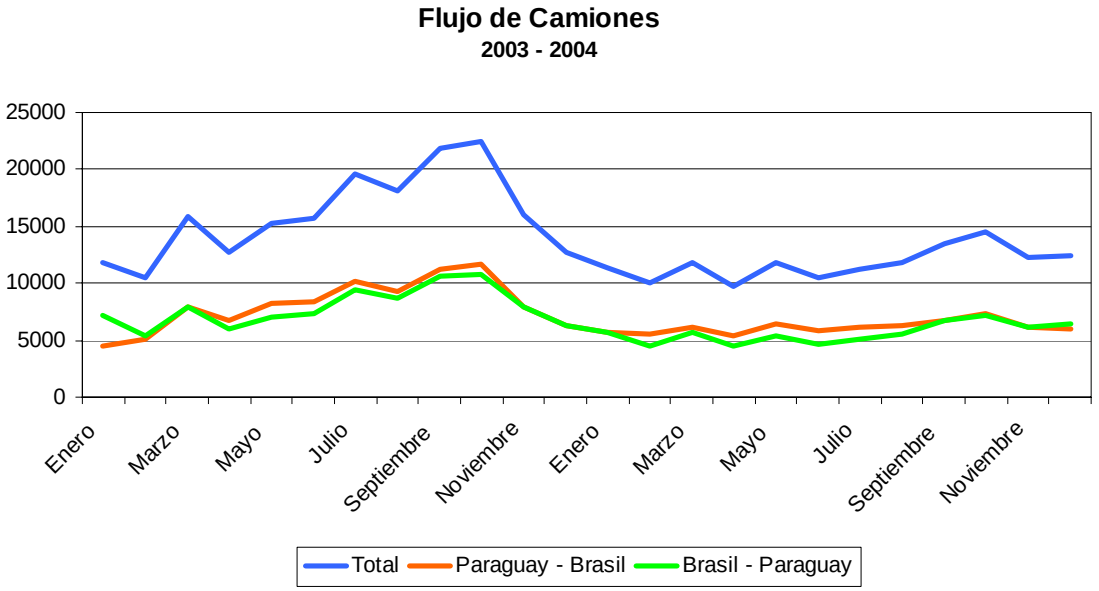
Flujo de camiones en el Puente de la Amistad

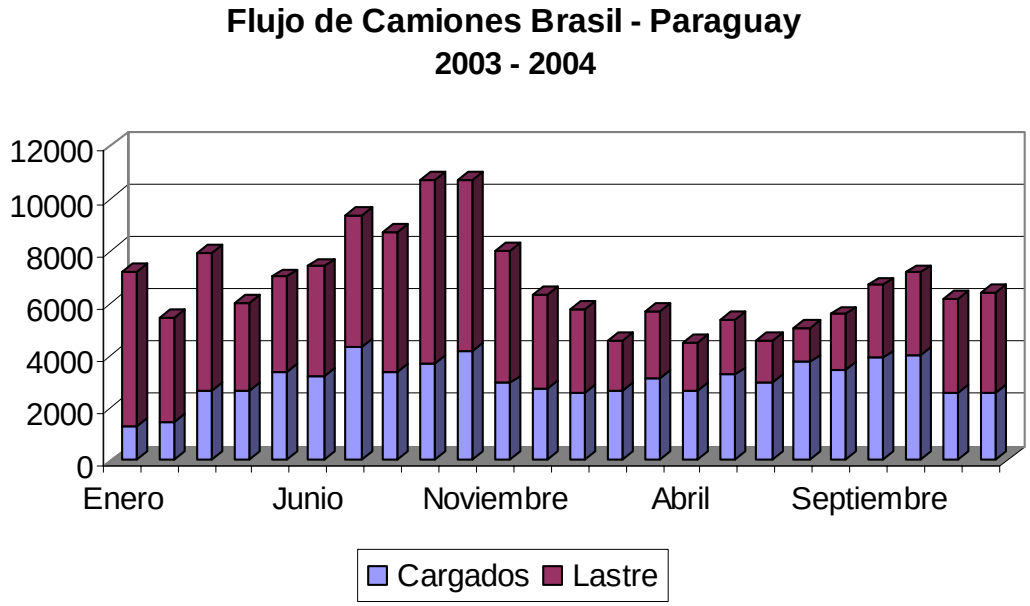
Cantidad anual de camiones que cruzan el puente de la Amistad

Meses	Año 2003								
	Lastre			Cargados			Total de camiones		
	Par - Bra	Bra - Par	Total	Par - Bra	Bra - Par	Total	Par - Bra	Bra - Par	Total
Enero	2.469	5.919	8.388	2.066	1.307	3.373	4.535	7.226	11.761
Febrero	2.781	3.956	6.737	2.262	1.468	3.730	5.043	5.424	10.467
Marzo	2.857	5.255	8.112	5.102	2.628	7.730	7.959	7.883	15.842
Abril	2.733	3.350	6.083	4.024	2.646	6.670	6.757	5.996	12.753
Mayo	3.052	3.610	6.662	5.154	3.391	8.545	8.206	7.001	15.207
Junio	2.730	4.186	6.916	5.597	3.206	8.803	8.327	7.392	15.719
Julio	3.252	5.030	8.282	6.943	4.336	11.279	10.195	9.366	19.561
Agosto	2.793	5.352	8.145	6.546	3.384	9.930	9.339	8.736	18.075
Septiembre	2.864	7.001	9.865	8.361	3.678	12.039	11.225	10.679	21.904
Octubre	3.391	6.535	9.926	8.291	4.187	12.478	11.682	10.722	22.404
Noviembre	2.946	5.068	8.014	5.009	2.931	7.940	7.955	7.999	15.954
Diciembre	2.907	3.615	6.522	3.422	2.720	6.142	6.329	6.335	12.664
Total anual	34.775	58.877	93.652	62.777	35.882	98.659	97.552	94.759	192.311
Promedio mensual	2.898	4.906	7.804	5.231	2.990	8.222	8.129	7.897	16.026

Meses	Año 2004								
	Lastre			Cargados			Total de camiones		
	Par - Bra	Bra - Par	Total	Par - Bra	Bra - Par	Total	Par - Bra	Bra - Par	Total
Enero	2.465	3.187	5.652	3.218	2.559	5.777	5.683	5.746	11.429
Febrero	3.236	1.883	5.119	2.323	2.660	4.983	5.559	4.543	10.102
Marzo	3.574	2.531	6.105	2.619	3.145	5.764	6.193	5.676	11.869
Abril	3.231	1.843	5.074	2.102	2.620	4.722	5.333	4.463	9.796
Mayo	3.886	2.141	6.027	2.520	3.247	5.767	6.406	5.388	11.794
Junio	4.000	1.590	5.590	1.866	2.988	4.854	5.866	4.578	10.444
Julio	4.329	1.328	5.657	1.771	3.732	5.503	6.100	5.060	11.160
Agosto	3.427	2.111	5.538	2.832	3.443	6.275	6.259	5.554	11.813
Septiembre	3.282	2.786	6.068	3.477	3.891	7.368	6.759	6.677	13.436
Octubre	3.540	3.125	6.665	3.824	4.032	7.856	7.364	7.157	14.521
Noviembre	2.705	3.619	6.324	3.386	2.546	5.932	6.091	6.165	12.256
Diciembre	2.915	3.874	6.789	3.045	2.552	5.597	5.960	6.426	12.386
Total anual	40.590	30.018	70.608	32.983	37.415	70.398	73.573	67.433	141.006
Promedio mes	3.383	2.502	5.884	2.749	3.118	5.867	6.131	5.619	11.751

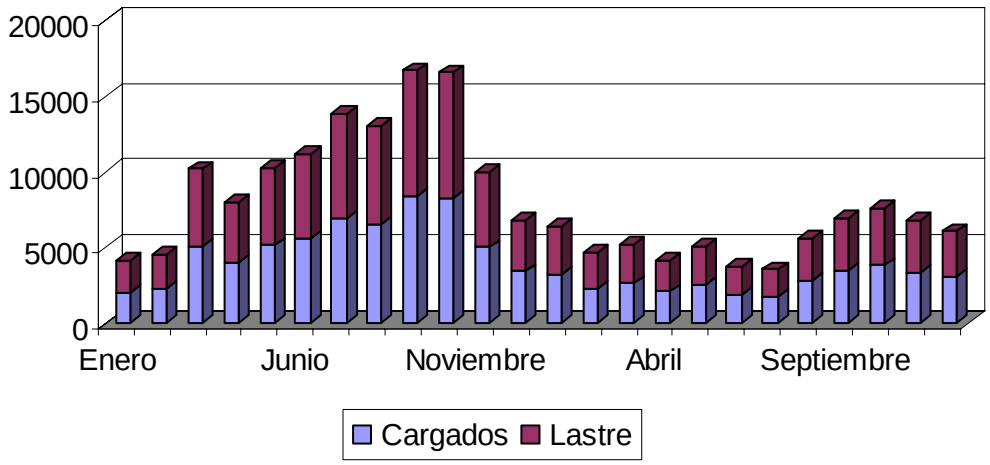
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS





IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

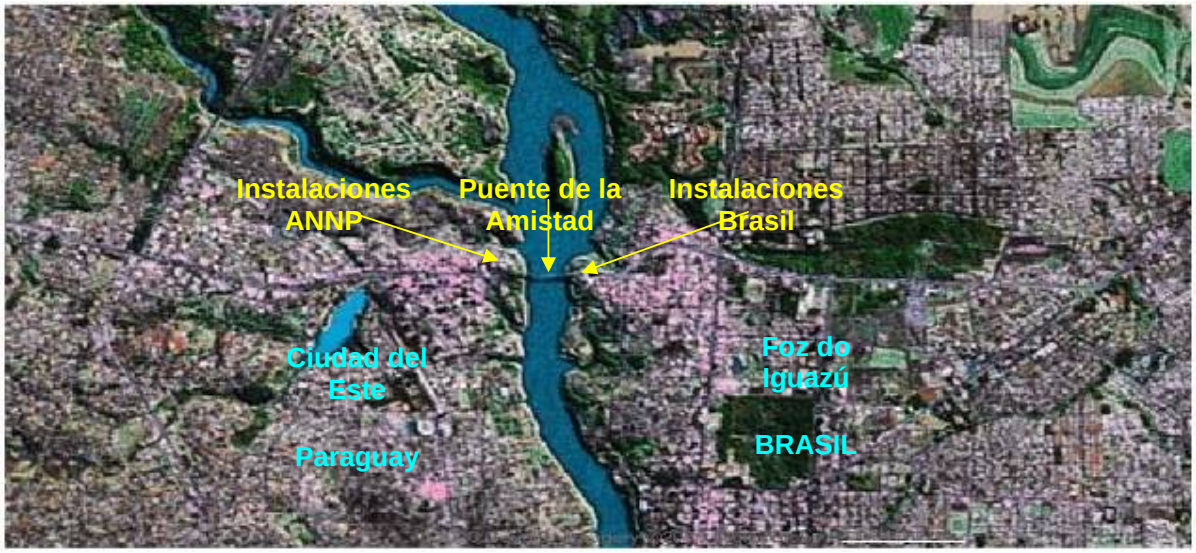
Flujo de Camiones Paraguay - Brasil
2003 - 2004



Tal como se aprecia en las cifras precedentes, el sentido de circulación es equilibrado así como tampoco se verifica una estacionalidad marcada, a pesar de que una porción importante del comercio Paraguay – Brasil es de origen agropecuario.

Organismos de Control Presentes en el Paso: Integración, Localización y Operatoria

La imagen satelital siguiente muestra la distribución de las instalaciones existentes en el Puente de la Amistad y su ubicación relativa a las ciudades de Paraguay y Brasil.



El paso se encuentra abierto los 365 días del año para el transporte de pasajeros y la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

totalidad de los días hábiles, incluyendo sábados por la mañana, para el transporte de cargas.

Estado actual de la integración de los controles

La única área de control integrada existente en el paso es la que se encuentra en la Administración Nacional de Navegación y Puertos del Paraguay (ANNP), en la cabecera paraguaya del puente, dedicada al comercio de “pacotilla” o “consumo interno” (comercio local de ambas ciudades por montos de hasta u$s 2.500), en sentido Brasil – Paraguay, en donde se encuentran, además de las autoridades paraguayas, aduana y migraciones brasileñas.

Para las importaciones paraguayas, en la cabecera brasileña del puente se realiza en forma conjunta el cierre del MIC simplificado de Brasil (EADI Sul – Puente) y el inicio por parte de Paraguay de la operación de tránsito hasta alguno de los recintos aduaneros paraguayos de destino.

Vista de la EADI Sul de Foz de Iguazú

En la EADI Sul se encuentran funcionarios paraguayos, que no cumplen tareas operativas vinculadas a la integración de los controles.

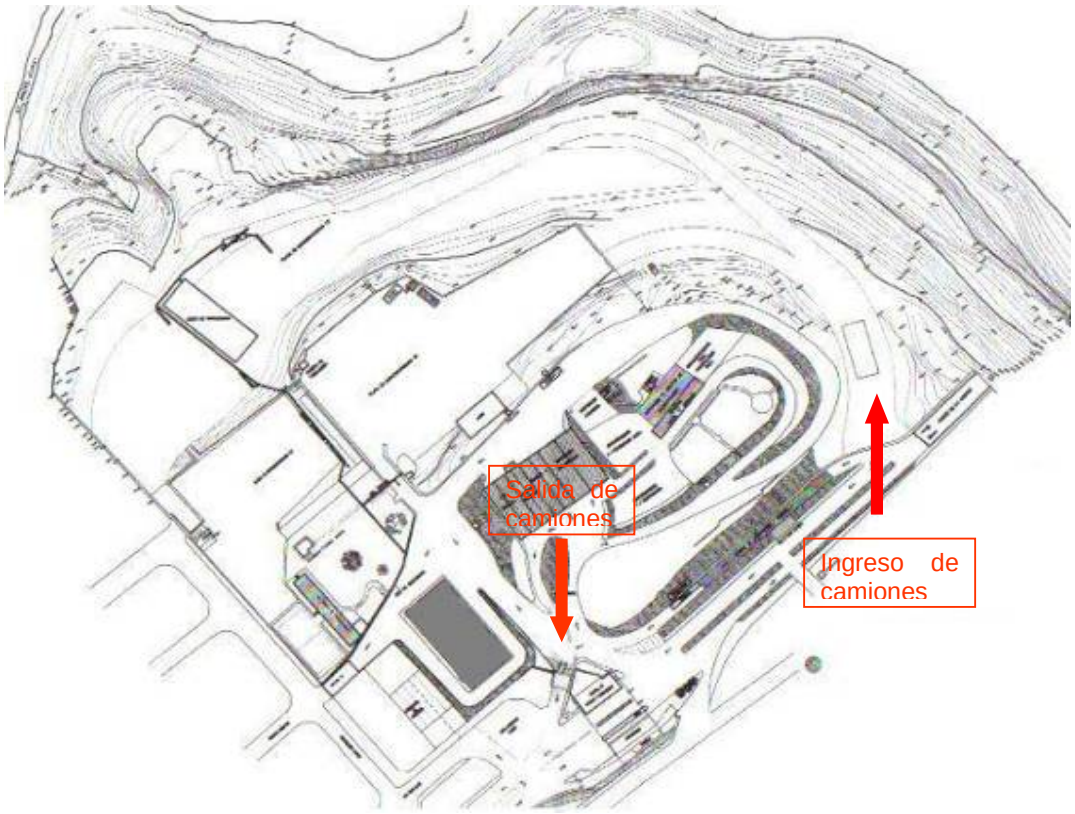
Por su parte, la ANNP casi ha concluido la remodelación parcial del recinto aduanero con el objetivo de albergar a los funcionarios de ambos países para las operaciones de comercio siguiendo el concepto de país de entrada de las mercaderías – país sede de los controles, lo que despojaría a la EADI Sul de la operatoria de exportación brasileña. Hasta la fecha los

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

funcionarios brasileños no se han instalado en la ANNP para realizar las operaciones de control de las exportaciones.

La construcción realizada por la ANNP para albergar las operaciones brasileras en sus instalaciones posee un diseño inadecuado para su funcionalidad (playa invertida al flujo de vehículos, por ejemplo) y presenta eventuales restricciones de capacidad para posibles escenarios futuros de integración de los controles.

El gráfico siguiente muestra un plano de las instalaciones de la ANNP en la cabecera paraguaya del puente.



Ubicación de los organismos de control brasileños

Receita Federal

En el área de Foz de Iguazú los controles de la Receita Federal se realizan en los siguientes lugares:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- EADI Sul, ubicada en la BR 277 a 3,5 kilómetros del puente de la Amistad en un predio de 133.000 m2. (dentro de los cuales 530 m2 lo constituyen depósitos para carga refrigerada y 3.000 m2 para carga general). Tiene capacidad para unos 600 camiones. Cuenta con un sistema de control de movimientos de la documentación en donde los organismos de control registran los tiempos que demanda cada trámite desde el momento de inicio de los mismos. Con la excepción de Vigilancia Agropecuaria, el sistema es utilizado por la totalidad de los organismos de control. La tarifa diaria por estadía oscila en los u$s 8. El horario de atención es de lunes a sábado de 07.00 a 19.00 horas. Este recinto atiende también las operaciones carreteras con Argentina.
- Central de Abastecimiento Alto Paraná S.A. (CEASA), mercado mayorista de frutas y hortalizas, a 6 kilómetros del puente, donde se controlan las importaciones brasileñas de frutas y hortalizas por montos menores a u$s 2.500. Atiende de lunes a sábado entre las 05.00 y las 16.00 horas.
- Cabecera brasileña del puente para apertura y cierre de tránsitos simplificados y control aleatorio a particulares y ómnibus.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Área de control integrada de operaciones de “Consumo interno” (comercio por despachos de menos de u$s 2.500) con el criterio de país de entrada – país sede de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

los controles, ubicada en la cabecera paraguaya del puente, en operaciones de comercio inferiores a u$s 2.500.

Migraciones brasileñas

Migraciones brasileñas cuenta con oficinas en los siguientes lugares:

- Cabecera brasileña del puente, para controles de ingreso de pasajeros, turismo de comercio e importaciones de “Consumo Interno”. Es el único lugar en donde opera las 24 horas del día.
- Área de Control Integrada de la cabecera paraguaya del puente (donde se realizan las iexportaciones brasileñas e importaciones paraguayas de “Consumo interno”).
- EADI SUL.

Controles fitosanitarios y de salud brasileños (ANVISA y Vigilancia Agropecuaria)

Cuenta con presencia en los siguientes lugares:

- Vigilancia Agropecuaria opera en la cabecera brasileña del puente, en EADI Sul y en CEASA.
- ANVISA opera en la cabecera brasileña del puente y en EADI Sul.

Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

La ANTT no cuenta con instalaciones propias ni funcionarios en esta frontera por lo que ha delegado en la Receita Federal las tareas de control. El control se efectúa en los recintos en donde ejerce el control la Receita Federal.

Ubicación de los organismos de control paraguayos.

Recintos aduaneros.

Coexisten en el área de Ciudad del Este 5 recintos aduaneros de inicio o finalización de trámites de comercio de carga: uno plenamente estatal (ANNP) y 4 privados, aunque dos de estos recintos privados son operados el organismo estatal ANNP. Todos ellos disponen de sistemas de comunicación y oficinas para despachantes.

La particularidad que presenta la aduana paraguaya queopera en el paso de frontera es que no dependen de una regional única sino que cada uno responde a la Aduana Central

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ubicada en Asunción, lo que impone serias restricciones a la hora de encarar políticas unificadas para el área.

- **ANNP Terminal Portuaria Ciudad del Este**: ubicada en la cabecera del puente de la Amistad, cuenta con un predio propio de 11 hectáreas con capacidad para 350 camiones estacionados.

  En la ANNP operan dos áreas independientes: el Centro de Control Integrado para el Consumo Interno y el área de control de despachos mayores a u$s 2.500.

  Además, tiene un recinto fiscal de 7 hectáreas en la zona de Puerto Franco, a unos 12 kilómetros del actual puente, en donde se evalúa construir el 2° puente de enlace entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú.

  El horario de atención es de lunes a viernes de 6.00 a 18.30 horas y sábados de 6.00 a 18.00 horas.

- **Puerto Privado Almacenes Generales S.A. (ALGESA)**: puerto privado, propiedad de grandes productores de soja, ubicado a 12 kilómetros del puente de la Amistad sobre la ruta N° 7. Este recinto, si bien privado, es operado por ANNP.

  Se especializa en despachos de soja, si bien los exportadores no se encuentran obligados a despacharla por este recinto.

- **PUERTO PRIVADO BUSINESS CORPORATION S.A.**: ubicado en calle 10, Acaray. Este recinto, si bien privado, es operado por ANNP.
- **ZONA FRANCA GLOBAL**: ubicada en el kilómetro 4,5 de la ruta N° 7 es operada privadamente. Dispone de un predio de 4,5 hectáreas. Tiene un pedido de mudanza al kilómetro 11 de la ruta N° 7 a un predio de 25 hectáreas.
- **ZONA FRANCA TRANSTRADE**: ubicada en el kilómetro 10,5 de la ruta N° 7.

Aduana paraguaya

La aduana paraguaya opera en la totalidad de los puertos secos y zonas francas y en la cabecera brasileña del puente donde abre los tránsitos de las importaciones paraguayas que luego se dirigen a los recintos fiscales.

La aduana de cada recinto tiene dependencia funcional con la Aduana Central. No hay una delegación regional aduanera paraguaya de Ciudad del Este.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Migraciones paraguayas

Se encuentra en la cabecera paraguaya del puente junto al recinto de la ANNP.

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

Operan en el predio de la ANNP. Los servicios son gratuitos con la excepción de los análisis de laboratorio

Dirección Nacional de Transporte del Paraguay (DINATRAN)

Se encuentra ubicada en la cabecera paraguaya del puente en el sentido de circulación Paraguay – Brasil. Ello implica la detención de los vehículos a la vera del camino para efectuar los trámites correspondientes.

Operatorias de control en el paso

En lo que sigue se describen los trámites y los lugares en donde se efectúan las diferentes operatorias que atraviesan el puente de la Amistad. Se ha dividido a las mismas de acuerdo a la naturaleza de cada una de ellas.

- Tránsito Vecinal Fronterizo y comercio minorista que realizan los turistas;
- En segundo lugar, el transporte de pasajeros de larga distancia en servicios regulares de transporte;
- Comercio de “Consumo interno” el que se divide en exportaciones paraguayas y brasileñas, desagregadas, cada una, en “frutas y horalizas” y productos no perecederos;
- Exportaciones paraguayas a terceros países, en tránsito por Brasil;
- Importaciones paraguayas desde terceros países, en tránsito por Brasil;
- Comercio bilateral de larga distancia Brasil – Paraguay.

Tránsito vecinal fronterizo (TVF) y Turismo de comercio

En la actualidad no existe un control al TVF por parte de los dos países, situación que cambiará cuando se implemente el nuevo sistema de control que está encarando Migraciones de Brasil mediante la informatización de los controles.

Por su parte, la demanda de la casi totalidad del comercio por parte de turistas es brasileña. El control aduanero y fitosanitario de los productos, hoy al azar y/o voluntario, se efectúa en

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

la cabecera brasileña del puente para la verificación de los productos adquiridos por residentes brasileños, básicamente de Foz de Iguazú.

En el caso paraguayo, si bien las oficinas de migraciones se encuentran en la cabecera paraguaya del puente se realizan controles sobre la ruta N° 7, a unos 30 kilómetros del puente, para verificar el efectivo cumplimiento de las normas migratorias.

Transporte regular de pasajeros de larga distancia

Los controles (aduaneros, migratorios, de transporte y fitosanitarios) se efectúan, en su totalidad, en ambas cabeceras del puente.

Exportaciones paraguayas de “Consumo interno” de hortalizas y vegetales

El control integral de salida se realiza en el Centro Integrado de Control, en la cabecera paraguaya del puente.

La entrada a Brasil requiere de un control migratorio y apertura de un tránsito simplificado, ambos en la cabecera brasileña del puente. El cierre de este tránsito simplificado y los controles de Vigilancia Agropecuaria se efectúan en CEASA.

Exportaciones brasileñas de “Consumo interno” de hortalizas y vegetales

El control se realiza íntegramente en el centro integrado de controles en el lado paraguayo del puente, previa apertura de la operación de tránsito por parte de la Aduana de Paraguay, en la cabecera brasileña del puente.

Exportaciones paraguayas de “Consumo interno” de productos no perecederos

El control de salida de las exportaciones paraguayas se efectúa en el Centro Integrado de Control, en la ANNP del puente.

El control de entrada a Brasil requiere de una apertura de un tránsito simplificado en la cabecera brasileña del puente, que es finalizado en la EADI Sul donde también se realiza el control migratorio alos conductores y de transportes a los vehículos.

Exportaciones brasileñas de “Consumo interno” productos no perecederos

El control se realiza íntegramente en el centro integrado de control en la cabecera paraguaya del puente, previa apertura de la operación de tránsito por parte de la Aduana de Paraguay, en la cabecera brasileña del puente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Exportaciones paraguayas a países de extrazona, en tránsito por Brasil hasta Paranagua o Santos

El grueso de estos despachos inician sus trámites en los puertos privados de la zona de Ciudad del Este (principalmente ALGESA), realizando migraciones y transporte paraguayos en la cabecera paraguaya del puente.

Comienzan el tránsito para Brasil en la cabecera brasileña del puente hasta los puertos de exportación brasileños, donde se finaliza el trámite. Migraciones de entrada a Brasil se realiza en la cabecera brasileña del puente.

Importaciones paraguayas desde extrazona con mercaderías desde los puertos de Paranagua o Santos

Se trata de despachos que formalizaron en Paranaguá o Santos. En la cabecera brasileña del puente se cierra el tránsito abierto en los puertos brasileños de origen y se abre la operación de tránsito paraguayo, que luego se cierra en los puertos paraguayos de destino, donde también se realizan los controles fitosanitarios. Migraciones de entrada a Paraguay y el control de Transporte se efectúa en la cabecera paraguaya del puente.

Comercio bilateral Brasil - Paraguay

Las exportaciones brasileñas a Paraguay vía el puente de la Amistad realizan los diferentes controles en los siguientes lugares.

- ✓ Aduana de salida: formalizan la exportación en la EADI Sul, donde se abre un tránsito simplificado de salida hasta la cabecera brasileña del puente en donde se cierra.
- ✓ Migraciones y fitosanitarios de salida: se controla en EADI Sul.
- ✓ Transporte brasileño: se realiza en la cabecera brasileña del puente.
- ✓ Aduana de entrada a Paraguay: se da apertura a la operación tránsito que se inicia en la cabecera brasileña del puente el que es cerrado en el recinto aduanero de destino. Las operaciones fitosanitarias, cuando correspondieran, se realizan en el recinto de destino.
- ✓ Migraciones de entrada a Paraguay: en la cabecera paraguaya del puente.

Comercio bilateral Paraguay - Brasil

Las exportaciones paraguayas a Brasil realizadas por el puente de la Amistad realizan los diferentes controles en los siguientes lugares.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- ✓ Controles de la Aduana de salida de Paraguay: el trámite se inicia en uno de los recintos aduaneros, en general en ANNP; allí se abre un tránsito simplificado que se cierra en la cabecera paraguaya del puente.
- ✓ Controles de migraciones, transporte de salida: estos controles se efectúan en la cabecera paraguaya del puente.
- ✓ Controles fitosanitarios de salida de Paraguay: el control fitosanitario se realiza en los recintos en donde se efectúa la formalziación de las exportaciones.
- ✓ Controles de la Aduana de entrada a Brasil: la Receita Federal abre un tránsito simplificado en la cabecera brasileña del puente el que se cierra en la EADI Sul.
- ✓ Controles de Transporte, Migraciones y fitosanitarios de entrada a Brasil: se realizan en la EADI Sul.

Tiempos insumidos en los controles

De acuerdo a consultas y observaciones efectuadas en la visita al paso de frontera, los tiempos medios de demora insumidos, entre el inicio y la finalización de los trámites de controles, son los siguientes, para cada una de las operatorias detalladas a continuación.

Comercio bilateral

Las operatorias de comercio bilateral en camiones de gran porte que pasan por la EADI Sul y los recintos aduaneros paraguayos insumen como mínimo más de 1 día.

Estos tiempos se explican, parcialmente, por la restricción del municipio de Ciudad del Este al tránsito de camiones en la avenida central de esa ciudad, lo que implica una restricción al cruce del puente.

Operaciones de comercio bilateral de “Consumo interno”

Los camiones de menor porte, destinados al consumo interno, no se ven afectados por la medida de restricción vehicular en la avenida central de Ciudad del Este. De esta forma, el lapso entre el inicio y finalización de los controles abarca no más de 4/5 horas en total.

TVF y Turismo de comercio

En la actualidad, el control de esta operatoria es aleatoria (por parte de las autoridades) y voluntaria (por parte de los turistas) hecho que se revertiría, para el ingreso a Brasil, con la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

implementación del proyecto de informatización del control de Migraciones brasileñas y con la conclusión de las obras de la Receita Federal en el puente.

Hoy, el tiempo insumido es la suma del tiempo de cruce (1 hora en los momentos de punta) y de 4 / 5 horas si hay declaración de los productos adquiridos en la Receita Federal.

Transporte de pasajeros de larga distancia

Los tiempos de demora se sitúan en las 3 a 4 horas para realiziar los controles

Proyectos en Ejecución en el Área eel Paso de Ciudad del Este – Foz de Iguazú

Existen 5 proyectos, ya sea en carpeta o en obra, que afectarían directamente la operatoria actual del paso de frontera:

Construcción de un segundo puente en las cercanías del actual

Existe un estudio de prefactibilidad el que propone la construcción de un nuevo puente, como paliativo a la congestión que hoy verifica el puente de la Amistad, que se ubicaría en un punto cercano al hito de las 3 fronteras, cercano a las localidades de Presidente Franco (Paraguay) y Foz de Igúazú (Brasil) a unos 7 km. al sur del actual puente.

Una de las alternativas previstas en el proyecto, es destinar uno de los dos puentes al tránsito exclusivo de camiones, dejando el restante para el TVF, el comercio de turismo y el transporte de pasajeros.

Informatización del control de migraciones brasileñas

El proyecto prevé informatizar el control mediante un sistema de escaneo de los documentos, que comenzará a operar en el presente año 2006 en los principales aeropuertos de Brasil. El sistema se establecerá en la cabecera del puente identificando a la totalidad de las personas que crucen el mismo.

Una vez implementado el sistema en el puente de la Amistad, Migraciones estima que el tiempo de registro por persona se encontraría en el orden de los 4/5 segundos.

En el proyecto de la Receita Federal, Migraciones tiene asignadas 6 garitas de control. Con el flujo actual de personas, suponiendo un tiempo medio de control de 4/5 segundos por persona podrían originarse demoras importantes en las horas pico.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Remodelación de la cabecera brasileña del puente.

Este proyecto se encuentra encuadrado dentro del Plan de Revitalización de la Región del Puente Internacional de la Amistad, a cargo de la Prefectura de Foz de Iguazú y con la intervención de los organismos presentes en el lugar.

En una primera etapa se encuentra en la actualidad llevando a cabo las obras correspondientes al mejoramiento del Área Aduanera Brasil – Paraguayen el local correspondiente a la Zona Primaria de la Receita Federal. El proyecto comenzó en el año 2005 y considera tener concluídas las obras antes de finales del 2006.

El área a construir es alrededor de 8.400 metros cuadrados.

Los objetivos de la obra son:

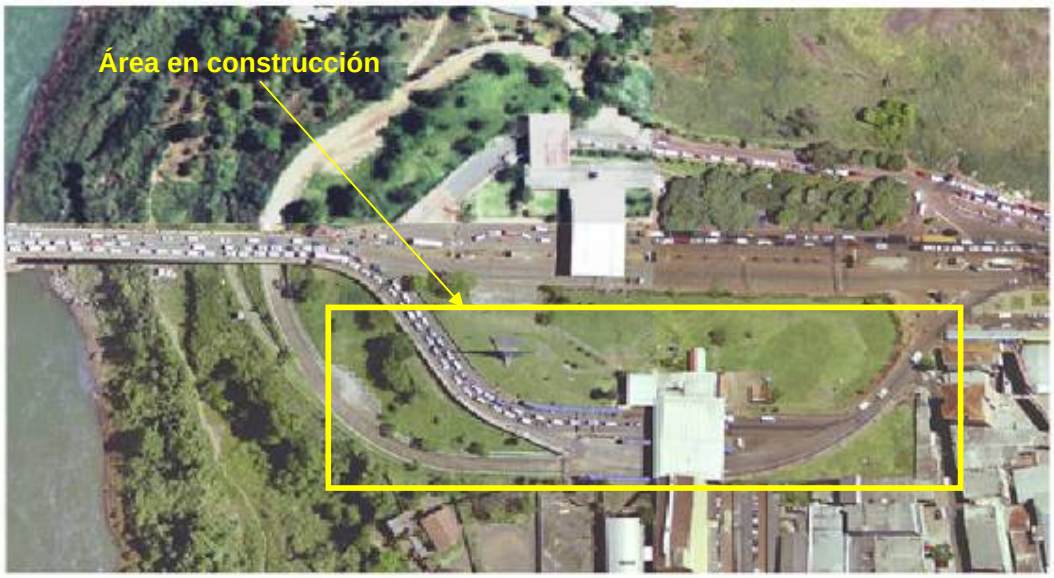
- ✓ Revitalizar el entorno del Puente Internacional de la Amistado promoviendo una mejor integración entre Brasil y Paraguay.
- ✓ Proporcionar mayor seguridad y confort al usuario.
- ✓ Modificar la imagen de la ciudad a partir de las mejoras en este espacio urbano.
- ✓ Ordenar y aumentar la cantidad de vehículos agilizando el flujo en el Puente.

Las principales acciones desarrollar serán:

- ✓ Distribución ordena del flujo de peatones y vehículos (motos, autos, camiones y ómnibus)
- ✓ Nuevas instalaciones para la atención de turistas
- ✓ Condiciones adecuadas de trabajo (confort y salubridad) para los funcionarios de los organismos federales.

La imagen siguiente muestra el sector actualmente en obras del puente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



En las imágenes que siguen puede verse una proyección arquitectónica del proyecto de remodelación del área.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Habilitación de zona franca en Foz de Iguazú

No se cuentan con detalles de este proyecto más que se trataría de una zona franca dedicada a productos electrónicos.

Proyecto de revitalización de las dos ciudades

No se conocen detalles del proyecto aunque el mismo fue mencionado por funcionarios del paso en varias oportunidades.

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.
- Las alternativas propuestas reconocen, con restricciones, el criterio adoptado por los países de integrar sus controles bajo la modalidad "país de entrada de las mercaderías - país sede de los controles". En consecuencia, no se han considerado viables alternativas de Centro Único de Frontera (CUF) en cualquiera de los dos países, salvo en el caso de la construcción del nuevo puente.
- Las alternativas que se presentan toman en consideración la infraestructura de control existente y en desarrollo en ambos países a fin de minimizar los gastos de inversión.
- Bajo cualquiera de las alternativas propuestas, la construcción del nuevo puente en Puerto Franco debe contemplar la posibilidad de instalación de un CUF único.
- 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.

  En algunos pasos factores climáticos y/o geográficos condicionan de tal forma las capacidades de construcción de infraestructuras acordes con las necesidades que su

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

análisis debe incoporarse como un condicionante mas a evaluar las factibilidades de las modalidades y modelos operativos a seleccionar.

- El concepto de integración de controles requiere la centralización en una única ubicación física (puerto terrestre) de todos los organismos que ejercen funciones en el paso. No lograr esta concentración implicaría, para los organismos de control del país huésped, replicar sus funciones en todos los los puntos de control que hoy tienen los organismos del país sede.
- En ese sentido, la dispersión en materia de puertos secos existente en Paraguay (ANNP, ALGESA, Global, etc.) impone un obstáculo a la integración de los controles, lo que debe de ser salvado mediante la centralización de la operatoria en un único lugar, con independencia de que las actuales instalaciones que dejarían de operar como zonas primarias pudieran mantenerse como centros logísticos de almacenamiento y distribución.
- Se debería avanzar en estudios de reorganización del tránsito en la zona de influencia, en especial la relacionada con el área urbana de Ciudad del Este y en los accesos al puente en ambas cabeceras.
- 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

La situación operativa actual genera una serie de obstáculos para la efectiva integración de los controles, algunos de ellos ya mencionados, que requieren de su superación para avanzar en materia de integración binacional. Ellos son:

- Existencia de varios recintos aduaneros en Paraguay lo que supone una traba al traslado de los funcionarios brasileños a Ciudad del Este, salvo que se acuerde concentrar la integración, al menos desde el punto de vista del control de la operación aduanera de exportación brasilera en sólo uno de ellos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Las obras de la ANNP no resultan adecuadas para una operatoria integrada, tanto por falta de espacio, por el esquema de circulación interna y por la misma ubicación del recinto en un área de mucha competencia de actividades en conflicto (comercio minorista en los alrededores, uso de la misma vialidad que es la principal arteria de la ciudad, etc.). Esto demanda un análisis racional de las posibilidades de ese espacio físico para las funciones a realizar.
- Escasa predisposición de los funcionarios para concretar la integración total de los controles en el comercio bilateral.

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:

- Mejorar la circulación en el puente mediante medidas de tránsito que tengan en cuenta la posibilidad de circular camiones las 24 horas del día.
- Levantar la prohibición de circulación diurna de camiones por el puente de la Amistad desarrollando vías alternativas fuera de las áreas conflictivas de Ciudad del Este.
- Reducir la cantidad de motos y combis que cruzan el puente, suplantando a las mismas por un sistema de minibuses regulares y regulados por las autoridades de ambos países. El proyecto debe considerar una solución al impacto sobre el empleo en la zona que esta medida puede aparejar.
- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal en que se habiliten las instalaciones de control integrado haciendo coincidente los horarios de trabajo de los organismos de ambos países.
- Trasladar los controles de cargas que se efectúan en el puente, hacia las cabeceras del mismo para lograr mayor fluidez en el tránsito.
- Analizar la problemática del TVF considerando la introducción de tecnología que permita registrar los movimientos entre los países provocando la menor demora posible al viajero.
- Suplantar el método de acompañamiento que realiza la aduana paraguaya para la mercadería de importación, desde la oficina de la misma en la cabecera paraguaya hasta el puerto seco de destino.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Integrar los sistemas de control de los diferentes organismos de cada país (integración nacional).
- Integrar las bases de datos de las agencias nacionales.
- Incorporar un sistema de control de gestión de los recintos aduaneros y de los procesos que en ellos se realizan.

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:

- Secuencia temporal de controles según pares de organismos específicos afines;
- Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitación de los datos y asegurar su congruencia;
- Controles no intrusivos a pasajeros utilizando métodos electrónicos, como scanners;
- En el caso que se deseen implementar controles del TVF y/o controles fitosanitarios a los pasajeros, deberán habilitarse procedimientos particulares para asegurar la fluidez de las intervenciones;
- 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 MIC/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 medio de transporte, haciéndose sólo el chequeo - o comparación - entre los documentos de las personas y la información ya ingresada;
- Prever espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (incompletitud de documentación; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones);
- Diseñar en las áreas de control un espacio de trabajo para camiones cargados con Sustancias Peligrosas que, dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros. Este espacio sólo se verifica en la EADI Sul;
- En caso de llevarse a cabo la construcción del nuevo puente debe tenerse en cuenta el incremento en las necesidades de personal, que esta nueva instancia demandaría, de forma de no incrementar los tiempos medios de realización de los trámites. Los requerimientos de personal estarán asociados al tipo de solución que se implemente;

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal en que se habiliten las instalaciones de control integrado
- Se debe de implementar, con carácter obligatorio para las agencias de control, un Sistema de Control de Gestión interno 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 frontera. Esta herramienta ya existe en la EADI Sul aunque la misma tiene carácter voluntario para los organismos que allí operan;
- Integrar los organismos nacionales de manera que actúen en forma mancomunada en aspectos tales como horarios de atención, secuencias de control, etc.;
- Implementar una conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus casas matrices;
- Interconectar y relacionar las bases de datos de las agencias de transporte, fitosanitarios y aduana, debidamente actualizadas;
- Implementar la Coordinación única de los CUF (Centro Único de Frontera) o CIF (Centro Integrado de Frontera) y generar un Consejo Consultivo con participación de todo los actores y Usuarios Privados;
- Diseñar e implementar un modelo de capacitación continua a funcionarios y usuarios privados en los procesos de control;
- Divulgar en forma eficiente a los usuarios los requisitos y restricciones en los trámites así como el estado de los mismos y los tiempos promedio de demoras en cada una de las operatorias de control. En particular puede tomarse como base y ejemplo de lo requerido el sistema de información con que cuenta la EADI Sul sobre el estado de los trámites el que es de libre acceso al público;
- Realizar una Encuesta / Toma de tiempos para dimensionar Infraestructuras y línea de base para poder evaluar los impactos de mejoras puestar en práctica.

Propuestas de integración física

En lo que sigue se detallan las propuestas para avanzar en la integración de los controles, se incluye en estas propuestas la posibilidad de la construcción del 2° puente en el área del paso de frontera.

Como se verá, la 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 la reuniones de reflexión correspondientes es que en este informe se vuelcan la totalidad de las alternativas analizadas.

Las alternativas se desarrollan en dos grupos diferenciados por la posibilidad o no de construcción de un nuevo puente en la región. Es importante destacar que por sus características la constucción del puente es una condición de mediano plazo, por lo que en un programa de acción sobre el tema podría comenzarse con la implementaciónde alguna de las alternativas definidas frente a la no construcción del puente y luego derivar de forma ordenada en una de las alternativas con el nuevo puente contruído en el mediano plazo..

Sin la construccion del nuevo puente

Se detallan a continuación tres alternativas desarrolladas sobre la suposición de la no contrucción del nuevo puente.

Alternativa 1

- Destinar las instalaciones de la ANNP como Centro Integrado de Frontera (CIF) de pasajeros y cargas con el criterio país de entrada de la mercadería – país sede los controles. Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP y funcionarios brasileros para control de exportaciones en la ANNP.
- Las instalaciones en obra de la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente serían destinadas a un CIF para los pasajeros entrantes a Brasil y en una avanzada para las cargas (incluyendo al “Consumo Interno”) donde también deberían operar funcionarios de la DINATRAN, Migraciones y Aduana paraguaya.
- El CIF en Foz de Iguazú sería la EADI Sul para todo tipo de operatoria de comercio incluyendo al “Comercio Interno”, cualquiera fuera su naturaleza (productos perecederos y no perecederos) que hoy parcialmente se realizan en la EADI Sul y en el CEASA. De esta forma, los funcionarios paraguayos deberían trasladarse a las dos CIFs en Foz de Iguazú (EADI Sul y cabecera del puente) para la operatoria de las exportaciones paraguayas.

Alternativa 2

- Destinar las instalaciones de la ANNP como avanzada paraguaya donde también se encontrarían funcionarios brasileños de la ANTT, Migraciones y de la Receita Federal y como CIF de pasajeros entrantes a Paraguay. Se propone una pequeña

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

construcción que no obstaculice la circulación ni en el puente ni en los accesos a la ANNP para atender las migraciones de los conductores de vehículos de carga. Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP y funcionarios brasileros para control de exportaciones en la ANNP.

- El CIF de Paraguay (cargas + "Consumo Interno") se ubicará en uno de los puertos privados existentes en la zona, donde se trasladarían los funcionarios brasileños aduaneros y de controles fitosanitarios.
- Las instalaciones en obra de la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente serían destinadas a un CIF para los pasajeros entrantes a Brasil y en una avanzada para las cargas (incluyendo al "Consumo Interno") donde también deberían operar funcionarios de la DINATRAN, Migraciones y Aduana paraguaya.
- El CIF en Foz de Iguazú sería la EADI Sul para todo tipo de operatoria de comercio incluyendo al "Comercio Interno", cualquiera fuera su naturaleza (productos perecederos y no perecederos) que hoy parcialmente se realizan en la EADI Sul y en el CEASA. De esta forma, los funcionarios paraguayos deberían trasladarse a las dos CIFs en Foz de Iguazú (EADI Sul y cabecera del puente) para la operatoria de las exportaciones paraguayas.

Alternativa 3

- Destinar las instalaciones de la ANNP como avanzada paraguaya donde también se encontrarían funcionarios brasileños de la ANTT, Migraciones y de la Receita Federal y como CIF de pasajeros entrantes a Paraguay.
- Se propone una pequeña construcción que no obstaculice la circulación ni en el puente ni en los accesos a la ANNP para atender las migraciones de los conductores de vehículos de carga.
- Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP lugar en donde también deberían trasladarse los funcionarios brasileños para control de exportaciones. El "Consumo Interno" continuaría integrado en la ANNP.
- El CIF de Paraguay (cargas) se ubicará en uno de los puertos privados existentes en la zona, donde se trasladarían los funcionarios brasileños aduaneros y de controles fitosanitarios.
- Las instalaciones en obra de la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente serían destinadas a un CIF para los pasajeros entrantes a Brasil y en una avanzada para las cargas (incluyendo al "Consumo Interno") donde también deberían operar funcionarios de la DINATRAN, Migraciones y Aduana paraguaya.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- El CIF en Foz de Iguazú sería la EADI Sul para todo tipo de operatoria de comercio incluyendo al “Comercio Interno”, cualquiera fuera su naturaleza (productos perecederos y no perecederos) que hoy parcialmente se realizan en la EADI Sul y en el CEASA. De esta forma, los funcionarios paraguayos deberían trasladarse a las dos CIFs en Foz de Iguazú (EADI Sul y cabecera del puente) para la operatoria de las exportaciones paraguayas.

Con la construccion del nuevo puente

En caso de encararse la construcción del 2° puente se presentan 3 alternativas, cada una de ellas con 2 opciones.

Alternativa 1

Esta alternativa propone destinar el uso del nuevo puente exclusivamente para el transporte de cargas (incluyendo las operaciones de “Consumo Interno” que se realizan en camiones de pequeño porte) dejando el actual puente para pasajeros. La alternativa se desagrega en 2 opciones.

Opción I

- Construir un Centro Único de Frontera (CUF) en una de las cabeceras del nuevo puente, lo que requeriría montos de inversiones importantes.
- Destinar las instalaciones recientemente finalizadas por la ANNP en el actual puente para el Centro Integrado de Atención de Pasajeros (con el criterio de país de entrada – país sede de los controles).
- Por su parte, las instalaciones que está construyendo la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente serían el espejo de la ANNP para los pasajeros entrantes a Brasil.
- Esta alternativa implicaría desafectar a la EADI Sul de las operaciones paraguayas y a CEASA de las operaciones de comercio bilateral Brasil Paraguay. La EADI SUL quedaría, únicamente, como recinto de control para las operaciones comerciales carreteras con Argentina y como almacén de depósito y distribución de mercaderías.

Opción II

- Construir una avanzada en una o en cada una de las cabeceras del nuevo puente (como avanzada única o doble cabecera). Esta sería la inversión mínima a realizar de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

encararse las obras del 2° puente en el supuesto de destinar el mismo al tráfico de cargas. En estas avanzadas se realizaría el control de transporte y de migraciones a los conductores de vehículos de carga.

- Los CIFs serían, por el lado brasileño, la EADI SUL y CEASA (con el tipo productos que hoy se comercian o trasladando las funciones de esta última en "Comercio Interno" de frutas y hortalizas a la EADI Sul), donde se establecerían los controles paraguayos a sus exportaciones. Por el lado paraguayo, el CIF sería alguno de los puertos secos o zonas francas hoy existentes en Ciudad del Este (ALGESA surge como el más apropiado) donde se trasladarían los funcionarios brasileños de control de las exportaciones de este país, dado que la ubicación de las instalaciones de la ANNP implicaría que los vehículos de carga atravesaran Ciudad del Este para llegar a destino provocando congestión de tránsito en la zona del puente viejo. Ello implica desafectar a la ANNP de todos los controles de carga.
- Como en el caso anterior, se propone destinar las instalaciones recientemente finalizadas por la ANNP en el actual puente en Centro Integrado de Atención de Pasajeros (con el criterio de país de entrada – país sede de los controles) para los entrantes a Paraguay siendo su espejo las instalaciones que está construyendo la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente para los pasajeros entrantes a Brasil.

Alternativa 2

Esta alternativa propone dar uso mixto a los puentes (tránsito de cargas y pasajeros) según sentido de circulación. Dada la ubicación de las instalaciones actuales existentes en ambos países el sentido de circulación más conveniente sería el puente actual Brasil – Paraguay, de manera de aprovechar las instalaciones existentes y las obras recientes de la ANNP. El 2° puente tendría sentido de circulación Paraguay – Brasil, permitiendo el aprovechamiento de las instalaciones de la EADI.

Como en la Alternativa 1, ésta también se desagrega en 2 opciones excluyentes.

Opción I

- Destinar las instalaciones de la ANNP a un CIF de pasajeros y cargas (para lo cual habría que realizar trabajos de adecuación de la misma) despojando al puente mismo de cualquier operatoria que actualmente se está efectuando.
- En el 2° puente (circulación Paraguay - Brasil) se debería construir una avanzada para cargas, donde también habría funcionarios de control paraguayos (transporte,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

migraciones y aduana) siendo los CIFs, la EADI Sul y CEASA (las operaciones de esta última en “Comercio Interno” de frutas y hortalizas podría trasladarse a la EADI Sul).

- En caso de que la circulación de peatones también fuera restringida según el sentido de circulación, la avanzada brasileña a construirse en el nuevo puente sería el CIF para los pasajeros entrantes a Brasil. Ello implica desafectar a las obras que se encuentra realizando la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente.

Opción II

- Aprovechando las obras existentes se podría prohibir la circulación de peatones por el 2° puente y destinar a las nuevas obras de la Receita Federal o bien en un CUF de pasajeros (esto es, que la ANNP sea un CIF de cargas) o bien destinarlo a un CIF para los peatones entrantes desde Paraguay y que la ANNP sea su espejo.

Alternativa 3

Orientar el “Comercio Interno” por el actual puente, el comercio superior a los u$s 2.500 por el futuro puente y dejar libre de elección de uso de los puentes a los pasajeros, al comercio de turismo y al TVF.

Opción I

- Como en la alternativa 1, se podría construir un Centro Único de Frontera (CUF) en una de las cabeceras del nuevo puente, una avanzada única en una de las cabeceras del puente o en cada una de las cabeceras con el criterio de país de entrada – país sede de los controles. En todos los casos, se deberían destinar espacios al control integrado de los pasajeros. Si se construyera una avanzada (única o doble cabecera) los CIF serían, en el lado brasileño, la EADI Sul y, en el lado paraguayo, alguno de los puertos secos hoy existentes (donde ALGESA surge como el más apropiado).
- Destinar las instalaciones de la ANNP en el actual puente como CUF para el “Comercio Interno”, desafectando los controles de exportación paraguaya/importaciones brasileñas por montos menores a U$S 2.500 tanto del CEASA como de la EADI Sul.
- Destinar las instalaciones en construcción por la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente a un CUF de pasajeros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Opción II

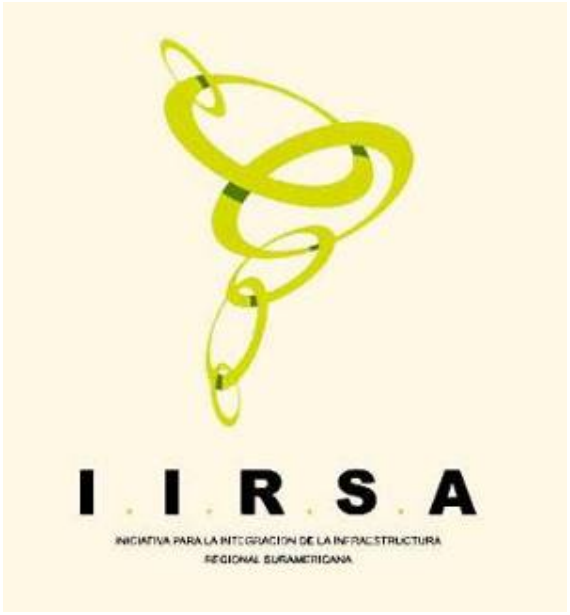
- En el 2° puente, ídem a opción anterior.
- En el actual puente, destinar las instalaciones de la ANNP como CIF de pasajeros y cargas, en el sentido de circulación Brasil – Paraguay, y las obras de la Receita Federal de la cabecera brasileña del puente, como CIF de pasajeros y cargas en el sentido Paraguay – Brasil.

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.

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO III – I

Agenda de tareas desarrolladas

PASO: Ciudad del Este (Paraguay) – Foz do Iguazú (Brasil)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Agenda de tareas desarrolladas

Fecha 21/02/2005

Tarea Documento de Organización del Trabajo remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 24/02/2005

Tarea Resumen del trabajo Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera y Cuestionarios dirigidos a las agencias nacionales con ingerencia en el control en los pasos de frontera, remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 07/04/2005

Tarea Temario tentativo para las reuniones en las capitales de los países involucrados remitido a los Coordinadores Nacionales;

Fecha 16/5/2005 a 18/05/2005

Tarea Reunión de presentación del trabajo en Asunción a las autoridades de las agencias paraguayas y entrevistas particulares con cada una de ellas. Participantes:

Consultores participantes

Ricardo Sicra

Pablo Illarietti

Jorge García

Autoridades participantes

Nombre	Organismo	Correo electrónico
Daniel Pose	Dirección Nacional de Aduana	dpose@aduana.gov.py
Angel Ruíz	Dirección Nacional de Aduana	
Jhancy Sanabria	Administración Nacional de Navegación y Puertos	uri@annp.gov.py
José Luis Argaña	Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	jlarga@dinatran@pov.py

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Lic. Blas Dubrez	Dirección Nacional de Migraciones	sriagral@migraciones.gov.py dubrez@hotmail.py
Ing. Angelina Sánchez	Servicio Nacional de Protección Vegetal (SENAVE)	carachita2000@yahoo.com ddvsec@telesurf.com.py
Roberto Salinas	Coordinador IIRSA	rsalinas@pol.com.py

Fecha 16/11/2005 a 19/11/2005

Tarea Reunión de presentación del trabajo en Brasilia a las autoridades de las casas matrices de las agencias brasileñas en frontera y entrevistas particulares con cada una de ellas.

Consultores participantes

Ricardo Sicra

Tulio Arvelo Durán

Jorge García

Jorge Sánchez

Autoridades participantes

Nombre	Organismo	Correo electrónico
Renato Cardoso de Sousa	Receita Federal	renato.c.sousa@receita.facenda.gob.br
Rogéria Oliveira Conceicao	Ministerio de Agricultura – Vigilancia Agropecuaria	rconceicao@agricultura.gov.br
Ilto Antonio Morandini	Ministerio de Agricultura – Vigilancia Agropecuaria	morandini@agricultura.gob.br
José Antonio Schmitt de Acevedo	Agencia Nacional de Transporte Terrestre	schmitt.acevedo@antt.gov.br
Francisco P. Magalhaes Gomes	Agencia Nacional de Transporte Terrestre	francisco.magalhaes@antt.gov.br
Aury de Mello Teixeira	Agencia Nacional de Transporte Terrestre	aury.teixedira@antt.gov.br
Paulo Roberto	Ministerio de Justicia –	cgpi@dpf.gov.br

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ornelas de Linhares	Policía Federal	
Rogerio Augusto Viana Gallero	Ministerio de Justicia – Policía Federal	galloro.ravg@dpf.gov.br
Renata Carvalho	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	unico@anvisa.gov.br
Ana Cristina Escalera	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	unico@anvisa.gov.br
Teresina Ayres Costa	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	terezhina.ayres@anvisa.gov.br
Cristiano Gregis	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	cristiano.gregis@anvisa.gov.br
Augusto Cesar Castro	Ministerio de Relaciones Exteriores – División Económica de América del Sur	abcastro@mre.gov.br
Leandro Freitas Couto	SPI – MP	leandro.couto@planejamento.gob.br
Hélio Jaques Zamal	SPI – MP	heliozamal@planejamento.gob.br

Fecha 27/11/2005 a 1/12/2005

Tarea Visita al paso de frontera para la realización de tareas de campo y profundización de los aspectos técnicos del proyecto.

Consultores participantes

Pablo Illarietti

Jorge García

Jorge Sánchez

Autoridades participantes

Nombre	Organismo	Correo electrónico
Marcos Martínez	Administración Nacional de	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Navegación y Puertos – Administrador puerto	
Carlos Fariña	Administración Nacional de Navegación y Puertos – Jefe de Operaciones	
Geraldo da Silva Pereira	Ministerio del Interior – Policía Federal – Delegado	geraldo.gsp@dpf.gov.br
Almeida	Ministerio del Interior – Policía Federal – control en el puente	
Joao Alberto Nakamura	Ministerio de Agricultura – Servicio de Vigilancia Agropecuaria – jefe de SVA/MAPA/FI	agriculturafoz@hotmail.com
Luiz Eduardo	EADI Sul – Gerente	lbarbosa@eadisul.com.br
Carlos Mesa	ANNP – ALGESA – Administrador	
Nelson Cabrera	ALGESA	
Ireneo Aguilera Leites	ANNP – BCISA – Administrador	
Andrés Soto Sánchez	ANNP – BCISA – Subadministrador	
Martín Arturo Ortiz	OTS S.A. – Terminal Tres Fronteras – Gerente (puerto de granos)	mortizots@yataiycde.com.py
José Rodrigues	ANVISA – Foz do Iguazú	jose.matos@anvisa.gov.br

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

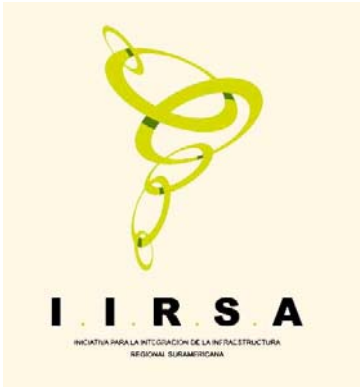
de Matos		
José Carlos	Receita Federal	
Gilberto Tragancin	Receita Federal	
Osvaldo Toshio	Receita Federal – Puente	
Edgar Abadi	Receita Federal	edgar.francisco.abadi@receita.fazenda.gov.br
Fausto Pereira	DINATRAN	
Risieli Filartiga Ruíz Díaz	Migraciones (Paraguay) en el puente	
Carlos Ayala Carrillo	Agricultura (Paraguay)	
Ing. Juan Elvio Martínez	Agricultura (Paraguay)	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



Fase II – Etapa II

Ciudad del Este – Foz do Iguazú

Diagnóstico y Recomendaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.**

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La importancia del transporte internacional carretero

- En el contexto de una mayor integración entre los países sudamericanos, el comercio intrarregional tuvo un marcado crecimiento. Durante la década de los ’90, los intercambios entre los integrantes de la CAN como entre los del MERCOSUR, se quintuplicaron.
- El comercio interbloque tuvo un fuerte incremento aunque menor al verificado hacia el interior de cada bloque.
- El comercio intrarregional representa aproximadamente el 25% de los valores y el 28% volúmenes del total del comercio exterior de la región.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
La importancia del transporte internacional carretero

- La participación del modo carretero en el comercio intrarregional explica el 40% de los valores y el 20% de los volúmenes totales comerciados.
- En el comercio carretero entre los países de la región, el mayor movimiento, tanto en valores como en volúmenes, se registra entre los países vecinos.
- Del conjunto de los once vínculos bilaterales que explican el 90% de las toneladas comerciadas entre los países sudamericanos por este modo, sólo uno (Brasil – Chile), se realiza en tránsito por terceros países.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La importancia del transporte internacional carretero

- El comercio bilateral carretero entre Brasil y Paraguay representa, aproximadamente, el 3% de los valores y volúmenes comerciados entre los países de Sudamérica por modo carretero.
- El modo carretero en el comercio bilateral brasileño – paraguayo, alcanzó, en el año 2005, al 88% de los valores y 81% de los volúmenes totales comerciados entre ambos.
- En el sentido Brasil - Paraguay, estos guarismos fueron del 86% del valor y el 65% del volumen comerciados en tanto que en sentido Paraguay – Brasil, representó el 93%, tanto en valores como volúmenes.
- El puente de la Amistad registra el grueso del intercambio bilateral: 83% del valor y 62% del volumen total comerciado por modo carretero y el 73% del valor y 50% del volumen total comerciado en todos los modos de transporte.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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, 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 verifica en los pasos de frontera.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

MIRGA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 par 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).

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

Paso deseable y posible para la región

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

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.
- 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.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 cambios en la normativa vigente.

Sólo disposición política y capacidad de gestión para implementarlos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - elementos constitutivos

- Existencia de centros de control integrados para el transporte de cargas y pasajeros.
- Integración física y funcional de los controles que permita que vehículos y mercaderías 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 a 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - elementos constitutivos

- 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.

IIRSA: TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
La integración física y funcional de los controles

Es un mecanismo idóneo para:

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IIRSA

Contexto general y antecedentes
La integración física y funcional de los controles

- En el marco de la normativa supranacional vigente (CAN y MERCOSUR) y de los acuerdos particulares alcanzados, los países han resuelto satisfactoriamente los aspectos que resguardan las facultades nacionales en materia de control.
- Los mayores avances en materia de integración de controles en los pasos de frontera se verifican en los países del área del MERCOSUR, aún con una legislación menos avanzada que la de la CAN.
- Los acuerdos alcanzados por los países en pasos de frontera entre Brasil – Argentina, Chile – Argentina y Uruguay – Argentina, entre otros, donde se verifican toda la gama de posibilidades de integración de los controles en materia de cargas y pasajeros, brindan suficientes elementos empíricos para mostrar su factibilidad operativa y jurídica. En igual sentido, en el ámbito de la CAN, merece destacarse el acuerdo alcanzado por Bolivia y Perú para el paso de Desaguadero.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Comercio bilateral en el paso de frontera

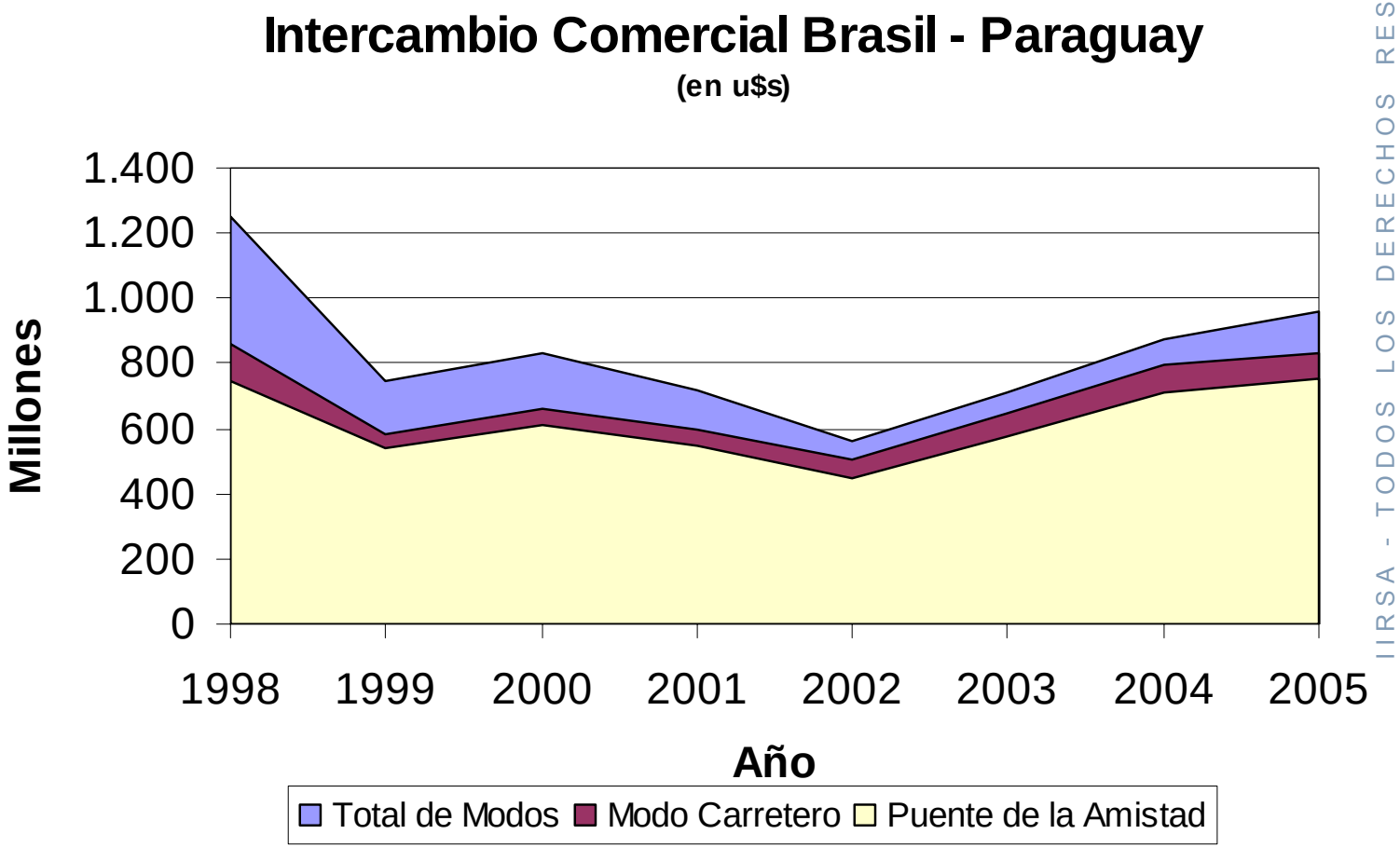
- El intercambio comercial bilateral registrado en el paso en 2005, principal vinculación bilateral entre Brasil y Paraguay, fue de unos u$s 940 millones y de 1,7 millones de toneladas, donde el grueso del volumen tiene sentido Paraguay – Brasil y el grueso del valor tiene sentido Brasil - Paraguay.

- Los siguientes gráficos muestran la evolución, por sentido, de la carga, en toneladas y dólares para el período 1998 – 2005.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

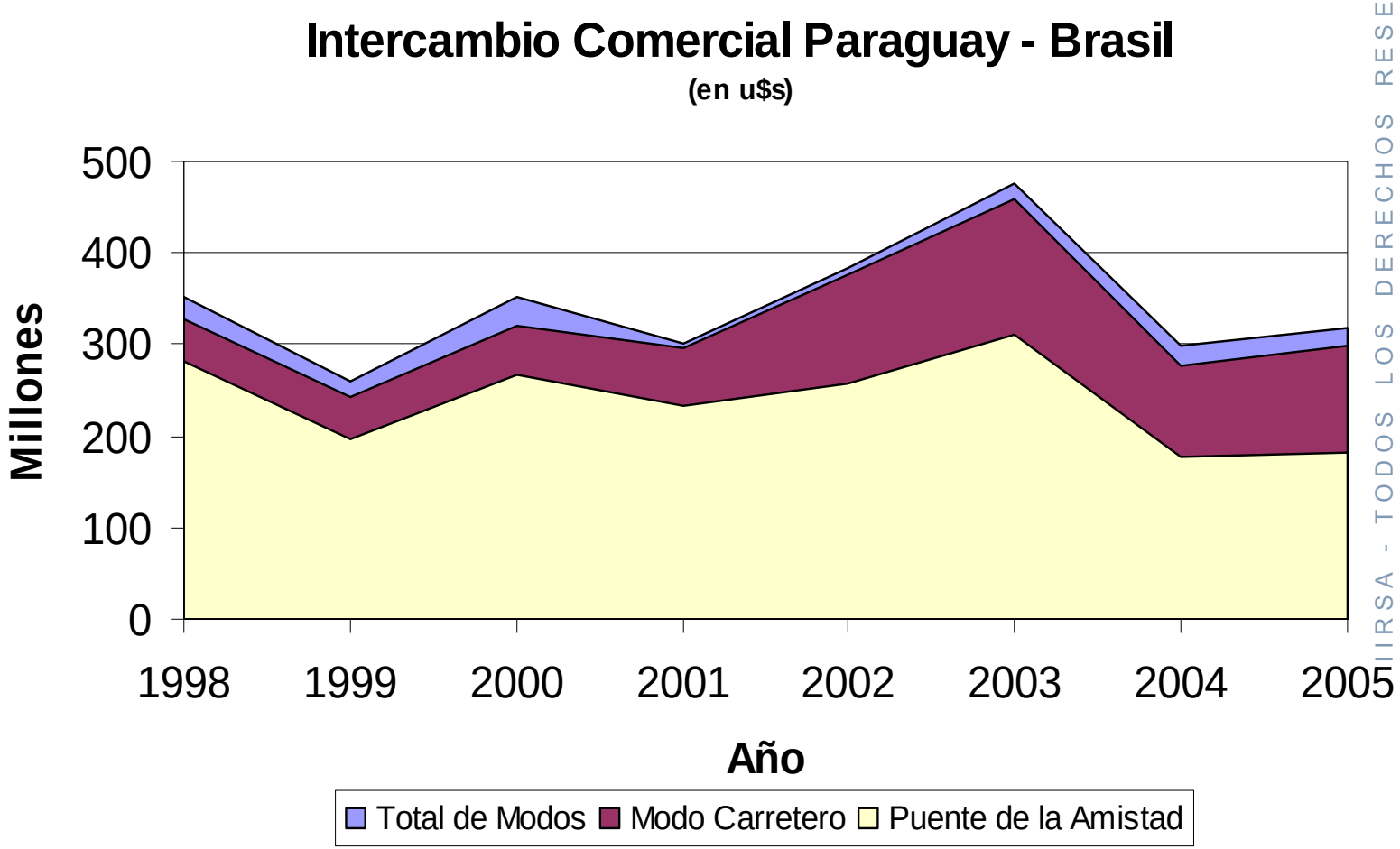
Comercio bilateral



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

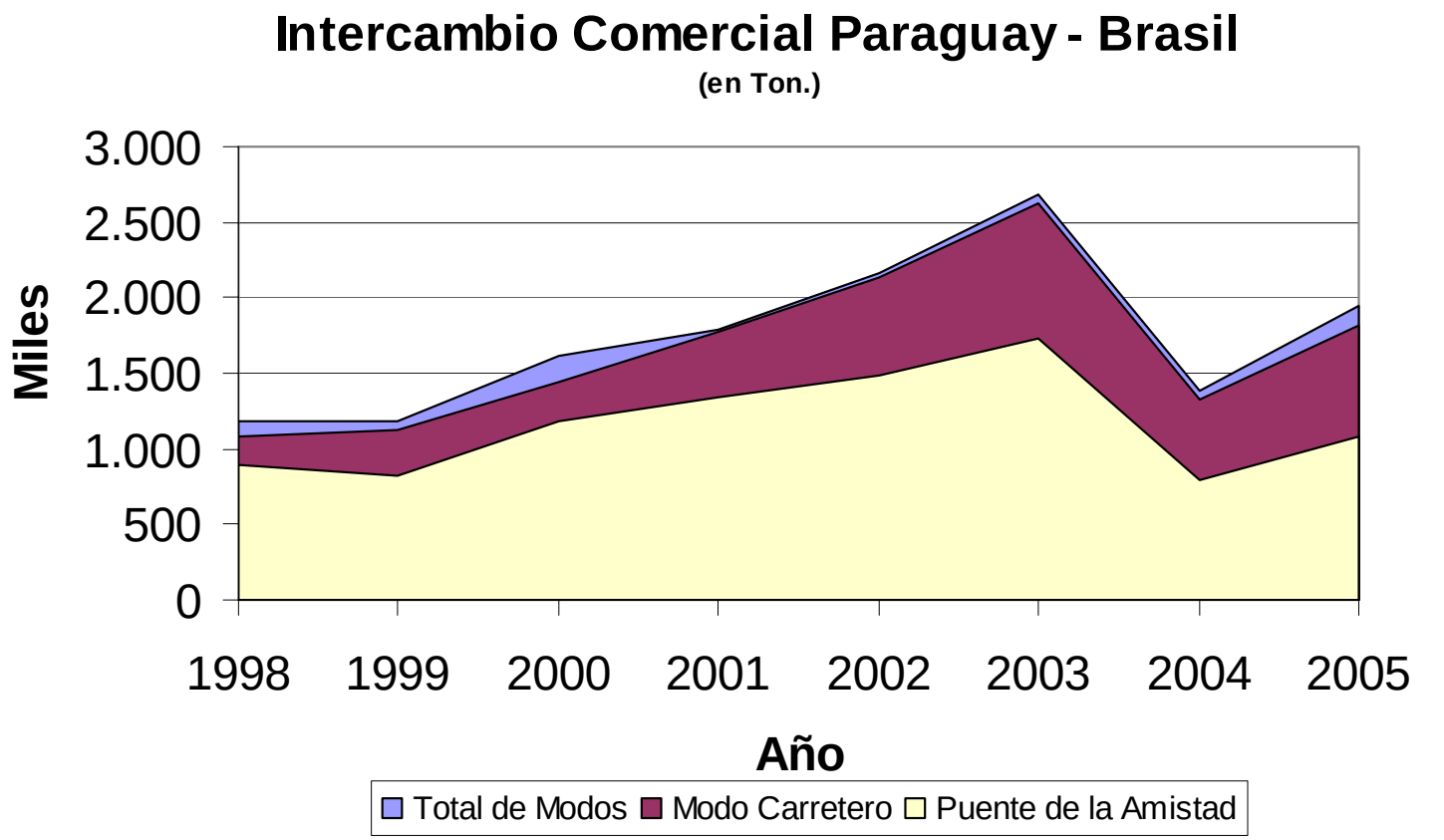
Comercio bilateral



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

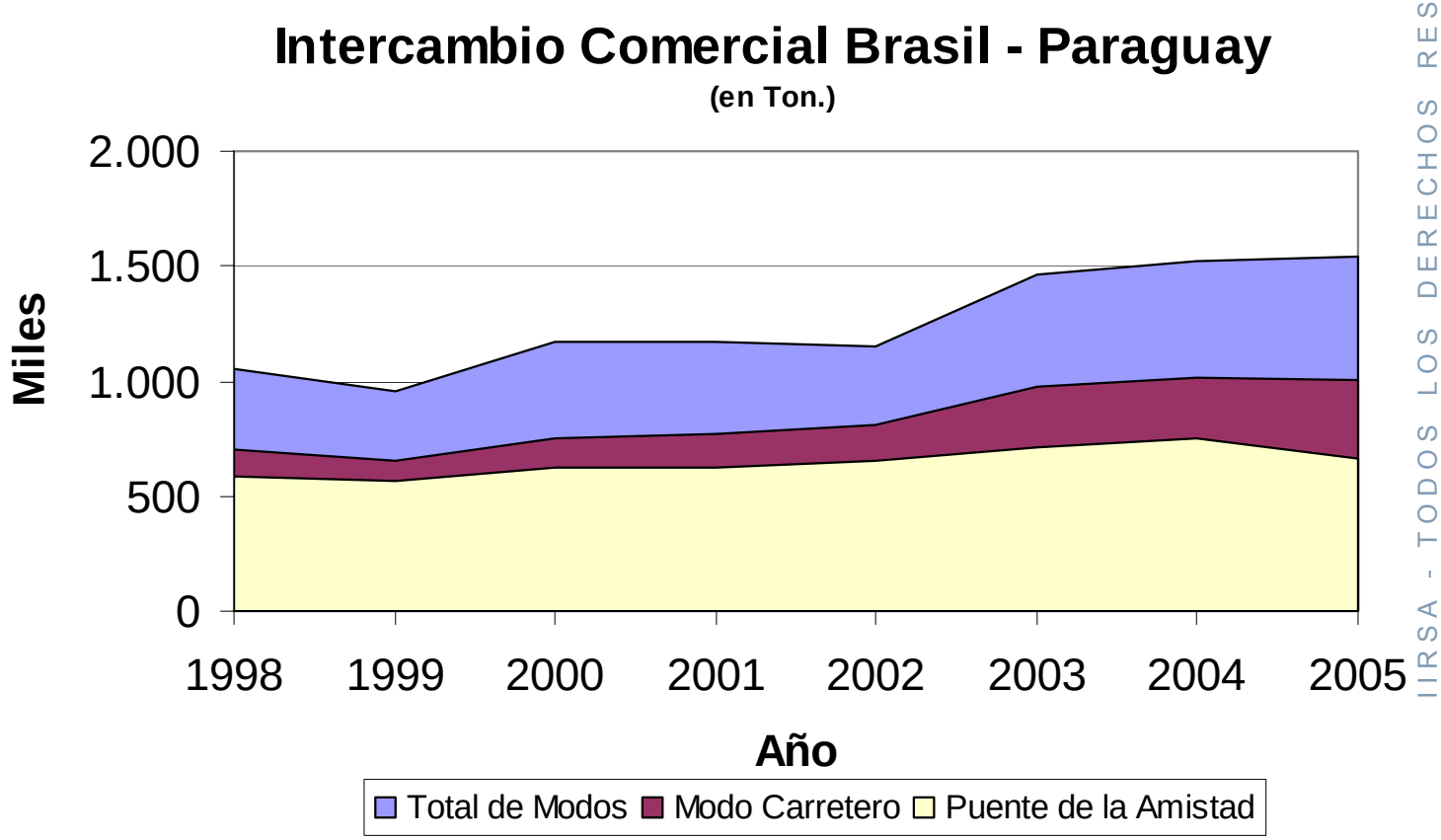
Comercio bilateral



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Comercio bilateral



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Comercio bilateral en el paso de frontera

- El comercio bilateral que se materializa por el puente se ha mantenido relativamente constante en valores y volúmenes en los años de la serie.
- Sin embargo, lo que ha decaído, de forma importante, han sido los despachos de las exportaciones paraguayas hacia terceros países (de soja básicamente) puesto que una porción importante de la misma ya no utiliza los puertos brasileños de Paraguaná o Santos sino los ubicados a la vera del río Paraná (principalmente Nueva Palmira, en Uruguay). De esta forma, no realizan tránsito por Brasil (vía el puente de la Amistad) y se embarcan en el puerto paraguayo Presidente Franco, ubicado a unos 7 kilómetros al sur del puente, frente al punto tripartito.

IIRSA: TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

- El paso de frontera Foz de Iguazú – Ciudad del Este forma parte de lo que se conoce como la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, que se completa con la localidad de Puerto Iguazú en la Argentina que se encuentra a unos 12 kilómetros al sur.
- Foz de Iguazú, por su ubicación geográfica, se erige en el centro de los tres aglomerados urbanos ya es el vínculo entre las otras dos ciudades: con Ciudad del Este, por el puente de la Amistad y con Puerto Iguazú, por el puente Tancredo Neves.
- La práctica indica que a pesar de que las tres ciudades son afectadas por las decisiones de alguna de ellas, la relación más fuerte es de carácter binacional donde el aglomerado Foz de Iguazú / Ciudad del Este presenta la mayor vinculación entre sí.

ITRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CIUDAD DEL ESTE – FOZ DE IGUAZÚ

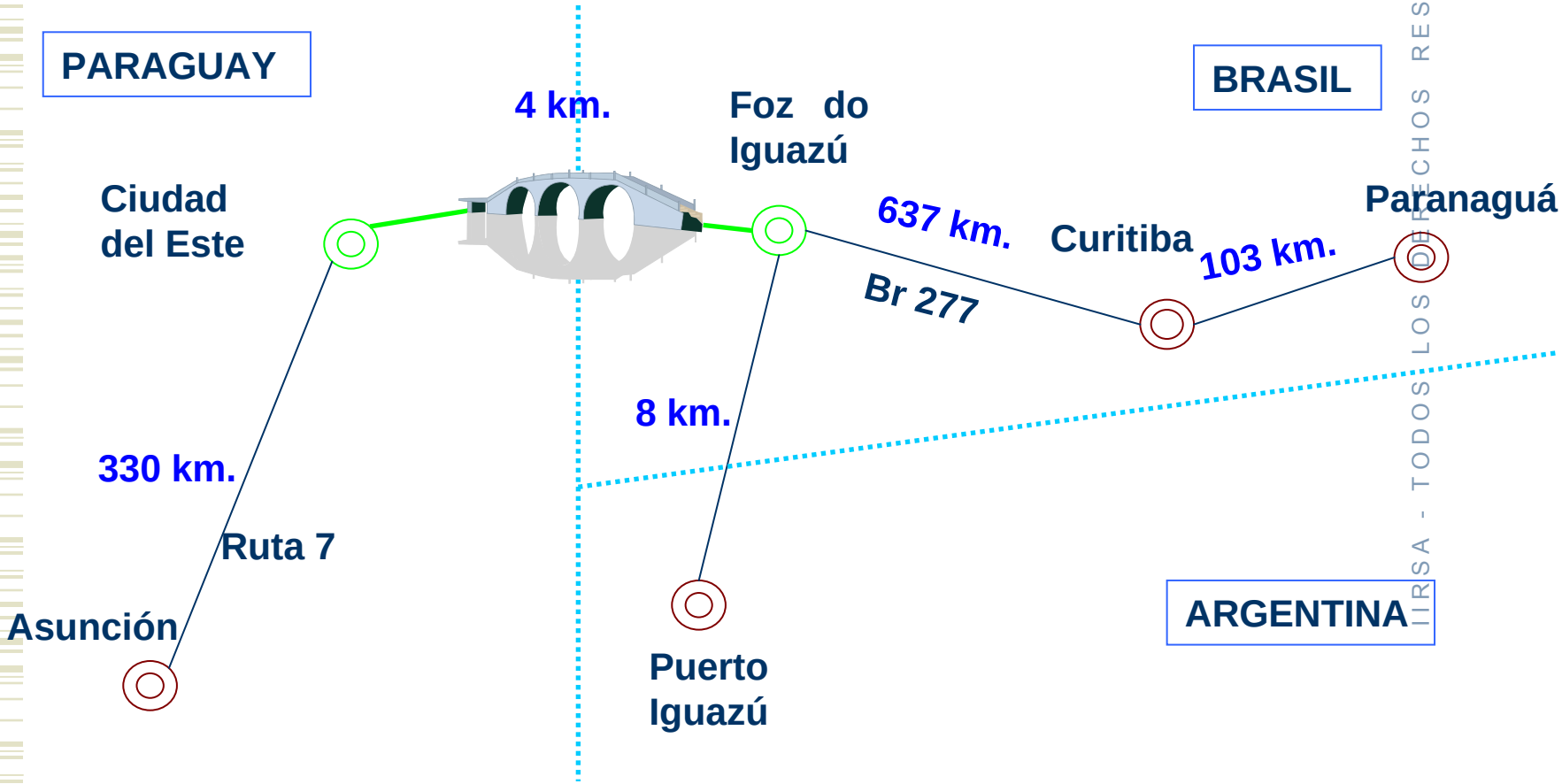
Estado de situación y diagnóstico somero

La frontera y su relación con los ejes IIRSA

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Ubicación geográfica del paso de frontera



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Población de las ciudades

- El crecimiento de las 3 ciudades está ligado a las 3 importantes obras de infraestructura que se verificaron en el área: dos de ellas fueron inversiones de integración regional (construcción de los 2 puentes de vinculación existentes) y la otra, la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipú.
- El puente de la Amistad fue inaugurado en marzo de 1965, dando inicio al fuerte crecimiento económico y poblacional de las dos ciudades, al facilitar el intercambio de bienes y personas entre Brasil y Paraguay, crecimiento que fue potenciado por la iniciación de las obras de la represa de Itaipú, en 1976, y su posterior inauguración en 1986.
- El puente Tancredo Neves (Puerto Iguazú - Foz de Iguazú) fue inaugurado en 1985 lo que permitió integrar turísticamente el Parque Nacional Iguazú entre Brasil y Argentina, incrementando los flujos de turismo y la oferta hotelera del área, además de permitir, vía los dos puentes, los tours de compras desde Argentina a Ciudad del Este, lo que potenció a las economías de las tres ciudades.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Población de las ciudades

- Foz do Iguazú y Ciudad del Este conforman un aglomerado de más de 525.000 habitantes siendo su única conexión el puente de la Amistad.
- A pesar de conformar un continuo urbano, las ciudades de Foz y Ciudad del Este no operan como un único conjunto urbano y su relación es absolutamente comercial con la particularidad de que el comercio tiene un marcado sentido Ciudad del Este – Foz do Iguazú.
- A ello debe agregarse que, en los últimos años, una porción creciente de los comerciantes de Ciudad del Este son residentes de la ciudad brasileña.

TURSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

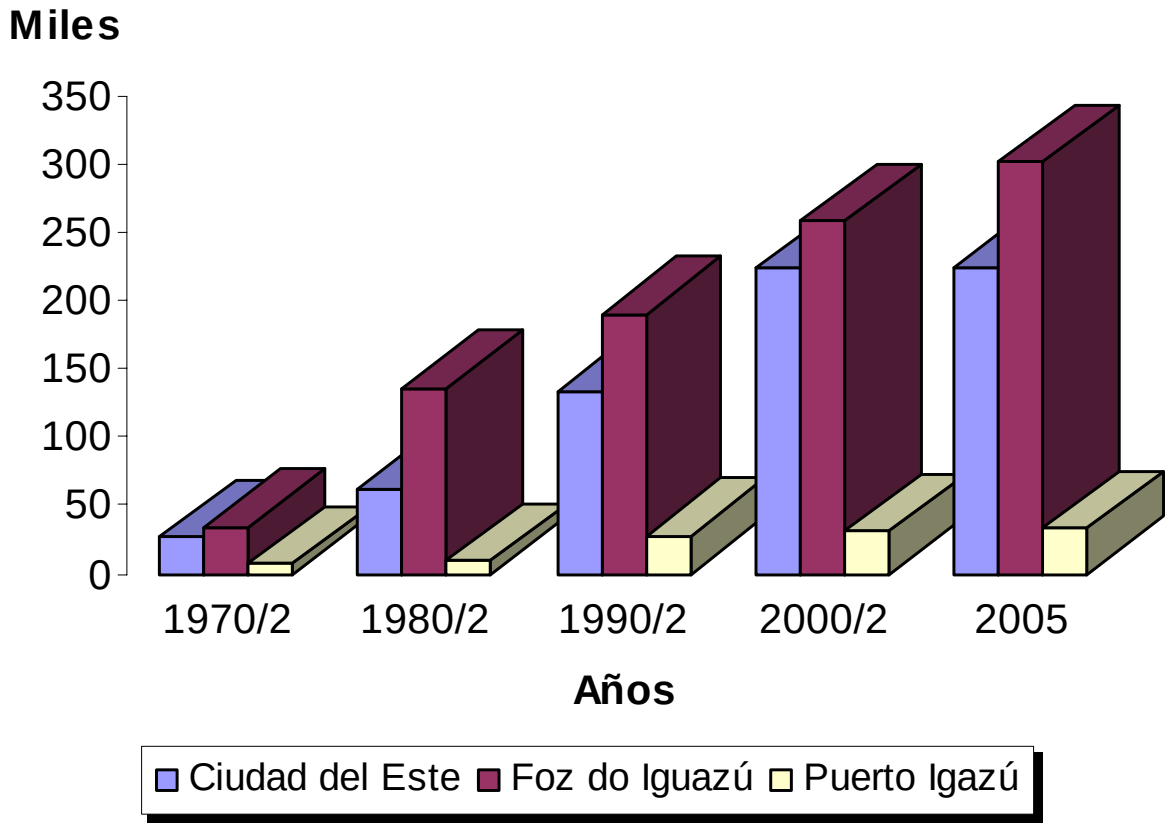
Estado de situación y diagnóstico somero
Población de las ciudades

- Esta relación comercial entre ambas ciudades genera una fuerte demanda en el uso del puente, en especial en el horario comercial de Ciudad del Este lo que genera un fuerte congestionamiento en el puente en algunos horarios de punta de los días hábiles (entre 10.00 y 17.00 horas).
- El crecimiento poblacional de las 3 ciudades, entre el año 1970 y la actualidad se observa en siguiente gráfico.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Población de las ciudades



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Economía de las ciudades

- A pesar de la cercanía a las Cataratas del Iguazú, son las ciudades argentina y brasileña las que encuentran sus principales fuentes de ingreso en el turismo receptivo.

- El turismo explica el 65% de los ingresos de Foz de Iguazú siendo la siguiente fuente en importancia los derivados de la producción de electricidad por la represa de Itaipú.

- Ciudad del Este muestra su ingreso principal en el comercio vecinal fronterizo de productos de extrazona y en el comercio internacional. La aduana de Ciudad del Este representa el 60% de los ingresos de la Aduana de Paraguay y su movimiento equivale, aproximadamente, al 30% del presupuesto anual del país.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Economía de las ciudades

- La actividad comercial de Ciudad del Este, en los últimos años, atraviesa un período de cierta depresión caracterizado por el cierre de muchos comercios y marcadas caídas en las ventas.
- Todo indica que la situación continuará en el futuro lo que podría acarrear un lento pero sostenido proceso de caída de la actividad comercial de Ciudad del Este vinculada al turismo de compras.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del Puente y Área de Influencia

Vista del puente desde cabecera Brasil, con panorámica de Ciudad del Este.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del puente y área de influencia

- Desde Paraguay, el puente de la Amistad es una continuación de la avenida principal de Ciudad del Este (de dos carriles por sentido) en tanto que del lado brasileño es una continuación de una avenida con ciertas características de autovía.
- El puente posee un ancho de calzada de 3 carriles, si bien se encuentra demarcado para dos, en las horas pico se utiliza este tercer carril en forma reversible a fin de aliviar la presión provocada por el aumento del flujo de circulación. Esta utilización no parece conformar parte de un modelo de ordenamiento vehicular para el puente sino de la simple presión que ejercen sobre el mismo los usuarios.
- Las horas de mayor circulación vehicular y peatonal se encuentra entre las 07.00 horas y las 17.00 horas, coincidiendo con el horario comercial de Ciudad del Este.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del Puente y del Área de Influencia

Vista de la congestión en el puente, utilización del tercer carril en uno de los sentidos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del puente y área de influencia

- En el horario comercial de punta, el único carril de acceso directo al puente en el sentido Brasil – Paraguay se encuentra impedido para la circulación de vehículos de pasajeros puesto que el mismo es exclusivo para los camiones que ingresan a Paraguay.

- Así, los vehículos de pasajeros deben de acceder al puente por una calle colectora que se junta con la ruta de acceso principal unos metros antes del inicio mismo del puente lo que reduce la capacidad disponible y genera tiempos de marcha muy lentos.

- Paradójicamente, la circulación de camiones en ese horario es muy baja, lo que genera una subutilización de la vialidad muy marcada.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del puente y área de influencia

- El área comercial de Ciudad del Este comienza en la avenida que continúa al puente, pegado al mismo, y abarca tanto la ruta N° 7 (avenida principal de la ciudad en el área comercial) así como las calles transversales y paralelas a ésta.
- La intensidad de este comercio es el origen de una disposición municipal que prohíbe la circulación de camiones en esa avenida entre las 07.00 y las 17.00 horas, lo que genera grandes colas de camiones a la espera del horario de habilitación para traspasar el puente, básicamente en el sentido Paraguay – Brasil.
- En los horarios pico, el tiempo de cruce es mayor en un vehículo que a pie: ronda los 60 minutos para atravesar el tramo de unos 2 kilómetros, de los cuales 553 metros corresponden al puente propiamente dicho.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - PROHIBIDA SU COPIA

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del puente y área de influencia

- Con la excepción de esas restricciones a la capacidad de circulación, no se verifica una autoridad de control del tránsito que ordene la misma en los accesos y en el puente, lo que resulta en una competencia de "mercado" por la capacidad disponible y es causa, entre otras, de la lentitud de la circulación en las horas de mayor demanda.
- Esas cifras de cruces son mucho menores cuando se trata de personas y vehículos que efectúan los mismos, ya que tanto los taxis como un gran número de personas efectúan el cruce varias veces al día.
- En promedio, cada taxi (de propiedad paraguaya, básicamente) efectúa el cruce entre 3 y 5 veces por día.
- Entre los vehículos que cruzan el puente se encuentran unas 800 "vans" con matrícula paraguaya, de las cuales sólo contarían con habilitación de Ciudad del Este unas 300.

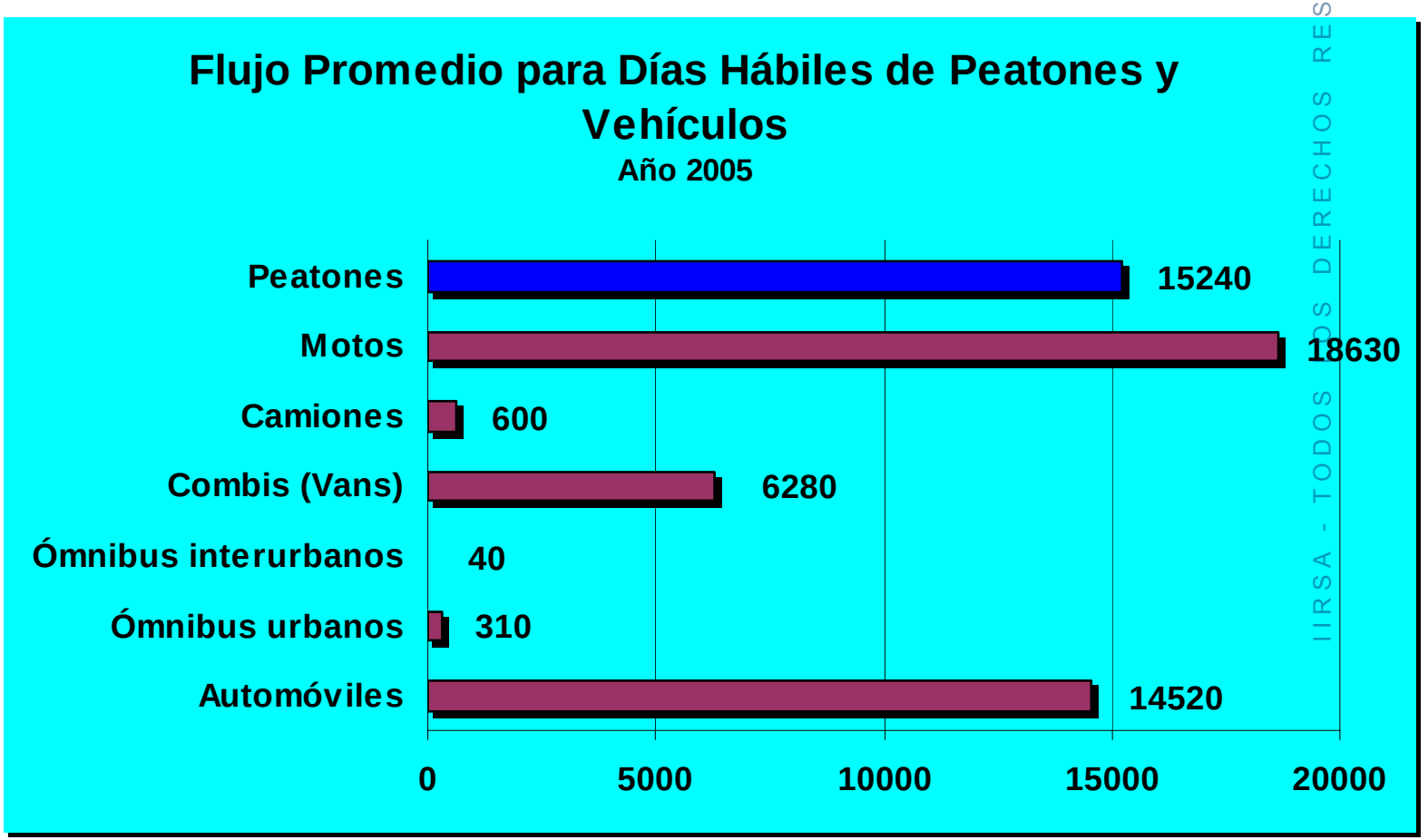
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Descripción del puente y área de influencia

- La forma de operación de las “vans” es otra fuente de gran congestionamiento en el puente: transportan personas que se dirigen desde Ciudad del Este a Foz de Iguazú con productos adquiridos en la ciudad paraguaya y forman largas colas en la ruta de acceso al puente hasta la misma cabecera del mismo en el lado paraguayo.
- Además, la identificación de los pasajeros de las “vans”, por parte de las autoridades brasileñas, cuando se efectúa, se realiza sobre el mismo puente lo que congestiona aún más la circulación.

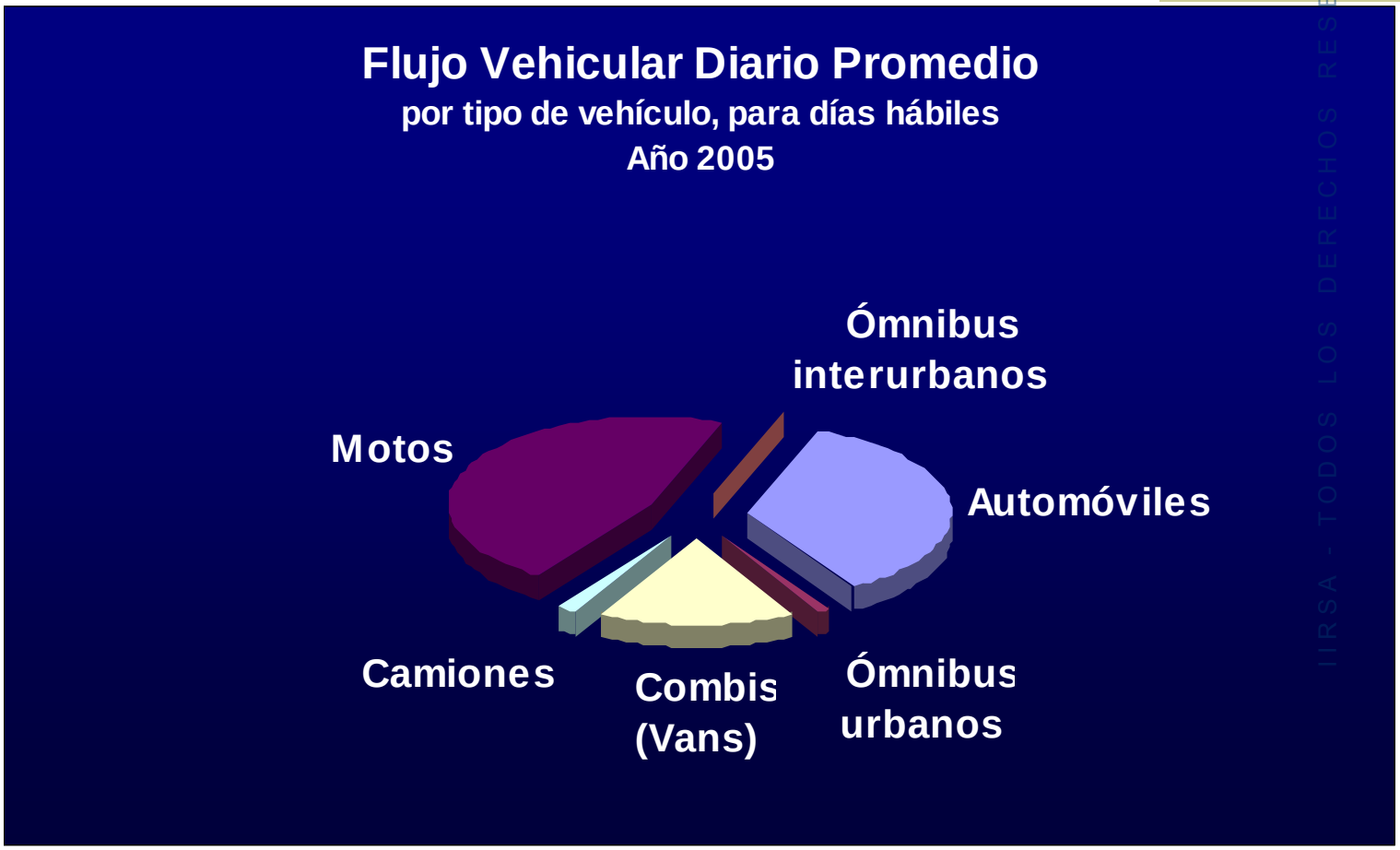
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo en el Puente de la Amistad



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo Vehicular en el Puente de la Amistad



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo Vehicular en el Puente de la Amistad

La relación comercial de ambas ciudades se verifica en el origen y destino (O/D) de los viajes pasantes en donde las proporciones siguientes muestran el peso de los viajes entre las dos ciudades respecto del total de los viajes realizados en un día hábil.

- Vans 86%
- Automóviles 80%
- Camiones de pequeño porte 91%

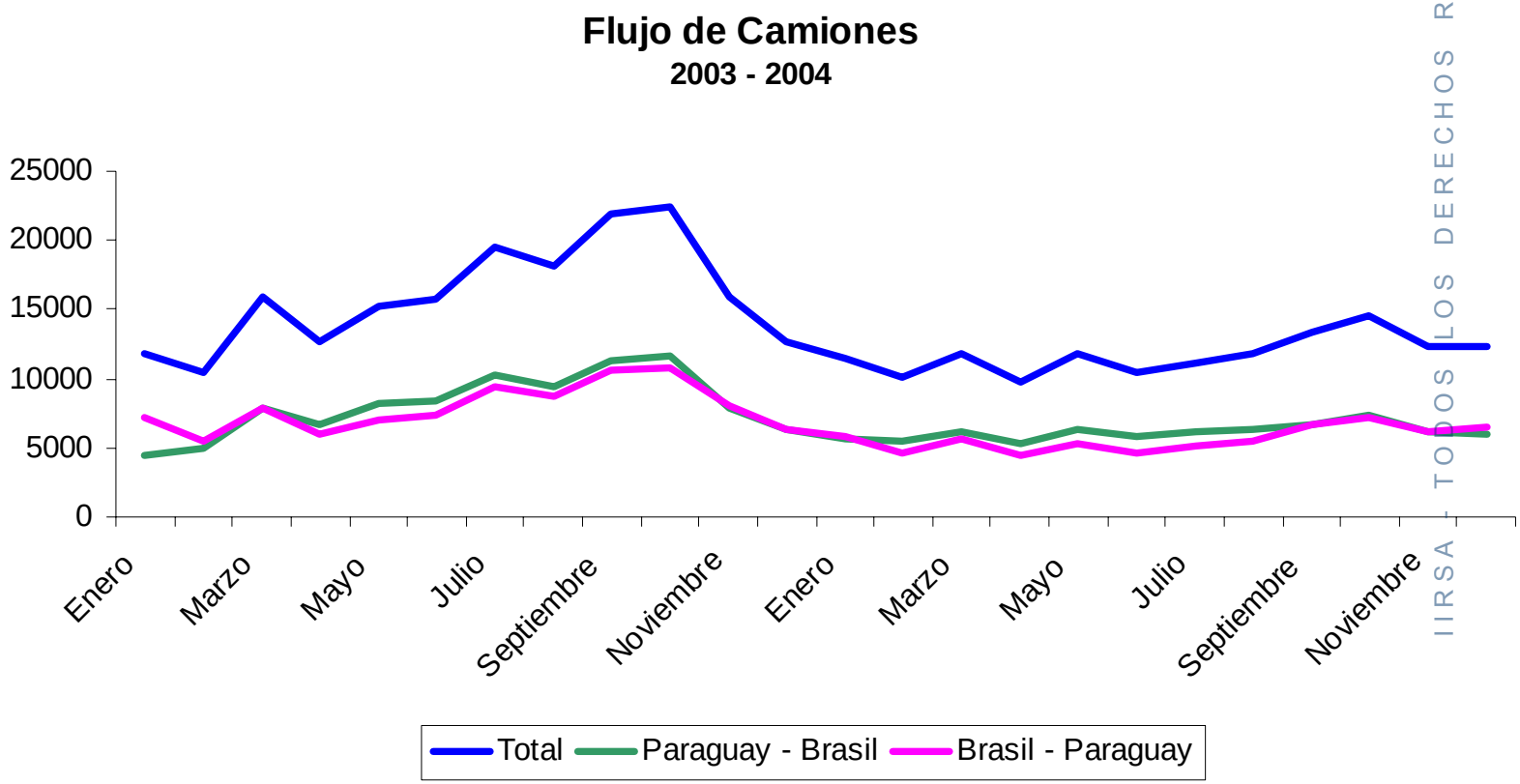
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo vehicular en el puente de la Amistad

- Los movimientos comerciales que atraviesan el puente generan un tránsito de camiones, incluyendo a los camiones de porte pequeño que efectúan transporte de "Consumo interno", en ambos sentidos, de 12.000 camiones / mes, de los cuales un 50% corresponden a camiones en lastre. El sentido del tránsito, tanto de camiones cargados como en lastre, es equilibrado.
- Ello determina que, en promedio, atraviesen unos 470 camiones diarios.
- Los gráficos siguientes muestran la composición del tránsito mensual de camiones (de todo porte) correspondiente a los años 2003 y 2004.

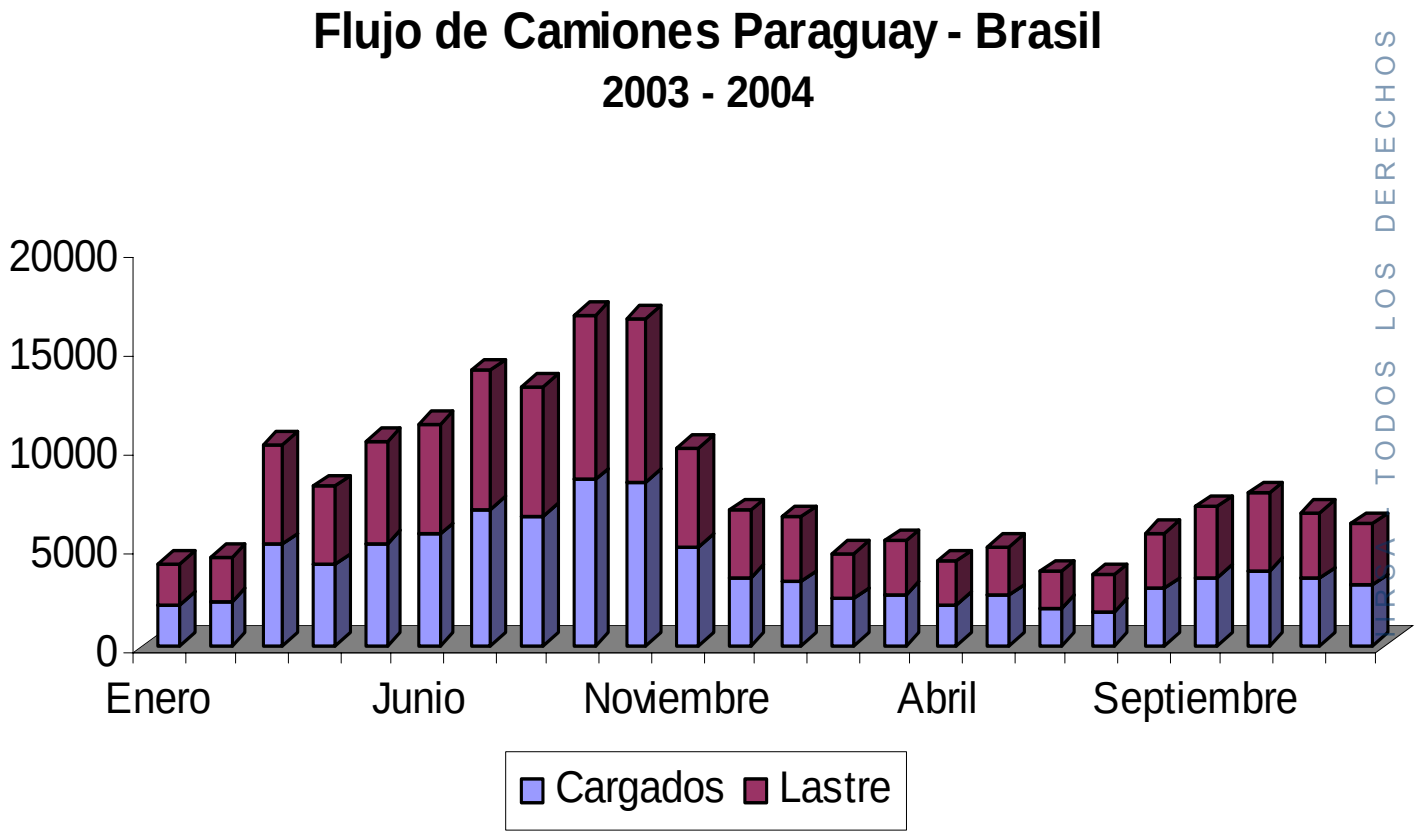
PROHIBIDA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo vehicular en el Puente de la Amistad



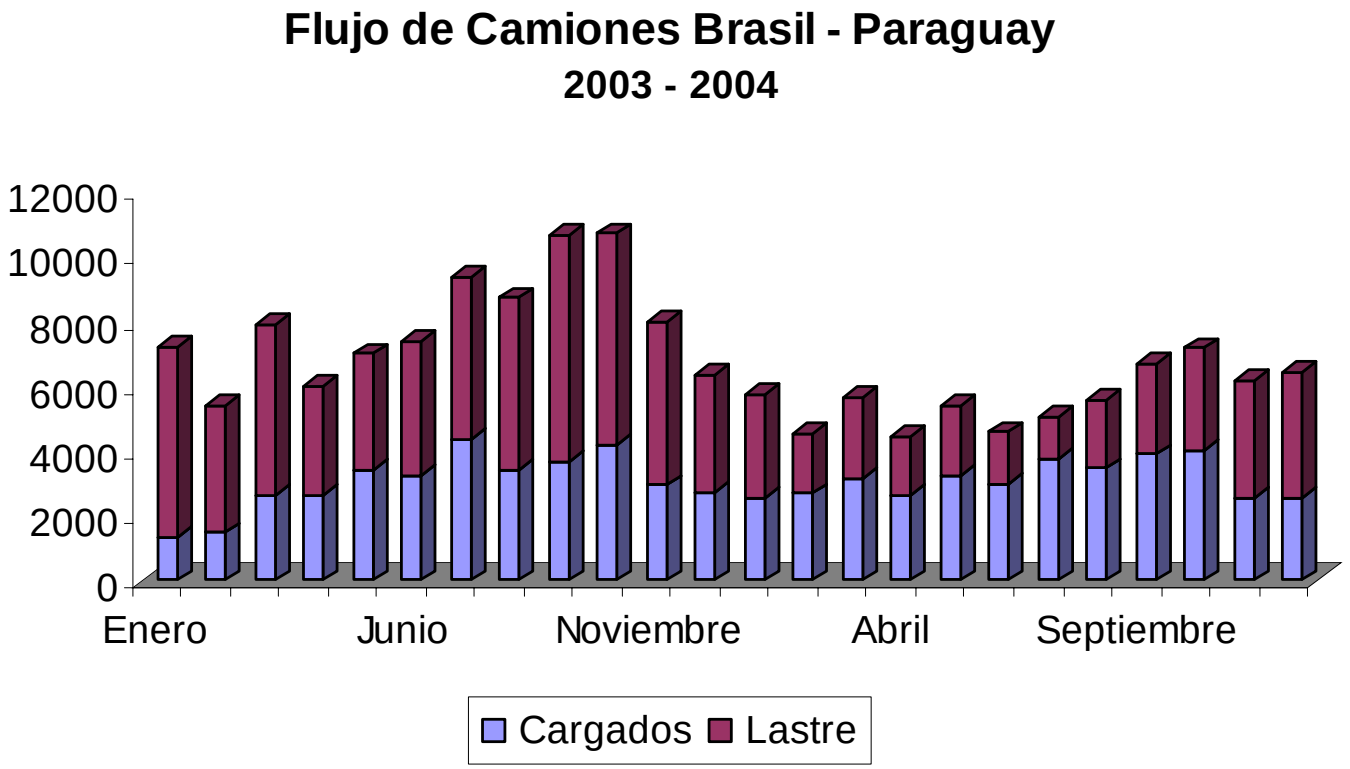
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo vehicular en el Puente de la Amistad



TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo vehicular en el Puente de la Amistad



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Estado actual en la integración de los controles

- La única área de control integrado es la que se encuentra en la ANNP, en la cabecera paraguaya del puente, dedicada al comercio de “pacotilla” o “consumo interno” (de hasta u$s 2.500), en sentido Brasil – Paraguay, en donde se encuentran, además de las autoridades paraguayas, aduana y migraciones brasileñas.
- Para las importaciones paraguayas, en la cabecera brasileña del puente se realiza en forma conjunta el cierre del MIC simplificado de Brasil (EADI Sul – Puente) y el inicio por parte de Paraguay de´la operación de tránsito hasta alguno de los recintos aduaneros paraguayos de destino.
- En la EADI Sul se encuentran funcionarios paraguayos, que no cumplen tareas operativas vinculadas a la integración de los controles.
- La ANNP casi ha concluido la remodelación parcial del recinto aduanero con el objetivo de albergar a los funcionarios de ambos países.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

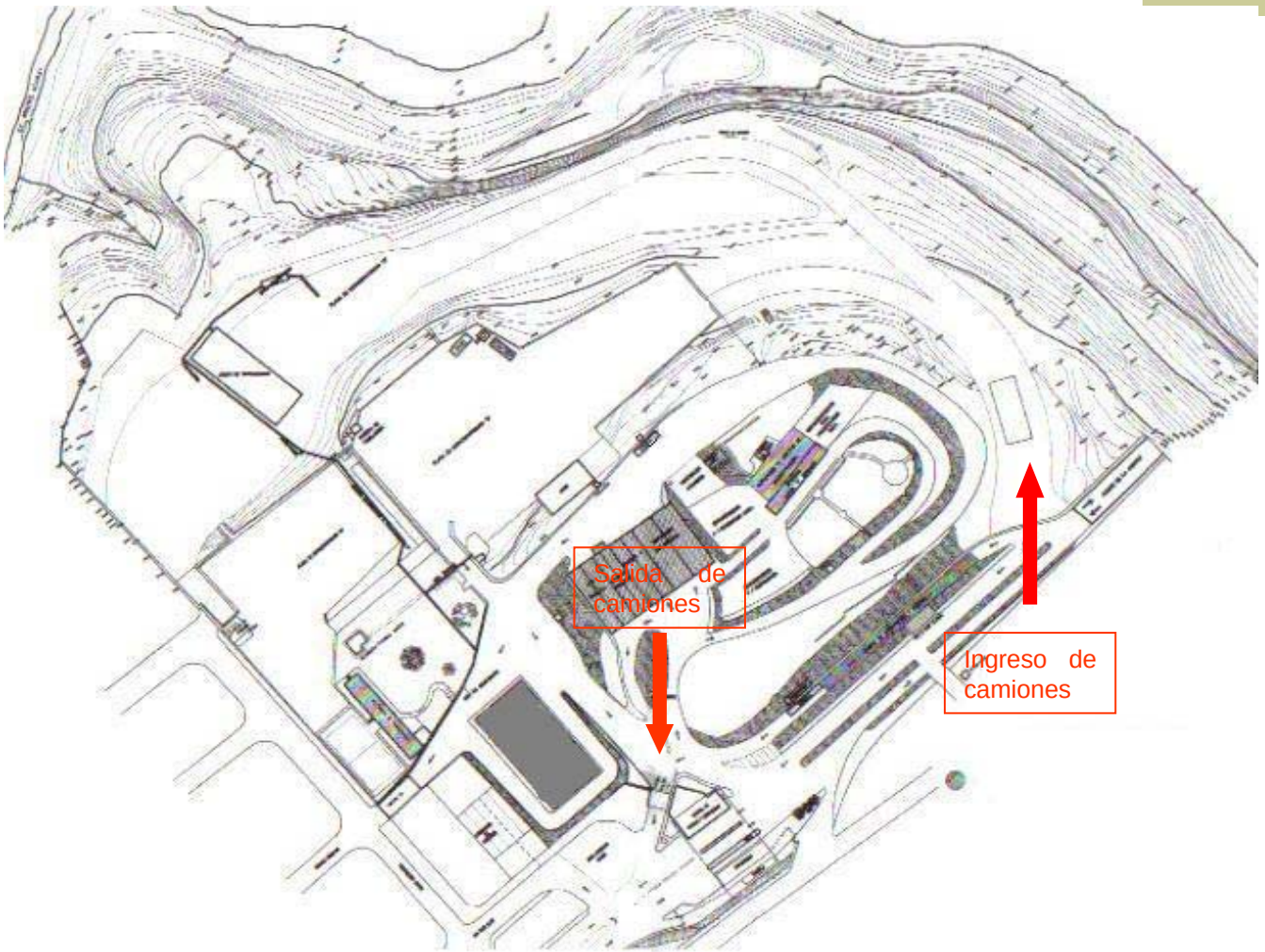
Estado de situación y diagnóstico somero
Estado actual en la integración de los controles

- Hasta la fecha los funcionarios brasileros no se han instalado en la ANNP para realizar las operaciones de control de las exportaciones.

- La construcción realizada por la ANNP para albergar las operaciones brasileras en sus instalaciones posee un diseño inadecuado para su funcionalidad (playa invertida al flujo de vehículos) y presenta eventuales restricciones de capacidad para posibles escenarios futuros de integración de los controles.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones ANNP en el puente



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Brasil

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recintos aduaneros

En el área de Foz de Iguazú los controles de la Receita Federal se realizan en los siguientes lugares:

- EADI Sul, ubicada en la BR 277 a 3,5 kilómetros del puente de la Amistad en un predio de 133.000 m2. (dentro de los cuales 530 m2 lo constituyen depósitos para carga refrigerada y 3.000 m2 para carga general). Tiene capacidad para unos 600 camiones. Cuenta con un sistema de control de movimientos de la documentación en donde los organismos de control registran los tiempos que demanda cada trámite desde el momento de inicio de los mismos. Con la excepción de Vigilancia Agropecuaria, el sistema es utilizado por la totalidad de los organismos de control. La tarifa diaria por estadía oscila en los u$s 8. El horario de atención es de lunes a sábado de 07.00 a 19.00 horas. Este recinto atiende también las operaciones carreteras con Argentina.
- Central de Abastecimiento Alto Paraná S.A. (CEASA), mercado mayorista de frutas y hortalizas, a 6 kilómetros del puente, donde se controlan las importaciones brasileñas de frutas y hortalizas por montos menores a u$s 2.500. Atiende de lunes a sábado entre las 05.00 y las 16.00 horas.

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Brasil

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recintos aduaneros brasileños

- Cabecera brasileña del puente para apertura y cierre de tránsitos simplificados y control aleatorio a particulares y ómnibus.

- Área de control integrada de operaciones de "Consumo interno" (comercio por despachos de menos de u$s 2.500) con el criterio de país de entrada – país sede de los controles, ubicada en la cabecera paraguaya del puente, en operaciones de comercio inferiores a u$s 2.500.

Estado de situación y diagnóstico somero

Infraestructura de control - Brasil

Vista del puente y las instalaciones de la cabecera Brasilera. Las instalaciones del lado derecho están siendo modificadas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Brasil

Migraciones brasileñas

Cuenta con oficinas en:

- Cabecera brasileña del puente, para controles de ingreso de pasajeros, turismo de comercio e importaciones de "Consumo Interno". Es el único lugar en donde opera las 24 horas del día.
- Área de Control Integrada de la cabecera paraguaya del puente.
- EADI SUL.

Controles fitosanitarios y de salud brasileños (ANVISA y Vigilancia Agropecuaria)

- Vigilancia Agropecuaria opera en la cabecera brasileña del puente, en EADI Sul y en CEASA.
- ANVISA opera en la cabecera brasileña del puente y en EADI Sul.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Brasil

Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

- No cuenta con instalaciones propias ni funcionarios en esta frontera por lo que ha delegado en la Receita Federal las tareas de control.

- El control se efectúa en los recintos en donde ejerce el control la Receita Federal.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Paraguay

Recintos aduaneros paraguayos

Coexisten, en el área de Ciudad del Este, 5 recintos aduaneros de inicio o finalización de trámites de comercio de carga: uno plenamente estatal (ANNP) y 4 privados, aunque dos de estos recintos privados son operados el organismo estatal Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP).

Todos ellos disponen de sistemas de comunicación y oficinas para despachantes.

ANNP Terminal Portuaria Ciudad del Este: ubicada en la cabecera del puente de la Amistad, cuenta con un predio propio de 11 hectáreas con capacidad para 350 camiones estacionados.

En la ANNP operan dos áreas independientes: el Centro de Control Integrado para el Consumo Interno y el área de control de despachos mayores a u$s 2.500.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Paraguay

Además, tiene un recinto fiscal de 7 hectáreas en la zona de Puerto Franco, a unos 12 kilómetros del actual puente, en donde se evalúa construir el 2° puente de enlace entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú.

El horario de atención es de lunes a viernes de 6.00 a 18.30 horas y sábados de 6.00 a 18.00 horas.

Puerto Privado Almacenes Generales S.A. (ALGESA): puerto privado, propiedad de grandes productores de soja, ubicado a 12 kilómetros del puente de la Amistad sobre la ruta N° 7. Este recinto, si bien privado, es operado por ANNP.
Se especializa en despachos de soja, si bien los exportadores no se encuentran obligados a despacharla por este recinto.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Paraguay

PUERTO PRIVADO BUSINESS CORPORATION S.A.: ubicado en calle 10, Acaray. Este recinto, si bien privado, es operado por ANNP.

ZONA FRANCA GLOBAL: ubicada en el kilómetro 4,5 de la ruta N° 7 es operada privadamente. Dispone de un predio de 4,5 hectáreas. Tiene un pedido de mudanza al kilómetro 11 de la ruta N° 7 a un predio de 25 hectáreas.

ZONA FRANCA TRANSTRADE: ubicada en el kilómetro 10,5 de la ruta N° 7.

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Infraestructura de control - Paraguay

Aduana paraguaya

La aduana paraguaya opera en la totalidad de los puertos secos y zonas francas y en la cabecera brasileña del puente donde abre los tránsitos de las importaciones paraguayas que luego se dirigen a los recintos fiscales.
La aduana de cada recinto tiene dependencia funcional con la Aduana Central. No hay una delegación regional aduanera paraguaya de Ciudad del Este.

Migraciones paraguayas

Se encuentra en la cabecera paraguaya del puente junto al recinto de la ANNP.

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

Operan en el predio de la ANNP. Los servicios son gratuitos con la excepción de los análisis de laboratorio

Dirección Nacional de Transporte del Paraguay (DINATRAN)

Se encuentra ubicada en la cabecera paraguaya del puente sobre

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Operatoria de control

- TVF y Turismo de comercio

  La demanda de la casi totalidad de este comercio es brasileña. El control aduanero y fitosanitario de los productos, hoy al azar y/o voluntario, se efectúa en la cabecera brasileña del puente para la verificación de los productos adquiridos por residentes brasileños, básicamente de Foz de Iguazú.

  En el caso paraguayo, si bien las oficinas de migraciones se encuentran en la cabecera paraguaya del puente se realizan controles sobre la ruta N° 7, a unos 30 kilómetros del puente, para verificar el efectivo cumplimiento de las normas migratorias.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Operatoria de control

Transporte regular de pasajeros de larga distancia

Los controles (aduaneros, migratorios, de transporte y fitosanitarios) se efectúan, en su totalidad, en ambas cabeceras del puente

Exportaciones paraguayas de "Consumo interno" de hortalizas y vegetales

El control integral de salida se realiza en el Centro Integrado de Control, cabecera paraguaya del puente. El control de entrada a Brasil requiere de un control migratorio y apertura de un tránsito simplificado en la cabecera brasileña del puente, y cierre del mismo y Vigilancia Agropecuaria en CEASA.

Exportaciones brasileñas de "Consumo interno" de hortalizas y vegetales

El control se realiza íntegramente en el centro integrado de controles en el lado paraguayo del puente, previa apertura de la operación de tránsito por parte de la Aduana de Paraguay, en la cabecera brasileña del puente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Operatoria de control

Exportaciones paraguayas de "Consumo interno" de productos no perecederos

El control de salida se efectúa en el Centro Integrado de Control, en la ANNP. El control de entrada a Brasil requiere de una apertura de un tránsito simplificado en la cabecera brasileña del puente, que es finalizado en la EADI Sul donde también se realiza el control migratorio y de transportes.

Exportaciones brasileñas de "Consumo interno" productos no perecederos

El control se realiza íntegramente en el centro integrado de controles en la cabecera paraguaya del puente, previa apertura de la operación de tránsito por parte de la Aduana de Paraguay, en la cabecera brasileña del puente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Operatoria de control

Exportaciones paraguayas a países de extrazona, en tránsito por Brasil hasta Paranagua o Santos

El grueso de estos despachos inician sus trámites en los puertos privados de la zona de Ciudad del Este (principalmente ALGESA), realizando migraciones y transporte paraguayos en la cabecera paraguaya del puente. Comienzan el tránsito para Brasil en la cabecera brasileña del puente hasta los puertos de exportación brasileños, donde se finaliza el trámite. Migraciones se realiza en la cabecera brasileña del puente.

Importaciones paraguayas desde extrazona

Se trata de despachos que formalizaron en Paranaguá o Santos. En la cabecera brasileña del puente se efectúa el control migratorio brasilero, se cierra el tránsito abierto en los puertos brasileños de origen y se abre la operación de tránsito paraguayo, que luego se cierra en los puertos paraguayos de destino, donde también se realizan los controles fitosanitarios. Migraciones se controla en la cabecera paraguaya del puente.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Operatoria de control

Comercio bilateral Brasil - Paraguay

- Aduana de salida: formalizan la exportación en la EADI Sul; allí se abre un tránsito simplificado de salida hasta la cabecera brasileña del puente en donde se cierra.
- Migraciones y fitosanitarios de salida: se controla en EADI Sul.
- Transporte brasileño: cabecera brasileña del puente.
- Aduana de entrada: se da apertura a la operación tránsito que se inicia en la cabecera brasileña del puente que se cierra en el recinto aduanero de destino. El resto de las operaciones aduaneras y las fitosanitarias se realizan en el recinto de destino.
- Migraciones de entrada: en la cabecera paraguaya del puente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Operatoria de control

Comercio bilateral Paraguay - Brasil

- Aduana de salida: se inicia en uno de los recintos aduaneros, en general en ANNP; allí se abre un tránsito simplificado que se cierra en la cabecera paraguaya del puente.
- Migraciones, transporte y fitosanitarios de salida: en la cabecera paraguaya del puente.
- Aduana de entrada: se abre un tránsito en la cabecera brasileña del puente que se cierra en la EADI Sul. Se continua el trámite en aduanero en la EADI Sul.
- Transporte de entrada: en la EADI Sul.
- Migraciones y fitosanitarios: en la EADI Sul.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Tiempos insumidos en los controles

Comercio bilateral

- Las operatorias de comercio bilateral en camiones de gran porte que pasan por la EADI Sul y los recintos aduaneros paraguayos insumen como mínimo más de 1 día.
- Estos tiempos se explican, parcialmente, por la restricción del municipio de Ciudad del Este al tránsito de camiones en la avenida central de esa ciudad, lo que implica una restricción al cruce del puente.
- Los camiones de menor porte, destinados al consumo interno, no se ven afectados por esta medida.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Tiempos insumidos en los controles

Operaciones de comercio bilateral de “Consumo interno”

- El lapso entre el inicio y finalización de los controles abarca no más de 4/5 horas en total.

Turismo de comercio

- En la actualidad, el control de esta operatoria en aleatoria (por parte de las autoridades) y voluntaria (por parte de los turistas) hecho que se revertiría, para el ingreso a Brasil, con la implementación del proyecto de informatización del control de Migraciones brasileñas y con la conclusión de las obras de la Receita Federal en el puente.
- Hoy, el tiempo insumido es la suma del tiempo de cruce (1 hora en los momentos de punta) y de 4 / 5 horas si hay declaración de los productos adquiridos en la Receita Federal.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Proyectos en ejecución que impactan sobre integración

Existen 5 proyectos que afectarían directamente la operatoria actual del paso de frontera:

1.Construcción de un 2° puente en las cercanías del actual

- Existe un estudio de prefactibilidad el que propone la construcción de un nuevo puente que se ubicaría en un punto cercano al hito de la 3 fronteras, cercano a las localidades de Presidente Franco (Paraguay) y Foz de Igúazú (Brasil) a unos 7 km. al sur del actual puente.
- El proyecto prevé como una de las alternativas destinar uno de los puentes al tránsito de camiones.
- Los funcionarios brasileños consultados ven este puente como un problema adicional, explicado por cuestiones de logística de control.
- Para los funcionarios paraguayos, el nuevo puente ayudaría a la fluidez del tránsito actual y futuro.

URSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Proyectos en ejecución que impactan sobre integración

2. Informatización del control de migraciones brasileñas

- El proyecto prevé informatizar el control mediante un sistema de escaneo de los documentos, que comenzará a operar en el año 2006 en los principales aeropuertos de Brasil. El sistema se establecerá en la cabecera del puente identificando a la totalidad de las personas que crucen el mismo.
- Una vez implementado el sistema en el puente, Migraciones estima que el tiempo de registro por persona se encontraría en el orden de los 4/5 segundos.
- En el proyecto de la Receita Federal, Migraciones tiene asignadas 6 garitas de control. Con el flujo actual de personas, suponiendo un tiempo medio de control de 4/5 segundos por persona podrían originarse demoras importantes en las horas pico.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Proyectos en ejecución que impactan sobre integración

3. Remodelación de la cabecera brasileña del puente encarado por la Receita Federal

- Encarado por la Receita Federal, ya se encuentra en obra en el lado de ingreso a Brasil
- El proyecto se encaró de manera independiente por la Receita Federal, sin consulta con los restantes organismos de control actuantes, no considerando, por ende, proyectos concurrentes del resto de los Organismos, como es el caso de Migraciones.

4. Habilitación de zona franca en Foz de Iguazú

5. Proyecto de revitalización de las dos ciudades.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

1. Ideas rectoras consideradas para la definición de alternativas
2. Obstáculos detectados para un avance en la integración de los controles
3. Medidas de corto plazo y bajo costo consistentes con las alternativas de organización de controles integrados que se proponen.
4. Criterios relativos a la organización de los controles integrados y otros aspectos dirigidos a mejorar la eficiencia del sistema, comunes a todas las alternativas.
5. Propuestas de organización física elaboradas para el sistema fronterizo.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- 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 Mercosur.
- Las alternativas propuestas reconocen, con restricciones, el criterio adoptado por los países de integrar sus controles bajo la modalidad *"país de entrada país sede"*
- En consecuencia, no se han considerado viables alternativas de CUF en cualquiera de los dos países salvo en el caso de la construcción del nuevo puente.
- Las alternativas que se presentan toman en consideración la infraestructura de control existente y en desarrollo en ambos países.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Bajo cualquiera de las alternativas propuestas, la construcción del nuevo puente en Puerto Franco debe contemplar la posibilidad de instalación de un CUF único.
- Con el objeto de que el proyecto sea consistente con la nueva organización de los controles surgida de la integración binacional y adecuado a las pautas operativas que deriven de la misma, toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de áreas de control integrados debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a:
  - Proceso + Infraestructura + Operación

IGSAE - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Podrá diseñarse un desarrollo secuencial del proyecto para la alternativa seleccionada, donde objetivos parciales puedan alcanzarse sucesivamente, que permita avanzar en las medidas factibles de implementar en el corto plazo y en aquéllas que demandan un horizonte temporal mayor para su realización (necesidad de estudios previos, emprendimientos binacionales, etc.)

- Se debería avanzar en estudios de reorganización del tránsito en la zona de influencia, en especial la relacionada con el área urbana de Ciudad del Este.

OBRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Las alternativas que incluyen nueva infraestructura de vinculación, deberían validarse con estudios que permitan cuantificar la demanda futura de cargas y pasajeros dirigida al sistema fronterizo.
- 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 de los procesos.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles. Obstáculos detectados para un avance en la integración de los controles

- Existencia de varios recintos aduaneros paraguayos lo que supone una traba al traslado de los funcionarios brasileños a Ciudad del Este, salvo que se acuerde concentrar la integración en sólo uno de ellos.
- Las obras de la ANNP no resultan adecuadas para una operatoria de integración, tanto por falta de espacio, por el esquema de circulación interna y por la misma ubicación del recinto en un área de mucha competencia de actividades en conflicto (comercio minorista en los alrededores, uso de la misma vialidad que es la principal arteria de la ciudad, etc.)
- Dilaciones para establecer en Paraguay a los funcionarios de Brasil incluidos en el control fronerizo.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles
Aspectos para mejorar la eficiencia en el corto plazo

- Mejorar la circulación en el puente mediante medidas de tránsito que tengan en cuenta la posibilidad de circular camiones las 24 horas del día.

- Levantar la prohibición de circulación diurna de camiones por el puente de la Amistad generando vías alternativas de circulación fuera de las áreas conflictivas de Ciudad del Este.

- Reducir la cantidad de motos y combis que cruzan el puente, suplantando a las mismas por un sistema de minibuses regulares y regulados por las autoridades de ambos países, considerando la problemática de empleo que esta medida puede aparejar

- Trasladar los controles de cargas que se efectúan en el puente, hacia las cabeceras para lograr mayor fluidez en el tránsito.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles
Aspectos para mejorar la eficiencia en el corto plazo

- Analizar la problemática del TVF considerando la introducción de tecnología que permita registrar los movimientos entre los países provocando la menor demora posible al viajero.
- Suplantar el método de acompañamiento que realiza la aduana paraguaya para la mercadería de importación, desde la oficina de la misma en la cabecera paraguaya hasta el puerto seco de destino.
- Integración de los sistemas de control de los diferentes organismos de cada país (integración nacional).
- Integración de las bases de datos de las agencias nacionales
- Incorporar un sistema de control de gestión de los recintos aduaneros y de los procesos que en ellos se realizan.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
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:
  - ✓ Secuencia temporal de controles según pares de organismos específicos afines
  - ✓ Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitación de los datos y asegurar su congruencia
  - ✓ Controles no intrusivos a pasajeros
  - ✓ En el caso que se deseen implementar controles del TVF y/o controles fitosanitarios a los pasajeros, deberán habilitarse procedimientos particulares para asegurar la fluidez de las intervenciones

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Propuesta general de mejoras en 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 MIC/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 medio de transporte, haciéndose solo el chequeo - o comparación - entre documentos de las personas y la información ya ingresada.
- ✓ Prever espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (incompletitud de documentación; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones)
- ✓ Diseñar, 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 .

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE LOS CONTENIDOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

Dotaciones de personal

- En caso de llevarse a cabo la construcción del nuevo puente debe tenerse en cuenta el incremento en las necesidades de personal, que esta nueva instancia demandaría, de forma de no incrementar los tiempos medios de realización de los trámites. Los requerimientos de personal estarán asociados al tipo de solución que se implemente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

Horarios de atención

- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal en que se habiliten las instalaciones de control integrado

Sistema de control de gestión

- Implementación de un Sistema de Control de Gestión interna de las áreas de Control Integrado y del conjunto del Sistema a fin de determinar la contribución de cada organismo o agente privado a la formación de los tiempos de demora en frontera.
- Obligatoriedad de uso para todas las agencias actuantes.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

- Integración entre los organismos nacionales
- Conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus matrices
- Interconexión de las bases de datos de las agencias de transporte, fitosanitarios y aduana, debidamente actualizadas.
- Implementación de Coordinación de los CUF (Centro Único de Frontera) o CIF (Centro Integrado de Frontera) / Consejo Consultivo con Usuarios Privados

ISA. TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Propuesta general de mejoras en procesos de control

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SIN LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE

Alternativa 1

- Destinar las instalaciones de la ANNP como Centro Integrado de Frontera (CIF) de pasajeros y cargas con el criterio país de entrada de la mercadería – país sede los controles. Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP y funcionarios brasileros para control de exportaciones en la ANNP.
- Las instalaciones en obra de la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente serían destinadas a un CIF para los pasajeros entrantes a Brasil y en una avanzada para las cargas (incluyendo al “Consumo Interno”) donde también deberían operar funcionarios de la DINATRAN, Migraciones y Aduana paraguaya.
- El CIF en Foz de Iguazú sería la EADI Sul para todo tipo de operatoria, incluyendo todo el “Comercio Interno” con el CEASA como CIF de comercio de frutas y hortalizas de menos de u$s 2.500. Funcionarios paraguayos operando en EADI para expo paraguayas.

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

SIN LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 2

- Destinar las instalaciones de la ANNP como avanzada paraguaya donde también se encontrarían funcionarios brasileños de la ANTT, Migraciones y de la Receita Federal y como CIF de pasajeros entrantes a Paraguay. Se propone una pequeña construcción que no obstaculice la circulación ni en el puente ni en los accesos a la ANNP para atender las migraciones de los conductores de vehículos de carga. Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP y funcionarios brasileros para control de exportaciones en la ANNP.
- El CIF de Paraguay (cargas + “Consumo Interno”) podría ubicarse en algunos de los puertos privados existentes, donde se trasladarían los funcionarios brasileños aduaneros y de controles fitosanitarios.
- Del lado brasileño las modificaciones serían similares a las descriptas en la alternativa 1.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SIN LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 3

- Destinar las instalaciones de la ANNP como avanzada paraguaya donde también se encontrarían funcionarios brasileños de la ANTT, Migraciones y de la Receita Federal y como CIF de pasajeros entrantes a Paraguay. Se propone una pequeña construcción que no obstaculice la circulación ni en el puente ni en los accesos a la ANNP para atender las migraciones de los conductores de vehículos de carga. Llevar el control de vehículos de carga del puente a la ANNP y funcionarios brasileros para control de exportaciones en la ANNP. El Consumo Interno continúa integrado en la ANNP
- El CIF de Paraguay (cargas) podría ubicarse en algunos de los puertos privados existentes, donde se trasladarían los funcionarios brasileños aduaneros y de controles fitosanitarios.
- Del lado brasileño las modificaciones serían similares a las descriptas en la alternativa 1.

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE

Alternativa 1

Destinar el nuevo puente exclusivamente para el transporte de cargas (incluyendo las operaciones de "Consumo Interno" que se realizan en camiones de pequeño porte) dejando el actual puente para pasajeros.

Opción I

- Construir un Centro Único de Frontera (CUF) en una de las cabeceras del nuevo puente, lo que requeriría montos de inversiones importantes.
- Destinar las instalaciones recientemente finalizadas por la ANNP en el actual puente en Centro Integrado de Atención de Pasajeros (con el criterio de país de entrada – país sede de los controles). Por su parte, las instalaciones que está construyendo la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente serían el espejo de la ANNP para los pasajeros entrantes a Brasil.
- Esta alternativa implicaría desafectar a la EADI Sul de las operaciones paraguayas y a CEASA de las operaciones de comercio bilateral Brasil Paraguay. La EADI SUL quedaría, únicamente, como recinto de control para las operaciones comerciales carreteras con Argentina.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE

Alternativa 1

Opción II

- Construir una avanzada en una o en cada una de las cabeceras del nuevo puente (como avanzada única o doble cabecera). Esta sería la inversión mínima a realizar de encararse las obras del 2° puente en el supuesto de destinar el mismo al tráfico de cargas. En estas avanzadas se realiza el control de transporte y de migraciones a los conductores de vehículos de carga.
- Los CIFs serían, por el lado brasileño, la EADI SUL y CEASA (con el tipo productos que hoy se comercian o trasladando las funciones de esta última en "Comercio Interno" de frutas y hortalizas a la EADI Sul), donde se establecerían los controles paraguayos a sus exportaciones. Por el lado paraguayo, el CIF sería alguno de los puertos secos o zonas francas hoy existentes en Ciudad del Este (ALGESA surge como el más apropiado) donde se trasladarían los funcionarios brasileños de control de las exportaciones de este país, dado que la ubicación de las instalaciones de la ANNP implicarían que los vehículos de carga atravesaran Ciudad del Este para llegar a destino provocando congestión de tránsito en la zona del puente viejo. Ello implica desafectar a la ANNP de todos los controles de carga,

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 1
Opción II (cont.)

- Como en el caso anterior se propone destinar las instalaciones recientemente finalizadas por la ANNP en el actual puente en Centro Integrado de Atención de Pasajeros (con el criterio de país de entrada – país sede de los controles) para los entrantes a Paraguay siendo su espejo las instalaciones que está construyendo la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente para los pasajeros entrantes a Brasil.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 2

Dar uso mixto a los puentes (tránsito de cargas y pasajeros) según sentido de circulación. Dada la ubicación de las instalaciones actuales existentes en ambos países el sentido de circulación más conveniente sería el puente actual Brasil – Paraguay, de manera de aprovechar las instalaciones existentes y las obras recientes de la ANNP. El 2° puente tendría sentido de circulación Paraguay – Brasil, permitiendo el aprovechamiento de las instalaciones de la EADI.

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 2
Opción 1

- Destinar las instalaciones de la ANNP a un CIF de pasajeros y cargas (para lo cual habría que realizar trabajos de adecuación) despojando al puente mismo de cualquier operatoria que actualmente se está efectuando.
- En el 2° puente (circulación Paraguay - Brasil) se debería construir una avanzada para cargas, donde también habría funcionarios de control paraguayos (transporte, migraciones y aduana) siendo los CIF, la EADI Sul y CEASA (las operaciones de esta última en Comercio Interno de frutas y hortalizas podría trasladarse a la EADI Sul).
- En caso de que la circulación de peatones también fuera restringida según el sentido de circulación, la avanzada brasileña a construirse en el nuevo puente sería el CIF para los pasajeros entrantes a Brasil. Ello implica desafectar a las obras que se encuentra realizando la Receita Federal en la cabecera brasileña del actual puente.

TIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE
Alternativa 2
Opción 2

- Aprovechando las obras existentes se podría prohibir la circulación de peatones por el 2° puente y destinar a las nuevas obras de la Receita Federal o bien en un CUF de pasajeros (esto es, que la ANNP sea un CIF de cargas) o bien destinarlo a un CIF para los peatones entrantes desde Paraguay y que la ANNP sea su espejo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE

Alternativa 3

Orientar el "Comercio Interno" por el actual puente, el comercio superior a los u$s 2.500 por el futuro puente y dejar libre de elección de uso de los puentes a los pasajeros, al comercio de turismo y al TVF.

Opción I

- Como en la alternativa 1, se podría construir un Centro Único de Frontera (CUF) en una de las cabeceras del nuevo puente, una avanzada única en una de las cabeceras del puente o en cada una de las cabeceras con el criterio de país de entrada – país sede de los controles. En ambos casos, se deberían destinar espacios al control integrado de los pasajeros. Si se construyera una avanzada (única o doble cabecera) los CIF serían, en el lado brasileño, la EADI Sul y, en el lado paraguayo, alguno de los puertos secos hoy existentes.
- Destinar las instalaciones de la ANNP en el actual puente como CUF para el "Comercio Interno", desafectando los controles de exportación paraguaya/importaciones brasileñas por montos menores a U$S 2.500 tanto del CEASA como de la EADI Sul.
- Destinar las instalaciones en construcción por la Receita Federal en la cabecera brasileña del puente a un CUF de pasajeros.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización Física

OBRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

CON LA CONSTRUCCION DEL NUEVO PUENTE

Alternativa 3

Opción II

- En el 2° puente, ídem a opción anterior.
- En el actual puente, destinar las instalaciones de la ANNP como CIF de pasajeros y cargas, en el sentido de circulación Brasil – Paraguay, y las obras de la Receita Federal de la cabecera brasileña del puente, como CIF de pasajeros y cargas en el sentido Paraguay – Brasil.

Tareas complementarias

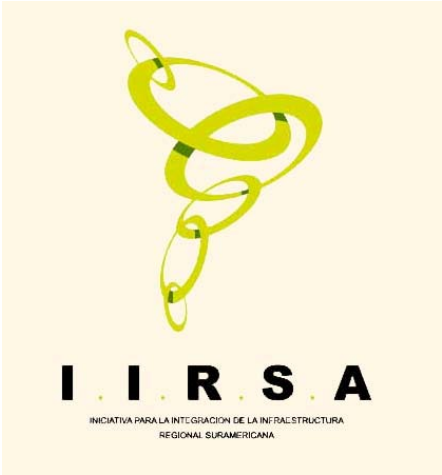
- Elaboración del acuerdo binacional que viabilice la alternativa seleccionada por los países
- Estudio de tránsito para la zona de influencia del puente.
- Estudios complementarios a la alternativa seleccionada (organización de procesos, intercomunicación de sistemas informáticos, anteproyecto de la infraestructura necesaria, etc.)
- Preparación de un eventual documento para solicitud de asistencia técnica y financiera para el proyecto
- Factibilidad técnico – económica de la alternativa seleccionada

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

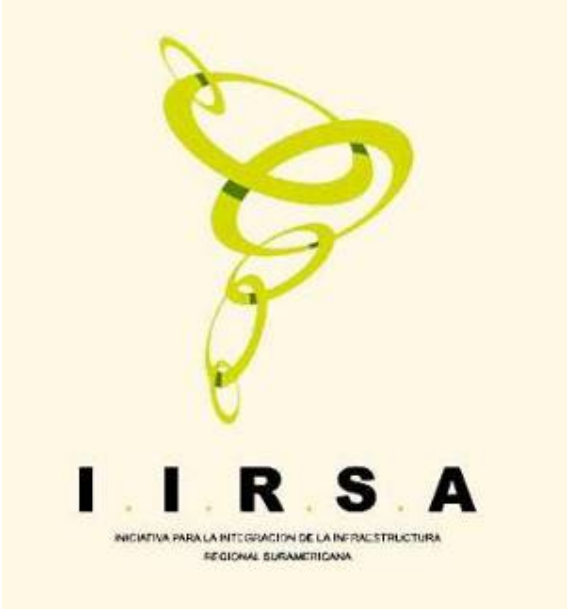
Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

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

CAPÍTULO IV

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

COORDINADOR: Hernando Arciniegas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ÍNDICE

Características Generales del Paso de Frontera 4

El Comercio Bilateral entre Colombia y Venezuela 6

El Comercio Internacional en el Paso de Frontera 7

Los Puentes del Complejo Fronterizo: Características, Tránsito y Organismos de Control 11

Puente Simón Bolívar 13

San Antonio 17

Villa del Rosario 18

Puente Francisco de Paula Santander 19

Instalaciones de control en Cúcuta 21

Puente Unión 22

Los Procesos de Control y las Demoras en Frontera 22

Los Procesos Favorables a la Integración 23

Aspectos Sobresalientes del Control en Frontera 24

Propuesta de Integración de los Controles 26

Ideas rectoras para la integración de los controles 26

Obstáculos detectados para avanzar en la integración de los controles 29

Recomendaciones de implementación inmediata 31

Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema 32

Propuestas Consensuada entre los Países Parte de Organización Física e Infraestructura para el Sistema Fronterizo 34

Tareas complementarias 36

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El Proceso de Discusión de las Alternativas 37

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Características Generales del Paso de Frontera

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

El Comercio Bilateral entre Colombia y Venezuela

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

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

La participación del modo carretero en el comercio intrarregional explica el 40% de los valores y el 20% de los volúmenes totales comerciados. En el comercio carretero entre los países de la región, el mayor movimiento, tanto en valores como en volúmenes, se registra entre los países vecinos.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

El Comercio Internacional en el Paso de Frontera

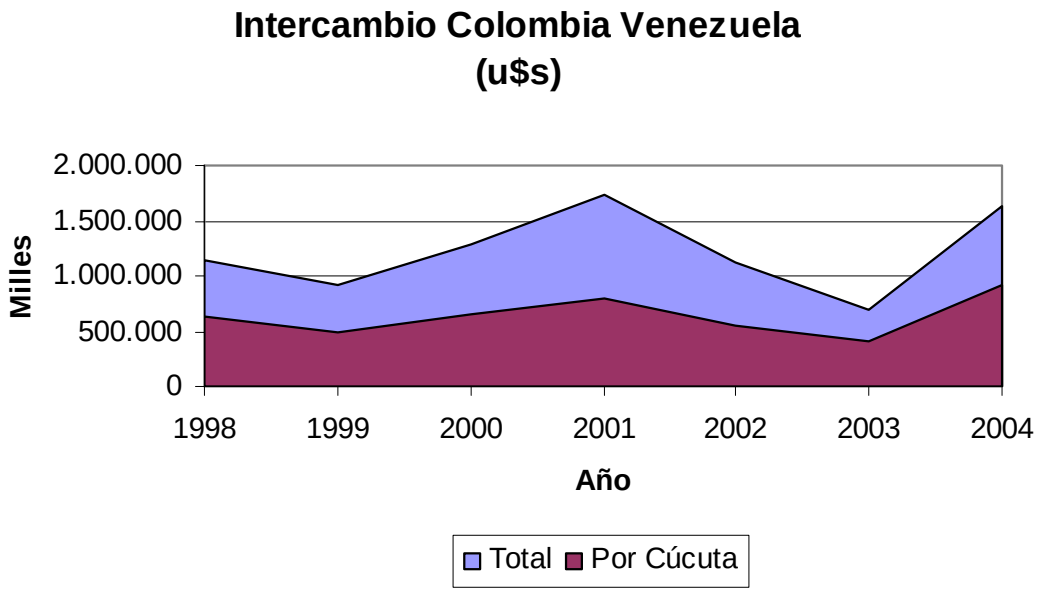
El paso de frontera Cúcuta – San Antonio / Ureña es el principal paso de frontera entre Colombia y Venezuela y el 4to. paso en importancia en Sudamérica, medido en volúmenes,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

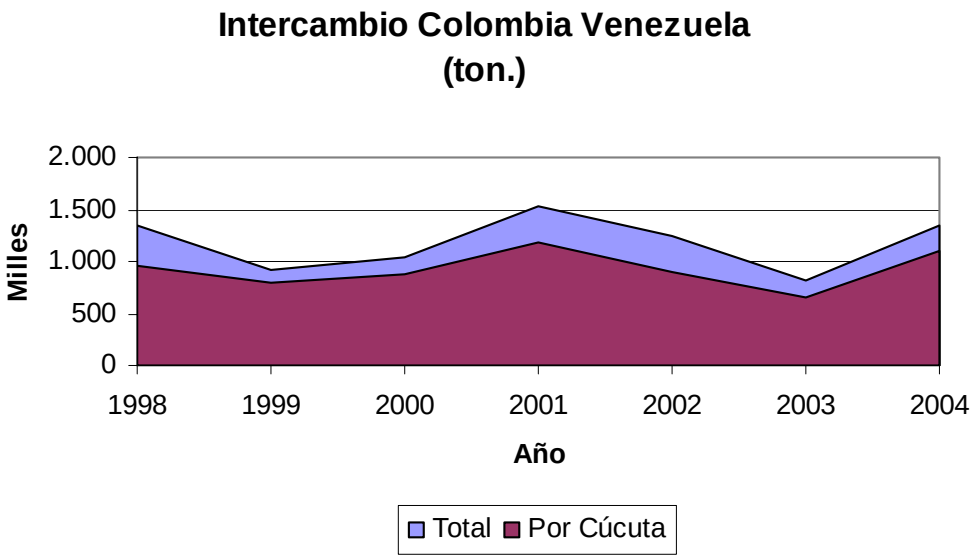
detrás de Paso de los Libres (Argentina) – Uruguayana (Brasil), Cristo Redentor (Argentina – Chile) y Ciudad del Este (Paraguay) – Foz de Iguazú (Brasil). En tanto que el comercio expresado en valores lo ubica en el 3er. lugar superando a Ciudad del Este – Foz de Iguazú.

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

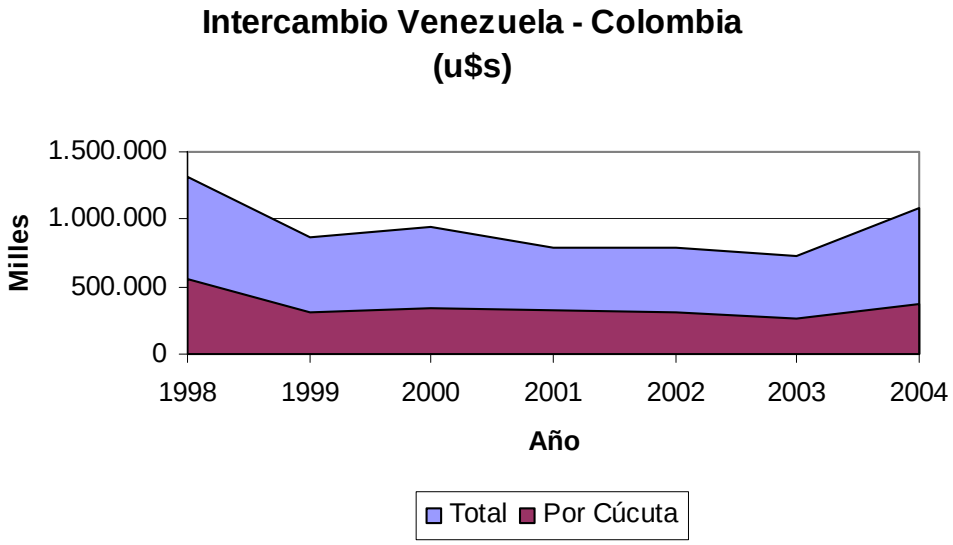
Año	Comercio por Cúcuta - San Antonio / Ureña					
	Colombia - Venezuela		Venezuela - Colombia		Ambos sentidos	
	Miles de U$S	Toneladas	Miles de U$S	Toneladas	Miles de U$S	Toneladas
1998	634.962	966.647	563.943	724.362	1.198.905	1.691.009
1999	499.100	788.292	301.815	407.661	800.915	1.195.953
2000	662.999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



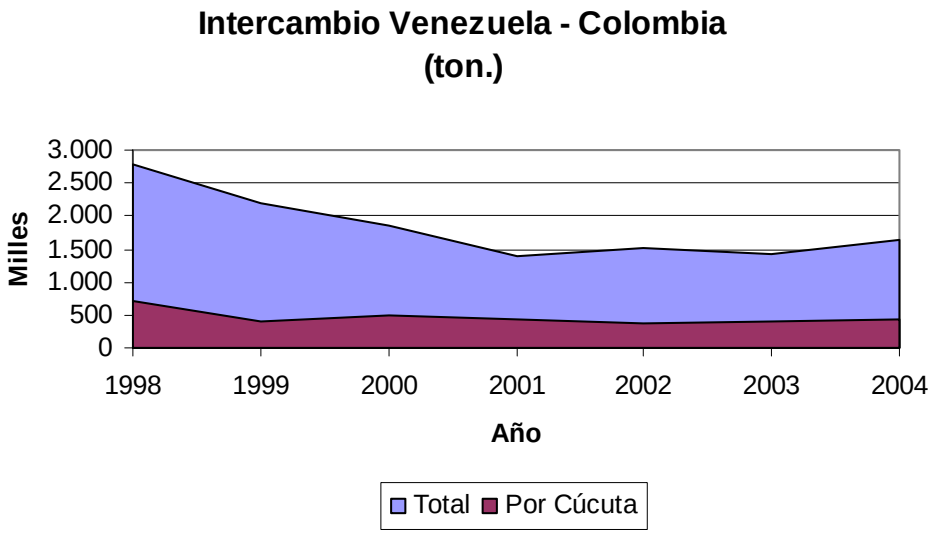
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Las almacenadoras, si bien se han incrementado en los últimos años en el lado venezolano a partir de la obligatoriedad de trasbordar la carga en frontera[1], tienen una fuerte historia de quiebre local de la carga en frontera, lo que supone una decisión logística de los operadores de comercio bilateral. Sin embargo, por decisión de ambas aduanas (la colombiana y la venezolana) las mismas carecen de un recinto en donde realizar las operaciones de comercio internacional convirtiendo a los actuales espacios en avanzadas.

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

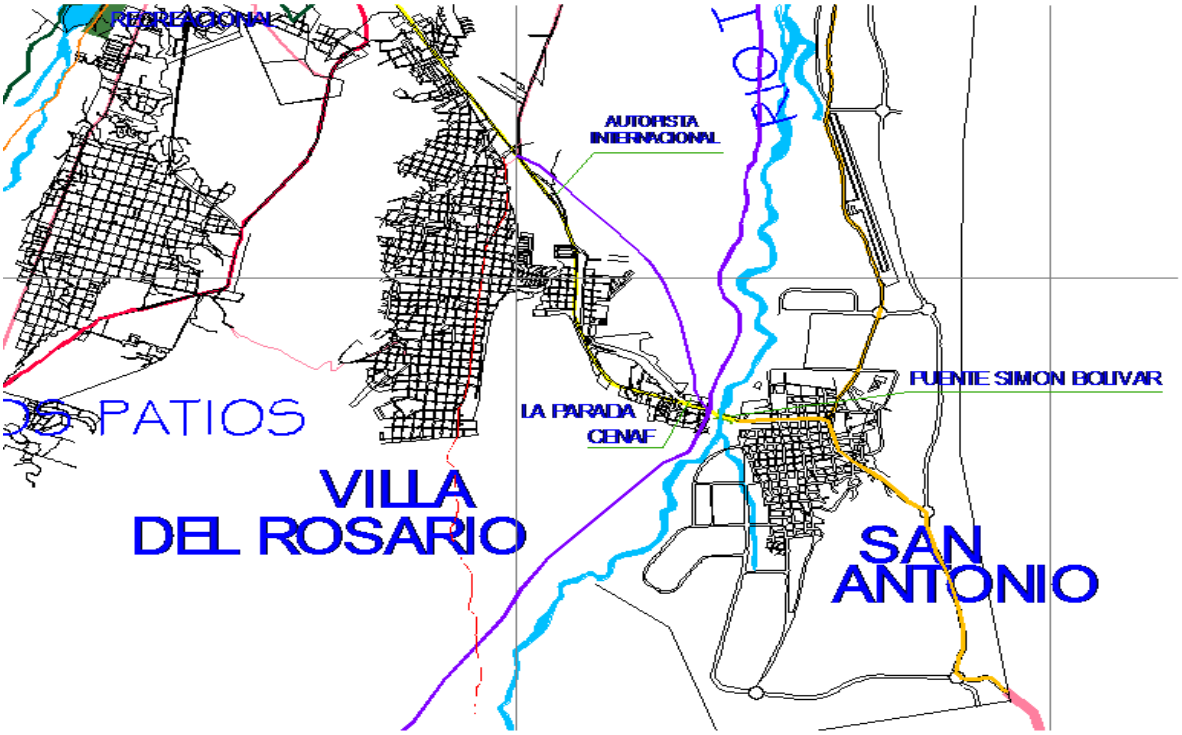
Las características de los puentes internacionales y de los organismos de control que operan en cada uno de ellos son los que se enumeran a continuación.

Puente Simón Bolívar

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

Instalaciones de la SENIAT en San Antonio

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

San Antonio

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

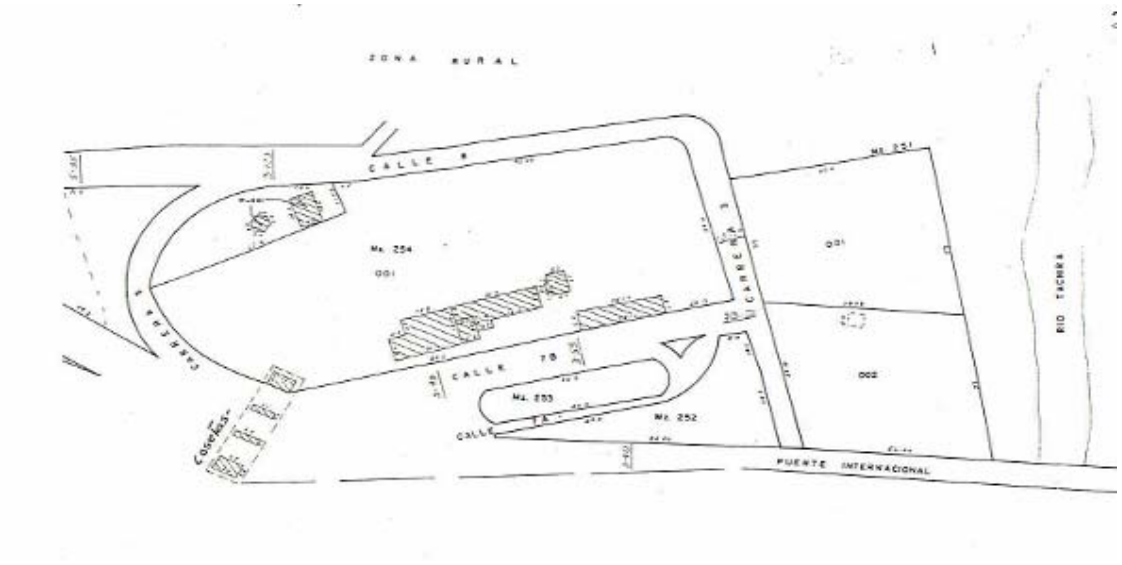
Las instalaciones de control venezolanas, se completan con las almacenadoras privadas que se encuentran ubicadas en San Antonio próximas al SENIAT. En ellas se cumplen las funciones de un recinto fiscal aduanero.

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

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

Villa del Rosario

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



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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

No existe adecuada integración entre las agencias de Aduana y Transporte

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

El CENAF cuenta con posibilidades de expansión. Las instalaciones son apropiadas y cuentan con una playa para el parqueo de camiones y balanza. La ubicación de la playa – posterior a la balanza - no es funcional al circuito que deben realizar los camiones

Detalle de las instalaciones del CENAF

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

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

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

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

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

Puente Francisco de Paula Santander

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

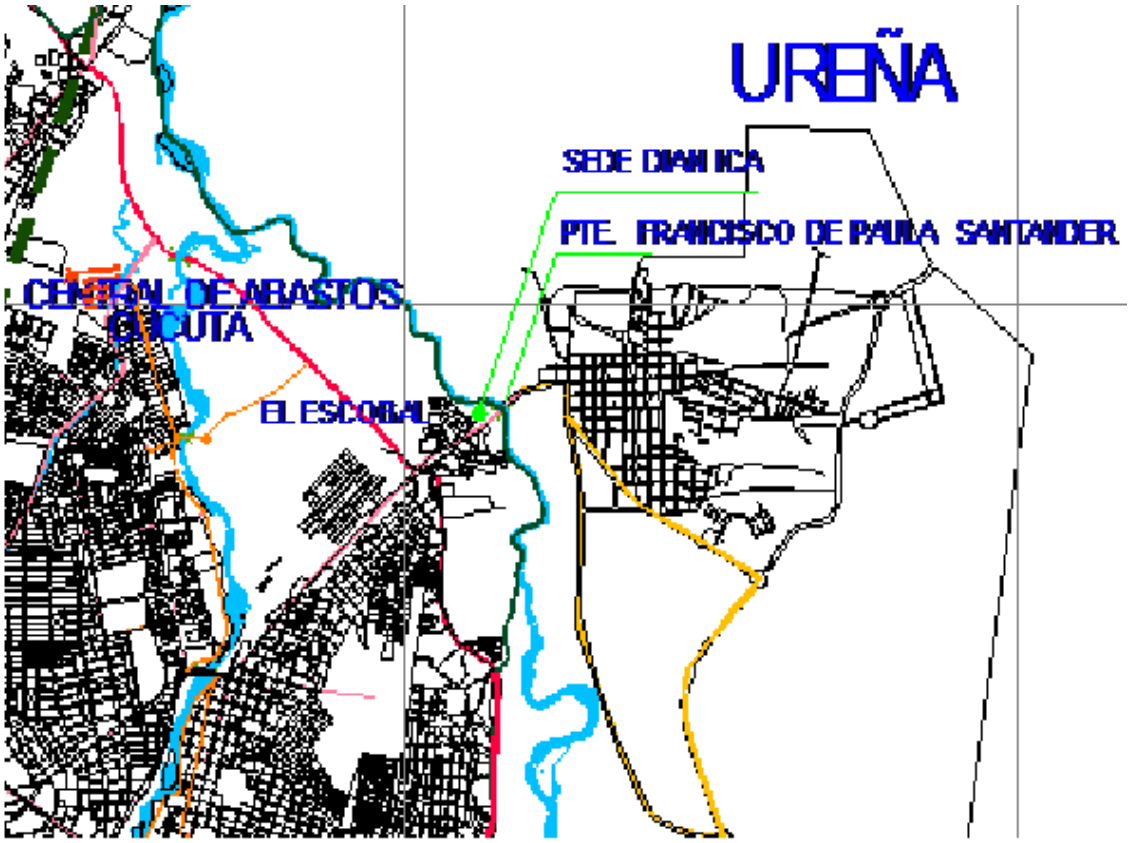
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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



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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Oficinas de la SENIAT en Ureña

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

En Venezuela

- SENIAT
- SASA (parcialmente)

En Colombia

- DIAN (parcialmente)
- ICA (parcialmente)

Instalaciones de control en Cúcuta

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Puente Unión

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

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

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

Los Procesos de Control y las Demoras en Frontera

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

Los Procesos Favorables a la Integración

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Aspectos Sobresalientes del Control en Frontera

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Propuesta de Integración de los Controles

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

Ideas rectoras para la integración de los controles

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Cualquiera sea la forma en que evolucionen los proyectos de integración, es necesario incrementar la eficiencia del paso frontera Cúcuta-San Antonio/Ureña, para reducir los mayores tiempo de la permanencia de las mercancías y los camiones, lo cual contribuirá en menores precios de los productos comercializados y en la economía de las personas, generándose un proceso de incremento genuino de la competitividad de las producciones nacionales.
- La mayor eficiencia de los controles sin resentir la intensidad de los mismos, derivará en una mejor actuación de los organismos de control, particularmente en los aspectos referidos a controles de seguridad, fitosanitarios y fiscales. La aceptación del concepto de que el "servicio de control en frontera" es uno sólo con prescindencia de la cantidad de organismos que los realizan redundará en que éstos contarán con las instalaciones y equipamientos adecuados al cumplimiento de su función. La resolución de estos problemas, mas allá de las restricciones económicas que puedan afectarlos, está claramente dentro de los grados de libertad de los Estados.
- Avanzar en forma paulatina al levantamiento de las restricciones imperantes en materia de trasbordos obligatorios.
- El concepto de integración de controles requiere, coincidencia de los dos países con la definición de los CEBAF que deseen tener y el tipo de centralización en un puerto terrestre, de todas las actividades de los organismos que ejercen control en el paso. No hacerlo así implicaría, para los organismos de control del país huésped, replicar la descentralización de los puntos de control que hoy tienen los organismos de control del país sede.
- Con el objeto de que el proyecto sea consistente con la nueva organización de los controles surgida de la integración binacional y adecuado a las pautas operativas que deriven de la misma, toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de áreas de control integrados (CEBAF) debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Obstáculos detectados para avanzar en la integración de los controles

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Recomendaciones de implementación inmediata

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

2. CEBAF bidireccional único en Ureña, para las cargas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

Esta propuesta tiene los siguientes aspectos a analizar:

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

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

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

Tareas complementarias

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

El Proceso de Discusión de las Alternativas

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

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

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

ANEXO IV – I

Agenda de tareas desarrolladas

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Agenda de tareas desarrolladas

Fecha 21/02/2005

Tarea Documento de Organización del Trabajo remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 24/02/2005

Tarea Resumen del trabajo Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera y Cuestionarios dirigidos a las agencias nacionales con ingerencia en el control en los pasos de frontera, remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 07/04/2005

Tarea Temario tentativo para las reuniones en las capitales de los países involucrados remitido a los Coordinadores Nacionales;

Fecha 5/10/2005 a 19/10/2005

Tarea reunión de presentación del trabajo en Bogotá y Caracas a las autoridades de las casas matrices de las agencias colombianas y venezolanas de control en frontera, entrevistas particulares con cada una de ellas y Cámaras Binacionales de Comercio, participación en la Mesa Binacional sobre facilitación del transporte transfronterizo, visita al complejo para la realización de tareas de campo y profundización de los aspectos técnicos del proyecto, reuniones con los funcionarios responsables del Control en frontera, funcionarios Municipales y Cámaras de Transportistas de Colombia y Venezuela.

Consultores participantes
Hernando Arciniegas
Ricardo Sicra
Juan Carlos Rodriguez
Jorge García

Fecha 27/03/06 a 31/03/06

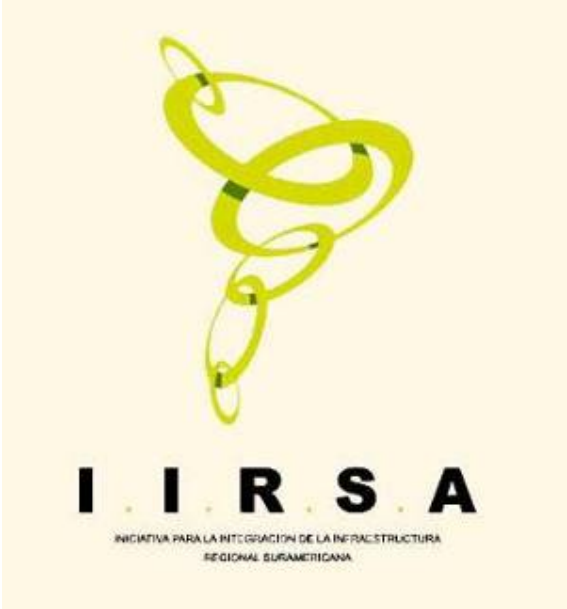
Tarea Reunión de temas legales e Institucionales ante las autoridades de Colombia y Venezuela

Consultores participantes
Hernando Arciniegas
Roberto Olivieri
Juan Carlos Rodriguez

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Fecha	05/04/05 a 12/04/06
Tarea	Reunión presentación de alternativas a los gobiernos en Bogotá – Caracas y Paso de Frontera
Consultores participantes	Hernando Arciniegas Pablo Illarieti Juan Carlos Rodriguez Jorge Sánchez

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

ANEXO IV-II

Aspectos Legales e Institucionales

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ÍNDICE

Aspectos Legales e Institucionales 6

Antecedentes: 6

Soberanía 6

Marco Legal Aplicable en Colombia y Venezuela 14

Marco Legal Aplicable en Colombia 14

Ley de Fronteras 17

Marco Legal Aplicable en Venezuela 18

Integración y Desarrollo Fronterizo 20

Marco Institucional y legal del Cono Sur comparado con lo binacional Colombo-Venezolano 27

Conclusiones y Recomendaciones 33

Apéndice I – Antecedentes Jurídicos 36

Acuerdos y Compromisos Binacionales Colombia y Venezuela 36

Estatuto de Régimen Fronterizo con Venezuela 36

Acuerdo de Tonchalá de 6 de noviembre de 1959 37

Decreto de Colombia Número 1944 del 8 de agosto de 1984 por el cual se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos Municipios de las Regiones Fronterizas. 38

Acta de entendimiento bilateral de las Direcciones de Aduanas de Colombia y Venezuela, que ratifica el Acta de fecha 18 de noviembre de 1988. 38

Acta suscrita por los funcionarios de aduanas de Colombia y Venezuela del 18 de noviembre de 1988. 38

Declaración sobre el trabajo cumplido por las comisiones nacionales de asuntos fronterizos Colombo - Venezolanos. 5 de octubre de 1989. 38

Acta de entendimiento suscrita entre los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 19 de noviembre de 1989. 38

Acta de entendimiento de los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. Febrero 13 de 1990. 39

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Acta de San Pedro Alejandrino. 6 de Marzo de 1990 suscrita entre los Presidentes de los dos Países. 39

Acta de entendimiento suscrita en Maracaibo con ocasión del encuentro de Ministros de Obras Públicas de Colombia y de Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 18 de junio de 1990. 39

Declaración de San Cristobal. 11 de noviembre de 1990 de los Presidentes de Colombia y Venezuela. 40

Acta de entendimiento Aduanero Colombo - Venezolana. 28 de febrero de 1991..... 40

Acuerdo sobre la profundización del diseño del proceso de integración andina entre la República de Colombia y la República de Venezuela 40

Declaración Conjunta de Presidentes de Colombia y Venezuela. 7 y 8 de mayo de 1991. 41

Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y Venezuela para combatir el secuestro y otros delitos comunes. 4 de 0ctubre de 1991. 41

Acuerdo sobre transporte internacional de mercancías por carretera entre Colombia y Venezuela. 8 de noviembre de 1991. 41

Acta de Barahona. 5 de diciembre de 1991. 41

Memorando de entendimiento entre los Viceministros de Hacienda y las Direcciones de Adunas de Colombia y Venezuela. 3 de agosto de 1992. 41

Memorando de entendimiento sobre cooperación fito y zoosanitaria. 6 de agosto de 1992. 42

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela sobre normalización y certificación de calidad. 6 de agosto de 1992. 42

Acuerdo sobre comercio e inversión entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela y las Repúblicas de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Febrero de 1993. 42

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela para la detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático. 17 de marzo de 1993. 42

Apéndice II – Borrador Proyecto Propuesta de Acuerdo. 42

Apéndice III - Propuesta del Manual de Procedimiento o Flujograma para los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera 47

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Procedimientos aplicables a la carga en tránsito aduanero..... 47

En el área de transporte. 47

En el área de Aduanas 47

En el área de migración..... 48

En el área de seguridad en carretera. 48

Procedimientos aplicables a la carga de importación con nacionalización en frontera..... 48

En el área de transporte. 48

En el área de aduanas..... 48

En CEBAF..... 48

En la Zona Primaria (bodega o almacén) 49

En el área de sanidad agropecuaria..... 50

En el área de migraciones 50

En el área de seguridad en carretera 50

Procedimientos aplicables a la carga de exportación..... 50

En el área de aduana 50

Con trámites aduaneros en origen:..... 50

Con trámites aduaneros en frontera 50

En el área de sanidad agropecuaria..... 51

En el área de migraciones 52

En el área de seguridad en carretera. 52

Procedimientos aplicables al ingreso – salida de personas que viajan en vehículos de transporte internacional de pasajeros. 52

En el área de transporte 52

En el área de aduana 53

En el área de sanidad agropecuaria..... 53

En el área de migración..... 53

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el área de seguridad en carretera 54

Apéndice IV - Acuerdo Cebaf Desaguadero 54

Bibliografìa 65

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Aspectos Legales e Institucionales

Antecedentes:

Este trabajo realizó un Diagnóstico del marco legal e institucional que permitió identificar las restricciones para la implementación del modelo de paso integrado y preparó algunos Conclusiones y Recomendaciones, así como unos Borradores de Acuerdos, reglamentos u otro instrumento de carácter legal, que permita formalizar la participación, así como apoyar en la implementación de medidas inmediatas identificadas que pudieran mejorar la operación en los pasos colombo-venezolanos.

Así mismo se realizaron dos talleres específicos para el tema jurídico en las ciudades de Bogotá y Caracas los días 30 y 31 de marzo de 2006, en los cuales se realizó una labor de sensibilización e intercambio de opiniones con funcionarios de las Cancillerías y las COPIAF y las autoridades de control de las operaciones fronterizas a nivel binacional y la presentación de experiencias de Cebaf y centros de control unificado en países del MERCOSUR. Las conclusiones de los mismos sirvieron para precisar y complementar los alcances de éste trabajo.

Soberanía

El concepto de ***soberanía*** se haya ligado con el de Estado[1], por ser éste un componente del mismo. En efecto, se ha establecido de forma unánime por la doctrina, que los elementos esenciales del Estado son los siguientes: a) población; b) el territorio; c) la organización política; d) soberanía.

En sentido lato la soberanía es la jurisdicción, o extensión y límites del poder de juzgar, exclusiva en los asuntos de orden interno que tiene un Estado. Lo cual se traduce en el derecho de gobernar a las personas que habitan en el territorio, cualquiera que sea su nacionalidad y sin que sea lícita ni permitida la intervención de ningún otro Estado[2]. Lo cual es el desarrollo de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe la

[1] Nación jurídicamente organizada.

[2] Marco Gerardo Monroy Cabra. Derecho Internacional Público. Editorial Temis. Quinta edición. Bogotá Colombia 2002.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

intervención de otros Estados en los asuntos internos, ni externos de otro Estado, salvo las excepciones allí también previstas[3].

La autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público con superioridad a los demás Estados es la característica esencial de la soberanía, pues ella se traduce en el gobierno pleno de su población asentada en su territorio. De ahí que se afirme que la soberanía se manifiesta en un doble sentido:

a) Hacia el exterior del Estado por una auténtica libertad de decisión para el ejercicio de su actividad en las relaciones internacionales, y
b) Hacia el interior, puesto que el Estado soberano posee la plenitud de jurisdicción para reglamentar todo lo referente al territorio, la población y a los distintos aspectos de la vida social[4].

La soberanía es un concepto que encarna el poder político de los Estados, y es fundamental tanto interna como externamente, manifestándose su relevancia en las Constituciones de los Estados de la CAN, quienes la hacen explícita adoptándola como principio fundamental de su organización jurídica cuando se manifiesta en ellas que la "La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo" y que "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público"[5]. Igualmente el deber de nacionales y extranjeros de acatar la Constitución y de las leyes y el respeto y obediencia a las autoridades en los límites territoriales de un Estado, es una manifestación de la soberanía.

El derecho Internacional reconoce al Estado como sujeto de derecho internacional, por lo cual la Asamblea General de las Naciones Unidas al aprobar la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados fijó como principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales las siguientes:

a) Soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados;

[3] Artículos 2°, párrafo 7° de la Carta de la ONU y 8° de la Convención de derechos y deberes fundamentales de los Estados suscrita en Montevideo.

[4] Manuel Díez de Velasco, Instituciones de derecho internacional público, t.I, 3ª ed. Madrid. Edt. Tecnos, 1979.

[5] Artículo 5° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 3° de la Constitución Política de Colombia.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

b) Igualdad soberana de todos los Estados (…")[6].

Así mismo debe considerarse que en el proceso evolutivo del tema de la soberanía los Estados han otorgado un respeto a la supremacía territorial lo cual significa que un Estado no puede intervenir en el territorio de otro y por tanto debe abstenerse de realizar actos de carácter oficial en espacios de supremacía extranjera sin permiso del Estado territorial[7].

Esto ha permitido el surgimiento de diversas teorías respecto a la naturaleza jurídica del territorio sobre el cual se ejerce la soberanía de un Estado que a efectos del presente análisis resulta importante mencionar.

Estas diversas concepciones pueden agruparse como siguen: a) Teoría del territorio objeto donde la soberanía del Estado se funda en el poder que tiene sobre la porción sobre la cual detenta propiedad y dominio; b) Teoría del territorio sujeto, según ella el territorio es un elemento necesario para la existencia del Estado y; c) Teoría de la competencia, el territorio estatal es el territorio sobre el cual el derecho internacional reconoce a un Estado la soberanía territorial[8].

Lo anterior permite observar que de una u otra forma los países siguen fundamentando su soberanía en estas teorías lo cual se plasma expresamente en el texto de sus cartas fundamentales que disponen por ejemplo que *la soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren*[9].

[6] Resolución 3281 (XXIX. 12 de diciembre de 1974.

[7] Marco Gerardo Monroy Cabra. Obra citada.

[8] Para la teoría de las competencias estatales dentro de un territorio, éste es considerado como la extensión física donde el Estado ejerce su competencia con exclusión de los demás Estados, de tal manera que las fronteras ya sean naturales, artificiales o convencionales, constituye el límite para el ejercicio de ellas.

[9] **Artículo 11 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En los mismos términos la constitución política de Colombia[10] establece *que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*. De igual manera se ha consagrado el deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a ella[11].

En estos términos existe una férrea concepción de la soberanía ligada al territorio en el cual se ejerce la competencia jurisdiccional del Estado, por lo cual es un concepto que hay que considerar al momento de concebir cualquier forma de regulación binacional que reglamente a los CEBAF pues en ellos han de cohabitar un conjunto de autoridades a las que se atribuyen competencias que si bien en esencia estarán limitadas en su acción exclusivamente a la prestación del servicio del control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y de servicios complementarios con procedimientos unificados en el marco de la normativa supranacional, es claro también que han de tener que afrontar situaciones de orden penal y policivo que deben considerarse.

En este sentido resulta consecuente que en el presente análisis hagamos referencia así sea de manera tangencial a lo que se ha denominado como el ámbito de aplicación de la ley, esto es, la operatividad de la ley en el espacio o la territorialidad o extraterritorialidad de la misma.

La territorialidad implica y determina que las leyes son obligatorias para todos los individuos tanto nacional como extranjero, que se encuentran en el territorio del respectivo Estado así sea de tránsito y dentro de sus límites geográficos que delimitan el territorio, salvo lo dispuesto por Tratados públicos[12].

Por el contrario la extraterritorialidad implica que la norma rebase los límites nacionales y por tanto le es aplicable e impera tanto para nacionales como extranjeros, por lo cual este

[10] Constitución Política del República de Colombia de 1.991.

[11] Artículo 7 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

[12] Jaime Giraldo Ángel. Las fuentes del conocimiento jurídico. Obra citada en el libro Hermenéutica del derecho. Ministerio de Justicia de Colombia. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Señal editora 1988.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

principio es excepcional y aplica en ciertos y determinados actos jurídicos (referidos a las personas en sus derechos y obligaciones civiles, los bienes, instrumentos públicos y su solemnidad, etc.), o determinadas conductas antijurídicas que ofenden los intereses del Estado.

Ahora bien, una de las maneras en las que podemos ver aplicado este concepto es precisamente en materia penal, de ahí que encontremos consagrado en el Estatuto Penal de Venezuela que todo el que cometa un delito o una falta en el espacio geográfico de la República, será penado con arreglo a la ley venezolana[13].

Así mismo se dispone, que están sujetos a enjuiciamiento en Venezuela y se castigaran de conformidad con la ley penal venezolana:

1- Los venezolanos que, en país extranjero se hagan reos de traición contra la República y los que, unos contra otros, cometan hechos punibles según sus leyes.

2- Los súbditos o ciudadanos extranjeros que en país extranjero cometan algún delito contra la seguridad de la República o contra alguno de sus nacionales. En los dos casos anteriores se requiere que el sindicado haya venido al espacio geográfico de la República y que se intente acción por la parte agraviada, o por el Ministerio Público en los casos de traición o de delito contra la seguridad de Venezuela

En el caso de Colombia, se dispone con el mismo criterio la aplicación de la ley penal en el espacio fundamentada en la teoría de la territorialidad, por lo cual la ley penal colombiana se aplica a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional[14]. Y la extraterritorialidad en los casos en que se cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, contra el régimen constitucional, o contra el orden económico social, así como la extraterritorialidad por extensión que permite que la ley penal colombiana se aplique a la persona que cometa la conducta punible a bordo de nave o aeronave del Estado que se encuentre fuera del territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en los tratados o convenios internacionales ratificados por Colombia e igualmente al quien cometa la conducta a bordo

[13] Artículo 3 del Código Penal de la República Bolivariana de Venezuela.

[14] **Articulo. 14 ley 599 de 2000 por el cual se expide el Código Penal Colombiano. Se dice igualmente en ella que l**a conducta punible se considera realizada:
1. En el lugar donde se desarrolló total o parcialmente la acción.
2. En el lugar donde debió realizarse la acción omitida.
3. En el lugar donde se produjo o debió producirse el resultado.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

de cualquier otra nave o aeronave nacional, que se halle en altamar, cuando no se hubiere iniciado la acción penal en el exterior[15].

Lo anterior como se ha mencionado, implica considerar estos aspectos al momento de elaborar la reglamentación por medio de los Acuerdos Específicos, que no es más que el reconocimiento de la potestad administrativa sancionadora que tienen los Estados para asegurar el cumplimiento y acatamiento por los particulares de las normas administrativas que expide, la cual se manifiesta en por lo menos cinco clases a saber: derecho penal por los delitos y penas, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política, los cuales son reconocidos y regulados por los países.

En este escenario emerge un aspecto que debe considerarse como es la voluntad o consentimiento de los Estados en obligarse por medio de un tratado, convenio o acuerdo que se manifestará mediante la firma de su representante, lo cual constituye fundamento para asumir compromisos en el ámbito internacional, ya sea bilateral o multilateralmente o por medio de mecanismos más profundos de integración como el derecho comunitario, donde en todo caso y en procura de un bienestar conjunto, reconocen la soberanía del otro o cederán parte de ella a un organismo que se encuentra por encima de ellos y con competencias similares a lo nacional pero con alcance supranacional, en procura de eliminar barreras al comercio y generar estrategias de cooperación y coordinación que les permitan a través de acuerdos regionales, avances hacia una integración común.

Al respecto se ha expresado que todo Estado tiene capacidad para obligarse internacionalmente lo cual puede manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido[16].

[15] Artículos 15 y 16 de la citada ley penal de Colombia.

[16] Convención de Viena de los Tratados.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En relación con el derecho comunitario como mecanismo o acuerdo de integración más profundo y a más largo plazo, es reconocido en forma expresa por las constituciones de los dos países [17].

Por medio de los mencionados acuerdos entre países ya sea de forma bilateral o multilateralmente los Estados expresan su voluntad de conjugar y coordinar esfuerzos para promover el desarrollo común de las naciones, y asegurar el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes[18]. Todo lo cual reitera el compromiso de Colombia y Venezuela consagrado en sus cartas constitucionales, de promover y favorecer la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones [19].

A raíz del surgimiento del fenómeno de la mundialización de los mercados, se vislumbra cada vez más la **relatividad del concepto de la soberanía** de los Estados en procura del bienestar de sus administrados.

Es por ello que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno encuentran su conciliación por medio del concepto de la *supranacionalidad,* el cual permite que ante un conflicto entre ellos prevalezca el ordenamiento internacional dictado como expresión de la voluntad soberana de los Estados, con el reconocimiento de sus principios constitucionales que les inspiran, todo lo cual haya en la citada Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, artículo 27, su más clara expresión al establecer que, *una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.*

Estos elementos del derecho tanto interno como subregional, son fundamentales para dar alcance a cualquier esquema de convivencia de los agentes o autoridades en un centro

---

[17] **La Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell. Fecha: Mayo 25 de 1995. No. de Rad.: C-228-95, en relación con el derecho comunitario ha expresado: *que el derecho comunitario, surgido como resultado del traslado de competencias en diferentes materias del quehacer normativo por los países miembros y las subsecuentes regulaciones expedidas por las autoridades comunitarias apoyadas justamente en tales competencias y atribuciones, ofrece la doble característica de un sistema preeminente o de aplicación preferencial frente al derecho interno de cada país miembro y con una capacidad de aplicación directa y eficacia inmediata, porque a las regulaciones que se expidan con arreglo al sistema comunitario, no es posible oponerle determinaciones nacionales paralelas que regulen materias iguales o que obstaculicen su aplicación, ni su eficacia puede condicionarse a la voluntad del país o de las personas eventualmente afectadas por una decisión***

[18] Artículo 153 Constitución de l república Bolivariana de Venezuela.

[19] Artículo 227 del Constitución de Colombia y 153 de la República Bolivariana de Venezuela.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

binacional como el que se gesta, toda vez que permite crear conciencia en los funcionarios integrantes en el sentido que más allá de su particular deseo está el compromiso de los Estados y por ende de los gobiernos en la voluntad por la integración de sus países para lo cual han cedido parte de su soberanía al logro de dicho propósito.

Lo analizado hasta ahora permite afirmar que cualquiera sea el esquema que se adopte en materia de infraestructura para el buen desarrollo y la agilidad de las operaciones internacionales (Cenaf o Cebaf), el hecho de compartir las autoridades el mismo recinto no afecta en nada el concepto de la soberanía.

Primero porque ninguno de los Estados ha renunciado a su soberanía, simplemente han considerado fundamental la integración como el medio para ampliar sus mercados, fortalecer la solidaridad subregional, reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros y avanzar en el campo de la integración fronteriza.

Segundo porque los países de manera voluntaria han decidido darle contundencia a la integración como mecanismo idóneo para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social para lo cual suscribieron un Acuerdo con fuerza de Tratado que delimita lo nacional de lo internacional sin que se contrapongan. Pues el principio de la *supranacionalidad* las concilia, toda vez que los ámbitos de aplicación de una y otra hacen que la disposición nacional que contraríe a la internacional tenga vigencia si se expidió con arreglo a la forma prevista en el ordenamiento interno, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado si de esta manera contraría el ordenamiento y obligaciones internacionales sea por acción cuando dicta una disposición que afecte los compromisos asumidos, o por omisión al abstenerse de remover los que son contrarios.

De igual manera las autoridades de ambos Estados al compartir el recinto o infraestructura propuesta mantienen los límites de sus territorios y su organización política y administrativa que les permite actuar de manera independiente.

Es necesario entonces realizar un análisis de las regulaciones de ambos países y visualizar así los escenarios nacional e internacional en la cadena del transporte, y de esta forma sacar las conclusiones que nos permitan la construcción de posibilidades referidas a los pasos de frontera requeridos para el presente trabajo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Marco Legal Aplicable en Colombia y Venezuela

Marco Legal Aplicable en Colombia

El marco normativo nacional del transporte en Colombia arranca con la Constitución Política[20] que garantiza y otorga el derecho al transporte, al disponer que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional.

Así mismo uno de los principios fundamentales previstos en la norma de normas[21] es que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

En el marco de lo previsto hasta aquí y como desarrollo de la misma libertad de tránsito garantizado en lo interno a los nacionales y en lo externo a los extranjeros en el marco de acuerdos suscritos[22], se han dictado sendas normas que desarrollan las disposiciones y principios que favorecen la integración nacional e internacional del transporte como elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país.

Es así como la Ley[23] por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se reglamenta la planeación en el sector transporte, determina que corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial, y que la libre circulación, permite que toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que

[20] Artículo 24, Constitución Política de Colombia 1991.

[21] Art. 9º íbidem.

[22] Articulo 100 de la C.P. dispone que, los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

[23] Ley 105 de diciembre de 1993.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

establezca la ley, restringiendo dicha libertad a la existencia de razones de interés público, caso en el cual el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

Ahora bien, en el contexto de la infraestructura territorial la citada ley ha determinado el perímetro del transporte nacional que comprende el territorio de la Nación, en tal sentido la infraestructura del transporte a cargo de la Nación es aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países.

Esta infraestructura está constituida por:

- Las carreteras con dirección predominante sur - norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.
- Las carreteras que unen las troncales anteriores entre sí, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado[24], que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.
- Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica; esta conexión puede ser de carácter intermodal.
- Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros, mediante convenios o pactos internacionales.

Es igualmente reiterativa la norma estatutaria del transporte al determinar que la prestación del servicio público de Transporte Internacional, a más de las normas nacionales aplicables para el caso, se regirá de conformidad con los Tratados, Convenios, Acuerdos y prácticas, celebrados o acogidos por el país para tal efecto[25].

El transporte en Colombia es un servicio público esencial prestado por los particulares y a demás es un derecho fundamental o constitucional; así mismo deben considerarse

[24] [24] Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

[25] Ley 336 de 1996. Artículo 9°.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

aquellas estructuras denominadas servicios conexos al transporte[26] que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, Aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, según el modo de transporte correspondiente, como los Cenaf o Cebaf, pues de acuerdo con la regulación, su control y vigilancia la ejerce el Ministerio de Transporte, aunque únicamente respecto de la operación en general de la actividad transportadora.

Así mismo debemos destacar la existencia de una regulación[27] interna que Establece los Centros Nacionales de Atención en Frontera -Cenaf - en los principales cruces de frontera. Incorpora ella de manera coordinada e integrada y en una primera etapa, las diferentes autoridades gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización inmediata del tránsito internacional e interfronterizo de personas, vehículos y mercancías, y en una segunda etapa, aquellos servicios complementarios que brinden facilidades a los usuarios.

Esta disposición establece la dirección de los centros en cabeza de una Junta Administradora integrada por las autoridades nacionales responsables de las operaciones de transporte internacional, extendiéndola a los Alcaldes de los municipios fronterizos donde se ubiquen; En una primera etapa contempla la dotación de oficinas destinadas al servicio exclusivo de cada una de las distintas entidades que lo integran y bajo la custodia y responsabilidad de cada una de ellas, lo que implica el pago de los servicios, suministro y dotación de muebles y equipos y demás elementos en forma separada y en conjunto de los servicios de las zonas comunes.

De igual manera prevé la necesidad de que se suscriban para su funcionamiento contratos interadministrativos entre los entes de control y la entidad ejecutora como es el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y la disposición de Manuales de Funcionamiento aprobados por el denominado Consejo para la Coordinación del Transporte Internacional por Carretera[28], el cual lo integra la máxima autoridad jerárquica de los entes de control que conforman el Cenaf quienes reciben el mandato de evaluar la marcha de los Cenaf y el compromiso en la solución de los inconvenientes operativos.

[26] Artículos 27 y 28de la Ley 336/96

[27] Decreto 0796 de 1991. Por la cual se establecen los Centros Nacionales de Atención en Frontera.

[28] Decreto 1946 de octubre 28 de 1996.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Este esquema de organización es anterior a la regulación subregional andina, sin embargo mantiene la misma estructura, pero a diferencia éste introduce el criterio de unidad funcional que favorece la conformación como ente binacional.

Ley de Fronteras

Consideramos también en el marco del presente análisis hacer mención de uno de los instrumentos que en Colombia ha permitido el desarrollo de las zonas de frontera como lo es la ley 191 de 1995 dictada en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, y tiene por objeto establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Esta norma ha dispuesto de manera imperativa en lo relacionado con la infraestructura física y administrativa de las zonas de frontera, que los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales relacionados con el comercio exterior abrirán oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf), y que para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley, el Banco de Comercio Exterior apoyará debidamente las actividades de comercio internacional en la Zonas de Frontera incluyendo el establecimiento de oficinas[29].

En igual sentido se faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores y al de Transporte para establecer acuerdos con los países fronterizos cuyo objeto sea el transporte transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial, servicio que deberá ser prestado por transportadores colombianos y del país vecino, legalmente constituidos.

Así mismo se establece que el Gobierno Nacional deberá tramitar acuerdos con los países vecinos en materia aduanera y arancelaria, con el fin de permitir la aplicación armónica de regímenes de excepción a ambos lados de la frontera.

Ahora bien, la citada norma fue desarrollada[30] para definir las zonas fronterizas destinatarias de los beneficios antes mencionados, correspondiendo en el Departamento de Norte de Santander a: el área metropolitana de Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán,

[29] Artículos 38 y 39.

[30] Decreto numero 1814 y 2036 de 25 de noviembre de 1995

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama, adicionada luego con los municipios de Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención y Teorama.

En igual sentido se crearon las denominadas zonas Especiales Económicas de Exportación con condiciones legales especiales, para la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación comprendidas dentro de los límites territoriales de ciertos municipios, y sus Areas Metropolitanas creadas por ley como la ciudad de Cúcuta, en el departamento de Norte de Santander[31]. En igual sentido y con el fin de dotar de condiciones que incentivaran la realización de proyectos agroindustriales y promover y facilitar su desarrollo económico y social, generando exportaciones, divisas y empleo, se dieron a crear las Zonas Francas Transitorias Especial, considerada como el área geográfica delimitada del territorio aduanero nacional ubicada en Zona de Frontera, en la cual se aplica la normatividad especial en materia aduanera a fin de generar exportaciones y divisas para el desarrollo para la región[32].

Marco Legal Aplicable en Venezuela[33]

El marco regulador del transporte en Venezuela nace con la garantía constitucional del derecho civil que tiene toda persona de transitar libremente y por cualquier medio en el territorio nacional, trasladar sus bienes y pertenencias en el país o sacarlos, con la limitaciones que establezca la ley[34].

Corresponde al Ministerio de Infraestructura la regulación, supervisión y control del transporte terrestre en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias del Municipio. Lo cual es un desarrollo propio de su organización política como Estado federal descentralizado con corresponsabilidad de éste con los entes Municipales.

El Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre adscrito al Ministerio de Infraestructura, posee personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la República, con autonomía financiera, administrativa, organizativa y técnica, es el ente de regulación nacional.

[31] Ley 677 de 3 de agosto de 2001

[32] Decreto 2174 del 11 de diciembre de 1995

[33] Publicado en Gaceta Oficial N° 37.332 de fecha 26 de noviembre del 2001

[34] Artículo 50 de la Constitución.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Los servicios conexos al transporte terrestre son aquellas actividades que complementan el transporte y que solo pueden ser prestados previa obtención de la correspondiente autorización de la autoridad competente, considerándose en ellos los terminales de pasajeros públicos o privados, los paradores viales de pasajeros, turismo y carga, los terminales generadores, transferencia e intermodales de carga, entre otros, correspondiendo a la ley el establecimiento de sus normas de organización, funcionamiento, control y fiscalización, sin perjuicio de las competencias municipales.

El servicio de transporte terrestre público de pasajeros y de carga internacional se rige por los acuerdos, convenios y tratados internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela y por las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley y su Reglamento, lo cual involucra el concepto de supranacionalidad y del principio *pacta sunt servanda*[35].

La prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros y de carga se reserva para los venezolanos y extranjeros residentes. Las empresas extranjeras de transporte terrestre autorizadas para prestar el servicio de transporte terrestre internacional, no podrán realizar transporte nacional o local, salvo por lo dispuesto en los convenios y tratados internacionales.

Esta disposición mantiene el alcance de la norma comunitaria andina que proscribe el transporte nacional prestado en vehículos de matrícula extranjera y lo elevan a la categoría de publicidad engañosa y susceptible de sanciones por las legislaciones nacionales[36].

En materia de infraestructura se declaran vías de comunicación nacionales las siguientes:

Los puentes que formen parte de las carreteras antes indicadas aunque se encuentren dentro de los límites de un estado.

4. Las autopistas, aunque se encuentren dentro de los límites de un estado.

[35] "Todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", Artículo 26 de la Convención de Viena.

[36] Artículos 154 y 202 de las Decisiones 398 y 399, respectivamente.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

5. Las incluidas en los acuerdos internacionales celebrados por la República, las que pertenezcan al sistema vial estratégico fronterizo y de seguridad y defensa nacional.

6. Las que sirven de acceso a otros modos de transporte y las de conexión nacional e internacional.

7. Las que además de servir al tráfico local o estada, sirven al tráfico nacional e internacional.

Por lo cual ha de tenerse en cuenta que en ambos países la competencia de los entes de transporte debe complementarse con lo que al respecto dispongan los organismos nacionales competentes de transporte y por tanto coordinador con las demás autoridades de su país de la aplicación de los aspectos operativos y de procedimiento establecidos.

Esta atribución al ente estatal de transporte desborda entonces lo meramente nacional imponiéndole en lo subregional definir aspectos operativos en cabeza del mismo ente competente. Sin olvidar que al involucrar el elemento de la bilateralidad y con él el de la soberanía y la supranacionalidad, tendrá que considerar a la entidad que ejerce dicha función cuando conlleva la suscripción de acuerdos que exigen la voluntad de los Estados.

Debemos desde ahora reconocer como un referente el avance que a nivel andino se ha dado con la expedición de Decisiones que han fijado el marco de los citados acuerdos específicamente para los Cenaf y Cebaf, lo cual les permite a los países desarrollar acciones conjuntas para el logro el mejor aprovechamiento de espacios físicos comunes y de la infraestructura y servicios necesarios de integración y desarrollo fronterizo para la libre circulación de personas, bienes y servicios.

Integración y Desarrollo Fronterizo[37]

Uno de los instrumentos que ha contribuido en la orientación de los países por profundizar la Integración y el desarrollo Fronterizo, el mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de los pobladores, así como la modernización de las instituciones allí localizadas para que el proceso y ejecución de una Política Comunitaria sea en la práctica el componente esencial

[37] Decisiones 439, 501 y 502

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional, es la Decisión 459 mediante la cual se dicta la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

Esta regulación es de las denominadas marco, pues constituye un instrumento o componente fundamental y estratégico que los países deberán desarrollar necesariamente mediante acuerdos o convenios bilaterales o mutilaterales como reglas insustituibles en procura de alcanzar los fines de la política comunitaria para las zonas de frontera y si es que se quiere en verdad profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de un mutuo beneficio, el desarrollo de la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza con el aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas, contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

Otro de los aspectos relevantes de la citada decisión son los Lineamientos Generales que orientan la ejecución de la Política Comunitaria en materia fronteriza y a nuestro modo de ver constituyen la base que permitirá construir un compromiso sólido de los países para la puesta en marcha de un marco institucional, ellos son[38]:

Otra regulación que constituye un avance en el proceso de facilitación al proceso de integración lo constituye la Decisión 501 que crea las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) definidas como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

La norma determina en términos generales, el ámbito de las ZIF; objetivos; criterios para su delimitación mediante mecanismos bilaterales como acuerdos binacionales; acciones que comprometan la iniciativa de los sectores públicos y privados en la financiación de planes, programas y proyectos de las ZIF y; estímulos fiscales y facilidades más favorables siempre que no vulneren el ordenamiento subregional, así como el compromiso de los PM de establecer o adecuar sus ZIF y planes al esquema previsto en la citada regulación.

[38] Artículo 4 Íbidem.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Con el establecimiento de las ZIF se pretende generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros

Entre Colombia y Venezuela existe un acuerdo del mes de marzo de 2006 entre las dos Cancillería que contó con el apoyo de las gobernaciones del Departamento de Norte de Santander y el Estado del Táchira, a partir de un trabajo de tipo académico realizado por las Universidades Francisco de Paula Santander y Libre de Cúcuta y la de Los Andes de San Cristóbal y que contó con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el cual establece una ZIF que incorpora a 27 municipios de las dos regiones.

Seguramente se realizará un trabajo coordinado entre las dos gobernaciones para la planeación, gestión y desarrollo de programas y proyectos de carácter binacional en la ZIF, los cuales tendrán un importante impacto en el desenvolvimiento de los pasos fronterizos que vinculan los dos países precisamente entre municipios que quedaron incorporados a la ZIF.

Finalmente la **Decisión 502** que regula los Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF en la Comunidad Andina, los define como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

El objetivo específico de la norma es la Implantación de un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera, evitando así la duplicidad de trámites, facilitando el registro de información, la promoción del transporte internacional directo y la capacitación de los agentes de control y los usuarios.

Ahora bien, la norma no obliga a los países a crear los Cebaf, siendo entonces facultativo su establecimiento conforme las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera, sin embargo la voluntad de los mismos deberán expresarla mediante la celebración de Acuerdos Específicos. Estos deben consignan las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y los necesarios para su funcionamiento.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

De igual manera la Decisión determina la organización interna del Cebaf cuya gestión estará a cargo de la Junta de Administradores compuesta por los funcionarios nacionales competentes designados por el país

Debemos señalar que el primer acuerdo entre países de la CAN que desarrolla la Decisión 502 es el Acuerdo Específico suscrito entre Bolivia y Perú tendiente afacilitar el tránsito de personas, vehículos, mercancías y equipajes por el CEBAF de Desaguadero[39].

En el se distinguen dos regímenes que siempre deberán considerarse al momento de suscribirse Acuerdos entre los países que pretenden compartir instalaciones comunes, y es el eminentemente administrativo o de funcionamiento interno el cual se deberá quedar plasmado en el reglamento interno de organización y funciones, y la armonización de los procedimientos de trabajo servicios básicos, fórmulas que garantice la operatividad del CEBAF de manera óptima, de resolver propuestas y consultas de las diferentes instituciones que intervengan en los servicios complementarios y de los usuarios, etc..

Es así como el acuerdo dispone que los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero serán prestados en forma permanente todos los días del año y de acuerdo al horario dispuesto por la Junta de Administradores. De igual forma que los Funcionarios pertenecientes a las entidades que integran el CEBAF Desaguadero, que se encuentran prestando servicios en el territorio de la otra parte, se sujetarán al régimen laboral, de remuneraciones y de seguridad social de sus respectivos países.

Y en segundo lugar las consideraciones necesarias referidas a la aplicación de leyes y regulaciones nacionales de cada país lo cual involucra los temas de la jurisdicción y competencia aplicables en el límite internacional como expresión y reconocimiento de las soberanías nacionales[40].

No debemos perder de vista la existencia de un acuerdo entre Colombia y Venezuela para establecer el primer Cebaf en Paraguachón del lado venezolano que atendería el tráfico

[39] Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXII - Número 1196, del 12 de mayo de 2005.

[40] **Artículo 12°.-** Ambos países se prestarán mutua cooperación para el pleno ejercicio de las funciones de los organismos que operen en el CEBAF Desaguadero, en especial, el inmediato traslado de personas y bienes hasta el límite internacional, a fin de que se sometan a leyes y jurisdicción de las autoridades bolivianas o peruanas, según sea el caso.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

vehicular y el comercio y paso de personas que transitan por la troncal del caribe y que une el Departamento de la Guajira colombiana con el Estado de Zulia en Venezuela y por la que circula también un importante volumen de carga. Las instalaciones que se van a utilizar son las recientemente construidas por el SENIAT (aduana de Venezuela).

Por lo tanto resulta fundamental tener en cuenta toda la normativa andina que ha sido aceptada por los dos países, para dotar a los Cebaf que se proyectan entre Cúcuta-San Antonio y Ureña del instrumento o marco bilateral especial que regule su establecimiento (Acuerdo) y del instrumental que le permita funcionar (reglamento interno), los cuales se plasman como anexos de propuesta en el presente trabajo, los cuales se constituyen en instrumentos que permiten dar claridad y crear conciencia en los países y en los funcionarios de las instituciones nacionales del compromiso que adquieren como agentes gestores y facilitadores en la prestación del servicio de control integrado y así mismo de transparencia para el usuario.

Consideraciones a los compromisos adquiridos por Colombia y Venezuela

- Debemos destacar en el marco de regulación y compromisos entre Colombia y Venezuela que se incorporan como Anexo…, la amplitud de temas y la buena voluntad que evidencian ambos países al suscribirlos, sin embargo la práctica cotidiana de las demoras y dificultades que tiene el transporte carretero fronterizo e internacional, las mercancías y los pasajeros, y la realidad fronteriza muestran un marcado y sistemático incumplimiento de ellos.
- En efecto, a excepción del Estatuto de Régimen fronterizo y el Acuerdo de Tonchalá que mantienen su vigencia y propenden por facilitar el tránsito de personas y vehículos lo cual ha permitido una fuerte integración de los municipios de la zona, las declaraciones y actas de entendimiento entre los dos países se constituyen en instrumentos de evaluación de los compromisos asumidos pero con pobres realizaciones. Son ejemplo de ello los estudios para construcción de la aduana que servirá para el CEBAF de Paraguchón – Guarero y la adecuación de las infraestructuras en San Antonio y Villa del Rosario, así como la dotación en el cruce de frontera de Puerto Santander – Boca de Grita de instalaciones mínimas para las autoridades que datan del año 1988 y que pese a habérseles fijado fechas límite se han materializado parcialmente a la fecha.
- En materia aduanera abundan las actas de entendimiento suscritas desde el año 1988 por los directores de ambas aduanas en temas como la homologación de horarios de atención aduanera que si bien se ha logrado presenta obstáculos por la

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ausencia de armonización de las normas aduaneras de ambos país que exigen para la importación y exportación documentos y trámites diferentes pues los sistemas de control aduanero son diversos, y pese a que la aduana de San Antonio adaptó sus instalaciones e infraestructura para agilizar el comercio ella es insuficiente y en la aduana de Colombia se continúan realizando los trámites en la ciudad de Cúcuta, todo esto no obstante el compromiso de las entidades financieras que vienen trabajando hasta el medio día del día sábado a fin de facilitar los procesos de aduanamiento y desaduanamiento.

- El transbordo que deben hacer los camiones de placa extranjera que ingresan al territorio venezolano amén de la exigencia del enganche y desenganche de la unidad tractora a una de matrícula de ese país, adicionada la exigencia de que el conductor de la unidad de transporte sea de nacionalidad venezolana, constituye otro de los factores que incide negativamente en la agilidad plasmada como propósito y compromiso de los dos países en los instrumentos binacionales toda vez que los camiones deben ingresar a la zona primaria aduanera a fin de realizar los trámites de aduanamiento y desaduanamiento de las mercancías generando mayores tiempos en los procesos logísticos.
- Acuerdos binacionales como el tope mínimo de la canasta básica, intercambio de información y delimitación de un área fronteriza para aplicación de un régimen aduanero especial, hasta la fecha continúan siendo los temas recurrentes en las agendas de las Comisiones binacionales, sin desconocer los lentos avances que existen en temas puntuales como la colaboración entre las autoridades para la solución de dificultades operativas que se evidencian con el testimonio de los funcionarios que ratifican los usuarios.
- En materia de cooperación fito y zoosanitaria el acuerdo de cooperación y coordinación suscrito en 1991, el cual se basó en el Convenio Colombo Venezolano de Sanidad Animal firmado el 27 de febrero de 1972, ha permitido algunos avances en la simplificación de trámites de importación y exportación y comercio de productos y subproductos de origen vegetal y animal entre ambos países, así como la expedición de permisos fitosanitarios de importación sin determinar la cantidad a importar, la no exigencia de permisos fito o zoosanitarios a aquellos productos y subproductos de origen animal y vegetal que por su constitución física y por los procesos de transformación a que han sido sometidos no conllevan el riesgo de ser portadores o dispersores de plagas, enfermedades o malezas nocivas para la salud animal y la sanidad vegetal de los dos países; De la misma manera se han establecido mecanismos de acreditación de las compañías de fumigación en los

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

dos países para la aplicación de tratamientos cuarentenarios en los lugares de origen , con el fin de facilitar y agilizar el transporte en los sitios de salida o ingreso de las mercancías de las dos naciones.

- Debe destacarse igualmente que a nivel de los compromisos de ambos países existe una propuesta conjunta de un Acuerdo Interinstitucional de Transporte Público interfronterizo por Carretera (carga y pasajeros) en cumplimiento de lo acordado por los Ministros de Obras de los dos países mediante Acta de entendimiento del 18 de junio de 1990 mencionada en el punto 11, el cual se propuso desde el año 1992 pero solo se viene a negociar en el año 2001 con el intercambio de comentarios por parte de las autoridades de transporte, comercio y cancillería de ambos países cuya finalidad es la facilitación de este servicio que se realiza en los ejes viales de Maracaibo – Riohacha, viceversa; Cúcuta – Puerto Santander – El Vigía viceversa y Cúcuta- Arauca, viceversa;, por el corredor de Cúcuta – San Antonio- San Cristóbal – La Pedrera – El Amparo – Arauca.

Los aspectos más relevantes del mismo son los siguientes:

1. Establecimiento de un régimen especial para el transporte interfronterizo por carretera que se realice en los citados ejes viales.
2. La prestación del transporte interfronterizo únicamente por empresas de transporte público terrestre automotor de uno y otro país legalmente constituidas conforme su legislación de origen y en vehículos de matrícula de una u otra nacionalidad, cumpliendo determinados requisitos que son similares a los exigidos a nivel andino[41] y con el otorgamiento de sendos permisos vigentes por dos años renovables para el transporte directo.
3. Se da preferencia a las empresas solicitantes que tenga su sede en la zona fronteriza y no se concede el permiso a las autorizadas para el transporte internacional.

El proceso de negociación como se ha destacado, ha venido avanzando con la presentación de propuestas y de contrapropuestas de modificación y adiciones al proyecto presentado en lo que corresponde a los ejes viales preestablecidos en especial el de Cúcuta- Arauca que posee una especial connotación para Colombia toda vez que le permite comunicación y transito de personas, vehículos y de mercancías necesarias para

[41] Decisión 398 y 399.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

el abastecimiento de esta zona todo lo cual se ha facilitado pues constituye el desarrollo de la servidumbre de paso por territorio venezolano prevista de tiempo atrás por el Estatuto Fronterizo suscrito entre los dos países[42]; así mismo se pretende la modificación de la naturaleza de las empresas prestadoras del servicio de transporte por una de naturaleza binacional en busca de una real integración y estímulo a la inversión privada binacional.

Sin embargo el proceso de negociación ha quedado interrumpido lo cual resulta frustrante a nuestro modo de ver pues este tipo de acuerdos permitiría formalizar el transporte interfronterizo, fomentar las alianzas binacionales y de una vez por todas deslindarlo de la operación internacional favoreciendo así la implementación de los controles unificados.

Marco Institucional y legal del Cono Sur comparado con lo binacional Colombo-Venezolano

Resulta de gran contribución al presente estudio hacer referencia a la experiencia de los pasos de frontera en los países del Cono Sur los cuales poseen una normatividad para la implementación de los Centros de Control Integrado, y si bien en ellos no se ha logrado la integración de procedimientos y sistemas en su totalidad, debe valorarse el esfuerzo que hacen los países por unir la palabra a la acción, pues desde la década pasada existe una normatividad destinada a promover la aplicación de sistemas de control integrado en la frontera con diferentes modalidades y grados de implementación, desde un esquema tipo CENAF como el de Iguazú, hasta el de un CEBAF unificado, y un Centro Unificado de Frontera CUF en Santo Tomé[43].

De igual manera es importante considerar que en estos esquemas la población local ha experimentado los beneficios del proceso de implementación de los controles integrados por la facilitación del tránsito y ha permitido descubrir potencialidades económicas, lo cual es fundamental en el propósito de acercamiento de los pobladores de la zona fronteriza que siempre observarán con temor y desconfianza este tipo de iniciativas.

Los controles en frontera existentes[44] en el Cono Sur para la implementación de los Centros de Control Integrado (CCI) o las Áreas de Control Integrado (ACI) en los pasos de

[42] Estatuto de Régimen Fronterizo de 1942.

[43] Documento “Control Integrado en la Frontera entre Argentina y Brasil”. Informe de la visita a los pasos de frontera. Abril de 2005. Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional.

[44] Acuerdo de Recife entre la República de Argentina, República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República oriental de Uruguay. Y Resolución Nª 8/94 para las fronteras del MERCOSUR.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

frontera, se enmarcan en Acuerdos de Alcance Parcial donde se establecen simplemente criterios generales para la implementación de los controles integrados que si bien se asemejan a las disposiciones previstas a nivel Andino, revisten para los países que los suscriben y por ende para sus autoridades, un alto nivel de compromiso político que les permite actuar en centros ubicados a ambos lados de la frontera o en instalaciones únicas (Centro Unificado de Frontera).

El Acuerdo de Recife es un ejemplo de un instrumento marco que habiendo sido suscrito por los países del MERCOSUR tiene como finalidad establecer las medidas técnicas y operativas que regularán los controles integrados en frontera. Este marco de regulación que fue suscrito el 29/09/2000 y entra en vigencia a partir de la fecha de su suscripción por los países signatarios[45] posee a su vez un protocolo que lo incorpora y otros adicionales que lo reglamentan, es decir que los países que lo suscriben acuerdan a través de éstos mecanismos instrumentar aspectos operativos puntuales para regular los controles integrados.

Se define en él lo relativo al control integrado y al área de control integrado y sienta las bases operativas para su funcionamiento. Sin embargo son los protocolos suscritos con posterioridad por los países los que le imprimen el verdadero sentido práctico y de compromiso a este acuerdo marco, pues en ellos se reglamentan en detalle procedimientos operativos que al ser suscritos por todos los países garantizan la uniformidad al momento de aplicarse en cualquiera de los pasos de frontera, lo cual resulta lógico en un esquema de integración que se fundamenta en la armonización de las regulaciones internacionales por lo cual los controles relativos a los medios de transporte de pasajeros y cargas que sean ejercitados en el Área de Control Integrado por parte de los funcionarios competentes de los Estados Partes, se ajustan a lo estatuido en las normas de aplicación emergentes del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre entre los países del Cono Sur y toda otra norma complementaria y/o modificatoria que se dicte[46].

[45]ARGENTINA lo hace mediante el Decreto N° 415 de 18/03/1991 (CR/di 274); BRASIL: Decreto N° 3.853 de 29/06/2001. Nota N° 145 de 02/07/2001 (CR/di 1265);PARAGUAY: No se cuenta con la información de la puesta en vigencia URUGUAY: Decreto N° 390/001 de 09/10/2001. Diario Oficial N° 25.869 de 17/10/2001 (SEC/di 1572).

[46] Artículo 38 del Protocolo Adicional Reglamentario de Recife.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Otro aspecto a considerar en el citado acuerdo marco es el relacionado con las definiciones, especialmente aquella que permite diferenciar al “país sede” del “país limítrofe”.

En efecto, se entiende por el primero a aquel en cuyo territorio se encuentra el Área de Control Integrado, y el segundo al que está vinculado por un punto de frontera con el país sede. Son útiles estas definiciones pues permiten considerar la existencia de infraestructuras de control integrado ubicada totalmente en el territorio de un país pero en la cual estarán los funcionarios de ambos países encargados de realizar el control integrado. Por esta razón se ha previsto por los países que la jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe se considere extendida a dicha área, lo cual resulta de suma utilidad para la finalidad del ejercicio de las respectivas funciones de control, pues de otra manera y en esquema de soberanía absoluta, no podrían realizarse.

La regulación andina igualmente posee una Decisión marco[47] en la cual se consignan muchos de estos aspectos, sin embargo mientras el protocolo de reglamentación del Acuerdo de Recife fija procedimientos únicos, la andina determina criterios para el funcionamiento de las áreas y delega en los países su implementación por medio de los **Acuerdos Específicos** en los cuales se consignarán disposiciones que regulen asuntos jurídicos, incluyendo la jurisdicción y competencia y operacionales que en una primera etapa son armonizados o compatibles y que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos. Esta gradualidad es inconveniente y se constituye actualmente en un obstáculo para el buen funcionamiento de los controles fronterizos pues las autoridades en muchos casos apelan a la aplicación de normas nacionales en detrimento del ordenamiento subregional.

Otro de los elementos que debe destacarse de la regulación Recife es que la facultad que tienen los organismos nacionales competentes, adicional a la coordinación entre ellos es la que les permite concertar acuerdos operativos y adoptar sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, suscribiendo para ello los actos pertinentes para su aplicación, los cuales si bien no constituyen una practica generalizada se vienen aplicando en fronteras como la de Argentina y Brasil[48] con la emisión de documentos específicos entre autoridades para

[47] Decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.

[48] Santo Tomé – Sao Borja.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

facilitar el control del tránsito vecinal fronterizo.

En este sentido la experiencia en materia de regulación entre los países andinos es mayor, pues como veremos en el caso de Colombia y Venezuela abundan los compromisos binacionales para la facilitación de la integración y el desarrollo fronterizo en diversas materias, experiencia que debería capitalizarse a fin de fortalecer aspectos operativos que permitan la implementación de los controles entrambos.

En materia de soberanía Recife[49] establece que los funcionarios competentes de cada país ejercen en el Área de Control Integrado sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte siguiendo las siguientes reglas:

a. La jurisdicción y la competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe se considerarán extendidas a dicha Área.
b. Los funcionarios de ambos países se prestarán ayuda para el ejercicio de sus respectivas funciones en dicha Área, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el servicio.
c. El País Sede se obliga a prestar su cooperación para el pleno ejercicio de todas las funciones ya mencionadas y, en especial, el traslado de personas y bienes hasta el límite internacional a fin de que se sometan a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales del País Limítrofe, cuando sea el caso.

c) Deberá considerarse, a los efectos del control aduanero, como extensión del Área de Control Integrado, a la vía terrestre, establecida de conformidad entre los Estados Partes, comprendida entre las instalaciones del Área de Control Integrado y el Punto de Frontera.
d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal anterior, todos los procedimientos relativos a los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, deberán ejecutarse exclusivamente en el Área de Control Integrado.

Estos elementos son importantes porque constituyen el reconocimiento recíproco que los países se hacen de su soberanía o autodeterminación en los controles, lo que les permite actuar en forma complementaria, ajustados a procedimientos únicos reconocidos y aceptados por ellos en el protocolo reglamentario.

[49] **ARTICULO 3 Acuerdo Recife.**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Bilateralmente los dos países pueden acordar los aspectos jurídicos, de jurisdicción y competencia en Acuerdos Específicos; con lo cual no se favorece el propósito de la unificación de los controles, por lo cual consideramos que el modelo del acuerdo que se consigna como Anexo I y el suscrito “Reglamento de Organización y Funciones de la Junta de Administradores del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Desaguadero” entre Bolivia y Perú, son fundamentales como contribución a esa unificación de reglas de funcionamiento de los Cebaf al determinarse condiciones marco.

La experiencia del Cono Sur permite considerar también dificultades en la implementación de los controles integrados pero con mecanismos de solución que pueden capitalizarse en los pasos de frontera binacional

En primer lugar existe un seguimiento de las negociaciones bilaterales de los Estados que han establecido controles integrados en sus diversas modalidades, para lo cual se han designado organismos coordinadores y funcionarios locales con tareas y facultades inherentes a la coordinación de las actividades comunes del lugar y el cumplimiento de responsabilidades que se les asignen e impartan, lo cual no implica supremacía, dirección o control sobre la actuación de cada organismo interviniente de los Estados parte en el ACI; esto resulta fundamental tenerlo en cuenta e incluirlo en los reglamentos internos que se formalicen a fin de no generar prevenciones entre los funcionarios de los países que en cualquier latitud son sensibles al tema en razón al respeto de las jerarquías internas y de la soberanía nacional.

Lo anterior exige el compromiso de los países como efectivamente se da con la suscripción de las resoluciones que obligan a poner en vigencia las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para su funcionamiento señalando a los organismos responsables, lo cual facilita la detección de incumplimientos. Pues se da el caso que a pesar de compartir las instalaciones se pueden detectar inconvenientes como ocurre en el ACI entre Argentina y Brasil en Paso de los Libres/Uruguayaza donde no existe integración entre sus sistemas, se ocupan ambientes separados, y se presenta la ausencia de las instituciones brasileñas, lo que impide realizar control integrado, adicionada la carencia de condiciones adecuadas; En respuesta a esta situación se ha generado el compromiso de los dos países mediante un proyecto de ampliación de la infraestructura con lo cual se ha superado esta dificultad.

La existencia de un Convenio marco y su respectivo protocolo ha facilitado en el Cono Sur la celebración y el cumplimiento de los acuerdos bilaterales entre los países los cuales son

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

desarrollo o adición de aquellos.

Es así como mediante instrumentos bilaterales se han definido controles entre Argentina y Chile, Bolivia y Argentina, Brasil y Argentina. De manera específica encontramos el paso Santo Tomé- Sao Borja cuyo control se realiza bajo el concepto de Cabecera Única[50] ubicada en Santo Tomé (Argentina) en instalaciones administradas bajo el esquema de concesión, constituyendo este un esquema funcional modelo de integración de autoridades de ambos países y de infraestructura adecuada para la atención de turistas, el estacionamiento de camiones y el control de la carga con trámites aduaneros. Sin embargo en él se presentan situaciones aún no superadas como la ausencia de una armonización normativa aduanera e informática y la no homologación en horarios que causan sobrecostos por sobretasas no obstante la agilidad en los trámites, pues la carga en un 90% es liberada el mismo día.

Otra de las experiencias a considerar es la existente entre Chile y Argentina quienes han suscrito un Tratado[51] que regula los controles integrados en frontera con reglas y compromisos claros de colaboración para la aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera, migratoria, sanitaria y de transporte del país limítrofe relativas al control, las cuales han acordado, son aplicables y tienen plena vigencia en el área de control integrado, lo cual es un claro ejemplo del reconocimiento de la soberanía de un Estado hacia el otro y viceversa, pues se entiende que la jurisdicción y competencia de los órganos y funcionarios del país limítrofe se consideran extendidas hasta dicha área, lo cual es la ratificación de lo previsto en el Acuerdo marco.

Así mismo, el país que es considerado Sede del otro se obliga a prestar su colaboración para que él mismo ejerza plenamente todas las atribuciones legales, reglamentarias y administrativas de los funcionarios del país limítrofe para el traslado de las personas y bienes hasta el límite internacional a los fines del sometimiento a las leyes y jurisdicción de los Tribunales de éste Estado. En igual sentido existe el compromiso de las autoridades de ambos Estados de prestarse ayuda para el desarrollo de sus respectivos funciones en el área y en la investigación y prevención de infracción a las disposiciones vigentes, todo lo cual constituye la aplicación y el reconocimiento del principio de la autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público, característica esencial de la soberanía.

[50] Todos los procesos de control son efectuados por funcionarios de ambos países en instalaciones únicas en la frontera.

[51] Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre controles integrados de Frontera de 1997.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Resulta innegable el avance que en la práctica han alcanzado los países del MERCOSUR en materia de implementación de los controles integrados y no obstante las dificultades los han ido superando en la marcha. Esto debería servir de ejemplo en los países de la CAN donde se posee un marco jurídico muy de avanzada que consagra un “debe ser” que permitiría fácilmente a los países arrancar en un esquema de controles unificados superando las dificultades propias en la marcha del proceso que decidan iniciar con voluntad hacia la facilitación del tránsito de personas y vehículos.

Conclusiones y Recomendaciones

1. Resulta fundamental que los países al considerar la creación de una infraestructura de control ya sea yuxtapuesta o compartida sean concientes del hecho que la soberanía nunca podrá ser un obstáculo para el ejercicio de sus funciones propias, pues éstas pueden estar enmarcadas en normas de orden supranacional (migratorias, aduaneras, sanitarias y de transporte) previamente aprobadas y por ende reconocidas por los países o por acuerdos bilaterales.
2. La soberanía es un concepto que encarna el poder político de los Estados, por lo tanto ella no ha desaparecido con los sistemas de integración vigentes, o con los acuerdos bilaterales que se acuerden, ni por el hecho de compartir los países una sola infraestructura, pues en estos esquemas lo que se pretende es la búsqueda de un propósito común en un marco de cooperación, así como la asignación de funciones, delegación de responsabilidades, sin limitar el poder soberano de los Estados, ni la identidad política, ni la independencia, ni menos colocar en una situación de sumisión o dependencia al otro. Esto queda ratificado con el hecho cierto que el Cebaf no está fundamentado en la noción o concepto de extraterritorialidad, por lo que tal y como se ha afirmado, los funcionarios ejercen sus funciones de control solo hasta el límite territorial, y en términos de funcionalidad práctica como Estado residente y Estado limítrofe.

   Esto ocurrirá sin perjuicio de que los países convengan que para los casos en los que el CEBAF se encuentra ubicado totalmente en el territorio del país sede o residente y para efectos del control integrado, se pueda extender la jurisdicción y competencia de los organismos y funcionarios del País Limítrofe al área de control integrado, prestándose la colaboración necesaria para tal fin.

3. Debe considerarse en los Acuerdo Específicos el tratamiento que dan los Estados al concepto de la territorialidad normativa que implica y determina que las leyes son

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

obligatorias para todos los individuos tanto nacional como extranjero, que se encuentran en el territorio del respectivo Estado así sea de tránsito y dentro de sus límites geográficos que delimitan el territorio, salvo lo dispuesto por Tratados públicos.

En consecuencia debe existir claridad en el tratamiento que las autoridades den al ámbito de aplicación de la ley de cada uno de sus Estados en el espacio o límite geográficos que delimita su territorio.

4. La autodeterminación de un Estado y el ejercicio del poder público con superioridad a los demás Estados es la característica esencial de la soberanía, pues ella se traduce en el gobierno pleno de su población asentada en su territorio. De ahí que las autoridades de ambos Estados al compartir el recinto o infraestructura propuesta mantienen los límites de sus territorios y su organización política y administrativa que les permite actuar de manera independiente y en las mismas condiciones y efectos jurídicos como sí las estuvieran desarrollando en su país.
5. En materia de infracciones ajenas al control que se ejerce en los citados recintos, es claro que un País estará limitado a actuar hasta el límite de su territorio sin ser competente para juzgarlo, pues debe entenderse que un Estado no puede intervenir en el territorio de otro y debe abstenerse de realizar actos de carácter oficial en espacios de supremacía extranjera sin permiso del Estado territorial52.
6. La existencia de una regulación marco53 que de las bases para el establecimiento y funcionamiento de los CEBAF, facilita la elaboración de un acuerdo o convenio bilateral para su implementación, pero también podría adoptarse por un Acuerdo Bilateral que conserve los alcances de la norma andina que ha sido negociada y aceptada en su redacción actual por los dos países. Dado lo anterior nos permitimos proponer un documento al respecto que consta como Anexo II, así como se incluye una Propuesta de Manual de Funcionamiento o Flujo grama para un Cebaf preparado por un Grupo de Transporte Internacional del Ministerio de transporte de Colombia, que consta como Anexo III.
7. Una fortaleza o clara ventaja y experiencia que poseen los países de la CAN y en especial Colombia y Venezuela es la amplia regulación (Acuerdos, compromisos,

[52] Carta de derechos y deberes económicos de los Estados. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 3281 (XXIX), 12 de diciembre de 1974.

[53] Decisión 502 de la CAN.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

actas de entendimiento, etc.) que les permite avanzar en la elaboración de esquemas de control integrado y de armonización de procedimientos que se irán reforzando en el mediano y largo plazo. No obstante se evidencia al analizar los instrumentos y compromisos asumidos, una pobre realización de ellos.

8. La existencia de un CENAF en la zona de Villa del Rosario en la ciudad de Cúcuta y en la Aduana de San Antonio y de una unidad de atención inmediata en Puerto Santander han sido el desarrollo de compromisos binacionales que deberán fortalecerse y evolucionar a esquemas integrados y alternativos para los crecientes flujos vehiculares y de comercio, lo que exige la formalización mediante la suscripción de un Acuerdo Específico cuyo modelo bien puede ser el propuesto en el Anexo II o el suscrito por Bolivia y el Perú para Desaguadero incluído en el Anexo IV.
9. Es importante que los dos países entren a considerar la propuesta conjunta del Acuerdo Interinstitucional de Transporte Público interfronterizo por Carretera (carga y pasajeros) pues constituye una oportunidad para ordenar y formalizar el transporte binacional interfronterizo diferenciándolo del internacional, lo cual sin duda facilita las labores de control que se proyectan.
10. Como se describe en el Anexo I la regulación existente entre Colombia y Venezuela es abundante y diversa pretendiéndose en ella la facilitación, cooperación, simplificación de trámites, el libre tránsito de personas, bienes y vehículos, y no obstante que en ella se muestra un marcado deseo por interpretar la realidad fronteriza y abarcar claros niveles de compromiso todo lo cual se evidencia con el riguroso seguimiento y evaluación efectuado en las reuniones de la COPIAF, lo cierto es que la integración de los controles en frontera es casi inexistente.

    No puede afirmarse entonces que los avances sean significativos, pues la dinámica de las fronteras y del comercio e incluso el de la normativa que es de avanzada, siempre se ven superadas por el retroceso que muestra la realidad de las fronteras, por lo cual no llegan a coincidir el deber ser que se incorpora en los compromisos de los países y sus instituciones, con el ser de la practica diaria de la frontera. De ahí las dificultades en el logro de la fluidez operativa pese a la existencia de los CENAF a uno y otro lado de las fronteras como en el caso de San Antonio - Cúcuta, que sin embargo no cumplen con la condición de reunir en ellos a todas las autoridades de control o están carentes de los medios necesarios para su operatividad o no tienen la coordinación debida para dar las facilidades apropiadas a los usuarios.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

11. Es fundamental la creación de un organismo encargado de hacer el seguimiento de los compromisos adquiridos por los países que suscriben los Acuerdos Especiales, a fin de evaluar los obstáculos y dificultades en la implementación de los Cebaf, para lo cual nos sirve de modelo la experiencia existente en el Cono Sur donde el Coordinador Local, a quienes se asigna la función de hacer cumplir las normas particulares para el área de control integrado y realiza reuniones con los representantes de los organismos intervinientes de dicha área para tratar estos temas de interés. En este aspecto vale la pena contar también con un escenario formal de dichas reuniones sugiriéndose impulsar un organismo como la Mesa Binacional de Transporte Internacional o la de un Consejo Coordinador de Transporte Internacional como foro que deberá existir en cada uno de los pasos.

Este foro es de mucha importancia como escenario de comunicación y punto de contacto entre los organismos centrales por medio de los funcionarios titulares de las entidades comprometidas al más alto nivel con sus representantes a nivel local, y puede servir de escenario de facilitación de sus labores administrativas y operativas, por ser ellos los competentes para incluso concertar acuerdos operativos a través de la Junta de Administradores a fin de adoptar sistemas y procedimientos simplificados, armonizados y complementarios que faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, salud, fito y zoo sanitarios, de transporte, entre otros, permitiendo para ello las disposiciones para su aplicación si es del caso.

Debe destacarse que este procedimiento se encuentra regulado de manera aproximada a lo planteado por nosotros en el Convenio **Anexo IV** de Desaguadero cuando se establece que la Junta de Administradores deberá informar trimestralmente o cuando requieran sus respectivas Cancillerías acerca de sus acciones y decisiones adoptadas, de manera que los gobiernos de ambos países puedan evaluar el funcionamiento del CEBAF y adoptar las medidas que consideren necesarias para mejorar su operatividad y eficiencia.

Apéndice I – Antecedentes Jurídicos

Acuerdos y Compromisos Binacionales Colombia y Venezuela

Estatuto de Régimen Fronterizo con Venezuela

Este instrumento fue suscrito entre los dos países en Caracas, el 5 de agosto de 1942, aprobado por la ley colombiana número 13 de 1943 y por el Congreso de Venezuela el 24 de junio de 1943. Canjeadas las ratificaciones el 22 de febrero de 1944.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Se encuentra vigente y regula aspectos como los "permisos fronterizos" que sustituyen al pasaporte y permite a los nacionales domiciliados en la región fronteriza permanecer por un período limitado en el territorio de la otra parte.

Se autoriza el paso de la frontera con el vehículo de transporte por las rutas fijadas en los reglamentos de tránsito terrestre, fluvial y aéreo.

Se permite a los titulares de permisos ingresar libres del pago de derechos alimentos y medicinas de consumo personal.

Se prevé que las autoridades de Policía de frontera de ambos países se presten mutuo apoyo y cooperación en la persecución de los delincuentes que pretendan pasar la frontera eludiendo la acción de lasa autoridades. Es quizá uno de los instrumentos bilaterales más utilizado por ambos países para la sustentación de compromisos bilaterales.

Acuerdo de Tonchalá de 6 de noviembre de 1959

Su objetivo fue abordar en forma binacional la situación del tránsito y residencia de los nacionales de ambos países presentada en la zona de frontera determinando mecanismos para la legalización de las personas domiciliadas en cada unos de los países.

En especial en el tránsito de automotores los países reconocen los títulos, pases o licencias de tránsito expedidas por sus autoridades competentes para la conducción de vehículos automotores destinados al transporte internacional de pasajeros en la zona fronteriza, mediante la expedición de un permiso fronterizo válido por ciento ochenta días prorrogables.

En desarrollo de ésta disposición se expidieron resoluciones administrativas fronterizas que establecieron regionalmente los requisitos para que las empresas venezolanas y colombianas de pasajeros prestaran el servicio público en la ruta Cúcuta Puente Internacional (Simón Bolívar o Francisco de Paula Santander) con destino Venezuela y destino final Arauca, así como el servicio público interfronterizo de pasajeros en la modalidad de taxis[54].

Los países se comprometen a delimitar o señalar sus respectivas zonas fronterizas en una fecha cierta que no se cumplió y además se comprometen por considerarlo indispensable y obligatorio, una estrecha cooperación entre los Cónsules y Gobernadores de los respectivos Estados y Departamentos y las autoridades que intervienen en todo lo relacionado con el tráfico fronterizo, manteniendo un permanente contacto para vigilar la correcta aplicación del Estatuto de 1942 y a aumentar el personal de extranjería e inmigración de las zonas fronterizas.

Finalmente ambos países deciden canjear antes del 15 de noviembre de 1959 las notas relativas a la construcción del Puente Internacional cuyas bases técnicas se formularon por los respectivos Ministerios de obras públicas.

[54] Resoluciones número 131 de 23 de febrero de 1982 y 2332 de 1° de septiembre de 1983 del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito INTRA de Colombia, y número 566 del 27 de 0ctubre de 1983 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Venezuela.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Decreto de Colombia Número 1944 del 8 de agosto de 1984 por el cual se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos Municipios de las Regiones Fronterizas.

Este decreto ha permitido que las Administraciones de aduanas de las regiones fronterizas (Arauca, Cúcuta y Riohacha) en donde predomina la costumbre del uso de vehículos automotores y motocicletas con matrícula de países vecinos, sean autorizados en internación temporal para su circulación, previa comprobación de su domicilio dentro de la respectiva jurisdicción aduanera.

Acta de entendimiento bilateral de las Direcciones de Aduanas de Colombia y Venezuela, que ratifica el Acta de fecha 18 de noviembre de 1988.

Del 14 de abril de 1989, la cual tiene por objeto la uniformización de los horarios de atención, intercambio recíproco de información y documentación, facilidades para el transporte internacional por carretera bajo el régimen de tránsito aduanero.

Acta suscrita por los funcionarios de aduanas de Colombia y Venezuela del 18 de noviembre de 1988.

Constituye un gran avance en materia de homologación de horarios de atención aduanera y garantías para el tránsito de mercancías interfronteras, documentos exigibles y fijación del tope mínimo de mercancías de consumo diario.

Declaración sobre el trabajo cumplido por las comisiones nacionales de asuntos fronterizos Colombo - Venezolanos. 5 de octubre de 1989.

Impulso al proyecto de operación de los CENAF.

Realización de evaluación técnica para la posible habilitación de la ruta Cúcuta - Puerto Santander - Boca de Grita - Maracaibo.

Definir el proyecto para la construcción del puente Internacional en la región de Ragonvalia - Herrán en Colombia y las Delicias - El Tabor en Venezuela.

Iniciación del estudio conceptual de las zonas de Integración Fronteriza Progresiva y áreas metropolitanas binacionales.

Acta de entendimiento suscrita entre los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 19 de noviembre de 1989.

Iniciar estudios de gestión para construcción de CENAF de Paraguachón – Guarero por ambos países.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Dotar el cruce de fronteras Puerto Santander, Boca de Grita, de las instalaciones mínimas necesarias para la ubicación de autoridades aduaneras, sanitarias y migratorias que afectan los controles en la frontera.

Estudios de transporte de pasajeros y cargas que reflejen la demanda en el área fronteriza por parte de ambos países y con base en la misma dimensionar la oferta y expedición de la reglamentación correspondiente.

Acta de entendimiento de los Ministros de Obras Públicas de Colombia y Transporte y Comunicaciones de Venezuela. Febrero 13 de 1990.

Se ratifican los compromisos del Acta anterior.

Acta de San Pedro Alejandrino. 6 de Marzo de 1990 suscrita entre los Presidentes de los dos Países.

Se acuerda trabajar en la Comisiones mixtas con el apoyo de los equipos asesor y técnicos de los dos países.

Acta de entendimiento suscrita en Maracaibo con ocasión del encuentro de Ministros de Obras Públicas de Colombia y de Transporte y Comunicaciones de Venezuela. 18 de junio de 1990.

En el sector de transporte terrestre se acuerda emitir a más tardar el 15 de julio de 1990 el Manual Binacional de funcionamiento de los CENAF y concluir los estudios arquitectónicos de la Unidad de Atención Inmediata (U.A.I) del Cenaf de Paraguachón - Guarero fijando como fecha límite el 30 de julio de 1990.

Gestionar las acciones necesarias para la oficialización y adecuación de las instalaciones de la Aduana de San Antonio del Táchira como Cenaf en la fecha de inauguración del de Villa del Rosario y promover la elaboración de un Manual de Trámites que contenga lo que deban realizar los usuarios en cada uno de los puntos de cruce de fronteras iniciando en forma inmediata el estudio e intercambio de información correspondiente.

Elevar a consideración de la Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos de los respectivos países el proyecto de Acuerdo Binacional sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. El cual tenía como propósito la reglamentación del transporte fronterizo.

Concluir los estudios que en su momento estaban realizando el Ministerio de Obras públicas y Transporte de Colombia respecto al transporte interfronterizo de pasajeros y concluir la reglamentación de dicho transporte.

Iniciar por parte de Venezuela los estudios de transporte y las encuestas origen - destino de vehículos de carga en los puntos de cruce de frontera. Este compromiso no se cumplió por ninguno de los países con lo cual se privaron de construir una base estadística

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

importante para la toma de decisiones de beneficio mutuo para el desarrollo del transporte internacional y fronterizo.

Declaración de San Cristobal. 11 de noviembre de 1990 de los Presidentes de Colombia y Venezuela.

En esta declaración se enumeran los logros obtenidos por la Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos de Colombia y Venezuela como son entre otros:

Apertura del Cenaf de Villa de Rosario y los estudios para transformar la Aduana de San Antonio del Táchira en un Cenaf.

Instruir a las autoridades de aduanas de los dos países para que celebren reuniones de trabajo, con el propósito de cumplir el mandato Presidencial de facilitar el intercambio de los productos de la canasta familiar en las zonas de frontera.

El Cenaf de Villa del Rosario se dio al servicio al año siguiente, sin embargo la adecuación de la aduana de San Antonio en el **año 2003**, no obstante no se ha dado en sus instalaciones la incorporación de los funcionarios nacionales competentes, así como de las herramientas de información que les permita un control fluido y eficaz y subsiste la carencia de controles binacionales coordinados y de los servicios complementarios de facilitación, atención e información al usuario.

Acta de entendimiento Aduanero Colombo - Venezolana. 28 de febrero de 1991.

Los Directores Generales de Aduanas de Cúcuta y San Antonio se comprometen a proponer, en forma coordinada, un Régimen Aduanero uniforme y recíproco para el intercambio de bienes que forman parte de la cesta básica o canasta familiar, tomando como base el régimen de viajeros existente en los dos países, considerando aspectos como: zona de frontera, monto, productos, domicilio, documentación, menaje doméstico.

Las COPIF se encargarán de definir y delimitar las áreas fronterizas en las cuales será aplicable el régimen aduanero fronterizo especial.

Se comprometen a definir la posición de ambos países para dar solución a los obstáculos que han impedido la implantación de la decisión 257 en aspectos como constituir de pleno derecho en garantía los vehículos y revisar restricciones sanitarias a las mercancías en tránsito aduanero, etc..

Acuerdo sobre la profundización del diseño del proceso de integración andina entre la República de Colombia y la República de Venezuela

Pretende facilitar a los empresarios de los dos países el ajuste de su capacidad productiva

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

mediante procesos de reconversión industrial y ampliación de la capacidad instalada, como una estrategia para fortalecer la credibilidad del proceso integracionista.

Se establece como fecha límite de desgravación para los productos sometidos al régimen sectorial de programación industrial el 31 de diciembre de 1991, fecha en que se perfeccionará la zona de libre comercio andina.

Declaración Conjunta de Presidentes de Colombia y Venezuela. 7 y 8 de mayo de 1991.

Entre otros aspectos se comprometen a revisar los mecanismos establecidos en el marco de las metodologías de tratamiento y solución de asuntos pendientes y cooperación binacional, el control y recuperación de medios de transporte terrestre, aéreo y acuático.

Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y Venezuela para combatir el secuestro y otros delitos comunes. 4 de 0ctubre de 1991.

Se establecen medidas de prevención y represión del delito, intercambio de información y realización de operaciones conjuntas para tal fin.

Acuerdo sobre transporte internacional de mercancías por carretera entre Colombia y Venezuela. 8 de noviembre de 1991.

Se dicta en el marco de la Decisión 257 que regula el transporte internacional de mercancías por carretera en la CAN, con el fin de homologar horarios de atención, procedimientos operativos de servicios fronterizos en general.

Acta de Barahona. 5 de diciembre de 1991.

Se adoptan decisiones de los cinco países de la subregión andina entre otras para la identificación de necesidades de financiamiento para superar los obstáculos que impiden el libre tránsito terrestre entre los países miembros y presentarlos ante el BID.

Memorando de entendimiento entre los Viceministros de Hacienda y las Direcciones de Adunas de Colombia y Venezuela. 3 de agosto de 1992.

Simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, información y divulgación de disposiciones legales y establecer sistemas informáticos complementarios con el fin de propiciar interconexión y el intercambio de información entre las dos aduanas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Memorando de entendimiento sobre cooperación fito y zoosanitaria. 6 de agosto de 1992.

Basado en el Acuerdo de cooperación y coordinación fitosanitario firmado en Caracas el 15 de marzo de 1991 y el Convenio Colombo - Venezolano de sanidad animal de 27 de febrero de 1972.

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela sobre normalización y certificación de calidad. 6 de agosto de 1992.

Se crea un comité binacional de normalización uy certificación encargado de coordinar encargado de coordinar la información sobre los programas de normalización y certificación de calidad y desarrollar normas armonizadas entre los dos países.

Acuerdo sobre comercio e inversión entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela y las Repúblicas de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Febrero de 1993.

Entre otros aspectos se comprometen las partes contratantes a eliminar a su interior los obstáculos al transporte, al considerar que éste servicio es el medio para facilitar el comercio entre los países.

Así mismo se comprometen a estimular la formación de empresas nacionales o mixtas en el área del transporte y promover el establecimiento de rutas y centros de consolidación de carga.

Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela para la detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático. 17 de marzo de 1993.

Las partes se comprometen a detectar, recuperar y devolver los vehículos de transporte terrestre, aéreo, acuático que han sido objeto de robo, hurto, hurto calificado y secuestro en uno u orto país, identificados debidamente por las autoridades competentes de cada una de las Partes Contratantes.

Apéndice II – Borrador Proyecto Propuesta de Acuerdo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS BINACIONALES DE FRONTERA CÚCUTA - SAN ANTONIO - UREÑA

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en adelante "las Partes Contratantes".

CONSIDERANDO: Que para lograr operaciones logísticas y de transporte binacionales que sean fluidas se requiere un mejor aprovechamiento de los espacios físicos, para lo cual ambos países han considerado fortalecer la infraestructura y los servicios en frontera mediante una acción conjunta;

Que, para el logro de la Integración y el Desarrollo Fronterizo se requiere establecer Centros Binacionales de Atención en Frontera para lo cual sirven como modelo las regulaciones existentes sobre la materia en la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR;

Que los países pueden establecer los Centros de Control Integrado que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera mediante Acuerdos binacionales Específicos, en los cuales se consignarán las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

Acuerdan lo siguiente:

ARTICULO 1.-Para los fines del presente Acuerdo se entiende por:

Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de la República de Colombia y de la República Bolivariana de Venezuela, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

Control integrado: La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en Frontera funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.

Funcionarios nacionales competentes designados: El personal, cualquiera que sea su categoría, designado por el País de Salida o el País de Entrada para ejercer sus funciones en los CEBAF.

Instalaciones: Los bienes inmuebles y muebles que se encuentran ubicados en los CEBAF y destinados a los servicios que allí se prestan.

Junta de Administradores: El organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por el presente acuerdo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Manual de procedimiento: Conjunto de disposiciones que regulan el funcionamiento operativo interno del CEBAF, las relaciones entre los funcionarios de los dos países que prestan el servicio y de estos con los usuarios.

Servicios básicos: Los ofrecidos por los organismos nacionales competentes en materia de transporte internacional por carretera, cuya actuación es indispensable para el tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos del País de Salida al País de Entrada.

Servicios complementarios: Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada.

ARTICULO 2.- Los dos países acuerdan (adaptar para operar o construir y operar directamente o dar en concesión la operación) la concesión de su construcción y operación. En la medida en que convengan esa opción, adecuarán las atribuciones de la Junta de Administradores, conservando aquellas relativas a la coordinación de los aspectos técnicos y funcionales de los servicios básicos, y adicionando las concernientes a la supervisión de la labor de la empresa concesionaria del CEBAF.

ARTICULO 3.- Las autoridades de transporte, tránsito, aduanas, migración, sanidad, policía, turismo del CEBAF se prestarán asistencia y ayuda mutua para el mejor desempeño de sus funciones y para facilitar el transporte internacional y fronterizo, para lo cual conformarán una Junta de Administración encargada de la coordinación administrativa, operativa y para facilitar su adecuado funcionamiento.

ARTÍCULO 4.- La Junta de Administración estará conformada por las autoridades de los dos países enunciadas en el artículo anterior y vincularán en ellas al sector privado de los usuarios.

La Junta de Administración tendrá como Presidente y Vicepresidente a los funcionarios de la Autoridad competente Transporte de los países.

El Presidente es el representante del CEBAF y el mismo lo ejercerá sucesivamente cada año en orden alfabético cada uno de los países. El vicepresidente suplirá al Presidente en sus faltas temporales o absolutas.

Parágrafo.- Los dos Países se comunicarán recíprocamente la lista oficial de los funcionarios nacionales competentes designados para desempeñar sus funciones en el CEBAF, incluyendo a los que integrarán la Junta de Administradores. Del mismo modo, será notificada cualquier modificación introducida en dichas listas oficiales.

ARTÍCULO 5.- La Junta de Administración se reunirá ordinariamente dos veces al mes, y de forma extraordinaria tantas veces como sea necesario para tratar los asuntos que sean de interés para el buen funcionamiento del CEBAF cuando cualquiera de sus miembros lo solicite, de lo cual se dejará constancia en actas que serán firmadas por el Presidente, Vicepresidente y el Secretario que se designe.

ARTICULO 4.- Corresponde a la Junta de Administración darse su propio reglamento de funcionamiento y cumplir con el Manual de Funcionamiento que acuerden los países.

El ingreso, tránsito y salida de los trabajadores contratados es libre, siempre que estén debidamente acreditados dentro del área del CEBAF para el ejercicio de sus actividades conforme lo dispuesto por el Manual de Funcionamiento.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el Área de Control Integrado, la disciplina de entrada, permanencia y movimiento de personas quedará a cargo de los órganos coordinadores de las Partes Contratantes.

ARTICULO 5.-En el CEBAF quedará delimitado el espacio exclusivo de Colombia y Venezuela, los que se extenderán a ambos lados del "Punto de Frontera" de conformidad con el plano aprobado por los Países. En dicho espacio los países aplicarán a sus funcionarios sus normas y jurisdicción nacionales.

Parágrafo 1.- Las autoridades nacionales de los CEBAF homologarán los trámites y procedimientos de personas y vehículos.

Parágrafo 2.- En el recaudo de los tributos o gravámenes indirectos que causen los servicios prestados por la Junta de Administración o por quienes los presten en su lugar en el ámbito del CEBAF, se aplicará la legislación del país de procedencia correspondiente al flujo de vehículos de los clientes o usuarios, en la medida que los indicados servicios tuvieran como objeto satisfacer necesidades de los usuarios por las cuales se percibiere una contraprestación por parte de los mismos.

En los supuestos que las prestaciones de servicios no cumplieran los requisitos indicados precedentemente tributarán de conformidad con la legislación del país del domicilio principal de las personas naturales o jurídicas.

Para los efectos de aplicación de los tributos directos que correspondan a la Junta de Administración, éstos se calcularán conforme a la legislación específica del país correspondiente, distribuyéndose la recaudación obtenida en un cincuenta por ciento para cada país.

De igual forma se procederá en la aplicación, fiscalización, percepción y recaudación de los tributos a que se refiere el párrafo anterior —incluyendo las sanciones que pudieren corresponder.

ARTICULO 6.- Es libre la contratación de servicios para ser prestados por personas naturales domiciliadas en cualquiera de los países en el área del CEBAF por parte de la Junta de Administración, para lo cual se aplicarán las siguientes reglas:

1º) Se aplicará la legislación laboral y tributaria del país en que el empleador tenga su domicilio principal, independientemente, de la nacionalidad del trabajador.

2º) En lo que respecta a la seguridad social, el empleador estará obligado a asumir la afiliación efectiva del trabajador.

Parágrafo.- Los trabajadores que realicen sus funciones en el CEBAF cualquiera sea su nacionalidad, deberán tener su residencia temporal o permanente en el país limítrofe o en el país sede.

ARTÍCULO 7.- Los trabajadores ingresarán al CEBAF en condiciones migratorias especiales, conforme disposiciones establecidas por las autoridades competentes de ambos países, con el único y exclusivo objetivo de cumplir sus contratos de trabajo dentro del perímetro del CEBAF, retornando a su país de residencia al final de la jornada de trabajo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ARTICULO 8.- El ingreso, circulación y salida de vehículos, equipamientos y materiales de propiedad del CEBAF o de quienes este contrate y de las personas naturales o jurídicas que ejerzan actividades en el CEBAF originarias de los países miembros o de terceros países, deben introducirse mediante procedimientos simplificados y por el régimen de admisión temporal.

Los bienes, materiales y equipamiento que se incorporen en forma definitiva al patrimonio del CEBAF, estarán libres de gravámenes a la importación.

Al final del período los bienes que no hubieran sido incorporados al patrimonio del CEBAF o que retornen a cualquiera de los países, si no fueran originarios de éstos, estarán sujetos a los procedimientos de una importación ordinaria.

Parágrafo.- Lo anterior no se aplicará a los bienes procedentes de terceros países destinados a la comercialización, los que deberán introducirse con el pago de los tributos que gravan la importación y cumpliendo con las formalidades del despacho para consumo aduanero.

ARTICULO 9.- La COPIAF, actuará como enlace entre el concesionario y los organismos coordinadores de la Junta de Administración, para asegurar los medios necesarios para el funcionamiento del CEBAF.

ARTICULO 10.- Los países se comprometen a incentivar la instalación de instituciones bancarias en el CEBAF. Las instituciones que sean designadas o las autoridades administrativas de cualquiera de los países quedarán autorizadas a instalarse en el CEBAF.

Parágrafo.- Las instituciones financieras estarán sometidas a las disposiciones que dicten las autoridades competentes de sus respectivos países, respecto a todas las operaciones bancarias ligadas al tráfico internacional de mercaderías, operaciones de comercio internacional y al transporte internacional de bienes y personas y operaciones análogas que sean desarrolladas en el CEBAF, obligándose a instrumentar su operación diariamente, con carácter ininterrumpido.

El pago de contribuciones, tributos, gravámenes, tasas que deba realizarse conforme a la legislación de los países miembros, podrá ser efectuado en la sucursal de los bancos localizados en el CEBAF.

Es libre la circulación de valores monetarios practicados por prestadores de servicios o comerciantes establecidos en el CEBAF.

ARTICULO 11.- Las comunicaciones que se produzca dentro del CEBAF con los territorios de los países sedes y limítrofes serán considerada comunicación interna de cada país. Para este efecto las empresas de comunicación del país limítrofes quedan autorizadas a instalar los medios necesarios para propiciar la comunicación en el CEBAF.

Artículo 12.- Los países convienen el reconocimiento mutuo de sentencias y repatriaciones de los nacionales que hubieran sido sentenciados en el otro país para que paguen la condena en la región de su domicilio. Así también acuerdan que una vez iniciado el juicio este se sustancie ante los jueces nacionales del detenido, quien deberá ser puesto a órdenes de las autoridades nacionales competentes.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ARTÍCULO 13.- Las autoridades de los CEBAF se concederán todas las facilidades que sean necesarias y la ayuda indispensable en caso de catástrofes, especialmente las concernientes al paso de equipos, elementos y materiales de socorro.

ARTICULO 14.- Cada una de las partes notificará a la otra el cumplimiento de las formalidades internas necesarias para la entrada en vigor del presente Acuerdo, cuya vigencia comenzará a regir en la fecha de la última de esas notificaciones.

Apéndice III - Propuesta del Manual de Procedimiento o Flujograma para los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera[55]

Procedimientos aplicables a la carga en tránsito aduanero.

En el área de transporte.

a) El funcionario verificará en su base de datos los documentos que autorizan la realización del transporte binacional.

b) Con base en lo anterior, el funcionario de transporte verificará los datos y procederá con el funcionario de aduanas, el pesaje del vehículo.

c) El funcionario de la aduana entregará al tripulante, una constancia de la inspección efectuada.

En el área de Aduanas

a) El tripulante entregará al funcionario de la Oficina de Aduanas los documentos de la carga y del vehículo de que es portador:

- De la carga:
- Del vehículo:

b) El Personal de la Aduana verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos que autorizan el vehículo para la realización de transporte binacional.

c) El funcionario competente de la Aduana inspeccionará las marcas de identificación aduanera o el número, código y estado del precinto aduanero que lleva la unidad de carga. Dejará constancia de la verificación efectuada en el Documento aduanero.

[55] Ministerio de Transporte de Colombia. G**rupo de transporte internacional. 14-02-03**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

d) Si se trata de productos de origen agropecuario en tránsito, el área de Aduanas podrá solicitar la intervención de un inspector de sanidad agropecuaria, siempre que los productos no estuvieran transportados en una unidad de carga contenerizada y precintada. De darse este caso, el funcionario competente firmará y sellará el Documento aduanero sólo posteriormente al cumplimiento de los requisitos sanitarios que determine el área de Sanidad Agropecuaria.

e) A la salida del área de Aduanas, los funcionarios correspondientes, verificarán que la documentación aduanera se encuentre en regla para continuar el tránsito.

En el área de migración

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El funcionario podrá revisar la situación legal del tripulante en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio autorizando el (ingreso) (salida) del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera.

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables a la carga de importación con nacionalización en frontera.

En el área de transporte.

a) El funcionario verificará en su base de datos los documentos que autorizan la realización del transporte binacional según corresponda, y solicitará al tripulante la presentación del documento correspondiente.

b) Con base en lo anterior, el inspector verificará rutas autorizadas y características técnicas del vehículo. Procederá al pesaje del vehículo.

c) El funcionario entregará al chofer, una constancia de la inspección efectuada

En el área de aduanas

En CEBAF

a) El tripulante entregará al personal de Aduanas los documentos de la carga y del vehículo que es portador:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- De la carga: Documento que ampare la mercancía que acuerden las partes (Manifiesto de Carga Internacional MCI) y Aviso de Llegada (ó “memorial de descarga”, ó “pase del vehículo”)
- Del vehículo: Documento de transporte que acuerden las partes y constancia del área de Transporte de haber procedido a revisión de características técnicas y al pesaje del vehículo.

b) El funcionario de la Aduana verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad de los documentos que autorizan al vehículo para la realización del transporte binacional.

c) El funcionario de la Aduana colocará en los documentos aduaneros un número de registro que prevalecerá para todo el proceso de nacionalización de la mercancía, retendrá los documentos y generará una hoja de envío que autoriza el pase del vehículo a la bodega o almacén aduanero solicitado en el Aviso de Llegada. Si no se hubiera solicitado bodega, el resguardo le asignará y generará la respectiva hoja de envío.

En la Zona Primaria (bodega o almacén)

a) El guarda almacén admite al vehículo a cuya descarga se procede, sellando la hoja de envío para dejar constancia de esa operación.

b) El agente de aduana, representante del importador o consignatario de la carga, recoge de Secretaría de la Aduana los documentos enviados desde origen con el tripulante del vehículo a fin de organizar el expediente para la nacionalización de la carga.

c) El agente de aduana presenta ante el área de aduanas el expediente para nacionalización que contendrá: Factura comercial; certificado de origen; certificado de inspección (optativo de acuerdo a normas nacionales expedido por empresa verificadora); certificado fito (zoo) sanitario y licencia de internamiento en caso de tratarse de producto de origen agropecuario; póliza de importación; y, hoja de autoliquidación de derechos.

d) Obtenida la conformidad de la unidad competente del Área de Aduanas, el expediente es ingresado y numerado.

e) De acuerdo a los reglamentos nacionales, la sección competente del área de Aduanas procederá a efectuar el aforo documental y/o físico documental de las mercancías.

f) Con el informe y firma del aforador (o funcionario competente), la póliza pasa a la sección de liquidación para establecer el monto de los derechos, gravámenes é impuestos a cancelar.

g) El agente de aduanas se acerca a la sección de Tesorería o Caja (Banco), donde cancela el monto de los derechos, impuestos y gravámenes a que haya lugar.

h) El agente de aduana o su representante legal se dirige a la bodega o almacén, con la hoja de autoliquidación de derechos y la póliza de importación canceladas, a efecto de retirar las mercancías de conformidad con la legislación propia de cada país.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el área de sanidad agropecuaria

a) Tratándose de productos de origen agropecuario, el agente de aduana se dirigirá al Área de Sanidad Agropecuaria y solicitará la expedición de la Licencia de Internamiento. Para el efecto, presentará el Certificado Fito Zoo Sanitario expedido en origen. Que ampara los productos.

b) El Área de Sanidad Agropecuaria designará un inspector, el que realizará la inspección de los productos conforme a las reglas o disposiciones nacionales. De encontrarlos conformes, expedirá la Licencia de Internamiento que el Agente de Aduana adicionará al expediente (ver punto B.2 c)

En el área de migraciones

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El inspector podrá revisar la situación legal del recurrente en el libro de requisitorias o en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio convenido binacionalmente autorizando el ingreso del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables a la carga de exportación

En el área de aduana

Con trámites aduaneros en origen:

a) Al llegar al CENAF o CEBAF, Aduanas efectuará la revisión documental y una inspección visual del vehículo y la carga, concluido lo cual sellará el documento Aduanero binacional y retendrá las copias de los documentos aduaneros que corresponda.

b) Al salir del CENAF o CEBAF, el personal de Resguardo verificará que la documentación aduanera se encuentra en regla para continuar el tránsito. El vehículo se dirigirá al otro país.

Con trámites aduaneros en frontera

a) Al llegar al CENAF o CEBAF, el personal de resguardo recibirá del tripulante los documentos del vehículo y la carga de que éste último es portador.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

b) El personal de Oficiales de Aduanas verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos que autorizan el vehículo para la realización de operaciones de transporte binacional.

c) Aprobado lo anterior, el funcionario de Aduanas expide una hoja de envío y el vehículo con la carga ingresa a una bodega o almacén habilitado por aduana (zona primaria).

d) El agente de aduana prepara la declaración de exportación, con la documentación entregada por el tripulante y la que le remite el exportador (factura comercial, certificado de origen). Presenta el expediente en la ventanilla respectiva de adunan donde es numerado.

e) Aduanas dispone mediante los procesos selectivos que en el marco de su normativa especifica tenga establecidos, si el despacho de exportación será objeto de aforo físico o quedará excluido del mismo.

f) En caso de pasar a aforo físico, aduana asignará un vista-aforador (o funcionario competente) para que proceda al reconocimiento de la mercancía. Si la mercancía no es objeto de aforo físico, se harán las anotaciones que correspondan en los documentos de exportación y la mercancía puede ser retirada.

g) Concluido el aforo físico, el vista-aforador dejará constancia en los documentos aduaneros estampando su firma. La mercancía puede ser retirada.

h) Antes de traspasar la frontera, personal de Resguardo verificará que la documentación aduanera esté en regla para que esta pueda salir del país, de acuerdo con la legislación propia de cada país.

En el área de sanidad agropecuaria

a) Tratándose de productos de origen agropecuario, previamente los funcionarios del ICA o el SASA según el caso, procede a revisar los documentos y a expedir el Certificado de Inspección Sanitaria CIS, donde se consigna la descripción de la mercancía y se autoriza sanitariamente para nacionalización o exportación. Este documento debe al momento de inspeccionar físicamente la mercancía.

El procedimiento de nacionalización de animales, productos y subproductos de origen animal, material genético, biológicos de uso veterinario y medicamentos veterinarios que requieren de DoZa (Documento Zoosanitario para importación), se inicia en el momento en que el interesado o su representante legal avisa al Médico veterinario, del puesto fronterizo Sanitaria – CIS. Los productos que no necesitan del DoZa no requieren de CIS.

El interesado debe presentar ante el Médico Veterinario de Prevención de Riesgos Zoosanitarios los siguientes documentos:

- Original del DoZa.
- Certificado Zoosanitario del país de origen, el cual debe consignar el cumplimiento de los requisitos sanitarios exigidos en el DoZa.
- Certificados de inspección del puesto fronterizo de salida del país de origen.
- Certificado de inspección de salud del puesto fronterizo de salida, para productos de consumo.
- Humano.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Si la revisión de la documentación es satisfactoria, se procede a llevar a cabo la inspección física del (los) vehículo (s) que transporta los animales o productos de origen animal y otros, o en la bodega donde estos se encuentran almacenados (SIAs – Zonas Francas).

Inspección Sanitaria física.

Consiste en la verificación de la mercancía, se comprueba su conservación y se confrontan los documentos con la mercancía real.

b) El agente de aduana anexará este documento al expediente que contiene la declaración de exportación (literal A:2 d).

c) Se deberá fijar binacionalmente un horario de atención.

En el área de migraciones

a) Los tripulantes del vehículo presentarán su documento migratorio y su documento nacional de identidad personal.

b) El inspector podrá revisar la situación legal del recurrente en el libro de requisitorias o en una base de datos computarizada.

c) El inspector de migraciones sellará el documento migratorio autorizando el ingreso del tripulante, sin mediar pago de tasa o impuesto alguno.

En el área de seguridad en carretera.

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras, Guardia nacional), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Procedimientos aplicables al ingreso – salida de personas que viajan en vehículos de transporte internacional de pasajeros.

En el área de transporte

a) El funcionario verificará en su base de datos, los documentos que autorizan el vehículo para realizar transporte binacional de pasajeros que corresponda. Y solicitará al tripulante del bus, original del documento de tránsito.

b) Con los documentos anteriores, el funcionario verificará rutas autorizadas, frecuencias e itinerarios, así como características técnicas del vehículo y vigencia de la póliza de seguro de responsabilidad civil, según se acuerde binacionalmente.

c) El funcionario que atiende el vehículo entregará al tripulante una constancia de la inspección efectuada.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el área de aduana

a) El tripulante entregará al funcionario de Aduanas del CENAF o CEBAF, el Certificado de Habilitación y la constancia de inspección del área de transportes. Entregará asimismo, una copia de la lista de pasajeros.

b) El personal de Oficiales de Aduanas verificará en listados impresos o en una base de datos computarizada, la veracidad y vigencia de los documentos autoritativos del vehículo para la realización de transporte binacional.

c) A continuación, personal de técnica – aduanera inspeccionará las bodegas del bus, los equipajes y encomiendas procedimiento en el que podrá confrontarlos con la lista de pasajeros. En el caso de que los contenedores para encomienda o las bodegas para equipaje vinieran con precinto aduanero, el inspector sólo verificará el número, código y estado del precinto aduanero emitido en el lugar de partida. Aduanas autorizará el ingreso – salida temporal del vehículo.

d) Al salir del CENAF o CEBAF, el personal de Oficiales de Aduanas, verificará la documentación aduanera de ingreso – salida del bus del país.

En el área de sanidad agropecuaria

a) Los pasajeros deberán declarar ante la autoridad de sanidad agropecuaria las plantas o productos vegetales, animales o productos de origen animal, a fin de que éstas procedan a la inspección fito o zoosanitaria que corresponda. Los funcionarios de los demás organismos nacionales presentes en el CEBAF, están en la obligación de comunicar al funcionario de sanidad agropecuaria sobre la presencia de plantas o productos vegetales, animales o productos de origen animal, en los vehículos de transporte binacional de pasajeros.

En el área de migración

a) Los tripulantes del bus se acercarán a la ventanilla correspondiente portando:

- Lista de pasajeros
- Documento migratorio.
- Documentos estadísticos o de control correspondientes debidamente llenada por pasajeros y tripulantes.

b) El inspector de migraciones podrá revisar la situación legal de pasajeros y tripulantes en el libro de requisiciones o en una base de datos computarizada.

c) Si corresponde, de acuerdo a la legislación nacional, los pasajeros pagarán el impuesto de salida.

d) El funcionario de Migración sellará el documento migratorio y los documentos que se acuerden binacionalmente para los tripulantes y pasajeros respectivamente, autorizando el ingreso – salida del país y podrá realizar las verificaciones correspondientes sobre los mismos. En ningún caso los tripulantes pagarán tasa o impuesto.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

En el área de seguridad en carretera

a) Si hay indicios de contrabando o tráfico de estupefacientes o armas, el personal de seguridad (Policía Nacional, Policía de Carreteras, Guardia Nacional), en el marco de lo que establece la legislación nacional pertinente, podrá detener los vehículos y solicitar los documentos de propiedad (matrícula), de los tripulantes (documento de identidad, licencia de conducir), así como proceder a una inspección ocular del vehículo, sin apartarse de la carretera.

Apéndice IV - Acuerdo Cebaf Desaguadero

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Acuerdo Específico Perú - Bolivia para el CEBAF Desaguadero **Secretaría General de la Comunidad Andina**

Año XXII - Número 1196

Lima, 12 de mayo de 2005

Lima, 12 de mayo de 2005

ACUERDO ESPECÍFICO PERÚ - BOLIVIA PARA

EL CEBAF DESAGUADERO

CONSIDERANDO:

Que, la Decisión 459 de la Comunidad Andina establece la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo teniendo como uno de sus objetivos la facilitación de la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera.

Que la Decisión 502 establece la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, la cual autoriza a sus Países Miembros para establecerlos y regularlos a través de Acuerdos Específicos, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera, los mismos que formarán parte del ordenamiento jurídico comunitario; Que, se vienen produciendo diferentes acuerdos en el marco del Comité de Frontera y de otras instancias de la relación bilateral Perú- Bolivia; Que, las Repúblicas de Bolivia y Perú son signatarios de diversos Convenios y acuerdos multilaterales y bilaterales en materia de Transporte

Internacional Terrestre;

Que, es necesario facilitar el tránsito de personas, vehículos, mercancías y equipajes por el CEBAF Desaguadero, regulado por los Convenios Internacionales y las normas legales vigentes en cada país;

Que, en virtud de los considerandos precedentes se procede, a través del presente Acuerdo Específico, a regular el establecimiento del CEBAF Desaguadero; por lo cual:

SE ACUERDA:

CAPÍTULO I

Definiciones

Artículo 1°.- Las definiciones para el Acuerdo Específico CEBAF Desaguadero, son las siguientes:

a) Centro Binacional de Atención en Frontera Desaguadero: En adelante el CEBAF Desaguadero:

Es el conjunto de instalaciones localizadas, debidamente cercado, en una porción de los territorios de las Repúblicas de Bolivia y del Perú, que incluye la ruta de acceso a los recintos, instalaciones, equipos, mobiliario áreas necesarias para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías, especies vegetales y

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

animales, y vehículos y donde se brindan servicios complementarios de facilitación, de atención e información al usuario.

b) Control Integrado: La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías, y vehículos que realizan, en forma conjunta en el CEBAF Desaguadero, los funcionarios nacionales competentes designados por Bolivia y Perú.

c) Funcionario Nacional Competente Designado: La persona, cualquiera sea su rango, designado y acreditado por las instituciones competentes de Bolivia y Perú para ejercer sus funciones en el CEBAF Desaguadero.

d) Insumo para la producción agropecuaria: Fertilizantes, plaguicidas, productos de uso veterinario y otros insumos agropecuarios.

e) Producto Agropecuario: Semillas, plantas, productos vegetales y otros artículos de origen vegetal reglamentados; germoplasma, animales, productos y subproductos de origen animal.

f) Instalaciones: Los bienes muebles e inmuebles que se encuentran ubicados en el CEBAF Desaguadero y destinados a los servicios que allí se presten.

g) Paso de Frontera Desaguadero: Es el Nuevo Puente Internacional sobre el Río Desaguadero, habilitado por la República de Bolivia y la República de Perú en el marco del CEBAF Desaguadero, para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

h) Servicios Básicos: Los ofrecidos por los organismos nacionales competentes del control en frontera en el CEBAF Desaguadero cuya actuación es indispensable para el tránsito de personas, equipajes, mercancías especies vegetales y animales, y vehículos del país de salida al país de entrada.

i) Servicios Complementarios: Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y mercancías durante su permanencia en el CEBAF Desaguadero y que no constituyen requisito para su tránsito del país de salida al país de entrada.

CAPÍTULO II

Objeto

Artículo 2°.- El presente Acuerdo Específico, en el marco de la Decisión 502 de la Comunidad Andina, tiene por objeto establecer las normas que regulen el funcionamiento del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en la frontera de Desaguadero, así como las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económicos, financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento, no establecidos en la normativa andina ni en los Convenios Internacionales suscritos bilateral o multilateralmente por Perú y Bolivia.

CAPÍTULO III

Disposiciones Generales

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Artículo 3º.- El tránsito internacional de personas, equipajes, vehículos y mercancías por el paso de frontera de Desaguadero, será controlado una sola vez por las autoridades competentes en las instalaciones del CEBAF Desaguadero.

Artículo 4°.- Los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero para efectos del presente Acuerdo Específico serán los prestados por los siguientes organismos nacionales competentes de:

Bolivia: Aduana Nacional de Bolivia, Servicio Nacional de Migración, Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), Policía Nacional y Vice Ministerio de Transportes.

Perú: Superintendencia Nacional de Administración

Tributaria (SUNAT), Dirección General de Migraciones y Naturalización, Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA), Dirección General de Sanidad Ambiental (DIGESA), Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Policía Nacional y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Artículo 5°.- Los servicios básicos ofrecidos en el CEBAF Desaguadero serán prestados en forma permanente todos los días del año y de acuerdo al horario dispuesto por la Junta de Administradores.

Artículo 6°.- Las autoridades aduaneras, migratorias y policiales de ambos países establecerán mecanismos de control de ingreso y salida de las personas y de los vehículos que ellas ingresan.

Artículo 7°.- Los Funcionarios pertenecientes a las entidades que integran el CEBAF Desaguadero, que se encuentran prestando servicios en el territorio de la otra parte, se sujetarán al régimen laboral, de remuneraciones y de seguridad social de sus respectivos países.

Artículo 8°.- Los funcionarios se prestarán ayuda mutua para el ejercicio de sus funciones en el CEBAF Desaguadero, a fin de prevenir e investigar las infracciones a las disposiciones vigentes, debiendo comunicarse, de oficio o a solicitud de parte, toda información que pueda ser de interés para el control.

Artículo 9°.- El control integrado implicará la parada por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías, y vehículos utilizando procedimientos armonizados hasta en tanto no se adopten procedimientos únicos, evitando la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso.

El control integrado se efectuará de manera secuencial iniciándose con los procedimientos del país de salida y culminando con los procedimientos del país de entrada. El proceso de control tendrá el siguiente orden secuencial: autoridades de transportes y comunicaciones, autoridades sanitarias (Digesa-Inrena; Senasa/Senasag), PNP/PNB, Migraciones, aduanas.

De ninguna manera los controles en el país de entrada podrán comenzar si no se han concluido los controles por las autoridades competentes del país de salida.

Artículo 10°.- Para los efectos de realización de las actividades del CEBAF Desaguadero, se deberá entender que:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

a) En caso de que algún funcionario nacional competente designado por el país de salida no autorice la salida de personas, equipajes, vehículos y mercancías, éstos deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida.

b) En caso que algún funcionario nacional competente designado por el país de salida autorice la salida de personas, equipajes, vehículos y mercancías, y no se autorice su ingreso por algún funcionario nacional competente designado por el país de entrada, en razón de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, debiendo someterse a los procedimientos de los organismos de control del país de entrada.

Artículo 11°.- Los organismos nacionales competentes concertarán acuerdos operativos a través de la Junta de Administradores a fin de adoptar sistemas y procedimientos simplificados, armonizados y complementarios que faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, salud, fito y zoo sanitarios, forestales y fauna silvestre y de transporte emitiendo para ello las disposiciones pertinentes para su aplicación,

Artículo 12°.- Ambos países se prestarán mutua cooperación para el pleno ejercicio de las funciones de los organismos que operen en el CEBAF Desaguadero, en especial, el inmediato traslado de personas y bienes hasta el límite internacional, a fin de que se sometan a leyes y jurisdicción de las autoridades bolivianas o peruanas, según sea el caso.

Artículo 13°.- Los organismos competentes de Bolivia y Perú están facultados para recaudar en el CEBAF Desaguadero, los importes correspondientes a los impuestos, tasas y otros gravámenes establecidos en sus legislaciones nacionales

respectivas. Los montos recaudados serán trasladados o transferidos libremente por los órganos competentes debidamente autorizados por las autoridades de Bolivia y Perú y reconocidos por la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero.

Artículo 14°.- Ambos países se comprometen a perfeccionar y/o desarrollar nuevas acciones orientadas a evitar la salida ilegal de productos procedentes del territorio de una parte hacia el territorio de la otra parte.

Artículo 15º.- Los funcionarios que cometan infracciones, faltas y delitos en el CEBAF Desaguadero en ejercicio de sus funciones, serán sometidos a los tribunales de su país y juzgados por sus propias leyes.

CAPÍTULO IV

De la Junta de Administradores

Artículo 16°.- La Junta de Administradores es el organismo binacional, autónomo y permanente que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF Desaguadero, con el fin de facilitar y garantizar su adecuado funcionamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Acuerdo Especifico y su reglamentación correspondiente.

Artículo 17º.- La Junta de Administradores está conformada por los jefes de cada una de las instituciones que prestan servicios básicos en el CEBAF Desaguadero, encargándose las funciones administrativas a una Gerencia Administrativa en cada módulo del CEBAF.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Las decisiones que se adopten serán por consenso. La Junta de Administradores, cuando los miembros de la misma así lo requieran, podrán invitar a funcionarios de otras instituciones.

Artículo 18°.- El Gerente Administrativo de cada módulo del CEBAF será "designado por el país de entrada. Cada Gerencia Administrativa tendrá como funciones las que se señalen en el Reglamento Operativo de la Junta de Administradores, así como estará encargada de implementar los acuerdos de la Junta de Administradores."

Artículo 19°.- La Junta de Administradores deberá establecer los mecanismos necesarios a fin de armonizar los procedimientos de trabajo de los servicios básicos, convenir fórmulas que garantice la operatividad del CEBAF Desaguadero de manera óptima, resolver propuestas y consultas de las diferentes instituciones que intervengan en los servicios complementarios y de los usuarios; adoptar las medidas pertinentes que permita eliminar los obstáculos al tránsito fluido de personas, equipajes, vehículos y mercancías e incrementar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el CEBAF Desaguadero.

Artículo 20°.- La Junta de Administradores autorizará la instalación de los servicios complementarios de acuerdo a las leyes bolivianas y peruanas y a los reglamentos que para tal fin apruebe dicha instancia rectora de las actividades al interior del CEBAF Desaguadero.

Artículo 21°.- La Junta de Administradores recibirá la relación de los Funcionarios acreditados por ambos países, a fin de extender la credencial o fotocheck correspondientes para que los mismos ejerzan su autoridad al interior de las instalaciones del CEBAF Desaguadero. La autoridad nacional competente que intervenga en el CEBAF Desaguadero, deberá comunicar cualquier retiro o incorporación de su(s) Funcionario(s) a fin de que la Junta de Administradores proceda a recabar la autorización o fotocheck previamente entregado y emitir el que corresponda.

Artículo 22°.- Los Operadores del Comercio Exterior, despachantes de aduana, agentes de transporte, importadores, exportadores y otras personas que presten servicios complementarios ligados al tránsito internacional de personas o al tráfico internacional de mercancías o de medios de transporte, serán registrados por la Junta de Administradores para poder operar en el CEBAF Desaguadero con la indicación de su cargo, función o actividad, mediante la expedición de la respectiva autorización o fotocheck que lo acredite. Dicha autorización puede ser temporal o permanente de acuerdo con la prestación del servicio que se realizará en las instalaciones del CEBAF Desaguadero.

En el caso de que la acreditación sea permanente, el representante legal de los servicios complementarios instalados en el CEBAF Desaguadero, deberá comunicar cualquier retiro o incorporación de su(s) servidor(es) a fin de que la Junta de Administradores o la autoridad que corresponda procedan a recabar la autorización o fotocheck previamente entregado o emitir el que corresponda.

Artículo 23°.- La Junta de Administradores recibirá la lista de los vehículos de uso oficial y particular de las personas acreditadas que desarrollarán funciones en el CEBAF Desaguadero, en las cuales se deberá especificar el número de placa, número de chasis y demás características particulares. La Junta de Administradores emitirá un permiso especial que permitirá la libre circulación de los vehículos registrados dentro del área del CEBAF Desaguadero. Cualquier cambio o modificación en las listas deberá ser notificado

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

inmediatamente a la Junta la cual procederá a la cancelación o nueva emisión de permisos según sea el caso.

Artículo 24°.- La Junta de Administradores deberá informar trimestralmente o cuando requieran sus respectivas Cancillerías acerca de sus acciones y decisiones adoptadas, de manera que los gobiernos de ambos países puedan evaluar el funcionamiento del CEBAF y adoptar las medidas que consideren necesarias para mejorar su operatividad y eficiencia.

CAPÍTULO V

Disposiciones Aduaneras

Artículo 25°.- De conformidad con los Acuerdos Internacionales suscritos bilateral y multilateralmente por ambos países y la legislación nacional de Bolivia y del Perú, según sea el caso, la Aduana Nacional de Bolivia y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú (SUNAT) realizarán el control integrado aduanero en el CEBAF Desaguadero a efectos de que se pueda autorizar de corresponder el régimen, operación o destino especial aduanero a que se someterán los equipajes, vehículos y mercancías.

Artículo 26°.- La aplicación de la potestad aduanera será plenamente ejercida en el interior del CEBAF por los funcionarios aduaneros que intervienen en el control integrado.

Artículo 27°.- En el ingreso y salida de vehículos de transporte internacional de pasajeros y de mercancías se establece que:

a) Deberán contar con la habilitación correspondiente para la prestación de dicho servicio, expedida por el organismo nacional competente de Bolivia o del Perú.

b) Cuando los vehículos de transporte a los que se refiere el apartado precedente debieran ser objeto de trabajos de reparación, transformación o cualquier otro perfeccionamiento, las respectivas operaciones quedarán sometidas a los regímenes que resultaren aplicables según los Acuerdos Internacionales y la legislación nacional vigente en Bolivia y Perú, según sea el caso.

Las normas aplicables a la habilitación y operación de los servicios de transporte, son las establecidas en el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur, las Decisiones 398 y 399 de la Comunidad Andina, Transporte Internacional de Mercancías (TIM) o por los que las modifiquen o sustituyan, y los acuerdos bilaterales suscritos en la materia por los dos países.

Artículo 28°.- En el ingreso y salida de Vehículos particulares de turistas se establece que:

a) El registro y control aduanero de salida e ingreso se ejercerá en el área del CEBAF Desaguadero por parte de los funcionarios aduaneros debidamente acreditados de Bolivia y Perú, en su respectivo orden.

b) A los fines del registro aduanero, se utilizarán los documentos o formularios establecidos para tal efecto en los procedimientos aduaneros de Bolivia y Perú, en los acuerdos internacionales vigentes, o en los procedimientos y/o sistemas de registros sustitutivos que se implementen.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Artículo 29°.- En el régimen de equipaje acompañado de los viajeros, se implementará la utilización de sistema de control selectivo y aleatorio, considerando las características estructurales y operacionales del CEBAF Desaguadero.

Artículo 30°.- Las mercancías objeto de regímenes y operaciones aduaneras que por su naturaleza o por causas de fuerza mayor no puedan ser internadas en los depósitos de almacenamiento del CEBAF Desaguadero podrán ser trasladadas a los Terminales de Almacenamiento que el Perú o Bolivia, según corresponda, designen para tal efecto.

CAPÍTULO VI

Disposiciones relativas a los Controles

Migratorios

Artículo 31°.- La administración, coordinación y control del movimiento migratorio de personas en el CEBAF Desaguadero, serán efectuados por las autoridades migratorias competentes de ambos países de acuerdo con los Convenios Internacionales, su legislación aplicable y los procedimientos administrativos, según correspondan.

Artículo 32°.- A los efectos de la realización del control integrado migratorio, deberá entenderse que:

a) Autorizada la salida de personas de conformidad con el inciso b del artículo 10° del presente Acuerdo, se les otorgara la Tarjeta Andina de Migración a los ciudadanos de los Países Miembros de la Comunidad Andina y el documento correspondiente a los ciudadanos de terceros países para su ingreso.

b) En caso de que el funcionario del país de salida no autorice la salida de personas, éstas deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida.

c) En caso que se haya autorizado la salida de personas y no se autorice su ingreso por la autoridad competente del país de entrada, en razón de disposiciones legales, reglamentarias y/o administrativas, las mismas deberán retirarse del CEBAF Desaguadero y retornar al territorio del país de salida donde se anulara la salida autorizada previamente.

Artículo 33°.- Los funcionarios de ambos países que realicen controles migratorios exigirán, según corresponda, la documentación hábil de viaje aplicable a la nacionalidad de la persona que se trate, conforme a la legislación vigente de Bolivia o Perú, o a las que corresponda de las normas andinas o del cono sur, aplicable.

CAPITULO VII

Disposiciones Relativas a los Controles de

Sanidad Agropecuaria, Forestal e inocuidad alimentaria

Artículo 34°.- El comercio internacional de productos e insumos para la producción agropecuaria se regirán por las normas de la Comunidad Andina referidas a estos temas, incluyendo a las normas nacionales incorporadas al Registro Subregional de Normas Sanitarias y cuando éstas no existan por las disposiciones emanadas por los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, Convención Internacional de

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Protección Fitosanitaria, la Organización Mundial de Sanidad Animal y el CODEX Alimentarios FAO - OMS.

Artículo 35°.- Los controles fito y zoosanitarios relativos a la salida o ingreso de productos e insumos para la producción agropecuaria al Perú o Bolivia, serán realizados por los funcionarios nacionales competentes designados por el Servicio

Nacional de Sanidad Agraria - SENASA y por el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria - SENASAG, en forma secuencial en el área de control integrado.

Artículo 36°.- Las autoridades del país exportador procederán a verificar que los productos e insumos para la producción agropecuaria originarios cuenten con el o los Permiso(s) o Autorización(es) o Documento(s) de Ingreso o Importación expedidos previamente por el país importador. En caso de no encontrar dicho requisito en la verificación documentaria, no se podrá autorizar la salida del producto del país de salida.

Artículo 37°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria que a su ingreso no cuenten con los respectivos Permisos o Autorizaciones o Documento de ingreso o importación, así como con las Certificaciones oficiales requeridas, se rechazará su internamiento y deberá retornar al territorio del país de salida.

Artículo 38°.- El ingreso de productos e insumos para la producción agropecuaria, cualquiera que sea su régimen o destino aduanero, serán amparados por el respectivo Permiso o Autorización o Documento Fito o Zoosanitario para Ingreso o Importación y por el Certificado Fito o Zoosanitario para Exportación, en el cual se debe dejar constancia del cumplimiento de los requisitos establecidos por el país importador.

Artículo 39°.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria serán sometidos primero a una verificación documentaria y luego a una inspección física; en cuyo proceso el Funcionario dictaminará, según sea el caso: a) El ingreso del producto o b) La retención de la carga para la aplicación de alguna medida Fito o Zoosanitaria o c) El rechazo del producto, el mismo que puede incluir el reembarque o decomiso y destrucción del producto, procediendo a notificar a las autoridades aduaneras del dictamen efectuado.

Artículo 40°.- Las medidas de emergencia Fito o Zoosanitarias emitidas por cualquiera de los países, serán comunicadas al país exportador con 72 y 24 horas de anticipación a su vigencia en el campo fito y zoosanitario, respectivamente.

Artículo 41º.- Los países efectuarán acciones de vigilancia y control sobre el transporte de cargas o equipaje acompañado de pasajeros y tripulantes de los medios de transporte, a fin de evitar que se transporten productos e insumos para la producción agropecuaria no permitidos de ingresar en el otro país.

Artículo 42º.- El equipaje acompañado de pasajeros y tripulantes que ingresen a uno de los países, deberá ser previamente inspeccionado por los funcionarios de la aduana, los mismos que darán aviso a los funcionarios de SENASA o SENASAG ante la interceptación de cualquier producto de este tipo, con el fin de evitar el ingreso de aquellos que no cuenten con su respectivo Permiso o Autorización o Documento de Ingreso o Importación o que se encuentren prohibidos de ingresar al país o que no hayan sido certificados por la Autoridad Nacional Competente del país exportador.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Artículo 43º.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria en tránsito Internacional deberán contar con su respectivo Permiso de Tránsito Internacional. Aquellos que ingresen en contenedores o camiones plataforma debidamente encarpados y precintados, serán objeto de una verificación de las condiciones del sellado y precintado; luego del cual, una vez comprobado las óptimas condiciones de las mismas, se entregará la Licencia de Tránsito Internacional, la misma que se deberá presentar en el punto de salida del país en tránsito; caso contrario, se someterá a las acciones legales pertinentes.

Artículo 44º.- Los productos e insumos para la producción agropecuaria a los que se refiere el presente Acuerdo, bajo cualquier régimen aduanero (definitivo, suspensivo o temporal), se sujetarán a las disposiciones establecidas en los artículos precedentes del presente Capítulo.

CAPITULO VIII

Disposiciones relativas al Control Policial

Artículo 45°.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú, cumplirán en el CEBAF Desaguadero, con las atribuciones que le confiere sus leyes nacionales, funciones de auxilio, prevención, investigación y represión de delitos y otras relacionadas al control de personas, mercancías y vehículos que requieran su ingreso o salida de alguno de los dos países. Asimismo, brindarán seguridad, protección y orientación a los turistas nacionales y extranjeros, estando a su cargo la seguridad de las instalaciones y de los funcionarios de ambos países que prestan servicios en el CEBAF Desaguadero.

Artículo 46°.- Las instituciones policiales de Bolivia y Perú, garantizarán, mantendrán y restablecerán el orden tanto interno como perimetral del CEBAF Desaguadero; velarán por el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; haciendo cumplir las disposiciones legales sobre el control migratorio

Artículo 47º.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú, identificarán a las personas requisitoriadas del ámbito nacional boliviano, peruano e internacional y que tengan impedimento de salida de Bolivia o Perú por mandato judicial y las pondrán a disposición de las autoridades competentes de conformidad con los Tratados Internacionales, Acuerdos Bilaterales y legislación nacional según corresponda y solicitarán a la autoridad competente del otro país la colaboración y apoyo correspondiente.

Artículo 48º.- Las Policías Nacionales de Bolivia y Perú mantendrán una cooperación permanente con la finalidad de lograr un óptimo cumplimiento de sus funciones específicas.

CAPITULO IX

Disposiciones Especiales

Artículo 49º.- Las autoridades aduaneras bolivianas y peruanas permitirán el ingreso y salida de los muebles enseres, equipos informáticos, equipos de comunicación, vehículos de uso oficial y otros bienes o materiales de los organismos de los dos países intervinientes en el CEBAF Desaguadero, sin estar sujeto al pago de derechos, tasas, impuestos y/o gravámenes de cualquier naturaleza a la importación o exportación, cumpliendo como únicos requisitos la autorización del organismo competente del país de salida y la habilitación correspondiente de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Las autoridades bolivianas y peruanas competentes permitirán la importación de armamento y equipo policial inherentes a las funciones y atribuciones de las Policías Nacionales de Bolivia y Perú al interior del CEBAF Desaguadero.

Artículo 50º.- Las autoridades aduaneras bolivianas y peruanas permitirán el libre ingreso y salida de los vehículos particulares de los funcionarios bolivianos y peruanos que van a desarrollar sus funciones en el CEBAF Desaguadero, con la sola presentación de su credencial o fotocheck y autorización de circulación del vehículo, otorgados por la Junta de Administradores.

Artículo 51º.- El país sede del CEBAF Desaguadero asumirá los gastos de mantenimiento de las instalaciones, así como de los servicios generales, salvo que se acuerde un mecanismo de coparticipación o compensación de los gastos. El otro país se hará cargo del suministro de su mobiliario, por lo que deberá acordar con la autoridad competente del país sede del CEBAF Desaguadero, la instalación de sus equipos de comunicación y sistemas de procesamiento de datos, así como su mantenimiento y el mobiliario necesario para ello, y la comunicaciones que realicen sus funcionarios en las áreas mencionadas, mediante la utilización de equipos propios, que se considerarán comunicaciones internas de dicho país, salvo que los países acuerden hacerlo de otra manera.

CAPÍTULO X

Disposición Transitoria

Artículo 52º.- En tanto se aprueben los procedimientos únicos de Control Integrado, las autoridades competentes homólogas se regirán por procedimientos armonizados o compatibles.

CAPITULO XI

Disposiciones Finales

Artículo 53º.- El presente Acuerdo Específico regirá a partir de la fecha de suscripción por las respectivas Cancillerías y deberá ser notificado a la Secretaría General de la Comunidad Andina en un plazo no mayor de diez (10) días siguientes a la fecha de su entrada en vigencia, para su registro y publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 54º.- El comercio fronterizo, así como el tránsito vecinal fronterizo entre las localidades de Desaguadero Bolivia y Desaguadero Perú continuarán utilizando el antiguo puente internacional.

Artículo 55º.- Toda modificación a las disposiciones del presente Acuerdo Específico será sometida a consideración del Grupo de Trabajo Binacional para el Establecimiento e Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera en Desaguadero para su evaluación y posterior suscripción si corresponde por parte de las Cancillerías de Bolivia y del Perú, mediante el intercambio de Notas Reversales.

Artículo 56°.- Todo aquello que no esté contemplado en el presente Acuerdo se regirá en forma complementaria por la Normativa Andina, los Convenios Internacionales vigentes entre ambos países y la legislación nacional de Bolivia y del Perú, según corresponda.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Firmado en Lima a los 28 días del mes de enero de 2005.

Emb. Manuel Rodríguez Cuadros Ministro de Relaciones Exteriores del Perú

Dr. Juan Ignacio Siles del Valle Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia

Bibliografìa

1. Junta del Acuerdo Cartagena y Banco Interamericano de Desarrollo.

Proyecto: ATN/SF-4040-PE. Subprograma: II: Facilitación de Trámites en Fronteras. Consultores: Boris Cornejo Castro y Jaime Ángel Hurtado

Fecha: Julio de 1993

2. Estrategias para el desarrollo del Transporte Multimodal de Carga en Colombia hacia Venezuela. Contrato 130 Instituto Nacional de Transporte y Tránsito de Colombia. Consultores: Ing. Edgar G. Correa Perea y Abog. Constantino Portilla B.

3. Proyecto: Apoyo a la Facilitación del Transporte Terrestre en los Pasos de Frontera. Consultores: Juan Francisco Ballén y Luís Alberto Oliveros

4. Transporte sin Fronteras: Transporte Internacional de Carga por Carretera en la Comunidad Andina de Naciones. Situación actual y perspectivas. Corporación Andina de Fomento- CAF. Mayo de 2001.

5. Constitución Política de Colombia 1991.

6. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

7. Colombia – Venezuela Un nuevo esquema Bilateral. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Tomo II.

8. Derecho Internacional Público. Marco Gerardo Monroy Cabra. Editorial Temis, quinta edición. 2002.

9. Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

10. Sentencias del Tribunal Supremo de la República Bolivariana de Venezuela, Sala Constitucional.

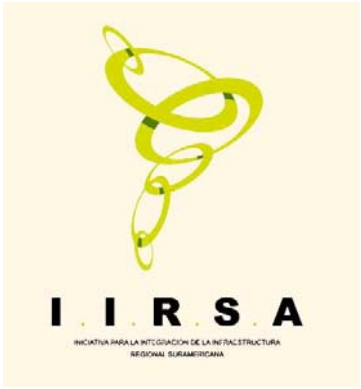
11. Hermenéutica del derecho. Ministerio de Justicia. Escuela Rodrigo Lara Bonilla. Curso para Jueces de la República. Editorial Señal Editora. Bogotá Colombia, noviembre de 1988.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



Fase II – Etapa II

Cúcuta – San Antonio - Ureña

Diagnóstico y Recomendaciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La importancia del transporte internacional carretero

- En el contexto de una mayor integración entre los países sudamericanos, el comercio intrarregional tuvo un marcado crecimiento. Durante la década de los ’90, los intercambios entre los integrantes de la CAN como entre los del MERCOSUR, se quintuplicaron.
- El comercio interbloque tuvo un fuerte incremento aunque menor al verificado hacia el interior de cada bloque.
- El comercio intrarregional representa aproximadamente el 25% y 28% de los valores y volúmenes, respectivamente, del total del comercio exterior de la región.

OBRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
La importancia del transporte internacional carretero

- La participación del modo carretero en el comercio intrarregional explica el 40% de los valores y el 20% de los volúmenes totales comerciados.
- En el comercio carretero entre los países de la región, el mayor movimiento, tanto en valores como en volúmenes, se registra entre los países vecinos.
- Del conjunto de los once vínculos bilaterales que explican el 90% de las toneladas comerciadas entre los países sudamericanos por este modo, sólo uno (Brasil – Chile), se realiza en tránsito por terceros países.

© RSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La importancia del transporte internacional carretero

- La incidencia del modo carretero en el comercio exterior colombiano alcanza, en sus exportaciones, al 51% de sus valores y al 30% de sus volúmenes, mientras que en sus importaciones esos guarismos se ubican en el 31% y 30%, respectivamente.
- En el caso de Venezuela, los valores se ubican en torno a 15% y 5% para sus exportaciones y 41% y 35% para sus importaciones.
- El comercio bilateral carretero entre Colombia y Venezuela representa aproximadamente entre el 12% y 10% de los valores y volúmenes comerciados entre los países de Sudamérica

INSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La importancia del transporte internacional carretero

- Las exportaciones colombianas a Venezuela por carretera representan el 75% y el 71% de sus exportaciones carreteras totales, medidas en valores y volúmenes, respectivamente. Dichos porcentajes, en el caso de la importaciones, alcanzan al 65% y 42%, respectivamente.
- Las exportaciones venezolanas a Colombia por carretera representan el 97% y 88% de sus exportaciones carreteras totales, medidas en valores y volúmenes, respectivamente. Dichos porcentajes, en el caso de la importaciones, alcanzan al 93% y 88%, respectivamente.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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, 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 verifica en los pasos de frontera.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

CIRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

Por que mejorar el funcionamiento de los pasos?

- Beneficio para los pasajeros.
- Reducción de los costos generalizados de transporte y, de transferirse a precios, beneficio para los consumidores de los productos comercializados. 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.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 (Bs. As. DIC 2003).Aprobación de los resultados obtenidos y del programa de intervención en los pasos de frontera (Reunión de Santiago de Chile, realizada a fines de 2003)
- Programa de Proyectos Piloto
  - Talleres de presentación del Programa (Lima y Buenos Aires may y jun 2004)
    - •Presentación del trabajo
    - •Discusión de los aspectos inherentes al paso deseable
    - •Alcance y condiciones requeridas por el programa de proyectos piloto
    - •Selección par parte de los países de los primeros pasos a incorporar en el programa.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IIRSA

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 cambios en la normativa vigente sólo disposición política y capacidad de gestión para implementarlos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - Elementos constitutivos

- 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 a 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;

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - Elementos constitutivos

- 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

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 Lima 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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
- Generar una homogeneidad de los procesos aplicados y una mayor interdependencia entre los organismos de ambos países que redunde en mejoras en el control y evite costos innecesarios
- Homogeneizar la calidad de las prestaciones de los distintos servicios que participan en el control
- Dar cumplimiento a la normativa supranacional vigente
- Generar nuevas concreciones prácticas en materia de integración

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La integración física y funcional de los controles - Soberanía

- La normativa supranacional definida en la CAN en materia de integración binacional de los controles (CEBAF) y los acuerdos específicos a los que arriben los Estados, resultan adecuados para resguardar la soberanía de cada uno de ellos.
- La integración física de los controles bajo cualquiera de las modalidades existentes (CEBAF únicos, yuxtapuestos con el criterio país de entrada país sede o Áreas de Control integrados de pasajeros en un país y de cargas en el otro, no implica colisión alguna con los aspectos inherentes a la soberanía de los países.
- Los mayores avances en materia de integración de controles en los pasos de frontera, con una legislación menos avanzada que la de la CAN, se verifican en los países del área sur de la Región.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

La integración física y funcional de los controles - Soberanía

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

- Los acuerdos alcanzados por los países en pasos de frontera entre Brasil – Argentina, Chile – Argentina y Uruguay – Argentina, entre otros, donde se verifican toda la gama de posibilidades de integración de los controles en materia de cargas y pasajeros, brindan elementos empíricos harto suficientes para mostrar su factibilidad operativa y jurídica. En igual sentido, en el ámbito de la CAN, merece destacarse el acuerdo alcanzado por Bolivia y Perú para el paso de Desaguadero.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IIRSA

Estado de situación y diagnóstico somero

Descripción geográfica

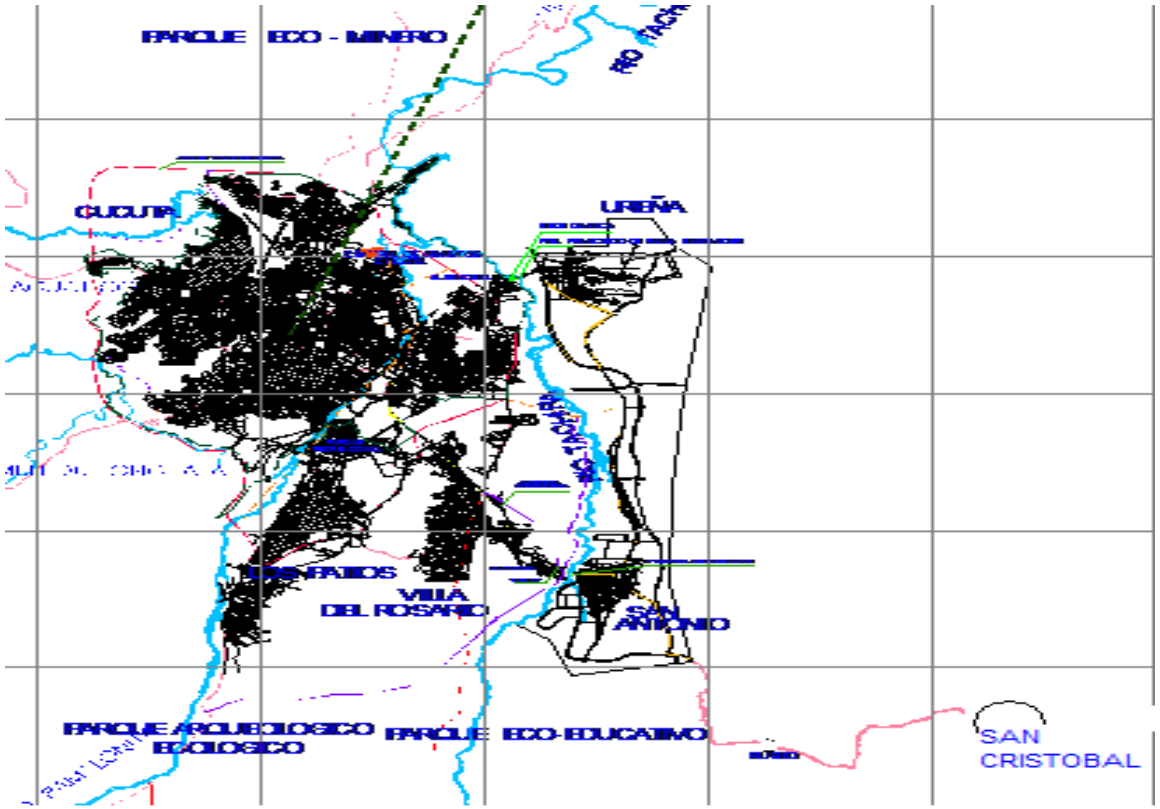
- El sistema CU-SA-UR conecta la ciudad de Cúcuta en Colombia con las de Ureña y San Antonio en Venezuela

- La conexión se realiza por dos puentes el Simón Bolívar que une la Villa del Rosario (municipio lindero a la ciudad de Cúcuta) con la ciudad de San Antonio y el Francisco de Paula Santander que une El Escobal (suburbio de la ciudad de Cúcuta) con la ciudad de Ureña en Venezuela.

- Debe considerarse dentro del sistema, por su influencia en las cargas de la zona y por ser una aduana subalterna de las de Cúcuta y San Antonio el puente La Unión, ubicado en la zona de Boca de Grita, por el que se comercia principalmente carbón colombiano hacia Venezuela o a terceros países por puertos venezolanos.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Plano general Cúcuta – San Antonio – Ureña



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Plano general de la zona de influencia del Sistema

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Integración de los controles y normativa CAN de transporte

- En el sistema CU-SA-UR no se verifica integración binacional de los controles, bajo cualquiera de sus formas

- Salvo en Villa del Rosario, tampoco se verifica la existencia de CENAF

- Se incumple la normativa andina en materia de transporte Internacional. Trasbordo obligatorio de tipo normativo y preventivo

SGR - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Actividad generada por las poblaciones aledañas

- Existe una gran integración en las actividades económico – sociales de los habitantes entre los habitantes de Cúcuta – Villa del Rosario – San Antonio – Ureña.
- Una buena parte de los ciudadanos colombianos de Cúcuta, cuenta también con documentación expedida por el Gobierno de Venezuela.
- No existe control alguno del tráfico vecinal fronterizo.
- Los pasajeros sólo deben realizar migraciones cuando su destino excede los límites de Cúcuta o San Antonio

TIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo de cargas

- De acuerdo a la información provista por la Aduana de Colombia, por el Sistema Cúcuta – San Antonio - Ureña + Puente Unión, en 2004 se transportaron mercaderías por una cifra aproximada de 3.2 millones de toneladas, que demandaron un total de 220.000 vehículos cargados.
- A la cifra de vehículos cargados, deben adicionarse los retornos en lastre, los que dado la tipología de la carga y la obligatoriedad del trasbordo en la frontera, entregarían una cifra levemente inferior a la de vehículos cargados.
- Por el puente La Unión se transportaron 575.000 toneladas de Carbón, con sentido Colombia – Venezuela y 17.000 toneladas de productos perecederos en sentido contrario. La cantidad de vehículos cargados ascendió a 134.000 con una carga media levemente superior a las 4 toneladas.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo de cargas

- Por el puente Paula de Santander, los despachos predominantes con sentido Colombia a Venezuela fueron carbón (1.0 millones de toneladas – Esta cifra decrece en los parciales de 2005) y caña de azúcar (53.000 toneladas). En sentido contrario no se dispone de información.
- En este caso los camiones cargados ascendieron a 37.000, con una carga media de aproximadamente 28 toneladas
- Por el puente Simón Bolívar, con sentido a Venezuela se movilizaron aproximadamente 750.000 toneladas, de las cuales 250.000 corresponden a tránsitos CO-CO entre Villa del Rosario y Arauca, básicamente con equipo para exploración de petróleo y en menor medida bebidas y retorno con envases vacíos
- En sentido contrario el volumen comerciado ascendió a aproximadamente 490.000 toneladas

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - INVIAS

Estado de situación y diagnóstico somero
Flujo de pasajeros y vehículos

- En base a las cifras provistas por el Censo de pasajeros y vehículos que realiza el Banco Central de Colombia en el Puente Simón Bolívar, las cifras de vehículos particulares y pasajeros anuales que utilizan el Puente Bolívar, alcanza a 4.9 millones y 10.6 millones respectivamente.
- El valor promedio diario del año y su distribución por sentido es la siguiente

	Sentido CO - VE	Sentido VE - CO	Total
Vehículos	**6493**	**6649**	**13143**
Personas	**13588**	**15567**	**29155**

- Debe señalarse que este guarismo diario está notoriamente influido por marcadas estacionalidades, diarias y horarias, que explican – junto a los factores exógenos antes señalados – la congestión que evidencia el Puente Simón Bolívar.
- No pudo obtenerse información del Puente Paula Santander

IRSE - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Puente Simón Bolívar

- Puente de escasa longitud, de un carril por sentido de marcha.
- Por él se canaliza el mayor movimiento terrestre de cargas internacionales y de personas entre Colombia y Venezuela
- Al costado del puente se encuentran los pilotes del viejo puente que fue dañado por la corriente del río y desactivado en su uso
- En el puente se concentra la mayoría de la carga internacional entre ambos países (salvo carbón, materiales para la construcción, carne, ganado y caña de azúcar que proveniente de Colombia se procesa en territorio venezolano a escasa distancia de la frontera y que se canaliza por Ureña.
- No existen motivos aparentes para esta división de cargas, salvo la localización de las almacenadoras y la escasa infraestructura disponible por parte de Colombia en Ureña. A esta situación debe añadirse que la aduana Venezolana exige el acompañamiento en custodia de despachos que ingresan por Ureña con destino a las almacenadoras ubicadas en torno a San Antonio

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Simón Bolívar

- En la actualidad no existe la posibilidad de ingresar indistintamente por cualquiera de los puentes que componen el complejo, sin la custodia señalada.
- Si se ingresa por Ureña debido a la falta de infraestructura de un anillo vial que circunvale la zona (como en Colombia) el trazado vial termina desembocando en la calle central de San Antonio.
- El acceso al puente desde Colombia se realiza por el Anillo de Circunvalación a Cúcuta. La carretera tiene dos carriles por sentido. Antes de ingresar la puente se encuentran localizadas, sobre la ruta casetas de control de la DIAN

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS -

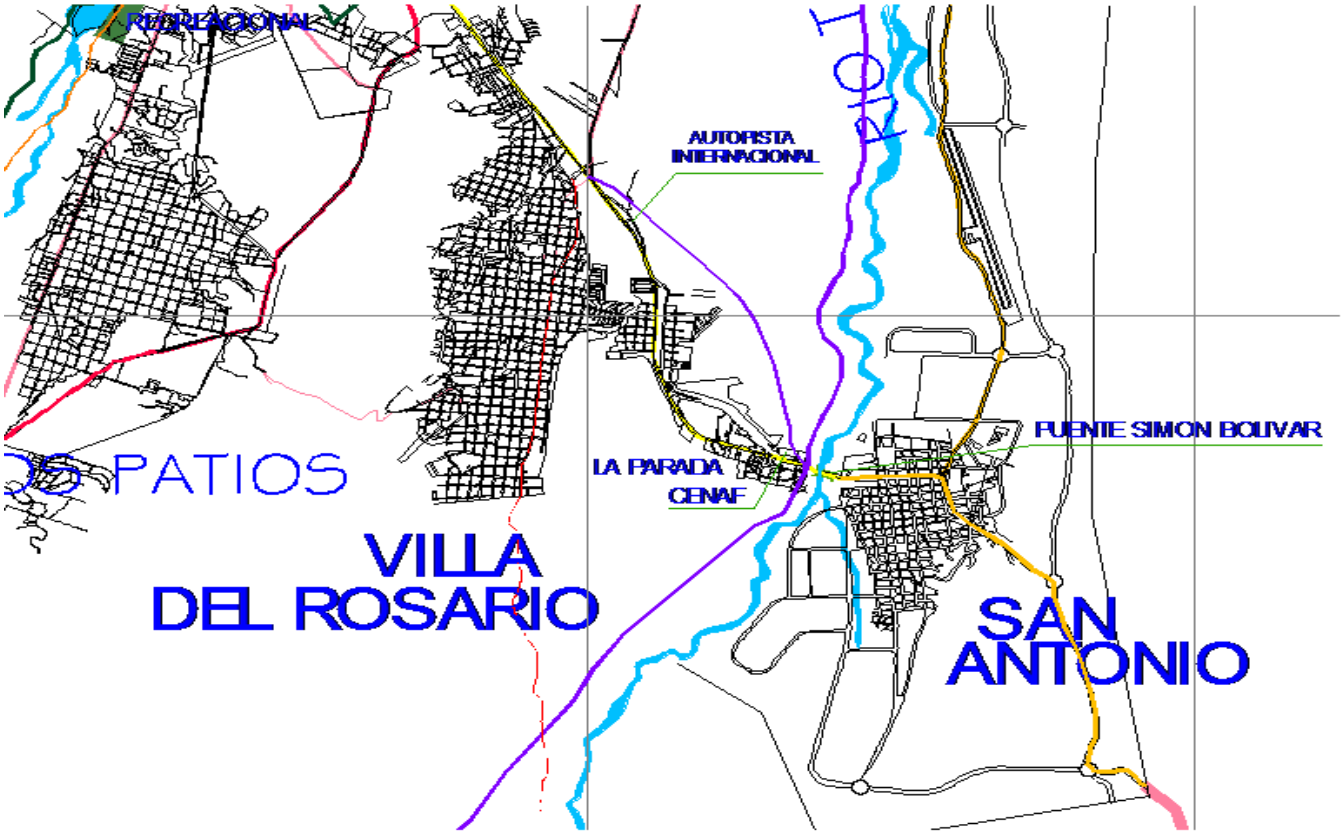
Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Simón Bolívar

- Desde Venezuela, el puente se continúa en la avenida principal de San Antonio, de dos carriles por sentido de marcha, con viviendas y comercios a ambos lados de la traza.
- A escasos metros del puente se encuentran las instalaciones del SENIAT. El edificio está construido en dos alas que se intercomunican por un pasaje elevado, sobre la avenida principal de San Antonio. Debajo de este pasaje, se encuentran sendas dársenas para el control que realiza la Guardia Nacional.
- Las oficinas de Migraciones no forman parte de las instalaciones encontrándose las mismas en el casco urbano de San Antonio a unos 600 metros de las instalaciones de la SENIAT en el puente.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS IRSA

Estado de situación y diagnóstico somero

Ubicación del Puente Simón Bolívar



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Puente Simón Bolívar saturación y comercio ilegal

- Las diferencias sustanciales de precio de algunos artículos y/o la escasez relativa de ellos, genera un intenso flujo de comercio ilegal, que se canaliza fundamentalmente por el Puente Simón Bolívar (Gasolina, alimentos y bebidas) y mediante senderos que permiten el cruce del río.
- El movimiento de personas y vehículos originado en este comercio, conlleva la saturación en los horarios pico del puente Simón Bolívar. Los vehículos, particularmente los que transportan gasolina, hacen varios viajes diarios utilizando el puente
- La saturación de la vía, si bien genera incomodidad y demoras no es la responsable de los extensos tiempos que demanda la consecución de un despacho de carga internacional en esta frontera.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS IRSA

Estado de situación y diagnóstico somero

Puente Simón Bolívar saturación y comercio ilegal

- A más del flujo de vehículos que se verifica en los horarios pico, dos factores contribuyen a tornar más lentos los desplazamientos:
  - En el centro del puente, los automóviles particulares se detienen – impidiendo la circulación – para trasbordar la mercadería que se ingresará ilegalmente en el otro país - a bicicletas acondicionadas que culminan el trayecto de ingreso sin pasar por las dársenas de control
  - La existencia de tráficos Colombia – Colombia (Villa del Rosario a Arauca) en tránsito por Venezuela, que se encuentran excluidos de pasar por las almacenadoras. En algunas horas el flujo de estos camiones completa la capacidad de la pequeña playa disponible en la aduana de Venezuela y la fila de camiones llega a obstruir el tránsito en el puente**.**
- En el primer caso, no existe vigilancia de las autoridades de Venezuela y Colombia en el Puente, que impida el estacionamiento indebido de los vehículos.
- En el segundo, las autoridades venezolanas, estudiaban la alternativa que los tránsitos ingresaran obligatoriamente a las almacenadoras, con el consiguiente incremento de tiempos y costos para estos despachos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Instalaciones de control – San Antonio

- Las instalaciones de control en San Antonio están constituidas principalmente por el Edificio del SENIAT, ubicado a la en la continuación vial del puente Simón Bolívar, que cumple las veces de un CENAF incompleto.
- Las instalaciones son modernas y cuentan con posibilidades de expansión en las zonas aledañas. En algunos caso se trata de terrenos públicos y en otros (mano izquierda saliendo de Venezuela) construcciones privadas.
- Accediendo desde Colombia, el edificio cuenta con una pequeña playa para camiones, donde ingresan los vehículos para cumplimentar los trámites aduaneros antes de su destinación a alguna almacenadota.
- En el edificio, además de del SENIAT, se encuentran ubicadas las agencias de transporte y de Control fitosanitario. Las disponibilidades de espacio y equipamiento de estas agencias es notoriamente inferior a las disponibles por el SENIAT

URSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control – San Antonio

- No existe adecuada integración entre las agencias de Aduana, Transporte y controles fitosanitarios.
- Los controles que ejecuta CADIVI no se encuentran integrados al sistema aduanero. De acuerdo a lo informado por los transportistas estos controles, en el caso de las importaciones, agregan un día de demora a la liberación de los despachos.
- Las migraciones se encuentran localizadas fuera del complejo, en la ciudad de San Antonio.
- Los camiones en lastre no son registrados por la aduana venezolana ni por transporte.
- Las instalaciones de control venezolanas, se completan con las almacenadoras privadas que se encuentran ubicadas en San Antonio próximas al SENIAT. En ellas se cumplen las funciones de un recinto fiscal aduanero.

LRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Organismos de control presentes en San Antonio

- SENIAT (Aduana)
- Secretaría de Transporte
- DIEX (Dirección de Extranjería) fuera de las instalaciones del SENIAT
- SASA (Fitosanitario)
- CADIVI (Control de divisas)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control – Villa del Rosario

- CENAF ubicado, accediendo a Colombia, en la derecha del puente Simón Bolívar
- En el mismo se encuentran localizados todos los organismos de control fronterizo.
- No existe adecuada integración entre las agencias de Aduana y Transporte
- Accediendo de Venezuela, cuenta con una vía diferenciada a la salida del puente para camiones que deben ingresar al CENAF.
- El CENAF cuenta con posibilidades de expansión
- Las instalaciones son apropiadas y cuentan con una playa para el parqueo de camiones y balanza. La ubicación de la playa – posterior a la balanza - no es funcional al circuito que deben realizar los camiones

IDOM - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control – Villa del Rosario

- Los camiones en lastre no son registrados por las agencias de aduana y transporte
- Los camiones que esperan para ingresar a Venezuela, se parquean a la vera de la ruta en espera que el despachante les indique la finalización de los trámites ante la DIAN y la agencia de transporte. Esta situación genera dificultades al tránsito pasante
- Los camiones con destino a Venezuela, no ingresan al CENAF. Entregan la documentación en las casetas de control ubicadas a la entrada del puente y continúan viaje a Venezuela. Esta detención contribuye a la congestión de la vía de acceso.

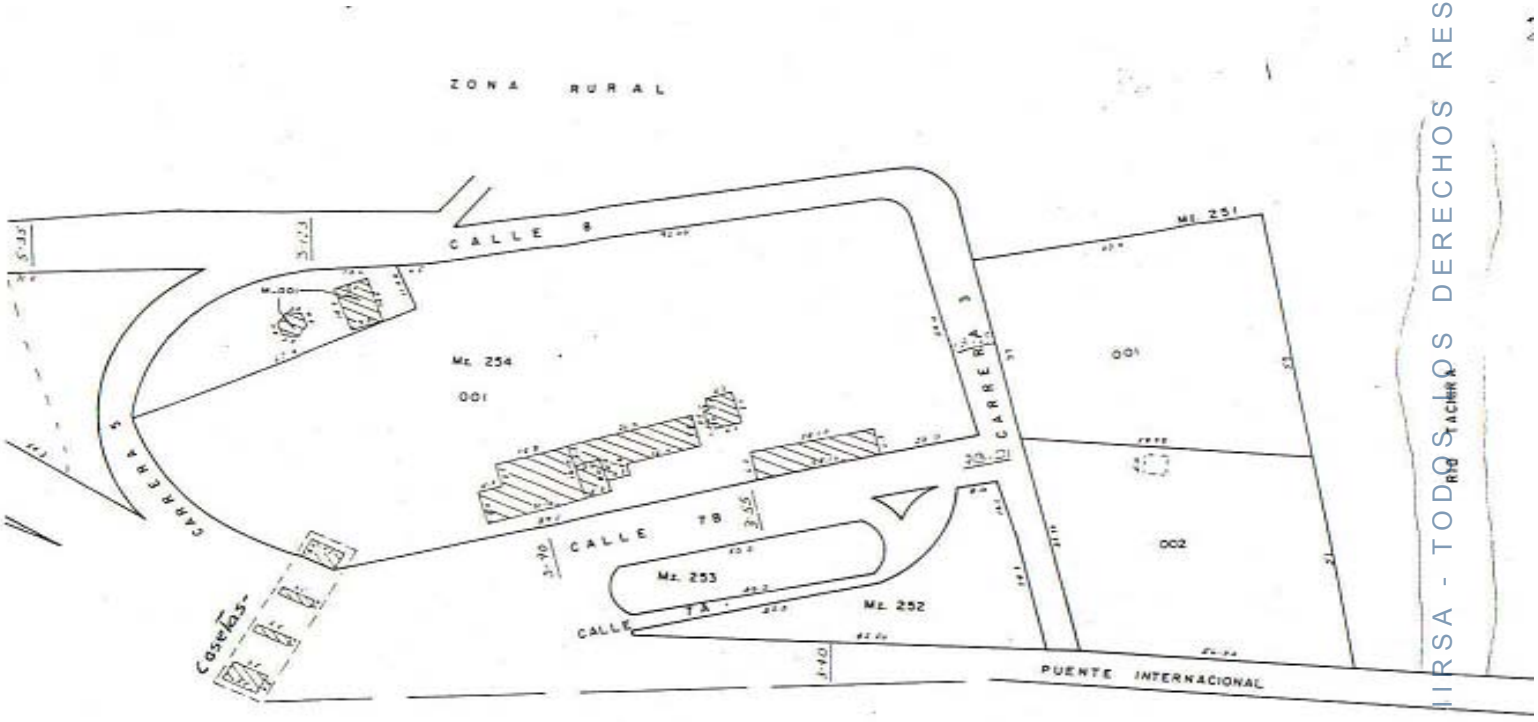
TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IRD

Estado de situación y diagnóstico somero
Organismos de control en Villa del Rosario

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control – Villa del Rosario



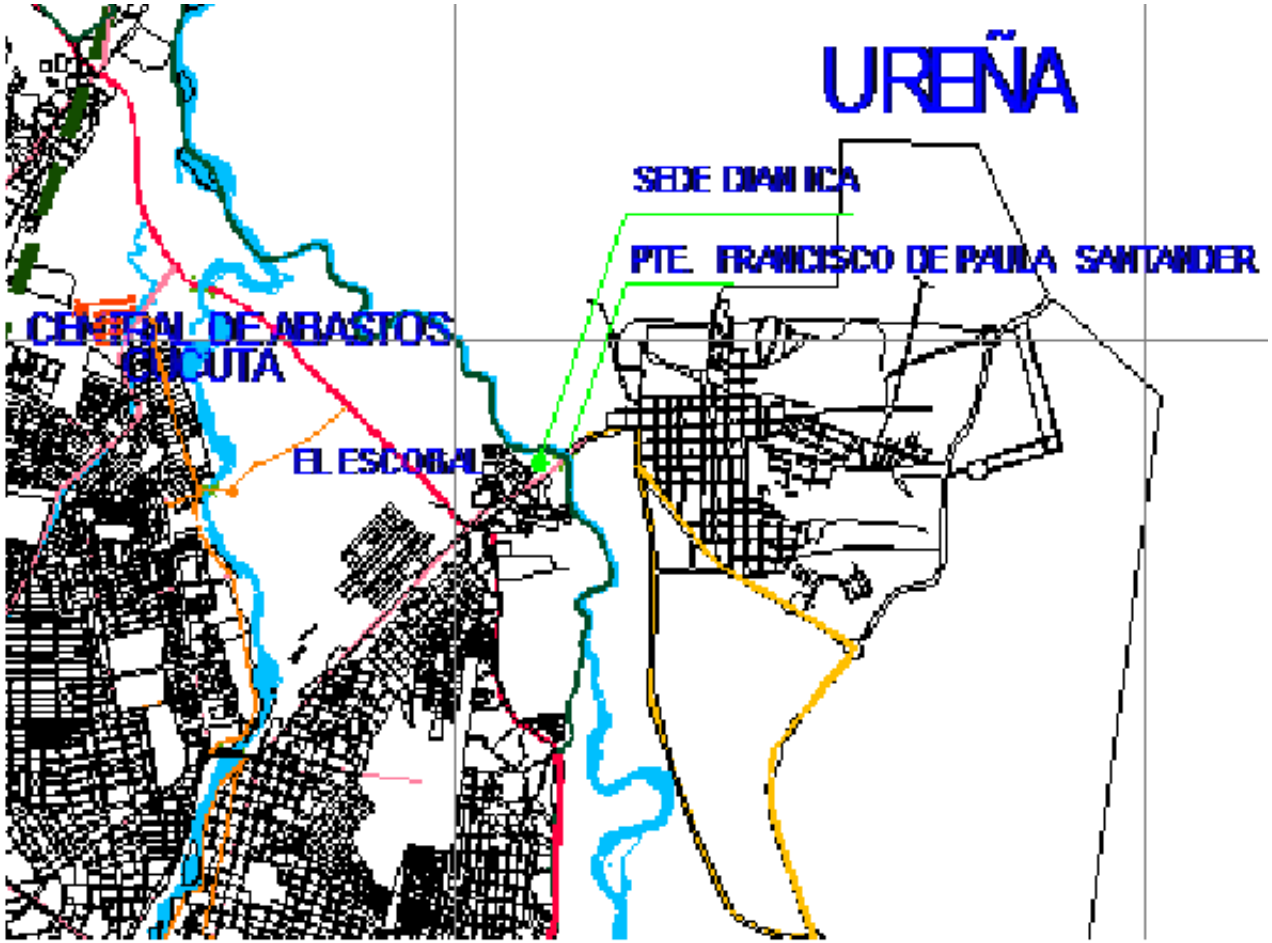
CIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Francisco de Paula Santander

- El puente Paula Santander es la segunda vía de comunicación en importancia entre Cúcuta – Ureña y San Antonio
- Por el se canalizan principalmente despachos de carbón, materiales para la construcción y caña de azúcar (que proveniente de Colombia se procesa en territorio venezolano a escasa distancia de la frontera)
- El tránsito vecinal fronterizo es mucho menor que el verificado en el Puente Simón Bolívar. No hay en general congestión de la vía.
- Por Colombia se accede al puente por el anillo vial que circunvala la ciudad
- Por Venezuela se accede desde el municipio de Ureña con conexión vial a San Antonio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Francisco de Paula Santander



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control Ureña – Pte. Paula Santander

- En el lado venezolano, se encuentran las modernas instalaciones del SENIAT, donde también se desempeñan los funcionarios de control fitosanitario.
- Se trata de una zona con muchas facilidades para eventuales ampliaciones.
- Las instalaciones colombianas, se encuentran a la vera del mismo puente y en ellas se encuentran funcionarios de la DIAN y el ICA.
- Las instalaciones son absolutamente precarias y carentes de todo equipamiento.
- No existen posibilidades de ampliación

INSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Ureña – Puente Paula Santander - Organismos

En Venezuela:

- SENIAT
- SASA (Parcialmente)

En Colombia

- DIAN
- ICA

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control Cúcuta

- En la ciudad de Cúcuta se encuentran la sede de la DIAN, el ICA y las almacenadoras privadas donde se verifican los despachos de importación y se materializan las exportaciones con origen / destino en Venezuela, salvo aquellas importaciones que se realizan al amparo de la figura de tránsito aduanero, escasamente utilizada en esta frontera (entre 9 a 15 operaciones diarias).

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Unión

- Ubicado a XXX Km. al norte del puente Paula Santander, se trata de una infraestructura precaria que sólo permite el paso de camiones de pequeño porte.
- Por el mismo se canaliza, parte del carbón colombiano con destino a terceros países que circulan en tránsito por Venezuela y en sentido contrario productos perecederos
- Existe un proyecto en estado avanzado de desarrollo de nueva conexión física en Guarumito – La Fría, que permitiría la salida del carbón en vehículos de gran porte.
- Esta alternativa contempla la construcción y operación de un CEBAF único

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- Los procesos de control de cargas generan demoras imputables a una serie de causas, fundamentalmente las vinculadas al funcionamiento del sistema adoptado.
- Existencia de tantos “recintos fiscales” como almacenes autorizados se verifican tanto en Colombia como en Venezuela. Esta dispersión obliga al constante desplazamiento de funcionarios de control para las verificaciones in situ que sean necesarias, incluso la presencia – en el caso de Venezuela – de la Guardia Nacional (en su rol de policía aduanera) para autorizar la salida de los vehículos de las almacenadoras
- En el caso de productos de cuidado personal o alimenticios las solicitudes de verificación, se cursan en un momento de día y son satisfechas luego de varias horas o en el día siguiente

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Procesos de control y demoras en frontera

- La Intervención de CADIVI en las importaciones venezolanas para las cuales se ha tramitado su pago en dólares, muestra escasa integración con el sistema informático aduanero y generan tiempos y costos evitables. Las solicitudes las reciben diariamente hasta las 11: 30 a.m., para luego hacer la inspección al día siguiente, generándose un acta de inspección que no es entregada en el momento lo que conlleva trabas en las operaciones.
- Si bien los organismos tienen una horario formal de atención, las verificaciones se dejan de realizar antes de completado el mismo y son postergadas para el día siguiente.
- La llegada del camión en un horario oportuno del día puede implicar una reducción de medio día en la liberación de los despachos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Síntesis de aspectos destacables

- El comercio bilateral entre Colombia y Venezuela, se canaliza mayoritariamente por vía terrestre, aunque las restricciones en materia de trasbordo normativo y preventivo vigentes, han reducido en el último quinquenio la participación relativa del modo.
- Por el sistema Cúcuta – San Antonio – Ureña se canaliza aproximadamente el 60% de comercio bilateral carretero. A esta cifra debe añadirse los despachos Colombia – Colombia que se verifican en esta frontera y los despachos de carbón colombiano a terceros países vía Venezuela.
- Por volumen de cargas transportados el sistema constituye uno de los principales pasos de frontera de Sudamérica

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proyectos favorables a la integración

Se ha tomado nota de una serie de proyectos que marcan la voluntad política de los países hacia una mayor integración física y funcional. Entre ellos destacan:

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- El sistema CU-SA-UR es uno de los que registra mayor demora en Sudamérica para la consecución del comercio internacional.
- Los controles en frontera no se encuentran integrados binacionalmente. Los controles nacionales, salvo en el caso del CENAF colombiano Villa del Rosario, tampoco.
- Las instalaciones del SENIAT en el puente Simón Bolívar cumplen las veces de un CENAF incompleto. Migraciones se encuentra fuera de las instalaciones a varias cuadras del complejo.

TRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- La mayoría de las cargas se canalizan por el Puente Simón Bolívar. Los despachos por el puente Paula Santander involucran principalmente a caña de azúcar, carbón y materiales para la construcción.
- Existe una intensa vinculación entre las poblaciones de CU-SA-UR, que utilizan mayoritariamente el Puente Simón Bolívar para sus desplazamientos. No existe control migratorio para el Tránsito Vecinal Fronterizo.
- Los diferenciales de precios y la escasez relativa de productos genera un intenso flujo de comercio ilegal (gasolina, alimentos, bebidas, etc.) en el puente y vías secundarias aledañas.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- En las horas de pico, producto del comercio ilegal y del flujo natural del paso, el puente Simón Bolívar se encuentra severamente congestionado.
- No existen controles de las autoridades nacionales de los países para evitar el comercio ilegal que se desplaza por el puente.
- No resulta posible utilizar indistintamente cualquiera de los puentes del sistema para canalizar los despachos, salvo hacerlo con acompañamiento aduanero en custodia.
- La vialidad, en el lado venezolano carece de un anillo vial – a similitud de Cúcuta – que evite el paso de transporte pesado por la ciudad.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- El CENAF de Villa del Rosario y las instalaciones del SENIAT en San Antonio cuentan con posibilidades de expansión.
- Las instalaciones de control de Colombia en Ureña, son muy precarias y no cuentan con posibilidades de expansión. Las del SENIAT en Ureña son modernas y cuenta con espacio disponible para un desarrollo mayor.
- La concreción de la ZIF en el área Norte de Santander (Colombia) –Táchira (Venezuela) incrementará los movimientos de bienes y personas en la zona de influencia del Sistema.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- La concreción del proyecto de Puente en Guarumito – La Fría, generará una drástica disminución de los despachos de carbón que utilizan actualmente Ureña y eventualmente de otros productos.
- Con un adecuado control de las actividades ilegales que contribuyen a saturar el Puente Simón Bolívar en las horas pico, a priori la infraestructura de vinculación existente, si bien ajustada, no resulta insuficiente para absorber el flujo de cargas y de pasajeros que se verifica en el complejo fronterizo.
- A ello debe añadirse el ya señalado impacto del nuevo puente Guarumito – La Fría y el efecto que sobre la demanda de transporte de carga que hoy utiliza el sistema, tendría la eventual concreción de la Carretera Marginal de la Selva.

IIRSA – TODOS LOS DERECHOS RESERVADO

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- Los tránsitos Colombia – Colombia obstaculizan la circulación del puente debido a la falta de espacio para el estacionamiento en el SENIAT de San Antonio.
- Los camiones en espera para atravesar la frontera rumbo a Venezuela se parquean en espacios públicos a la vera de la ruta en condiciones precarias.
- Los tiempos de demora en Cúcuta- Villa del Rosario – San Antonio, alcanzan, según lo informado por los transportistas y las encuestas realizadas, a dos o tres días, mientras la congestión en el puente demora el paso en no más de tres horas.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

Contribuyen a esta formación de tiempos, además de las cuestiones inherentes al funcionamiento, las restricciones al transporte internacional imperante, las actuaciones de la agencia de control de cambios, la existencia de un número importante de almacenadoras y las diferencias entre horarios reales y virtuales de atención de las agencias de control.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- Existe la voluntad política de los gobiernos de avanzar en niveles creciente de integración en materia de controles fronterizos.

- Clara evidencia de la misma, es la inclusión, a solicitud de los países, del complejo fronterizo Cúcuta – San Antonio – Ureña en el Programa de Proyectos Piloto, con el objeto de recrear en el mismo las características esenciales del Paso Deseable y en particular la integración física y funcional de los controles.

IIRSA FONDO LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

Asimismo, esta voluntad está presente, entre otros, en los antecedentes de estudios para la implementación de un CEBAF en Paraguachón, los esfuerzos de la Mesa de Trabajo Binacional Colombo-Venezolana sobre Transporte Internacional por Carretera, los avances en el proyecto de nueva vinculación en Guarumito y el desarrollo de una Zona de Integración Fronteriza en la zona Norte de Santander – Táchira.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- El sistema CU-SA-UR presenta aspectos físicos que tornan factible la integración física y funcional de los controles bajo cualquiera de las modalidades previstas en la normativa aplicable.

- La integración de los controles no colisiona en forma alguna con el concepto de SOBERANIA, aunque se opte por la alternativa de un solo CEBAF en el territorio de uno de los países.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

1. Ideas rectoras consideradas para la definición de alternativas
2. Medidas de corto plazo y bajo costo consistentes con las alternativas de organización de controles integrados que se proponen.
3. Criterios relativos a la organización de los controles integrados y otros aspectos dirigidos a mejorar la eficiencia del sistema, comunes a todas las alternativas.
4. Propuestas de organización física elaboradas para el sistema fronterizo, consistentes dos alternativas básicas, la primera de ellas con tres variantes posibles.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS -

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Recrear en el sistema fronterizo las características que definen al paso deseable y posible para la Región, las cuales se encuentra íntegramente incluidas en la normativa CAN referida a los CEBAF.
- Avanzar en forma paulatina al levantamiento de las restricciones imperantes en materia de trasbordos obligatorios.
- Las instalaciones de control colombianas en el puente Paula Santander son insuficientes y no cuentan con posibilidades de expansión, por lo que cualquiera de las alternativas debe prever su relocalización.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Bajo cualquiera de las alternativas propuestas, la construcción de la nueva vinculación en Guarumito – La Fría debe contemplar la instalación de un CEBAF único.
- Con el objeto de que el proyecto sea consistente con la nueva organización de los controles surgida de la integración binacional y adecuado a las pautas operativas que deriven de la misma, toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de áreas de control integrados (CEBAF) debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a:
    - Proceso + Infraestructura + Operación

ESTUDIOS DE CASOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Podrá diseñarse un desarrollo secuencial del proyecto para la alternativa seleccionada, donde objetivos parciales puedan alcanzarse sucesivamente, que permita avanzar en las medidas factibles de implementar en el corto plazo y en aquellas que demandan un horizonte temporal mayor para su realización (necesidad de estudios previos, emprendimientos binacionales, etc.)

- Aunque se trate de una condición no siempre necesaria para las distintas alternativas que se presentan, se debería avanzar en los estudios que permitan la realización del anillo vial que circunde a San Antonio

IRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Ideas rectoras para el sistema

- Las alternativas que incluyen nueva infraestructura de vinculación, deberían validarse con estudios que permitan cuantificar la demanda futura de cargas y pasajeros dirigida al sistema fronterizo.
- 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 de los procesos.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Medidas de corto plazo

- Posibilidad de utilizar en forma indistinta cualquiera de los puentes del complejo utilizando tecnología disponible para evitar los acompañamientos en custodia de los despachos
- Derivar los tránsitos CO – CO por Ureña
- control policial en el puente Simón Bolívar para evitar la detención de vehículos para la carga y descarga de mercaderías.
- Reducir los controles de la guardia nacional a los vehículos de carga a lo largo de la ruta San Antonio - San Cristóbal
- Localización de los funcionarios colombianos desde el puente Paula Santander a las instalaciones del SENIAT Ureña
- Colocar servicio de migraciones y transporte de ambos países en el Puente Santander.
- Integración de las bases de datos de las agencias nacionales.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
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:
- Secuencia temporal de controles según pares de organismos específicos afines
- Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitación de los datos y asegurar su congruencia
- Controles no intrusivos a pasajeros
- En el caso que se deseen implementar controles del TVF y/o controles fitosanitarios a los pasajeros y/o controles de los vehículos de carga en lastre, deberán habilitarse procedimientos particulares para asegurar la fluidez de las intervenciones

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en 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/CPIC /DTI
- 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 medio de transporte, haciéndose solo el chequeo - o comparación - entre documentos de las personas y la información ya ingresada.
- Prever espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (incompletitud de documentación; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones)
- Diseñar, 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 .

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - ISO -

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

Dotaciones de personal

- A efectos de reducir los tiempos medios para la liberación de los despachos, las cantidades de agentes dedicados a la verificación en las almacenadoras, debería incrementarse. Adicionalmente puede pensarse en dotaciones fijas en las almacenadoras que concentren la mayor cantidad de despachos y/o en aquellas que por su especialización en productos que requieran mayor control físico.
- Similar comentario vale para las verificaciones que realiza CADIVI.

CORSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

Horarios de atención

- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal en que se habiliten las instalaciones de control integrado

Sistema de control de gestión

- Implementación 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 frontera

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Propuesta general de mejoras en procesos de control

- Integración entre los organismos nacionales
- Conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus matrices
- Interconexión de las bases de datos de las agencias de transporte, fitosanitarios y aduana, debidamente actualizadas.
- Utilización del sistema informático aduanero venezolano por parte de CADIVI
- Implementación de Coordinación de los CEBAF / Consejo Consultivo con Usuarios Privados

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Propuesta general de mejoras en procesos de control

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante I

- **CEBAF YUXTAPUESTO EN VILLA DEL ROSARIO – SAN ANTONIO**
  - Criterio país de entrada, país sede de los controles
  - Redefinición de las instalaciones del SENIAT en Venezuela y el CENAF de Villa del Rosario en Colombia.
  - Ubicación de las migraciones Venezolanas en el CEBAF
- **CEBAF UNICO EN UREÑA**
  - Instalaciones actuales del SENIAT en Ureña
  - Localización de migraciones binacionales en el CEBAF
- **CEBAF ÚNICO EN GUARUMITO – LA FRÍA**

UNOPS - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante I (Cont.)

ASPECTOS SECUNDARIOS A ANALIZAR

- Eventual construcción del anillo vial San Antonio – Ureña
- Factibilidad de utilizar en forma indistinta cualquiera de los puentes para canalizar los despachos
- Control policial en el puente Simón Bolívar para mejorar la fluidez y evitar ilícitos
- Canalizar los despachos Colombia – Colombia en tránsito por Venezuela por UREÑA
- Control informatizado del TVF
- Controles fitosanitarios a pasajeros
- Control de camiones en lastre

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles
Alternativa Básica I – Variante I (Cont.)

Fortalezas

- Posibilidad de implementar el CEBAF de Ureña en el Corto Plazo
- Aprovechamiento de la infraestructura disponible
- Liberación de uso de la infraestructura existente por construcción del nuevo vínculo Guarumito – La Fría
- Plazo estimado de realización, de uno a tres años contando la construcción del anillo vial en San Antonio

Debilidades

- Eventual problema de capacidad en el caso de que el comercio por el sistema se incremente en forma significativa

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante II

A los criterios desarrollados en la Variante I se añade:

- Ampliación del PUENTE SIMÓN BOLÍVAR, en un carril por sentido, utilizando la traza del viejo puente.
- Segregar el tráfico de cargas del movimiento de personas en Simón Bolívar.

- Esta variante, puede ser considerada una fase temporal posterior de la Variante I. En tal caso deben tomarse los recaudos para que la construcción de nuevas vías en el Puente Simón Bolívar – ante incrementos de la demanda en el tiempo – resulte compatible con la distribución física adoptada para la infraestructura y accesos

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - CORSA

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante II

Fortalezas

- Con los recaudos de diseño señalados puede ser considerada una fase temporal de la Variante I, en cuyo caso no se adelantarían inversiones (ampliación del Puente) y se lograría una mayor rentabilidad de los recursos aplicados al proyecto
- Todas las fortalezas enunciadas para la variante I
- Resuelve el problema de eventual saturación ante el incremento de los flujos
- Facilita, al segregar los tráficos de cargas y pasajeros, la organización de los controles

Debilidades

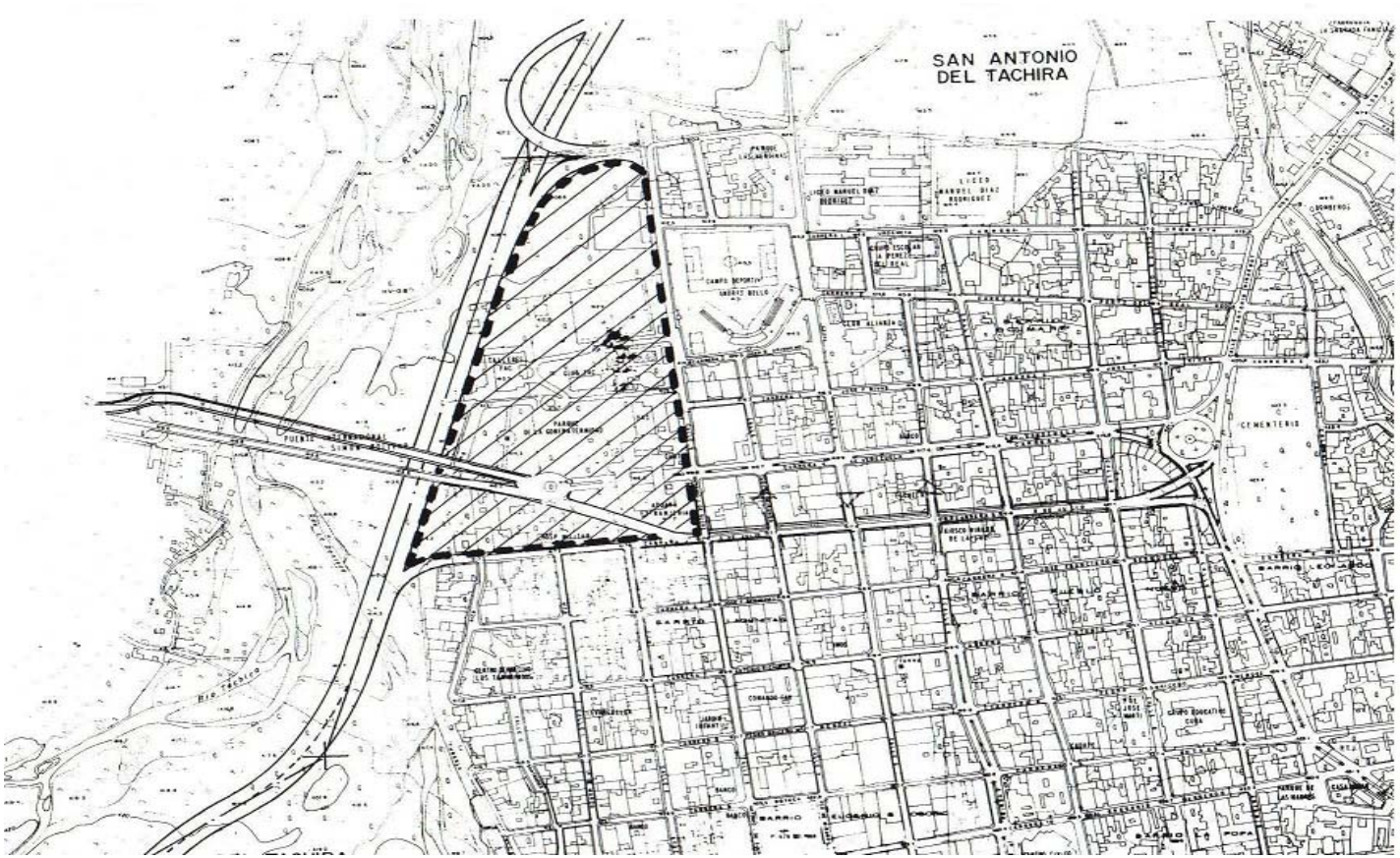
En caso de adoptarse esta Variante en forma independiente:

- Requiere anticipar inversiones
- Mayor plazo de realización por la construcción de infraestructura binacional

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SISTEMA CUCUTA – SAN ANTONIO - UREÑA

Alternativa para ampliación de las instalaciones del SENIAT de San Antonio con doble puente y Anillo Vial



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante III

- Puente Paula Santander exclusivo para cargas y TVF
- CEBAF único en UREÑA (instalaciones actuales del SENIAT) para cargas y pasajeros en caso de optarse por el control del TVF
- Puente Simón Bolívar, exclusivo para pasajeros y TVF
- CEBAF pasajeros único en Actual CENAF de Villa del Rosario.
- CEBAF único en Guarumito – La Fría

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante III

ASPECTOS SECUNDARIOS A ANALIZAR

- Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña
- Control policial en el puente Simón Bolívar para mejorar la fluidez y evitar ilícitos
- Control informatizado del TVF
- Eventuales controles fitosanitarios a pasajeros
- Control de camiones en lastre

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica I – Variante III

Fortalezas

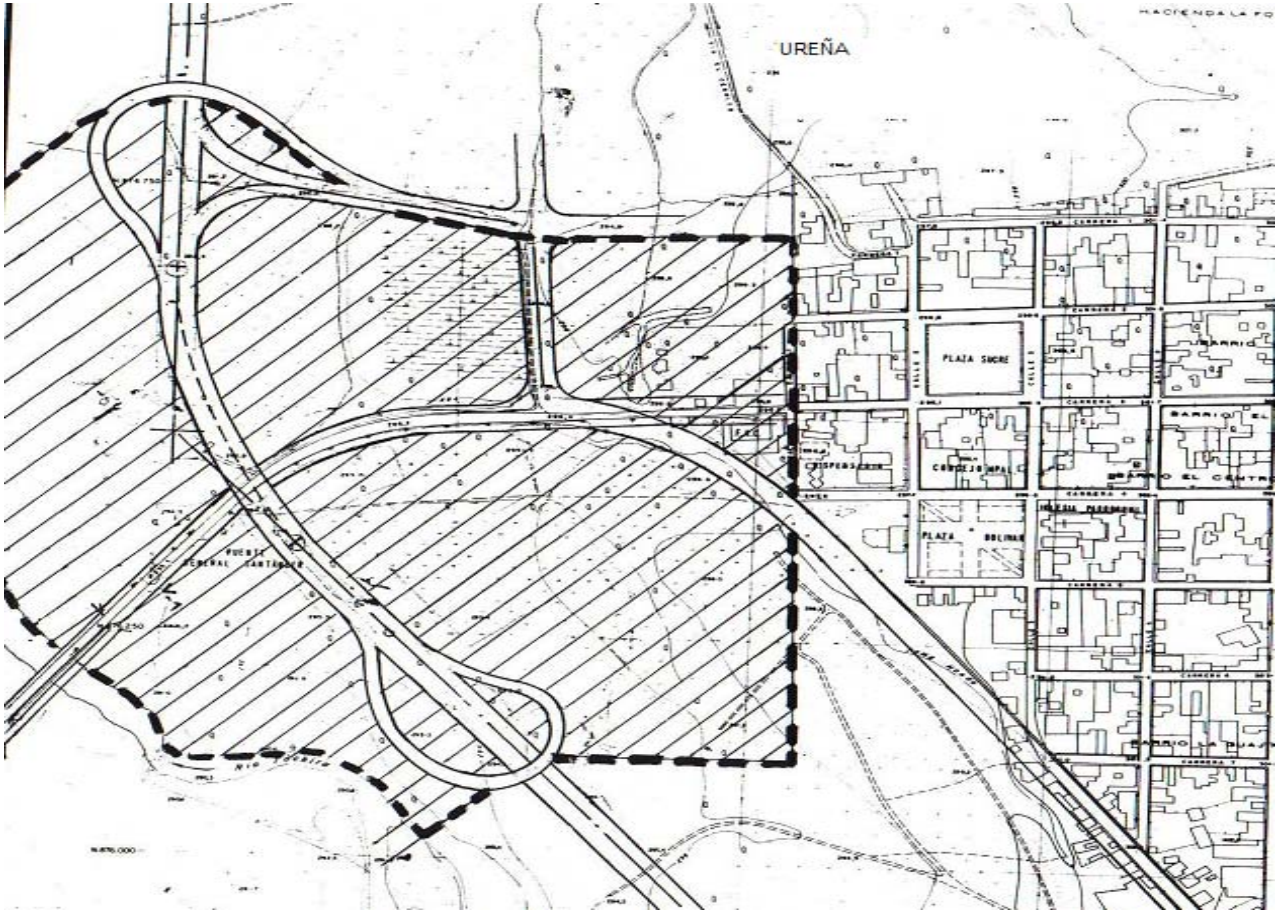
- Infraestructura existente en el SENIAT de Ureña, aunque la misma requeriría eventuales ampliaciones
- Plazo reducido de implementación

Debilidades

- Perdida de valor de uso de las instalaciones del SENIAT en San Antonio
- Ubicación de las almacenadoras en Venezuela
- Eventuales problemas de saturación de la vía ante incrementos muy significativos de los despachos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativa para ampliación de las instalaciones de Ureña con Anillo Vial



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SISTEMA CUCUTA – SAN ANTONIO - UREÑA

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica II

- Construcción de un nuevo puente en TIENDITAS, dedicado con exclusividad a las cargas.
- Posibilidad de participación privada en la provisión de infraestructura a la que se remunera con peaje.
- CEBAF único para cargas en Tienditas (incluye servicio de migraciones)
- CEBAF únicos para pasajeros y TVF en Simón Bolívar (Instalaciones del Actual CENAF)y Ureña (Instalaciones actuales del SENIAT)
- CEBAF único en Guarumito – La Fría
- Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica II

ASPECTOS SECUNDARIOS A ANALIZAR

- Control policial en el puente Simón Bolívar para evitar ilícitos
- Control informatizado del TVF
- Eventuales controles fitosanitarios a pasajeros
- Control de camiones en lastre

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la integración de los controles

Alternativa Básica II

Fortalezas

- Resuelve el problema de vinculación para el transporte de carga y de pasajeros, ante cualquier razonable incremento futuro de la demanda de viajes

Debilidades

- Mayor nivel de inversiones por la construcción del nuevo vínculo y del anillo vial de San Antonio – Ureña
- Mayores plazas de implementación
- Pérdida de valor de uso de las instalaciones existentes del SENIAT en San Antonio

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tareas complementarias

- Elaboración del acuerdo binacional que viabilice la alternativa seleccionada por los países

- Diseño de alternativas normativas y operativas para levantar la restricción de los trasbordos obligatorios en la frontera. Se propone analizar un sistema de cupos que otorgue preeminencia en sus primeros años a los transportadores venezolanos

- Estudio de factibilidad para la construcción del anillo vial San Antonio -Ureña

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tareas complementarias

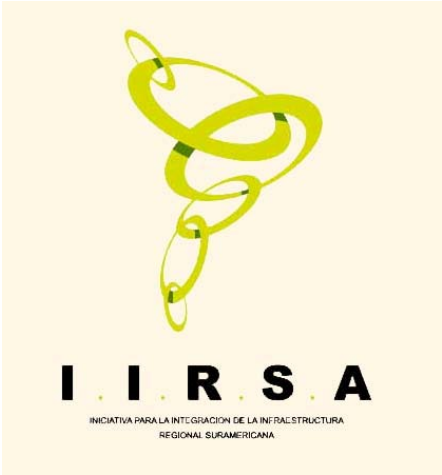
- Estudio para determinar el impacto que sobre el sistema Cúcuta – San Antonio – Ureña, tendrá la construcción del Puente entre Guarumito – La Fría.
- Estudios complementarios a la alternativa seleccionada (organización de procesos, intercomunicación de sistemas informáticos, anteproyecto de la infraestructura necesaria, etc.)
- Preparación de un eventual documento para solicitud de asistencia técnica y financiera para el proyecto
- Factibilidad técnico – económica de la alternativa seleccionada

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA

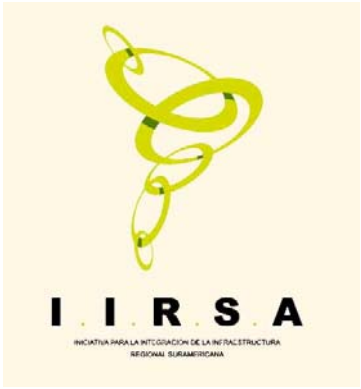


IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



Fase II – Etapa II

Cúcuta – San Antonio - Ureña

Recomendaciones Consensuadas

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Programa de Proyectos Piloto
Índice Temático General

- **Contexto general y antecedentes**
- **Estado de situación y diagnóstico somero**
- **Integración binacional de los controles e infraestructura en los CEBAF**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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, 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 verifica en los pasos de frontera.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

Por que mejorar el funcionamiento de los pasos?

- Beneficio para los pasajeros.
- Reducción de los costos generalizados de transporte y, de transferirse a precios, beneficio para los consumidores de los productos comerciados.
- Incremento en la competitividad de las producciones nacionales.
- Mayor transparencia y calidad en los controles que garanticen la integridad de las políticas fiscales, sanitarias y de seguridad.
- Incremento de eficiencia en la gestión pública que promueve un comportamiento similar en los agentes privados.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IIRSA

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 cambios en la normativa vigente; sólo disposición política y capacidad de gestión para implementarlos

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - Elementos constitutivos

- 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 a 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;

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes
Paso deseable - Elementos constitutivos

- 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

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Contexto general y antecedentes

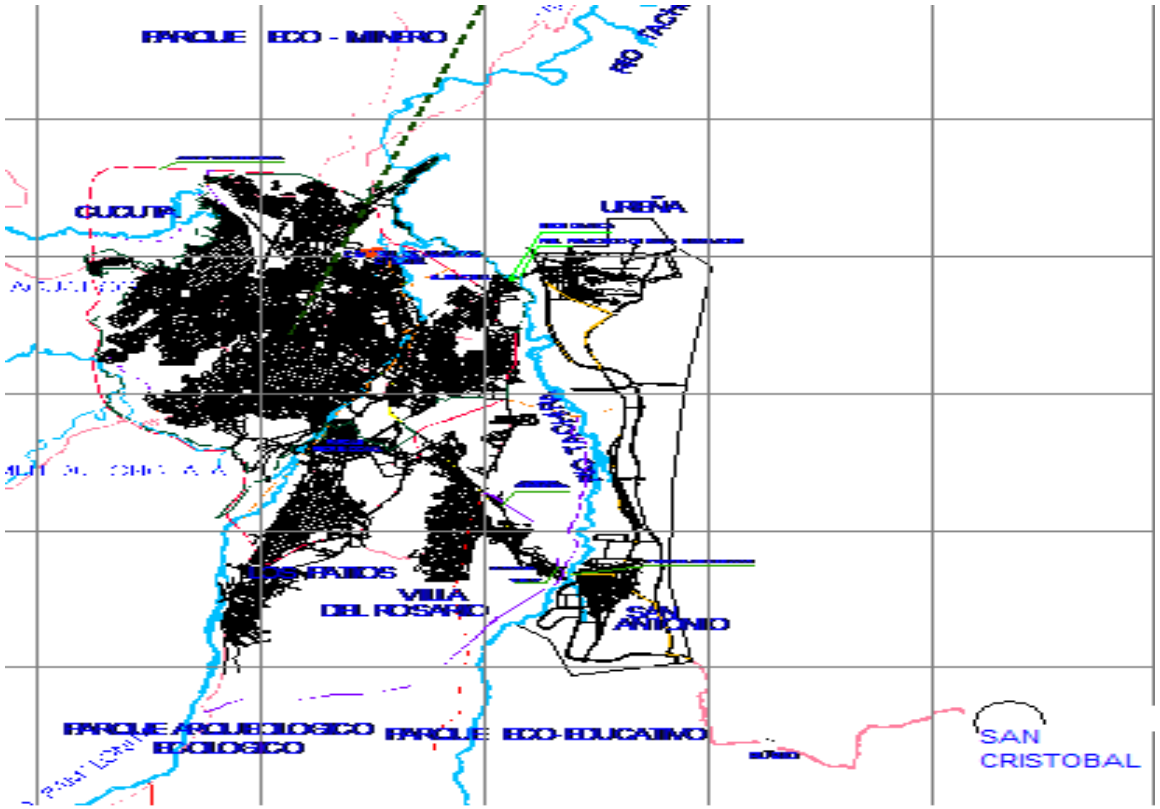
La integración física y funcional de los controles

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
- Generar una homogeneidad de los procesos aplicados y una mayor interdependencia entre los organismos de ambos países que redunde en mejoras en el control y evite costos innecesarios
- Homogeneizar la calidad de las prestaciones de los distintos servicios que participan en el control
- Dar cumplimiento a la normativa supranacional vigente
- Generar nuevas concreciones prácticas en materia de integración

ITSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Plano general Cúcuta – San Antonio – Ureña



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Plano general de la zona de influencia del Sistema

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Integración de los controles y normativa CAN de transporte

- En el sistema CU-SA-UR no se verifica integración binacional de los controles, bajo cualquiera de sus formas

- En Villa del Rosario, funciona un CENAF limitado

- Se incumple la normativa andina en materia de transporte Internacional al establecer el transbordo obligatoria en frontera en Venezuela

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

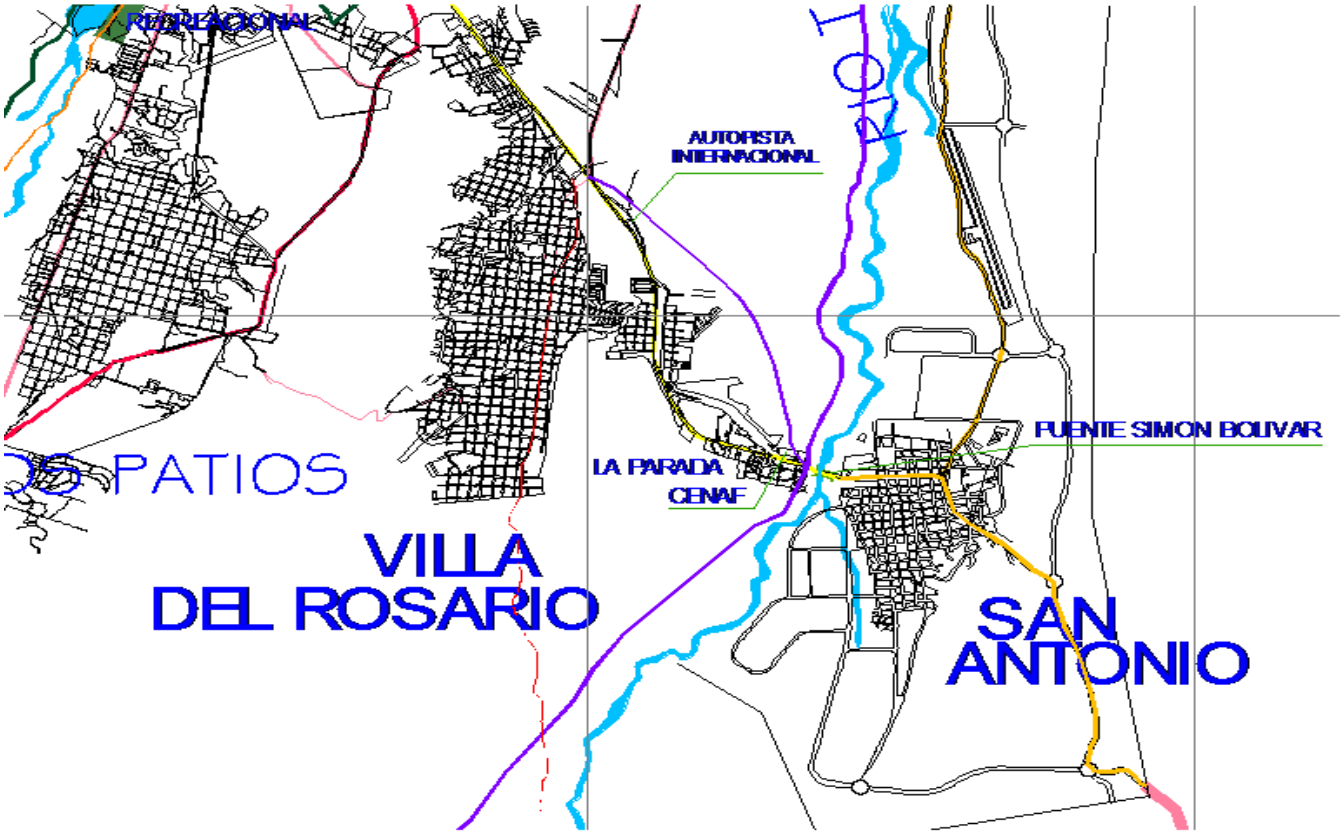
Actividad generada por las poblaciones aledañas

- Existe una gran integración en las actividades económico – sociales entre los habitantes de Cúcuta – Villa del Rosario – San Antonio – Ureña.
- Una buena parte de los ciudadanos colombianos de Cúcuta cuenta también con documentación expedida por el Gobierno de Venezuela.
- No existe control completo del tráfico vecinal fronterizo, excepto controles al azar por el contrabando y paso irregular de la gasolina a Colombia
- Los pasajeros sólo deben realizar migraciones cuando su destino excede los límites de Cúcuta o San Antonio

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

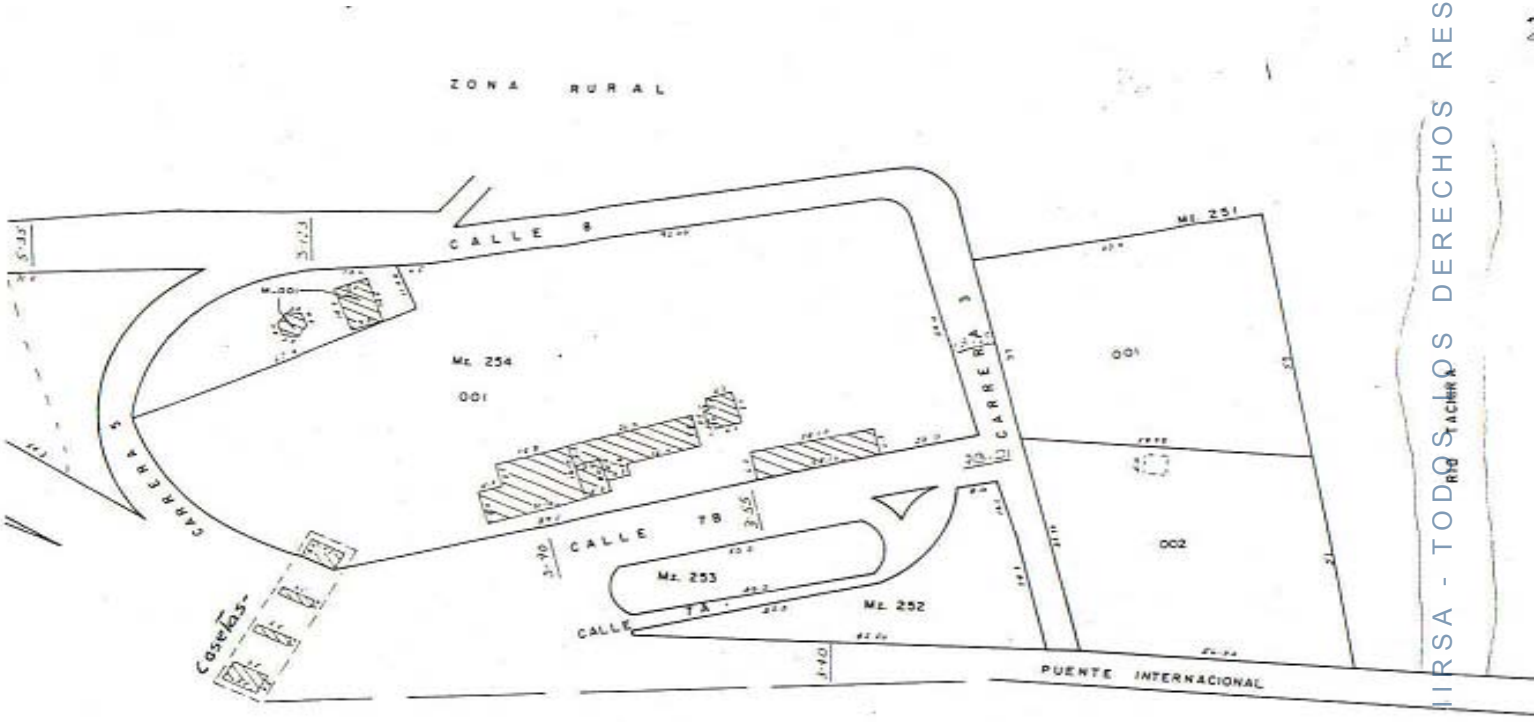
Estado de situación y diagnóstico somero

Ubicación del Puente Simón Bolívar



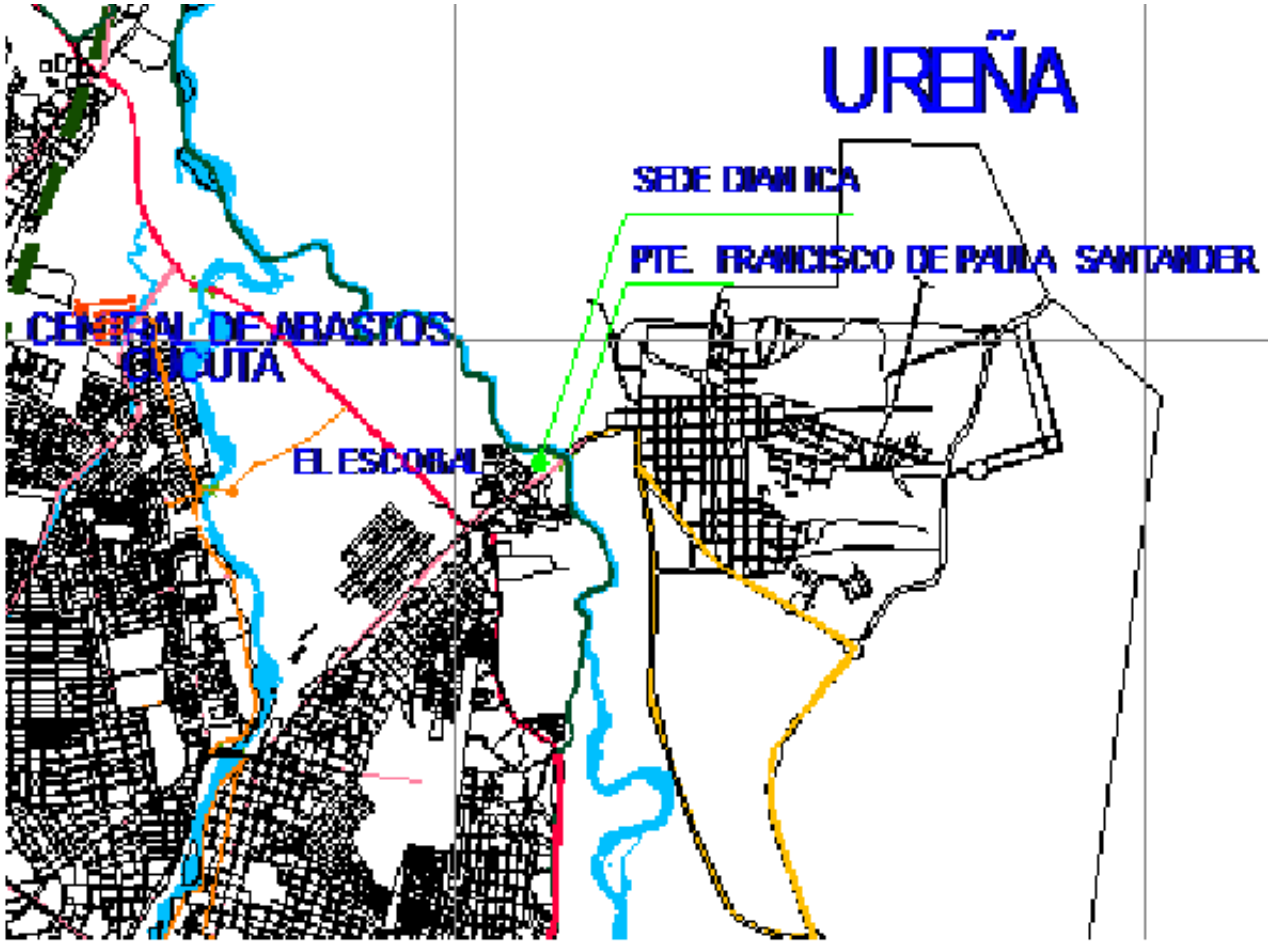
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Instalaciones de control – Villa del Rosario



CIIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Puente Francisco de Paula Santander



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- En las horas pico, producto del comercio ilegal y del flujo natural del paso, el puente Simón Bolívar se encuentra severamente congestionado.
- No existen controles adecuados de las autoridades nacionales de los países para evitar el comercio ilegal que se desplaza por el puente.
- No resulta posible utilizar indistintamente cualquiera de los puentes del sistema para canalizar los despachos, salvo hacerlo con acompañamiento aduanero en custodia.
- La vialidad, en el lado venezolano carece de un anillo vial – a similitud de Cúcuta – que evite el paso de transporte pesado por la ciudad.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- El CENAF de Villa del Rosario y las instalaciones del SENIAT en San Antonio cuentan con algunas posibilidades de expansión.
- Las instalaciones de control de Colombia en El Escobal, son muy precarias y no cuentan con posibilidades de expansión. Las del SENIAT, en Ureña, son modernas y cuenta con espacio disponible para un desarrollo mayor.
- La concreción efectiva de la ZIF en el área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela) incrementará los movimientos de bienes y personas en la zona de influencia del Sistema.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- La concreción del proyecto de Puente en Guarumito – La Fría, generará una drástica disminución de los despachos de carbón que utilizan actualmente Ureña y, eventualmente, de otros productos.
- Con un adecuado control de las actividades ilegales y una política activa y racional del tránsito en las cabeceras del puente Simón Bolívar, que contribuyen a saturar al mismo en las horas pico, a priori la infraestructura de vinculación existente, permitirá mejorar el flujo de cargas y de pasajeros que se verifica en el complejo fronterizo.
- El crecimiento del comercio colombo-venezolana podría saturar y afectar la infraestructura que utiliza el sistema, que se atenuara con la eventual concreción de la Carretera Marginal de la Selva.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - IRSA

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- Los tránsitos Colombia – Colombia contribuyen a obstaculizar la circulación del puente debido a la falta de espacio para el estacionamiento en el SENIAT de San Antonio.
- Los camiones en espera para atravesar la frontera rumbo a Venezuela se parquean en espacios públicos a la vera de la ruta en condiciones precarias y lugares inadecuados.
- Los tiempos de demora en Cúcuta- Villa del Rosario – San Antonio, alcanzan, según lo informado por los transportistas y las encuestas realizadas, a dos o tres días, mientras la congestión en el puente demora el paso en no más de tres horas.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

Contribuyen a esta formación de tiempos, además de las cuestiones inherentes al funcionamiento, las restricciones al transporte internacional imperante, las actuaciones de la agencia de control de cambios, la operatoria fiscal delegada a las almacenadoras que existen en gran número, y las diferencias entre horarios reales y virtuales de atención de las agencias de control.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- Existe la voluntad política de los gobiernos de avanzar en niveles creciente de integración en materia de controles fronterizos.

- Clara evidencia de la misma, es la inclusión, a solicitud de los países, del complejo fronterizo Cúcuta – San Antonio – Ureña en el Programa de Proyectos Piloto, con el objeto de recrear en el mismo las características esenciales del Paso Deseable y en particular la integración física y funcional de los controles.

IIRSA LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

Asimismo, esta voluntad está presente, entre otros, en los antecedentes de estudios para la implementación de un CEBAF en Paraguachón, los esfuerzos de la Mesa de Trabajo Binacional Colombo-Venezolana sobre Transporte Internacional por Carretera, los avances en el proyecto de nueva vinculación vial entre Agua Clara-Guarumito-La Fría y el desarrollo de una Zona de Integración Fronteriza entre Norte de Santander – Táchira.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero
Síntesis de aspectos salientes

- El sistema CU-SA-UR presenta aspectos físicos que tornan factible la integración física y funcional de los controles bajo cualquiera de las modalidades previstas en la normativa aplicable.

- La integración de los controles no colisiona en forma alguna con el concepto de SOBERANIA, aunque se opte por la alternativa de un solo CEBAF en el territorio de uno de los países.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Integración Binacional de los controles e infraestructura en los CEBAF: Contenido

1. Ideas Rectoras para el sistema.
2. Recomendaciones de implementación inmediata.
3. Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema.
4. Propuestas de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- Recrear en el sistema fronterizo las características que definen al paso deseable y posible para la Región, las cuales se encuentra íntegramente incluidas en la normativa CAN referida a los CEBAF.

- Avanzar en forma paulatina al levantamiento de las restricciones imperantes en materia de trasbordos obligatorios.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- Los CEBAF pueden clasificarse según modalidad o tipo de usuario en:

  a. Controles para Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).

  b. Controles para Pasajeros Internacionales o que tienen destino una localidad lejana a la zona de influencia del paso de frontera.

  c. Controles para Cargas Internacionales (exportación, importación o en tránsito) que incluye vehículo, conductor y mercancía.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- Los CEBAF pueden clasificarse según la direccionalidad del flujo bajo control en:

a. Controles Bidireccionales o de cabecera única.

b. Controles Unidireccionales o de doble cabecera (normalmente con el criterio país de entrada = país sede del CEBAF).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- A través del proceso evolutivo de un CEBAF, pueden reconocerse distintos grados de profundidad en la integración de los controles:

a. Controles por País en un mismo recinto físico

b. Controles del País de Salida y del País de Entrada realizado con la misma secuencia entre sus organismos

c. Secuencialidad inmediata entre organismos afines del País de Salida y del País de Entrada

d. Simultaneidad de las intervenciones de los funcionarios técnicas

e. Reconocimiento recíproco de las intervenciones de los funcionarios técnicos

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- El concepto de integración de controles requiere, coincidente con la definición de CEBAF, la centralización en un puerto terrestre de todas las actividades de los organismos que ejercen control en el paso.

- No hacerlo así implicaría, para los organismos de control del país huésped, replicar la descentralización de los puntos de control que hoy tienen los organismos de control del país sede.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- Con el objeto de que el proyecto sea consistente con la nueva organización de los controles surgida de la integración binacional y adecuado a las pautas operativas que deriven de la misma, toda alternativa de relocalización de alguno de los procesos de control físico y/o de establecimiento de áreas de control integrados (CEBAF) debe contemplar, en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a:

Proceso + Operación + Infraestructura

Ideas Rectoras para el sistema

- Bajo cualquiera de las alternativas propuestas, el nuevo paso fronterizo de la carretera Guarumito–La Fría debe contemplar la instalación de un CEBAF único de carga.

- Las instalaciones de control colombianas en el puente Francisco de Paula Santander son insuficientes y no cuentan con posibilidades de expansión, por lo que cualquiera de las alternativas debe prever su relocalización.

- Es condición necesaria avanzar en los estudios que permitan la realización del anillo vial entre San Antonio y Ureña a mediano plazo, especialmente teniendo en cuenta el futuro desarrollo de la ZIF Norte de Santander-Táchira.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS - CAF

Ideas Rectoras para el sistema

- Dada la reciente aprobación de la Zona de Integración Fronteriza – ZIF entre un número importante de municipios del Departamento de Norte de Santander en Colombia y el Estado Táchira de Venezuela, se debería evaluar el impacto sobre la demanda de circulación de vehículos y personas en todo su ámbito geográfico, en particular sobre los Pasos de Frontera, sus rutas de acceso y sobre la red vial principal en el corto, mediano y largo plazo

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ideas Rectoras para el sistema

- Las alternativas que incluyen nueva infraestructura de vinculación, deberían validarse con estudios que permitan cuantificar la demanda futura de cargas y pasajeros dirigida al sistema fronterizo.
- Los costos asociados a las propuestas esbozadas deberán ser determinados en función de las modificaciones en las instalaciones existentes, las eventuales expropiaciones que resulten necesarias, las nuevas obras de infraestructura, el equipamiento y sistemas informáticos necesarios y las tareas que demande la organización de los procesos.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recomendaciones de implementación inmediata

- Evaluar alternativas para mejorar los tránsitos Colombia–Colombia por Venezuela, que permita descongestionar el Puente Simón Bolívar y el patio del SENIAT en San Antonio

- Control efectivo policial en el puente Simón Bolívar para evitar la detención de vehículos para la carga y descarga de mercaderías.

- Reducir y racionalizar los controles de la Guardia Nacional a los vehículos en los Pasos de Frontera y vías de acceso

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Recomendaciones de implementación inmediata

- Utilización del sistema informático aduanero venezolano por parte de CADIVI y actuación simultánea con el personal del SENIAT

- Lograr el intercambio de información entre bases de datos de agencias gubernamentales afines

- Mejorar sustancialmente la gestión de tránsito para todo tipo de vehículos, a efectos de minimizar los congestionamientos en los Pasos de Frontera

TRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general para mejorar la eficiencia del sistema

- Interconexión de los sistemas informáticos de organismos similares para evitar la doble digitación de los datos y asegurar su congruencia

- Controles tecnológicos (no manuales) a los equipajes de los pasajeros

- Propender a eliminar intervenciones sobre documentos papel, debiéndose enviar anticipadamente a la llegada del camión al Paso de Frontera y en forma electrónica, los formatos vigentes del MCI/CPIC /DTI y el DTAI

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general de mejorar la eficiencia del sistema

- Prever espacio de estacionamiento de camiones con demoras por observaciones diversas (documentación incompleta; posible rechazos de mercancías; aplicación de Perfil de Riesgo para realizar controles más exhaustivos, otras observaciones).

- Diseñar un espacio de trabajo para camiones cargados con Sustancias Peligrosas, el cual dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros .

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general de mejorar la eficiencia del sistema

Dotaciones de personal

- A efectos de reducir los tiempos medios para la liberación de los despachos, debería racionalizarse la cantidad de agentes dedicados a la verificación en las almacenadoras

- Similar comentario vale para las verificaciones que realiza CADIVI, el cual debería actuar simultáneamente con el personal del SENIAT

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general de mejorar la eficiencia del sistema

Horarios de atención

- Las tareas de atención y verificación deben extenderse a lo largo de todo el horario nominal en que se habiliten las instalaciones de control integrado

Sistema de control de gestión

- Implementación 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 frontera

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general de mejorar la eficiencia del sistema

- Integración entre los organismos nacionales
- Conexión informática adecuada entre los organismos de control presentes en el paso y sus matrices
- Implementación de Coordinación de los CEBAF / Consejo Consultivo con Usuarios institucionales privados

IIRSA | TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta general de mejorar la eficiencia del sistema

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SISTEMA CUCUTA – SAN ANTONIO - UREÑA

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional.

- **CEBAF YUXTAPUESTO EN VILLA DEL ROSARIO – SAN ANTONIO para carga y pasajeros**
  - **Criterio país de entrada, país sede de los controles (unidireccional)**
  - **Redefinición de las instalaciones del SENIAT en Venezuela y el CENAF de Villa del Rosario en Colombia.**
  - **Ubicación de control migratorio venezolano en el CEBAF**
- **CEBAF BIDIRECCIONAL UNICO EN UREÑA para carga**
  - **Redefinición de las Instalaciones actuales del SENIAT en Ureña**

ITRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional.

OTROS ASPECTOS A ANALIZAR

- Evaluar que los CEBAF incluyan la zona primaria de control y anexen una zona logística para las almacenadoras o depósitos
- Captar la disposición a pagar por parte de los transportistas (que hoy pagan con tiempo de detención prolongados) parte de la cual debería dirigirse a un fondo de desarrollo local
- Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña
- Factibilidad de utilizar en forma indistinta cualquiera de los puentes para canalizar los despachos
- Evaluar y ajustar de ser necesario el funcionamiento de las mejoras introducidas para los tránsitos Colombia–Colombia por Venezuela

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional

Fortalezas

- Posibilidad de implementar el CEBAF de Ureña en el Corto Plazo con un alto grado de profundidad de los controles.
- Aprovechamiento de la infraestructura disponible en el CENAF y el SENIAT.
- Mejora la transparencia y efectividad de los controles.
- Reducción efectiva de los tiempos de permanencia de los camiones y cargas en el paso.

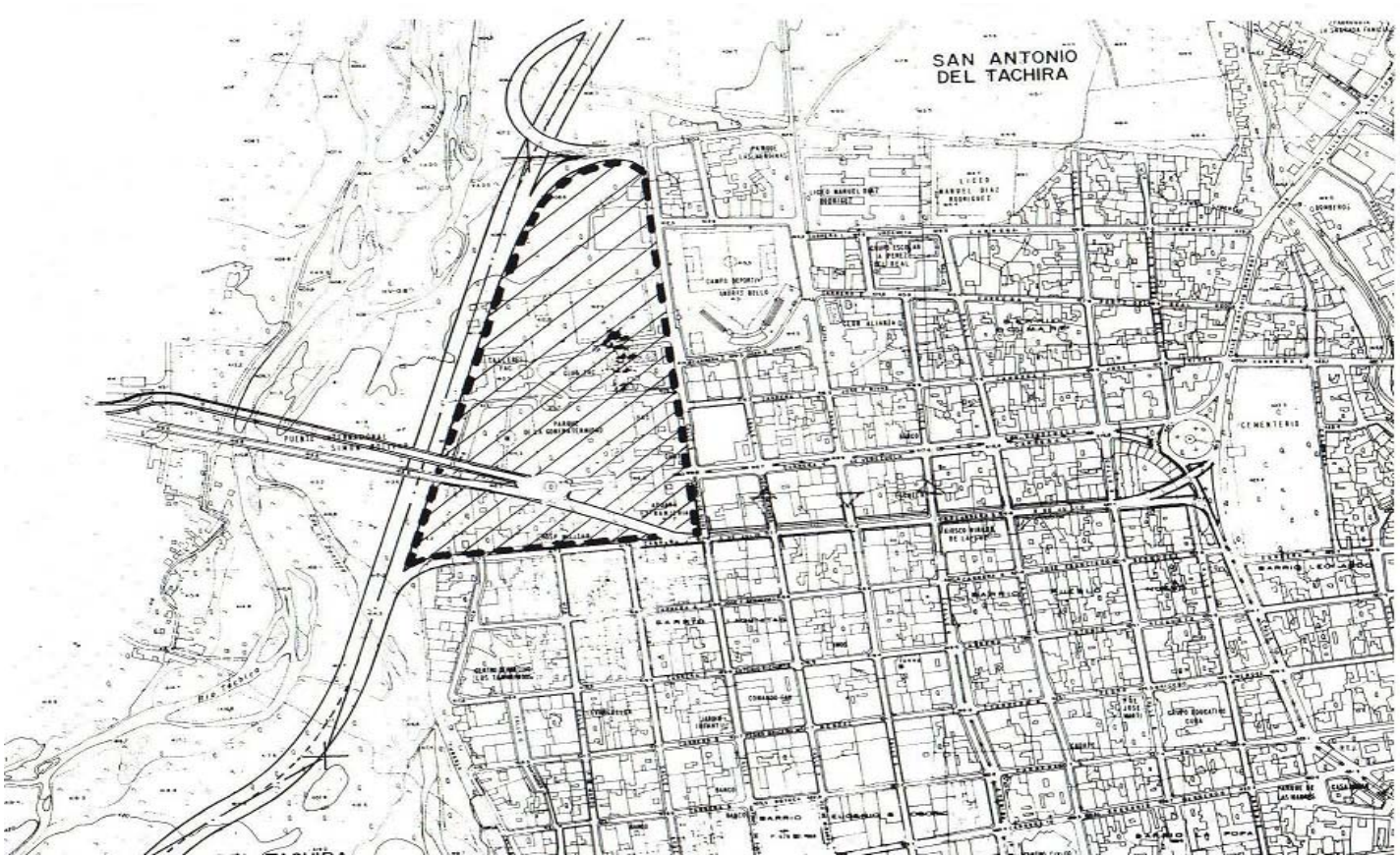
Debilidades

- Lograr el efectivo compromiso de todos los organismos especializados nacionales para la implantación efectiva de la integración de los controles en los CEBAF

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

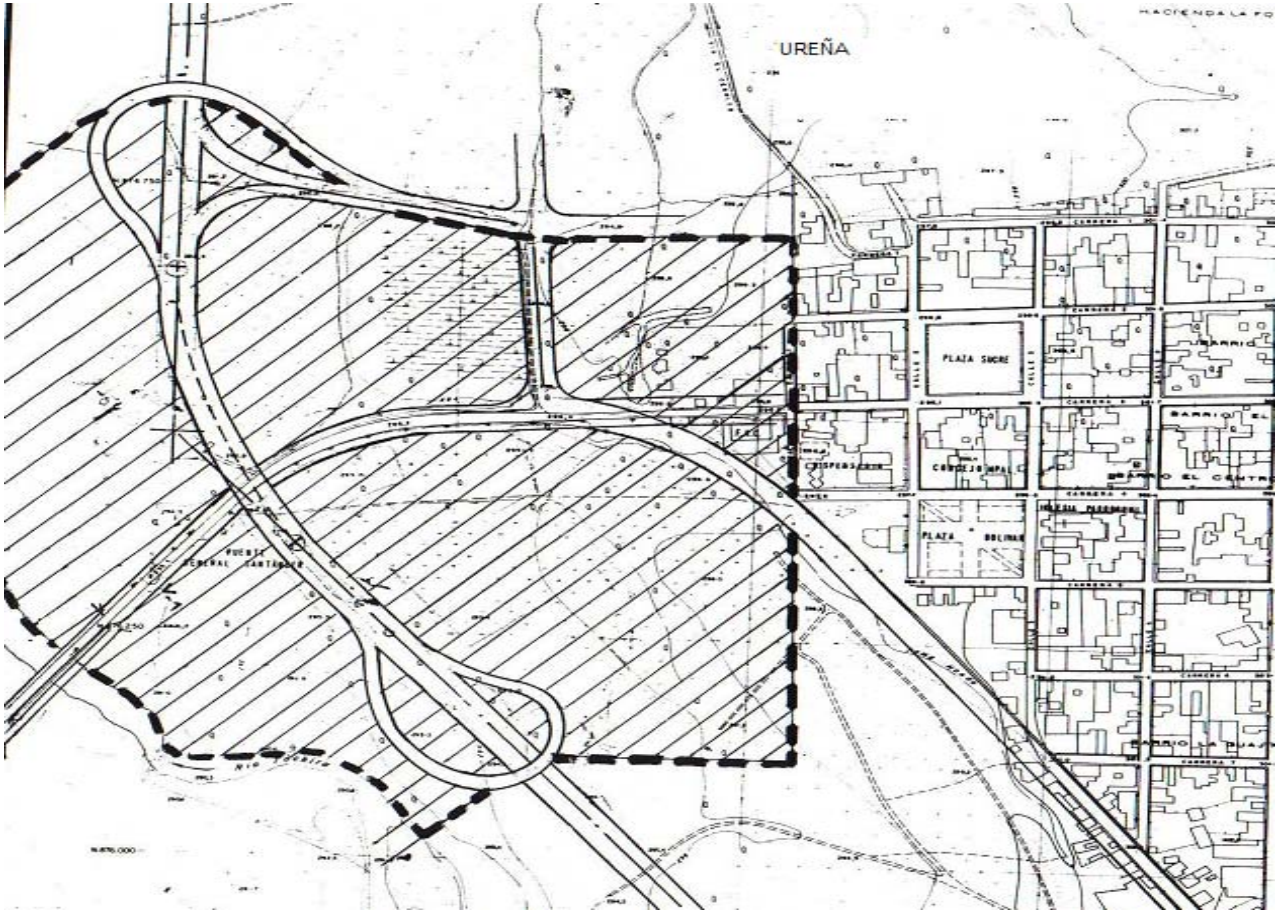
SISTEMA CUCUTA – SAN ANTONIO - UREÑA

Ampliación de las instalaciones del SENIAT de San Antonio con doble puente y Anillo Vial



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Ampliación de las instalaciones de Ureña con Anillo Vial



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

SISTEMA CUCUTA – SAN ANTONIO - UREÑA

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional: mediano y largo plazo.

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

- **Construcción del anillo vial San Antonio – Ureña**
- **Construcción de un nuevo puente en TIENDITAS**
- **Posibilidad de participación privada en la provisión de infraestructura a la que se remunera con peaje**
- **CEBAF BIDIRECCIONAL único para cargas y pasajeros en Tienditas**

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional: mediano plazo

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Propuesta de organización física e infraestructura para el sistema fronterizo internacional

Fortalezas

- Resuelve el problema de vinculación para el transporte de carga y de pasajeros, ante cualquier razonable incremento futuro de la demanda de viajes e independiza los flujos y controles del comercio y turismo internacional del TVF

Debilidades

- Mayor nivel de inversiones por la construcción del nuevo vínculo y del anillo vial
- Mayores plazos de implementación
- Pérdida de valor de uso de las instalaciones existentes del CEBAF en San Antonio, Ureña y Villa del Rosario

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tareas complementarias

- Elaboración del acuerdo binacional que viabilice la alternativa seleccionada por los países

- Diseño de alternativas normativas y operativas para levantar la restricción de los trasbordos obligatorios en la frontera.

- Continuación de los estudios de diseño y apropiación presupuestal para la construcción del anillo vial San Antonio – Ureña en el contexto de la Vía Expresa San Cristóbal-Rubio-Peracal-San Antonio-Ureña, obra que se recomienda priorizar para la infraestructura vial de la ZIF .

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Tareas complementarias

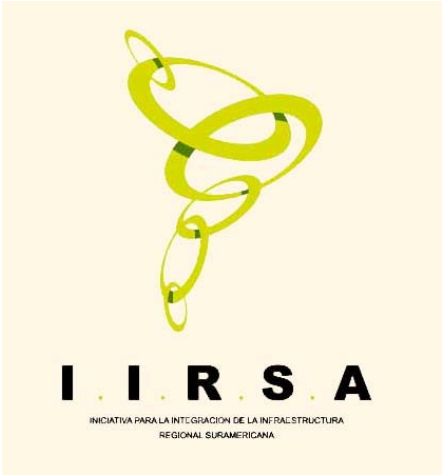
- A partir de los resultados del Estudio para determinar el impacto que sobre el sistema Cúcuta – San Antonio – Ureña, tendrá la construcción de la carretera y Puentes entre Agua Clara-Guarumito-La Fría.
- Estudios complementarios a la alternativa seleccionada (organización de procesos, intercomunicación de sistemas informáticos, anteproyecto de la infraestructura necesaria, etc.)
- Preparación de un documento en el marco de esta cooperación, para solicitar asistencia técnica y financiera para el proyecto
- Factibilidad técnico – económica de la alternativa seleccionada

OBRA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

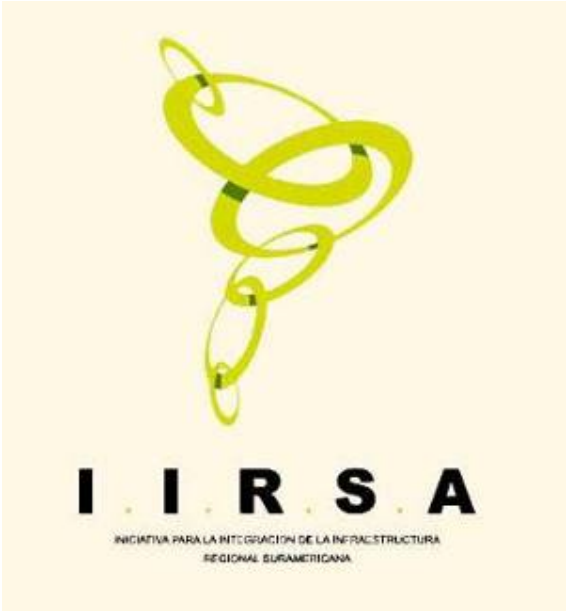
Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 camiones[1].

Ubicación geográfica del paso de frontera

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

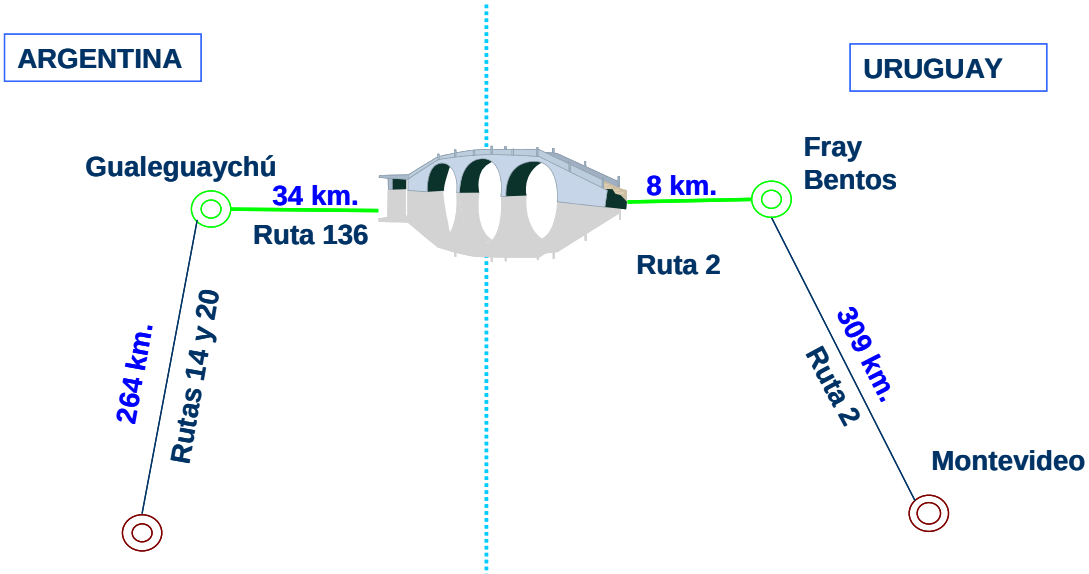
La red vial argentina de acceso al centro de frontera esta conformada por la ruta nacional N° 136 que vincula al paso con la ciudad de Gualeguaychú y las rutas nacionales N° 14 y N° 20. El acceso está pavimentado y presenta un estado regular por deficiencias en la carpeta y en la demarcación en algunos tramos.

En el Uruguay, la red vial de acceso está constituida por las rutas Nº 2 y Nº 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 le puente estuvo abierto al tránsito en posprimeros mes4es 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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**

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

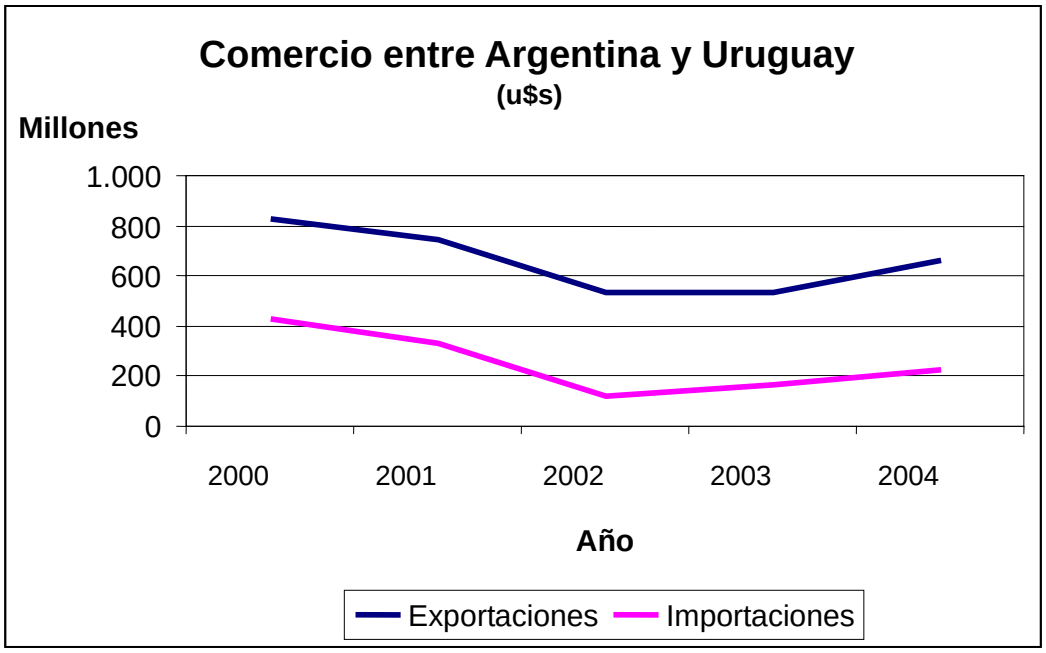
URUGUAY	EXPORTAC.	IMPORTAC	TOTAL
Año 2004	2.923.865	3.114.173	6.038.038
Año 2003	2.204.740	2.157.863	4.362.603
Año 2002	1.858.421	1.964.238	3.822.659
Año 2001	2.056.040	3.049.849	5.105.889
Año 2000	2.298.719	3.452.336	5.751.055

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 uruguaya 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

ciudades aledañas al paso y a la política de control contra el contrabando que realizan ambos países lo que redunda 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 provisorias 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	7.7.21	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 tráficos

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Existen dos recintos ubicados en ambas 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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. 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	Dirección de pasos de Frontera del Uruguay - Prefectura Naval del Uruguay – Administración y Seguridad del Centro de Frontera. 24 horas	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 banquinas 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 enfrentada 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

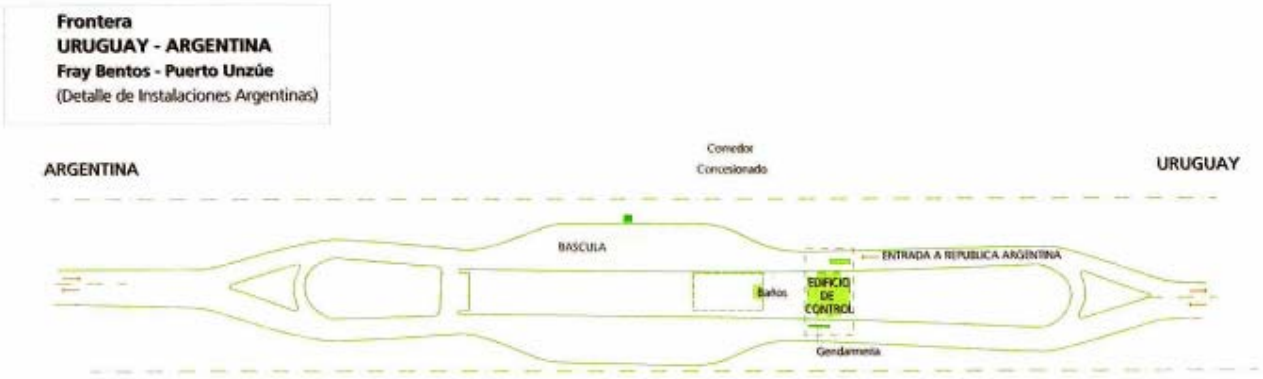
IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

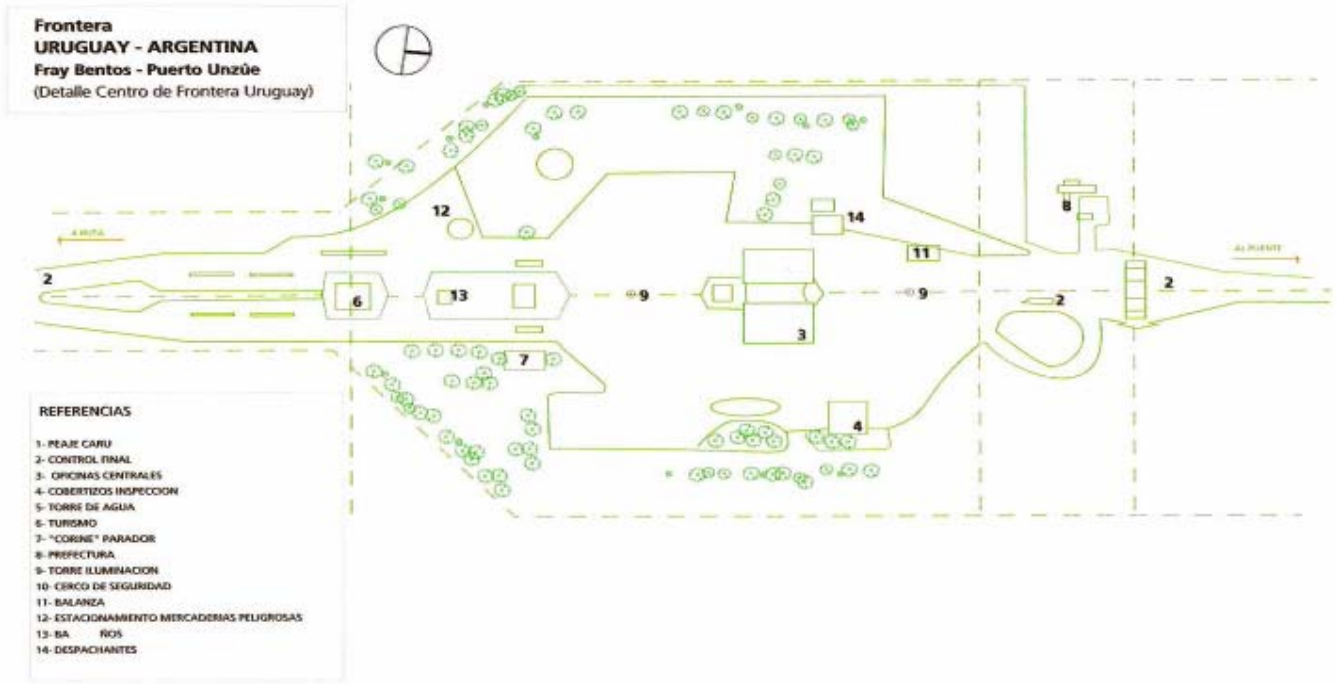
- Tiene barrera de entrada y salida y la seguridad es brindada por la Prefectura de Uruguay.
- Existen espacios especiales para cargas peligrosas, pero no para cargas refrigeradas.
- No posee un sistema de control de gestión del movimiento de los vehículos.
- Si bien el predio es amplio, el diseño y 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

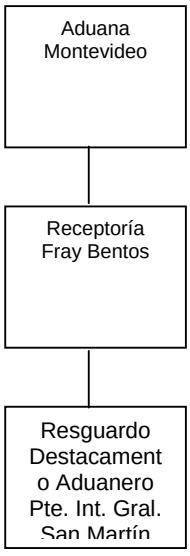
La caída del servicio de comunicaciones de datos inhabilita el servicio aduanero retrasando la operatoria, situación que ocurre con cierta frecuencia.

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



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 las17 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 auditoria 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.

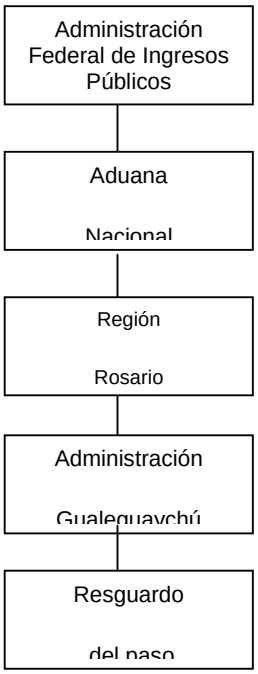
Los perfiles del personal y la experiencia del grupo son adecuados para las tareas. Se considera que faltan guardas para los volúmenes de trabajo.

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:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS



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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Migraciones

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

Vista del área de migraciones uruguaya 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 uruguaya, 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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)

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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 cumplido, 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 Maria, 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 cumplido 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 cumplido 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 Nº 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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, la 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 la 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 zoosanitarios 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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:

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

- 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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

ANEXO V – I

Agenda de tareas desarrolladas

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Agenda de tareas desarrolladas

Fecha 21/02/2005

Tarea Documento de Organización del Trabajo remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 24/02/2005

Tarea Resumen del trabajo Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera y Cuestionarios dirigidos a las agencias nacionales con ingerencia en el control en los pasos de frontera, remitido por la Secretaría IIRSA a los Coordinadores Nacionales

Fecha 07/04/2005

Tarea Temario tentativo para las reuniones en las capitales de los países involucrados remitido a los Coordinadores Nacionales;

Fecha	26/4/2005 a 29/4/2005		
Tarea	Reunión de presentación del trabajo en Buenos Aires a las autoridades de las agencias argentinas y entrevistas particulares con cada una de ellas.		
Consultores participantes	Ricardo Sicra Tulio Arvelo Durán Pablo Illarietti Jorge García Jorge Sánchez Pedro Sosa Pinilla		
Autoridades participantes	**Nombre**	**Organismo**	**Correo electrónico**
	Javier de Urquiza	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Hugo H. Greca	Ministerio del Interior – Secretaría de Seguridad Interior	fronteras@ssi.gov.ar
	María Luisa Carbonell	Dirección Nacional de Aduanas	mlcarbonell@afip.gov.ar
	Ricardo D.	Dirección Nacional	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

	Echegaray	de Aduanas	
	Graciela Porto	Ministerio de Planificación	
	Ángela Guariglia	Ministerio de Planificación	
	Fernando Provasi	Gendarmería Nacional	provasifernando@yahoo.com.ar
	Gustavo Arambarri	Ministerio de Relaciones Exteriores	
	Jorge Bernardo König	Dirección Nacional de Migraciones	jkonig@migraciones.gov.ar
	Oscar J. Deina	Dirección Nacional de Migraciones	dcontrol@migraciones.gov.ar
	Aníbal O. Romero	Gendarmería Nacional	fronteras@gendarmeria.gov.ar
	Ricardo Cafferata	SENASA	rcaffera@senasa.gov.ar
	Jorge R. Monteverde	SENASA	
	Daniel Domínguez	Subsecretaría de Transporte Automotor	dadomi@mecon.gov.ar
	Olga Fernández	Dirección Nacional de Migraciones	
	Claudio Fernández	Dirección Nacional de Aduanas	
	José Luis Esperón	Dirección Nacional de Aduanas	jesperon@afip.gov.ar

Fecha	21/11/2005 a 23/11/2005
Tarea	Reunión en Montevideo con Coordinador Nacional de Uruguay y autoridades de las casas matrices de las agencias de control en frontera.
Consultores participantes	Pedro Sosa Pinilla Pablo Illarietti

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

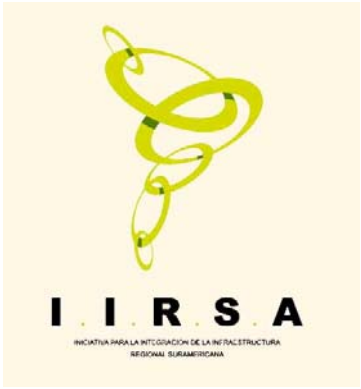
Fecha	11/12/2005 a 13/12/2005
Tarea	Visita al paso de frontera, reunión con las autoridades presentes en el paso.
Consultores participantes	Pedro Sosa Pinilla Pablo Illarietti Jorge García

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.**

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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$.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA. TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

MIRGA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 par 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).

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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;

URSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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,

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

- TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS -

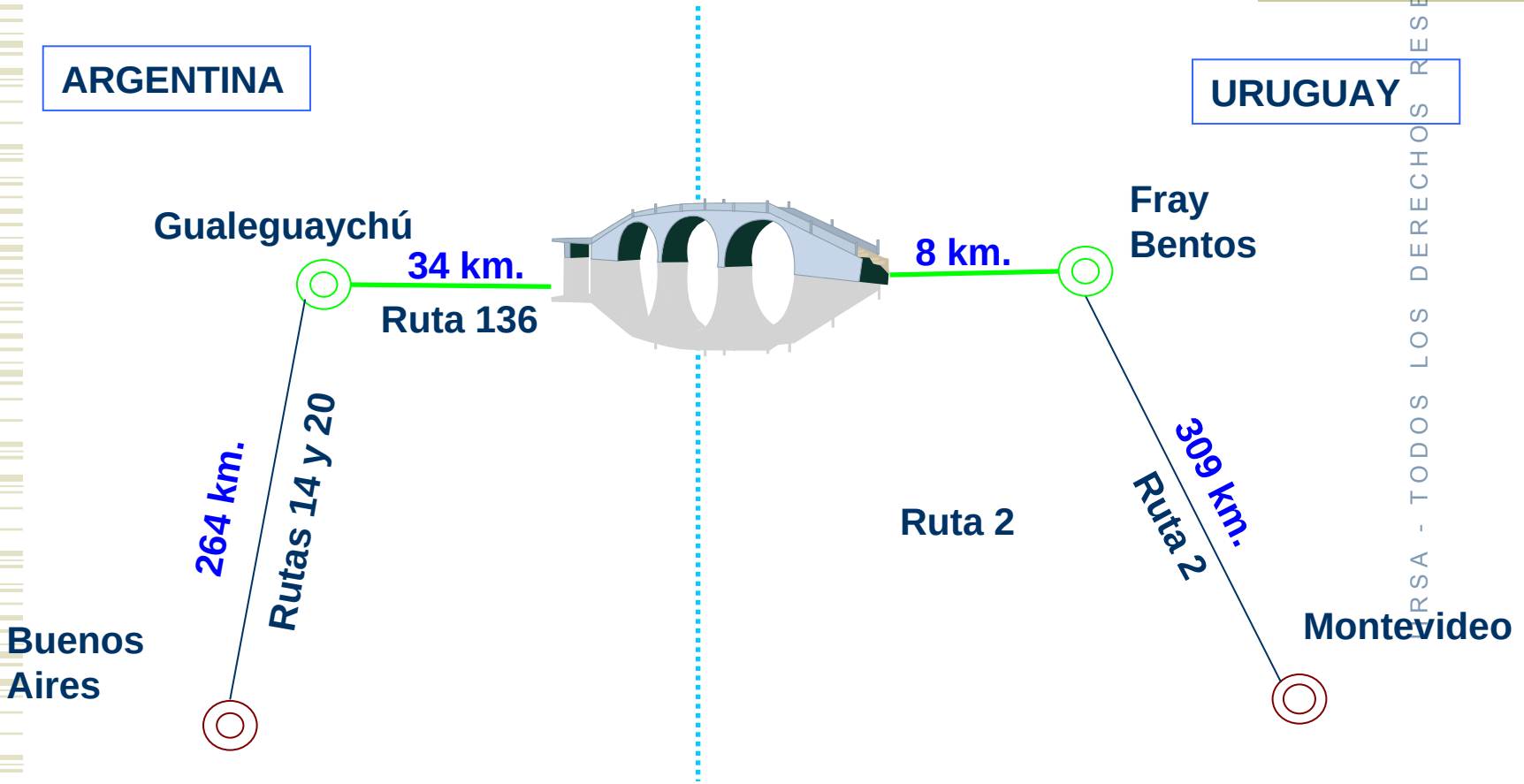
Estado de situación y diagnóstico somero

Ubicación geográfica del paso de frontera

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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



RSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADO

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADO

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	

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

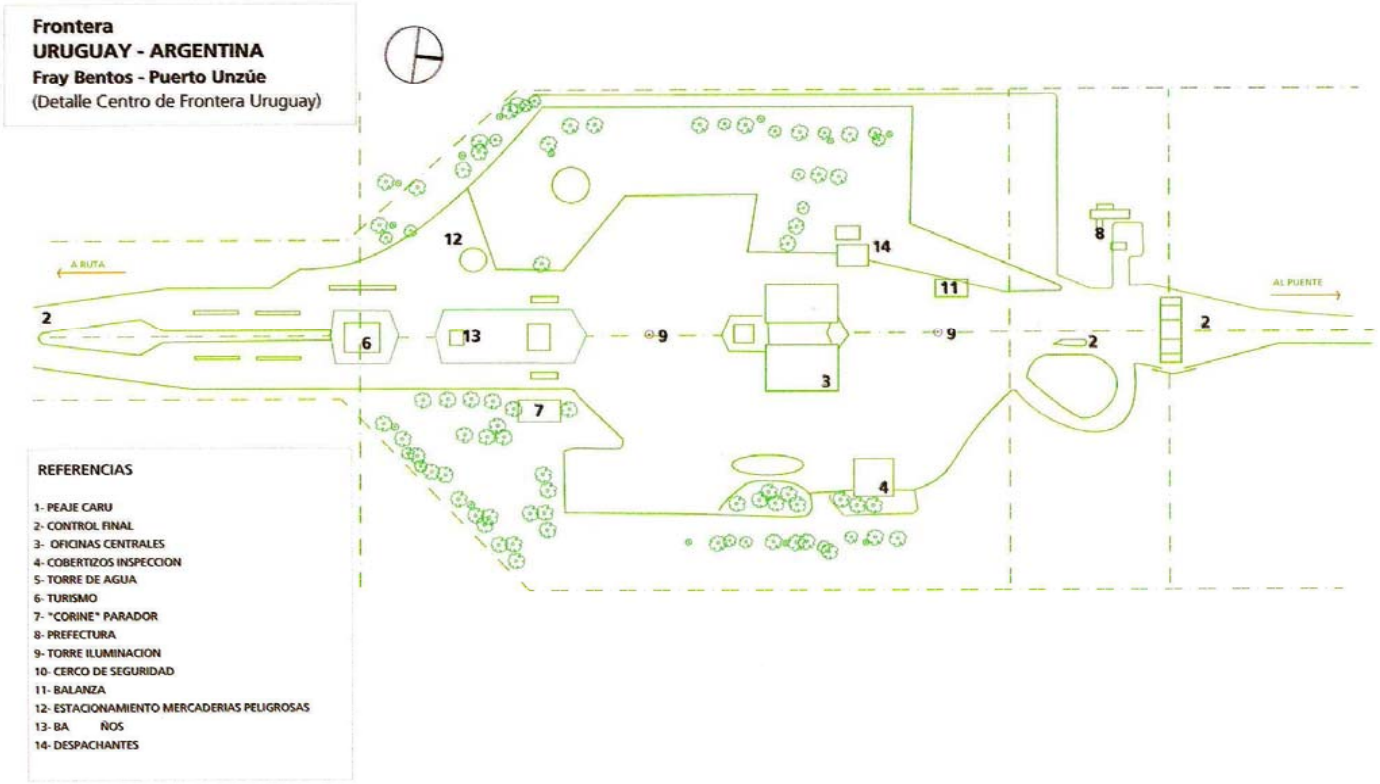
- A pesar de la normativa regional referida a la homogeneidad horaria de todos los entes de control presentes en el paso, hasta la fecha no se ha conseguido su cumplimiento – básicamente por problemas presupuestarios - por parte de todos los organismos involucrados.

- 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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

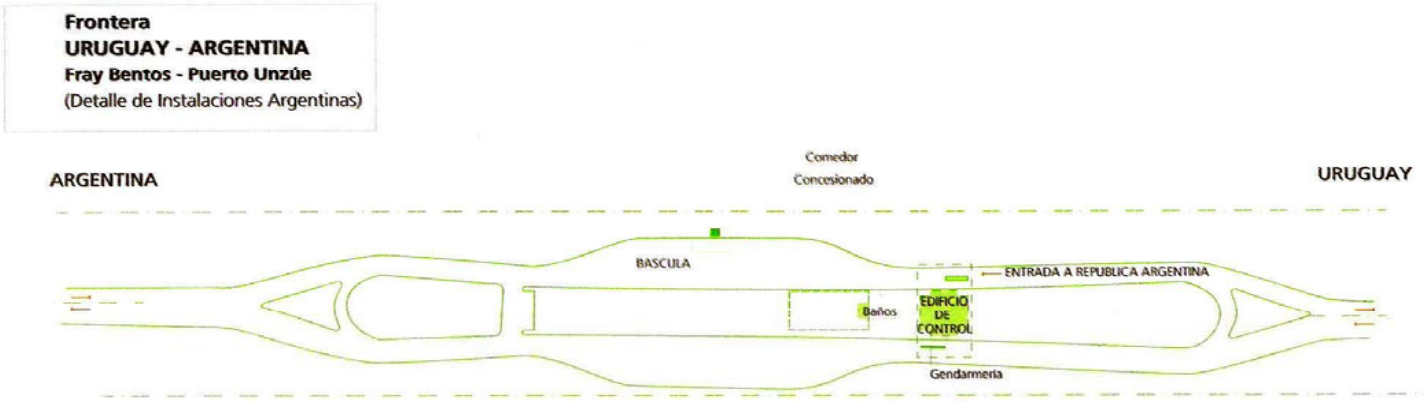
Infraestructura



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Estado de situación y diagnóstico somero

Infraestructura



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.).

IRSA _ TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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).

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 zoosanitarios 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.

RSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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 zoosanitarios 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.

IRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización física

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Alternativas para la Integración de los Controles

Propuestas de Organización física

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

PROHIBIDO LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

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).

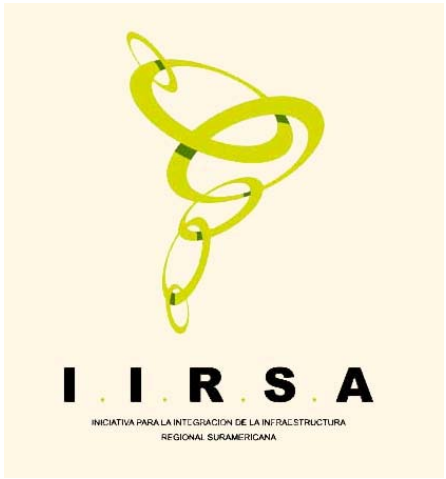
- Diseñar en cada local de control de cargas, al menos, un ESPACIO de trabajo para camiones cargados con sustancias peligrosas que, dispondrá de los elementos que correspondan para la prevención y combate de siniestros.

IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

Proceso Sectorial

Facilitación de Pasos de Frontera

PROGRAMA DE PROYECTOS PILOTO EN PASOS DE FRONTERA



IIRSA - TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS