

# **FACILITACION DEL TRANSPORTE EN LOS PASOS DE FRONTERA**



Iniciativa para la Integración  
de la Infraestructura Regional  
Sudamericana

Taller Subregional MERCOSUR + Chile  
Resumen

**Buenos Aires 10,11 y 12 de Mayo de 2004**

## Facilitación del Transporte en los Pasos de frontera

En lo que sigue se presenta una síntesis del trabajo “Facilitación del Transporte en los pasos de Frontera de Sudamérica – IIRSA 2003” y de sus principales conclusiones y recomendaciones, principalmente en los aspectos referidos a los pasos de frontera de la región.

### El contexto general

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 son un elemento articulador de suma importancia en los procesos de integración entre los países, principalmente en lo que atañe al papel que los mismos desempeñan dentro de la cadena logística del comercio bilateral y regional. La segunda, que existe un consenso generalizado, tanto en el sector gubernamental como en el privado (transportistas, exportadores, importadores, expertos, etc.), en torno a que una parte importante de las ineficiencias que se verifican en el transporte internacional de cargas en la región encuentra su explicación en la ineficaz operatoria y en la carencia de equipamiento e infraestructura adecuada que se verifica en los pasos de frontera.

### Importancia relativa de los pasos de frontera.

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

Existe una importante cantidad de pasos de frontera – más de un centenar – entre los países de Sud América, que presentan una variada gama de tipologías en lo que se refiere al tipo de frontera, topografía, temporalidad, relación física y económica con las poblaciones aledañas, características del tránsito pasante, grado de integración física y operativa binacional existente, infraestructura disponible para el control de los transportes y las cargas, importancia en el comercio internacional, tipo de mercadería transportada, organismos de control presentes, características aduaneras de los flujos pasantes, etc.

En particular, se verifican en ellos todas las alternativas posibles en materia de integración y organización de los controles. Así, existen pasos con áreas de control binacional integrado en un ámbito físico para cargas y pasajeros, localizada en uno de los países concernidos (Santo Tome (AR) – Sao Borja (BR)); áreas de control binacional integrado para cargas en un país y para pasajeros en el restante (Santana do Livramento (BR) – Rivera (UR); Jaguarao (BR) - Río Branco (UR), etc.); áreas de control binacional integrado para cargas y pasajeros con el criterio país de entrada de la mercadería y/o pasajero, país sede de los controles (en forma parcial Foz de Iguazú (BR) – Ciudad del Este (PA), Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR)); área única de control binacional para pasajeros e inexistencia de integración de controles en las cargas (Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR), Foz de Iguazú (BR) – Puerto Iguazú (AR)); controles no integrados con la presencia en cada país de todos los organismos nacionales en un mismo ámbito físico (Tambo

Quemado (BO – (CH), etc.

A favor de la conformación geográfica y económica de los países y la disponibilidad de una malla vial de mayor complejidad, las vinculaciones entre los países que conforman el MERCOSUR más Chile muestran una neta supremacía en materia de conexiones terrestres, respecto a las que se verifican en la CAN. Aún a riesgo de no considerar algunas vinculaciones marginales, los pasos del MERCOSUR más Chile representan el 73% del total de pasos sudamericanos, los que vinculan a los países de la CAN, el 12%, y el restante 15% son conexiones interbloque, donde Bolivia está presente en 2/3 de este porcentaje.

La mayoría de los pasos existentes revisten importancia sólo para las poblaciones aledañas a los mismos, siendo su significatividad desde el punto de vista del transporte de cargas y pasajeros, exigua. De esta forma, no obstante la gran cantidad de pasos de frontera existentes en Sudamérica, un número reducido de ellos es el que tiene participación activa en el comercio internacional por modo carretero

En la década de los 90, los pasos de frontera de la región – en particular los del MERCOSUR + Chile - experimentaron una mejora sustantiva en su desempeño, que se tradujo en una reducción significativa de los tiempos medios de demora que insumían los vehículos para atravesarlos. Dicha mejora es aún más significativa toda vez que se produjo en un contexto de fuerte crecimiento del comercio internacional.

El detalle de los veinte pasos de frontera de mayor importancia relativa en función del volumen transportados por los mismos en el año 2000, se presenta en el siguiente cuadro.

Paso de frontera	Países que vincula	Volumen carga (ton) (*)	% del comercio total carretero de Sud América		% del comercio bilateral del paso en el comercio bilateral carretero
			Parcial	Acumulado	
Paso de los Libres –Uruguayana	AR - BR	2,995,878	16.5%	16.5%	58.7%
Cristo Redentor	AR - CH	2,524,691	13.9%	30.4%	74.3%
Foz de Iguazú - Ciudad del Este	BR - PA	1,800,021	9.9%	40.3%	79.1%
Cúcuta - San Antonio	CO - VE	1,265,000	7.0%	47.3%	85.8%
Puerto Iguazú - Foz de Iguazú	AR - BR	973,129	5.4%	52.7%	22.6%
Tambo Quemado – Arica	BO - CH	955,399	5.3%	58.0%	95.7%
Puerto Unzué - Fray Bentos	AR - UR	919,330	5.1%	63.1%	75.5%
Ipiales - Tulcán	CO - EC	823,998	4.5%	67.6%	95 a 100%
Clorinda - Puerto. Falcón	AR - PA	700,226	3.9%	71.5%	90.8%
Chui – Chuy	BR - UR	625,047	3.5%	75.0%	42.6%
Jaguarao – Río Branco	BR - UR	570,527	3.2%	78.2%	34.7%
Desaguadero	BO - PE	383,000	2.1%	80.2%	90.1%
Salvador Mazza - Yacuiba	AR - BO	334,854	1.9%	82.1%	54.5%
Santo. Tomé – Sao Borja	AR - BR	330,114	1.8%	83.9%	8.0%
Guaira - Guaira	BR - PA	245,601	1.4%	85.3%	10.8%
B. Irigoyen – D. Cerqueira	AR - BR	243,722	1.3%	86.6%	6.1%

			% del comercio total carretero de Sud América		
Monte Aymond	AR - CH	236,402	1.3%	87.9%	9.1%
Paraguachón	CO - VE	209,632	1.2%	89.1%	14.2%
Santana do Livramento - Rivera	BR - UR	201,220	1.1%	90.2%	14.8%
Puerto Suárez - Corumbá	BO - BR	185,966	1.0%	91.2%	88.1%

(\*) Incluye comercio de terceros países por el paso en cuestión. Por ejemplo, en Paso de los Libres - Uruguayana, comercio entre Brasil y Chile, en tránsito por Argentina.

Por los veinte pasos enunciados se transportó, en el año 2000, más del 91% del comercio regional carretero en términos de volumen. Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR) es el paso más importante de la región en lo que se refiere a volumen transportado, con una participación del 16.5% del total verificado en la región. Le siguen en importancia Cristo Redentor – Mendoza (AR) – Los Andes (CH), con el 14%, Foz de Iguazú (BR) – Ciudad del Este (PA), con el 10%, San Antonio (VE) – Cúcuta (CO), con el 7% y Puerto Iguazú (AR) - Foz de Iguazú (BR), con más del 5%. Entre los cinco totalizan el 53% de los volúmenes totales intercambiados en Sudamérica por modo carretero.

Trece de esos veinte pasos vinculan a países del MERCOSUR más Chile entre sí y explican el 70% del volumen total carretero comercializado entre los países de Sudamérica; cuatro vinculan a los países integrantes de la CAN (14.8% del comercio total); y los restantes tres pasos son vinculaciones de Bolivia con Chile (que incluye el comercio de Bolivia con el resto del mundo a través de puertos chilenos), Brasil y Argentina, totalizando éstos el 8,2% del comercio total carretero de la región.

Los veinte pasos de mayor significación desde el punto de vista del transporte de carga presentan asimismo, transporte internacional de pasajeros por líneas regulares.

#### Los pasos de frontera y el marco legal e institucional

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

El tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas en el ámbito de la CAN, muestra un alto grado de precisión en materia de controles integrados física y funcionalmente y de amplitud, al incorporar la política de desarrollo de zonas de frontera<sup>1</sup>.

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 (Agua Verdes –

<sup>1</sup> Decisiones N° 501 (Zonas de Integración Fronteriza – ZIF) y 502 (Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF)

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 (Paso de los Libres – Uruguayana; Fray Bentos – Puerto Unzué; Iguazú – Foz de Iguazú; Clorinda – Puerto Falcón; Ciudad del Este – Foz de Iguazú, etc.), la integración de los controles es inexistente o parcial.

A pesar de que en el ámbito de la CAN se verifica la normativa más avanzada e integral, 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. Recientemente se ha implementado, como prueba piloto, la integración de los controles para el transporte de pasajeros en el paso de frontera de Cristo Redentor (AR - CH).

### **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 trasbordo: normativo, preventivo, coactivo, operativo, comercial y aduanero. 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.

### **Los pasos de frontera y su vinculación con las poblaciones aledañas**

La existencia de una fuerte vinculación económica de las poblaciones aledañas con el transporte internacional o con la infraestructura del paso puede originar situaciones que afectan la fluidez del transporte carretero.

Esta particularidad se presenta en varios pasos de frontera de la región, obedeciendo a causas diferentes. En primer lugar, se observa en aquellos pasos de frontera donde se verifican medidas que atentan contra la libre circulación de los transportes y por causa y/o efecto de las mismas, se generan - al amparo de situaciones socio económicas precarias – fuentes de ingreso basadas en necesidades ficticias impuestas por la restricción (fronteras de Colombia – Venezuela y Colombia – Ecuador). Esta imposición de transbordar en la frontera, al margen de la decisión empresarial, alienta una serie de actividades colaterales, asociadas al trasbordo, que por la misma fragilidad de las imposiciones (básicamente, la incógnita de su permanencia temporal), se desarrollan de manera artesanal y en condiciones muy alejadas de las mínimas requeridas.

Es también observable en aquellos pasos donde existe una actividad comercial (legal e ilegal) ligada al comercio internacional realizado en forma artesanal (frontera Perú – Bolivia; frontera Ecuador – Perú). Este comercio es efectuado en vehículos, como triciclos o simples carros de arrastre, que realizan el cruce del paso de frontera trasbordando la mercadería de un camión en el país de origen a otro que aguarda en el otro país. En estos casos, los intereses de las localidades aledañas son contrarios a la utilización, en el primer caso, y a la construcción en el segundo, de vías alternativas que eviten el paso de los transportes por la vialidad urbana.

Otro tipo de vinculación es el que se da en los casos en que las actividades de las poblaciones aledañas están muy vinculadas directamente a la infraestructura vial del paso de frontera. En esta situación se encuentra la frontera Perú – Bolivia, donde la realización de una feria artesanal implica el cierre del paso al tránsito durante dos días de la semana; el paso de frontera entre Foz de Iguazú (BR) y Ciudad del Este (PA), donde la intensa actividad comercial obstaculiza en grado importante el tránsito de vehículos pesados; Salvador Mazza (AR) – Yacuiba (BO), con saturación del puente por la feria regional y por el intenso intercambio comercial transfronterizo; Encarnación (PA) – Posadas (AR), donde el intenso tránsito vecinal fronterizo plantea, en los días y horas pico, problemas de congestión y demoras a los servicios de cargas y pasajeros y Huaquillas (EC) – Aguas Verdes (PE), donde la actividad comercial y el intercambio transfronterizo plantea problemas de congestión.

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

Más allá de los problemas intrínsecos de los pasos de la región en materia de operación, infraestructura, equipamiento, funcionalidad, integración, etc., se advierte una diferencia sustancial entre los pasos de frontera que vinculan a los países de la CAN y 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, en la de Bolivia – Perú y, en menor medida, Perú - Ecuador, por influencia de la actividad comercial de las poblaciones aledañas y la existencia de comercio internacional por medios artesanales.

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. En orden de bondad se ubican Santo Tome – Sao Borja (AR – BR); Santana do Livramento – Rivera (BR – UR), Río Branco – Jaguarao (UR – BR); Foz de Iguazú – Puerto Iguazú – Ciudad del Este (BR – AR – PA), en el lado brasileño; Paso de los Libres – Uruguayana (AR – BR), lado brasileño; Tambo Quemado (CH – BO), con limitaciones en el lado boliviano y Desaguadero (BO – PE), en el recinto aduanero lado peruano.

Los pasos de frontera (o las partes nacionales de ellos) donde se comprueban las mejores condiciones de funcionalidad, infraestructura y equipamiento para la realización de las tareas, donde las instalaciones cumplen en forma más cercana la normativa aplicable en materia de seguridad e higiene y donde se verifican condiciones adecuadas en lo que hace a los servicios y comodidades a los transportistas, muestran la particularidad de que, en casi todos los casos, las instalaciones son administradas por un operador encargado de su operatoria general y de la provisión, mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura existente, a quien se remunera con el pago de los servicios a los transportes y a las cargas que realizan los usuarios del paso. A veces, como sucede en Brasil, puede tratarse de una empresa estatal del Estado donde se encuentra el paso.

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, severas restricciones de índole presupuestaria en la mayoría de los gobiernos.

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

Debe notarse que con un adecuado dimensionamiento de las instalaciones y la adopción de sistemas integrados, física y funcionalmente para los controles binacionales, las reducciones en los costos generalizados de la logística del comercio internacional serán muy superiores a los mayores costos en materia de utilización de las infraestructuras que se generen. El principal paso de frontera de Sudamérica encuentra la imposibilidad en integrar los controles binacionales en un mismo ámbito, en las restricciones para

desarrollar obras por valor de aproximadamente 300.000 dólares<sup>2</sup>.

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) que se encuentra ubicado en el puesto 14° en importancia, por volumen transportado.

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

En algunos de los pasos visitados pudo observarse la existencia de infraestructura con condiciones aptas para ser utilizadas como áreas de control integrado; Vg. recinto aduanero del lado peruano de Desaguadero; zona franca ubicada en el lado uruguayo de Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR) y se detectó el interés de los operadores privados por participar en este tipo de emprendimientos.

### **Integración de controles y sistemas informáticos**

Para lograr la integración de los controles, las acciones de los países han resultado más eficaces en el caso del transporte de pasajeros que en el de cargas. 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.

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

---

<sup>2</sup> Los requerimientos de las autoridades brasileñas para establecer en el lado argentino a los organismos de control de sus exportaciones (importaciones argentinas) se refieren a cuestiones muy menores de infraestructura, que importan un monto de inversión equivalente a menos del 3% del valor de las exportaciones brasileñas que por ese paso se efectúan diariamente.



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. Ello fue observado en los siguientes pasos visitados: Santo Tomé (AR) - Sao Borja (BR); Puerto Unzué (AR) - Fray Bentos (UR); Santana do Livramento (BR) - Rivera (UR) y parcialmente, en Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR).

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, 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 avanza 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<sup>3</sup>.

La integración o interconexión entre los sistemas informáticos de organismos similares en los dos países es inexistente, no obstante que esta alternativa, aunada a la integración funcional de los controles, permitiría 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.

### **Direccionalidad de los flujos**

La direccionalidad de los flujos, incluso sin contar sus variaciones estacionales, es muy marcada en la mayoría de los principales pasos de frontera de la región, lo que conspira contra un eficiente aprovechamiento de los transportes, ya que necesariamente debe generar una importante cantidad de retornos en lastre que se incorpora a la eficiencia media del modo y se refleja en los fletes cobrados. Esta característica del comercio carretero sudamericano se verifica, también, en el comercio bilateral por todos los modos de transporte

<sup>3</sup> Magdalena Pardo (2001): Plan Andino de Integración Transfronteriza – BID 2001.. En el trabajo se da cuenta de las graves demoras que implica la realización del transporte internacional de cargas en estas fronteras.

Esta misma relación asimétrica se verifica en los pasos de frontera. Independientemente del balance de fletes, las empresas de transporte deben efectuar viajes en vacío lo que introduce costos no productivos en el transporte internacional carretero o bien desalienta los servicios puerta a puerta cuando los destinos se encuentran a grandes distancias de las fronteras utilizadas para el paso.

La falta de equilibrio en los flujos comerciales bilaterales, de no mediar una fuerte ingeniería logística por parte de las empresas de transporte (combinando servicios de cabotaje con internacionales en ausencia de carga de retorno del país de destino), lleva al retorno en lastre a la vez que opera como un impulso a las operaciones de trasbordo en frontera, más allá de otras cuestiones que fortalecen esta situación.

En ese sentido, el desequilibrio en la direccionalidad de los flujos comerciales y la posibilidad de trasbordos que ello conlleva, deben ser incorporados en el análisis y definición de las características de infraestructura y equipamiento que deben poseer los pasos de frontera de la región.

### **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 aquella que mejor se adapte a sus necesidades y de marcos legales nacionales y regionales en materia de transporte internacional, internalizados y aplicados por los países, que la permita.

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

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

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

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

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

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 y Paraguay, 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.

De todas formas, como ya se ha mencionado, la minimización de los tiempos de control de un despacho carretero internacional, se da, a igualdad de eficiencia pública, cuando toda la operatoria se realiza en la frontera, alcanzando el tiempo mínimo en una frontera integrada física y funcionalmente.

#### **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<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Magdalena Pardo, trabajo citado.

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.

Este comportamiento, en caso de validarse con elementos de análisis más exhaustivos, permite 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.

### **Gestión de pasos de frontera**

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

No obstante ello, la figura del administrador o gerente del paso de frontera, con capacidad institucional para coordinar el accionar de los distintos entes presentes en el paso e interactuar con los organismos nacionales y los agentes privados, 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, por su parte, cuentan con la facilidad de que muchas veces son llevados a cabo en delegación por otras autoridades presentes en el paso (organismos de seguridad o de aduanas), por lo que sus horarios no plantean problema alguno a la fluidez del transporte.

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

### Tiempos medios insumidos en los controles

Los tiempos medios que demanda la realización de los controles en la frontera (aún siendo éstas, en muchos casos, aduana de origen o destino de la carga), 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 aquellos donde la carga debe trasbordarse en forma obligatoria, si bien ofrecen una amplia posibilidad de mejora, distan de explicar las demoras que sufren los despachos en las fronteras. 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<sup>5</sup>, no se corresponden con los que usualmente son descritos 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 prefiere (por menor costo generalizado) utilizar a la frontera como aduana de origen o destino de la mercadería frente a la alternativa del transporte

<sup>5</sup> BID (2001): El transporte carretero entre los países del Cono Sur.

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.

En las tablas que siguen se presentan los tiempos medios que insumen los controles públicos que se realizan en los pasos de frontera visitados, en las distintas alternativas que respecto a los controles pueden verificarse. 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 contabilizan 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 y hasta la presentación de la documentación en la segunda, pueden mediar lapsos variables por problemas de completitud en la documentación u originados en el pago de derechos y tasas.

Los tiempos que demandan los controles migratorios y de transporte no incluidos en las tablas son muy reducidos y no exceden los 10 minutos en cada caso.

<b>SANTO TOME (AR) – SAO BORJA (BR)<sup>6</sup></b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Tránsito</b>	<b>2 horas</b>	<b>40 minutos</b>
<b>Importación canal verde</b>	<b>1 a 2 horas</b>	<b>3 horas</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>6 horas</b>	<b>6 horas</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>1 a 2 horas</b>	<b>1 hora</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>2 a 4 horas</b>	<b>3 a 5 horas</b>

Las cargas con intervención fitosanitaria añaden aproximadamente 1 hora a la sumatoria de los tiempos que demandan (las intervenciones aduaneras) los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país.

<b>PASO DE LOS LIBRES (AR) – URUGUAYANA (BR)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Tránsito</b>	<b>40 minutos</b>	<b>40 minutos</b>
<b>Importación canal verde</b>	<b>2 horas</b>	<b>3 horas</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>2 a 5 horas</b>	<b>6 horas</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>1 hora</b>	<b>1 hora</b>

<sup>6</sup> La existencia de un sistema de control de gestión en el paso ha permitido el procesamiento de más de 40.000 despachos y detectar los tiempos medios que demandan las intervenciones de los organismos de control y los tiempos imputables a problemas originados en los agentes privados.

<b>PASO DE LOS LIBRES (AR) – URUGUAYANA (BR)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>1 a 2 horas</b>	<b>4 a 6 horas</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria añaden aproximadamente 1 a 2 horas a la sumatoria de los tiempos que demandan los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país.		

<b>SANTANA DO LIVRAMENTO (BR) – RIVERA (UR)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>BRASIL</b>	<b>URUGUAY</b>
<b>Tránsito</b>		
<b>Importación canal verde</b>	<b>2 horas</b>	<b>No hay</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>2 a 5 horas</b>	<b>1 a 3 horas</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>1 hora</b>	<b>1 hora</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>1 a 2 horas</b>	<b>No hay canales rojos</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria añaden aproximadamente 1 hora a la sumatoria de los tiempos que demandan los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país.		

<b>TAMBO QUEMADO (BO – CH)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Chile</b>
<b>Tránsito</b>	<b>45 minutos</b>	<b>30 minutos</b>
<b>Importación canal verde</b>	<b>3 a 4 horas</b>	<b>-----</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>4 a 6 horas. Puede estar más de un día si requiere valoración por parte de empresas privadas</b>	<b>-----</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>45 minutos</b>	<b>30 a 45 minutos</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>2 horas</b>	<b>30 a 45 minutos</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria añaden, aproximadamente 1/2 hora a la sumatoria de los tiempos que demandan los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país.		

<b>DESAGUADERO (BO – PE)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>
<b>Tránsito</b>	<b>50 minutos</b>	<b>-----</b>
<b>Importación canal verde</b>	<b>1 hora</b>	<b>-----</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>3 a 5 horas</b>	<b>5 a 6 horas</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>1 hora</b>	<b>1 horas</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>2 horas</b>	<b>2 horas</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria añaden, aproximadamente, 1 hora a la sumatoria de los tiempos que demandan los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país.		

<b>FRAY BENTOS (UR) – PUERTO UNZUE (AR)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>URUGUAY</b>
<b>Tránsito</b>	<b>1,5 horas</b>	<b>1 hora</b>
<b>Importación canal verde</b>	<b>2 horas</b>	<b>---</b>
<b>Importación canal rojo</b>	<b>3,5 horas</b>	<b>2 a 3 horas</b>
<b>Exportación canal verde</b>	<b>2 horas</b>	<b>1 horas</b>
<b>Exportación canal rojo</b>	<b>3 horas</b>	<b>----</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria añaden aproximadamente 1 hora a la sumatoria de los tiempos que demandan los respectivos trámites de importación / exportación en cada en cada país		
<b>PACARAIMA (BR) – SANTA ELENA (VE)</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>Venezuela</b>	<b>Brasil</b>
<b>Tránsito</b>	<b>15 – 30 minutos</b>	<b>30 minutos</b>
<b>Importación</b>	<b>2 horas a tres días</b>	<b>---</b>
<b>Exportación</b>	<b>2 horas</b>	<b>----</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria pueden llegar a añadir hasta dos días		

<b>AGUAS VERDES - HUAQUILLAS</b>		
<b>TRAMITE</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>
<b>Tránsito</b>	<b>1 hora</b>	<b>1 hora</b>
<b>Importación</b>	<b>24 – 48 horas</b>	<b>2 – 3 horas</b>
<b>Exportación</b>	<b>15 – 30 minutos</b>	<b>1 hora</b>
Las cargas con intervención fitosanitaria pueden llegar a añadir dos o más días		

### 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. La experiencia recogida en las visitas realizadas y la elaboración de los datos presentados para los vehículos que utilizaron el paso de Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR), donde los procedimientos no difieren de los que se verifican en los distintos pasos de frontera de Argentina con Brasil, e incluso de los pasos de frontera del MERCOSUR, así lo corroboran.

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 aquella. 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.

El sistema de penalidades impuesta por la Receita Federal en la Estación Aduanera de Interior (EADI)<sup>7</sup> 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 abandonaran 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 y el pago de derechos 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, como todo lo indica en la actualidad, la misma fuese alta, no habría mucho incentivo económico – al menos en las mercaderías de bajo valor agregado – 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.

Remitir un despacho de exportación boliviano a la frontera de Desaguadero que requiera de control fitosanitario, por ejemplo, sin respetar la normativa vigente en tal sentido en el Perú puede implicar que el camión no pueda ingresar a territorio peruano o en su defecto que se extraigan muestras del producto para su análisis, lo que conlleva una estadía de carga y vehículo en la frontera de aproximadamente tres días. Problemas de esta índole (o similares, en lo que atañe al pago de derechos o documentación) generan tiempos que gratuitamente se atribuyen a “la frontera”, cuando obviamente no son imputables a la misma.

La existencia de aptitud profesional para generar (o disponer de) la documentación

<sup>7</sup> Equivalente a los CENAF de la CAN.

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

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

### **Documentación asociada al transporte internacional**

No se aprecia – 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 aduanas 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, de fecha reciente, sobre varios pasos de frontera entre Brasil y Uruguay<sup>8</sup>.

### **Tipología de paso de frontera deseable y posible para la región**

#### **Pasos seleccionados para las tareas de campo<sup>9</sup>**

Se visitaron y estudiaron, utilizando una metodología específica de análisis diseñada a tal fin, ocho pasos de frontera de Sudamérica, que muestran una serie de características que los tornan aptos para obtener, a partir de su análisis y evaluación una serie de conclusiones extrapolables a otros pasos de frontera de la región y extraer de su conocimiento los elementos constitutivos de una tipología de paso de frontera deseable y posible para la región. Entre otras, algunas características de los pasos de frontera analizados, son las siguientes:

- Involucran a siete países de la Región.
- Salvo en el caso de Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR) y de Santana do Livramento (BR) – Rivera (UR), los restantes son los pasos más importantes en el vínculo bilateral respectivo.
- Por ellos se transportaron en el año 2000 un total de aproximadamente 6 millones de toneladas, o sea, un tercio del comercio intrarregional carretero.
- La visita incluyó al paso de frontera de mayor importancia de Sudamérica, Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR), y al único paso cuya infraestructura fue diseñada para la realización conjunta y en un solo país de los controles a las cargas y pasajeros, Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR).

<sup>8</sup> GEIPOT (2000): *Facilitação Fronteiriça no Transporte Rodoviário Internacional Brasil – Mercosul*; y Jung de Andrade (2002) (mimeo)

<sup>9</sup> Un detalle de los pasos visitados y la evaluación en ellos realizada puede verse en la versión completa del trabajo

- Presentan una tipología variada en función del grado de integración física de los controles: total para pasajeros y cargas en el caso de Sao Borja (BR) – Santo Tomé (AR); total para cargas y pasajeros pero en distintos ámbitos físicos en Santana do Livramento (BR) - Rivera (UR); total para pasajeros y parcial para cargas en Paso de los Libres (AR) – Uruguayana (BR) con el criterio país de entrada país sede; total y única para pasajeros e inexistente para cargas en Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR); inexistente en Tambo Quemado (CH - BO), Huaquillas (EC)– Aguas Verdes (PE) y Santa Elena (VE) – Pacaraíma (BR) y proyectada en Desaguadero (BO - PE).
- También presentan una variada interrelación con la actividad económica de las poblaciones aledañas: intensa y conflictiva en Desaguadero (BO - PE) y Huaquillas (EC) - Aguas Verdes (PE); intensa y proactiva en Paso de Los Libres (AR) – Uruguayana (BR); inexistente en Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR) y Tambo Quemado (BO - CH).
- Se presentan en ellos, con diversa intensidad, toda la gama de operatorias aduaneras (tránsitos, nacionalizaciones y formalización de exportaciones en frontera) inducidas, en algunos casos, por las pautas operativas del comercio internacional y, en otras, por disposiciones normativas de las aduanas nacionales.
- Muestran variado grado de importancia de los productos que requieren intervención fito – zoo sanitaria, en la composición total de las cargas transportadas.
- Cuentan con controles fitosanitarios integrados física y funcionalmente: verificaciones al unísono y trabajo sobre la misma muestra en Santana do Livramento (BR) – Rivera (UR), Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR), Santo Tomé (AR) - Sao Borja (BR) y Paso de los Libres (AR) - Uruguayana (BR), en el lado brasileño.
- Presentan diversidad en materia de direccionalidad de los flujos, viajes en lastre, ruptura de la carga en frontera y trasbordo de la mercadería.
- Muestran disímiles dotaciones de infraestructura y equipamiento: excelentes como en Santo Tomé - Sao Borja, Santana do Livramento – Rivera y en el lado brasileño de Paso de los Libres – Uruguayana; muy precaria como en el lado boliviano de Desaguadero o el lado argentino de Fray Bentos – Puerto Unzué, etc.
- Se verifican en ellos varios casos de administraciones por terceros (públicos o privados) de los recintos para el control de las cargas.
- Presentan el único caso de paso de frontera donde la provisión de infraestructura, equipamiento y administración es realizada por una empresa privada cuyo control es ejercido por una autoridad binacional (Santo Tomé – Sao Borja).
- Todos ellos carecen de la figura de un administrador general de la operatoria del paso de frontera con mandato delegado legalmente por los países involucrados. En el caso del paso Santo Tomé - Sao Borja, el responsable del contrato de concesión de la infraestructura del centro de frontera y del puente internacional, cumple, más por ascendencia personal que legal, un rol que podría acercarse a la figura del gerente.

### Características de un paso de frontera deseable y posible para la región

Como se mencionara, 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 sí 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.

El análisis y la evaluación de los pasos visitados y la experiencia normativa desarrollada por la CAN en materia de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), 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 significativo 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 de la mercadería 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;
- 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;
- 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;
- Los países intervinientes y el gerente del paso deben desarrollar 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.

Asimismo, en caso de mantenerse restricciones operativas como el trasbordo normativo o coactivo, la infraestructura del paso debe permitir condiciones eficientes para el trasbordo y almacenaje de la mercadería. En términos similares, en los casos de existencia de normas aduaneras que impliquen la nacionalización obligatoria de la carga en la frontera, las instalaciones deben dimensionarse para permitir desligar la carga que eventualmente tuviera problemas de documentación o pago de aranceles, del vehículo que la transporta.

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.

## Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones presentadas en el apartado anterior, se brinda una serie de recomendaciones sobre los aspectos relacionados con la facilitación de los pasos de frontera entre los países de Sudamérica.

### Infraestructura vial

En la medida en que los procesos de integración de los países sudamericanos continúen con el ritmo y dirección que se han venido verificando en los últimos años y que la relación de los dos bloques económicos de la región (CAN y MERCOSUR) avance en la implementación de políticas cooperativas, las redes viales de conexión regional deben ser sostenidas y mejoradas como una herramienta central para los crecientes intercambios de personas y bienes que es dable esperar. Asimismo, deberán vertebrarse las conexiones necesarias para brindar nuevas alternativas de comercialización a las producciones

regionales, contribuyendo a que las mismas incrementen su competitividad.

Los proyectos viales incluidos en la Iniciativa IIRSA, destinados a brindar las condiciones de borde para el desarrollo de los corredores de integración, incrementarán sus tasas de retorno si los pasos de frontera incluidos en cada uno de los ejes de integración alcanzan un estadio de desenvolvimiento operativo eficiente. En afecto, los ejes de integración deben ser vistos como una unidad, donde los pasos de frontera y la facilitación que se alcance en los mismos son elementos de importancia en cualquier proyecto de desarrollo.

Deben removerse los obstáculos que genera la infraestructura vial en los pasos de frontera por insuficiente, inadecuada o afectada en su disponibilidad por la actividad económica de las poblaciones aledañas. Problemas de esta índole que repercuten sobre la circulación se han detectado en cuatro de las quince vinculaciones de mayor importancia y en la frontera de Ecuador - Perú: Cristo Redentor (CH – AR), por problemas de cierres originados en las nevadas invernales y en Foz de Iguazú – Ciudad del Este (BR – PA), Desaguadero (PE – BO) y Yacuiba – Salvador Mazza (BO – AR) y Huaquillas (EC) – Aguas Verdes (PE), por problemas de saturación u ocupación de la vía (el puente internacional) por parte de actividades comerciales de las poblaciones aledañas. En todos los casos, los países han identificado y elaborado con diverso grado de desarrollo los proyectos respectivos para levantar las restricciones existentes, los que salvo el túnel de baja altura en el sistema Cristo Redentor, se encuentran incluidos dentro de la iniciativa IIRSA<sup>10</sup>.

### **Elementos deseables para los pasos de frontera de la región** Integración de controles y sistemas

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

En función de las características que presente el paso de frontera y de la infraestructura disponible, dicha integración podrá realizarse tanto en un único ámbito o en sendos recintos ubicados en cada país, con el criterio de país de entrada de la mercadería, país sede los funcionarios.

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

<sup>10</sup> En la frontera de Desaguadero (BO) – Desaguadero (PE) las limitaciones que planteaba la interconexión vial fue levantada mediante la construcción de un nuevo puente que permite evitar el tránsito por las vialidades urbanas de ambos países. No obstante la indefinición sobre la implantación del CEBAF proyectado genera una subutilización de la inversión realizada ya que los transportes de carga continúan utilizando el puente viejo. El proyecto incluido en IIRSA se refiere al mencionado CEBAF.

utilizados por los órganos de control de cada país, a fin de evitar tareas y controles redundantes y las inconsistencias que hoy se verifican en las operaciones de comercio exterior.

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

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

En los países que han logrado avances significativos en los procesos de integración, los procedimientos de control han cambiado totalmente y siguen evolucionando. Se aplican métodos de trabajo modernos para simplificar y orientar con precisión los controles en los casos en que se necesitan y en que se sabe que van a ser más efectivos. Especialmente, la informatización, la adopción de nuevas tecnologías como los sistemas de transporte inteligente, los controles de auditoría posteriores a las importaciones y la utilización de herramientas de análisis y modelizado inteligente de la información, basadas en tecnología de “data warehousing” y “data mining”, son técnicas cuyo uso se está generalizando cada vez más y que se están perfeccionando constantemente.

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<sup>11</sup>. 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.

### **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

<sup>11</sup> La Aduana de la República de Bolivia está implantando un sistema de “MIC-Electrónico” basado en el uso de la tecnología de tarjetas inteligentes (chip). Este sistema facilita el tránsito entre los puertos libres de Bolivia ubicados en terceros países y sus aduanas interiores, así como también permite realizar el control vehicular en los caminos interiores.

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

Las normas de procedimientos aludidas deben incorporar la integración funcional de los controles y la dotación de personal necesaria responderá, no a la costumbre, sino a los nuevos estándares 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 el paso de Santo Tomé (AR) – Sao Borja (BR). En este caso se trata de un sistema desarrollado por el concesionario del complejo binacional donde se registra la fecha y hora de inicio y culminación de cada trámite en cada uno de los organismos que operan en el lugar, pero el mismo no es 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. El gerente o administrador del paso de frontera**

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

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



Esta figura proactiva, hoy ausente en los pasos de frontera de la región, debería ser nombrada por las Cancillerías de los países y 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, 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 debería 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 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 permitirá 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 del Gerente 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 justifica, durante los siete días de la semana.

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

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

Los servicios que los distintos organismos públicos prestan en la frontera durante el horario que se estime oportuno para el funcionamiento del paso, deberían ser gratuitos, eliminando una práctica actualmente usual en algunos países como es la habilitación

mediante un pago de horarios extraordinarios. En caso de restricciones presupuestarias de los organismos, se aprecia más transparente y funcional establecer una tasa de uso general de las instalaciones con afectación exclusiva al pago de los salarios del personal actuante.

### Infraestructura, equipamiento y participación privada

Habida cuenta de las restricciones presupuestarias que los estados de Sudamérica por lo general enfrentan 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 este aspecto debería evaluarse la conveniencia y factibilidad de esta alternativa en los siguientes pasos de frontera:

- Desaguadero (BO) – Desaguadero (PE): Terminal Aduanera S.A. que funciona como recinto aduanero del Perú;
- Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR): Zona Franca Río Negro ubicada a la vera del puente internacional y lindera con el centro de frontera;
- Ciudad del Este (PA) – Foz de Iguazú (BR): Terminal privada ALGESA en Ciudad del Este; Estación Aduanera de Interior en Foz de Iguazú;
- Foz de Iguazú (BR) – Puerto Iguazú (AR): Estación Aduanera de Interior, en Foz de Iguazú;
- Clorinda (AR) – Puerto Falcón (PA): Terminal privada Chaco – Y, cercana al paso, en el lado paraguayo.

En el caso de Desaguadero, la utilización de la terminal privada como área de control integrada (CEBAF), al menos en forma provisoria, no demandaría modificaciones de importancia y permitiría, además de la integración de los controles, aprovechar en forma eficiente la nueva conexión vial entre ambos países, que permite el paso de los vehículos de carga sin ingresar en las vialidades urbanas.

En los casos de Clorinda (AR) – Puerto Falcón (PA) y Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR), las instalaciones, por su tamaño y funcionalidad, se muestran, a priori, aptas para funcionar como áreas de control integradas y mejorarían en forma importante las dotaciones actuales en materia de equipamiento e infraestructura. Adicionalmente, en Fray Bentos (UR) – Puerto Unzué (AR), habida cuenta de la obligación de nacionalizar en la frontera la carga que ingresa a Uruguay y de la práctica usual de formalizar en la misma las exportaciones, las instalaciones de almacenamiento de la zona franca permitirían desligar la carga con eventuales problemas de documentación y/o pago de derechos, del vehículo que la transporta.

En el paso de Ciudad del Este (PA) – Foz de Iguazú (BR), dada la existencia de infraestructura apta en ambos países, la alternativa que debería evaluarse es la utilización de la terminal privada ALGESA, ubicada del lado paraguayo, como recinto aduanero para la totalidad de la carga que ingresa al Paraguay por este paso y localizar allí el centro de control integrado con el criterio de país de entrada de la mercadería – país sede de los controles; en la actualidad, ALGESA sólo funciona para graneles y contenedores, mientras el resto de la carga se verifica en las dependencias de la aduana ubicadas a la vera del puente internacional. De forma análoga, utilizar la EADI de Foz de Iguazú para los despachos que ingresan a Brasil.

En lo que hace al paso de Foz de Iguazú (BR) – Puerto Iguazú (AR), la alternativa que se estima considerar es la localización de la totalidad de los controles en un único recinto utilizando para ello la Estación Aduanera Interior de Foz de Iguazú.

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.

En materia de control de transporte de carga y pasajeros, el área donde se lleven a cabo las verificaciones debe contar con:

- Recintos adecuadamente diseñados y planificados para las funciones a desarrollar.
- Único recinto binacional para el control de cargas y pasajeros, dotado de reserva de espacio para eventuales ampliaciones, o recintos únicos para cargas y pasajeros, por separado, que involucren todos los trámites.
- En los casos de único recinto;
  - existencia de vías diferenciadas para la circulación de vehículos de carga y pasajeros.
  - Espacio físico diferenciado para el control de cargas y pasajeros.
- Controles de ingreso y egreso de los vehículos, con barreras y sistemas de gestión informatizados, llevando a cabo, en ellos, un precontrol de la documentación.
- Balanza informatizada con impresión de documento de control y centralización de información en el sistema de gestión.
- Área de control de pasajeros dotada de servicios básicos a los usuarios: sanitarios, comedores, información turística y general sobre los países, comunicaciones, servicios bancarios y/o de cambio de moneda.
- Cantidad de dársenas adecuadas al movimiento de vehículos del paso, considerando la estacionalidad del flujo.
- Existencia de vías diferenciadas para automóviles y ómnibus y, eventualmente – si el número lo amerita –, para tránsito vecinal fronterizo.
- Playas de estacionamiento para camiones que ingresan al predio con boxes numerados y diferenciados por tipo de carga (general, refrigerada, peligrosa) y por tipo de operación que realizan (importación, exportación o tránsito). En el caso de cargas peligrosas, la playa debe estar aislada del resto y equipada con cunetas de drenaje y cisterna para almacenamiento en casos de derrames.
- Edificios de administración donde se ubique la totalidad de los organismos de control de los países que intervienen en los trámites de liberación de las cargas, el eventual concesionario y las entidades financieras. Estos edificios deberán contar con todas las facilidades para la operación, espacio físico suficiente, circulación adecuada que impida el acceso a terceros a las áreas de los administrativos y

- técnicos, adecuada ambientación de acuerdo a las características de la zona geográfica del paso, comunicaciones y sistemas informáticos.
- Sistemas de seguridad y operabilidad adecuados para la atención del paso sin interrupciones por factores externos, generadores de emergencia y tanque de abastecimiento de agua potable (si fuese necesario), sistema antiincendio, duplicidad de sistemas de comunicaciones de voz y datos.
  - Edificio de comedor para camioneros.
  - Edificio de sanitarios para camioneros, dividido en sanitarios para damas y para caballeros, con instalaciones completas con agua caliente, duchas y sector de lavandería.
  - Edificio de primeros auxilios y vigilancia. Guardia permanente de enfermero, chofer y ambulancia.
  - Edificio de laboratorios fitosanitarios con playa específica para el control de las mercaderías en el área donde se encuentren instalados los organismos de control. Eventualmente, instalaciones para los controles zoosanitarios de animales vivos.
  - Edificio de inspección física, con boxes para estacionamiento de vehículos en forma simultánea y oficinas de las agencias aduaneras de los países.
  - Depósitos para mercaderías retenidas y en trámite para cada una de las aduanas y para cada tipo de mercadería (comunes, refrigeradas, etc.).
  - Asimismo, en caso de mantenerse restricciones operativas como el trasbordo normativo o coactivo, la infraestructura del paso debe permitir condiciones eficientes para el trasbordo y almacenaje de la mercadería. En términos similares, en los casos de existencia de normas aduaneras que impliquen la nacionalización obligatoria de la carga en la frontera, las instalaciones deben dimensionarse para permitir desligar la carga, que eventualmente tuviera problemas de documentación o pago de aranceles, del vehículo que la transporta.
  - Área de fumigación cerrada, totalmente aislada de la playa general.
  - Edificios destinados a los operadores de comercio exterior de ambos países equipados con todos los servicios necesarios, como aire acondicionado, líneas telefónicas, acceso a los sistemas informáticos aduaneros – y otros organismos involucrados en el control, si correspondiere - de los dos países y al sistema de control de gestión del paso.
  - Opcionalmente, el complejo debería contar, fuera del área de control integrado, con un Centro Logístico de Apoyo a las empresas de transporte, importadores y exportadores, patio de estacionamiento, depósitos para mercaderías, oficinas para operadores de comercio exterior, servicios para camioneros, etc.

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 primerísima 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.

Debido a las restricciones presupuestarias que enfrentan la mayoría de los Estados, pero no sólo por ello, resulta deseable la participación a riesgo del capital privado en el desarrollo y explotación de este tipo de emprendimiento, retribuyéndose la inversión realizada mediante el pago, por parte de los usuarios, de las tasas de uso que resulten apropiadas.

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

Los principales pasos de la región presentan una escala de operación que los tornan aptos para la explotación a riesgo por parte de un privado que costee en forma total o parcial la inversión que resulte necesaria. En pasos de menor importancia relativa desde el punto de vista de las cargas transportadas, pero de importancia desde el punto de vista de la integración y el desarrollo regional será necesaria la participación de los Estados involucrados en el financiamiento de las obras, para que las tarifas cobradas a los usuarios permitan el balance especificado en el apartado anterior.

La capacidad de pago de los usuarios existe pero debe aplicarse a bienes y servicios que generen un círculo virtuoso de eficiencia en los pasos de frontera. En muchos casos, incluso, se realizan pagos por servicios inexistentes o de menor valor como por ejemplo en Desaguadero (BO) donde los transportistas abonan tasas de 20 y 14 dólares para importaciones y exportaciones respectivamente, aunque el concesionario no brinda servicio alguno ni cuenta con la mínima infraestructura necesaria; o en Paso de los Libres (AR) donde las exportaciones argentinas continúan pagando la tasa de uso del COTECAR aunque todo el trámite de verificación se realiza en Brasil.

### Aspectos institucionales

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, puede evolucionar con distinto grado de realización: alcanzar un espacio económico único o un estadio menos ambicioso, y quizás más probable, caracterizado por la profundización de la zona de libre comercio. Cualquiera sea el desarrollo que se verifique, la facilitación del comercio carretero internacional, en particular en los pasos de frontera, debe ser estructurada y profundizada como elemento sustancial para mejorar la competitividad de las producciones nacionales de la región. En un contexto caracterizado por las restricciones externas, la acción para lograr la facilitación de los pasos de frontera está dentro de los grados de libertad de los gobiernos.

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 sistémicas 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.

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.

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, no permiten ser optimistas en cuanto a 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.

En el caso de la frontera Colombia – Ecuador, los Estados deberían sincerar la existencia del trasbordo coactivo y analizar si las razones esgrimidas para su implantación son reales y, en su caso, luego de las transformaciones económicas operadas en Ecuador, si continúan vigentes. De perpetuarse esta situación valen similares comentarios que los expresados en el párrafo anterior.

## Una aproximación a la intervención en los pasos de frontera

Dado que los temas de facilitación de los pasos de frontera responden a las inquietudes de los gobiernos por generar escenarios económicos más competitivos e integrados en la región y que la implementación de las características deseables señaladas aquí no demandaría modificaciones normativas de importancia, cabe preguntarse entonces cuáles son los motivos por los que la concreción práctica de la voluntad política demora en implementarse y cuál sería, en su caso, una metodología de intervención adecuada para lograrlo.

En primer lugar, se estima que uno de los factores que torna compleja la adopción de las soluciones necesarias en los pasos de frontera, está dado por el abordaje global del problema en lugar de privilegiar el tratamiento particularizado de cada paso y, en su caso, extrapolar luego algunas o todas de las soluciones obtenidas a los restantes pasos que vinculan a dos países, respetando las particularidades de cada uno de ellos.

En segundo término, deben destacarse los aspectos de la institucionalidad que han de verificarse en cada paso de frontera. Tanto los acuerdos alcanzados en el seno de la CAN como en el MERCOSUR tratan los aspectos fronterizos con una visión fuertemente integradora, de facilitación del comercio y del transporte de personas. Sin embargo, la práctica muestra una realidad muy diferente, lo que habla de los inconvenientes reales para implementar políticas y acciones que los gobiernos han acordado. Más aún, si las políticas fijadas en los acuerdos establecidos se hubieren llevado a la práctica, la definición de paso de frontera “deseable” sería un ajuste, mayor o menor, de los que se verificarían entre los países sudamericanos y el énfasis estaría puesto, entonces, en el accionar de los distintos actores privados.

La demora en la integración física de los controles en Paso de los Libres (AR) – principal paso de frontera del comercio bilateral de Argentina y Brasil y de Sudamérica – connota algo más que la dificultad para erogar las inversiones necesarias y ejemplifica la brecha entre las decisiones en materia de integración y la concreción de las mismas.

Asimismo, los mecanismos adoptados para intervenir en las fronteras a favor de una mayor integración en los controles y eficiencia operativa, muestran limitaciones, toda vez que hacen descansar en los organismos de control presentes en el paso, las decisiones en materia de oportunidad, mérito y conveniencia de las medidas. Así, se requiere – y espera – que organismos que no muestran, en general, un alto grado de eficiencia en su desenvolvimiento, realicen las transformaciones necesarias y eficientes en el ámbito fronterizo y que, a pesar de la inercia contraria a la integración, actúen proactivamente en ese sentido, aún cuando las medidas que deben impulsar no se encuentran dentro de sus objetivos primarios.

A pesar de la necesidad de que los organismos de los países alcancen un estadio de eficiencia aceptable, atar las propuestas de mejoras en los pasos de frontera a la consecución de ese logro, en virtud de la inercia institucional de éstos, peca de voluntarista y no augura ningún aporte valioso para superar las disfuncionalidades.

Por ello, se entiende que el abordaje de la facilitación de los pasos de frontera debe relacionarse con alguna fuerza externa a los mismos países, de manera tal que la posibilidad de implementarse no quede supeditada a la lógica de la ingeniería estatal imperante. La iniciativa IIRSA, que surgió por acuerdo de los mismos países sudamericanos, es una instancia que se entiende apropiada para encauzar, profundizar e

internalizar los lineamientos generales que las mismas normativas vigentes establecen y obtener de las inversiones a realizar, el mayor retorno posible.

Como se mencionara, se advierte que los pasos de frontera son un elemento constitutivo de importancia de los ejes de integración. Por ello, en los proyectos de inversión en los ejes de integración que se analicen en el marco de la Iniciativa, deberían estar incluidos, como condición necesaria para su aprobación, el tratamiento y resolución de la integración funcional de los pasos de frontera existentes en cada uno de ellos, con un esquema constitutivo como el señalado. Igual tratamiento deberían recibir los proyectos referidos a implantación de nuevas interconexiones, fortalecimiento institucional para la integración fronteriza y centros integrados binacionales de control

A partir de la adopción de un paso deseable para la región, la intervención en los pasos de frontera debe producirse con un enfoque sistémico, donde se prioricen los desarrollos tendientes a la integración y consolidación institucional y al incremento de la eficiencia operativa de los agentes privados. Cada paso de frontera deberá ser encarado en este sentido como un proyecto de fusión “empresaria” donde deberán asimilarse culturas, prácticas operativas, objetivos y marcos procedimentales del conjunto de entidades públicas vinculadas al comercio internacional y al transporte internacional de cargas y personas que actúan en los mismos.

Así como con el concepto de corredor de integración se modifica el criterio de planificación y ejecución de la inversión física por parte de los países, la facilitación de los pasos de frontera requiere un concepto de abordaje similar. No habrá tal facilitación – al menos no la alcanzable – si no es a partir de un intenso trabajo de armonización e integración, donde la infraestructura deviene en una condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente. El concepto “pavimentar las instituciones” cuya autoría pertenece al Sr. Ernesto Aranibar<sup>12</sup>, resume adecuadamente el orden de prelación para lograr intervenciones exitosas.

Por ello, el tratamiento que aquí se privilegia es considerar cada paso de frontera como un proyecto de particular de integración binacional donde se logren e implementen los acuerdos institucionales necesarios, donde se lleven a cabo las tareas que demanda lograr el nivel de integración explicitado y donde se evalúen los resultados obtenidos y la pertinencia de los métodos adoptados.

La tarea de coordinar y liderar el proyecto de integración en cada paso de frontera no puede recaer en ninguno de los organismos de control presentes en el mismo, por mucha que sea la importancia relativa del ente, ni tampoco su concreción puede descansar en el supuesto de que los organismos similares de ambos países acuerden las soluciones particulares que se refieren a su operatoria y que la integración se materialice por la sumatoria de los acuerdos entre los mismos.

Tal situación obedece a varios motivos, entre los que cabe citar, en enumeración no taxativa: la resistencia que tales medidas – en general ante cualquier cambio en las rutinas establecidas - generan en los cuadros medios gubernamentales y específicamente en los funcionarios que actúan en la frontera; al hecho de que la fluidez del comercio en los pasos de frontera no es un objetivo universalmente compartido por los distintos entes de control, como no lo es el contribuir a la disminución de los costos de la logística del comercio internacional; la existencia de aspectos organizativos y de funcionamiento que

---

<sup>12</sup> Gerente del Eje Interoceánico IIRSA.



exceden las competencias individuales de los entes. La responsabilidad puesta en manos de muchos, termina siendo la responsabilidad de nadie.

La experiencia ha demostrado que dejar en manos de los organismos la responsabilidad de llegar a los estadios de integración pretendidos, más allá de algunos resultados auspiciosos (como los de los controles fitosanitarios en algunos pasos del MERCOSUR), no ha resultado positiva, al no estar contenidos dentro un programa priorizado política e institucionalmente, desarrollado con la participación de los organismos de control pero en forma exógena a éstos e imbuido de objetivos que superen los particulares de cada ente. En forma similar, en general no ha resultado del todo satisfactorio el desempeño, allí donde los hay, de los Comités de Frontera o similares, en materia de transporte de cargas, debido al escaso apoyo institucional para traducir en medidas concretas los acuerdos alcanzados.

Por ello, resulta necesario que cada proyecto “paso de frontera”, tanto los nuevos proyectos de centros integrados de control como aquellos donde no se prevén grandes modificaciones en la infraestructura existente, cuente con la dirección y liderazgo de una figura binacional integradora de los distintos organismos que, como se mencionara, supere las parcialidades de los mismos 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.

La figura del administrador – gerente del paso, designado por las Cancillerías, debe estar dotada de un significativo apoyo institucional (que traduzca la voluntad política de los gobiernos) para poder cumplir su cometido de “fusión” ya que por su intermedio se canalizarán los pedidos de modificación de aspectos normativos, operativos y de asignación de recursos que resulten necesarios.

La existencia de proyectos para la construcción de centros integrados de control en frontera (Desaguadero (BO - PE); Aguas Verdes (PE) – Huaquillas (EC) y Yacuiba (BO) – Salvador Mazza (AR); entre otros), incluidos dentro de la Iniciativa IIRSA y los proyectos de CEBAF en Ipiales – Tulcán y Paraguachón brindan una excelente oportunidad de desarrollar en ellos, proyectos piloto que plasmen la – en el caso de la Can la avanzada legislación aplicable y permitan recrear las condiciones endógenas y exógenas requeridas para el paso deseable en la región. Lo es también para determinar los tamaños de los emprendimientos – en función de las nuevas pautas operativas – y para establecer el modo deseable y posible de participación privada.

## **Aspectos referidos a los agentes privados**

### **Capacitación, divulgación e incentivos**

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.

Habida cuenta de la incidencia que, en la generación de demoras en la frontera, tienen los agentes privados que intervienen en el comercio internacional, se torna necesario implementar un programa continuo de capacitación, divulgación e incentivos para los mismos. Este programa en principio podría vertebrarse en ámbitos cercanos al paso de frontera y ser estructurado por el administrador - gerente del paso. En el caso de los

transportistas, la capacitación debería ser condición para el otorgamiento de los respectivos permisos internacionales.

La capacitación de los exportadores requiere ser instrumentada por los organismos nacionales con ingerencia en la promoción del comercio exterior de cada país. Resulta indispensable el conocimiento y cumplimiento, por parte de los exportadores, de la normativa aplicable en el país de destino para el producto de que se trate. Para ello resulta necesario la difusión sistemática de los requisitos exigidos por el país de destino y el listado de los productos cuya importación se ve afectada por la existencia de cupos o que requieren la obtención de licencias previas.

En aquellos casos de pasos de frontera donde se verifique una gran cantidad de errores en la confección de la documentación exigida o en su completitud, debería analizarse la viabilidad de implementar un sistema de penalidades, similar al establecido por la Receita Federal en la EADI de Uruguayana (BR), a los despachos que no formalicen la presentación de la documentación completa en un lapso dado desde su arribo a la terminal (en la EADI mencionada, el plazo máximo es de una hora). Esta medida en el paso de frontera aludido ha logrado reducir significativamente los inconvenientes de este tipo.

### **Asimetrías**

Si bien la existencia de asimetrías, en el actual contexto caracterizado por la libertad de entrada y salida de oferentes, no implica un encarecimiento de los fletes de transporte internacional, su presencia y/o continuidad en el tiempo pueden generar (y de hecho generan) efectos negativos, tanto en los aspectos relativos al grado de transparencia en que se desenvuelven los mercados de transporte, como en aquellos que afecten finalmente la libertad de circulación del transporte internacional que la normativa regional mayoritariamente consagra, generando trasbordos compulsivos de la mercadería en la frontera. Por ello, al menos en los casos donde las condiciones asimétricas son esgrimidas para obstaculizar la libre circulación de los transportes, se entiende necesario analizar en forma particularizada sobre los aspectos que las explican, lograr una cuantificación de las mismas y precisar las causas que determinan la elección de los transportistas por parte de los dadores de carga.

### **Cursos de Acción**

#### **Programa de Proyectos Piloto en pasos de frontera seleccionados.**

Implementación de un programa de intervención en pasos de frontera seleccionados a fin de recrear en ellos las condiciones previstas para el paso deseable en la Región

#### **Etapas del Programa**

##### **Reunión de Coordinadores Nacionales**

- Exposición y debate de los principales aspectos contenidos en el programa
- Selección de los primeros proyectos del programa
- Propuestas de los países
- Criterios IIRSA
- Fases del programa y cronograma de ejecución
- Documento de los acuerdos para elevar al CDE de IIRSA

Esta etapa se llevó a cabo en Buenos Aires los días 18 y 19 de noviembre de 2003

#### Reunión del CDE de IIRSA

- Aprobación del programa (pasos incluidos, cronograma, alcances y financiamiento) de proyectos piloto a desarrollar durante 2004. Formalizada el 4-5 de diciembre de 2003

#### Talleres regionales del GTE CAN y MERCOSUR

- Talleres regionales de 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.
- Discusión 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
- Formalización de los acuerdos y compromisos de los países para el cumplimiento de los objetivos previstos para el proyecto piloto.

#### Etapa anteproyecto de los pasos seleccionados

- Relevamiento de las particularidades operativas del paso, recursos disponibles, infraestructura y equipamiento, aspectos normativos nacionales y bilaterales singulares, etc
- Talleres binacionales con la participación los GT, funcionarios del paso, agentes privados usuarios habituales del paso.
- Preparación del anteproyecto de plan de trabajo, con indicación de cronograma de ejecución, recursos necesarios y criterios de éxito.
- Formalización de los acuerdos y compromisos de los países para el cumplimiento de los objetivos previstos para el proyecto piloto.

#### Ejecución del Proyecto

- Ejecución
- Seguimiento y evaluación
- Difusión

#### Apoyos IIRSA

- Apoyo técnico a la tarea de los Grupos de Trabajo Binacionales durante las distintas fases del programa.
- Financiamiento de los proyectos para:
  - Formulación
  - Ejecución y Evaluación
  - Equipamiento e infraestructura
  - Infraestructura existente
  - Participación privada para mejorar la infraestructura existente en los pasos
  - Desarrollos

#### Otras acciones orientadas a mejorar la fluidez del comercio carretero

- Estudio – prueba piloto de modalidades de conducción alternativas

- Estudio – prueba piloto de impacto de atención en frontera durante las 24 Hs
- Estudio de los factores que explican la baja utilización del tránsito aduanero y el nivel de cobertura y eficiencia operativa de los depósitos fiscales
- Desarrollo de los programas de capacitación, divulgación e incentivos para los agentes privados.
- Estudio de asimetrías en la región
- Desarrollo de un “data room” para IIRSA que resuelva los problemas de acceso, homogeneidad y completitud de la información y contribuya al fortalecimiento institucional de las administraciones nacionales de transporte.
- Asistir a las agencias nacionales de transporte en el diseño e implementación de medidas proactivas orientadas a lograr una mayor eficiencia y profesionalización de las empresas del sector, tanto en el plano doméstico como en el internacional