



# Integración & Comercio

N° 38

Año 18

Enero-Junio 2014



**BID**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Integración y Comercio  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Publicación Electrónica Semestral



# Integración & Comercio

N° **38** // Año **18** // Enero-Junio 2014

RPI: 5170738  
ISSN: 1995-9524

*Publicación propiedad del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe,  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.*

## Comité de Dirección

Antoni Estevadeordal  
Gustavo Beliz

## Comité Editorial

Sandra Corcuera-Santamaría  
Pablo M. Garcia  
Manuel Márquez Fariña  
Christian Volpe Martincus

## Asistencia al Comité Editorial

Susana Filippa  
Gala Gómez Minujín

## Coordinación-Edición

Susana Filippa  
Julieta Tarquini

*Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.*

*Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.*

*Copyright © [1996] Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.*

## Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Esmeralda 130 Piso 16  
C1035ABD Buenos Aires, Argentina  
Tel: (54 11) 4323-2350  
Fax: (54 11) 4323-2365  
e-mail: [intal@iadb.org](mailto:intal@iadb.org)  
<http://www.iadb.org/intal>



# ÍNDICE

<b>E</b> L DOBLE DESAFÍO DE LAS FRONTERAS: SEGURIDAD Y FACILITACIÓN <i>Manuel Márquez Fariña y Christian Volpe Martincus</i>	1
<b>A</b> RTÍCULOS	7
<i>Apoyo a la integración fronteriza y a la facilitación comercial en frontera en América Latina y el Caribe: el caso de Costa Rica</i> <i>Fernando Ocampo</i>	9
<i>La importancia de la seguridad fronteriza</i> <i>Rodolfo Solar Mulas</i>	19
<i>Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza</i> <i>Hernando Arciniegas Serna</i>	31
<b>A</b> RTÍCULOS DE LA CONVOCATORIA	45
<i>Control integrado binacional en los pasos de frontera: lento avance y urgencias del momento</i> <i>Nilo Meza Monge</i>	47
<i>Integración fronteriza y transporte terrestre de mercancías entre Colombia y Ecuador</i> <i>Ángel María Casas Gragea y Belky Orbes Revelo</i>	57
<i>Infraestructura y facilitación aduanera México-Estados Unidos</i> <i>Salvador Corrales C.</i>	67
<i>Asociaciones público-privadas para la infraestructura de la integración fronteriza: la experiencia chilena</i> <i>Miguel Ángel Jara, Patricio Mansilla y Andrés Pozo</i>	75



*Fenómenos socioeconómicos y culturales relacionados con prácticas informales de comercio de mercaderías en la región noroccidental Argentina-Bolivia* 89  
*Gisela Montenegro*

**E**NTREVISTAS 101

*Apoyo a la integración fronteriza y a la facilitación comercial en frontera en América Latina y el Caribe*  
*Oscar Camacho Inostroza (SAG)* 103  
*Marcela Espinoza (DIFROL)* 107  
*Viviana López (DIAN)* 119  
*Álvaro Sarmiento (BID)* 123  
*José Luis Vazzoler (Mercovía S.A.)* 129

**E**STADÍSTICAS 133

*Indicadores seleccionados del comercio y la integración regional* 135

**R**ESEÑAS DE LIBROS 141

*Gestión Coordinada de Fronteras. Conceptos a partir de tres publicaciones* 143  
*Rosario Campos*

*Gestión Integrada de Fronteras en Asia y Pacífico* 147  
*Gala Gómez Minujín*

**P**UBLICACIÓN DE INTERÉS 153

*Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor* 155  
*Juan S. Blyde (Coord.)*

# EL DOBLE DESAFÍO DE LAS FRONTERAS: seguridad y facilitación

**MANUEL MÁRQUEZ FARIÑA**

*Especialista Líder en Integración y Comercio del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*



**CHRISTIAN VOLPE MARTINCUS**

*Economista Líder del Sector de Integración y Comercio del BID.*



## LOS COSTOS DE LAS INTERVENCIONES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL FRONTERIZO

Las barreras arancelarias han disminuido sustancialmente en las últimas décadas como consecuencia de las negociaciones comerciales multilaterales y los acuerdos regionales de libre comercio. En este contexto, otros obstáculos al comercio han adquirido mayor importancia relativa. Tal es el caso de los costos de transporte domésticos e internacionales (ver, por ejemplo, Mesquita Moreira *et al.*, 2008; y Mesquita Moreira, 2013). Dichos obstáculos no se limitan a aquellos asociados a la infraestructura física y las regulaciones correspondientes, sino que comprenden los derivados de intervenciones públicas diferentes a los aranceles y las medidas para-arancelarias de efecto equivalente. En este sentido, se destacan las acciones gubernamentales de control sobre las transacciones comerciales internacionales. Dichas acciones pueden redundar en un aumento de los tiempos de envíos de mercancías y, en consecuencia, de los costos respectivos. Estudios recientes sugieren que los costos de los pasos fronterizos pueden representar hasta el 15% del valor de los bienes comercializados, y que el 75% de las demoras

observadas en los cruces por fronteras pueden atribuirse a procesos ineficientes (*United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*). Dichos costos pueden afectar significativamente los niveles y los patrones del comercio. La evidencia disponible indica que cada día adicional de retraso puede reducir el comercio en más de un 1% y, en el caso de los productos sensibles al tiempo -especialmente aquellos sometidos a controles cuarentenarios-, dicho impacto puede ascender hasta el 7% (ver, por ejemplo, Djankov *et al.*, 2010; Hummels y Schaur, 2013; Volpe Martincus *et al.*, 2014). Los costos antes mencionados cobran una relevancia singular debido al proceso de fragmentación espacial de la producción que se ha verificado en los últimos decenios y la generalización de prácticas tales como la producción "justo a tiempo" ("*just-in-time manufacturing*") y venta minorista racionalizada ("*lean retailing*").

No resulta extraño entonces que los países incluyeran disposiciones simplificadoras sobre valor en aduanas, origen y otras, y medidas puntuales de carácter normativo, procedimental u operativo para reducir el impacto de las actuaciones de los organismos gubernamentales en el control de las mercancías que cruzan las fronteras en los acuerdos comerciales, que

siguieron a la Ronda Uruguay concretada en el Acuerdo de Marrakech.<sup>1</sup> Estas medidas de facilitación comercial fueron ratificadas y consolidadas en el acuerdo multilateral alcanzado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en diciembre de 2013, como parte del denominado “Paquete de Bali”.

A efectos de apreciar apropiadamente la incidencia de sus actuaciones, resulta necesario tener en cuenta el rol y la responsabilidad de los organismos de control fronterizo y el entorno cambiante en que operan.

#### LOS OBJETIVOS DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL FRONTERIZO A LO LARGO DEL TIEMPO

La actuación de los organismos de control fronterizo ha perseguido objetivos específicos de naturaleza diversa: facilitación, seguridad y fiscalidad. El énfasis relativo asignado a cada uno de los mismos ha variado a lo largo del tiempo. Así, tras la Ronda Uruguay, en la segunda mitad de la década de 1990 y bajo el auspicio de la OMC, junto con el apoyo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y las Naciones Unidas (UNCTAD), se promovió fuertemente la facilitación. En este período y bajo esta premisa, muchas entidades de América Latina y el Caribe (ALC), y en particular una gran parte de las aduanas, abandonaron el modelo predominante hasta entonces, caracterizado por el control sin consideración de los costos que implicaba, y realizaron cambios organizacionales acordes a la facilitación. En el plano operativo, muchas de las administraciones de la región y en especial las aduaneras, en su afán por privilegiar la eficacia y la eficiencia en la fiscalización, confiaron exclusivamente en el uso de la tecnología. Si bien la misma es clave, requiere condiciones previas como la reingeniería de procesos en un marco acordado con los operadores y a nivel político, funcionarios con capacitación y preparación para manejar el nuevo paradigma, y otros factores que no fueron considerados en esa década. El resultado final, en la mayoría de los casos, resultó frustrante, conviviendo proceso manuales con procesos informatizados, informatización que recogía malas prácticas por falta de racionalización procesal o sin apoyo legal suficiente,

<sup>1</sup> Especialmente en las actuaciones administrativas y operativas que involucran las acciones de control.

etc. A esta situación contribuyó sin duda la urgencia del cambio que imponía el nuevo esquema mundial de liberalización del comercio y la proliferación de acuerdos comerciales que surgió de ello, para administraciones con una cultura del control de larga data. En este sentido, los mayores avances -aunque de manera desordenada- se registraron probablemente en la institución aduanera; los progresos fueron muy limitados en el resto de las entidades de control.

Los organismos de control fronterizo, agrupados bajo el nombre genérico de aduanas, tienen la responsabilidad primaria de protección del país.<sup>2</sup> Este objetivo de seguridad y protección en fronteras volvió a ganar peso relativo luego de los atentados del 11 de septiembre de 2011 en Estados Unidos y los ulteriores en España y Reino Unido. Ello redundó en nuevos cambios organizacionales en muchas administraciones y la puesta en marcha de nuevas medidas de inspección que, de alguna forma, incidieron en la agilidad del comercio y la circulación de las personas y añadieron costos a los mismos.

Finalmente, la crisis financiera de la segunda mitad de la década de 2000 ubicó en el centro de la escena a la recaudación, otra de las áreas de fiscalización. La necesidad de garantizar no sólo la recaudación interna en los países, sino también la proveniente del comercio exterior, en especial el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos específicos, resultó en una mayor atención al control fiscal.

#### EL BALANCE ENTRE SEGURIDAD Y FACILITACIÓN: LA GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS (GCF)

Dada la creciente interconexión de las economías, los organismos con responsabilidad en la supervisión de los flujos comerciales internacionales deben ejercer sus funciones de forma eficiente para no perjudicar el comercio legal y favorecer consecuentemente la competitividad. Bajo el auspicio de organizaciones técnicas multilaterales como

<sup>2</sup> La misma debe entenderse en sentido amplio y, por ende, cubre aspectos relacionados con los temas fiscales, sanitarios, fitosanitarios, migratorios, policíacos, antinarcóticos, tráfico de personas, armas, bienes culturales, especies protegidas, medioambiente, antiterrorismo, protección de la propiedad, etc.

la OMA, se han elaborado una serie de estrategias y herramientas que precisamente permiten compaginar las lógicas aspiraciones de control y la facilitación. Los instrumentos más destacados son el Marco Normativo para un Comercio Ágil y Seguro (Marco SAFE) creado en el seno de la OMA en 2005, y el Acuerdo de Facilitación del Comercio alcanzado en el contexto de la OMC en diciembre último.

El Marco SAFE se apoya en los pilares de la colaboración aduanas-aduanas y la colaboración aduanas-sector privado, y consiste en un conjunto de herramientas conceptualizadas a nivel mundial como Gestión Coordinada de Fronteras (GCF).

La GCF implica el trabajo conjunto de los servicios públicos y del sector privado<sup>3</sup> con el objetivo de mejorar el control fiscal y parafiscal, la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio, así como el tránsito de personas, en un marco de eficacia y eficiencia. En su marco geográfico, la GCF alcanza a todas las fronteras sean terrestres, marítimas/lacustres, aéreas, ferroviarias o interiores, entendiendo que son un conjunto interconectado. Asimismo y para aprovechar su máximo impacto, debe darse a diferentes niveles: nacional, binacional, regional y en algunos casos mundial, según el grado de integración política.

En su aplicación práctica y atendiendo al principio de racionalidad en la fiscalización de los organismos de control, la GCF debe basar su actuación en la eficacia del control, lo cual implica concentrarse en aquellos casos que suponen riesgo y reducir las actuaciones intrusivas causantes de costos. A tal efecto, la GCF debe disponer de un alto nivel de gestión y anticipación del riesgo en todas sus facetas: fiscal, parafiscal, seguridad, etc. A su vez, ello requiere que las distintas administraciones en los diversos niveles (nacionales, binacionales, regionales, etc.) coordinen sus actuaciones de inteligencia y la selección de las acciones operativas.

En concreto, una adecuada gestión del riesgo demanda información de calidad, lo cual sólo es posible si todos los organismos nacionales implicados intervienen y cruzan su información, por ejemplo, a través de las ventanillas únicas operativas; información inteligente fruto de la colaboración entre

<sup>3</sup> Organismos públicos normativos y de control y al sector privado relacionado con el comercio exterior.

administraciones; e información oportuna y anticipada mediante el uso de sistemas electrónicos de envío y recepción de la misma. Adicionalmente, es clave disponer de operadores confiables, que permitan a las instituciones dirigir las actuaciones fiscalizadoras hacia aquellos operadores que ofrecen menos garantías. Los programas de Operador Económico Autorizado, fruto de la colaboración entre los sectores público y privado para el cumplimiento de estándares preestablecidos, son un paso importante en esa dirección.

Asimismo, atendiendo a la realidad económica de las fronteras y su entorno, es necesario evaluar el desplazamiento del control desde los puntos de entrada al país hacia aquellos otros más cercanos al operador final, exportador o importador -sean éstos los propios locales del operador o los centros logísticos de consolidación o desconsolidación de cargas-, de forma que se reduzcan los cuellos de botella en las fronteras terrestres, marítimas o aéreas. En particular, en la medida en que se mantengan procesos coordinados nacional y binacionalmente entre todas las instituciones y se asegure el control sobre lo que entra y sale de un país (especialmente en las fronteras terrestre), es posible evitar la duplicidad de controles y disminuir los tiempos y los costos incurridos en las fronteras. Dicha reducción de las actuaciones operativas en frontera, que implican la importación y exportación, presupone el fortalecimiento de la seguridad de las operaciones de tránsito en un marco aceptable por las administraciones.

Estos elementos técnicos, junto a la capacidad del personal público y privado para aplicarlos y el uso de equipamientos y tecnologías de última generación y de infraestructuras físicas apropiadas, coadyuvan a posibilitar una frontera eficaz y eficiente. A fin de lograr dicho objetivo, es imprescindible contar con respaldo político y social y financiación adecuada. Las condiciones económicas y sociales prevaletentes en las propias áreas de frontera son también un determinante importante de su asequibilidad. Concretamente, las acciones que propicien el desarrollo de las mismas, así como la cooperación e integración transfronteriza, pueden contribuir sustancialmente a la consecución del supradicho objetivo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) viene trabajando bajo este esquema y apoyando el logro de acuerdos binacionales y regionales en el marco de su mandato de integración en la región. Éste número de la *Revista Integración & Comercio* procura reflejar diversas experiencias en este ámbito.

## ELEMENTOS DE LA GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS



### CONTRIBUCIONES DESTACADAS

El presente número de la *Revista Integración & Comercio* incluye una serie de contribuciones interesantes que exploran los desafíos y oportunidades de mejora en materia de facilitación, seguridad, integración y desarrollo en las áreas de frontera en las diferentes subregiones de ALC.

En cuanto a la facilitación, *Meza Monge* analiza las condiciones que deberían verificarse para que sea posible avanzar más firmemente en la implementación de sistemas de control integrados en los pasos de frontera. Dichas condiciones atañen a las cuestiones institucionales y organizacionales asociadas a la gestión en los pasos de frontera (en particular, nivel de las decisiones políticas y prioridad política asignada, coordinación interna e internacional y ente rector o entidad gubernamental responsable), la capacitación de los funcionarios correspondientes y el empoderamiento, la vinculación con la población local y el rol de los organismos multilaterales, entre otros.

Por su parte, *Ocampo* examina la experiencia de Costa Rica en el diseño y ejecución de una estrategia para mejorar los pasos de frontera. El origen de dicha estrategia se remonta al proceso de elaboración del plan de acción para optimizar la gestión de los acuerdos comerciales lanzado en 2010. El mismo

involucró consultas con las cámaras empresariales, los operadores económicos y el público interesado; revisión de otros casos internacionales y reflexión de las agencias gubernamentales relevantes, a partir de los cuales se identificó a la mejora de las facilidades de control en las fronteras como una de las áreas prioritarias de intervención. La estrategia que se desarrolló para atender esta área en particular apuntó a asegurar la coordinación interinstitucional nacional y la coordinación binacional mediante acuerdos, y contó con el apoyo del BID.

*Casas Gragea* y *Orbes Revelo* aportan evidencia sobre la región andina. Los autores discuten la normativa que regula el transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia, y analizan los problemas que enfrenta dicho transporte específicamente en el puente internacional de Ipiales-Tulcán (Rumichaca) en la frontera entre ambos países. Entre dichos problemas sobresale el trasbordo de la carga movilizada en la frontera -una práctica que contradice las disposiciones regionales vigentes- y la falta de una infraestructura administrativa adecuada en la misma.

La frontera entre México y Estados Unidos es el foco del artículo de *Corrales*. El mismo describe las condiciones bajo las cuales se realizan los intercambios comerciales entre ambos países a través de los pasos terrestres según las percepciones de los respectivos usuarios recogidas mediante encuestas realizadas a ambos lados de la frontera. En general, dichos usuarios consideran que se requieren mejoras en las carreteras de acceso, la infraestructura para albergar el transporte de carga en las garitas, la infraestructura aduanal y la coordinación entre las agencias que actúan en la frontera -incluyendo la aduana- tanto dentro de cada país como entre los mismos.

Las asociaciones público-privadas son una alternativa para poder acelerar las inversiones en proyectos de infraestructura orientados a mejorar la integración fronteriza. En concreto, el sector privado puede participar en la construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de dicha infraestructura. *Jara, Mansilla* y *Pozo* estudian el único caso existente en la región en este ámbito, el puerto terrestre Los Andes que opera desde 10 años y el nuevo complejo fronterizo Los Libertadores en proceso de licitación.

Las áreas de frontera se caracterizan por la existencia de prácticas informales de comercio de naturaleza

compleja. *Montenegro* revisa las normativas y disposiciones de control aduanero en relación a dichas prácticas y los programas de control instrumentados por la aduana argentina para neutralizarlas en el puesto de frontera La Quiaca-Villazón, entre Argentina y Bolivia.

El control de los tráficos ilícitos en la frontera es precisamente uno de los ejes de acción que disponen los gobiernos para mejorar la seguridad de la misma. En su contribución, *Solar Mulas* destaca tres ejes adicionales: cooperación regional e internacional en temas fronterizos, refuerzo de la seguridad interior y medidas especializadas para combatir el crimen organizado. Desde el punto de vista operativo, el autor destaca que un sistema de seguridad fronteriza efectivo requiere la existencia de un enfoque integrado de actuación con una instancia clara de coordinación, el uso de análisis de riesgo para guiar dicha actuación, la utilización de sistema de vigilancia electrónica y la disponibilidad de medios que permitan intervenir.

Más generalmente, el desarrollo social y económico de las zonas fronterizas en sí mismas es un factor de atracción de la legalidad y de generación de estabilidad social. El artículo de *Arciniegas Serna* pone de relieve que dicho desarrollo local-regional requiere iniciativas públicas y privadas que permitan mejorar la infraestructura económica y social y la dotación de servicios básicos, crear las condiciones para el desarrollo de actividades productivas, fortalecer la capacidad de las administraciones locales -fundamentalmente a través de la capacitación- a fin de que lleven adelante programas integrales de manera efectiva y en coordinación con sus pares del mismo lado de la frontera y en cooperación con sus contrapartes del otro lado de la misma. ◆

## BIBLIOGRAFÍA

DJANKOV, S.; FREUND, C. Y PHAM, C. S. 2010. "Trading on time", en: *Review of Economics and Statistics*, 92(1): 166-173. MIT Press. Febrero.

HUMMELS, D. Y SCHAUR, G. 2013. "Time as a trade barrier", en: *American Economic Review*, 103(7): 2935-59. American Economic Association. Diciembre.

MESQUITA MOREIRA, M. (COORD.). 2013. *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe. Estudio Especial sobre Integración y Comercio*. Washington, DC: BID. Octubre.

-----; VOLPE MARTINCUS, C. Y BLYDE, J. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Informe Especial sobre Integración y Comercio. Washington, DC.: BID, DRCLAS, Harvard University.

VOLPE MARTINCUS, C.; CARBALLO, J. Y GRAZIANO, A. 2014. *Customs*. Washington, DC: BID. Mimeo.



# Artículos



# APOYO A LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y A LA FACILITACIÓN COMERCIAL EN FRONTERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EL CASO DE COSTA RICA

## FERNANDO OCAMPO

*Consultor internacional en temas de comercio internacional, inversión e integración comercial. Por más de 18 años trabajó en el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, y durante los últimos 4 años, fue Viceministro de esa cartera.*



*El comercio intrarregional ha crecido significativamente en los últimos años en la región centroamericana y para la mayoría de los países, el Istmo es el segundo mercado de exportación. A pesar de ello, el potencial comercial se encuentra limitado por los obstáculos logísticos y una ineficiente infraestructura fronteriza. Para atender esta problemática algunos países, en el marco del Proyecto Mesoamérica y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han empezado a realizar reformas y diseñar planes maestros para establecer centros de gestión integrada en las fronteras. Estas propuestas, además de dotar a los pasos fronterizos con la infraestructura y el equipamiento adecuados, también pretenden implantar un sistema normativo, de procesos y herramientas de control efectivos para responder a las necesidades de revisión de cargas y personas. En el caso específico de Costa Rica, se avanza en la ejecución de un proyecto para mejorar sustancialmente la atención en las fronteras, en donde sobresale la implementación de centros de gestión coordinada en los principales cuatro pasos fronterizos terrestres, a fin de garantizar la eficacia de las inspecciones, reducir los tiempos de paso de mercancías y personas, y bajar el costo operativo de las instituciones y de los operadores del comercio internacional.*

## CONTEXTO REGIONAL: INTERCAMBIO COMERCIAL, DESEMPEÑO LOGÍSTICO Y PROYECTO DEL CORREDOR PACÍFICO

**A**mérica Central es hoy una de las regiones más integradas del mundo. El proceso de integración económica regional para consolidar la unión

aduanera se caracteriza por la eliminación de las barreras arancelarias entre sus miembros, un arancel externo común de casi 95% previo a la incorporación de Panamá, y un comercio intrarregional que sólo el año 2013 alcanzó la suma de US\$ 8.495 millones, mostrando en los últimos diez años un crecimiento promedio anual de 9,5%. Este dinamismo ha convertido el mercado intrarregional en el segundo destino de las exportaciones

centroamericanas con un 29,2% de las exportaciones totales;<sup>1</sup> mercado que se ha fortalecido aún más, con la reciente incorporación de Panamá al proceso.<sup>2</sup>

En este contexto, la facilitación del comercio y la eliminación de todas aquellas barreras que encarecen y dificultan el intercambio regional, se han convertido en ejes centrales de la agenda centroamericana, entendiendo que la efectividad de las medidas que se adopten en un país, será maximizada en cuanto dichas acciones sean compartidas e implementadas por los demás países de la región.

Existe consenso a nivel público y privado de que el crecimiento del comercio está limitado por los altos costos de logística y los cuellos de botella en los pasos fronterizos terrestres, por lo que la urgencia de implementar acciones para corregir estas distorsiones es cada día más fuerte. Un análisis realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) calcula que la implementación de medidas como las ventanillas únicas, la optimización de los procedimientos de levante y despacho en aduanas, la automatización, los trámites anticipados, la disponibilidad de información relevante, las mejoras en frontera y los sistemas de manejo de riesgo entre otros, podrían reducir en un 10% los costos de transacción del comercio (Moisés; Orliac y Minor, 2011).

Un estudio realizado por el BID y el Banco Mundial sobre costos logísticos en la región señala que estos incrementan hasta un 50% el precio de los bienes transados, afectando a exportadores, importadores y consumidores. De ese 50%, uno de los factores que más afecta es la ineficiente gestión en los pasos fronterizos, causada por procedimientos de control e infraestructura inadecuados. Esta situación incrementa los costos y tiempos de espera y reduce la predictibilidad en el movimiento de mercancías a través de la región (BID y Banco Mundial, 2013).<sup>3</sup>

Otros estudios evidencian que la velocidad promedio de transporte de carga en la región centroamericana es de 17 km por hora, debido a las grandes deficiencias en los tramos viales, en la infraestructura de los centros de control fronterizo y en la falta de armonización de los procedimientos de paso y revisión entre los países (Infante, 2012). En algunos casos, el tiempo de espera para cruzar de una nación a otra puede llegar hasta 20 horas, lo cual es todavía más perjudicial si consideramos que mucho del comercio intrarregional es de productos perecederos y que los trámites de control se repiten en ambos países. Un ejemplo reciente expuesto en un análisis del Banco Mundial señala que para exportar tomates frescos de Costa Rica a Nicaragua se requieren por lo menos tres horas para pasar los controles fitosanitarios y las inspecciones por control de drogas en el lado costarricense. En el lado nicaragüense de la frontera, el tiempo de espera puede llegar a ser de cinco horas para volver a hacer las mismas inspecciones y procedimientos.<sup>4</sup>

La paradoja de esta situación es que mientras los países centroamericanos profundizan su esquema de integración económica, consolidan procesos de inserción en la economía internacional y avanzan en los indicadores globales de apertura comercial; las calificaciones sobre desempeños logísticos reflejan todavía muchas áreas necesitadas de reformas urgentes, que deben ser abordadas tanto a nivel nacional como regional, con el importante apoyo que pueden ofrecer los organismos cooperantes con mayor experiencia en la materia (*Cuadro 1*).

<sup>1</sup> Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones centroamericanas con 32,1%.

<sup>2</sup> Panamá se incorporó plenamente al esquema de integración económica centroamericana el 6 de mayo del 2013, con el depósito del Protocolo de Incorporación y los instrumentos jurídicos de la integración en el SG-SICA.

<sup>3</sup> Se estima que el costo directo asociado a ineficiencias en la gestión fronteriza incrementa el precio final de los productos transados hasta en 12%.

<sup>4</sup> Los estudios del Banco Mundial fueron presentados el 8 de febrero del 2013 en el foro "Logística en Centroamérica: El camino a la competitividad", organizado por el Banco Mundial, INCAE y el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. El foro contó con la participación de autoridades gubernamentales y representantes de la sociedad civil y el sector privado regional.

**Cuadro 1****COMPORTAMIENTO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO**

País	Desempeño logístico
Costa Rica	87
El Salvador	64
Guatemala	77
Honduras	103
Nicaragua	95
Panamá	45

Fuente: Banco Mundial (2014).

La preocupación por las deficiencias regionales en temas logísticos no es nueva. Ya en la "XI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla", celebrada en Costa Rica en 2009, se incorporó la modernización de la infraestructura fronteriza como uno de los componentes principales del programa de mejoras del Corredor Pacífico, incorporando no sólo trabajos en los puestos de control, sino también en las carreteras y vías de acceso a los mismos.<sup>5</sup>

Con la propuesta de este gran corredor mesoamericano se pretende conectar 7 países y mejorar los pasos en frontera por donde se transporta, por vía terrestre, más del 90% de los bienes comercializados en la región. Si bien el alcance de la misma es bastante ambicioso, lo cierto del caso es que no ha sido posible avanzar al ritmo previsto, debido principalmente a la dificultad de implementar una visión integral, a largo plazo, que incorpore no solo mejoras en infraestructura, sino también procedimientos y sistemas de control que faciliten y acorten los tiempos de espera. La implementación del Sistema de Tránsito

<sup>5</sup> "El Corredor Pacífico es sin lugar a dudas el proyecto de mayor alcance concebido en el marco del Proyecto Mesoamérica en los últimos años. El impacto económico y conectividad que brindará a la región es sumamente relevante en el contexto de la integración física y comercial centroamericana y mesoamericana", tomado de Infante (2012), p. 69.

Internacional de Mercancías (TIM)<sup>6</sup> con el apoyo del BID ha sido un gran aliado en este proceso; sin embargo, se requiere una revisión exhaustiva y una mayor armonización de los procedimientos y requerimientos de tramitología en los pasos de control. Es claro, que la puesta en marcha y seguimiento de un proyecto de esta envergadura, presenta grandes retos de coordinación regional, binacional e interinstitucional por un lado, y de gestión de recursos financieros por otro, los cuales no siempre ocupan el lugar prioritario en la agenda de inversión de los países.

A pesar de ello, empiezan ya a observarse en la región iniciativas que buscan cumplir con esta importante aspiración.

### DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UNA ESTRATEGIA PARA MEJORAR LOS PASOS DE FRONTERA: EL CASO DE COSTA RICA

Conscientes de la importancia de mejorar la competitividad en el país y reducir los costos asociados al transporte y logística, en setiembre del 2010 el Gobierno de Costa Rica presentó un plan de acción para optimizar la gestión de los acuerdos comerciales, el cual contemplaba acciones concretas para atender los principales desafíos en esta área. El objetivo central de esta propuesta era asegurar una adecuada aplicación y gestión de los acuerdos suscritos por el país, incluyendo un funcionamiento efectivo de la institucionalidad gubernamental encargada de la gestión de los mismos, con miras a reducir los costos operativos de exportadores e importadores.<sup>7</sup>

La elaboración de este plan y la determinación de las áreas concretas de acción se basaron en una metodología que comprendió tres elementos fundamentales:

<sup>6</sup> Mediante un programa de asistencia técnica a los países, el BID a través del Sector de Integración y Comercio, implementó el TIM como un sistema de tránsito internacional de mercancías para Mesoamérica. Su objetivo principal es contribuir al incremento del intercambio comercial en la región, a través de una racionalización de los trámites y actuaciones que realizan las autoridades de control en las fronteras.

<sup>7</sup> Para ver el documento completo del "Plan de Acción para Optimizar la Aplicación de los Acuerdos Comerciales", ingrese a: [http://www.comex.go.cr/politica\\_comercio/plan\\_accion/plan\\_accion.aspx](http://www.comex.go.cr/politica_comercio/plan_accion/plan_accion.aspx)

- a. Proceso de consultas con las cámaras empresariales, los operadores económicos y el público interesado.<sup>8</sup>
- b. Revisión de las experiencias de gestión de los acuerdos comerciales de otros países como Canadá, Chile y México.
- c. Proceso de reflexión de las distintas instituciones de gobierno involucradas en la gestión de los acuerdos en relación con su respectivo ámbito de competencia y en respuesta a los planteamientos expuestos en el proceso de consultas.

En base a estos insumos se determinaron las principales áreas de acción, sobresaliendo entre ellas, la necesidad de mejorar sustancialmente las facilidades de control en las fronteras con Nicaragua y Panamá, para convertirlas en centros de paso y no de trámite, y fortalecer con ello la integración regional. La relevancia de realizar mejoras concretas se refleja al revisar el intercambio comercial y los flujos migratorios de Costa Rica con los países centroamericanos. Solo en el año 2013, Costa Rica exportó US\$ 2.155 millones a la región, de los cuales un 92% se realizaron vía terrestre; mientras que las importaciones alcanzaron US\$ 1.199 millones. En flujos migratorios se estima que cerca de 1.8 millones de personas pasan por los centros fronterizos anualmente.<sup>9</sup>

Para atender esta área particular, se desarrolló una estrategia en dos niveles de coordinación: a nivel nacional por un lado, y binacional y regional por el otro; entendiendo que el éxito de la misma dependía de la posibilidad de articular las acciones en ambos niveles.

<sup>8</sup> La invitación a participar se realizó por medio de un anuncio en los principales diarios nacionales solicitando aportes de tipo general, o respuestas a consultas como:

- ¿Cuáles son los principales problemas que se enfrentan y que restan competitividad?
- ¿Cuál es el origen de los mismos?
- ¿Cuáles son las instituciones involucradas?
- Sugerencias para atender la problemática.

<sup>9</sup> Datos del Ministerio de Comercio Exterior y la Dirección General de Migración y Extranjería, año 2013.

#### COORDINACIÓN NACIONAL: PLAN DE ACCIÓN, COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, ESTABLECIMIENTO DEL CONSEJO DE PUESTOS FRONTERIZOS TERRESTRES Y DISEÑO DE PLANES MAESTROS

Para la atención de esta problemática se realizó un minucioso análisis que incluyó desde un inventario de los vacíos legales y de las limitaciones en infraestructura, hasta un reconocimiento de las costumbres en cada territorio. Se identificaron además otras falencias esenciales como la ausencia de mecanismos para la coordinación interinstitucional; la falta de estructura para la ejecución de operaciones e inversiones: la inseguridad, desorientación y falta de controles para los usuarios; intervenciones y procedimientos inconexos e ineficientes; carencias presupuestarias y la presencia de gran cantidad de actividades económicas informales.

La atención de los puntos críticos se dividió en 5 áreas de acción: tareas de atención inmediata, reformas legales, coordinación interinstitucional, financiamiento para el diseño y ejecución de nuevos centros de control y las relaciones con los países vecinos.

Por acuerdo del Consejo de Gobierno del 28 de junio del 2011, se estableció un plan con acciones prioritarias para mejorar el funcionamiento de los puestos de control, con especial énfasis en Peñas Blancas y Paso Canoas, en las zona fronterizas con Nicaragua y Panamá respectivamente, por su importancia en el volumen de mercancías que transitan por ambos puestos.<sup>10</sup>

Dentro de los avances alcanzados en Peñas Blancas destacan: la implementación del Sistema TIM en todas las aduanas del país; el establecimiento de una zona estéril de control migratorio; la ampliación del horario de atención hasta la medianoche en coordinación con las autoridades de Nicaragua; la remodelación de infraestructura como el edificio de la Dirección de Migración y Extranjería y del arco de fumigación; el diseño y construcción de casetas para la atención de exportaciones; la ampliación de la carretera de salida a cuatro carriles; el establecimiento del cobro electrónico para la fumigación de vehículos y la incorporación de revisión de equipajes con escáner. La inversión realizada

<sup>10</sup> Uno de los aciertos principales de la estrategia para el mejoramiento de los puestos fronterizos fue el involucramiento directo de la Presidenta de la República, Laura Chinchilla, y la solicitud expresa de que se realizan informes periódicos sobre los avances en el Consejo de Gobierno.

en esta primera etapa se hizo con el aporte de distintas instituciones del gobierno por un monto cercano a las US\$ 4 millones.

En el caso de Paso Canoas, el alcance de las mejoras se enfocó en armonizar procedimientos de control y agilizar los flujos de ingreso y salida de unidades de transporte entre ambos territorios. Específicamente, se avanzó en la revisión y simplificación de los procedimientos de control que afectan el tránsito de mercancías en la zona; la adopción de una directriz para simplificar la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio binacional; la elaboración de un estudio de tiempos de paso a cargo del BID; la implementación del TIM, la simplificación de trámites migratorios y la aplicación del cobro electrónico para la fumigación de vehículos. Además, se inició la coordinación para el diseño de centros de control integrado en conjunto con las autoridades panameñas.

Adicionalmente, en ambas zonas se iniciaron trabajos con las municipalidades y organizaciones civiles de las zonas para buscar alternativas que permitieran atender la problemática socioeconómica en esas regiones.

En la medida en que fueron avanzando las tareas de atención inmediata, fue cada vez más evidente la importancia de realizar reformas legales que permitieran por un lado, establecer una estructura de coordinación interinstitucional entre las entidades que participan en el control fronterizo y, por otro, generar recursos para financiar inversiones en infraestructura y facilitación de procedimientos. Para ello, se estableció mediante ley el Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres (CPFT) como entidad superior encargada de la coordinación y gestión fronteriza.<sup>11</sup>

Este Consejo tiene como tarea primaria asegurar la adecuada coordinación entre las dieciséis instituciones gubernamentales que participan en la gestión fronteriza

y deberá reunirse al menos una vez al mes.<sup>12</sup> Dentro de sus funciones principales están:

- Establecer mecanismos que faciliten la atención expedita de los requerimientos y necesidades comunes que presenten las entidades públicas que ejercen competencias específicas en los puestos fronterizos terrestres.
- Elaborar los anteproyectos de presupuesto, para destinar los recursos recaudados con los tributos; incluyendo recursos para la ejecución de inversiones en infraestructura y equipamiento; mantenimiento y conservación de las instalaciones de los puestos fronterizos, así como un rubro para el pago de los servicios y el personal que se requiera para asegurar la operación efectiva y el mantenimiento adecuado de los puestos (cuando fuese necesario).
- Propiciar la conformación de comisiones o grupos de trabajo *ad hoc* que analicen y desarrollen temas específicos, pudiendo integrar en éstas a especialistas del sector público o privado que brindarán sus servicios *ad-honorem*, de acuerdo con los temas o materia a tratar.
- Establecer lineamientos para el desarrollo de obras de infraestructura y equipamiento en los puestos fronterizos.
- Promover la adopción de las mejores prácticas internacionales para los esquemas de administración, operación, modernización y desarrollo de los puestos fronterizos; así como la suscripción de acuerdos internacionales en la materia.

Adicionalmente con esta reforma legal, se establecieron tributos por concepto del uso de los puestos fronterizos terrestres de US\$ 25,00 por cada declaración aduanera de exportación que ampare mercancías destinadas a salir del país por vía terrestre y de US\$ 5,00 que debe cancelar toda persona física que salga del país por esos

<sup>11</sup> El Consejo de Puestos Fronterizos Terrestres fue creado mediante la Ley N° 9154 y está compuesto por los Viceministros de Comercio Exterior, Hacienda, Agricultura, Gobernación, Seguridad Pública y Transportes. Adicionalmente, participan los Directores de las principales instituciones que intervienen en los pasos de frontera (Aduanas, Migración, Servicio Sanitario y Fitosanitario, entre otros) y permite la invitación a participar a representantes del sector privado.

<sup>12</sup> En la actualidad se discute la creación, dentro del CPFT, de una gerencia técnica que se encargue de la ejecución y seguimiento operativo de los acuerdos que se adopten en el seno del Consejo.

puestos. Este tributo se establece en contraprestación por los servicios suministrados por el Estado.

Los recursos que se recauden por este motivo se administrarán de la siguiente manera: un 50% del total se utilizará para sufragar el costo de obras relacionadas con la operación, conservación y ampliación de los puestos fronterizos terrestres. El otro 50% se girará a las municipalidades de los cantones en cuya jurisdicción se ubiquen los pasos de frontera, de forma proporcional a lo recaudado en la jurisdicción correspondiente a cada municipalidad. Sin duda alguna, esta última disposición logró incrementar el apoyo popular de los habitantes de la zona, que ven con esta medida una opción para obtener recursos adicionales e invertirlos en mejoras para su comunidad.

Gracias a la creación del CPFT se logró institucionalizar la coordinación entre todas las oficinas de gobierno que de una u otra forma intervienen en el control fronterizo. Ya desde inicios del 2011, mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno, la Presidenta Chinchilla había nombrado al Ministerio de Comercio Exterior como coordinador del proceso, institución que aunque no participa directamente con oficinas y funcionarios en las fronteras, es el encargado por ley de la implementación de acciones de facilitación de comercio.

Con el establecimiento de esta instancia no sólo mejoró la coordinación, sino que se estableció un mecanismo para facilitar la atención a las autoridades fronterizas de sus necesidades en forma conjunta y expedita, y no como sucedía en el pasado, en donde cada oficina asumía su función sin coordinar con las otras, aun cuando comparten el mismo espacio y los trámites que realizan se encuentran interrelacionados.

Paralelamente al desarrollo de estas mejoras, se inició un estrecho trabajo con el BID para elaborar planes maestros que permitieran construir centros de control de primer orden en los cuatro principales pasos fronterizos del país: Peñas Blancas, Las Tablillas, Paso Canoas y Sixaola; los dos primeros en la frontera norte y los segundos en el sur. Los cuatro planes maestros, incluyendo infraestructura y mejoras en procedimientos, ya han sido elaborados luego de más de dos años de trabajo y múltiples reuniones entre expertos, funcionarios públicos y representantes del sector privado.

Para materializar esta iniciativa, el país se encuentra actualmente en la última etapa para suscribir una

operación de crédito público con el Banco para el financiamiento y ejecución de este proyecto de modernización de pasos de frontera por un monto de US\$ 100 millones, los cuales tienen como objetivo general contribuir al desarrollo de una infraestructura física y tecnológica, que se adapte a las exigencias actuales del comercio internacional y aumente la competitividad del país.<sup>13</sup> El proyecto consta de dos componentes centrales, por un lado las inversiones en infraestructura y el equipamiento en los pasos de frontera y, por otro, la implementación de procesos de control eficaces, en donde sobresalen proyectos para mejorar el Sistema de Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA),<sup>14</sup> la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)<sup>15</sup> y el desarrollo de un sistema para la gestión de los puestos fronterizos (*Gráfico 1*).

Como complemento de todas estas acciones a nivel nacional, se diseñó una estrategia que permitiera coordinar acciones con los países vecinos y adoptar medidas concretas. Adicionalmente, se plantearon algunas iniciativas en el marco del sistema de integración económica regional, para trabajar en el diseño de nuevos instrumentos y procedimientos que respondan a las necesidades actuales. El siguiente apartado desarrolla las acciones en los ámbitos binacional y regional.

<sup>13</sup> Debido a la situación de las finanzas públicas del país, el Gobierno tomó la decisión de realizar este proyecto con el apoyo del BID, siendo que las obligaciones que se generarían con un endeudamiento, se sufragarían con los recursos que se recauden por concepto de los impuestos de salida del país por los puestos fronterizos terrestres, creados por la Ley N° 9154 del 3 de julio de 2013.

<sup>14</sup> El TICA se implementó en 2005 para automatizar los procedimientos aduaneros, reforzar los controles, aumentar la recaudación tributaria, mejorar la transparencia y eliminar los trámites en papel. Este sistema es utilizado por funcionarios de la Aduana, auxiliares de la función pública y usuarios privados. A través de este sistema, se realizan los trámites de exportación, importación, tránsito y otros regímenes aduaneros. Durante los ocho años de operación del sistema, el comercio internacional de Costa Rica ha aumentado en más de un 80%, la oferta exportable se ha diversificado y la participación del país en cadenas globales de producción se ha incrementado. Estas condiciones plantean nuevas exigencias para el TICA, en términos de eficiencia, capacidad, flexibilidad y confiabilidad.

<sup>15</sup> La VUCE es operada por la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) desde 1996; ofrece la posibilidad de tramitar 44 notas técnicas de importación y exportación de 16 entidades gubernamentales. A través de esta herramienta se realizan alrededor de 25.000 transacciones mensuales. En 2011, se determinó que requería de una reforma que permitiera cumplir con los más altos estándares internacionales y reducir los tiempos y costos en los que incurren los exportadores e importadores. Para ello, se trabaja en la implementación del proyecto VUCE 2.0 que moderniza el sistema y el servicio que se le brinda a los usuarios.

**Gráfico 1**

**PRINCIPALES PUESTOS FRONTERIZOS TERRESTRES EN COSTA RICA**



Fuente: tomado del estudio del BID (2014).

**COORDINACIÓN BINACIONAL Y REGIONAL: ACUERDOS BINACIONALES, APOYO DEL BID PARA EL DISEÑO DE CENTROS DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS Y TAREAS FUTURAS**

Para completar las acciones a nivel nacional, se desarrollan diversas actividades con las autoridades de Panamá y Nicaragua con el objeto de implementar medidas y procedimientos que agilizarán el paso por los puestos fronterizos.

En el caso de Panamá, se logró involucrar a los Presidentes de ambos países en la búsqueda de soluciones

y se suscribió, en marzo de 2011, un Memorándum de Entendimiento para la facilitación del comercio en temas fronterizos y el fortalecimiento del diálogo en materia comercial.<sup>16</sup> Este acuerdo resaltó el compromiso

<sup>16</sup> Para su implementación, el Memorándum estableció una Comisión Permanente de Comercio, coordinada por los Viceministros encargados del Comercio Exterior, a través de la cual los países programan acciones dirigidas a la armonización de procedimientos en frontera y el mejoramiento de los procedimientos de ingreso y salida de unidades de transporte entre sus territorios.

político al más alto nivel para el planeamiento y el desarrollo de las tareas de mejoramiento necesarias en la zona y sirvió de fundamento para la implementación de acciones concretas, especialmente aquellas dirigidas a armonizar procedimientos de control y agilizar los flujos de ingreso y salida de unidades de transporte entre ambos territorios.

El acompañamiento ofrecido por el BID en este proceso fue fundamental y permitió avanzar desde la identificación de los principales cuellos de botella hasta el desarrollo de una propuesta para establecer un centro de control integrado entre ambos países en la frontera de Paso Canoas. Esta modalidad de trabajo conjunto -conocida comúnmente como aduana yuxtapuestas- es una forma óptima de aprovechar los recursos financieros y humanos de ambos países. El modelo permite la reducción de trámites y el intercambio inmediato de información entre autoridades, no sólo aduaneras, sino también migratorias, sanitarias y de seguridad, facilitando la atención de los usuarios.

El modelo de gestión coordinada de fronteras busca involucrar los procesos y actuaciones de todos los actores responsables del control, mejorar la infraestructura y el equipamiento, atender a la comunidad fronteriza formal e implantar estándares contrastados a nivel nacional, binacional, regional o mundial; basando las actuaciones en la gestión de riesgo para reducir o mejorar las intervenciones físicas sobre cargas y personas.

En el marco del Proyecto Mesoamérica, se cuenta ya con una guía para la implantación del Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras (Guía PM-GCF), que establece una serie de elementos como:

- i. Adopción de estándares internacionales y acuerdos para la coordinación interinstitucional, normativa nacional y regional;
- ii. Establecimiento de un sistema de información anticipada con capacidad para inter-operar a nivel nacional y regional, basado en ventanillas únicas de comercio exterior y en los sistemas de intercambio de información para la lucha contra el fraude e ilícitos;
- iii. Implantación de herramientas para atender el análisis de riesgo de forma integral;

- iv. Potenciar la certificación pública de operadores confiables sobre la base de programas de Operador Económico Autorizado;
- v. Establecer controles cuarentenarios eficientes bajo normas armonizadas y reconocidas internacionalmente;
- vi. Implantar procesos operativos comunes entre las agencias fronterizas y en especial el de tránsito internacional de mercancías, los sistemas de gestión fronteriza y los de inspección coordinada;
- vii. Implantación de la infraestructura y el equipamiento que respondan a las necesidades de control y facilitación exigidas por los procesos; y,
- viii. Atender los efectos socio-económicos y ambientales que genere la modernización de los pasos fronterizos.

La importancia de avanzar en un centro de gestión integrada en Paso Canoas radica no solo en los efectos que podría tener en la facilitación de comercio en este paso fronterizo, sino también en que la misma constituiría un proyecto modelo para replicar en las otras fronteras en el istmo centroamericano y cumplir el anhelo establecido en el Proyecto Mesoamérica de consolidar el Corredor Pacífico.

La ejecución de las obras de construcción o infraestructura necesarias para la operación del centro de control diseñado por el BID, es una responsabilidad compartida entre los países. Por sus implicaciones financieras, legales y sociales el proyecto requerirá futuras acciones de coordinación con múltiples instituciones, que van desde las autoridades aduaneras hasta los gobiernos locales. En el caso específico de Costa Rica se espera iniciar los trabajos en el primer semestre de 2015.

En el caso de Nicaragua, a pesar que se ha logrado coordinar acciones para implementar una serie de mejoras en los procedimientos de atención a los usuarios, todavía está pendiente avanzar en el diálogo binacional al más alto nivel que permita en el futuro establecer centros de gestión fronteriza entre ambos países.

Adicionalmente, está pendiente el desarrollo de un plan de acción enfocado en la revisión de

trámites y procedimientos; que permita abordar el tema desde una perspectiva regional, fortaleciendo el esquema de integración centroamericana. A la fecha se han identificado como áreas prioritarias de acción: el mejoramiento de los puestos fronterizos, el establecimiento de una política regional de análisis y gestión de riesgo, la implementación de programas de operadores económicos autorizados, el uso de las resoluciones anticipadas, la adopción de mejoras en los procedimientos de certificación y verificación de origen, el diseño de una política regional sobre inspecciones no intrusivas, la renovación de los sistemas de intercambio de información aduanera, entre otros. Desafortunadamente, a pesar que existen diagnósticos precisos sobre las necesidades urgentes y consenso en las áreas que requieren mejoras, a la fecha no ha sido posible implementar mayores acciones para ejecutar estas labores.<sup>17</sup>

La ejecución de una propuesta de esta naturaleza requiere de la participación activa del sector privado y los organismos cooperantes. La cooperación internacional debe jugar un papel fundamental en la implementación de proyectos concretos, apoyando particularmente tres áreas específicas: estimular el diálogo público privado, proveer herramientas para el análisis y diagnóstico de debilidades y asistencia a los gobiernos en la concreción de proyectos específicos para facilitar el comercio en la región. Las herramientas están disponibles, depende de los gobiernos de la región ubicar estos temas dentro de la lista de prioridades inmediatas.

### PRINCIPALES RETOS Y OPORTUNIDADES

**A** pesar de los avances en el proceso de integración económica centroamericana en los últimos años, es claro que las perspectivas de crecimiento futuro

están atadas a la posibilidad de realizar reformas profundas que mejoren las condiciones logísticas de la región.

La realidad revela que los altos costos de servicios de transporte terrestre y la mala condición de infraestructura vial, junto con lentos y complicados procesos de las autoridades en los cruces fronterizos, tienen un impacto negativo sobre la competitividad centroamericana, particularmente de los productores más pequeños.

Por ello, resulta imperativo ubicar este tema como prioridad de la agenda regional y avanzar en el diseño y ejecución de proyectos concretos que permitan modernizar la infraestructura y equipar adecuadamente los centros de gestión; con el afán de lograr mejoras sustanciales en los procedimientos de control y facilitación comercial.

Diversas instituciones cooperantes como el BID han reiterado su disposición para ayudar en esta tarea, no solo mediante asistencia técnica, sino también mediante operaciones de crédito muy favorables. El contexto regional e internacional ofrece un marco idóneo para adoptar medidas concretas en estas áreas. Iniciativas como el Proyecto Mesoamérica y el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la Organización Mundial del Comercio promueven una serie de acciones que una vez implementadas reducirían los costos y tiempos de tránsito y aumentaría la predictibilidad del intercambio comercial, incrementando la competitividad de los productos regionales en el escenario económico mundial. La agenda está definida, es hora de avanzar. ♦

<sup>17</sup> Existen dos esfuerzos recientes en la región que identifican, de manera clara, las tareas prioritarias para mejorar el desempeño logístico en la región. El primero, se produjo en ocasión de un seminario realizado en febrero del 2013 en Costa Rica, con la participación de autoridades de los países y representantes de los organismos cooperantes. El objetivo del foro fue identificar las áreas prioritarias de acción y alinear el apoyo de los distintos cooperantes en la atención de esas prioridades. El segundo, es un trabajo del BID y el Banco Mundial sobre recomendaciones para mejorar el desempeño logístico en Mesoamérica, realizado también en el 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2011. *Implementación del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito -TIM- en Costa Rica y Panamá. Informe de medición de tiempos y movimientos en Puesto Fronterizo de Paso Canoas*. Octubre.

-----, 2013. "Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras. Parámetros regionales comunes: Guía para la implementación", en: *CR-L1066: Modernización de los Pasos de frontera Terrestres de Costa Rica*. Etapa del proyecto: Preparación. 18 de noviembre.

-----, 2014. *Costa Rica. Modernización de los Pasos de Frontera Terrestres de Costa Rica. (CR-L1066) Perfil de Proyecto*. 22 de enero.

----- Y BANCO MUNDIAL. 2013. "Recomendaciones para mejorar el desempeño logístico en Mesoamérica".

BANCO MUNDIAL. 2012. "Logistics in Central America: The Path to Competitiveness". Unidad Económica del Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad Centroamérica. Junio.

-----, 2014. "Logistics Performance Index".

CUNHA, B. Y JARAMILLO, C. F. 2013. *Comercio y Logística en Centroamérica*. Washington, DC: Banco Mundial. Febrero.

INFANTE, I. 2012. "Corredor Mesoamericano de Integración: integrando Mesoamérica por el Pacífico", en: *Revista Integración & Comercio*, 16(34). Buenos Aires: BID-INTAL.

MCLINDEN, G.; FANTA, E.; WIDDOWSON, D. Y DOYLE, T. (Eds). 2011. *Border Management Modernization*. Washington, DC: Banco Mundial.

"Memorándum de entendimiento para la facilitación del comercio en temas fronterizos y el fortalecimiento del diálogo en materia comercial", suscrito por los Presidentes de Costa Rica (Laura Chinchilla) y Panamá (Ricardo Martinelli). 2011.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA (COMEX). 2010. "Plan de Acción para Optimizar la Aplicación de los Acuerdos Comerciales".

-----, 2012. "Coordinación Regional en Facilitación del Comercio: Guía de proyectos de cooperación regional". San José.

MOISÉ, E.; ORLIAC, T. Y MINOR, P. 2011. "Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs". Documentos de Trabajo sobre Política Comercial, N° 118. OCDE.

OSBORBE, T.; PACHÓN, M. C. Y ARAYA, G. E. 2013. *¿Qué factores aumentan los precios del transporte de carga terrestre en Centroamérica?*. Washington, DC: Banco Mundial/LAC.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA). 2013. "Boletín de Comercio Exterior Centroamericano". Enero-noviembre.

## LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA

### **RODOLFO SOLAR MULAS**

*Trabaja desde hace 15 años en la empresa pública Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) como especialista en defensa y seguridad, habiendo apoyado como consultor proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ministerio del Interior de España o Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) relacionados con la seguridad fronteriza.*



*El refuerzo de la seguridad en las fronteras es una herramienta básica para contribuir al debilitamiento de las redes de delincuencia organizada y grupos terroristas que actúan en nuestros países. El tráfico de seres humanos, narcóticos, dinero, armas o el contrabando a gran escala por las fronteras son delitos que actúan como generador de recursos económicos y materiales para estas formas de delincuencia grave, alimentando los problemas de seguridad en las regiones fronterizas y en el interior de los países. Así, la actuación en seguridad fronteriza es una pieza clave en las estrategias de seguridad interior, junto con las iniciativas en orden público, justicia, régimen penitenciario, control de tributos, etc. Pero, ¿qué hacer para desarrollar la seguridad en una frontera? La seguridad fronteriza se beneficia de la mejora de las condiciones de seguridad general en el país y en las regiones fronterizas, pero existen una serie de acciones específicas que se pueden adoptar. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre una cuestión tan compleja como el trabajo en seguridad fronteriza, introduciendo diferentes propuestas e ideas dentro del marco más amplio de la Gestión Integrada de Fronteras y en el contexto de las experiencias con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en apoyo a autoridades de América Central.*

### INTRODUCCIÓN

La inseguridad mina el desarrollo social, político y económico de las sociedades que lo sufren. La seguridad proporciona confianza, y la confianza atrae inversiones, contribuye a evitar la salida de riqueza y a retener a las personas con talento. Por otra parte, el desarrollo reduce la pobreza y favorece el orden, eliminando refugios que alimentan ciertos tipos de irregularidad.

Para dar respuesta a la demanda de seguridad, es necesario atacar las causas y no sólo sus

manifestaciones, con programas amplios y sostenibles en el tiempo que contemplen: seguridad y desarrollo, acciones nacionales y coordinación internacional, o equilibrio entre necesidades y recursos.

Los gobiernos democráticos se esfuerzan por reforzar la seguridad mediante la prevención, anticipación, combate y castigo del delito, todo ello en estricto respeto de los derechos fundamentales, imperio de la ley, principios de transparencia, tolerancia y solidaridad.

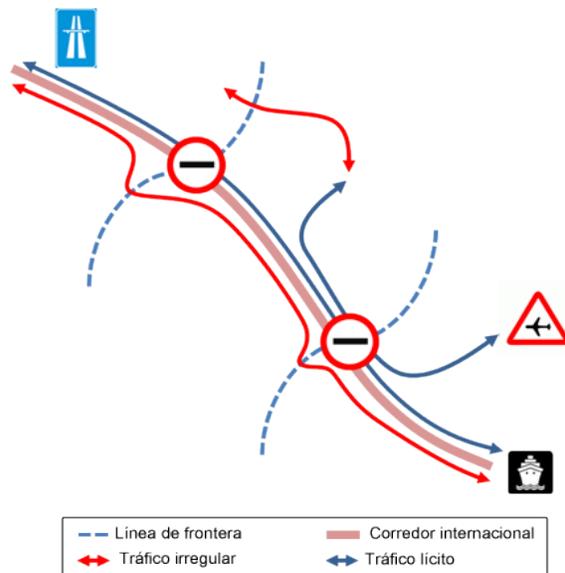
Las formas más graves de delincuencia suelen estar protagonizadas por grupos terroristas y de crimen

organizado, que desarrollan actividades de gran impacto sobre la seguridad como: crímenes graves, narcotráfico, cibercrimen, tráfico de seres humanos, explotación sexual de menores, pornografía infantil, delincuencia económica, blanqueo de capitales, corrupción, tráfico de armas, delincuencia transfronteriza, contrabando a gran escala, delitos contra la propiedad intelectual, delitos medioambientales o delitos contra el patrimonio cultural.

En sus actividades, estas formas de delincuencia se adaptan rápidamente a las oportunidades que surgen por el avance social y tecnológico. Un claro ejemplo es la naturaleza supranacional de sus actividades, siguiendo el fenómeno de globalización de economías y sociedades. Al igual que existe una cadena logística internacional que une centros de producción y consumo, existe un tráfico ilícito internacional, que implica que los recursos son obtenidos, transportados y comercializados apoyándose en actividades ilícitas en múltiples países. En este proceso, las redes de delincuencia se infiltran en la sociedad, penetrando en negocios y política, deteriorando la democracia, generando inseguridad y reforzando a los que actúan fuera de la ley (Gráfico 1).

### Gráfico 1

#### LA CADENA LOGÍSTICA TRANSNACIONAL DEL COMERCIO IRREGULAR



Fuente: Elaboración del autor.

Las fronteras son un obstáculo para estos tráficos ilícitos internacionales. Una frontera segura representa una oportunidad para actuar en el debilitamiento de grupos terroristas o de delincuencia organizada, contribuyendo de forma directa a restarles recursos y de forma indirecta, al desarrollo de riqueza, seguridad y estabilidad interna del país y la región.

Bajo la idea de seguridad fronteriza, este artículo explora algunas ideas para trabajar en las fronteras y combatir este tráfico ilícito internacional protagonizado por formas de delincuencia grave.

*"La delincuencia organizada transnacional es un gran negocio. En 2009, se estimó que generaba 870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial. Es más de seis veces de la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año, y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías" (Fuente: UNODOC).*

En un estudio realizado en 2010 para el BID, en apoyo al desarrollo del Corredor Mesoamericano de Integración (América Central), se estimó que una inversión superior a US\$ 2.000 millones para mejorar la infraestructura vial, apenas produciría un incremento en la velocidad promedio global debido a la ineficiencia de los controles en frontera.

¿Qué impacto tiene para una región la paralización de su comercio interior?

La seguridad, en particular la seguridad fronteriza, tiene un alto coste que repercute, directa e indirectamente, en ciudadanos, empresas y administraciones.

Las actuaciones en seguridad deben realizarse dentro del marco de los modelos de Gestión Integrada de Fronteras, el peso de la seguridad no debe hacerse sentir sobre el tráfico lícito, sino sobre el gran negocio de lo ilícito.

#### EL DESAFÍO DE ACTUAR EN LAS FRONTERAS

Una frontera representa el límite a la actuación soberana de un país, siendo la línea que separa dos formas diferenciadas de tratar aspectos políticos, militares y socio-económicos en interés de los habitantes de cada nación. Se pueden diferenciar tres grandes tipos de frontera, cada uno con problemáticas

y requisitos de actuación comunes y específicos: fronteras marítimas, aéreas y terrestres.

Atendiendo a aspectos de seguridad, migración y comercio, la frontera representa el punto donde se realiza la adaptación y el control de las mercancías y personas en tránsito internacional, cumpliendo también una importante función recaudatoria.

En la frontera, únicamente puede existir tráfico internacional por los pasos oficiales reglamentariamente establecidos, de manera que cualquier otro tránsito de personas, ganado, medios o bienes de cualquier clase por lugar no autorizado constituye tráfico ilícito y, como tal, debe ser perseguido y, en su caso, sancionado por las autoridades.

El número de pasos reglamentariamente establecidos en una frontera es siempre limitado, condicionado por los presupuestos, la existencia de tráficó internacionales que lo justifiquen, el acuerdo con el estado limítrofe, etc. Por lo tanto, junto con la actuación en el control de los pasos oficiales, es necesaria una actuación en la vigilancia de las zonas entre pasos.

Surgen así dos ámbitos diferenciados y relacionados de actuación en frontera, claves desde el punto de vista de la actuación en seguridad:

- Los pasos fronterizos, lugares donde las personas, vehículos, bienes y carga se presentan para completar formalidades y para obtener la autorización para internarse o salir del país.

Las autoridades actúan bajo el concepto de control: identificar errores o intentos de engaño a la normativa.

- Las zonas entre pasos fronterizos, lugares por donde no está autorizado el internamiento o salida del país.

Las autoridades actúan bajo el concepto de vigilancia: identificar intentos de evitar presentarse a los controles.

Por otra parte, no todo el tráfico ilícito que se produce en una frontera ofrece la misma peligrosidad para la seguridad. Las actividades ilegales se podrían dividir de acuerdo a su significación en:

- De baja peligrosidad, lo que pasaríamos a denominar como tráficó irregulares, que agrupa todo aquel tráfico transfronterizo ilícito que no supone un problema grave de seguridad.

Esta categoría agruparía principalmente el tráfico transfronterizo protagonizado por población residente en zonas próximas a la frontera, con un fin básico y personal.

En este sentido, es importante reconocer que tradicionalmente las fronteras terrestres y determinadas fronteras marítimas han favorecido el intercambio de bienes (pequeño contrabando) y servicios (migración temporal) entre las comunidades de ambos lados de la frontera, siendo este un tipo de tráfico alimentado por los vínculos étnicos y culturales, lazos sociales, aislamiento de comunidades, etc.; muy difícil de detener.

Este tráfico irregular no se considera un objetivo principal de actuación de las autoridades de seguridad fronteriza, pero debe ser considerado en cualquier análisis por cuanto representa un movimiento no controlado en la frontera que puede ser explotado para camuflar actividades de mayor peligrosidad o generar problemas específicos, por ejemplo agudizando posibles crisis sanitarias o situaciones de inestabilidad.

Así, su gestión debe ser abordada de forma inteligente, aplicando recursos en función de la significación del problema y de las causas subyacentes, y no sólo mediante medidas policiales.

- De alta peligrosidad, lo que pasaríamos a denominar tráfico ilegal, que agrupa actividades de mayor significación para la seguridad como son el narcotráfico, tráfico de seres humanos, contrabando a gran escala, etc.

Esta forma de tráfico ilícito se dirige hacia las actividades más lucrativas, siendo objeto del interés de las redes de narcotráfico, crimen organizado o grupos terroristas. Los recursos obtenidos con estos tráficó pueden llegar a ser muy cuantiosos, hasta el punto de permitir a las organizaciones criminales competir con los medios movilizados por los gobiernos. A su vez, son actividades

generadoras de una gran inseguridad, tanto directa como indirectamente, por su relación con otras formas de criminalidad con impacto local, en el interior del país y en la región.

En los casos más graves, estos tipos de tráficos pueden actuar como fuente de desestabilización, pudiendo las organizaciones delictivas que los protagonizan tomar el control de zonas de la frontera, minar la autoridad del estado o interferir en la gestión de inestabilidades regionales, crisis sanitarias, etc.

Responder a este tipo de actividades es el objetivo principal de las medidas de seguridad fronteriza.

Las características físicas de la frontera son el otro gran elemento que configura la dimensión del problema y la definición de las medidas de seguridad a desarrollar.

Por ejemplo, en un entorno montañoso o selvático las dificultades del terreno suponen una barrera que dificulta y desalienta su uso para cruces ilegales, dificultando la actividad de amenazas y autoridades. En el otro extremo, los puntos de la frontera que se encuentren junto a áreas urbanas suelen ofrecer las mayores oportunidades para los cruces ilícitos, posibilitando a la amenaza de camuflarse rápidamente entre el tráfico y la actividad legítima.

Aunque cada escenario de una frontera configura un problema único, en general, se suele dividir el problema definiendo tres grandes tipos de zonas fronterizas:

- Zonas Urbanas

Este tipo de zona designaría áreas donde existe una densidad de población media o alta junto a la frontera (existiendo núcleos de población como ciudades o pueblos), que incluso pueden estar en inmediata proximidad a la línea de frontera.

En este tipo de zonas, la amenaza puede realizar el cruce ilegal y camuflarse entre el tráfico legítimo en minutos, incluso en segundos.

Por otra parte, en estas zonas suelen existir buenas vías de comunicación como carreteras o

líneas de ferrocarril que facilitan el internamiento de la amenaza.

Por todo ello, este tipo de zonas son las que suelen concentrar las mayores tasas de cruces irregulares.

- Zonas Rurales

Este tipo de zona designaría áreas donde la densidad de población es baja (pequeñas poblaciones y explotaciones agrarias dispersas).

En estas zonas, el cruce de la línea puede resultar relativamente sencillo, pero la distancia a zonas urbanas y a líneas de comunicación principales hace que el tiempo durante el que se está expuesto a ser detectado e interceptado se incremente.

En general, el cruce ilícito por este tipo de zonas es limitado, incrementándose en función de la presión que se ejerza en las Zonas Urbanas.

- Áreas Remotas

Se trata de áreas deshabitadas y poco accesibles, donde el terreno hace muy difícil tanto el cruce como el internamiento. Ejemplo de este tipo de zonas son áreas montañosas o de selva densa.

Por lo general, la dificultad, el riesgo y el coste hacen que muy pocas amenazas usen estas zonas para el cruce irregular, requiriendo apoyo local. Únicamente cuando existen otros factores, por ejemplo el control en otras zonas se hace más estricto o existe un fuerte incentivo para evitar la detección (ej.: narcotráfico), se vuelven atractivas para lo ilícito.

Todo este conjunto de factores dibuja el siempre muy complejo escenario de trabajo, caracterizado además por ser dinámico y en continua evolución. En este contexto las amenazas adaptan sus rutas y modos de actuación a aquellos puntos de la frontera que ofrezcan las máximas garantías de impunidad y facilidad, haciendo que la seguridad de la frontera venga definida por la situación en su punto más vulnerable y que cualquier medida de refuerzo de seguridad debe tener una visión sobre el conjunto de fronteras (terrestres, aéreas y marítimas), o simplemente servirá para cambiar de lugar el problema.

Las actuaciones en seguridad de fronteras son tanto más necesarias cuanto menor sea la interrelación entre las administraciones de ambos lados de la frontera y mayor sea la diferencia socio-económica.

Europa lleva más de 50 años construyendo un espacio sin fronteras interiores, primero en el ámbito de mercancías y, finalmente, de personas.

Crear un espacio común de libre movimiento, eliminando las fronteras interiores, ha sido y es un proceso complejo, no finalizado, que ha requerido la creación de un espacio común de seguridad interior y exterior.

En este proceso ha sido necesaria la armonización de legislaciones nacionales o, clave, el desarrollo de la confianza entre las diferentes administraciones y autoridades nacionales.

En un esquema en el que los países mantienen la soberanía en los temas de seguridad, también se han tenido que poner en marcha multitud de herramientas de cooperación.

### CÓMO ABORDAR EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD DE FRONTERAS

La complejidad de reconducir la situación en una frontera viene marcada por diferentes factores, siendo característicos:

- La limitación de recursos, que lleva a la necesidad de compatibilizar la actuación en las fronteras con la atención de otras prioridades nacionales básicas como el desarrollo del orden público, la justicia, el sistema sanitario, la educación, etc.
- La fortaleza de las amenazas, que pueden llegar a movilizar medios comparables a los de los gobiernos, desestabilizando e incluso desplazando a las administraciones en áreas de la frontera.
- La difícil geografía de muchas zonas fronterizas, situadas en áreas remotas y aisladas como selvas, cadenas montañosas, costas poco accesibles, etc.; que dificultan el establecimiento de operativos de vigilancia y control permanente.
- La continuidad étnica, cultural, lingüística, etc., que une a las comunidades de ambos lados de la frontera en muchas zonas, favoreciendo

el establecimiento de vínculos sociales y económicos que han generado usos y costumbres al margen de los canales formales, en especial, de contrabando de mercancías y cruce de personas.

- El carácter periférico de muchas zonas de frontera, que dificulta la presencia de las autoridades públicas y la prestación de servicios básicos, así como las sitúa lejos de los núcleos de desarrollo, configurando zonas de rezago socio-económico.
- Las inestabilidades regionales y conflictos internos, donde la actuación de grupos armados en zonas próximas a la frontera ha desestructurado la sociedad y la economía de las zonas afectadas.

En respuesta a estas dificultades, las autoridades tienen a su disposición tres grandes alternativas estratégicas, cada una con unas implicaciones en la población residente, en el uso de recursos públicos y privados, sobre el desarrollo de la seguridad interior, en otras políticas nacionales, sobre las relaciones internacionales, etc.:

- Desarrollar una estrategia que permita supervisar los tráficos internacionales en la frontera, capaz de conocer la situación en los cruces regulares e irregulares, pudiendo realizarse actuaciones puntuales sobre alguna de las entradas ilegales que se detecten. A esta estrategia se la podría denominar como de supervisión.
- Desarrollar una solución con la capacidad de limitar los flujos ilegales internacionales, capaz de detectar e interceptar un porcentaje significativo de los cruces ilícitos. Con ello, junto con otras medidas policiales, judiciales y penitenciarias, y la colaboración en el plano regional e internacional, se busca desincentivar las actividades ilícitas en la frontera al disminuir los beneficios generados y aumentar el riesgo para las organizaciones que los protagonizan. A esta estrategia se la podría denominar como de limitación.
- Ser capaces de tomar el control de una frontera, detectando e interceptando la mayor parte de los intentos de cruce irregular, impidiendo el uso de la frontera para tráficos ilícitos. A esta estrategia se la podría denominar como de impermeabilización.

Para avanzar en cualquiera de estas estrategias es necesario combinar medidas horizontales, que busquen avanzar progresivamente en el refuerzo de la seguridad, con medidas verticales que busquen desactivar situaciones o problemas específicos. En el primero de los ejes, el que da sostenibilidad al desarrollo de la seguridad, se dispone de cuatro grandes líneas de trabajo:

1. El control de los tráficó ilícitos en las fronteras, incluyendo medidas de:
  - \* Desarrollo social y económico de las zonas fronterizas como elemento generador de estabilidad social y de atracción a la legalidad, proporcionando sostenibilidad a las medidas más represivas, así como una reducción de la presión ejercida sobre la frontera por los tráficó irregulares.

En este sentido, su desarrollo se realiza mediante actuaciones en el mediano plazo, bien directas como el fomento del arraigo de empresas en las zonas de frontera, bien indirectas, como mejoras en los servicios de educación, transporte, servicios básicos, etc. que originen un clima favorable para atraer actividad productiva.

Así mismo, esta vía también permite la actuación con una visión en el corto plazo, mediante la aplicación de medidas:

- » Acompañando actuaciones de seguridad fronteriza, tratando de reconducir focos de actividad irregular adaptándolos a la formalidad, por ejemplo reubicando y ordenando zonas comerciales junto a la frontera o mejorando los servicios de transporte que conecten ciudades fronterizas.
- » Buscando el aprovechamiento de las oportunidades económicas que las acciones de seguridad fronteriza pudiesen generar, por ejemplo mediante la creación de zonas comerciales o de servicios logísticos.
- \* Facilitación del uso de los canales formales, entendiendo el trabajo en frontera como

un servicio al ciudadano, y reorientación de actividades irregulares hacia la formalidad, reduciendo la presión de lo irregular; buscando un escenario favorable para la implantación de medidas de control y el poder concentrar los recursos disponibles sobre los problemas de mayor gravedad para la seguridad.

En este sentido, se observa que en muchos casos la complejidad normativa y de los procesos administrativos, combinada con el retraso socio-económico y educativo frecuente en algunas zonas fronterizas, los costes de usar los puntos formales e, incluso, una percepción negativa hacia las autoridades, puede actuar como barrera hacia el uso de los canales formales.

Por ello, un elemento clave puede ser el poner a disposición de los ciudadanos que más transiten de un país a otro, por razones económicas o personales, una serie de incentivos y facilidades para que realicen el cruce por los puntos habilitados de forma ágil, sencilla y económicamente atractiva, identificándose medidas como:

- » La identificación de los residentes de ambos lados de la línea y sus vehículos, para agilizar sus trámites en la frontera.
- » Desarrollo de puntos de paso o zonas en centros de atención específica, que respondan a las necesidades diferenciadas de la población residente.
- » Simplificar los procedimientos de internamiento, mejorando el trabajo conjunto de las diferentes agencias intervinientes, tanto nacionales como del país vecino.
- » Mejorar los regímenes de franquicia y de aplicación de restricciones que apliquen en los pasos, adaptándolos a las realidades de la frontera.
- » Eliminación, reducción o compensación de las tasas y peajes por el uso de los cruces formales.

- \* La vigilancia y el control policial de la frontera en aplicación de las leyes, mediante el trabajo de control en los puntos de cruce autorizados y vigilancia en las zonas entre puntos autorizados, así como a través de un análisis de riesgos basado en inteligencia.

En esta línea de actuación, se considera clave el que exista una autoridad policial con capacidad para vigilar y controlar las fronteras exteriores (aéreas, terrestres y marítimas), dotada de herramientas legales y recursos económicos, organizativos, humanos, capacitivos e instrumentales.

2. La cooperación regional e internacional en temas fronterizos, en particular:

- \* Cooperación con los países de origen, tránsito y destino de los ilícitos, buscando la anticipación de las situaciones en la frontera mediante un intercambio de información e inteligencia.

En este punto destaca por su especial sensibilidad para los países de origen y por su significación para los países de destino todas aquellas labores de:

- » Prevención y persecución de los ilícitos en los puntos de origen, especialmente útil en la respuesta a los problemas de narcotráfico y tráfico de seres humanos.
- » La gestión de expulsiones y retornos en relación con los problemas de inmigración irregular.

En ambos casos, la corresponsabilidad y la búsqueda de un modelo sostenible en ambos puntos son clave para lograr atajar situaciones que pueden afectar a derechos fundamentales y venir marcadas por problemas de inseguridad y rezago socio-económico.

- \* Coordinación con los países vecinos, buscando homogeneidad en la gestión de las fronteras, considerando:

- » La búsqueda de una cierta armonización de las políticas de seguridad, comercio y desarrollo buscando una actuación

equilibrada a ambos lados de las fronteras comunes.

- » Establecer canales para el intercambio de información sobre el escenario y las amenazas, que permita generar conocimiento útil para gestionar la frontera común (información, inteligencia, investigación).
- » Desarrollar una cierta capacidad de operación conjunta, buscar la compatibilidad de medios (en especial mando, control y comunicaciones) y procedimientos, o aplicar soluciones de yuxtaposición, etc. en las fronteras comunes.

3. El refuerzo de la seguridad interior de los países, que hagan consistente la estrategia de seguridad de fronteras con el resto de políticas nacionales.

4. Medidas especializadas de la lucha contra el crimen organizado, narcotráfico y redes terroristas, basado en su detección e investigación, trabajando en el plano internacional, fronterizo, local e interno, con particular atención al blanqueo de capitales.

CLAVES PARA LA VIGILANCIA  
Y CONTROL DE FRONTERAS

El refuerzo de la seguridad fronteriza requiere la vigilancia de la frontera no regulada (marítima, terrestre y aérea), impidiendo los intentos de cruce irregular, y el control en los pasos fronterizos (puertos, aeropuertos y pasos terrestres), impidiendo los intentos de vulnerar las normas de entrada o salida del país.

Los medios técnicos son los instrumentos, las herramientas, en las que se apoyarán las autoridades para realizar su labor de persecución del delito en las fronteras. Existen muchas posibles tecnologías y tipos de equipos que pueden ser clave para reforzar la capacidad de actuación y reconducir situaciones en las fronteras.

En el contexto internacional, existe una elevada base de referencias en materia de seguridad y facilitación en forma de acuerdos internacionales, normativas, reglamentos, recomendaciones o mejores prácticas nacionales o internacionales. Organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el *International Air Transport Association* (IATA), el *International Civil Aviation Organization* (ICAO), el *International Maritime Organization* (IMO) o el *International Organization for Standardization* (ISO) en sus respectivos campos, organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) y la cooperación internacional han buscado desarrollar los conceptos de facilitación y seguridad, claves para el desarrollo internacional.

Aun así, no existe una solución única al problema de cómo reforzar la seguridad fronteriza, especialmente teniendo en cuenta la variabilidad y complejidad de las fronteras y su contexto. En cualquier caso, tomando como base la oportunidad que supone aplicar toda esta base de conocimiento, cuatro son las grandes ideas que destacaría sobre los medios técnicos sobre los que construir un sistema de seguridad fronteriza:

**CLAVE 1: UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA ACTUACIÓN, CENTROS DE COORDINACIÓN**

En materia de seguridad fronteriza, donde múltiples autoridades y unidades de una o varias administraciones deben de operar de una forma armónica con unos objetivos de seguridad conjuntos, debe existir una autoridad de referencia responsable de su coordinación.

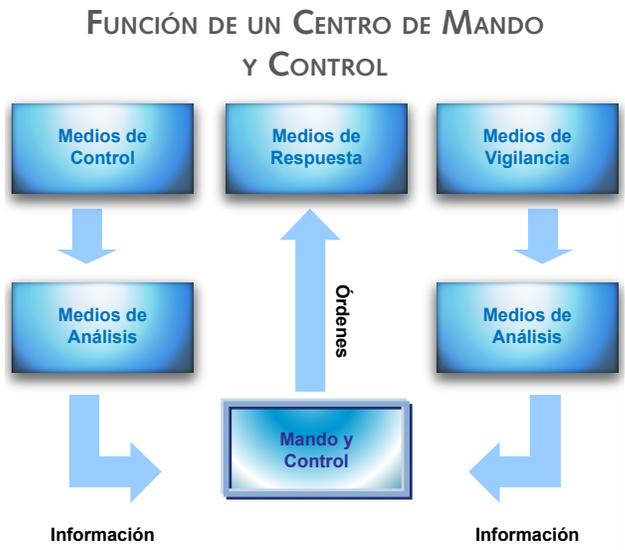
Esta autoridad debe estar dotada de medios específicos, en forma de centros de coordinación, que le permitan asumir su papel central en la dirección de actuaciones, ayudar al resto de intervinientes, así como interactuar con sus propias unidades y con las de otras autoridades, mediante el uso de medios de mando y control y comunicaciones, al servicio de esta autoridad principal, proporcionando:

- Una visión integrada de la evolución de los acontecimientos que tienen lugar en la escena,

presentando información tanto de fuentes propias como externas.

- Un conocimiento de la situación en la escena obtenido mediante el procesado de la diversa información disponible, útil en la toma de decisión en cada nivel de actuación (táctico, operacional y estratégico).
- Una gestión eficiente de los recursos, con herramientas de ayuda a la toma de decisiones, planeación o análisis.
- La dirección de las unidades de intervención en respuesta a incidentes, permitiendo interactuar con estas de forma integrada con el resto del sistema.
- La coordinación con otras agencias e instituciones del gobierno nacional, regional y local operando en la zona, tanto si estas tienen responsabilidades complementarias, como si operan en la zona sin responsabilidad directa en el control de la frontera.
- La cooperación con las autoridades de los países vecinos.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración del autor.

## CLAVE 2: LA ACTUACIÓN DIRIGIDA POR INFORMACIÓN, SISTEMAS DE ANÁLISIS DE RIESGOS

No ya físicamente, sino incluso documentalmente, la capacidad de inspeccionar la totalidad del tráfico internacional de personas y mercancías se hace inviable en frontera con los crecientes volúmenes de movimiento de nuestros días.

En este sentido, se torna en un elemento clave para la seguridad y también para la facilitación la obtención y explotación de información del exportador o viajero y del transportista previamente a la presentación de la mercancía o del viajero para su control fronterizo.

La obtención de información previa permite procesar, automatizar y anticipar ciertos procesos de verificación y poner en marcha sistemas de análisis de riesgos sobre el conjunto de la cadena logística o de transporte, permitiendo una actuación selectiva, incluso anticipada en los casos de mayor gravedad o pospuesta en los casos de menor significación, sobre aquellos tráficos más sensibles.

El control eficaz de la información que alimenta los sistemas de gestión del riesgo es la clave para lograr altos niveles de control y facilitación que sirvan a las agencias transfronterizas para alcanzar un control fronterizo estable. Además, el Análisis de Riesgos es una técnica que facilita la asignación eficiente de recursos, manteniendo la efectividad pero con un enfoque de asignación de recursos basado en el riesgo.

## CLAVE 3: EL CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN, VIGILANCIA ELECTRÓNICA

Los sistemas de vigilancia electrónica tienen como objetivo captar información de forma automática sobre el escenario, pudiendo aplicarse:

- En los pasos fronterizos, la extensión del uso de sistemas de inspección no intrusiva (NII - *Non-Intrusive Inspection*) permite reforzar la efectividad de las autoridades de seguridad. Frente a la inspección totalmente manual, estos medios electrónicos facilitan la labor, incrementan la efectividad, minimizan el impacto

sobre las mercancías y reducen los tiempos de intervención.

- Por otra parte, en las zonas entre pasos fronterizos, la tecnología es también una herramienta crítica para elevar la capacidad de las fuerzas policiales de detectar situaciones irregulares, considerando en su uso por ejemplo:
  - \* Radars, que permiten localizar y seguir amenazas en entornos de costa, donde la vegetación sea baja o perímetros.
  - \* Cámaras, independientes o en conjunción con radars, que permiten la detección y confirmación de amenazas en rangos medios, siendo de aplicación en entornos de costa o, en frontera terrestre, en entornos urbanos y rurales.
  - \* Vallados inteligentes, que mediante la combinación de diferentes tipos de sensores de presencia, cámaras y radars de corto alcance, permiten la detección de los intentos de superación de la barrera.
  - \* Sensores terrestres desatendidos, que permiten el control de pasos en vías de comunicación o caminos en áreas remotas.
  - \* Arcos de lectura de matrícula de vehículos, etiquetas de identificación por radiofrecuencia (RFID *tags*), etc. para el seguimiento del movimiento de vehículos y/o contenedores.
  - \* Sistemas de inteligencia de comunicaciones, que permitan la localización y escucha de comunicaciones, en áreas donde su densidad sea baja (áreas remotas o rurales).
  - \* Vigilancia del terreno desde las plataformas que resulten más adecuadas (aéreas, terrestres, navales, fluviales), dotadas de radars, cámaras u otros equipos según la necesidad.

Los costes de adquisición de cualquier tipo de equipamiento de vigilancia electrónica son elevados, por lo que las ventajas potenciales deben ponderarse en función del volumen de tráfico ilícito, su naturaleza

y los riesgos que representan. Asimismo, para que los medios se utilicen de la forma más eficaz posible, es necesario que su implantación se produzca en un entorno adecuado, soportado por personal cualificado y motivado, instalaciones adaptadas, procedimientos efectivos, etc.

#### CLAVE 4: LA CAPACIDAD DE INTERVENIR, MEDIOS OPERATIVOS

En última instancia, las medidas de refuerzo de seguridad fronteriza están condicionadas al efecto disuasorio de disponer de la capacidad de reprimir los actos ilícitos que se estén produciendo mediante una intervención policial.

Las unidades desplegadas deben contar con los medios básicos para enfrentarse con superioridad a las amenazas: vehículos adaptados al terreno, equipos de protección, armamento letal y no letal, uniformes, etc.

Así mismo, existen una serie de medios tecnológicos que pueden actuar como potenciador de la superioridad táctica, mejorando la efectividad, optimizando los recursos y reforzando la seguridad del propio personal:

- Comunicaciones tácticas de voz y datos seguras, que mantengan conectadas a las unidades desplegadas con el centro de coordinación.
- Sistemas de localización de las unidades (vehículos y personas), que permitan al centro de coordinación seguir su evolución.
- Visores nocturnos y cámaras térmicas de mano, que permitan la operación nocturna o con baja luminosidad.
- Terminales informáticos que den acceso a cartografía precisa e información en las redes corporativas, que permita la planificación, apoye las misiones y sirva de base para el reporte.

En la definición de los medios operativos, se debe considerar el concepto de proporcionalidad con la amenaza que se enfrenta, así como la necesaria capacitación y motivación del propio personal para su efectividad.

## CONCLUSIONES

La facilitación del tráfico lícito de personas y mercancías actúa como generador de riqueza, bien de forma directa al permitir la captación de recursos, bien de forma indirecta al mejorar la competencia en igualdad y el posicionamiento competitivo del país en la escena internacional. Por otra parte, el control del tráfico ilícito de personas y mercancías actúa como generador de seguridad, debilitando las redes criminales y terroristas que tienen en el contrabando una de sus principales actividades de financiación y obtención de recursos.

Así, el desarrollo de la seguridad fronteriza, entendida como la lucha en frontera contra las formas más graves de delincuencia y el terrorismo, debe verse como un elemento relacionado con las estrategias de seguridad interior, pero también con las de comercio exterior o desarrollo socio-económico.

En lo específico, para el desarrollo de medidas de seguridad fronteriza es necesario considerar los retos que cada zona fronteriza ofrece:

- La existencia de diferentes tipos de amenazas, diferenciándose entre: tráfico irregulares, protagonizados por población residente en la frontera con fines básicos y personales; y tráfico ilegales, protagonizados por organizaciones criminales, centrados en las actividades más lucrativas y de mayor peligrosidad.
- La complejidad geográfica del escenario, caracterizado por la presencia de zonas remotas de escasa accesibilidad y zonas urbanas, con gran densidad de población y actividad.
- La limitación de recursos, debiéndose compatibilizar la actuación en fronteras con otras prioridades como sanidad, educación, infraestructuras, orden público, etc.

Para los gobiernos que tienen la voluntad pero no la capacidad de invertir cuantiosos recursos, la siempre compleja actuación en seguridad fronteriza tiene una oportunidad de ser desarrollada mediante el refuerzo de la capacidad de detectar e interceptar las actividades ilegales transfronterizas. Con esta línea de trabajo se

busca incrementar el riesgo y disminuir los beneficios de la actividad ilícita, desincentivándola y permitiendo un debilitamiento a medio plazo de las organizaciones criminales que la protagonizan.

Para el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas en seguridad fronteriza, las autoridades deben aprovechar todos los elementos a su alcance, considerando:

- La oportunidad que representa para la seguridad fronteriza el combinar actuaciones en ámbito policial, socio-económico y de incentivos.
- La necesidad de realizar un diseño progresivo de las actuaciones, con objetivos a medio plazo

y homogéneos en todas las fronteras (tipos y zonas), buscando avances equilibrados con la seguridad interior y el desarrollo del país.

- La importancia de la colaboración externa, buscando que exista una actuación homogénea en el plano binacional y regional.

Pese a la magnitud del desafío de trabajar e invertir en seguridad fronteriza, una frontera controlada y gestionada eficientemente es una garantía de desarrollo y progreso para el país. ◆

## BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. 2011. *Crimen y Violencia en Centro América. Un desafío para el Desarrollo.*

MÁRQUEZ, MANUEL; ARES, JOSÉ L.; HERNÁNDEZ, PASCUAL T. Y SOLAR, RODOLFO. 2010. *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras.* BID-NT-259. Washington, DC: BID. Diciembre.

MCLINDEN, GERARD; FANTA, ENRIQUE; WIDDWSON, DAVID Y DOYLE, TOM. 2011. *Border Management Modernization.* Banco Mundial.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2008. *La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades.*

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2008. *La amenaza del narcotráfico en América.* Octubre.

----- . 2012. *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean. A Threat Assessment.* Septiembre.

----- . 2013. *World Drug Report 2013.* United Nations publications, Sales E.13.XI.6.

# DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

**HERNANDO ARCINIEGAS SERNA**

*Economista, Especialista en Integración Física y Fronteriza. Fue Coordinador de logística y asuntos fronterizos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Proyecto en Distribución Física y Logística del Centro de Comercio Internacional (CCI/UNCTAD/OMC); Director en Integración Física de la Secretaría de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y Profesor de varias universidades andinas.*



Las fronteras miradas en el contexto del desarrollo tienen una connotación territorial y de conglomerados humanos, que ofrecen condiciones geopolíticas y socioeconómicas de gran diversidad. El desarrollo regional y local fronterizo debe buscarse con el apoyo de iniciativas públicas y privadas en la infraestructura social y económica, dotación de servicios básicos, promoción de actividades productivas y el fortalecimiento de la capacidad de la gestión local y regional. Dadas las características de las fronteras terrestres de América del Sur, se podría señalar que en todas éstas existe de alguna forma integración fronteriza, pasando desde lo espontáneo e informal, hasta las que se sustentan en un marco legal e institucional. La perspectiva integral del desarrollo regional debe partir de las asimetrías estructurales existentes en los países de América del Sur donde las fronteras constituyen, en muchos casos, espacios marginales, débilmente integrados a la economía y a la sociedad del propio país. Es por tanto prioritario concretar iniciativas orientadas para superarlas y lograr la cohesión social. El fortalecimiento de las administraciones locales a través de programas para desarrollo regional con perspectiva integral, está asociado a la capacidad de las administraciones locales para trabajar conjuntamente y a la institucionalidad vigente en los países que debe tener cambios en muchas dependencias nacionales a partir de la desconcentración institucional y la descentralización de competencias y decisiones. La visión de integración y desarrollo fronterizo podría alterar esta dinámica y propiciar el trabajo regional. Al respecto se señalan algunas medidas de política para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones transfronterizas agrupadas en macroeconómicas, de infraestructura, de ordenamiento territorial, institucionales, de programas y proyectos sobre el territorio y de financiamiento e inversiones. Finalmente se hacen algunas recomendaciones para articular desarrollo y cooperación transfronteriza.

## INTRODUCCIÓN

Las fronteras miradas en el contexto del desarrollo tienen una connotación territorial y de conglomerados humanos, que ofrecen condiciones

geopolíticas y socioeconómicas de gran diversidad. Por tanto para abordar el tema del desarrollo regional y local fronterizo es conveniente hablar del territorio y la integración fronteriza, elementos importantes para visualizar el desarrollo y su articulación con la cooperación transfronteriza.

Un aspecto que tiene un efecto notable sobre el desarrollo regional y local es la capacidad de las administraciones del entorno fronterizo para trabajar conjuntamente, tanto en el ámbito nacional como binacional, especialmente en los aspectos que inciden directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de estos territorios. Por tanto, es conveniente conocer si la institucionalidad permite la descentralización y la desconcentración de las decisiones y su gestión. El caso europeo nos puede servir de referente, así como algunos de la región para fortalecer la capacidad de las administraciones locales.

A lo largo del artículo, se expondrán medidas de política que pueden implementarse para mejorar las condiciones de vida en dichos territorios transfronterizos, lo cual parte de las dimensiones manejables de los mismos para lograr tener un impacto sostenible en el crecimiento, la modernización y la diversificación de la base productiva, sin descuidar lo ambiental. Algunos ejemplos permitirán mostrar críticamente la falta de compromiso político de los gobiernos y la baja priorización que tienen dentro de las políticas nacionales las áreas fronterizas lo cual refleja las asimetrías existentes en la distribución de los ingresos en la mayoría de nuestros países.

Al final se hacen algunas recomendaciones para articular el desarrollo y la cooperación transfronteriza.

### DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL FRONTERIZO

El desarrollo fronterizo debe buscarse con el apoyo de iniciativas públicas y privadas en la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas y, por sobre todo, con el fortalecimiento de la capacidad de la gestión local y regional, lo cual para que sea sostenible debe enmarcarse en estrategias nacionales de mediano y largo plazo.

Cuando se estudia lo fronterizo, la pregunta frecuente es donde termina la frontera, si como es obvio parte del límite internacional. Es difícil delimitarla, pues la dimensión territorial no es un ejercicio cartográfico, sino un cuidadoso ensayo de asociación de herramientas convencionales de delimitación, apropiado a la naturaleza y alcance de los procesos económicos y sociales que se establecen en su interior, donde los

límites internacionales se convierten en factores que, lejos del rol formal que les asignan los tratados y las leyes, dinamizan y potencian las relaciones de intercambio y comercio fronterizo hasta límites que todavía están por investigarse (Meza Monge, 2012, p. 26).

Sin embargo, es posible establecer tres escalas territoriales de la frontera que se han venido adoptando y que se reflejan en documentos del marco subregional andino<sup>1</sup> (CAN, 2002, p. 8-11). Esta tipología relacionada con la extensión de la frontera permite aproximarnos a su realidad territorial:

**Área de Frontera**, franja de territorio próxima al límite entre dos o tres países, el fenómeno fronterizo es muy tangible pues se presenta a una escala local y se manifiesta generalmente con la presencia de pasos formales o informales de frontera. En ella existen municipios o su equivalente en varios países a distritos, cantones o parroquias. Generalmente hay centros urbanos y ejes viales en cada lado del límite con diferente intensidad de intercambio comercial y turístico formal e informal; en las zonas rurales el área es poco identificable pues frecuentemente es informal.

**Zona de Frontera**, contiene además del área de frontera, un territorio más amplio a ambos lados del límite político de dos Estados; puede ser la agregación de varios municipios, escala de provincias o de departamentos. En este caso hay un desarrollo orgánico de ciudades con funciones urbanas diferenciadas, infraestructura, transporte, energía, comunicaciones, autoridades políticas y administrativas y actores de la sociedad civil organizados. A nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) éste tipo de zonas están instrumentadas binacionalmente como Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

**Región de Frontera o Fronteriza**, se parte de una percepción nacional y constituye un ámbito de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades

<sup>1</sup> El equipo interdisciplinario que participó en los documentos base para la adopción de la normativa andina estuvo integrado por Luis Alberto Oliveros, Ramón León y Alfredo del Castillo, bajo la coordinación de Hernando Arciniegas. Sirvieron como material de trabajo entre otros, los documentos preparados por BID-INTAL entre 1989 y 1992 sobre criterios metodológicos de proyectos de fronteras y en especial el titulado "La frontera como factor de integración", publicado en Buenos Aires en 1990.

político-administrativas mayores que funcionan como una unidad geoeconómica subnacional. Una región fronteriza binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral, es decir, una suerte de “región programa-piloto” en la cual podrían experimentarse derroteros de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trascienden el terreno exclusivamente económico (Oliveros, 2012, p. 12).

Ahora bien, cuando hablamos de integración fronteriza siempre nos referimos por lo menos a dos países vecinos que han convenido formalmente, por medio de acuerdos, propiciar el desarrollo conjunto o complementario de determinadas áreas, zonas o regiones fronterizas, para potencializar los recursos y superar los problemas comunes, con la ventaja que los costos y los beneficios son compartidos.

El concepto de integración fronteriza hace referencia a la situación en la que áreas vecinas de países con frontera común se interrelacionan; ese concepto tiene dos elementos centrales: área e interrelación, cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza como hecho verificable o como propuesta de acción bilateral o multilateral (Iturriza, 1986, p. 4).

A lo largo de los años, las dos dimensiones se han ido dando como escenario que los propios países han encontrado para adoptar y aplicar mecanismos de cooperación, desarrollando una cierta institucionalidad y algunos proyectos conjuntos. En otros incluso se ha llegado a adoptar planes de desarrollo sectorial o de carácter general para atender de manera conjunta demandas de las poblaciones fronterizas o desarrollar políticas aprobadas en los procesos de integración regional de los que hacen parte.

Algunas de esas demandas hacen relación con la seguridad, la identidad cultural, la solidaridad, la reciprocidad, el desarrollo social y económico, la integración, la armonización de políticas y acciones nacionales a nivel bilateral o regional, las condiciones ambientales y el manejo compartido de cuencas, el tránsito de personas, bienes y vehículos, entre otras. Todas individualmente son importantes para las poblaciones fronterizas, pero cuando se pueden involucrar varias de ellas en políticas y acuerdos conjuntos entre los países fronterizos tienen un impacto mayor para el desarrollo.

Dadas las características de las fronteras terrestres de América del Sur, se podría señalar que en todas éstas existe de alguna forma integración fronteriza, pasando desde lo espontáneo e informal, hasta las que se sustentan en un marco legal e institucional plenamente establecido y aceptado por la comunidad fronteriza e internacional. En el artículo, se incluyen dos casos emblemáticos para cubrir una buena parte de la geografía física de América del Sur, que nos permiten visualizar en la práctica la forma de ir articulando los programas de desarrollo regional y local de cooperación transfronteriza, y algunos aspectos de la experiencia europea que nos puede servir de referente.

#### FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES A TRAVÉS DE PROGRAMAS PARA DESARROLLO REGIONAL CON PERSPECTIVA INTEGRAL

La perspectiva integral del desarrollo regional debe partir de las **asimetrías estructurales** existentes en los países de América del Sur donde las fronteras constituyen, en muchos casos, espacios marginales, débilmente integrados a la economía y a la sociedad del propio país.

El poco peso demográfico que todavía caracteriza a muchas fronteras, la falta de organizaciones locales capaces de transmitir adecuadamente a las instancias decisorias centrales las demandas sociales y económicas de la población, y las distancias y poca accesibilidad que caracteriza a estos territorios periféricos respecto del “centro” se reflejan en el hecho de que el cuadro social y económico de muchas fronteras es finalmente tanto o más crítico que el de muchas áreas rurales existentes en el interior de los países de la región (Oliveros, 2012, p. 21).

La anterior descripción es concordante cuando en un documento del INTAL (Giordano *et al.*, 2004, p. 2) se señalaba que las asimetrías estructurales que se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo, condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados. En el caso de las zonas fronterizas se da frecuentemente este fenómeno, pues se presentan varios de éstos factores y son las que menos se

benefician de la integración de los mercados formales entre los países suramericanos.

Las fronteras son reconocidas por diversos organismos de integración y cooperación en la región como escenarios relevantes para la aplicación de las políticas de tratamiento de las asimetrías estructurales (ALADI *et al.*, 2005 y CAN, 2006).

Es por tanto prioritario concretar iniciativas orientadas a superar las asimetrías estructurales, lograr la cohesión social y solucionar la grave situación de pobreza que afecta a muchos sectores de las fronteras en América del Sur. Estas son reconocidas por diversos organismos de integración y cooperación, como escenarios relevantes para la aplicación de las políticas de tratamiento de las asimetrías estructurales (Oliveros, 2012, p. 21).

Ante las brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas en las zonas de frontera, los fondos de cohesión social pueden nivelar el campo de juego entre las distintas unidades. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos es parte del papel del Estado (CEPAL, 2010) pero también lo es del proceso de integración regional a partir de la creación de otros fondos estructurales específicos destinados a generar convergencias y reducir las asimetrías territoriales entre los Estados Nación y al interior de los mismos (Oddone, 2013, p. 3).

La experiencia de los últimos años de integración regional en América Latina pone de manifiesto los esfuerzos por articular productivamente los territorios y evitar el surgimiento de nuevas asimetrías en su interior generando una suerte de centro-periferia de la integración, manifiesta en ejes o corredores principales y otros anexos o alejados de los circuitos económico-productivos y comerciales (Oddone, 2013, p. 4).

La capacidad de las administraciones locales para trabajar conjuntamente, está asociada a la institucionalidad vigente en los países, pues sea cual fuere, son las entidades públicas más directamente interesadas e involucradas en los procesos de integración y desarrollo fronterizo. El principal problema radica en los enfoques tradicionalmente centralistas que en la administración pública se manifiestan en nuestros países y que limitan la actuación de los gobiernos regionales y locales, pero especialmente en su relacionamiento

con las autoridades equivalentes de los países vecinos. Por lo anterior, es necesario que la mirada fronteriza deba pasar por dos procesos institucionales, la descentralización y la desconcentración.

La diferencia esencial es que los órganos con descentralización están fuera de la relación jerárquica del poder central en sus competencias y decisiones, y los organismos con la desconcentración institucional están sujetos a las jerarquías, pero en ambas es evidente que el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos (Fraga, 1969).

Para el tema fronterizo sería conveniente apoyar un proceso de cambio al interior de muchas dependencias nacionales, fortaleciendo su relación con las poblaciones de frontera a partir de un estímulo a la desconcentración institucional y a la descentralización de competencias y decisiones. Estos dos procesos, desconcentración y descentralización, deben fusionarse con algún tipo de articulación inter-territorial entre ambos lados de la frontera que permita recrear condiciones competitivas de igualdad para trabajar de manera consensuada en una estrategia de crecimiento económico (Oddone, 2013, p. 6). Lo anterior es un proceso difícil pero el esfuerzo puede mejorar el diálogo y gestión compartida de territorios contiguos y con problemáticas comunes entre dos o tres países, y sería una apuesta prioritaria para que las regiones fronterizas superen sus niveles de desarrollo precarios.

Este desarrollo regional debe tener un marco institucional apropiado, dado que los existentes los limitan o impiden el despegue. Por ejemplo, las comisiones fronterizas o de vecindad, según los acuerdos alcanzados entre los países, trabajan los temas socio-económicos, ambientales, culturales, con unas agendas interminables y con resultados muy lentos. Generalmente no tienen una visión de desarrollo regional y sus integrantes tienen conocimientos parciales de la problemática de las fronteras. Como la política fronteriza está centralizada generalmente en los Ministerios de Relaciones Exteriores, por ausencia de descentralización y desconcentración es muy limitada la capacidad de actuación de los gobiernos regionales y locales.

La visión de integración y desarrollo fronterizo, podría alterar esta dinámica y propiciar el trabajo regional con tales perspectivas, pero este tema se tratará en el próximo acápite.

En los procesos de integración fronteriza deben participar activamente los gobiernos regionales y municipales, como actores relevantes. Por ello, es indispensable fortalecer su capacidad de gestión, por medio del diseño y aplicación de cursos de capacitación y formación en diferentes niveles. Existen prácticas exitosas en algunos países, como en el caso de Colombia que tiene por medio de la Escuela de Administración Pública (ESAP), la formación superior en programas diseñados especialmente para funcionarios fronterizos, incluso algunos para ser cursados en los propios lugares con personal especializado y formado al respecto.

Asimismo, existen organismos que ofrecen cooperación técnica y que cuentan con una vasta experiencia en capacitación para sectores públicos y privados. Todo este esfuerzo podría ser aplicado en las fronteras tanto con los sectores públicos como con los principales actores privados de relevancia local y regional.

La capacitación será el elemento decisivo en la formación de cuadros gerenciales y con liderazgo regional, para que las personas mejor capacitadas e idóneas puedan asumir el reto del cambio en los territorios fronterizos.

#### *MEDIDAS DE POLÍTICA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS POBLACIONES TRANSFRONTERIZA*

Uno de los aspectos a considerar cuando se trata de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones transfronterizas, es precisar que sus habitantes estén asociadas a los territorios del espacio geográfico de dos o más países, pues tienen características y rasgos comunes sin importar su nacionalidad y su cultura y, con frecuencia, las condiciones sociales y económicas que comparten son tan parecidas, que muchas veces tienen más similitudes con sus vecinos, que con el resto de los habitantes de sus países de origen.

Además, como generalmente tienen raíces históricas comunes, y el medio ambiente y la geografía física de su territorio es similar, podemos asumir que las medidas de política que se tomen de uno u otro lado de la frontera también tienen impacto en el vecindario. Veamos una posible taxonomía de las áreas de intervención que se proponen:

**a. Políticas macroeconómicas:** es recurrente el efecto que tienen en las fronteras las políticas macroeconómicas que toman los países, sin tener en cuenta su efecto en los territorios fronterizos. Medidas de control de cambios, inflación, controles de precios, establecimiento de cupos, subsidios, de seguridad y orden público, o cualquiera parecida, se reflejan de inmediato en el comportamiento de los flujos de las personas, la demanda de servicios, el intercambio comercial y su direccionamiento. Si las medidas y políticas perduran en el tiempo, pueden tener influencia en el comportamiento socio-económico de sus habitantes, el empleo, las inversiones en los sectores productivos, cambio de estilos de vida, hábitos de trabajo, tipo de urbanización, planes urbanos, etc.

Un ejemplo interesante sería señalar que cuando se dolarizó la economía ecuatoriana, todos los flujos comerciales de sus fronteras con Perú se invirtieron, dado lo económico que representaba para los ecuatorianos comprar productos peruanos. Las poblaciones fronterizas entonces crecieron y la vocación de sus habitantes se volvió totalmente comercial. El crecimiento y desarrollo urbano ha ido cambiando en el tiempo como efecto de este comportamiento. Asimismo, Ecuador tiene una política de subsidio de los combustibles y el gas doméstico, que se refleja en el paso informal de dichos productos a Perú, lo cual ha generado cambios en el urbanismo de Aguas Verdes (Perú) para recibir e intercambiar la entrada de estos productos. La informalidad en el intercambio es tan grande, que se ha convertido en un problema binacional y los dos gobiernos lo están priorizando para su estudio y tomar las medidas apropiadas para reprimirlo, pues el problema ya dejó de ser aduanero, es un sistema de vida consolidado en el tiempo, con repercusiones económicas y sociales muy amplias.

**b. Políticas de infraestructura:** De acuerdo al punto anterior se plantea entonces que las medidas de política que se tomen deben ser manejables en la dimensión del territorio y la densidad y tipo de población existente en el mismo, para que los beneficios sean tangibles, tengan continuidad y sean de carácter permanente. La vocación de las regiones fronterizas a veces se altera con el surgimiento de nueva infraestructura vial o energética binacional o su modernización y con el surgimiento formal de los pasos fronterizos terrestres; por tanto su construcción debe prevenir mitigar los impactos no sólo ambientales sino sociales y económicos que ellas generen. Como las respuestas

poblacionales son un proceso continuo que tienen adicionalmente componentes migratorios con efectos diferentes en cada uno de los países fronterizos, es conveniente que los diagnósticos y las medidas que se implanten tengan en cuenta estos componentes, que pueden alterar las previsiones y convertir en ineficaces las políticas, inversiones y acciones emprendidas.

Un ejemplo emblemático es el impacto que la construcción de la carretera interoceánica puede estar causando en el sector sur de la zona fronteriza entre Brasil y Perú. Además del impacto medioambiental evidente, se han generado importantes corrientes migratorias a territorios antes despoblados.

La construcción de infraestructura vial y de pasos de frontera en proyectos de importancia geopolítica nacional o binacional, si bien tienen un impacto territorial y económico a ese nivel, no siempre generan el desarrollo esperado en las regiones fronterizas como tal. Por tanto, es indispensable acompañarlos de políticas que impulsen el desarrollo y la integración en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de regiones alteradas por la irrupción de estas inversiones que generalmente no van acompañadas de los recursos necesarios para mejorar su entorno y su población.

**c. Políticas productivas:** La modernización y la diversificación de la base productiva en las zonas fronterizas es un ejercicio pendiente en la mayor parte de América del Sur, por ausencia de prioridades o por carencia de inversiones tanto públicas como privadas. Muchas veces cuando existen, se generan nuevos problemas por la ausencia de planeación o por sus efectos ambientales negativos, especialmente si se trata de minería formal o informal. Pero en las fronteras este tema puede agravarse aún más si el encuentro de políticas y acciones no es complementario o coordinado entre los países vecinos. Por esto, las políticas que se adopten en el sector productivo que podrían mejorar y aumentar el empleo estable y contrarrestar la informalidad de las poblaciones fronterizas, debe ser el producto de un análisis serio y coordinado entre los dos países.

En Asia hay muchos núcleos urbanos marginales pobres en las fronteras y han venido promoviendo la creación de comités locales para las zonas fronterizas, que tienen, entre otros, la finalidad de promover en las zonas rurales de la frontera grandes fajas de cultivos de productos propios de la región, hortalizas y frutas, así como impulsar el turismo regional.

**d. Políticas de ordenamiento territorial:** Ahora bien, si se trata de conglomerados urbanos con proximidad geográfica, o con mayor razón si son ciudades gemelas, generalmente separadas por un río o una simple calle, se hace indispensable trabajar en planes de ordenamiento territorial y ambiental por lo menos coordinados, lo óptimo sería uno de carácter binacional si las condiciones lo permiten. Esto sería un avance notable y tendría una incidencia en el mediano y largo plazo en el mejoramiento de la calidad de vida de la conurbación binacional.

Un ejemplo sin resultados prácticos inmediatos, pero que después de muchos años comienza a tener repercusión, es en las poblaciones fronterizas de Desaguadero entre Bolivia y Perú, donde para la determinación del lugar de construcción y el diseño de un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), obra indispensable como complemento a la nueva carretera y puente sobre el Río Desaguadero, fue la preparación con especialistas y la adopción por parte de los Concejos Municipales de las dos ciudades fronterizas de un Plan de Ordenamiento Territorial Binacional, lo cual se constituyó en los primeros años del 2000, en un avance muy importante en la integración institucional fronteriza. Sin embargo, nada de lo planeado se aplicó y construyó. El actual proyecto del CEBAF es diferente, el Plan de Ordenamiento no se ejecutó, pero algunos de sus subproductos, como el tratamiento compartido de los residuos sólidos con el Proyecto de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGASD) está avanzando con el apoyo de la Unión Europea.

**e. Políticas institucionales de programas y proyectos sobre el territorio:** Una medida importante es la formulación y adopción de planes, programas y proyectos para la porción del territorio fronterizo que se acuerde entre las partes, es un compromiso político binacional de actuación compartida a nivel macroeconómica, y su puesta en ejecución es una decisión innovadora en la búsqueda de un mejoramiento sostenido y a largo plazo de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas y una manera para trabajar el desarrollo y la integración conjuntamente.

Se destaca que en el marco normativo de la CAN se aprobó la Decisión 501 sobre "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)", que se refieren a "los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y se ejecutarán planes, programas

y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos" (CAN, 2001).

En desarrollo de ese mandato, los países han establecido las ZIF, y en algunas de éstas se está iniciando el proceso de la adopción de políticas y planes bilaterales para profundizar la integración fronteriza y promover el desarrollo de las poblaciones involucradas. Un caso de destacar es el de Colombia y Perú, que trabajaron con una consultoría y la cooperación técnica de CAF para elaborar un Plan con programas y proyectos priorizados para ejecutar, a mediano y largo plazo, en la ZIF establecida entre los dos países. Recientemente fue aprobado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países y actualmente se ultiman los detalles para su institucionalización y financiamiento. La participación de los actores locales será determinante para el éxito del proyecto, pese a las dificultades existentes dadas las características del territorio amazónico que en su mayor parte conforma esta ZIF, y en la que los temas sociales y ambientales son preponderantes.

Con el apoyo de CAF, también se formuló un plan de integración y desarrollo fronterizo para la frontera de Bolivia y Argentina, sin ser país integrante de la Comunidad Andina, con la priorización de programas y proyectos consensuados con los gobiernos regionales, pero al final no se adoptó como consecuencia, entre otros, del marco institucional centralizado de la relación fronteriza binacional. Fue un esfuerzo que quedó en mitad de camino y se perdió la oportunidad de impulsar cambios y mejoras sustanciales en territorios donde existe mucha pobreza y grandes necesidades sociales, en una frontera permeable a la informalidad y la circulación de todo tipo de bienes, servicios y personas irregulares.

Actualmente se está avanzando en la elaboración de una Estrategia de Desarrollo e Integración del sector sur de la Zona de Integración Fronteriza entre Brasil y Perú, para mitigar los impactos de la nueva carretera en lo socio-económico y ambiental, preparando a la región con la formulación de una política que permita coordinar las acciones entre los dos países y trabajar conjuntamente programas y proyectos que mejoren las asimetrías existentes entre ambas regiones y mejoren las condiciones de vida de sus habitantes.

En la CAN, si bien existe la política y la normativa fronteriza, falta profundizar en su ejecución, especialmente con la incorporación de los gobiernos e instituciones locales y regionales para construir propuesta de impacto en las zonas fronterizas. En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) por el contrario existe un Grupo de Trabajo en Integración Fronteriza (GTIF), en el marco del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, en los que hay activa participación de los gobiernos intermedios y locales.

**f. Financiamiento e inversiones:** El tema del financiamiento es un obstáculo que limita en gran medida la adopción y ejecución de programas y proyectos de gran alcance para mejorar las condiciones de vida en frontera, dada la condición de que siguen siendo regiones no priorizadas por la mayoría de los gobiernos de la región en sus presupuestos nacionales y por la ausencia de compromiso político para dotar estas regiones de los recursos necesarios para impulsar su desarrollo.

Tampoco existen mecanismos apropiados que estimulen las inversiones en frontera, como por ejemplo regímenes especiales fiscales o la inexistencia de tratamientos especiales para la creación de empresas binacionales fronterizas, que permita manejar la concepción de unidades productivas de bienes o servicios. Algo realmente innovador sería poder constituir empresas con capitales, mano de obra, insumos, instalaciones, mercados, provenientes de ambos lados de la frontera (CAN, 2002, p. 19).

Por ello, se destaca la existencia de los fondos estructurales como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), particularmente su programa I de Convergencia Estructural y su programa III de Cohesión Social, que dada la dimensión del territorio es aún muy limitado.

La tarea es larga por desarrollar debido a las carencias y necesidades; lo importante es comprometer a los responsables de la política fronteriza, a partir de su adecuada sensibilización sobre la tarea urgente de fortalecer el desarrollo de estas regiones que por su propia condición ejercen la integración en su vida cotidiana, y que lo único que demandan es atención y apoyo para superar sus problemas.

## RECOMENDACIONES PARA ARTICULAR DESARROLLO Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Concluyo con algunas consideraciones y recomendaciones tratadas en diversas reuniones fronterizas en las que participé con cierta frecuencia y adaptadas para este artículo:

1. La situación de las fronteras es muy diversa, por lo que las políticas que se adopten deben ser adecuadas a la realidad específica de estos territorios y sus poblaciones, así como a su institucionalidad. Las acciones aisladas y dispersas, sin una estrategia de desarrollo e integración, tiene efectos muy reducidos sobre el crecimiento sostenido de las zonas. Por tanto, se requiere al menos la coordinación de las acciones entre los países vecinos.
2. La baja densidad poblacional y la distancia de los centros decisorios favorecen la ausencia de iniciativas políticas de mayor complejidad. Una de las causas apuntadas como entrabe en el desarrollo de las zonas fronterizas es la ausencia de políticas públicas que tengan en cuenta las demandas de los pueblos locales y las regiones involucradas.
3. Las capacidades de la institucionalidad local y regional debe ser mejorada, pues es la que conoce mejor su situación y las potencialidades de la zona fronteriza. La centralización de las decisiones fronterizas limitan dichas capacidades y se desaprovechan las fortalezas que estos protagonistas tienen.
4. La capacitación será el elemento decisorio en la formación de cuadros gerenciales y con liderazgo regional, para que las personas mejor capacitadas e idóneas puedan asumir el reto del cambio en los territorios fronterizos.
5. La cooperación fronteriza es importante en sus diversas modalidades, pero tendrá mayor impacto asociada a la institucionalidad local. Por tanto, dicha cooperación debe ofrecer propuestas integrales y de mediano y largo plazo para lograr un mejor impacto en el desarrollo de las zonas fronterizas. Existen casos exitosos de cooperación y desarrollo fronterizo que deben

conocerse para promover buenas prácticas sobre la temática en la región.

6. A nivel multilateral es evidente que los mecanismos de integración regional deben fortalecer el tratamiento de los temas fronterizos, pues son los espacios de encuentro de la integración. Asimismo, es necesario la incorporación del tema fronterizo en las agendas de la política exterior de los países, dado que con frecuencia está presente sólo en las agendas nacionales, cuando también debe ser un tema principal en la relación bilateral. ◆

## EJEMPLOS DE CASOS EMBLEMÁTICOS Y DE REFERENCIA

## Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú

Cuando se consolidó la paz entre Ecuador y Perú en 1998 entre los acuerdos suscritos en Brasilia, estaba el "Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, 1998), que incluía el Plan Binacional y el Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, con una duración de 10 años y que preveía, entre otros, elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente de Ecuador y del norte y nor-oriente de Perú.

El Plan es un mecanismo promotor y articulador del desarrollo de la región fronteriza con participación de todos los estamentos del sector público de los dos países (nacionales, regionales y locales), países amigos, entidades cooperantes y a las comunidades locales hacia un esfuerzo conjunto para orientar y canalizar recursos a proyectos binacionales y nacionales.

En ejecución de los programas del Plan Binacional (infraestructura social y productiva, construcción y mejoramiento de la infraestructura, aspectos ambientales y promoción de la inversión privada), ambos países hasta septiembre de 2010 concretaron inversiones por US\$ 2.565 millones. Se destaca que el 18,1% fueron recursos de cooperación no reembolsable, ascendente a US\$ 324 millones. El 75,4% de las inversiones han sido del lado peruano y el 24,6% del lado ecuatoriano. (Arróspide, 2010, p. 9). Se destaca que los recursos de cooperación generalmente son ejecutados por los propios cooperantes.

El Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo está destinado al financiamiento de los programas y proyectos pequeños y medianos por medio de recursos no reembolsables que capta y gestiona en proyectos de alto impacto para mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales en la región fronteriza. Hasta 2010 el Fondo ejecutó en la región fronteriza peruana 458 proyectos de alto impacto social por US\$ 50 (Arróspide, 2010, p. 35).

Teniendo en cuenta estos resultados, en 2012, los dos países decidieron ampliar el Plan Binacional por diez años, hasta 2023, por medio de la Declaración Presidencial Conjunta de Lambayeque (Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, 2012). Además acordaron para el quinquenio una agenda bilateral renovada y con temas de mayor incidencia a nivel de la zona de integración fronteriza: agenda social en torno a cuatro ejes desarrollo e inclusión social, salud en fronteras, seguridad social y personas con discapacidad.

## Integración fronteriza Brasil-Uruguay

Esta frontera tiene una baja densidad de población, pero en contraste es bastante urbanizada, dado que existen seis pares de ciudades gemelas, donde la más consolidada es Santana do Livramento-Rivera que sobrepasa los 150.000 habitantes. Algunos la consideran la más representativa conurbación binacional en América Latina. La economía del área fronteriza se basa en el comercio, agricultura, ganadería y viticultura, tiene sin embargo necesidades básicas insatisfechas más altas que en los promedios nacionales (Moreira, 2007, p. 84).

En la frontera brasilero-uruguaya, interactúan la política brasileña de desarrollo fronterizo que se basa en la definición de una franja de frontera de 150 km. a partir del límite internacional, junto con una Nueva Agenda sobre cooperación brasilero-uruguaya negociada por ambos gobiernos a partir del año 2002, y que se ha ido profundizando a través de acuerdos específicos que han convertido a esta región en un laboratorio social para la integración (Oliveros, 2012, p. 35). Esta nueva agenda es un instrumento privilegiado para solucionar los problemas de alrededor de 720.000 personas que viven en la zona fronteriza, cuyo objetivo final es el establecimiento de un Estatuto de Frontera que funcionará como un acuerdo marco que abarque todos los niveles de integración y que brinde a las poblaciones fronterizas y particularmente a las autoridades de las ciudades gemelas de ambos países, cierta autonomía para que tomen decisiones en todo lo que hace a la vida cotidiana de relación (Oliveros, 2012, p. 36).

El trabajo se canaliza a través de cuatro grupos de trabajo: Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial, y Desarrollo Integrado, que incluye educación y formación profesional, y prestación de servicios.

Algunos de los proyectos que desarrolla el Gobierno Federal de Brasil tienen impacto transfronterizo. En el marco de la nueva agenda se adoptó el "Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para nacionales brasileños y uruguayos fronterizos", que entró en vigencia en abril de 2005 y que permite a los ciudadanos de ambos países acceder a las prestaciones sociales locales y otros beneficios en una franja de 20 km., al otro lado de sus respectivos países, en las localidades señaladas por el Acuerdo. Con esta fórmula innovadora se superó el antiguo problema de los "indocumentados" que vivían, trabajaban o estudiaban en situación migratoria irregular en el país vecino, aunque estén dentro del mismo conglomerado urbano (Navarrete, 2006, p. 20).

Hay temas bilaterales que tienen vinculación con lo fronterizo y que están siendo dinamizados por los Presidentes de los dos países a partir de 2011, haciendo que la integración fronteriza entre Brasil y Uruguay se vaya convirtiendo en un ejemplo de un proceso llevado a cabo por dos países de tamaño geográfico y económico dispar, pero con una población que, en el conjunto de la región latinoamericana, enfrenta una realidad socio-económica menos crítica. En su desarrollo destaca en años recientes el papel que han jugado ambos Estados, como activos promotores y facilitadores del proceso; y, las redes transfronterizas de actores locales (públicos y privados) que han sido identificados por algunos analistas como la espina dorsal y motor del impulso integracionista fronterizo (Rótulo y Damiani, 2010, p.34).

La integración fronteriza ha sido objeto de debates en diversos niveles de poder en Brasil, estimulando a los gobiernos a fortalecer modelos de gobernanza que atiendan las particularidades de cada región. Según información realizada por la *Confederação Nacional de Municípios (CNM)* (2008), el discurso de los gobiernos locales dirigido al Gobierno Federal trata de buscar dar visibilidad a las cuestiones de frontera, de forma de insertarlos en la agenda política nacional. En general, la carencia de apoyo del Gobierno Federal para solucionar los problemas de las regiones fronterizas tiene comprometida la efectividad de las políticas públicas y, por consecuencia, dificulta el desarrollo local integrado (*Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteira*, 2010, p. 33). Es evidente que Brasil ha venido asumiendo un cambio de visión y política lo cual se refleja en su relación con sus vecinos, pues ha comprendido que desarrollo sin integración con sus vecinos no producen el impacto esperado y se requiere abordar todos los frentes propios de un territorio, que en el caso de los fronterizos es más complejo dada la existencia de dos políticas y marcos institucionales diferentes.

La cooperación municipal entre las ciudades gemelas de Brasil y Uruguay es un buen ejemplo: resultados exitosos en materia de salud con la utilización de los recursos físicos de infraestructura y humanos de cada lado; sin embargo, el BID está trabajando en la Rivera-Livramento y ha identificado grandes problemas para realizar el pago de servicios entre los hospitales de un lado y otro, y una falta de protocolos conjuntos que dificultan la prestación de servicios en frontera. En la educación binacional se ha eliminado la duplicación de esfuerzos, donde las ofertas educativas se complementan y coordinan entre las autoridades y prestatarios de ambos lados y se imparte enseñanza del portugués en las poblaciones uruguayas. Por acuerdo entre organismos de seguros sociales de los dos países hay pago de pensiones y seguridad social, y se han instalado oficinas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay para apoyar a los fronterizos con información legal y servicios para legalizar documentos (Arciniegas, 2010).

Mientras las competencias sobre los temas de frontera en Uruguay están, en su mayoría, en la órbita del Gobierno Nacional, en el caso de Brasil están dispersas en el ámbito *Federal, Estadual* y de los *Prefeitos*, lo que hace complejo definir y ejecutar agendas en la frontera.

## Enseñanza europea

La experiencia europea respecto al desarrollo, la integración y la cooperación fronteriza puede servir de referente para América del Sur. Existe mucha información, pero se destaca que las regiones fronterizas constituyen un factor clave de la integración europea, de la cohesión económica y social, por eso establecieron los programas de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza, financiados con recursos de los Fondos Estructurales orientados a reducir disparidades económicas y sociales. Dichos Fondos incluyen subvenciones de origen nacional o privado en la puesta en práctica de grandes programas para proyectos en el orden local, regional y nacional. Uno de ellos es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que apoya la infraestructura, inversiones productivas, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) en las regiones menos favorecidas.

Los programas de desarrollo regional atienden las regiones del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales, como son por ejemplo las áreas de escasa densidad de población del norte de Suecia y Finlandia, o zonas rurales de la parte meridional de la frontera entre España y Portugal. También se encuentran núcleos urbanizados de industria tradicional que requieren de reconversión para seguir siendo competitivos, ubicados en la frontera entre los países Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), y entre éstos y Alemania (Oliveros, 2012, p. 19).

La cooperación transfronteriza se concreta en zonas exteriores de la Unión Europea, afectadas por situaciones de menor desarrollo relativo, pues estas fronteras deben ser potenciadas para que esas diferencias no se conviertan en un factor de vulnerabilidad de toda la Unión. Con la ampliación a 27 países, otras regiones exteriores distintas y menos favorecidas decidieron crear el INTERREG, cuyo objetivo es intensificar la cohesión económica y social fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para el desarrollo equilibrado del territorio. En especial, se apoyan los territorios con los países candidatos a la adhesión. En la promoción de estos trabajos juega un papel la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) que ha desarrollado una importante experiencia de buenas prácticas y en la promoción de la cooperación fronteriza.

Concluyendo y como referente para América del Sur, los europeos ejercen la cooperación en tres ámbitos, que ayudan a crear una estrategia coherente y clara para el desarrollo: (a) *La transfronteriza*, que refiere a la cooperación local entre municipios cuya particularidad radica en que es el tipo de cooperación que involucra mayormente las relaciones "cara a cara". Implica una visión de desarrollo de mediano plazo, lo que le da continuidad, coherencia y la posibilidad de lograr transformaciones en temas importantes. (b) *La cooperación interregional*, que se refiere principalmente a la cooperación entre regiones (por ejemplo, en las regiones vascas en España y en Francia, donde la cooperación es más sencilla). Se trata de una cooperación sectorial, donde se analizan temas específicos (salud, educación, movilización, etc.). Su visión también es de mediano plazo. (c) *La cooperación transnacional*, que se trata de relaciones Estado-Estado y se caracteriza por ser más conceptual y burocrática. En ella se discuten los grandes temas, y su visión es de largo plazo (Torres, 2010).

## BIBLIOGRAFÍA

SECRETARÍA GENERAL DE ALADI; SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN; SECRETARÍA DEL MERCOSUR; SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA; SECRETARÍA PERMANENTE DE LA OTCA; CEPAL Y CAF. 2005. *Un nuevo tratamiento de las Asimetrías en la integración Sudamericana*. La Paz.

ARCINIEGAS, HERNANDO. 2010. "Ponencia en II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (FLACSO, México DF: 26-28 de mayo)" en: Altmann Borbón, J. y Beirute Brealey, T. (Eds.). 2011. *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO.

ARRÓSPIDE, JOSÉ ANTONIO. 2010. "La experiencia del Plan Binacional para el desarrollo y la integración en la frontera peruano-ecuatoriana", ponencia presentada en la I Feria internacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Lima: 19 de octubre).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 2001. "Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina". Lima. 22 de junio.

----- 2002. "La Integración de las Fronteras Andinas". Documento Informativo, SG/di 439. Lima. 31 de julio.

----- 2006. "Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina". Documento de Trabajo, SG/dt 349. Lima. 4 de julio.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2010. "La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir". Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL (Brasilia: 30 de mayo a 1 de junio de 2010). LC/G.2432(SES.33/3. Santiago de Chile. Mayo.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). 2008. *Fronteras em Debate. Relatório Final do I Encontro de Municípios de Fronteira. A visão dos municípios sobre a questão fronteiriça*.

GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. 2010. "Bases para una Propuesta de Desarrollo e Integración de la Faja de Frontera". Brasilia: Ministerio da Integração Nacional.

FRAGA, GABINO. 1969. *Derecho Administrativo*. 13º ed. México, DF.

GIORDANO, PAOLO; MESQUITA MOREIRA, MAURICIO Y QUEVEDO, FERNANDO. 2004. *El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*, Documento de Divulgación N° 26. Buenos Aires: BID-INTAL.

ITURRIZA, JORGE. 1986. "Integración Fronteriza. Un enfoque metodológico", en: *Revista Integración Latinoamericana* N° 118 "La frontera como factor de integración". Buenos Aires: BID-INTAL.

MEZA MONGE, NILO. 2012. "Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración", en: *Revista Integración & Comercio*, 34(16): 25-32. Buenos Aires: BID-INTAL.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ. 1998. "Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998". Lima.

----- 2012. "Boletín DIF, N° 1 y 2". Lima: Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza.

MOREIRA, CONSTANZA. 2007. "Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay", en: Hofmeister, W. (Ed.) *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. FLACSO.

NAVARRETE, MARGARITA. 2006. "Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza". Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

ODDONE, NAHUEL. 2013. "Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza", ponencia presentada en la "XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza" (San Salvador: 30-31 de mayo).

OLIVEROS, LUÍS ALBERTO. 2012. "La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe". Caracas: Secretaría Permanente del SELA. Octubre.

RÓTULO, DANIEL Y DAMIANI, OCTAVIO. 2010. "El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas y hipótesis de trabajo preliminares". Montevideo: Universidad ORT.

TORRES, CARLOS. 2010. "Ponencia en II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (FLACSO, México DF: 26-28 de mayo)" en: Altmann Borbón, J. y Beirute Brealey, T. (Eds.). 2011. *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO.





# **Artículos de la Convocatoria**

APOYO A LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA  
Y A LA FACILITACIÓN COMERCIAL EN FRONTERA  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*I*ntegración & Comercio establece mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la *Revista* desarrolla tres modalidades: Convocatoria de artículos (*Call for Papers*), Comentarios, Reseñas. El envío de comentarios y/o reseñas puede realizarse de manera permanente. El cronograma de su eventual publicación queda a criterio del Comité Editorial. [Enlace a tema y bases de la convocatoria.](#)



# CONTROL INTEGRADO BINACIONAL EN LOS PASOS DE FRONTERA: LENTO AVANCE Y URGENCIAS DEL MOMENTO

**NILO MEZA MONGE**

*Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Magíster en Planificación del Desarrollo y Economista de profesión. Experto en procesos de negociación de acuerdos de política bilateral y multilateral para el desarrollo e integración fronterizos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con énfasis en la gestión de proyectos de inversión de interés binacional y de la implementación de sistemas de control integrado en fronteras con Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y América Central. Consultor en temas de desarrollo y evaluador de consultorías afines. Docente y autor de libros referidos al desarrollo y la integración fronteriza.*



*"La Gestión Coordinada en un paso de frontera es el esfuerzo de poner en línea las acciones y actores involucrados, con el objetivo de lograr la facilitación del comercio y turismo internacional. En ese sentido, la gestión coordinada debe darse en las acciones previas, durante y después de la acción de control fronterizo, de tal manera que se garantice continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Este tipo de gestión supone decisiones políticas, normativas e institucionales, así como un cuidadoso proceso de relacionamiento con la población impactada y con usuarios en los ámbitos nacional y binacional". Lograr este escenario de gestión en pasos de frontera supone, como todo proceso de cambios y desarrollos, ciertas condiciones que deberían cumplirse para lograrlo. Con el ánimo de avanzar hacia una identificación más exhaustiva de las razones que estarían en la base de la lentitud de los procesos de implementación de sistemas de control integrado en América del Sur, este documento propone líneas de reflexión al respecto.*

## INTRODUCCIÓN

**A** casi 20 años del Acuerdo de Recife en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 12 de la Decisión 502 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y 10 años después del "paso deseable" descrito en uno de los trabajos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), es maciza la reiteración de aquella vieja conclusión que, sin desmerecer los hitos mencionados, nos recuerda que la realidad sigue siendo la mejor referencia para iniciar y terminar procesos de organización, puesta en

operación y modernización de los servicios de control fronterizo en un paso de frontera, sea cual fuere la modalidad operativa.

Así vienen mostrando las experiencias en América del Sur, donde cada paso es resultado de una realidad concreta, de un contexto político concreto, de unos operadores concretos, de unos relacionamientos sociales concretos, etc., donde los grandes acuerdos y definiciones, siendo importantes, no constituyen un recetario administrativo y menos un pensamiento único en materia de sistemas de control integrado,

mucho más aún cuando la diversidad y especificidad es denominador común en los pasos de frontera de América del Sur.

En los últimos años, bajo diferentes formatos y con una diversidad apreciable de convocantes y organizadores, se han realizado eventos dedicados a analizar y proponer las características de una óptima prestación del servicio público de control fronterizo en un paso de frontera. En la mayoría de los casos, los mejores resultados se han logrado en el campo del diagnóstico y en la exploración de situaciones “deseables”, “modelos”, “ideales”, etc., convirtiéndolo en un virtual paradigma de quienes, desde el sector público y privado, necesitan contar con paso de frontera que facilite el comercio y turismo internacional.

En dichos eventos, la convocatoria de “buenas prácticas” y “experiencias exitosas” internacionales es un denominador común, mejor aún si éstas provienen de Asia o Europa. No es que esté mal dicha convocatoria, sino que la preponderancia que adquieren en cada evento termina dificultando o relativizando las iniciativas locales que, en consonancia a su realidad específica, podrían darle mayor agilidad y frescura a los procesos de implementación de sistemas de control integrado en frontera.

Un reciente evento se realizó en Guatemala, marzo de 2013, con el sugestivo título de “Gestión Coordinada de Fronteras - Experiencias Regionales y Extra-Regionales”. El propósito era generar un espacio de intercambio de información y experiencias verificadas en la región y fuera de ella, acerca de la *Gestión Coordinada en Pasos de Fronteras*, comprendida como la acción coordinada al interior de cada organismo, entre ellos y, especialmente, entre organismos de los países que operan en el paso de frontera.

En esa perspectiva, se procuraría alcanzar un equilibrio entre la facilitación del comercio que aspira el sector privado y la garantía de que las autoridades de control puedan cumplir su cometido.

Dadas las implicancias y alcances de dicha *acción coordinada*, casi holística en su concepción, y dadas también las condiciones políticas e institucionales que debieran cumplirse para alcanzar ese objetivo, era evidente que el desarrollo del evento colocaba a sus invitados frente a un reto complejo de proponer, por lo menos de concebir, una forma de intervención pública en los pasos de frontera de América Central.

A ese efecto, casi al final del evento, se pudo recoger una definición de acción coordinada parecida a la siguiente:

*“La Gestión Coordinada en un paso de frontera es el esfuerzo de poner en línea las acciones y actores involucrados, con el objetivo de lograr la facilitación del comercio y turismo internacional. En ese sentido, la gestión coordinada debe darse en las acciones previas, durante y después de la acción de control fronterizo, de tal manera que se garantice continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Este tipo de gestión, de otro lado, supone decisiones políticas, normativas e institucionales, así como un cuidadoso proceso de relacionamiento con la población impactada y con usuarios en los ámbitos nacional y binacional”.*

Lograr este escenario de gestión en pasos de frontera supone, como todo proceso de cambios y desarrollos, ciertas condiciones que deberían cumplirse para lograrlo.

Con el ánimo de avanzar hacia una identificación más exhaustiva de las razones que estarían en la base de la lentitud de los procesos de implementación de sistemas de control integrado en América del Sur, se pone a consideración de los interesados este documento de trabajo que propone líneas de reflexión al respecto.

## CONDICIONES DESEABLES

PRIMERA: INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN EN PASOS DE FRONTERA

### *Decisiones políticas del más alto nivel*

Parece una verdad de Perogrullo, pero a diferencia del entusiasmo y expectativa que desencadenó el acuerdo Schengen<sup>1</sup> (1985), hoy día los retos planteados por el sostenido crecimiento del comercio y turismo bilateral y regional en América del Sur ha puesto en la agenda política, con particular prioridad, el

<sup>1</sup> El 14 de junio de 1985, Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos firman el Acuerdo de Schengen, por el cual se comprometen a suprimir gradualmente los controles en las fronteras comunes. Recién en 1995 entra en vigencia y, a la fecha, cuenta con 26 países europeos que decidieron crear, sobre la base de dicho acuerdo, el Espacio Schengen.

tema de los pasos de frontera. Su importancia se verifica en la creciente demanda de operadores económicos internacionales para la facilitación y, de otro lado, la preocupación del sector público por atender dicha demanda. Si esta situación es comprendida por las autoridades públicas del más alto nivel, cae por su propio peso la necesidad de adoptar decisiones del más alto nivel gubernamental.

Una intervención pública nacional en un paso de frontera, sin un expreso respaldo político y presupuestal, no tendrá garantía de éxito, tal como se puede comprobar en la precariedad y desorden en el que trabajan los servicios de control fronterizo en la mayoría de los pasos de América del Sur. En ese sentido, para dar el salto hacia la implementación de sistemas de control integrado binacional, se requiere un acuerdo bilateral muy claro que, luego de su perfeccionamiento interno, se convierta en norma supranacional capaz de aligerar el peso de la normativa nacional ajena a los procesos de integración en los que se inscribe un paso de frontera.

La experiencia ha mostrado la utilidad de los acuerdos marco (MERCOSUR y CAN) que comprometen a varios países en la necesidad de modernizar sus pasos de frontera. Aun cuando su eficacia puede ponerse en duda, es indiscutible su condición de marco normativo que facilita la tarea de los países miembros. Dichos acuerdos no hubieran sido posible sin decisiones políticas firmes de gobiernos que los aprobaran demostrando una visión estratégica que, no obstante la lentitud en su aplicación, permanece vigente.

La aplicación de esos instrumentos, de otro lado, supone acuerdos bilaterales para cada par de países y probablemente para cada paso de frontera. Estos acuerdos establecen mecanismos y procedimientos de acción bilateral que no necesariamente están en los acuerdos marco. Esta fue la respuesta de Perú cuando optó por los Acuerdos Específicos para cada paso de frontera en atención a su propia especificidad y modalidad operativa que los países encontraban más adecuada a esa realidad concreta.

#### *Arreglos internos*

Si lo anterior es una condición importante en el proceso de implementación de sistemas de control integrado binacional, no lo es menos la necesidad de tener orden en la casa. Sería iluso, o un culto al voluntarismo, pretender control integrado binacional

cuando internamente se actúa de manera dispersa y sin liderazgos claramente establecidos y legitimados.

La dinámica dispersa y, por tanto, poco eficaz que caracteriza la acción de los organismos competentes de control fronterizo, es resultado de la ausencia de una Política de Estado en materia de pasos de frontera. La acción individual sectorial, mutuamente descalificadora, de los organismos de control fronterizo es un denominador común en los pasos donde aún se mantienen atávicos esquemas de conducta pública, ajenos a enfoques cooperativos y de transparencia, de gestión integral y de acción coordinada.

Esta es otra condición que, de cumplirse, facilitaría los procesos de implementación de sistemas de control integrado en los pasos de frontera.

#### *Un "baile de dos"*

La gestión pública, o tercerizada, en los pasos de frontera, desde su habilitación, configura un escenario donde entran en acción dos o tres protagonistas, a eso en Perú se le ha venido llamando coloquialmente un "baile de dos", cuando no de tres. Si, además, acuerdan implementar un sistema de control fronterizo, en cualquiera de sus modalidades operativas, desde las más elementales formas de control fronterizo hasta las más modernas que incluyen sistemas de control integrado, el escenario donde dos o tres protagonistas actúan se muestra mucho más claramente.

Esta constatación, que no amerita una sesuda investigación, se da en el momento de la coordinación bilateral o trilateral habilitante del paso, en el interno de los organismos que operan en el paso de cara al "otro lado", en el conjunto de organismos de ambos países que decidieron una gestión conjunta del control fronterizo, etc.

Sobre la base de los acuerdos multi o bilaterales, se establecen mecanismos bilaterales de coordinación local, cuya composición privilegia la participación de los funcionarios locales del control fronterizo de ambos países, sin perjuicio de estar acompañados de funcionarios de mayor jerarquía, sobre todo cuando se tiene que tomar alguna decisión que no contemple las competencias ni atribuciones que les reconoce sus normas y procedimientos reglamentarios aprobados por ellos y ratificados por sus autoridades nacionales. Estos son los casos de los Comités de Coordinación Bilateral (CCB) y las Mesas Informáticas acordados entre el

Perú, Chile y Brasil, o las Juntas de Administradores (JA) acordados entre Perú con Bolivia y Ecuador.

SEGUNDA: CAPACITACIÓN, DIFUSIÓN Y EMPODERAMIENTO

#### *Oferta y demanda del servicio de control fronterizo*

La oferta del servicio de control fronterizo, incluso tercerizada, es responsabilidad exclusiva del Estado y por su naturaleza, generalmente no es descentralizable y responde a lineamientos nacionales y de Política Exterior. A pesar de esa importancia, estos servicios se encargan a funcionarios públicos generalmente ubicados en la base de la pirámide del organismo responsable de la gestión en los pasos de frontera. Las condiciones en las que trabajan dichos funcionarios, generalmente, son muy difíciles cuando no dramáticamente precarias.

Por tanto, la percepción de este funcionario respecto a la importancia y alcances de la gestión en un paso de frontera, está fuertemente condicionada por su propia estrategia de supervivencia a que se ve obligado bajo las circunstancias laborales referidas. Por ello, aun cuando no resuelve el problema señalado, resulta clave toda acción de capacitación y entrenamiento destinada a lograr niveles de comprensión y compromiso de los funcionarios que reciben el encargo de operar en los pasos de frontera.

Capacitar y entrenar a los funcionarios encargados del control fronterizo en el sentido señalado, no debiera ser un ejercicio académico tradicional y repetitivo de talleres convencionales, ni un operativo “piloto” para sacarlos de la rutina, sino un ejercicio de transmisión de conocimientos y valores que, junto a elementos técnicos y de procedimientos, convierta a los funcionarios en protagonistas conscientes de una gestión trascendental para el país al que sirven. Si no se logra esto con la capacitación, es obvio que se mantendrá el tratamiento epidérmico de la materia.

La fuente de la demanda del servicio de control fronterizo es patrimonio de los usuarios, los mismos que varían desde los más diversos operadores del comercio y turismo internacional, o transfronterizo, hasta los más diversos prestadores de servicios complementarios que van desde ventanillas bancarias, hasta autoridades judiciales apelados por algún ilícito detectado en el proceso de control.

Este universo de usuarios es, a la vez, la fuente principal de las dificultades en el proceso del control fronterizo, debido básicamente a su desconocimiento de las normas, procedimientos y exigencias establecidas en ambos países para cruzar el paso de frontera. Por tanto, la capacitación en usuarios (agencias de viaje, empresas, etc.) es importante y altamente necesaria en las primeras fases de la implementación del control integrado, para luego darle sostenimiento en pleno desempeño.

#### *Empoderamiento<sup>2</sup>*

El empoderamiento, para nuestro caso, tiene dos escenarios: el primero está relacionado con aquel proceso por el cual los funcionarios encargados del control fronterizo terminan haciendo suyo el mensaje de los beneficios del control integrado; y el segundo tiene que ver con el hecho de posicionar el mensaje del control integrado en fronteras en los usuarios y, también, en las poblaciones directamente involucradas. Dos casos, donde bolivianos, ecuatorianos y peruanos hicieron uso creativo de acuerdos multilaterales, son ilustrativos al respecto:

- **Paso de frontera Desaguadero (Perú-Bolivia).** En el marco de la Decisión 502 y el correspondiente Acuerdo Específico para este paso, 4 años de prédica de las bondades del control integrado binacional dieron sus frutos. Mientras se desenredaba la maraña de la gestión pública para la construcción del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), los funcionarios del paso fronterizo, de ambos lados, decidieron poner en marcha el control integrado, modalidad yuxtapuesta por pares de organismos, en las condiciones precarias en que operan actualmente, demostrando que los edificios grandes y bonitos no son tan imprescindibles cuando hay voluntad y convicción de hacer las cosas. Esta actitud de los funcionarios locales, apreciada por sus jefes nacionales, es también una protesta frente a una

<sup>2</sup> Empoderamiento entendido como un proceso por el cual la capacidad de los funcionarios y poblaciones directamente involucradas, destinatarias de acciones de capacitación y entrenamiento, se fortalece hasta el punto de tener dominio de las circunstancias y condiciones en las que se procesan las acciones públicas en el paso de frontera.

burocracia que no termina de adecuarse a los nuevos tiempos en esta materia.

- **Paso de frontera Eje Vial N° 1** (Perú-Ecuador). También en el marco de la Decisión 502, los acuerdos de paz y Acuerdos Específicos suscritos bilateralmente para este paso, se puso en marcha el control fronterizo binacional bajo la modalidad yuxtapuesta. Éste, como el caso anterior, es el inicio macizo de un proceso mucho mayor que llegará a la integración de procesos. Este paso, es uno de los 4 pasos acordados por ambos países, con instrumentos del nivel de Tratados, en los cuales se implementará centros de control fronterizo tipo CEBAF con responsabilidades compartidas en diferentes modelos operativos. Mientras en el Eje Vial N° 1, se acordó que fuera un CEBAF de doble cabecera y yuxtapuesto por pares de organismos, en el Eje Vial N°2, será de cabecera única con sede en Perú, en el Eje Vial N° 3, será de cabecera única con sede en Ecuador y en el Eje Vial N° 4, será de cabecera única con sede en Perú. Estos acuerdos son firmes y están en marcha. Queda claro, en cada experiencia abordada, que la cabecera única es, desde cualquier punto de vista, la mejor opción operativa para dos países, por lo que la doble cabecera, conforme vaya pasando el tiempo, es un paso de tránsito hacia la cabecera única.

### TERCERA: LA CUESTIÓN DEL LIDERAZGO

#### *El liderazgo y sus connotaciones*

La gestión pública en un paso de frontera es, por su naturaleza, una gestión multisectorial y, en cualquier escenario operativo, binacional. Dicha gestión, generalmente, es dispersa y dispendiosa cuando los países no resuelven el problema fundamental de liderazgo requerido en una gestión de esa naturaleza.

El referido liderazgo, no solo logra resolver las absurdas disputas de privilegios y prevalencias de unos organismos sobre otros, sino que facilita la coordinación bilateral que, de otro modo, es complicada.

No es un liderazgo asociado a un individuo, sino un liderazgo institucional reconocido por los actores públicos y no públicos en la operatividad de los pasos

de frontera. Entre otros, este liderazgo supone la construcción de un orden que facilite la coordinación interna e internacional de la gestión en un paso de frontera; la legitimación de un interlocutor en la gestión binacional del paso de frontera, supone también un derrotero común donde todos los actores en el paso suman a favor de la eficacia y la eficiencia, en un ambiente de orden y trabajo cooperativo.

Esto puede lograrse de diferentes maneras, pero ninguna de ellas podría sustituir una decisión política disponiendo una intervención coordinada y bajo un mando único, una gerencia única, en el tema de los pasos de frontera. En países donde no existe la autoridad nacional de pasos de frontera, o algo similar, suele ser altamente eficaz que, en forma transitoria, las Cancillerías asuman este papel, no por una mera "neutralidad" frente a los organismos de control fronterizo, sino porque el paso de frontera es un mecanismo esencialmente de integración, por lo que su gestión tiene un alto componente bilateral, cuya gestión es competencia exclusiva de las cancillerías.

#### *Conflicto de competencias y primacías*

Cuando no está definida adecuadamente la cuestión del liderazgo, junto a una clara asignación de competencias, resulta frecuente la disputa por el "poder" o la primacía entre los organismos que tienen presencia en los pasos de frontera. Las razones que sustentan dicha disputa varían desde aquellas que hacen referencia al "poder económico", que suelen ostentar quienes lo tienen, hasta aquellas que deciden desconocer cualquier primacía porque dicen: "todos son iguales" en un paso de frontera.

Lo anterior revela, junto a otras,<sup>3</sup> la ausencia de una política de estado en materia de pasos de frontera. La poca o nula comunicación entre organismos que actúan en los pasos de frontera, la ausencia de espacios de coordinación, etc., deriva en descalificaciones mutuas que imposibilitan la acción unitaria del Estado.

<sup>3</sup> Viejas rencillas personales o institucionales derivadas de la evolución, mala o buena, de los organismos de control fronterizo, condiciones laborales distintas, diferencias de infraestructura y logística, descalificación mutua, etc.

Sin embargo, cabe subrayar que en todo momento y escenario, la autoridad aduanera ha mostrado como la mejor dotada en términos de infraestructura, tecnología y recursos humanos, evidentemente superiores cuantitativa y cualitativamente a los que podrían exhibir los otros organismos en el mismo paso de frontera. Esa diferenciación generó cierta animadversión en los otros organismos que, entre otros, eliminaba toda posibilidad de coordinación y, menos aún, de reconocimiento de liderazgo basado en el “poder económico”.

CUARTA: POBLACIÓN DIRECTAMENTE IMPACTADA/AFECTADA

#### *Marginalidad y aislamiento*

Un paso de frontera, generalmente, está ubicado en un territorio poco atendido y alejado de los beneficios de la modernidad o, si se quiere, ajeno a los beneficios generados por un crecimiento económico. De allí que una intervención del Estado, aun cuando sea con una inversión relativamente pequeña, genera expectativas de diferentes proporciones en la población que forma parte del entorno del paso de frontera.

Numerosos ensayos y trabajos de investigación, han establecido que los espacios regionales fronterizos, que incluye a los pasos de frontera, son áreas generalmente no prioritarias en las políticas públicas, hecho que se explica por razones que varían desde fríos cálculos políticos, hasta razones derivadas del no menos frío costo/beneficio reclamado por los sistemas de evaluación de proyectos de inversión pública.

Frente a ese escenario, obliga a pensar en una Estrategia de Relacionamiento con las poblaciones directamente afectada/impactadas por la intervención del Estado, en la cual tendría que establecerse una acción pública paralela, aunque dialogada, a la que se dirigirá al paso de frontera. En este trámite, es usual lidiar con el discurso grandilocuente y lleno de promesas de quienes quieren hacer política con una intervención pública en un paso de frontera, generando expectativas a menudo desproporcionadas y poniendo en riesgo el éxito de la intervención cuando las posibilidades de ella, tan localizada y sin mayores objetivos que la facilitación, resulta insuficiente como para atender una legítima demanda de bienes y servicios de poblaciones que carecen de ellos.

En consecuencia, una estrategia como la referida, supone un conocimiento apropiado de los actores e intereses que se mueven alrededor de un paso de frontera, sobre todo cuando se anuncia una intervención pública con señales ciertas o distorsionadas de sus alcances y posibilidades.

#### *Facilitación y desarrollo*

En ese orden de ideas, será importante aclarar que una cosa es hablar de eficiencia y eficacia que, en un paso de frontera, busca una intervención del Estado y otra, muy distinta, es hablar de procesos de desarrollo de las poblaciones directa o indirectamente impactadas/afectadas por dicha intervención.

Promover el desarrollo económico y social de una población, requiere de otro tipo de intervención del Estado, en la que debiera estar incluida la intervención en un paso de frontera. Es más, conceptualmente hablando, el paso de frontera tendría que ser un componente de un proceso orgánico de promoción del desarrollo e integración del espacio regional fronterizo en el cual se ubica el paso de frontera.

De suyo, ese proceso de desarrollo e integración fronteriza, requiere de un acuerdo explícito de los países involucrados a efectos de que los procesos económicos y sociales que buscan el bienestar de la población fluyan de manera orgánica y cooperativa en un territorio transfronterizo.

Supone, entonces, la definición de las dimensiones y alcances del espacio regional fronterizo que se quiere intervenir con una política binacional de desarrollo e integración fronteriza, incluyendo los pasos de frontera como uno de sus componentes.

QUINTA: POLÍTICA DE ESTADO

#### *El Estado y los pasos de frontera*

Un paso de frontera es un punto de ingreso y salida desde un país hacia otro, y viceversa. No es cualquier punto de la línea fronteriza que, *per se*, tiene la enorme importancia de señalar los límites que separa un país de otro, sino es la puerta de ingreso y salida de un país a otro.

Un paso de frontera es un punto geográfico sobre la línea de frontera sobre el cual, por acuerdo explícito, dos países deciden establecer el punto de enlace físico entre sus territorios, pero sobre todo acuerdan gestionar de manera conjunta diversos procesos económicos y sociales, en forma de flujos, en beneficio de ambos. Esos procesos, esos flujos, son los que producen el comercio y turismo bilateral e internacional.

No obstante esa trascendental importancia de los pasos de frontera, muy pocos países en América Latina pueden exhibir una Política de Estado en materia de pasos de frontera. Su atención estuvo encargada a los organismos de control fronterizo que, de manera dispersa y sin espacios de coordinación intra e inter organismos, llegaban al paso de frontera de manera individual y alejada de cualquier enfoque de integralidad en su gestión.

Superar esa institucionalidad frágil y porosa en los pasos de frontera, supone una adecuada percepción conceptual y política de parte de los Estados que lo comparten, dando curso a sistemas y procesos de control fronterizo que terminen la absurda competencia inter-agencias por privilegios y beneficios que ponen en cuestión la moral pública y la legalidad.

En ese sentido, es vital que los Estados establezcan claras políticas en materia de pasos de frontera, en las que se definan formas y procedimientos de intervención ordenada en cada paso de frontera, atendiendo especificidades de manera consistente con la realidad y condiciones que rodea al paso.

#### La experiencia de Perú

Perú, en la perspectiva señalada, ha resuelto abordar este tema con la puesta en marcha de una Comisión Multisectorial (CM) de Pasos de Frontera, integrada por 16 organismos de Estado que, directa e indirectamente, estaban vinculados a la gestión de los pasos de frontera. El objetivo central de esta comisión estuvo dirigido a una evaluación integral de los pasos de frontera de Perú y proponer estrategias de modernización y desarrollo que, principalmente, diera sustento a una Política de Estado en materia de pasos de frontera.

Los principales productos del trabajo de la CM son reveladores al respecto:

- Se logró un análisis suficientemente claro de 14 pasos de frontera considerados los más importantes entre los 27 que tiene habilitados Perú con los países vecinos. El Diagnóstico estableció que en los pasos analizados prima la precariedad y, casi de manera paralela, ilícitos asociados a la corrupción y el contrabando, mínimos recursos tecnológicos y comunicacionales, etc., hecho que se agrava con la estimación de más de 100 pasos de frontera informales en sus más de 7 mil km. de perímetro fronterizo.
- Sobre la base del Diagnóstico, se articuló una propuesta inicial de Estrategia de Desarrollo y Modernización de los pasos de frontera de Perú, en la que se establecía lineamientos generales de intervención en la gestión pública de los servicios de control fronterizo.
- Como parte de esa estrategia, y ante la evidencia de su ausencia, se propuso la creación de una Autoridad Nacional de Pasos de Frontera, cuya norma aprobatoria está en curso.
- Dado que el sistema de control integrado binacional cobrara cada vez mayor vigencia, la Comisión propuso un programa de implementación gradual de sistemas de control integrado en todos los pasos que califiquen para ello.

El gobierno peruano consideró que el trabajo realizado por la CM tenía la más alta importancia para los propósitos de construir una Política de Estado en materia de pasos de frontera. Resolvió profundizar y ampliar los logros alcanzados con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional, en este caso del BID, de tal manera que en el más breve plazo se cuente con todos los instrumentos políticos, conceptuales, técnicos y metodológicos que permitan establecer la referida política de Estado.

#### SEXTA: AUTORIDAD NACIONAL O ENTE RECTOR

**P**odríamos decir, con las reservas del caso, que en algunos países latinoamericanos han definido políticas de Estado en materia de pasos de frontera. Su aplicación se encarga a una instancia gubernamental con competencias y atribuciones similares o compatibles con una autoridad rectora de

los pasos de frontera a nivel nacional. Esta autoridad se encarga de planificar el desarrollo y modernización de los pasos de frontera de su país y, por lo general, resulta siendo el interlocutor autorizado para coordinar estos temas con el otro país.

A manera de ejemplo, veamos lo que tenemos en los siguientes países:

- **Argentina:** cuenta con una Dirección de Asuntos Técnicos de Frontera, dependencia del Ministerio del Interior y Transportes, que se encarga de sus pasos de frontera.
- **Brasil:** encarga a la *Secretaria da Receita Federal do Brasil*, dependencia del Ministerio de Hacienda, el tema de los pasos de frontera.
- **Paraguay:** encarga a la Dirección Nacional de Aduanas, dependencia del Ministerio de Hacienda, los pasos de frontera.
- **Uruguay:** encarga a la Dirección Nacional de Pasos de Frontera, dependencia del Ministerio de Defensa.
- **Chile:** cuenta con una Unidad de Pasos Fronterizos, dependencia del Ministerio del Interior.
- **Ecuador:** encarga la tarea de los pasos de frontera a su Ministerio de Transportes y Obras Públicas.
- **Colombia:** encarga al Ministerio de Transporte mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES-3547).

Las instancias mencionadas, siempre con la presencia de sus Cancillerías, tienen la tarea de coordinar la acción de los organismos de control fronterizo de sus respectivos países y coordinar con sus pares a nivel bilateral, ambas esferas de coordinación tiene el propósito de resolver los problemas operativos en los pasos de frontera. Asimismo, promueven y ejecutan proyectos de mejoramiento de infraestructura y tecnología en los sistemas de control fronterizo.

La experiencia ha mostrado que es mucho mejor tener un ente rector en materia de pasos de frontera.

#### SÉPTIMA: SOBERANÍA Y TERRITORIO<sup>4</sup>

En forma recurrente, cuando se discute el tema del control integrado binacional, es invocado el tema de la soberanía y territorio, probablemente con una comprensión parcial de las connotaciones que este concepto adquiere en el campo de la acción conjunta de dos países en materia de control integrado. En ese sentido, es frecuente encontrar defensores a ultranza de la soberanía que recuerdan enfoques militares y defensa nacional, o enfoques en los que subyacen cuestiones territoriales pasadas o futuras. De allí que es necesario establecer con claridad la forma cómo se expresa la soberanía en un escenario de control integrado binacional de un paso de frontera, incluso estando en territorio del país vecino.

La soberanía de un Estado es la capacidad de decidir sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población. Este concepto de soberanía, no es el que hace referencia al “soberano” derivado de estructuras de sociedades monárquicas (siglos XVI y XVII, cuando nacían los Estados-Nación) sino un concepto moderno que en el siglo XX supone un ejercicio de cooperación sin menoscabo de legítimas soberanías.

En ningún extremo de la organización y operativa del control integrado binacional, se atenta contra las soberanías de los Estados Parte, es más, se cuida de que ésta quede intacta en una práctica de “gestión coordinada de Fronteras”. Los aspectos jurídicos, más que los políticos y territoriales, priman en el cuidado de la soberanía, haciendo que la “extensión de competencias” de funcionarios del país limítrofe, dentro del país sede, no signifiquen en ningún momento un riesgo del ejercicio pleno de la soberanía de ambos países.

<sup>4</sup> El concepto de soberanía, para los efectos de su aplicación en la dinámica de un paso de frontera, hace alusión al poder de un Estado sobre su territorio y población en las áreas de gestión binacional acordadas para la puesta en operación de sistemas de control integrado, en las que el ejercicio de la soberanía de un Estado en relación al otro, queda intacta. No obstante, el hecho de que funcionarios del “país vecino” ejerzan funciones en territorio del “país sede” en un escenario de control integrado, podría ser interpretado como una acción violatoria de la soberanía. Pero no es así, pues bajo la figura de la “extensión de competencias” acordadas por las partes, no solo queda intacta la soberanía del país sede en toda su plenitud en tanto la seguridad, defensa y control interno del territorio, sino queda garantizada la soberanía jurídica del “país vecino” durante el proceso de control fronterizo.

## OCTAVA: MULTILATERALES Y PASOS DE FRONTERA

El BID es uno de los organismos multilaterales que viene apoyando sostenidamente el proceso de mejoramiento y modernización de los sistemas de transporte y, en ese marco, a los pasos de frontera terrestre y fluvial. En forma complementaria, cada vez más importante, lo hacen el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y, recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Generalmente, cuando los países apelan a ellos es para explorar posibilidades de financiamiento de proyectos propios o compartidos en procesos de integración, sobre la base de que los países creen que esa es su misión principal.

Sin embargo, el trabajo cotidiano y la forma cómo vienen involucrándose los organismos mencionados, unos más que otros, está abriendo vastos espacios de trabajo público donde la coordinación, las sinergias y la cooperación se convierten en instrumentos de gestión pública cuando previamente eran impensables, sobre todo en organizaciones estatales donde el desorden y la precariedad favorecían el ilícito y el mal gobierno o, de cara a nuestro tema, donde las relaciones bilaterales están aún relativizadas por atávicos sentimientos territoriales o fronterizos que dificultan el desarrollo de espacios de cooperación y confianza.

En esas circunstancias, la participación de los organismos multilaterales, especialmente del BID, cobra cada vez más importancia cuando su capacidad de convocatoria y conciliación de puntos de vista ha dado lugar a acuerdos entre Estados que difícilmente podrían haberse logrado sin su participación. Por tanto, aquellos no sólo son importantes como fuente de recursos, sino como un eficaz facilitador de la generación de espacios de diálogo, concertación y coordinación de acciones públicas allí donde los Estados lo requieran.

En resumen, tanto en la provisión de recursos indispensables para las fases de arranque (CT) y, frecuentemente, para el financiamiento de la inversión derivada, así como para la generación de espacios de diálogo y concertación entre los principales actores involucrados en la gestión de un paso de frontera, los organismos multilaterales tienen un rol cada vez más importante. Este rol debiera mantenerse y, de ser el caso, ampliarse y profundizarse en América Latina.

## NOVENA: CENTROS NACIONALES Y CENTROS BINACIONALES

El tránsito de un Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) hacia un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), vale decir un sistema de control integrado binacional, no debiera provocar traumas institucionales. Es más, cuando no están dadas las condiciones mínimas para la implementación de un sistema de control integrado tipo CEBAF, siempre será una buena opción montar un sistema de control fronterizo moderno y eficiente bajo la modalidad CENAF.

Sin duda, un CENAF bien montado en términos de infraestructura, tecnología y conectividad, pero sobre todo de institucionalidad con liderazgo legitimado, facilitará la implementación de un CEBAF, pues mostraría las ventajas de tener proceso de control informatizados, interrelacionados, que permitan una gestión de datos generados en el proceso de control de la manera más rápida posible y sin perder el rigor y la eficacia del mismo.

Si dos países no quieren un sistema de control integrado binacionalmente, comprendido a la fecha como aproximaciones físicas y procesos simultáneos de la información generada en el control fronterizo, corresponde desarrollar los sistemas tipo CENAF sin perder de vista las posibilidades de control integrado binacional de manera virtual que, sin mayores pretensiones, es un curso de acción a explorar y visibilizar sus potencialidades.

La tecnología permite, si así lo acuerdan los países, intercambiar y transmitir información entre países que generan en su proceso de control, sin invasiones a comprensibles reservas de base de datos de los países u organismos intervinientes, aunque con el claro propósito de facilitar el cruce fronterizo de los usuarios.

Esto acaba de hacer Perú con Brasil. Este último país ha considerado que todavía no es el momento para implementar un sistema de control integrado de doble cabecera ante la pretensión de ambos países de ser sede de la modalidad operativa en cabecera única. Medieron muchos argumentos y muchas horas en discusiones y esclarecimientos de lado a lado, incluso se hicieron ejercicios de control integrado que, para cualquier observador del proceso, era el camino hacia el control integrado binacional.

Ambos países no lograron superar sus diferencias y, una vez más, en atención a la realidad concreta que se encaraba, los procesos de integración se iniciarán en el campo virtual, mientras se generen las condiciones para avanzar en lograr mejores niveles de integración.

#### DÉCIMA: UNA RUTA ENTRE UN CENAF Y UN CEBAF

Como se ha puesto de moda el control integrado binacional, se propone la siguiente ruta de acción que, sin ser exclusiva ni obligadamente consecutiva, podría facilitar la comprensión de un tránsito que va de un CENAF a un CEBAF.

1. Acuerdo bilateral: Acuerdo Marco o Acuerdo Específico, definiendo modalidad operativa de control integrado, sobre la base de una decisión política previa del más alto nivel.
2. Arreglos institucionales y de logística en casa: establecimiento de espacios de coordinación y cooperación, transparencia, liderazgos (Autoridad Nacional o ente rector) y asignación de recursos humanos y de inversión.
3. Pre-inversión e Inversión en el marco de los sistemas nacionales e inversión pública. Diseño de arquitectura informática y de infraestructura.
4. Capacitación y entrenamiento, preferentemente en el marco de un Programa negociado bilateralmente, que permita generar condiciones para superar desconfianzas atávicas y, a la vez, lograr actitudes de cooperación y trabajo conjunto.
5. Ejercicios de control integrado, simulacros de control integrado que, en la experiencia de la CAN, han dado excelentes resultados.
6. Organización de mecanismos bilaterales locales contemplados en los Acuerdos bilaterales (Juntas de Administradores, Comités de Coordinación Bilateral, Mesas Informáticas Binacionales, entre otros).
7. Difusión y comunicación, preferentemente en el marco de una estrategia comunicacional acordado por los países involucrados, de ventajas y beneficios del sistema de control integrado en usuarios.

8. Relaciones con la población impactada. Diseño y aplicación de una Estrategia de Relaciones de cooperación y asistencia recíproca con la población impactada con la intervención del Estado en el paso de frontera. El objetivo es tener una relación positiva con la población involucrada en el paso, con aquella directamente impactada con la intervención del Estado.
9. Puesta en operación, gradual y acumulativamente, del modelo operativo adoptado.

La enumeración de las fases/etapas descritas, es apenas un fraseo más o menos lógico de fases y etapas que, idealmente, debiera cumplirse en este tránsito, aun sabiendo que la realidad es mucho más compleja que un recetario de gabinete. De hecho, la experiencia muestra que podrían darse en forma simultánea y, con frecuencia, en el marco de un proceso de marchas y contramarchas, propias de circunstancias donde la Política de Estado aún está en deuda. ◆

# INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR

**ÁNGEL MARÍA CASAS GRAGEA**

*Doctor en Economía por la Universidad de Córdoba, España. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.*



**BELKY ORBES REVELO**

*Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.*



*En el caso andino, tiene especial relevancia la infraestructura vial porque el transporte de carga por carretera es el más significativo entre los países miembros. La mayoría del intercambio comercial se efectúa por este medio; por lo tanto, una infraestructura en buenas condiciones, unos costos-tiempo de transporte competitivos y una normativa funcional, son de gran importancia para el comercio subregional. Además, la integración fronteriza debería impactar en la mejora del nivel y de las condiciones de vida de las poblaciones que viven en estos territorios de frontera. Éstos se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y por contar con una identidad particular ligada al territorio de frontera, que no siempre está dentro de los intereses del país al que pertenece la población. En este trabajo se analiza el transporte internacional de mercancías por carretera a través del puente internacional Ipiales-Tulcán (Rumichaca), en la frontera entre Colombia y Ecuador, en el marco de la integración regional andina.*

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la integración regional andina, se ha hecho cada vez más presente la necesidad de impulsar, desde el espacio supranacional, la integración fronteriza para facilitar el comercio entre los países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) de la

Comunidad Andina (CAN), y de éstos con el resto de América del Sur. Una interconexión fronteriza adecuada facilita las relaciones comerciales y las relaciones socioculturales entre vecinos. En el caso andino, tiene especial relevancia la infraestructura vial porque el transporte de carga por carretera es el más significativo entre los países miembros. La mayoría del intercambio

comercial se efectúa por este medio; por lo tanto, una infraestructura en buenas condiciones, unos costos-tiempo de transporte competitivos y una normativa funcional, son de gran importancia para el comercio subregional. Además, la integración fronteriza debería impactar en la mejora del nivel y de las condiciones de vida de las poblaciones que viven en estos territorios de frontera. Éstos se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y por contar con una identidad particular ligada al territorio de frontera, que no siempre está dentro de los intereses del país al que pertenece la población (Muniz Costa, 2012).

La frontera entre Colombia y Ecuador tiene una longitud de 586 km. en la que se pueden distinguir 3 áreas geográficas y culturales y que han sido reconocidas así por los países de la CAN a través de la conformación, en 2002, de tres áreas estratégicas de desarrollo para evitar tratar la frontera sin reconocer su diversidad y especificidades. Estas áreas estratégicas son: (1) Región costa pacífica, que coincide con la zona costera entre el departamento de Nariño (Colombia) y la provincia de Esmeraldas (Ecuador), y donde existe conexión de transporte marítimo; (2) Región amazónica, que se corresponde con el paso fronterizo de San Miguel, entre el departamento de Putumayo (Colombia) y la provincia de Sucumbíos (Ecuador); y (3) Región andina, que es una zona montañosa donde se encuentra el puente internacional Rumichaca (Montenegro Coral, 2005).

En este trabajo se analiza el transporte internacional de mercancías por carretera a través de este puente internacional, que es el principal paso de mercancía terrestre entre Colombia y Ecuador. Este paso fronterizo está situado sobre el río *Carchi* a 3 kilómetros de la localidad colombiana de *Ipiales* (departamento de Nariño) y a 7 kilómetros de la localidad ecuatoriana de *Tulcán* (provincia de Carchi). En este punto de la frontera colombo-ecuatoriana existen ciertas condiciones que permitirían que el transporte de carga por carretera fluyera fácilmente entre los dos países, como un arancel de 0% para la mayoría de los bienes, un marco normativo supranacional, y estrechas relaciones (formales e informales) entre las poblaciones de los dos lados de la frontera. Sin embargo, dificultades derivadas fundamentalmente de una aplicación deficiente de la Decisión 399, ligadas en su mayoría al transbordo (ver *infra*), no están permitiendo aprovechar al máximo los beneficios de la integración andina.

## TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS EN LA FRONTERA DE COLOMBIA Y ECUADOR

Con datos del año 2012, Colombia cuenta con 346.729 unidades de transporte de carga por carretera: camiones, tracto-camiones y volquetas. El 69,18% de este parque automotor, destinado al transporte de carga por carretera, era propiedad de personas naturales, y el 28,84% de personas jurídicas (grandes empresas de transporte). Las personas naturales, en este caso, son pequeños transportistas, normalmente asociados corporativamente. Además, de acuerdo con el Registro Único Nacional de Tránsito de Colombia (RUNT), el 42% de todo el parque automotor registrado tiene menos de 12 años de edad, y el 42% del total tiene más de 21 años de edad. En Colombia, en el año 2005, empezó a funcionar el *Programa de Promoción para la Reposición del Parque Automotor* para aplicar una política de chatarrización a través de pólizas, aunque todavía se considera que los resultados han sido insuficientes. Entre 2005 y 2012, sólo se han desintegrado 11.936 vehículos. Esta situación ha estimulado la sustitución del transporte terrestre por otros alternativos como el aéreo o el marítimo (ANDI, 2013).

Con datos del año 2012, en Ecuador la camioneta es el 18,23% del total de las unidades de carga por carretera. Los camiones representan el 8,05% y los *trailers* el 0,55%. El 41,31% de la carga es transportada por camiones, y el 25,64% por camionetas. En el transporte de carga pesada participan tanto empresas privadas como cooperativas. Las segundas, al igual que en Colombia, asocian a pequeños transportistas.<sup>1</sup> Los transportistas de carga pesada en Ecuador tienen la posibilidad de acogerse al programa de chatarrización (Plan Renova). En 2013, este programa ofreció incentivos financieros que iban desde US\$ 8.712 hasta US\$ 28.530 dependiendo de los años de edad y del

<sup>1</sup> Estos porcentajes se han elaborado a partir de los datos que ofrece el "Índice Anuario de Transporte 2012" del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) de Ecuador, en su Sección "Estadísticas Económicas" y, dentro de ésta, en los datos tabulados de "Transporte" (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/transporte/>, junio de 2014).

tonelaje para carga del vehículo.<sup>2</sup> El impacto de este Programa se ha visto reflejado en un incremento del parque automotor ecuatoriano sobre todo a partir del año 2007.<sup>3</sup> En este sentido, los transportistas ecuatorianos ha ganado competitividad vía costos.

La mayor parte del transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia se realiza a través del puente internacional de Rumichaca. En el año 2012, Ecuador fue el octavo destino para las exportaciones colombianas, con un 3,45% del total (PRO ECUADOR, 2013a). En 2013, Colombia exportó a Ecuador bienes por un valor de US\$ 1.974,77 millones FOB, y el 57,9% de este valor salió por la aduana de Ipiales.<sup>4</sup> Ese mismo año, Colombia fue el segundo destino para las exportaciones ecuatorianas con 8,4% del total (PRO ECUADOR, 2014). También, en 2013, Colombia importó de Ecuador bienes por un valor de US\$ 855,51 millones FOB, y el 77% entró por la aduana de Ipiales, o lo que es lo mismo, ingresó a través del paso fronterizo Rumichaca.<sup>5</sup>

Tanto Colombia como Ecuador tienen un importante comercio exterior con países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), pero especialmente entre ellos. En 2012, Colombia realizaba el 36% de su comercio dentro de la CAN, y de éste, un poco más de la mitad se realizó con Ecuador. El mismo año, Ecuador tuvo un 30% de comercio intracomunitario, y un tercio de éste fue con Colombia. (CAN, 2013). Tradicionalmente, el saldo comercial no petrolero de

Ecuador con Colombia ha sido deficitario. Por señalar los datos de los dos últimos años disponibles, en el año 2012 fue de US\$ 1.049,6 millones FOB, y en 2013 de US\$ 1.266 millones FOB (PRO ECUADOR, 2014; 2013b).

## NORMATIVA SUPRANACIONAL Y EL TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS

El principal marco jurídico del transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia está regulado por la Decisión 399, "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera" del 17 de enero de 1997, y sus normas complementarias. Esta norma es de cumplimiento obligatorio para los países miembros de la CAN. Los países miembros, al aprobar esta Decisión, han pretendido fortalecer el transporte internacional de mercancías por carretera de la subregión, porque éste se considera uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación de la integración económica.

La Decisión 399 establece un régimen de transporte internacional de mercancías por carretera que se fundamenta, de acuerdo con su artículo 3, en: los principios de libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia, y nación más favorecida. Asimismo, el artículo 13 señala que los países miembros conceden al transportista autorizado el derecho a ofrecer y prestar el servicio de transporte internacional. Y el artículo 14, consagra el derecho al libre tránsito por parte de los vehículos registrados debidamente. Asimismo, el artículo 185 de esta Decisión establece que los organismos nacionales competentes designados y acreditados por los países miembros serán los responsables de la aplicación de dicha Decisión y sus normas complementarias, en sus respectivos territorios.

Otro aspecto destacado, resultado de la Decisión 399, es la incorporación de la política de desarrollo del territorio fronterizo en el marco de la integración física. La CAN considera que: (a) los proyectos viales juegan un papel importante en el proceso de integración subregional, puesto que permiten la interconexión fluida entre los países miembros, lo que facilita en última instancia las relaciones comerciales

<sup>2</sup> Datos procedentes de la Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT), en su sección "Servicios" y, dentro de ésta, en "Plan Renova", "Requisitos para Acceder" (<http://www.ant.gob.ec/index.php/servicios/plan-renova/requisitos#.U7oAuxZA9ow>, mayo de 2014).

<sup>3</sup> Datos procedentes de la Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT), en su sección "Servicios" y, dentro de ésta, en "Plan Renova", "Estadística" (<http://www.ant.gob.ec/index.php/servicios/plan-renova/estadistica#.U7oBKkZA9ow>, mayo de 2014).

<sup>4</sup> Datos extraídos y elaborados a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEC), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de exportaciones totales y en exportaciones por administración de aduana (<http://websiex.dian.gov.co>, mayo de 2014).

<sup>5</sup> Datos extraídos y elaborados a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEC), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de importaciones totales y en exportaciones por administración de aduana (<http://websiex.dian.gov.co>, mayo de 2014).

y las relaciones socioculturales entre los países; y (b) los proyectos de integración física se tienen que dar necesariamente junto al desarrollo de los territorios fronterizos de la subregión: integración fronteriza. Por lo tanto, deben crearse las condiciones económicas, sociales, culturales e institucionales que promuevan la mejora de las condiciones de vida de la población de estas zonas de frontera. A partir de aquí mejorará la funcionalidad de las instituciones públicas responsables del control y regulación de los flujos comerciales bidireccionales, a través de la construcción, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y de los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF). En este sentido, es destacable el esfuerzo que está haciendo especialmente Colombia para impulsar el desarrollo de la zona de frontera con Ecuador. Ejemplos de esto son: la aprobación de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en mayo de 2014, que permitirá contar con recursos para poder dar un trato diferencial a los municipios de frontera y colocarlos como prioridad en el desarrollo, y la existencia de un proyecto de Ley de Fronteras;<sup>6</sup> la construcción del puente internacional de Rumichaca y la puesta en funcionamiento del CEBAF de San Miguel.<sup>7</sup> La aprobación de un CONPES en julio de 2014, que dedicará recursos para el desarrollo agropecuario del departamento fronterizo con Ecuador de Nariño en el marco de la estrategia de combate a la pobreza de Colombia;<sup>8</sup> y la voluntad de Colombia de incluir a los CEBAF como uno de los principales temas en su agenda de trabajo para la presidencia *pro-tempore* del Proyecto Mesoamérica de este país durante el segundo semestre de 2014.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ver notas de prensa <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/conpes-aprueba-documento-prioriza-fronteras-para-desarrollo-colombia>, mayo de 2014; <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/la-frontera-tiene-que-tener-trato-diferencial-canciller-maria-angela-holguin>, mayo de 2014.

<sup>7</sup> *Ídem* y ver Decreto N° 916 del 19 de mayo de 2014, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se dictan disposiciones para el funcionamiento del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de San Miguel.

<sup>8</sup> Ver nota de prensa <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/267609-gobierno-aprueba-conpes-para-mejorar-calidad-de-vida-en-el-pais>, julio de 2014.

<sup>9</sup> Ver nota de prensa "*Colombia prepara los trabajos para el ejercicio de su Presidencia Pro-témpore del Proyecto Mesoamérica*", junio de 2014.

Respecto de la infraestructura administrativa en las zonas de frontera, en el año 2001, los países miembros de la CAN dieron un importante paso en el campo de la integración fronteriza al establecer el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en los CEBAF. Mediante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), se definieron grupos de proyectos relevantes para el sector transportador de carga por carretera, los factores de análisis para trazar sus impactos en diversas dimensiones, y la evaluación comparativa de los mismos. Entre éstos se aprobó el proyecto, actualmente en pre-ejecución, para la implementación del CEBAF en el Paso de Frontera Ipiales-Tulcán (Rumichaca) (IIRSA, 2014).

Dentro del transporte internacional, la normativa aplicable en los países miembros de la CAN establece que las empresas transportistas, luego de cumplir con los requisitos establecidos, pueden realizar transporte internacional. Esto significa -aplicable a Colombia y Ecuador- que están habilitadas para tomar la carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino y, de igual manera, tomar carga en el país extranjero y retornar a su país de origen. Esta normativa en materia de transporte de carga no plantea dificultades para la fluidez del transporte internacional. Expresamente, la normativa dictamina la obligatoriedad de realizar el transporte de mercancías o carga sin transbordos. De esta forma, el transbordo en la frontera debería ser la resultante de prácticas operativas debidamente reglamentadas del comercio internacional carretero y no como parte de medidas, muchas veces coactivas, tomadas al margen de la legislación supranacional vigente. En el caso concreto del transporte internacional de carga por el paso de la frontera de Rumichaca, los transportistas colombianos y ecuatorianos, asociados corporativamente en sus respectivos países, han adoptado (en la práctica y como norma general) la obligación de realizar transbordo de la carga que se moviliza en frontera, sólo admitiendo como excepción el transporte de cargas especiales (carga líquida y refrigerada).

La CAN, mediante la Decisión 434 del 11 de junio de 1998, creó el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada país miembro. Como resultado de los trabajos llevados a cabo en este Comité de la CAN, los países miembros adelantaron algunas acciones

concretas como: capacitación de funcionarios sobre la regulación comunitaria y encuentros para buscar sinergias entre los empresarios dueños de la carga, los transportistas, las autoridades locales, y la sociedad civil. Básicamente, las conclusiones de estos trabajos se centraron alrededor de 4 acciones: (1) mejorar el nivel de conocimiento de la Decisión 399 por parte de los funcionarios encargados de su aplicación en los pasos fronterizos; (2) estudiar la manera de concertar estrategias para lograr el desarrollo del sector de transporte internacional de carga por carretera; (3) armonizar las normas nacionales referentes a la capacidad mínima de carga, y sobre la creación y el funcionamiento de empresas dedicadas al transporte internacional de carga por carretera; y (4) acelerar la creación y operación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). Además, en el CAATT se detectaron una serie de dificultades en el paso Ipiales-Tulcán, y que detallaremos seguidamente, para el normal desarrollo de las actividades transportadoras de carga por carretera en el paso fronterizo Rumichaca (Pineda Hoyos, 2009; CAN, 2004; 2011).

#### ALGUNOS PROBLEMAS EN EL COMERCIO TERRESTRE DE MERCANCIAS EN EL PASO DE FRONTERA IPIALES-TULCÁN (RUMICHACA)

Respecto del transbordo en frontera, como hemos visto, legalmente el transporte internacional de carga por carretera entre Colombia y Ecuador se rige por la Decisión 399. El artículo 14 de esta Decisión concede el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga, debidamente registrados, para el transporte internacional. En el caso del comercio entre los países de la CAN, entre los que se cuentan Colombia y Ecuador, si se exige el transbordo de mercancías, se contraviene la legalidad vigente. Sin embargo, estas circunstancias en materia de transporte terrestre de carga, forman parte de una práctica generalizada entre los países de la subregión. Este problema se ha detectado desde hace más de una década por la CAN y ha generado numerosas denuncias y sentencias en el marco de las instituciones subregionales de integración. Problemas que son parte de: las dificultades en la aplicación de la normativa comunitaria; los aspectos aduaneros ligados a prácticas comerciales e inadecuada infraestructura en los pasos fronterizos y la realidad socioeconómica de las zonas de frontera, que como comentaba recientemente el presidente Juan Manuel Santos existen múltiples desafíos a causa de la violencia

y la pobreza”;<sup>10</sup> así como las limitaciones para la inversión pública y privada, el escaso nivel de desarrollo empresarial, y las diferencias macroeconómicas entre Colombia y Ecuador, con este último país con un esquema monetario dolarizado (CAN, 2004; 2011).

Respecto de la infraestructura administrativa en las zonas de frontera, con la propuesta de creación de las ZIF y de los CEBAF, los países miembros muestran el convencimiento de que para una integración comercial y física exitosa, es necesario generar las condiciones que permitirán el desarrollo de los territorios fronterizos de la subregión a partir de un trato diferenciado. Estos territorios se caracterizan por ser zonas muy pobres. Esto convierte a la política específica de desarrollo en la frontera en una prioridad en la estrategia de desarrollo nacional de combate a la pobreza, y en un elemento de reequilibrio también necesario para eliminar los obstáculos a la integración fronteriza causados por la realidad socioeconómica que altera el normal de las actividades comerciales (transbordo, almacenaje, parqueos, tramitadores, carretilleros, etc.) (CAN, 2004; 2011). Además, la población de estos lugares tiene lazos familiares que se han desarrollado en dos territorios nacionales diferentes; pero que para ellos tiene una cierta homogeneidad que los hace calcular los beneficios en función de su territorio de frontera. Éstos tienen una idiosincrasia y unos intereses particulares que incluso, en determinados momentos, pueden ir en contra de los intereses del territorio nacional al que pertenecen sus pobladores (Lauret, 2009; Meza Monge, 2012). Esta peculiaridad, unida a los rudimentarios medios tecnológicos en frontera (la mayoría de la carga se opera manualmente), añade una complejidad enorme para lograr la eficiencia y la eficacia de las políticas comerciales nacionales y supranacionales destinadas al intercambio terrestre. Por lo tanto, no se puede lograr una adecuada integración fronteriza, sin crearse las condiciones económicas, sociales, culturales e institucionales que promuevan la mejora de las condiciones de vida de la población ubicada en estas zonas de frontera (CAF, 2003; CAN, 2004; 2011; Egas *et al.*, 2009; Muniz Costa, 2012).

No solo es una cuestión de que la mercancía, los vehículos y los pasajeros “cruen lo más rápido posible” el paso de frontera, sino de abordar con la suficiente

<sup>10</sup> Ver nota de prensa <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/267609-gobierno-aprueba-conpes-para-mejorar-calidad-de-vida-en-el-pais>, julio de 2014.

amplitud y profundidad el escenario impactado por la presencia, súbita o programada, de un flujo de inversiones jamás visto en la historia de los pobladores del paso, hecho que, naturalmente, termina generando expectativas que, al no ser atendidas, se convierten en potenciales fuentes de conflictos que terminarían bloqueando los propósitos de la modernización de un paso de frontera (Meza Monge, 2012, p. 29).

En la práctica, y a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, Colombia y Ecuador no han logrado optimizar el funcionamiento de los CENAF en el paso fronterizo Ipiales-Tulcán, mientras se termina de implementar el CEBAF que los sustituya. En la actualidad, de acuerdo con los datos ofrecidos por PRO ECUADOR, los tiempos de exportación en control de aduanas tienen una duración media de 2 días (PRO ECUADOR, 2012). Lo anterior, si el transportista lleva toda la documentación en regla y se llega en horario de atención (antes de las 10 de la noche). Esto último es un importante inconveniente para la facilitación comercial, sobre todo reflejado en el aumento de los costos del transporte. Sólo Ecuador, a partir de febrero de 2012, tomó medidas unilaterales para permitir cruzar la frontera durante las 24 horas (CAN, 2004; 2011).

Otros factores negativos, que entorpecen el transporte de carga son: (a) los bloqueos en la frontera promovidos por los sindicatos de transportistas colombianos y ecuatorianos; (b) los escasos esfuerzos binacionales realizados para facilitar, simplificar y homologar los trámites y procedimientos en el paso fronterizo; (c) un contexto socio-económico en ambos lados de la frontera basado en la disfuncionalidad del tránsito internacional. Adicionalmente a este panorama, la eficacia de las políticas comerciales nacionales y supranacionales también se ven afectadas por la piratería terrestre, el conflicto interno colombiano, y el narcotráfico. Este último ha penetrado en el gremio camionero como una forma de lavar dinero procedente de esta actividad ilícita y que están distorsionando el mercado del transporte. Por parte de la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC) se ha denunciado reiteradamente la penetración del narcotráfico en el sector camionero (CAN, 2004; 2011; Egas *et al.*, 2009). En 2008, el vicepresidente de la ACC, declaraba que se estimaba que entre 12 mil y 14 mil camioneros estaban involucrados en este tipo de actividades y que “ellos pueden cargar por debajo de la tabla de fletes lavando dinero y perjudicando a los camioneros que

trabajan legalmente”.<sup>11</sup> En enero de 2014, el presidente regional de la ACC declaraba que dentro del sector hay lavado de activos, y que esto tiene un impacto grande sobre los pequeños transportistas que no participan de estas actividades ilegales porque los pone en riesgo de desaparecer. La penetración del narcotráfico en el sector ha distorsionado a la baja los precios de los fletes, y los transportistas que no participan tienen serias dificultades para incluso cubrir sus costos operativos.<sup>12</sup>

## CONCLUSIONES

En materia de integración fronteriza y de transporte, es crucial que los países miembros de la CAN puedan ir eliminando las barreras creadas por la falta de cumplimiento de la normativa andina y otros factores adversos. En las actuales condiciones, el comercio entre Colombia y Ecuador no fluye adecuadamente. Esto no sólo es importante en materia de eficiencia y eficacia en el camino de la facilitación del intercambio comercial; sino también para el sentido mismo del proceso de integración andino. Sobre todo, si como se ha hecho desde años atrás, la proximidad geográfica como factor a favor de la integración ha sido cuestionada por la existencia de las grandes distancias y las barreras naturales existentes en la subregión.

La CAN ha sido propositiva en el tema del transporte de carga por carretera entre los países miembros, porque ha buscado crear condiciones complementarias que permita que las prácticas ilegales del transbordo desaparezcan. Sin embargo, esta actitud no ha sido suficiente para crear consenso y cooperación entre los distintos actores involucrados, así como tampoco eliminar el rechazo entre los actores locales (Tates, 2009). Como se ha dicho en este trabajo, existen factores que inciden de forma negativa en el normal desarrollo de la actividad transportadora internacional de carga, en la zona de frontera (Ipiales-Tulcán), al interior de los dos países (Colombia y Ecuador), y que hasta ahora han sido insolubles. En el transporte de mercancía por carretera,

<sup>11</sup> Ver nota de prensa <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/la-acc-denuncia-narcotrafico-dentro-del-gremio-camionero/20080812/nota/650485.aspx>, junio de 2014.

<sup>12</sup> Ver nota de prensa <http://www.rcnradio.com/noticias/el-narcotrafico-esta-permeando-al-sector-camionero-jose-montealegre-109597>, junio de 2014.

a través de este paso fronterizo, están involucrados los gobiernos nacionales y locales; pero también los empresarios dueños de la carga, los transportistas, y la sociedad civil. Estos factores son principalmente los siguientes: la obligación de transbordo de la carga, una inadecuada infraestructura administrativa, las actitudes de los transportistas, las condiciones socio-económicas en las que vive la población en esta frontera, y otras que únicamente se han mencionado en este trabajo, como la piratería terrestre, el conflicto interno colombiano, y el narcotráfico (Egas *et al.*, 2009).

Respecto de la obligación del transbordo de la carga en la frontera, hay un alto porcentaje de la población de los dos países que trabaja, formal o informalmente, en actividades vinculadas, directa o indirectamente, con el transbordo de mercancía en la frontera. Entre otros, conductores y propietarios de camiones, braceros (personas que descargan un camión de una nacionalidad y cargan otro de nacionalidad distinta), operarios de monta cargas, y empleados de estaciones de servicio, personal vinculado a restaurantes y hoteles, vendedores ambulantes, personal de seguridad, tramitadores, y cambistas de moneda. La actividad económica de la frontera depende, en gran medida, del transporte de mercancía. Si las autoridades de los países terminaran de manera inmediata con el transbordo de mercancía, el costo social y económico sería muy alto. Sin duda, la existencia del transbordo obligatorio es un obstáculo para la facilitación del comercio, pero resulta difícil eliminarlo si no se dan avances en la integración fronteriza. Bajo el liderazgo de las autoridades nacionales y supranacionales, todos los actores de desarrollo en la frontera tienen que diseñar estrategias que compensen los costos sociales y económicos que la eliminación del transbordo traería: capacitación productiva, creación de empresas comunitarias, planes de vivienda, subsidios al desempleo, etc. Por lo tanto, Colombia y Ecuador se enfrentan a un doble reto. Por un lado, eliminar el transbordo para un comercio supranacional más beneficioso para los sectores vinculados a este comercio exterior, y por otro lado, generar oportunidades económicas diversificadas respecto a la actividad del transbordo (Pineda Hoyos, 2009).

Respecto de la infraestructura administrativa en zona de frontera, el hecho que de momento no se haya materializado el proyecto de implementación de un CEBAF en el Puente Rumichaca, no ha permitido contar con un espacio adecuado para mejorar la libre circulación de bienes entre Colombia y Ecuador.

Además, el estado de las cosas en la actualidad termina incentivando la corrupción administrativa (estimulada por los transportistas y empresarios privados) (Egas *et al.*, 2009).

En relación con las actitudes de los pequeños transportistas, la presión para que se continúe ejecutando la práctica del transbordo obligatorio al margen de la regulación comunitaria andina, seguirá siendo fuerte. Sobre las políticas nacionales, se puede decir que ha faltado suficiente voluntad política de los gobiernos de Colombia y Ecuador para que se tomen medidas que garanticen que los vehículos puedan circular sin transbordo; lo cual en parte se explica, como se ha dicho, por la capacidad de movilización de los transportistas. Aunque es importante destacar los esfuerzos que en los últimos meses ha hecho Colombia por impulsar políticas de desarrollo fronterizo.

La CAN podría jugar un papel de liderazgo importante para modificar la situación existente en la actualidad. Desde el espacio supranacional se podrían impulsar al menos 6 alternativas, no excluyentes, a la situación actual, y favorecer que éstas se incorporen a una estrategia de desarrollo fronterizo Ipiales-Tulcán consensuada entre todos los actores de desarrollo con presencia en el territorio. Estas alternativas son las siguientes: (1) un programa de chatarrización de vehículos de pequeños transportistas, que les permita salir del mercado transportador de carga internacional; (2) los apoyos necesarios para la creación de empresas de transporte binacional con pequeños transportistas de ambos lados de la frontera, para que tanto ecuatorianos como colombianos, al ser dueños de la empresa de transporte, no impidan el libre tránsito de camiones; (3) la creación de una infraestructura de carretera alternativa entre Bogotá y Quito, y la mejora de las alternativas para el transporte marítimo; (4) una reestructuración de amplio consenso del marco jurídico-institucional facilitador del comercio sin transbordo en un área integrada comercialmente; (5) el compromiso político que garantice el cumplimiento de las normas sobre la materia; (6) la implementación de una adecuada política de compensación para los habitantes, básicamente creando fuentes de empleo formal e incentivando la asociación para crear empresas productivas y/o comerciales. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA NACIONAL DE TRANSITO DE ECUADOR (ANT). 2014. Sección "Servicios" [en línea]. Mayo.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI). 2013. *Boletín Gerencia de Logística, Transporte e Infraestructura. Información del Sector*, N° 02-113. 2 de febrero al 8 de febrero.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF). 1993. *Proyectos viales de integración andina*.
- . 2000. *Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*.
- . 2001. *Transporte sin fronteras. Transporte internacional de carga por carretera en la Comunidad Andina de Naciones. Situación actual y perspectivas*.
- . 2003. *Ecuador. Análisis del sector Transporte*.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 2003. "Elementos para una política común de transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina".
- . 2004. "Acta de la Mesa de Trabajo Binacional colombo-ecuatoriana sobre transporte internacional por carretera". Documento SG/MT.CETIC/I/ACTA.
- . 2011. "Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina - Documento de Estado de Situación". 17 de octubre.
- . 2013. "Exportaciones intra y extra comunitarias, año 2012". Documento SG/de 583/Rev. 1.
- . 2014. Sección "Transporte terrestre" [en línea]. Mayo.
- COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA. 1997. *Decisión 399 del 17 de enero, Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257*.
- EGAS, M.; Fernández de Córdova, M.; García Freire, D.; Muñoz, M.C. et al. 2009. "Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia". Documento de trabajo. SEGIB.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INEC). 2014. Sección "Estadísticas Económicas-Transporte" [en línea]. Junio.
- INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2014. Sección "Proyectos" [en línea]. Mayo.
- LAURET, S. 2009. *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya Yala.
- MEZA MONGE, NILO. 2012. "Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración", en: *Revista Integración & Comercio*, 34(16): 25-32. Buenos Aires: BID-INTAL.
- MONTENEGRO CORAL, R. 2005. "Frontera Colombo-Ecuatoriana: historia y destino común", en: *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 10 (18): 20-28.

MUNIZ COSTA, S. P. 2012. "La integración regional sudamericana por transporte terrestre: una perspectiva histórica", en: *Revista Integración & Comercio*, 34(16): 7-15. Buenos Aires: BID-INTAL.

PINEDA HOYOS, S. 2009 "Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional", en: Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO.

PRO ECUADOR. 2012. "Perfil logístico de República de Colombia".

----- 2013a. "Ficha comercial de la República de Colombia".

----- 2013b. "Boletín de Comercio Exterior Feb/Mar 2013".

----- 2014. "Boletín de Comercio Exterior Feb/Mar 2014".

SISTEMA ESTADÍSTICO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA (SIEX). 2014 [en línea]. Mayo.

TATES, J. 2009. "Propuestas para construir una política binacional fronteriza", en: Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO.

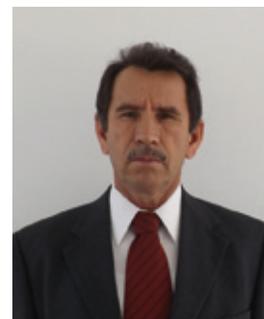
VIEIRA POSADA, E. 1999. *El mercado ampliado andino: una realidad*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.



# INFRAESTRUCTURA Y FACILITACIÓN ADUANERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

**SALVADOR CORRALES C.**

*Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo y organización industrial por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Desde 1994, es profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, en Monterrey.*



*Las necesidades de infraestructura y facilitación aduanera en la frontera México-Estados Unidos se incrementaron con la apertura comercial; después de años de operar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) muchas de esas necesidades no han sido satisfechas, particularmente las condiciones de atraso en infraestructura de libramientos, puentes, patios de revisión y capacidad del personal. En la frontera mexicana son más acentuados estos problemas en virtud del nivel de desarrollo de nuestro país; en este ensayo se hace un resumen de los más importantes y se ofrecen algunas medidas de solución.*

## INTRODUCCIÓN

Desde la liberalización del comercio suscrito en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1994, las ciudades fronterizas mexicanas experimentaron las presiones del crecimiento de las exportaciones. Las demandas se hicieron cada vez mayores para satisfacer necesidades de infraestructura, facilitación aduanera y seguridad nacional. Entraron en contradicción las necesidades de hacer más rápido y expedita la verificación de carga *versus* las medidas de seguridad introducidas por los americanos después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Las exportaciones mexicanas crecieron con el TLCAN al 7,1% de 1993 al 2012, lo que en términos

absolutos significó un incremento de US\$ 51.886 millones a US\$ 370.705,8 millones. A partir del 2003 el crecimiento registró una caída importante al obtenerse una tasa del 2,3% (Banco de México, 2013), menor en 0,80% respecto al período anterior, que puede atribuirse a la recesión en Estados Unidos, a los atentados antes mencionados o bien, al agotamiento del TLCAN.

Antes de los acuerdos comerciales signados en el TLCAN, las medidas de seguridad en los procesos de verificación de la carga registraban niveles muy elevados por los problemas del narcotráfico y la migración ilegal sur-norte, con los atentados del 11 de septiembre se incrementaron en vista de la vulnerabilidad de la frontera sur; así, la política de seguridad nacional

en Estados Unidos empujó hacia atrás los buenos propósitos del libre comercio, al colocar en primer plano la seguridad nacional.

Desde entonces, los estudios sobre las relaciones comerciales, los problemas de logística, la facilitación aduanera, el comercio al menudeo y de gobernanza transfronteriza, cobraron mucha importancia para académicos, gobiernos y todas las instituciones involucradas. Desde Estados Unidos se llevaron a cabo sendos proyectos de investigación para argumentar otros tantos proyectos de inversión en infraestructura y transporte (Peschard, 2008). Con menor intensidad, pero sin restarle importancia a los problemas implícitos al comercio bilateral, desde México se iniciaron proyectos de investigación para argumentar inversiones en infraestructura con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Perroti y Sánchez, 2011).

Este artículo tiene como objetivo analizar los principales problemas que obstaculizan el cruce de carga hacia Estados Unidos por las aduanas de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, tres de los más importantes puertos de entrada al mercado de Texas, por donde cruza el mayor porcentaje de nuestras exportaciones y se discuten algunas medidas de solución a los problemas del cruce fronterizo con información obtenida en investigaciones de campo mediante encuestas y entrevistas desde 2007 hasta 2013.

#### *PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS*

Desde la década de los años ochenta, del siglo pasado, se identificó la importancia de la infraestructura para hacer crecer la economía (Aschauer, 1989); la época coincide con los procesos de liberalización hasta convertir el comercio exterior en la fuente del crecimiento económico. Si comercializar un mayor porcentaje con el exterior propicia mayores dividendos a las economías nacionales, entonces, demandará la construcción de más y mejores carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, aduanas, contenedores, buques mercantes, y otros medios para transportar los productos, necesidades todas que se presentaron en la economía mexicana recientemente.

Comercializar con el resto del mundo no es nada nuevo para las economías; sin duda las nuevas formas

de operar de los exportadores, la necesidad de reducir los costos y la búsqueda de soluciones a los tiempos de entrega, siguen presentándose directamente a todo incremento de la competitividad en el comercio internacional. En efecto, diversos estudios del BID han demostrado la necesidad de invertir más en infraestructura respecto al producto interno bruto (PIB) nacional para reducir los costos totales y de transacción en particular, que involucra la tramitación aduanera, el pago de impuestos, certificaciones de calidad, reglas de origen, pedimentos de importación y exportación, etc.

Para todos los problemas estructurales de la economía, la infraestructura que facilita el comercio internacional ha recibido mucha atención en el mundo debido a su importancia con la globalización de las economías; por las causas antes anotadas y porque mientras mejor dotados estemos de carreteras, puertos y aduanas para conectarnos con el resto del mundo, podemos vender más y a un mejor precio. Diversos estudios sobre la eficiencia de la infraestructura han encontrado divergencias y atrasos ancestrales que identifican el nivel de desarrollo de los países (Calderón y Servén, 2004), por ejemplo, los países europeos tienen más kilómetros de carreteras por cada 100 km<sup>2</sup> de territorio que los africanos (Foro Económico Mundial, 2005).

En ese mismo sentido, Estados Unidos y Canadá tienen más kilómetros de carreteras por cada 100 km<sup>2</sup> de territorio que América Latina, a pesar que algunos países centroamericanos son muy pequeños, que los podría beneficiar este indicador; sin embargo, se observan las diferencias en contra. En la frontera México-Estados Unidos nuestros cálculos son de 7 a 1 (Corrales, 2014). Las carreteras son un tipo de infraestructura y sin duda el más importante para México porque cerca del 70% de su comercio exterior lo realiza por ese medio; las aduanas fronterizas son también un tipo de infraestructura de suma importancia, pues no sólo administran nuestro comercio exterior, son la viva imagen de nuestra capacidad de organización frente al resto del mundo.

Estudios realizados por especialistas han construido indicadores de eficiencia en las aduanas, donde se identifica la posición relativa entre los países en el mundo; datos recientes colocan a México en el lugar 93 en eficiencia aduanera de 118 países estudiados (Barbero, 2010, p. 33). Aún con el creciente desarrollo para verificar la carga, certificar a las empresas exportadoras, registrar la documentación vía electrónica, etc. muchos países se han rezagados en este aspecto

debido a variables exógenas a la actividad comercial, como son la inseguridad, el terrorismo, narcotráfico y migración ilegal. También hay problemas propiamente de infraestructura donde el tamaño para albergar los camiones de carga al momento de las revisiones, es insuficiente; todo ello se traduce en tiempos de espera prolongados y costos de transacción enormes.

Las ciudades fronterizas de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros representan muy bien las condiciones de operar en las aduanas México-Estados Unidos. Por Nuevo Laredo cruza el 39% de nuestro comercio exterior, por Reynosa y Matamoros la carga de cruce es menor, pero no deja de ser importante para las economías regionales, donde los servicios aduanales y la logística de cargas, generan importantes ingresos para sus habitantes. La importancia de Nuevo Laredo se debe a su cercanía con San Antonio, Texas, donde se dirige un alto porcentaje de nuestras exportaciones que demanda la población hispana de la ciudad.

Por Reynosa cruza mucha carga de perecederos, sobre todo verduras y hortalizas frescas. Dado su consumo generalizado entre la población del sur de Texas, estos perecederos necesitan cruzar en tiempo y forma para llegar a los anaqueles, frescos y listos para el consumidor, muy exigente por su gran capacidad de compra. El cruce de estos productos por Reynosa se explica por la especialización de la región en actividades agrícolas, pero a su vez, por la cercanía a Houston, Texas, ciudad con un mercado de consumo generalizado para estos productos.

Por Matamoros Tamaulipas cruza mucho petróleo y petroquímicos que provienen del sur del Estado, fundamentalmente desde el puerto Tampico-Madero donde existe una planta de refinación importante de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La especialización de las aduanas fronterizas se explica en parte por la cercanía entre los mercados de consumo y las economías regionales; es más cerca Matamoros de esta región petrolera, así como es más cerca de Monterrey a Nuevo Laredo. Los tres puertos fronterizos demandan inversiones en infraestructura, mejor organización administrativa para facilitar el cruce y una gobernanza integral para garantizar la seguridad a los exportadores; las tres ciudades se encuentran entre las cincuenta ciudades más violentas e inseguras en el mundo.

En vista de lo anterior, Estados Unidos introdujo en Noviembre del 2001 el programa *Customs Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT), que traducido

al español significa asociación de las Aduanas y el Comercio contra el Terrorismo. Sus objetivos son garantizar y prevenir toda amenaza de bombas, armas de destrucción masiva, biológicas, químicas, drogas, etc., que pueden ser introducidas a lo largo de las cadenas de suministro y el comercio con Estados Unidos. El C-TPAT se compone de siete elementos: (1) Seguridad de procedimiento; (2) Seguridad física; (3) Control de acceso; (4) Seguridad personal; (5) Educación y entrenamiento; (6) Procedimiento con los manifiestos y (7) Seguridad del transporte (Aduana en México, 2011). Reunir todos estos elementos por las empresas exportadoras y compañías transportistas para acceder con mayor rapidez al mercado americano, es de vital importancia en una época de creciente comercio internacional y terrorismo.

La oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Customs and Border Protection* - CBP) informa que hay poco más de 10.000 empresas registradas, incluidas empresas domésticas importadoras, de las cuales 1.135 son importadoras de manufacturas mexicanas; se encuentran inscritas 641 empresas mexicanas que exportan manufacturas a Estados Unidos. En general se calcula que las empresas suscritas al programa importan a Estados Unidos arriba del 50% del valor del total de las importaciones (*Integration Point*, 2013). Para garantizar mayor seguridad, ese porcentaje tiene que acercarse al 100%; de hecho, no todas las empresas pueden reunir los siete elementos de seguridad que exige el programa, lo cual les impide obtener la certificación como exportadoras confiables, el acceso a las líneas FAST para cruzar con mayor rapidez y mejores costos de transacción.

Con objetivos parecidos, México introdujo el Nuevo Esquema de Empresa Certificada (NEEC) y lo hizo público el 15 de Diciembre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Para formar parte del NEEC las empresas deben cumplir varios requisitos que bien pueden englobarse en tres principios: (I) Fiscal; (II) Aduanero y (III) Seguridad. El último principio se compone de 11 elementos y por nombrar los primeros cinco: (1) Planeación de la seguridad en la cadena de suministros: la empresa debe elaborar políticas y procedimientos documentados para analizar los riesgos. (2) Seguridad física: la empresa debe contar con mecanismos para disuadir, impedir o descubrir la entrada de personas no autorizadas a sus instalaciones (3) Controles de acceso: la empresa debe contar con mecanismos de control de ingreso de los empleados y visitantes para proteger sus bienes. (4) Socios comerciales: la empresa

debe contar con procedimientos escritos y verificables para la selección de socios comerciales: transportistas, fabricantes, vendedores, etc. (5) Seguridad de Procesos: la empresa debe establecer medidas para controlar la integridad y seguridad de la mercancía durante el transporte, despacho aduanero, etc. (<http://certificacionnec.com/>).

Tanto requisito en un país asediado por la burocracia, es más probable que la suscripción a dicho programa tenga poca demanda entre las empresas exportadoras y transportistas; el Sistema de Administración Tributaria (SAT) informa por medios electrónicos que al mes de marzo de 2014 se habían registrado 330 empresas de la industria manufacturera maquiladora mexicana (IMMEX) y 10 del autotransporte de carga (Patiño, 2014). Si a diario sólo por Nuevo Laredo Tamaulipas cruzan (sur-norte) en promedio 4.250 camiones de carga con mercancías de muy diversas empresas, es evidente que muchas no se han certificado, lo que contribuye a revisiones periódicas, prolongadas y mayores tiempos de espera. En general, tanto el incremento del comercio, como las medidas de seguridad para combatir la inseguridad y el terrorismo, se sumaron a los problemas estructurales de la integración México-Estados Unidos.

#### EVIDENCIAS NADA DESDEÑABLES PARA MEJORAR LA INTEGRACIÓN

En 2007, por encargo de la Secretaría de Economía, realizamos una encuesta en cuatro puertas de entrada México-Estados Unidos (Del Castillo *et al.*, 2007). En el noreste mexicano se estudió sólo a Nuevo Laredo y el resto de los puertos fueron Tijuana, Baja California, Nogales Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua. El objetivo fundamental fue buscar explicaciones a los cuellos de botella en la aduanas y fueron incluidas otras variables tal como las necesidades de infraestructura, la capacidad del personal para verificar la carga, entre otras. Como habría de esperarse, se hicieron entrevistas en ambos lados de la frontera para conocer los problemas, pero sobre todo, para buscar soluciones a la integración comercial entre ambos países.

Las entrevistas nos permitieron calificar y ponderar los problemas más urgentes a resolver para facilitar el cruce

y el comercio internacional. Como inercia del estudio,<sup>1</sup> antes mencionado, en 2012 y 2013 realizamos una serie de entrevistas (19 en total) a ejecutivos de alto nivel en cuatro ciudades fronterizas en el noreste mexicano para diagnosticar problemas de infraestructura, comercio al menudeo y de coordinación administrativa, para identificar las medidas de solución más pertinentes y hacer eficiente el cruce hacia Estados Unidos.

Las estadísticas generadas por la encuesta de 2007 dieron fe de los problemas de infraestructura y aun cuando el estudio sólo incluyó a Nuevo Laredo en la región noreste, sus resultados son válidos para todas las ciudades aquí analizadas. Resumiendo el estudio, en Tijuana: el 73,60% de la muestra aplicada a transportistas coincidió que no existen accesos viales alternos para llegar con rapidez a las aduanas, mientras que en Nuevo Laredo por el contrario, el 72,40% de la muestra afirmó que sí existen vías alternas para llegar a las aduanas.

La infraestructura para albergar el transporte de carga en las garitas, el 83,40% de la encuesta en Nogales Sonora, afirmó que es insuficiente, mientras que en Nuevo Laredo, el 77,40% coincidió con los resultados de Nogales Sonora; las dos son las principales puertas de entrada del comercio con Estados Unidos, la primera para el comercio de productos agrícolas y la segunda, para todo tipo de mercancías. Para calificar las carreteras que conectan a las ciudades fronterizas con Estados Unidos, en Tijuana el 54,3% de la muestra arrojó respuestas negativas que impiden llegar con rapidez a las aduanas y en Nuevo Laredo, registró un 44,1% con respuestas negativas; en ese orden de cosas, todos los transportistas coincidieron en los altos costos del peaje y las malas condiciones por el poco mantenimiento que les dan a las carreteras.

Los largos tiempos de espera que impiden cruzar con rapidez las aduanas mexicanas, la encuesta detectó un 78,3% de los transportistas de Nuevo Laredo enfatizando ese problema, la segunda ciudad de importancia fue Nogales Sonora, cuyo registro fue de 58,9%. Entre las causas que explican los tiempos de espera se encuentran los papeles que deben registrarse

<sup>1</sup> Se aplicaron 15.600 cuestionarios a 5.200 peatones, 6.400 conductores y 4.000 a transportistas: 3.300 en Tijuana-San Diego, 3.300 en Nogales Sonora-Nogales Arizona, 4.500 en Ciudad Juárez-El paso y 4.500 en Nuevo Laredo-Laredo.

en las aduanas para cruzar, en Tijuana un 39,7% de la encuesta afirmó que son muchos, en Nuevo Laredo, sólo el 20,9% de la muestra afirmó lo mismo. En la fecha que se levantó la encuesta no se había introducido el *Paperless* para el registro de la carga vía electrónica, entró en operación a mediados del 2012 y vino a modificar esa variable en la administración aduanera.

En las entrevistas (2012 y 2013), los interlocutores hicieron hincapié en el mal estado de las calles, su tamaño, la cantidad de semáforos para llegar hasta los puentes de cruce, que se convierten en obstáculos e incrementan los tiempos de espera. Por los libramientos son comunes las vulcanizadoras, las tiendas de conveniencia y gasolineras muy cerca de las vialidades, que reducen la velocidad e incrementan el estrés de los camioneros. En general también detectamos errores de construcción de los libramientos, en particular el que conduce a la garita mariposa en Nogales Sonora, por donde cruza el mayor porcentaje de las hortalizas frescas provenientes de Sinaloa. El libramiento que conduce al puente Ignacio Zaragoza en Matamoros, también fue mal diseñado y abandonado a su suerte.

Las entrevistas tuvieron un hilo conductor y enfatizaron sobre la solución a los cuellos de botella: se buscó alternativas prácticas y novedosas para financiar y construir nueva infraestructura, mejorar la logística y alcanzar la coordinación dentro y entre ambos países; hacer más rápido el tránsito peatonal, vehicular y de carga, etc. Entre otros temas, también se analizó el papel de las autoridades de ambas naciones para reducir los congestionamientos e introducir soluciones tecnológicas en el corto, mediano y largo plazo.

Todos los entrevistados así fuesen empresarios, gerentes de la industria maquiladora, funcionarios de la administración general de aduanas, funcionarios municipales y agentes aduanales coincidieron en la necesidad de encontrar soluciones bilaterales a los problemas del tránsito transfronterizo. Frente a la pregunta acerca del estado actual de la infraestructura aduanal, aseguraron que es deficiente, no corresponde con las necesidades del tráfico, del comercio internacional y se requieren mayores inversiones tanto públicas como privadas.

Para los habitantes de la frontera mexicana, funcionarios, políticos y académicos, los atentados del 11 de septiembre de 2001 incrementaron los tiempos de espera para el cruce fronterizo, por tal

razón, no hay solución de corto plazo cuyo origen se encuentre en la diplomacia americana. Encima de todo lo anterior, los programas de revisión del ejército mexicano para detectar drogas, la creciente emigración indocumentada, la falsificación de visas, entre otros factores, repercuten en los tiempos de espera para colocar la mercancía en los patios del cliente americano.

En consecuencia, los entrevistados reconocen que hay mucha responsabilidad del lado mexicano, expresándose en altos niveles de desconfianza sobre la línea fronteriza con Estados Unidos. En efecto, el incremento del narcotráfico y la emigración ilegal hacia Estados Unidos son dos problemas no resueltos que están incidiendo en los tiempos de espera en las aduanas. Para los americanos, las importaciones provenientes de México no generan dependencia a la economía nacional; sólo tienen un impacto regional.

Compaginando la falta de infraestructura con las medidas de seguridad, sin duda una tercera causa que explica los cuellos de botella y en ella podría estar la solución, es la eficiencia del personal de aduanas, que opera con poca coordinación. Nuestros interlocutores incluso han identificado poca coordinación entre el CBP, la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y el *US Department of Transportation* (USDOT). En la frontera mexicana, este fenómeno se observa entre las oficinas de Aduanas, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Caminos y Puentes Federales de cruce.

La poca coordinación tanto interna como entre ambas aduanas para abrir y operar al mismo tiempo los módulos de revisión, fue enfatizado por nuestros entrevistados. Para los empresarios, gerentes de maquiladoras, agentes aduanales, funcionarios municipales y otros, es inconcebible que las aduanas esperen a que se formen las largas colas para abrir por completo todos los módulos e iniciar el servicio de verificación vehicular. Las normas institucionales de ambas aduanas, las prácticas laborales, sus niveles de ingreso, junto con la estructura del personal, están determinando esta falta de coordinación.

Las entrevistas de 2012 y 2013 permitieron captar el estado que guardan esos problemas en las ciudades de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. Coincidieron en los problemas de infraestructura, capacitación de personal, coordinación aduanal, etc.; pero agregaron la inseguridad, que obliga a las autoridades mexicanas hacer revisiones sorpresa, que han incrementado los tiempos de espera,

los costos de transacción y los congestionamientos en las aduanas en el noreste mexicano. No faltó entrevistado que afirmara con toda certeza la gran eficiencia con que operan Caminos y Puentes Federales, aduanas y otras instituciones, particularmente en Reynosa Tamaulipas. Al calor de este problema estructural de los tiempos de espera en las fronteras, se preguntaron: ¿Qué tipo de infraestructura y administración aduanera puede ser eficiente si llegan al mismo tiempo una gran cantidad de camiones a las aduanas?

En efecto, este fenómeno se hace evidente con empresas no certificadas que llegan a las ciudades fronterizas en busca de los servicios aduanales y del *transfer*. Como toda infraestructura se construye para un uso promedio y no para atender los picos generados por los congestionamientos, las largas filas son inevitables al incrementarse el aforo de camiones en dirección a las aduanas y puentes de cruce internacionales. Líderes de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga en México (CANACAR), aseguran que no se han atendido estos congestionamientos por que la planeación que se realiza para mejorar las vialidades y facilitar el cruce, entra en contradicción con las demandas del mercado; en efecto, los camiones de carga de Monterrey y otras ciudades en la región noreste, hacen difícil cualquier planeación al respecto.

Un intento de resumen de todos estos problemas que propician cuellos de botella, costos de transacción y baja competitividad para los exportadores mexicanos, se tiene que hacer desde el mercado: el mercado es ciego, se atiene a la ganancia de corto plazo, parte del principio de la competencia, no se ajusta a los principios de la planeación; lo que impide la eficiencia en la infraestructura, el comercio internacional y la coordinación entre las aduanas para mejorar la integración entre México y Estados Unidos, dos socios comerciales que seguirán siéndolo por siglos. ¿Cuáles son las medidas de solución?, ¿Son viables en todos los tiempos?, ¿Se podrá llegar a acuerdos?

#### SOLUCIONES PRÁCTICAS Y REFLEXIONES FINALES

**R**educir los cuellos de botella en las aduanas fronterizas México-Estados Unidos, requiere de condiciones de infraestructura semejantes en calidad y tamaño para albergar los camiones de carga.

Para alcanzar este objetivo se necesita incrementar la inversión en infraestructura y definitivamente, modificar las normas de planeación y construcción que imperan en México, que propicia construcciones de carreteras, libramientos, puentes y módulos de revisión más angostos, con materiales deficientes y sin el tamaño para atender la carga que cruza la frontera hacia Estados Unidos.

En vista que las aduanas fronterizas funcionan para ambos países, la coordinación se hace necesaria para que la infraestructura sea eficiente; todo problema que se presenta de un lado afecta al otro, tanto por el contenido de las mercancías como por los efectos colaterales que propicia la inseguridad y la violencia en la frontera mexicana. El crecimiento de la violencia, el narcotráfico y la migración ilegal desde 2007 hasta hoy día, son hechos de gran magnitud en las relaciones bilaterales, que han colocado obstáculos a la solución de problemas; la gran autonomía con que operan las aduanas americanas desde el 2001 para monitorear eventuales atentados terroristas, incrementan los costos totales del comercio internacional.

Sin duda, se necesita coordinación, que significa poner en práctica los acuerdos de asambleas entre ambas aduanas, donde participan otras instituciones como las organizaciones de transportistas, la industria maquiladora, las asociaciones de agentes aduanales y exportadores en general, localizados a lo largo de la frontera, quienes viven los congestionamientos, los costos por cruzar y la inseguridad en sus diferentes dimensiones; en las entrevistas de 2012 y 2013 se identificó que hacen reuniones entre ambas aduanas, se formulan estrategias de seguridad y facilitación aduanera; pero en los hechos, es el mercado quien define la forma de operar de las aduanas.

En 2012, se introdujo la ventanilla única para el registro de carga vía internet, más conocida como *paperless*, que facilita el registro de la documentación. Este cambio mejorará la posición de México en eficiencia aduanera, aseguran los agentes aduanales y especialistas del Sistema de Administración Tributaria; resulta que al cruzar la frontera muchas empresas exportadoras no se encuentran certificadas, lo cual motiva revisiones minuciosas que propician largas colas de camiones. En general, en la aduana mexicana se revisa mediante el sistema de semáforo cerca del 10% de los camiones que cruzan, estén o no certificadas,

al llegar a la aduana americana, los camiones no certificados se someten a revisiones minuciosas con lo más avanzado de la tecnología.

Para facilitar el cruce, hacer eficiente la infraestructura y mejorar la administración aduanal en México, se necesita certificar a las empresas exportadoras para elevar la seguridad; sin duda, también se necesita que todas las garitas se abran al mismo tiempo y no esperar a que se hagan las grandes filas; prácticas muy frecuentes por las aduanas americanas. Por investigación de campo en 2007 se detectaron carencias de personal en las aduanas de ambos países, pero sobre todo en las americanas, que no abastecen el gran aforo vehicular en dirección norte, particularmente hacia Texas, con

quien se comercializa el más alto porcentaje en la región del TLCAN.

Funcionarios de puentes internacionales en México, aseguran que la solución de largo plazo es la construcción de los módulos de revisión fuera de la mancha urbana, para que los camiones sólo crucen los puentes, paguen la cuota de peaje y se dirijan a la aduana americana para someterse a revisiones. Construir los módulos de revisión fuera de la mancha urbana va a exigir medidas de seguridad para evitar drogas en el trayecto hasta los puentes internacionales; su construcción no puede entrar en contradicción con los programas de seguridad de ambos países, menos aún, con las necesidades del cruce fronterizo. ◆

## BIBLIOGRAFÍA

ADUANA EN MÉXICO Y EL MUNDO. 2011. "C-TPAT". 14 de enero.

ASCHAUER, DAVID ALAN. 1989. *Is public expenditure productive?* Federal Reserve Bank of Chicago.

BARBERO, JOSÉ A. 2010. "La logística de cargas en América Latina y el Caribe, una agenda para mejorar su desempeño", en: *Revista Integración y Comercio* N° 31. Buenos Aires: BID-INTAL. Julio-diciembre.

BANCO DE MÉXICO. 2013. "Estadísticas sobre Comercio Exterior".

CALDERÓN, CÉSAR Y SERVÉN, LUIS. 2004. *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Washington, DC: Banco Mundial.

CORRALES C., SALVADOR. 2014. "Infraestructura en las ciudades fronterizas del Noreste de México", en prensa.

DEL CASTILLO, GUSTAVO; PESCHARD-SVERDRUP, ARMAND Y ARÓN FUENTES, NOÉ (COORDS.). 2007. *Estudio de Puertos de Entrada México-Estados Unidos: Análisis de Capacidades y Recomendaciones para Incrementar su Eficiencia*. Tijuana, BC.: El Colegio de la Frontera Norte. 19 de diciembre.

Entrevistas a informantes claves en ciudades fronterizas de Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros para argumentar el proyecto: "Eficiencia de la Infraestructura para el comercio transfronterizo", financiado por CONACYT. 2012 y 2013.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL. 2005. "Informe 2004, Foro Económico Mundial".

INTEGRATION POINT. 2013. "NEEC, C-TPAT y el Reconocimiento Mutuo - Una Actualización". 5 de febrero.

PATIÑO, DAINZÚ. 2014. "SAT certifica a 340 empresas bajo esquema NEEC", en: *El financiero*. 19 de marzo.

PERROTI E. DANIEL Y SÁNCHEZ, RICARDO J. 2011. *La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 153. Santiago de Chile: CEPAL.

PESCHARD, ARMAND. 2008. *The Future of North America 2025: Outlook and Recommendations*. Center for Strategies.

XTRAIT. "¿Qué es NEEC?", consultado en julio de 2014.

## ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: LA EXPERIENCIA CHILENA

**MIGUEL ÁNGEL JARA**

*Jefe del Área de Nuevos Negocios de la Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile.*



**PATRICIO MANSILLA**

*Especialista en Infraestructura de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*



**ANDRÉS POZO**

*Jefe de Proyecto del Paso Fronterizo Los Libertadores de la Coordinación General de Concesiones del MOP.*



En los últimos años, los países de América Latina han avanzado en proyectos de infraestructura de integración fronteriza principalmente mediante inversiones públicas. En nuestro continente, las únicas experiencias de participación privada en la construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de infraestructuras para la integración fronteriza es la experiencia chilena, que presenta al Puerto Terrestre Los Andes con operaciones desde hace diez años, y el Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores que se encuentra en proceso de licitación y será adjudicado en el presente año. Ambos proyectos forman parte de la iniciativa IIRSA/COSIPLAN y muestran una experiencia que permitirá en su conjunto reducir los tiempos de tránsito tanto de carga como de pasajeros en la frontera con Argentina. Sin embargo, para afianzar el éxito de estas concesiones, será necesario continuar avanzando en la aplicación de tecnologías de información, en la coordinación adecuada de ambos proyectos, la automatización de los procesos y la reducción de costos de las transacciones.

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países de América Latina han avanzado en proyectos de infraestructura de integración fronteriza principalmente mediante

inversiones públicas. Las únicas experiencias de participación privada en la construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de infraestructuras para la integración fronteriza en América Latina la constituye la experiencia chilena que presenta al Puerto Terrestre

Los Andes con operaciones desde hace diez años, y el Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores que se encuentra en proceso de licitación y será adjudicado en el presente año.

Ambos proyectos forman parte de la iniciativa IIRSA/COSIPLAN<sup>1</sup> y tienen por objetivo mejorar los tiempos de procesamiento tanto de pasajeros como de carga en el paso fronterizo más importante que une Chile con Argentina, ubicado a más de 3000 metros de altura.

Chile concentra su comercio exterior terrestre en tres pasos fronterizos que movilizan alrededor de un 86% del total de carga, utilizando el camión como principal modo de transporte. Estos son el Paso Los Libertadores del Sistema Cristo Redentor<sup>2</sup> de Los Andes, el Paso Fronterizo de Arica y el Paso Fronterizo Integración Austral en Magallanes.

Los Libertadores es el paso fronterizo más importante de Chile con una transferencia de carga de alrededor de un 44% de los 7 millones de toneladas que se movilizan a través de las fronteras terrestres.

En el caso del Paso Los Libertadores, el tráfico de carga corresponde a movimientos hacia Chile desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y viceversa. En el Complejo Fronterizo Los Libertadores,<sup>3</sup> el control de cargas corresponde sólo a un control que realizan los servicios públicos de cabina y perimetral al camión, pues es en el Puerto Terrestre Los Andes, ubicado a 70 kilómetros, donde se realizan los controles aduaneros. Argentina a su vez controla cargas como cabecera única en el complejo Uspallata, en ambos sentidos de circulación.

<sup>1</sup> *IIRSA* es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, y COSIPLAN, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Los proyectos forman parte del Grupo 3 del Eje MERCOSUR-Chile de la cartera de proyectos IIRSA/COSIPLAN.

<sup>2</sup> El Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor, conecta la Región de Valparaíso, en Chile, con la provincia de Mendoza, en Argentina. Posee más de 100 kilómetros entre Uspallata, en Argentina y el Puerto Terrestre Los Andes, en Chile.

<sup>3</sup> Instalaciones del área de Control Integrado ubicadas en la frontera del territorio de Chile.

En el Complejo Fronterizo Los Libertadores opera un sistema de control integrado<sup>4</sup> doble cabecera para pasajeros “país entrada, país sede”<sup>5</sup> en sentido de circulación este-oeste y viceversa, para el complejo fronterizo Los Horcones, en Argentina.

Las principales limitaciones que tiene este paso son las condiciones climáticas que provocan un cierre promedio de 30 días al año, las dificultades que surgen en la coordinación entre los servicios públicos de ambos países, la falta de infraestructura y la aplicación de conceptos modernos de gestión para la gestión del tránsito, que se traducen en altos tiempos de espera en cola en los períodos punta.

Por los motivos expuestos, es de vital importancia para la integración sudamericana mejorar la infraestructura de pasos fronterizos.

El presente documento presenta brevemente la experiencia chilena en asociaciones público-privadas (APP) en los proyectos de infraestructura de integración fronteriza indicados anteriormente.

## ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DEL PUERTO TERRESTRE LOS ANDES (PTLA)<sup>6</sup>

### CONTEXTO

El Puerto Terrestre Los Andes (PTLA), es un puerto seco que facilita el transporte de carga internacional que va hacia los países del Atlántico y los productos que ingresan directamente a los principales puertos chilenos de Valparaíso y San Antonio. En el PTLA, se desarrollan las actividades

<sup>4</sup> *Control integrado*: la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el control.

<sup>5</sup> *País sede*: el país en cuyo territorio se encuentra asentado el Área de Control Integrado.

<sup>6</sup> El llamado a licitación fue el 9 de marzo de 2004, la apertura de ofertas el 15 de septiembre del mismo año, y la adjudicación el 30 de noviembre de 2004. La puesta en servicio provisoria fue el 7 de diciembre de 2006.

fiscalizadoras,<sup>7</sup> logísticas y comerciales vinculadas al tráfico terrestre de mercancías a través del Sistema Cristo Redentor.

Este recinto portuario se encuentra concesionado y cuenta con capacidad para prestar la totalidad de los servicios públicos y privados relacionados con el transporte, almacenamiento de la carga, control aduanero y fitozoosanitario de los productos que ingresan y salen de Chile, a través del Sistema Cristo Redentor que conecta a Chile con Argentina y el resto de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El PTLA cuenta con una superficie de 24,5 hectáreas y está ubicado en el sector de El Sauce, en la comuna de Los Andes.

La Concesión del PTLA, contempla un plazo de 20 años y una inversión de alrededor de US\$ 19 millones. Ésta incluye el diseño, construcción, operación y transferencia<sup>8</sup> de las nuevas instalaciones para el control aduanero y fitozoosanitario del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y Servicio de Salud Aconcagua, de la carga que ingresa y sale del país a través del Paso Fronterizo Los Libertadores.

## DEMANDA

El **Cuadro 1** muestra un total de movimientos, para el año 2012, de 161.787 camiones y para el año 2013, de 140.112 camiones.

El índice de ocupación del estacionamiento de camiones, para el mes de diciembre de 2013, fue de 56,84% de un total de 570 estacionamientos totales.

En el **Cuadro 2** se muestra que el Puerto Terrestre Los Andes posee una participación del 7% dentro del monto total de importaciones chilenas con un valor de US\$ 4.894 millones, siendo Valparaíso y San Antonio los puertos marítimos de mayor importancia en cuanto a monto de importaciones del país, con un valor agregado de US\$ 42.300 millones y una participación total de un 59%.

En cuanto a la participación de la Aduana del Puerto Terrestre Los Andes, dentro del valor de las exportaciones totales del país, ésta es de un 2,8%. Como se puede apreciar en el **Gráfico 1** Antofagasta lidera con un 34,4% (cobre), y luego los puertos marítimos de Valparaíso, Talcahuano y San Antonio.

## Cuadro 1

### FLUJOS DE CAMIONES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN EN EL PTLA, 2008-2013

Años	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2008	11.599	11.188	10.167	10.725	9.027	10.096	14.432	12.571	13.222	12.223	10.381	9.927
2009	10.604	9.759	11.427	10.865	10.405	8.169	10.648	9.855	11.158	11.706	11.543	11.836
2010	11.625	11.771	12.895	13.555	13.586	11.674	11.525	13.573	13.173	13.214	13.087	12.471
2011	12.979	11.591	13.426	13.828	14.682	12.393	13.009	13.080	15.538	14.728	14.567	14.755
2012	15.620	13.280	14.962	13.176	13.763	11.687	13.107	13.099	12.656	14.503	13.333	12.601
2013	12.900	10.531	13.095	12.994	10.865	11.239	12.650	11.718	11.012	12.347	9.918	10.843

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas y PTLA.

<sup>7</sup> Servicio Nacional de Aduanas (SNA), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y Servicio de Salud Valparaíso (SSRV).

<sup>8</sup> *Design, Build, Operate and Transfer.*

**Cuadro 2****IMPORTACIONES POR ADUANAS**

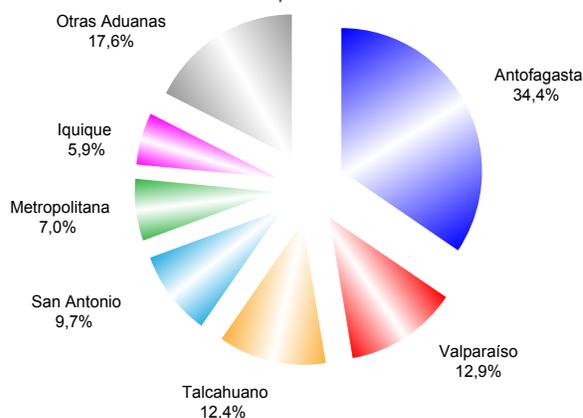
Monto CIF en millones de US\$

Aduanas	Enero-Diciembre 2013	% participación
Valparaíso	23.744,0	33
San Antonio	18.600,2	26
Metropolitana	9.007,1	13
Antofagasta	6.713,8	9
Talcahuano	6.275,0	9
Los Andes	4.894,8	7
Iquique	738,5	1
Chañaral	474,1	1
Coquimbo	388,9	1
Puerto Montt	314,3	0
Arica	292,6	0
Tocopilla	226,5	0
Punta Arenas	126,0	0
Osorno	73,1	0
Coyhaique	4,6	0
Puerton Aysen	1,0	0
<i>Total</i>	<i>71.874,3</i>	<i>100</i>

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas (2013a).

**Gráfico 1****PARTICIPACIÓN DE LAS ADUANAS EN LAS EXPORTACIONES**

Montos FOB, Diciembre 2013



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas (2013b).

**OBRAS Y SERVICIOS<sup>9</sup>**

Las principales obras del proyecto en concesión son las siguientes: edificio administrativo para los servicios públicos, obras de la zona primaria (edificio andén, andenes de fiscalización), parqueadero para camiones, controles de acceso y salida, zona de almacenes, área para estacionamientos del transporte público y equipamiento de seguridad.

Los servicios que brinda el concesionario son los servicios básicos que se separan en: comerciales, por los cuales puede cobrar una tarifa, y los no comerciales, propios del objeto de la concesión.

Dentro de los servicios básicos no comerciales se tienen: la conservación de las obras, aseo del área de concesión, provisión y mantención de señalética, los servicios higiénicos, mantención de áreas verdes, la vigilancia y control, el control de acceso y salida del recinto, control en la zona de estacionamiento de camiones, control en la zona de andenes, estacionamiento para transporte público y abastecimiento de agua potable.

Como parte de los servicios básicos comerciales se tienen: el estacionamiento para público general, el servicio de almacenamiento de carga, el arriendo de oficinas para despachadores de Aduana y empresas de transporte, área de servicios de comunicación, los servicios de estiba y desestiba, y los servicios de transporte público.

Finalmente, el concesionario puede establecer servicios complementarios por los que puede cobrar una tarifa que no se encuentra regulada. Algunos de estos servicios son: la consolidación, desconsolidación y transferencia de carga; atención a animales vivos; servicios de restaurante; cafetería; lavandería; taller mecánico; estación de servicio y venta de combustible; servicios financieros y servicios de fumigación. (Gráfico 2).

<sup>9</sup> Los antecedentes entregados a los licitantes para la elaboración de sus ofertas, y posterior diseño y construcción, fueron las Bases de Licitación, 2004, Circulares Aclaratorias, Pautas de Diseño y Construcción para el PTLA y otros antecedentes técnicos.

**Gráfico 2**

**PLANTA GENERAL DEL PUERTO TERRESTRE LOS ANDES**



- |  |   |
|--|---|
| 1- Edificio Administrativo (OFA1)                              | 8- Sector pre-andenes                                       |
| 2- Edificio Comercial (OFA2)                                   | 9- Edificio Andenes<br>(Área de inspección del SNA-SAG-SSV) |
| 3- Área Estacionamiento vehículos livianos                     | 10- Área Almacén de Rezagos-Galpón Camión Escaner           |
| 4- Estación de servicio  | 11- Área Sellado camiones                                   |
| 5- Área Estacionamiento vehículos pesados<br>(Área pre-acceso) | 12- Servicios higiénicos y duchas gratuitas para usuarios   |
| 6- Control de acceso   | 13- Área Recinto de depósitos aduaneros (RDA)               |
| 7- Edificio Inspecciones cargas peligrosas                     | 14- Área de Operación Camión Escaner                        |

Fuente: Ministerio de Obras Públicas (MOP).

**INGRESOS DE LA CONCESIÓN**

Los ingresos de la concesión provienen del cobro de las tarifas por la prestación de servicios básicos comerciales, servicios complementarios y por Acceso al Recinto y Uso de Infraestructura de Parqueadero y Andenes (Tarifa TAR), por Sobretiempo de Uso de Andenes de Control y Aforo (Tarifa TVA) y por uso del estacionamiento por un período mayor al que da derecho el cobro libre de tarifa.

El estacionamiento de camiones por un período máximo de 24 hs. no es tarifado, como tampoco el tiempo de permanencia del camión hasta los 15 minutos siguientes en que se registre que el camión está en condiciones de abandonar la zona de andenes (TVA), es decir, hayan finalizado los procesos de inspección u otros. En ambos casos, transcurridos los tiempos máximos se aplican las tarifas correspondientes.

**MECANISMOS FACILITADORES DEL FINANCIAMIENTO DE LA CONCESIÓN**

Con el objetivo de facilitar la obtención del financiamiento del proyecto, el Estado de Chile, estableció un sistema de garantías estatales con una contrapartida de coparticipación en los ingresos del concesionario, como se detalla a continuación.

La garantía se denomina Garantía de Uso de la Infraestructura y es el Servicio Nacional de Aduanas el que garantiza al concesionario que los camiones que transiten por el Paso Fronterizo Los Libertadores, serán fiscalizados y se concederá su autorización de retiro desde el PTLA. Esta garantía está vigente para los primeros 15 años de la concesión.

En contrapartida, existe un mecanismo de coparticipación del Servicio Nacional de Aduanas en

los ingresos del concesionario que opera durante los primeros 15 años de explotación y establece que si los ingresos que el Concesionario recibe por concepto del cobro de la Tarifa por Acceso al Recinto y Uso de la Infraestructura (TAR), superan un Monto Máximo Libre de Coparticipación preestablecido en el contrato, la Sociedad Concesionaria deberá pagar al Servicio Nacional de Aduanas, el 50% de la diferencia entre el Ingreso Anual de la Sociedad Concesionaria por concepto de cobro de la Tarifa de Acceso al Recinto y Uso de Infraestructura TARb y el Monto Máximo Libre de Coparticipación correspondiente a dicho año.

Adicionalmente el concesionario posee un mecanismo de mitigación de riesgos que puede ser aplicable en caso que el Ministerio de Obras Públicas llame a licitación y adjudique el proyecto conocido como "Tren Trasandino" a través del Sistema de Concesiones, puesto que su eventual entrada en operación podría traducirse en disminuciones en el tráfico de carga vía camión que transita por el Paso Los Libertadores.

#### MECANISMO DE LICITACIÓN

La calificación de la oferta (CAF) incluyó factores técnicos y económicos de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$CAF(i) = OT(i) * 0,35 + OE(i) + 0,65$$

Donde *OT* corresponde a la Oferta Técnica (Anteproyecto) y *OE* corresponde a la Oferta Económica (Tarifa de acceso al Recinto TAR).

Las ofertas técnicas<sup>10</sup> fueron calificadas por una Comisión de Evaluación integrada por un representante del Ministro de Obras Públicas (MOP), un representante del Ministro de Hacienda, un representante del Director General de Obras Públicas y un representante del Director Nacional de Aduanas.

El factor de licitación de la oferta económica (OE) correspondía a la tarifa por acceso al recinto y uso de

infraestructura de parqueadero y andenes (TAR). En su oferta económica, el licitante debió establecer el valor máximo de la tarifa por acceso al recinto y uso de infraestructura de parqueadero y andenes, a cobrar a todo camión que ingrese al PTLA.

La licitación concluyó con la entrega de los oferentes de las ofertas técnicas y económicas en un acto público. Se recibieron tres Ofertas y la Oferta Técnica del Licitante Adjudicatario (AZVI CHILE) ofertó TAR=0, esto es, sin cobro por el acceso al recinto.

#### PRINCIPALES RESULTADOS DE LA APP

El PTLA ha logrado reducir el impacto que generaba el flujo y estacionamiento de camiones en la ciudad de Los Andes que se dirigía o provenían desde Argentina. Adicionalmente ha permitido descongestionar y descontaminar la ciudad de Los Andes y reducir las ineficiencias producidas por las condiciones de operación y los tiempos de inspección a los camiones.

Por ejemplo, de acuerdo a lo informado por la inspección fiscal del PTLA, el Tiempo Promedio de Inspección de los Servicios Fiscalizadores (TPIS) para el mes de diciembre de 2013 fue de 33 minutos, y para enero de 2014, de 31 minutos para los camiones con carga general en andenes convencionales de estiba lateral y trasera. Para los camiones con carga peligrosa 29 minutos en diciembre de 2013, y 27 minutos en enero de 2014.

Los tiempos de permanencia de los camiones en el PTLA varían mensualmente, por ejemplo para diciembre de 2013 el promedio fue de 21 horas - 31 minutos, y para enero de 2014 fue de 12 horas - 8 minutos. En diciembre de 2013, 3161 camiones fueron sometidos a fiscalización y en enero de 2014, el total fue de 2184 camiones.

El Estado ha mitigado correctamente el riesgo de expropiación adquiriendo previamente los terrenos necesarios para la ejecución de las obras y colocándolo a disposición del concesionario, al inicio de la concesión para el desarrollo de las obras y su posterior explotación.

Los riesgos ambientales fueron transferidos al concesionario, realizando los estudios pertinentes y su tramitación ante los organismos competentes obteniendo las autorizaciones necesarias para la construcción y explotación de las obras.

<sup>10</sup> Los documentos técnicos evaluados fueron: (a) *Anteproyectos*: Arquitectura, Estructuras, Instalaciones Eléctricas, Instalaciones Sanitarias y de Gas, Climatización, Señalética, Paisajismo, vías de acceso, vías interiores y estacionamientos; (b) *Reglamento de Servicio de Obra*: Manuales de Operación, Organización para la Prestación del Servicio, Definición de Estándares y Plan de Conservación de la Obra; (c) Plan de Trabajo.

Un elemento a tener en consideración es la necesidad de coordinar, durante todo el ciclo de vida del proyecto, a los distintos organismos públicos y privados que participarán de los procesos de diseño, construcción y operación.

Este tipo de proyecto agrupa un alto número de actividades que deben ser ejecutadas por diversos actores involucrados. En ese contexto, para asegurar el éxito del proyecto se han tenido que conformar diversas mesas de trabajo con los organismos públicos y los privados involucrados, con el fin de lograr un desarrollo productivo de las actividades, caso contrario, no se podría dar un uso eficiente de la infraestructura y del contrato de concesión.

### ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DEL NUEVO COMPLEJO FRONTERIZO LOS LIBERTADORES

#### CONTEXTO

El proyecto de concesión “Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores”, consiste en la construcción de un Nuevo Complejo Fronterizo en el Paso Los Libertadores, en remplazo de las actuales instalaciones del Complejo y se emplazará a unos 300 metros al noroeste del complejo existente.<sup>11</sup>

Los principales problemas del complejo actual son: el déficit de capacidad para atender la demanda en períodos punta, los altos tiempos de espera en cola, el deterioro y obsolescencia de la infraestructura, la configuración inadecuada de los flujos para los procesos de control, las malas condiciones de los lugares de trabajo, atención de usuarios y habitación de los funcionarios, y el riesgo de avalanchas de nieve. El proyecto pretende solucionar cada uno de estos inconvenientes.

El Nuevo Complejo Fronterizo, se enmarca en el Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre Controles Integrados de Frontera de 1997 y las propuestas del “Estudio Binacional para la Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor”,<sup>12</sup> donde se establecen los principios

<sup>11</sup> A 3.000 metros sobre el nivel de mar y a 70 km. de la ciudad de Los Andes en la Región de Valparaíso.

<sup>12</sup> Cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la iniciativa IIRSA, 2008-2009.

generales de diseño y mejoramiento de la gestión para el “Sistema Cristo Redentor” y, en particular, para los controles integrados.<sup>13</sup>

La ubicación actual del complejo, genera el riesgo de sufrir daños por avalanchas de nieve. En 1984 se produjo una avalancha que provocó la destrucción de las instalaciones del Complejo y la pérdida de 27 vidas humanas.

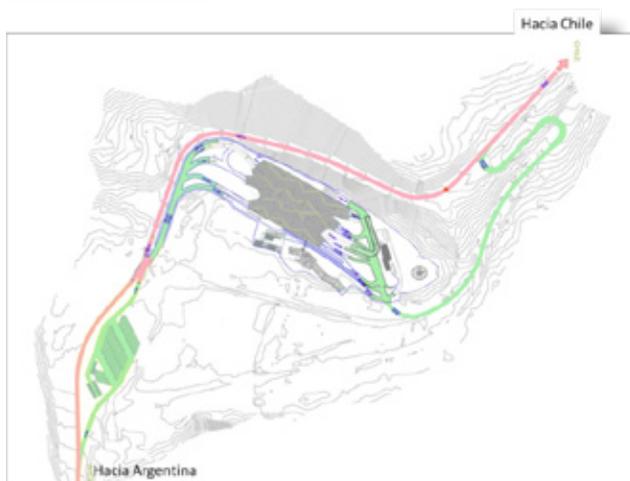
El estudio de riesgos naturales, permitió definir el nuevo emplazamiento del proyecto y otras medidas que permitirán controlar y reducir al mínimo el riesgo de exposición de las personas e infraestructura a sufrir daños por avalanchas. En el *Gráfico 3* se presenta la ubicación del complejo actual y el nuevo emplazamiento del proyecto. En el *Gráfico 4* se presenta el flujo de tráfico hacia Chile y hacia Argentina.

El proyecto contempla 15 años de concesión con un presupuesto de alrededor de US\$ 57 millones.



<sup>13</sup> Otros estudios puestos a disposición de los licitantes: estimaciones de demanda, análisis, estudio de avalanchas, mecánica de suelos, análisis hidrológicos, estudios de ingeniería básica (topografía y mecánica de suelos), estudio de riesgo de avalanchas, hidrología y vientos, anteproyecto de arquitectura, estudio económico, análisis de riesgo y evaluación social, expropiaciones, estudio ambiental y simulación matemática de procesos.

**Gráfico 4**



2001-2012 de 7% para los automóviles, 6,2% para los camiones y un decrecimiento de un 0,4% para los buses.

Para el año 2012, la composición del movimiento de vehículos respecto del movimiento total es de un 52% para los camiones, un 44% para los automóviles y un 4% para los buses.

Respecto al movimiento de personas, este fue de alrededor de un millón de personas ingresadas a Chile a través del Paso Los Libertadores para el año 2012. En tanto el movimiento de carga para el mismo año correspondió a 3.947.139 toneladas de ingreso y 1.259.162 toneladas de salida.

**DISEÑO DE LAS OBRAS DEL COMPLEJO <sup>14</sup>**

Como se indicó anteriormente, el proyecto sigue los objetivos y principios de diseño definidos en el "Estudio

**DEMANDA**

En el *Cuadro 3* se muestra el movimiento total de vehículos por año que han ingresado a Chile a través del Paso Los Libertadores provenientes desde Argentina y otros países del MERCOSUR. Según las estadísticas, se observa un crecimiento promedio anual para el período

<sup>14</sup> De acuerdo a lo establecido en la legislación ambiental chilena, este proyecto no requiere ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental, sin embargo, el MOP elaboró un estudio de Impacto Ambiental, cuyas medidas de gestión, prevención y mitigación de impactos ambientales se incluyen en el Contrato de Concesión.

**Cuadro 3**

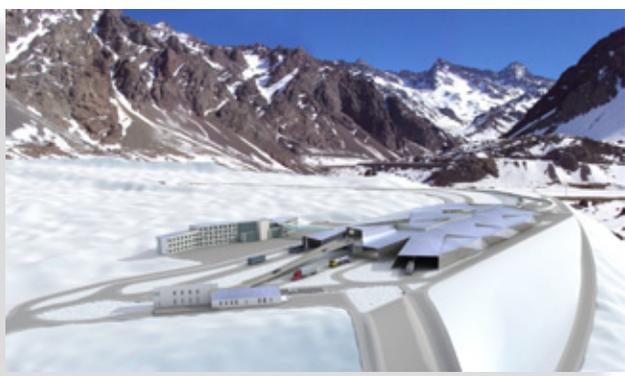
**VEHÍCULOS TOTALES POR AÑO Y TIPO, INGRESADOS A CHILE**

Años	VEH/Año			
	Buses	Automóviles	Camiones	Total
2001	13.885	68.940	89.587	172.412
2002	14.782	73.048	108.563	196.393
2003	15.218	66.499	127.913	209.630
2004	16.600	72.628	161.689	250.917
2005	15.600	70.950	183.359	269.909
2006	17.972	80.662	182.892	281.526
2007	16.287	85.598	176.056	277.941
2008	16.166	95.923	172.272	284.361
2009	14.645	102.326	157.856	274.827
2010	14.219	96.067	178.190	288.476
2011	13.027	105.505	164.854	283.386
<b>2012</b>	<b>13.223</b>	<b>145.098</b>	<b>173.859</b>	<b>332.180</b>

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

Binacional para la Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor”, entre los cuales se tienen:

- Concepción integral de control aplicado a vehículos particulares y buses de transporte público. Consiste en que los procesos de control migratorio, aduanero y fitozoosanitario se realizan en forma integrada en el país al cual se ingresa. La integralidad permite mejorar la eficiencia y la eficacia en los procesos de control y fiscalización con un control segmentado por tipo de vehículo.
- Uso intensivo de tecnologías aplicadas.
- Mejorar las condiciones de confort para los usuarios y funcionarios de las distintas agencias.
- Minimizar los tiempos de espera de los usuarios.



Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores.

El concesionario deberá realizar el desarrollo de la ingeniería definitiva y la ejecución de las obras en un plazo de 3 años desde la adjudicación del contrato de concesión. El proyecto incluye todas las obras e instalaciones necesarias para el funcionamiento del nuevo complejo, con una superficie total de 31.430 m<sup>2</sup>, distribuidas en las obras que se detallan en el *Cuadro 4*.

Los parámetros de diseño y dimensionamiento de la organización del área de control del nuevo Complejo, se realizaron a partir de las proyecciones de demanda y la modelación matemática de los procesos de control, en cuanto a tiempo de atención y permanencia de los usuarios en el complejo, definidos por el Ministerio del Interior y los organismos que realizan las labores de control e inspección en el Complejo Fronterizo. En

el Anexo se presentan los parámetros de diseño para automóviles particulares, camiones y buses.

## Cuadro 4

### CUADRO DE SUPERFICIES

Edificio	M <sup>2</sup>
Edificio Control	24.895
Edificio Alojamiento Funcionarios	4.467
Edificio Carabineros	703
Edificio Servicios	1.365
<i>Superficie Total</i>	<i>31.430</i>

Fuente: Ministerio de Obras Públicas.

### SERVICIOS DE LA CONCESIÓN

Los servicios que debe brindar el concesionario son los servicios básicos y complementarios.

Los básicos, son obligatorios y se separan en comerciales, por los cuales puede cobrar una tarifa, y los no comerciales, por los cuales no puede cobrar a los usuarios.

Dentro de los Servicios Básicos no Comerciales están el servicio de conservación de las obras, servicio de aseo, servicio de gestión de basuras, servicio de agua potable, servicio de alimentación, transporte de equipaje, cintas transportadoras de equipaje, despeje de nieve, servicio de comunicaciones y lavandería.

Como parte de los servicios Básicos Comerciales se encuentran: el servicio alternativo de alimentación y bebida, y las áreas para servicios financieros.

Finalmente, el concesionario puede establecer servicios complementarios, por los que puede cobrar una tarifa que no se encuentra regulada. Algunos de estos servicios son: las áreas para locales comerciales y las áreas para publicidad y propaganda.

### INGRESOS DE LA CONCESIÓN

El concesionario tendrá como ingresos de la concesión los provenientes de la explotación de los servicios

comerciales, los servicios complementarios y los Pagos Variables de Operación (PV) por servicios adicionales de alimentación y lavandería. Dado que con dichos ingresos no es posible cubrir los costos de inversión, operación y mantenimiento del recinto, entonces el Estado le pagará al concesionario un Subsidio Fijo a la Construcción (SFC) y Subsidio Fijo a la Operación (SFO).

El Subsidio Fijo a la Construcción (SFC) contempla 5 cuotas anuales de un máximo de US\$ 18 millones. En tanto el Subsidio Fijo de Operación (SFO) incluye cuotas semestrales de un máximo de US\$ 2 millones, durante todo el período de explotación de la Concesión.

#### MECANISMO DE LICITACIÓN

El mecanismo de licitación contempla, como variables de licitación, el Subsidio Fijo a la Construcción (SFC) con un máximo de US\$ 18 millones por cuota, y el Subsidio Fijo de Operación (SFO) con un máximo de US\$ 2 millones por cuota.

#### RESULTADOS ESPERADOS DE LA APP

Los principales resultados esperado del proyecto son: la disminución de los tiempos de espera en cola de usuarios; lograr una mayor eficacia en el control migratorio de personas, control de mercancías y control fitosanitario; mejorar las condiciones de trabajo y habitabilidad para funcionarios y pasajeros; contar con una mayor seguridad ante riesgo de avalanchas; asegurar la mantención y conservación de la infraestructura; mejorar la imagen país frente a turistas que ingresan a Chile, y contar con nuevos y mejores servicios para los usuarios al complejo.

### CONCLUSIONES

El funcionamiento del Puerto Terrestre Los Andes, en conjunto con el Paso Los Libertadores muestra una experiencia que permitirá en su conjunto reducir los tiempos de tránsito tanto de carga como de pasajeros en la frontera con Argentina.

En la actualidad, la concesión del Puerto Terrestre Los Andes ya ha logrado reducir el impacto del flujo y estacionamiento de camiones en la ciudad de Los Andes, descongestionando y reduciendo las ineficiencias

producidas por las condiciones de operación y los tiempos de inspección a los camiones.

Sin embargo, para afianzar el éxito de estas concesiones, será necesario continuar avanzando con planes que no sólo tengan en cuenta los problemas derivados de la falta o baja calidad de la infraestructura, sino que también los derivados de la aplicación de tecnologías de información, de la automatización de los procesos, de la reducción de costos de las transacciones y, en general, que permita coordinar ambos proyectos de una manera adecuada.

Una intervención recomendada es el desarrollo de un sistema binacional de control de gestión que permitirá verificar el cumplimiento de los trámites de control y agilizar los tiempos de atención en frontera.

Para llevar a cabo la ejecución de estos proyectos se debe coordinar desde el inicio a todos los actores relevantes del sistema identificando claramente los procesos involucrados en las actividades propias de la fiscalización con el objeto de definir el diseño de las obras y los servicios de una manera eficiente, socialmente rentable y financieramente atractiva para el sector privado.

Esta experiencia muestra que la participación del sector privado es una alternativa interesante para poder acelerar las inversiones en proyectos de infraestructura de integración fronteriza, permitiendo complementar los recursos públicos y generando una sostenibilidad de los servicios en el tiempo. ◆

## ANEXO

Parámetros de diseño y dimensionamiento Automóviles particulares	
Sistema de control	Integrado
Capacidad atención H - 30 de año 15 de proyecto	1.893 vehículos/día 191 vehículo/hora
Tiempo medio de proceso	8 min. por auto
N° de pasajeros por vehículo	3
Migraciones Chilena-Argentina	15 casetas por país
Aduana Chilena-Argentina	15 casetas por país
Control Físico SAG - Aduana	8

Parámetros de diseño y dimensionamiento Camiones ingreso a Chile	
Sistema de control ingreso a Chile	Tradicional / Migración Chilena - Aduana - SAG ( <b>control de cabina</b> )
Sistema de control salida	<b>Transitorio</b> / Migración - Aduana
Capacidad atención H - 30 Año 2027	107 camiones/hora entrada 113 camiones/hora salida
Tiempo medio de proceso Entrada	6,2 min. por camión
Tiempo medio de proceso Salida	1,2 min. por camión
Posiciones de Estacionamiento Entrada	9
Posiciones de Estacionamiento Salida	2

## Parámetros de diseño y dimensionamiento Buses

Sistema de control	Integrado
Capacidad atención H - 30	70 buses/día
Año 2027	70 buses/hora
Estacionamientos de buses	4 en ingreso 4 en salida
N° de pasajeros por bus	25
N° de equipajes por pasajero	2
Migraciones Chilena-Argentina	5 casetas
Aduana Chilena-Argentina	3 casetas
Control Físico SAG - Aduana	2 líneas
Correas de equipaje	4

## BIBLIOGRAFÍA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2008-2009. "Estudio Binacional de Optimización del Paso de Frontera Sistema Cristo Redentor". Cooperación Técnica en el marco de la Iniciativa IIRSA (ATN/OC-10620-RG).

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE. 2004. "Bases de Licitación Puerto Terrestre Los Andes". Coordinación de Concesiones. Santiago de Chile. Septiembre.

-----, 2007. "Estudio Prefactibilidad y Pautas de Diseño Complejo Fronterizo Los Libertadores".

-----, 2014. "Bases de Licitación Complejo Fronterizo Los Libertadores". Coordinación de Concesiones.

SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS - GOBIERNO DE CHILE. 2013a. "Informe mensual de Comercio Exterior N° 126". Enero-diciembre.

-----, 2013b. "Informe Estadístico N° 12". Departamento de Estudios. Diciembre.



# FENÓMENOS SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES RELACIONADOS CON PRÁCTICAS INFORMALES DE COMERCIO DE MERCADERÍAS EN LA REGIÓN NOROCCIDENTAL ARGENTINA-BOLIVIA

**GISELA MONTENEGRO**

*Abogado-Procurador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y Posgrado en Especialización en Derecho Aduanero de la Escuela de la Procuración del Tesoro de la Nación. Desde 2004, trabaja en la Administración Federal de Ingresos Públicos-Dirección General de Aduanas, siendo actualmente abogado patrocinante de la Subdirección General Técnico Legal Aduanera.*



*El presente trabajo busca compartir reflexiones en torno a fenómenos socioculturales y económicos relacionados con prácticas informales de comercio de mercaderías en el sector de la frontera Argentina-Bolivia, que resultan de investigaciones preliminares desarrolladas sobre controles integrados implementados en esta área de frontera en determinados tiempos del calendario cultural de esta región de los Andes Centro-Sur. El trabajo se realizó en el marco de una investigación más amplia que busca comprender la implementación de mejores prácticas aduaneras y su relación con prácticas informales en áreas de frontera. En el caso que presentamos, se aborda específicamente el estudio de la normativa aduanera vigente. Nuestro interés es motivar una reflexión crítica en relación a estos fenómenos y la reformulación de esquemas de control aduanero que permitan diseñar nuevas estrategias para mejorar las prácticas integradas en este sector de América del Sur.*

## INTRODUCCIÓN

### APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LAS PRÁCTICAS INFORMALES EN ÁREAS DE FRONTERA

En el marco de la globalización, las áreas de frontera se convierten en espacios complejos de integración socioeconómica, política y cultural. En este contexto, las prácticas informales de comercio y su relación con la normativa vigente desde los Estados Nacionales, interpelan críticamente a investigadores, funcionarios y juristas.

En nuestro caso, hemos sentido la necesidad de desarrollar investigaciones que contribuyan al estudio de los fenómenos socioculturales y económicos vinculados con prácticas informales de comercio de mercaderías en una región de frontera integrada de América del Sur. Dada la amplitud y complejidad del objeto de estudio hemos decidido restringir los estudios al análisis de las mejores prácticas que desarrollan los funcionarios de la Aduana Argentina seleccionando uno de los controles integrados de la frontera Argentina-

Bolivia, que se encuentra ubicado en la localidad de La Quiaca (Provincia de Jujuy).<sup>1</sup>

El presente trabajo se realizó en el marco más amplio de una investigación que tiene por objeto el estudio de las mejores prácticas implementadas por la Aduana Argentina (Sistema de Operador Fronterizo Calificado, Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo, Zonas de Vigilancia Especial, Régimen Opcional Simplificado de Exportación, Implementación de Ventanilla Única), para contrarrestar los efectos, de poco valor, de la informalidad en relación con ciertas prácticas culturales ancestrales de intercambio de bienes y personas desarrolladas en este sector del mundo andino.

El contexto de nuestro análisis lo constituirá la frontera, por lo tanto se vuelve necesario iniciar una breve caracterización de ese concepto, considerando que el mismo ha presentado interesantes variaciones con el correr del tiempo. En general, la noción de frontera suele hacer alusión al límite que separa dos o más territorios, en cada uno de los cuales tienen vigencia las leyes, normas, usos, idiomas, símbolos que son propios de los países que entran en contacto. En tal sentido, la frontera no es un término que pueda definirse normativamente, es decir, desde una acepción principalmente jurídica, ya que comporta además una significación social y económica, en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (sendero, vías de comunicación, líneas de transmisión de energía eléctrica, centros educativos, de salud, etc.), todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes, servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridad e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, lo fronterizo (Oliveros, 2002).

De todas maneras, y como sugiere Medina García (2006) las concepciones en torno a las fronteras han ido variando en forma considerable a través de la historia. Este autor sostiene que actualmente, las fronteras de los

Estados-nación son rebasadas de múltiples maneras y, en tal sentido, la realidad fronteriza se vislumbra desde una perspectiva compleja, internacional y transfronteriza, inserta en procesos de globalización, de reivindicación y reestructuración de las identidades colectivas.

En este trabajo consideramos a la frontera como el resultado de una relación, de un encuentro, de la interacción de dos sociedades diferentes en su conformación socioeconómica, política y cultural, que en este espacio se unen, se combinan, se confrontan, originando una realidad única. En el caso específico de las fronteras internacionales, coincidimos en sostener que “constituyen marcos privilegiados para estudiar la mecánica y los efectos de numerosos fenómenos, relativamente nuevos, que se manifiestan en el presente, como el desdibujamiento de las fronteras nacionales, la deslocalización industrial, la emergencia de regiones transnacionales y sus nuevas fronteras subsecuentes” (Medina García, 2006, pp. 11-12).

#### INTERCAMBIO Y PRÁCTICAS INFORMALES EN ÁREAS DE FRONTERA

Posiblemente, para los pobladores fronterizos la frontera internacional constituye un lugar de encuentro entre dos naciones, que les permite diseñar una estrategia de vida diferente de acuerdo a sus necesidades. El poblador fronterizo “vive de la frontera”, y en tal sentido: “la nacionalidad es una variable que tiene una importancia secundaria en las zonas de fronteras, ya que en estas áreas de interfase se profundizan los intercambios de manera significativa y es frecuente la doble nacionalidad, procesos de hibridación cultural o de mezcla de nacionalidades” (Palau Viladesau, 1995, p. 3). Las fronteras no son homogéneas ni en lo físico, ni en lo económico, ni en lo político, ni en lo cultural, sino que presentan especificidades en partes de las mismas, que deben tomarse en cuenta a la hora de plantear políticas y acciones (Urdaneta, 1999), específicamente si nos interesa abordar el tema de las prácticas informales que se desarrollan en estos espacios.

Para avanzar en nuestro análisis, otro de los temas a dilucidar es la noción de informalidad, que como práctica, adquiere en estos sectores una significación propia. La informalidad es un fenómeno multidireccional, que reconoce múltiples causas y

<sup>1</sup> Metodológicamente hemos recurrido para delimitar nuestro campo a un muestreo no sistemático, de tipo muestra de oportunidad.

genera consecuencias diversas, como argumentan Schneider *et al.* (2010), quienes reconocen entre las múltiples razones que la producen, las siguientes: (a) evadir el pago de los impuestos, (b) evadir el pago de las contribuciones a la seguridad social, (c) evadir el cumplimiento de ciertos estándares legales del mercado laboral (salarios mínimos, seguridad) y (d) evadir el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos (registro y control).

En general el tema de la informalidad se ha desarrollado a través de dos enfoques teóricos distintos según los cuales este fenómeno puede estar ocasionado por la exclusión de los beneficios del Estado (seguridad social, bienes públicos, etc.), o de los circuitos de la economía formal; o bien, puede estar guiado por la salida o elección, es decir por decisiones individuales voluntarias en las que optan por permanecer fuera de las instituciones formales (Perry *et al.*, 2007). En el primer caso, la informalidad surge como resultado de la exclusión involuntaria de los trabajadores y empresas de la economía formal y se suele asociar a un instinto de supervivencia de los mismos. Desde la segunda perspectiva se relaciona con la toma de decisiones de los individuos que realizan evaluaciones costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen existente hacia la formalidad.

Sin embargo, cualquiera sea la perspectiva que se adopte para su estudio, la informalidad en áreas de frontera vinculadas al tráfico internacional de mercadería adquiere una significación especial, ya que no sólo involucra aspectos políticos y económicos, sino también intensas interacciones socioculturales de los grupos que entran en contacto, cuyos intercambios de bienes y servicios son contingentes, y pueden corresponder asimismo a prácticas actuales o a tradiciones ancestrales (que en ocasiones se remontan a períodos anteriores a la constitución de los Estados Nacionales). La complejidad de las prácticas informales en áreas de frontera internacional amerita el desarrollo de investigaciones multidisciplinares que permitan acceder a una comprensión integral de las mismas.

Por todo ello, sostenemos la necesidad de revisar críticamente normativas y disposiciones de control aduanero en relación a prácticas informales que se implementan actualmente en los espacios fronterizos para observar si son consecuentes con los procesos

económicos, socioculturales y políticos que se desarrollan en el marco de la globalización. En tal sentido, la presente investigación busca re-conocer el sustrato normativo sobre el cual se asientan las prácticas aduaneras y comprender su relación con las prácticas informales que se desarrollan en esta área de frontera de los Andes Centro Sur.

## FRONTERAS ANDINAS: CONTEXTO DE LAS PRÁCTICAS INFORMALES

### LA FRONTERA EN EL SECTOR NOROCCIDENTAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

La presente investigación se sitúa en uno de los puntos fronterizos de la República Argentina que linda con el Estado Plurinacional de Bolivia;<sup>2</sup> se trata del puesto de frontera denominado La Quiaca-Villazón<sup>3</sup> ubicado en el sector septentrional de la Provincia de Jujuy. La dinámica cultural de esta frontera es intensa, ya que en sus aproximadamente 742 km. de extensión presenta una compleja trama de relaciones características del mundo andino (identitarias, de reciprocidad, de parentesco, entre otras) que preceden el movimiento de mercaderías.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Desde el punto de vista del territorio como elemento constitutivo del Estado, la República Argentina suscribió con el Estado Plurinacional de Bolivia diversos tratados sobre límites, que se confirman en 1938 con la sanción de la Ley N° 12399 – Convenio de Límites con Bolivia.

<sup>3</sup> Según se expresa en el Anexo III de la Resolución N° 497/2009 del Ministerio de Interior.

<sup>4</sup> Datos arqueológicos y etnohistóricos revelan que desde épocas prehispánicas las poblaciones de este sector se desplazaban entre las diferentes regiones (valles, yungas, quebrada y puna) para intercambiar bienes materiales y simbólicos. Posiblemente los grupos participaran de espacios culturales comunes, compartiendo asimismo celebraciones y festividades.

### Gráfico 1

#### MAPA DE AMÉRICA DEL SUR



Fuente: Googlemaps y modificado por la autora.

En el espacio andino, las fronteras no han sido solamente áreas de control y demarcación territorial, sino también importantes espacios de intercambio, que han ido variando en el tiempo, conforme fueron cambiando las estructuras de poder político. Ciertamente que, en la actualidad, los cambios que vienen ocurriendo en las áreas de fronteras andinas se han hecho más rápidos y profundos, bajo la presión de distintas dinámicas relacionadas con la globalización, transformando de cierto modo las prácticas cotidianas de estos espacios socioeconómicos y geopolíticos.

Las corrientes migratorias fluctúan con mayor o menor intensidad en determinadas fechas del calendario cultural, y responden a diversos patrones de movilidad relacionados con actividades de tipo económico, sanitario, educativo, político; sin dejar de mencionar la importancia que registran las relaciones de parentesco, las festividades y las celebraciones religiosas, en cuyo marco se producen importantes intercambios de bienes

y servicios. La frontera es un espacio de participación común a ambos países: Argentina y Bolivia; en este aspecto y como indican algunos autores “los habitantes de las fronteras están en constante contacto con los del otro lado. Estos se vinculan a través del matrimonio, la economía informal, el mercado, el consumo, los deportes, la religión” (Donnan y Wilson, 1994, p. 3).

### Gráfico 2

#### MAPA DEL NOROESTE ARGENTINO CON UBICACIÓN DE LOS TRES CONTROLES ADUANEROS ENTRE ARGENTINA Y BOLIVIA



Fuente: Googlemaps y modificado por la autora.

De este modo y de la interacción permanente surgen prácticas informales relacionadas con el intercambio de mercancías. Las prácticas aludidas en algunos casos están vinculadas con la comercialización de mercaderías, y por ello mismo, tratan de eludir los controles aduaneros, a partir de la utilización de pasos no habilitados, o desvirtuando algún régimen normativo previsto para estas áreas, tal es el caso del Tráfico Vecinal Fronterizo. Sin embargo, estos movimientos al margen de la ley, no sólo pueden ser definidos en términos jurídicos y comerciales sino, y principalmente, deben ser analizados desde una perspectiva cultural que permita comprender su significatividad social; se trata de prácticas consuetudinarias ancestrales, en los que por ejemplo, el intercambio de alimentos de consumo cotidiano (harina de trigo, maíz, aceite, azúcar), así como otros productos de tipo simbólico (ofrendas del día de muertos, coronas de flores de tela, promesas para la Virgen o los santos), revisten vital importancia para

la reproducción sociocultural de ambas naciones. De esta manera, y compartiendo las reflexiones de Zalles Cueto (2002), consideramos que son los movimientos migratorios los que obligan a redefinir constantemente los procesos de formación nacional y muestran que las formaciones sociales no son acabadas ni definitivas cultural, ideológica ni demográficamente.



Fotografía de la frontera que ilustra la modalidad de acarreo y la dinámica de tráfico comercial tomada por la Aduana de La Quiaca.

#### NORMATIVA ACTUAL QUE RIGE LA VIGILANCIA EN FRONTERAS

El sistema jurídico aduanero argentino se conforma por un cuerpo de normas cuyo objeto es regular el tráfico internacional de mercaderías.

Con el propósito de regular el comercio exterior el Estado Argentino adopta una serie de medidas, ya sea mediante el establecimiento de prohibiciones, la imposición de tributos o la concesión de estímulos o beneficios a la exportación de mercaderías. La aduana es el organismo encargado de ejercer el control sobre las mercaderías que se importan y se exportan, para cuyo ejercicio cuenta con atribuciones legales; por lo mismo, es que se ha considerado a la Aduana como organismo de custodia de la soberanía, y por ello se la define como el primer instrumento de la defensa de los principios y las leyes del Estado que representa (Dattola, 1983).

En el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) se proporciona una definición de aduana entendida como los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la percepción de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación, y que igualmente están encargados de la aplicación de otras leyes y

reglamentos vinculados, entre otros, a la importación y tránsito y a la exportación de mercaderías, añadiendo que este término designa a una parte cualquiera de la administración de las aduanas, y especialmente a un servicio o una oficina.



Fotografía de la vista panorámica de la Frontera Argentina-Bolivia, tomada por la Aduana de La Quiaca.

En lo que respecta a las atribuciones de control, la aduana en las fronteras tiene establecida como misión principal el control del tráfico internacional de mercaderías, contando para ello con poder de policía aduanera y con la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras.

Por lo demás, la sanción de la Ley 25.253, que aprobó el Acuerdo suscripto entre Argentina y Bolivia para regular las relaciones bilaterales en relación a controles integrados de frontera, otorga a la Aduana el poder de vigilancia en estos espacios, a los que hace referencia como puntos habilitados de frontera, y en los que rigen normas especiales para la circulación de personas, mercaderías, medios de transporte, operaciones aduaneras y otros.

Las atribuciones de control se realizan en las áreas de control integrado, a partir de la utilización de procedimientos administrativos y operativos conjuntos, sistemáticos, y simultáneos por parte de los funcionarios de ambos Estados, con la finalidad de favorecer la fluidez de circulación de personas, bienes y servicios, a partir de un control eficaz.

Una particularidad de la frontera noroccidental de Argentina es que las áreas de control integrado presentan cabecera única en el territorio nacional,

todos los controles de ingreso y egreso se realizan en el mismo lugar del lado argentino, los que no sólo son aduaneros, sino que involucran a otros organismos.<sup>5</sup>

Como operatoria general de las Áreas de Control Integrado (ACI) se ha acordado que el control del país de salida se realice antes que del país de entrada.



Fotografía de la Aduana Integrada, tomada por la Aduana de La Quiaca.

En el análisis de las mejores prácticas aduaneras implementadas en los controles en áreas de frontera, cabe examinar la normativa nacional para establecer en que supuestos podría un ingreso/egreso ser considerado de carácter irregular.

En principio advertimos que la entrada y salida de las personas al territorio aduanero, así como la importación o la exportación de mercaderías deben efectuarse en las horas, por las rutas y por los pasos habilitados por el servicio aduanero, quien cuenta con amplias funciones de control y que, en la actualidad además, se encuentra implementando el uso de moderna tecnología a través de la utilización de elementos de control no intrusivo, *scanner*, *busters* y otros, así como de la implementación de técnicas de gestión de riesgo basadas en el adelanto de la información, asientos de alertas y otros.

De esta forma, la informalidad en el intercambio de bienes y servicios en estos espacios de frontera supone un accionar al margen de la ley, sea a partir del ingreso o egreso por lugares no habilitados o por la no presentación de la mercadería a control aduanero,

<sup>5</sup> En el caso de nuestro país resultan aplicables en estos espacios además de las prescripciones del cuerpo del convenio en examen, entre otros, los preceptos de la Ley 22415, sus modificatorias y complementarias en materia aduanera.

mediante acciones de elusión, ocultamiento, o desvío del mismo.<sup>6</sup>

Dada la complejidad de las prácticas, y a los fines de neutralizar los efectos disvaliosos de la informalidad, la Aduana estableció cursos de acción, traducidos en programas o mejores prácticas, tales como: *la Zona de Vigilancia Especial, el Tráfico Vecinal Fronterizo, el Operador Aduanero Fronterizo Calificado, el Régimen Simplificado Opcional de Exportación y la Implementación de Equipos Multidisciplinarios de Control, Ventanilla Única.*

### PRÁCTICAS INTEGRADAS EN UN SECTOR DE LA FRONTERA ARGENTINA-BOLIVIA

#### UN ESTUDIO DE CASO EN LA QUIACA-VILLAZÓN

A partir del año 2001 y luego de un diagnóstico de situación, la Aduana Argentina diseñó y puso en marcha los siguientes programas de control para neutralizar las prácticas informales en este sector de frontera:

- a. *Zona de Vigilancia Especial*: Se trata de un instrumento de control aplicado al ingreso, tránsito y permanencia de mercaderías definidas como de alto riesgo fiscal, mediante el accionar conjunto de diversos organismos además de aduana. El objeto de esta práctica está destinado a resguardar la renta fiscal, y evitar acciones de desviación de los Regímenes Especiales de abastecimiento, traslado y comercialización de mercadería, para lo cual se establecieron cupos o cantidades máximas que podían ingresar a esta zona tales como harina, arroz, etc., con el

<sup>6</sup> Es por ello que en los casos de sospecha ante la comisión de irregularidades, el art. 119 del cuerpo legal expone que "... Cualquiera que fuere la zona de que se tratare, los agentes del servicio aduanero, y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, los de la fuerza de seguridad podrán proceder a la identificación y registro de personas y mercadería, incluidos los medios de transporte, cuando mediaren sospechas de la comisión de algún ilícito aduanero, así como también de aprehender, secuestrar o interdictar la mercadería de que se tratare poniendo la misma a disposición de la autoridad competente dentro de las 48 horas".

fin de abastecer el consumo local.<sup>7</sup> El objetivo es asegurar que la mercadería descrita por la normativa con motivo de la exportación sea efectivamente documentada en el régimen legal aduanero pertinente.

- b. *Sistema de Asientos de Alerta:* Se trata de una herramienta informática que posibilita el tratamiento sistémico de los aspectos técnicos y operativos de las tareas de control aduanero relacionadas con el fraude marcario. Los titulares de las marcas podrán inscribirse en forma voluntaria, en el sistema aduanero para proteger sus derechos.
- c. *Sistema de Operadores Fronterizos Autorizados:* Este instrumento aduanero rige para aquellos operadores que realicen actividades comerciales y operaciones de comercio exterior, dentro de y desde la Zona de Vigilancia Especial, a partir de un esquema de adhesión voluntaria. Se busca facilitar y optimizar la operatoria de comercio exterior de quienes reúnan y mantengan las condiciones legales posibilitando a éstos ingresar -sin restricción cuantitativa- las mercaderías detalladas, siempre que no cuenten con subsidios o compensaciones otorgadas por el Estado Nacional.
- d. *Régimen Simplificado Opcional de Exportaciones:* Se trata de un procedimiento opcional de exportación, basado fundamentalmente, en la realidad operativa de ciertas áreas de frontera (como la aquí estudiada), con la finalidad de propender al desarrollo económico de la región, como al incremento de los asentamientos poblacionales en estas zonas fronterizas. Pretende desalentar las operaciones marginales, a partir de la reducción de los costos de exportación, posibilitando que los pequeños operadores puedan integrar el circuito de comercio exterior

en mejores condiciones de operatividad y competencia.

- e. *Equipos Técnicos Operativos Multidisciplinarios:* Este esquema de control aduanero circunscribe su ámbito de aplicación a las operaciones de exportación de mercaderías consideradas sensibles. El objetivo es fortalecer los mecanismos que permitan combatir el tráfico ilícito de estupefacientes. Este esquema parte del control en tiempo real y con carácter previo al libramiento de las mercaderías, optimizando la seguridad, trazabilidad y transparencia comercial de las operaciones de exportación, con el fin de avanzar en la lucha contra la evasión, la incorrecta declaración de las mercaderías y/o de su valor y el tráfico de sustancias prohibidas.
- f. *Ventanilla Única Electrónica:* Esta herramienta persigue agilizar los pagos y los procedimientos oficiales en la consecución de permisos, acreditaciones, recursos o servicios evitando que los administrados sufran las consecuencias de la dispersión espacial impuesta por la estructura de las diferentes administraciones y el complejo organigrama de cada una de ellas. Dado el carácter integrado de los controles, esta herramienta resulta altamente útil.

En general, las normativas jurídicas son bastante amplias, y las políticas institucionales apuestan al desarrollo de mecanismos sistemáticos y específicos de control que minimicen las posibles conductas delictivas, evasivas y elusivas; en tal sentido es que las mejores prácticas se constituyen en herramientas estratégicas para el control de actividades con mayor tendencia a la informalidad. La utilización de controles no intrusivos, el incremento de la presencia territorial a través de nuevos puestos de control y la implementación de mecanismos de seguimiento remoto de operaciones y tránsitos aduaneros en tiempo real, también se advierten como pilares del accionar en materia de control.

Sin embargo, aunque la implementación de las mejores prácticas puede contribuir a una eficacia en el control de bienes que entran o salen del territorio nacional, las prácticas informales constituyen en sí mismas, un universo digno de estudio. Y en este punto nos preguntamos hasta qué punto las normativas contemplan situaciones cotidianas de intercambio entre los países que se relacionan con aspectos culturales, donde el valor de la mercancía es más simbólico que

<sup>7</sup> Nota Externa N°67/2009 (DGA) punto VII "...Las cantidades establecidas podrán ser ampliadas o modificadas, a solicitud del interesado o decisión de la propia Dirección General de Aduanas, en concordancia con la situación patrimonial e impositiva del requirente, como al cumplimiento de irregularidades detectadas, por parte de Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales. La cantidad estipulada no será de aplicación para el caso de los Regímenes de Exportación General, Simplificado, u otro que se estableciere..."

económico, donde la importancia radica en poder comprender que ciertos circuitos de intercambio, que funcionaron durante siglos, puedan seguir operando en función de favorecer la reproducción sociocultural de los grupos que viven a ambos lados de la frontera.

Entendemos que dada la amplitud y complejidad de las prácticas de intercambio fronterizo en este espacio andino, se vuelven necesarios otros tipos de análisis de orden sociocultural que permitan poner en perspectiva las prácticas de los lugareños, y que posibiliten un conocimiento más acabado de los procesos, entendiendo que muchas veces el control del Estado Nacional necesita identificar, con mayor claridad, prácticas culturales ancestrales que subyacen la realidad cotidiana y que van más allá de los controles fiscales y de los intereses económicos de la población.

Finalmente, sostenemos la necesidad de abrir nuevas líneas de investigación que permitan estudiar el ejercicio de control aduanero desde nuevos enfoques; en tal sentido, las prácticas comerciales informales, se vuelven un espacio prometedor. Es necesario reconocer que el fenómeno de las prácticas informales de intercambio en espacios de frontera conforma una dinámica compleja, que obliga a establecer nuevas pautas de control, y un ejercicio permanente de consenso y negociación entre los actores, para lograr la paz social, y revitalizar los lazos de integración de los pueblos. ◆

### CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo ha intentado aportar al conocimiento sobre informalidad y fronteras desde una mirada renovada, re-conociendo la importancia de la normativa existente, pero insistiendo en que la complejidad de los procesos de intercambio fronterizos exceden las actuaciones previstas en el marco jurídico-legal, por lo que se vuelve necesario abrir nuevas líneas de investigación interdisciplinarias.

Como hemos intentado mostrar la interacción en los pasos de frontera Argentina-Bolivia, da cuenta de una dinámica compleja, intensa y constante, de grupos que convergen en la frontera. Las prácticas de intercambio de los grupos locales muchas veces responden a patrones ancestrales y adquieren rasgos de prácticas informales por parte de los lugareños.

Desde la aduana, como organismo de control y fiscalización, entendemos que resulta necesario conocer el contexto socio-cultural y la participación social, para imaginar posibles cursos de acción. Por ello, entendemos que es necesario conformar equipos interdisciplinarios de investigación articulados entre varias instituciones que permitan comprender, de modo integral, las prácticas informales en áreas de frontera, que contribuya a definir posibles estrategias de intervención relacionadas con las prácticas informales más adaptadas a los nuevos contextos.

## BIBLIOGRAFÍA

ALSINA, M.; BASALDÚA, R. Y COTTER MOINE, J. P. 1984. *Código Aduanero Comentarios - Antecedentes - Concordancias*, Tomo III, Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.

BASALDÚA, R. 2007. "La aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes", en: *Revista del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros N° 18*. Buenos Aires. pp. 37-54.

CIMOLI M.; PRIMI, A. Y PUGNO, M. 2006. "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", en: *Revista Cepal N° 88*. Buenos Aires. pp. 89-107.

DATTOLA, S. 1983. *Istituzioni di diritto e tecnica doganale*. Milán: Giuffré.

DONNAN, H. Y WILSON, T. 1994. *Border Approaches: Anthropological Perspectives on Frontiers*. Lanham, University Press of America.

FERNÁNDEZ LALANNE, P. 1997. *Código Aduanero Comentado y Anotado*, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Depalma.

GÓMEZ SABAINI, J. C. Y MORÁN, D. 2012. *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 124. Santiago de Chile: CEPAL.

HART, K. 1970. "Small-scale entrepreneurs in Ghana and development planning", en: *Journal of Development Studies*. Londres.

HIRSCH, S. M. 1997. "Fronteras, organizaciones indígenas y construcción de las identidades: el caso de los guaraníes de la Argentina y Bolivia", en: *Fronteras, organizaciones indígenas y construcción de las identidades*. pp. 157-171.

MEDINA GARCÍA, E. 2006. "Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales", en: *Estudios Fronterizos*, 7(13): 9-27. Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.

OLIVEROS, L. 2002. "El concepto de la frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina". Documentos Informativos. CAN. Febrero.

PALAU VILADESAU, T. 1995. "Residencia y migración en la frontera paraguayo-argentina. El caso Formosa-Alberdi". Documento de Trabajo 70. Asunción: BASES-IS.

PERRY, G.; MALONEY, W.; ARIAS, O.; FAJNZYLBER, P.; MASON, A. Y SAAVEDRA CHANDUVI, J. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Banco Mundial.

RAMÍREZ, S. 2008. "Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances", en: *Estudios Políticos N° 32*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. pp. 135-169.

SCHNEIDER, F.; BUEHN, A. Y MONTENEGRO, C. 2010. "Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007". Policy Research Working Paper 5356. Banco Mundial. Julio.

UNCTAD - CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE CONFERENCIA Y DESARROLLO. 2006. *Informe de la Reunión de Expertos sobre soluciones de las TICS para Facilitar el comercio en las Fronteras y puertos*. Ginebra. 20 de noviembre.

URDANETA, A. 1999. "Colombia y Venezuela: fronteras convivencia y desarrollo", en: *Revista Aldea Mundo*, 4(7): 53-58. Cúcuta. Octubre.

ZALLES CUETO, A. 2002. "El enjambramiento cultural de los bolivianos en Argentina", en: *Nueva Sociedad, Democracia y política en América Latina* N° 178. Buenos Aires. pp. 89-103.

#### **Decretos, Leyes, Notas Externas y Resoluciones:**

"Decreto 1001/1982 - Poder Ejecutivo - Reglamentación de la Ley N° 22.415", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 27 de mayo.

"Decreto 855/1997 - Poder Ejecutivo - Establécese un régimen simplificado opcional de exportaciones que se realicen por las aduanas de Clorinda, La Quiaca y Posadas. Condiciones. Facultades a la Administración Federal de Ingresos Públicos", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 01/09/1997.

"Ley 12399/1938 - Poder Legislativo - Apruébase el convenio definitivo de límites entre la República Argentina y Bolivia firmado en la Paz el 09/07/1925", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 16/09/1938.

"Ley 22415/1981 - Poder Legislativo - Sanciónase el Código Aduanero que regirá en todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la Soberanía de la Nación Argentina , así como también en los enclaves constituidos a su favor", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 23/03/1981.

"Ley 25253/2000 - Poder Legislativo - Apruébase un Acuerdo suscrito con la República de Bolivia sobre Controles Integrados de Frontera", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 31/07/2000.

"Ley 25986/2004 - Poder Legislativo - Modificación de la Ley N° 22.415 y sus modificatorias. Servicio Aduanero. Modificación de la Ley N° 25.603. Comercio Exterior - Mercaderías Falsificadas. Otras disposiciones", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 05/01/2005.

"Nota Externa 67/2009 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Zona de Vigilancia Especial. Mercaderías de Alto Riesgo Fiscal. Dirección Regional Aduanera Salta - Resistencia", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 17/07/2009.

"Resolución 497/2009 - Ministerio del Interior - Denomínase a los Pasos de Frontera que nos vinculan con la República Oriental del Uruguay, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República de Bolivia, con el nombre del puerto o de la localidad limítrofe más cercana al mismo ...", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 18/05/2009.

"Resolución Gral. 1336/2002 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo de Exportación. Reglamentación de alcances", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 09/09/2002.

"Resolución Gral. 1696/2004 - Administración Federal de Ingresos Públicos. Exportaciones. Zonas de Frontera. Decreto N° 855/97. Aduanas de Clorinda, La Quiaca, Posadas e Iguazú. Régimen Simplificado Opcional de Exportaciones. Resolución N° 26, sus modificatorias y complementarias. Su modificación", en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 29/06/2004.

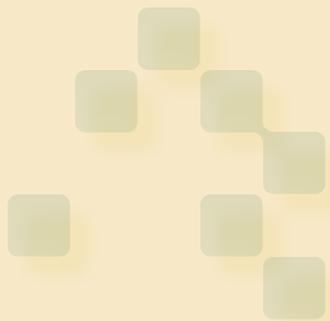
“Resolución Gral. 2216/2007 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Créase en el ámbito de la Dirección General de Aduanas, dependiente de esta Administración Federal, el ‘Sistema de Asientos de Alerta’. En dicho sistema podrán inscribirse en forma voluntaria y gratuita los titulares de marcas de fábrica o de comercio...”, en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 26/02/2007.

“Resolución Gral. 2599/2009 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Zona de Vigilancia Especial. Artículo 7° del Código Aduanero. Control de las mercaderías que ingresan, circulan y permanecen en ella. Resolución N° 697/86 (ANA) y sus modificatorias. Su sustitución”, en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 28/04/2009.

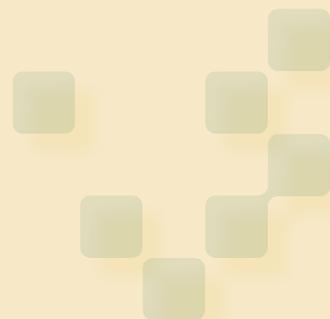
“Resolución Gral. 2928/2010 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Sistema Operadores Fronterizos Autorizados. Resolución General N° 2599. Norma complementaria”, en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 06/10/2010.

“Resolución Gral. 3341/2012 - Administración Federal de Ingresos Públicos - EXPORTACIONES. Equipos multidisciplinares de control. Su creación”, en: *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires. 30/05/2012.





# ENTREVISTAS





## OSCAR CAMACHO INOSTROZA (SAG)



*Médico Veterinario y Licenciado en Ciencias Pecuarias y Médico Veterinarias de la Universidad de Chile, con diplomaturas en: Gestión Ambiental Minero Industrial, Gerencia Pública, Protección de Alimentos, Estudios Políticos y Estratégicos, Política Comercial y Comercio Internacional Agropecuario. Profesional de extensa trayectoria en el sector público que ha ocupado distintos cargos de nivel directivo en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile desde 1987 a la fecha. Consultor internacional en materia de control fitozoosanitario en frontera y facilitación del comercio de productos silvoagropecuarios. Expositor y panelista en seminarios y talleres internacionales relacionados con el control fitozoosanitario en frontera.*

Desde hace más de cuarenta años, Chile ha venido aplicando una política económica de libre mercado con especial énfasis en el comercio internacional y con un fuerte acento en las exportaciones, incluidas las de productos silvoagropecuarios.\*

Esta política, caracterizada por una apertura comercial progresiva, consideró una rebaja unilateral de los aranceles de importación, así como mejoras en la vinculación e inserción internacional mediante la suscripción de tratados y acuerdos con un sinnúmero de países, (desde 1993 Chile ha firmado 22 acuerdos con 61 países). Asimismo en el ámbito regional, Chile ha tenido una activa participación en los esfuerzos desarrollados por los distintos esquemas regionales y subregionales (ALADI, MERCOSUR, CELAC, UNASUR) orientados a mejorar la integración entre los países de América Latina especialmente en lo relativo al comercio, además de una activa participación en las rondas de negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial del Comercio (GATT/OMC).

Una consecuencia de la apertura comercial ha sido el aumento sostenido de las importaciones de productos de origen silvícola y agropecuario provenientes de diversas regiones del mundo, lo que a su vez implica también un incremento del nivel de riesgo de ingreso de plagas de los vegetales y enfermedades de los animales al territorio chileno, que pueden poner en peligro el *status* fitozoosanitario y, por ende, su exitosa participación en el comercio internacional de productos silvoagropecuarios.

Para enfrentar este desafío, Chile cuenta con una institución del Estado, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), dedicada a mantener y mejorar la situación fito y zoonosanitaria chilena cuya creación data de la década de los años setenta.

A través de la acción permanente de esta institución, Chile ha capitalizado las ventajas comparativas que le provee su situación geográfica en lo referente a la ausencia de plagas y enfermedades.

La efectividad del sistema de bioseguridad implementado por el SAG, le ha permitido a Chile participar exitosamente en el comercio internacional desde una posición privilegiada en cuanto a su *status* fito y zoosanitario, lo que redundo en la mantención de importantes acuerdos comerciales y la apertura de nuevos y más exigentes mercados.

El reconocimiento internacional obtenido por el SAG, como garante del *status* sanitario chileno sumado a su posicionamiento interno, han incidido en el permanente respaldo otorgado por las autoridades nacionales, lo que se ha traducido en un incondicional y sostenido apoyo tanto en lo político y normativo, como en la asignación de recursos para su gestión.

Mediante una adecuada planificación y gestión, el SAG ha establecido procedimientos de control y certificación de productos silvoagropecuarios, tanto de importación como de exportación, que otorgan las garantías suficientes desde el punto de vista sanitario y la facilitación necesaria para mantener los niveles de competitividad a nivel interno y externo. En este ámbito, los procedimientos de resguardo sanitario aplicados están basados en la aplicación de la normativa técnica nacional e internacional, particularmente el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Los buenos resultados obtenidos en el accionar de los controles fitozoosanitarios aplicados en frontera tienen que ver con la aplicación de una política de Estado permanente que ha dado cabida a la elaboración y ejecución de una estrategia desarrollada en el tiempo. Algunos elementos claves de esta estrategia son, por ejemplo, el hecho de entregar su liderazgo a una institución dependiente del Estado, específicamente del Ministerio de Agricultura, como es el SAG, la cual además cuenta con una legislación que le otorga claras y amplias facultades de fiscalización, especialmente en la frontera. Estas facultades fiscalizadoras han sido aplicadas por una unidad dentro del Servicio Agrícola y Ganadero, cuyo accionar se ha regido por un plan estratégico, en el que se ha impuesto objetivos claros, con metas de corto, mediano y largo plazo, medibles a través de distintos tipos de indicadores, se levantaron procesos a través de un sistema de gestión de la calidad y se establecieron procedimientos e instrucciones de trabajo que son aplicados, supervisados y auditados de acuerdo a un plan preestablecido.

Para la aplicación de los procedimientos estandarizados de control fitozoosanitario en frontera, la unidad encargada ha sido dotada progresivamente con los recursos suficientes para desarrollar distintas líneas de acción que le permitan acercarse al mejor equilibrio entre la efectividad del control y la necesaria facilitación fronteriza. Para enfrentar este desafío, se ha trabajado de manera creciente con herramientas de control no intrusivo como son los equipos de inspección de equipajes basados en tecnología de rayos X y los equipos de la Brigada Canina SAG, sumados a programas de capacitación permanente de la dotación de inspectores destacados en la totalidad de puestos de control habilitados tanto en las fronteras terrestres, como en puertos y aeropuertos.

El nivel adecuado de protección de la condición fitozoosanitaria nacional, es determinado por las Divisiones Técnicas tanto de Protección Agrícola y Protección Pecuaria del SAG, basándose principalmente en la metodología de análisis de riesgo, y queda expresado en la gestión de control realizada en fronteras terrestres, aéreas y marítimas.

En consideración al *status* fitozoosanitario que ostenta Chile, que le ha permitido participar de manera exitosa en el comercio internacional de productos de origen animal y vegetal, la estrategia de control fitozoosanitario en frontera, contempla la inspección física del 100% de

los equipajes y medios de transporte aéreos, marítimos y terrestres, en tanto que para la carga atingente a la acción del Servicio que ingresa al país, el procedimiento considera la inspección documental y física del 100%, exceptuándose de esta última sólo aquellas cargas de origen vegetal que se encuentran en las categorías de riesgo bajo, de acuerdo a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).

La aplicación de esta rigurosa metodología de control, que además no debe constituirse en un obstáculo para el comercio, implica un alto grado de coordinación y gestión, así como una importante cantidad de recursos destinados a la operación y también a otros aspectos, como aquellos relacionados con la ciudadanía. En este sentido, el SAG ha venido desarrollando, en conjunto con las líneas de acción asociadas a la fiscalización, una estrategia comunicacional basada principalmente en campañas, que evolucionaron desde lo coercitivo a lo colaborativo, orientadas a formar conciencia en los usuarios del sistema sobre la importancia de proteger este patrimonio sanitario, informándoles sobre el peligro asociado al ingreso de productos de riesgo y solicitando su colaboración en esta tarea. Adicionalmente, se han dispuesto otras medidas disuasivas que pretenden desincentivar el ingreso clandestino de mercaderías de riesgo, como son la declaración jurada, mediante la cual todas las personas que ingresan al país declaran que no portan productos de riesgo y la aplicación de multas por montos importantes en caso de no declararlos.

En los últimos años, el análisis de los resultados de la aplicación de estas acciones ha demostrado su efectividad en cuanto a la colaboración de la ciudadanía, medida en la forma de efectuar su declaración jurada y también a través de la cuantía de las intercepciones de productos de riesgo en los puestos de control fronterizo.

Se visualiza como una oportunidad el logro de alianzas público-privadas en este ámbito ya que, si bien el Servicio le ha asignado una gran importancia durante largo tiempo a esta forma de trabajo asociativo con el sector privado a través del Fondo SAG, los proyectos que se llevan a cabo por esta vía han estado orientados a otras áreas como el apoyo de aspectos normativos y operativos en temas de sanidad animal y vegetal, y de protección de los recursos naturales renovables.

Para el caso del control fitozoosanitario de frontera, considerando el carácter fiscalizador de esta actividad, y los esquemas de trabajo que se han diseñado para llevarla a cabo, los espacios para asociatividad público-privada en los que se ha incursionado son sólo aquellos relacionados con aspectos comunicacionales, y en alguna medida, en el transporte y disposición de desechos de productos de riesgo fitozoosanitario procedentes del extranjero en medios de transporte marítimo.

Desde mi punto de vista, los principales desafíos que hoy enfrenta esta actividad de control para responder adecuadamente a la demandas del comercio internacional en cuanto a su efectividad y velocidad, tienen que ver fundamentalmente con la optimización de sus procesos y con las mejoras en la eficiencia a través del uso del análisis de riesgo, que a su vez implica mejoras en la captura, sistematización y análisis de la información generada en los puestos de control.

\* El artículo presentado utiliza como base el siguiente cuestionario:

- ¿Cuál es el objetivo del control fitozoosanitario en frontera y cómo se articula la estrategia del Departamento de Controles Fronterizos con el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC)?

- ¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia chilena en el control fitozoosanitario en frontera? ¿Cómo se ha logrado un balance entre facilitación fronteriza y controles eficientes? ¿Qué desafíos pendientes u oportunidades existen?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de adoptar principios de evaluación y gestión de riesgos en el control fronterizo del transporte de cargas (incluyendo la agilización de cargas de bajo riesgo y el escrutinio adicional de las de mayor riesgo, como también las inspecciones físicas al azar) en oposición a la inspección total de las cargas?
- ¿Cómo evolucionó la estrategia comunicacional del Servicio Agrícola y Ganadero de Chile en los pasos fronterizos y cuáles han sido los principales resultados?
- ¿Qué lecciones resaltaría de las alianzas público-privadas para el cumplimiento de normas y estándares fitosanitarios, como el "Fondo de Mejoramiento del Patrimonio" (conocido como Fondo SAG) o la contratación de laboratorios privados por parte del Servicio Nacional de Pesca de Chile?

Sobre lo consultado en cuanto a la experiencia de SERNAPESCA en la contratación de laboratorios privados, el autor no tiene información que le permita opinar fundadamente sobre esa experiencia.



## MARCELA ESPINOZA (DIFROL)



*Abogada y psicóloga, Magíster en Derecho Internacional. Es Jefe del Departamento de Aplicación Legislativa en la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. En el ámbito internacional, ha abordado diversas materias referidas a la integración física con los países vecinos y en marcos subregionales de América del Sur, participando en grupos de trabajo bilaterales y multilaterales. Integra la delegación chilena como Coordinadora Alternativa en las reuniones de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Consejo de Infraestructura y Planificación del UNASUR (COSIPLAN), entre otros. En el ámbito académico, se ha desempeñado como Profesora en la asignatura de Integración Física Regional en la Academia Diplomática de Chile (2004-2009).*



Video

La facilitación y modernización de pasos de frontera forma parte del Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). En este contexto:

- **¿Qué iniciativas y acciones pueden hacer avanzar esta agenda regional aprovechando la experiencia de América del Sur en materia de integración física?**

Es importante dar continuidad a los trabajos emprendidos por los países a través de diversos mecanismos bilaterales y multilaterales; ellos han ido convergiendo a soluciones similares, adaptadas a las realidades específicas, como es el caso de los modelos de control integrado de fronteras.

Para profundizar en el estudio de estas soluciones y sus resultados, necesitamos conocer las experiencias de otros Estados. No sólo las exitosas, sino las que han requerido ajustes o cambios. Todas aportan lecciones enriquecedoras.

Es útil contar también con un catastro de los pasos de frontera entre países de la región, de los acuerdos bilaterales o multilaterales para el control integrado de fronteras o sistemas similares, y comparar con los casos donde opera un sistema de control fronterizo tradicional. Interesa además, conocer experiencias donde se combine la preocupación por las condiciones geográficas, climáticas, de infraestructura de distintas fronteras, sus poblaciones aledañas y otros aspectos que definen sus particularidades y desafíos.

El intercambio de experiencias es una de las herramientas para conocer mejor la realidad regional, así como para generar nuevos conocimientos y actualizar los paradigmas que se han

ido generando en torno a modelos de funcionamiento, teniendo siempre presente que cada frontera tiene sus propias características y desafíos.

- **¿Qué obstáculos identifica para adoptar prácticas comunes a nivel regional en la gestión de los pasos?**

Existen desafíos naturales, como las condiciones geográficas donde se ubican los pasos fronterizos, y otros de naturaleza tecnológica y organizacionales. Por ejemplo, la distancia de la frontera de centros poblados obliga a considerar habitaciones para los funcionarios en los pasos fronterizos, lo que implica una nueva demanda de infraestructura y recursos. Por otra parte, el ambiente laboral debe cuidarse. La cercanía de centros poblados con el límite internacional, puede facilitar la gestión del paso y la vida de los funcionarios.

Por su parte, la falta de compatibilidad de las tecnologías es otro desafío que obliga a ocupar más personal en las tareas diarias de control fronterizo. Contar con tecnologías adecuadas y compatibles permite agilizar con certeza, los procesos, ahorrar recursos y disminuye la presión por más infraestructura. Es preciso evaluar realistamente, las necesidades tecnológicas y las posibilidades de satisfacerlas en el corto o mediano plazo.

Otro desafío que enfrentan las instituciones en el intento de generar una gestión integrada de las fronteras ha sido enfrentar los compromisos sin que se hayan aportado recursos suficientes para una gestión institucional enfocada al control integrado. Sucede que las decisiones políticas exigen respuestas más rápidas y el desafío es apoyar los acuerdos con las debidas programaciones y financiamientos, para solventar su implementación.

Los países deben trabajar coordinadamente los estándares tecnológicos mínimos de sus complejos fronterizos y adoptar sistemas de información compatibles para el buen funcionamiento de los pasos de frontera, sin olvidar que los estándares deben actualizarse regularmente. Las tareas diarias del control fronterizo requieren contar con permanente conexión a internet en un estándar que asegure la recepción de datos de los sistemas informáticos en forma inmediata y con comunicaciones telefónicas de larga distancia. El usuario sufre ante un funcionamiento con falencias. No se puede esperar agilidad en las tareas sin conectividad en todos los niveles.

- **¿La aplicación de estándares e indicadores de gestión a pasos de frontera puede ser una herramienta útil?**

Puede ser una herramienta útil, pero no es suficiente. Antes de establecer estándares e indicadores de gestión, conceptos que se tienden a asociar más a los resultados, ayudaría mucho revisar cuáles son los paradigmas considerados, definir en conjunto los principios rectores que deben orientar la gestión para obtener los resultados esperados. Disminuir los tiempos de demora, por ejemplo, no es el objetivo único de una buena gestión de las fronteras, pero suele ponerse el énfasis en este aspecto y crear expectativas que no se satisfarán. Una gestión eficiente de las fronteras debe adecuarse a las distintas realidades, buscando conciliar la agilización de los flujos del comercio y el turismo con la prevención de ilícitos internacionales. Bajo esta visión general, los principios de buena gestión de los pasos de frontera que acompañan la implementación de los controles integrados u otras fórmulas, aportan elementos de reflexión. Estos principios deben ser revisables conforme van evolucionando las capacidades y demandas, adecuando los procedimientos, recursos y tecnologías disponibles y los nuevos desafíos que los mismos usuarios van planteando.

La eficiencia en el control fronterizo se relaciona además con el cultivo de una cultura institucional común de buenas prácticas, a partir de un buen ambiente laboral y de una instancia coordinadora eficiente y reconocida por los servicios, que vaya evaluando los procedimientos permanentemente.

● **¿Cómo ha sido la evolución de la relación Argentina-Chile en materia de pasos de frontera? (Comités de Integración Argentina-Chile; Programa de Pasos de Frontera AR-CH; pasos priorizados; etc.)**

El camino recorrido por Chile y Argentina ha sido muy enriquecedor. Este esfuerzo sostenido no ha dejado de desafiar las capacidades e instituciones de ambos países. Las demandas y expectativas superan siempre la capacidad para abordar estos temas.

Una de las razones de esta afirmación es el hecho de que la mayor parte de los pasos fronterizos chileno-argentinos, se encuentran en zonas de difícil acceso, con condiciones climáticas adversas, y donde los complejos fronterizos se localizan en sectores aislados de la ruta.

En la zona central, el principal paso fronterizo entre Chile y Argentina y que recibe los principales flujos de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) hacia Chile, es el paso Sistema Cristo Redentor. Es un paso de alta cordillera con pronunciadas pendientes especialmente del lado chileno, lo que limita la capacidad de ampliación de la infraestructura, la transitabilidad invernal e incluso las comunicaciones, cuando es afectado por eventos climáticos. En la zona norte, tenemos pasos fronterizos en sectores altiplánicos también sujetos a eventos climáticos propios de esa zona, y en la zona sur, el clima y la compleja geografía acentúa el desafío, generando además mayores costos para el desarrollo de la infraestructura.

Por otra parte, el aumento de los intercambios en general, ha demandado nuevas fórmulas jurídicas, como procedimientos simplificados, junto con requerir de coordinaciones eficientes y profesionales.

El surgimiento de los diversos mecanismos de integración bilateral vigentes, se remonta a la década de los años ochenta. Desde entonces, el trabajo de ambos países ha sido intenso y sostenido.

Los Comités de Integración (antes, Comités de Frontera) han sido los foros que más han aportado a la coordinación del funcionamiento de los pasos fronterizos y brindan elementos de priorización en materia de infraestructura para la conectividad bilateral.

En cuanto a la habilitación administrativa de los pasos de frontera, un Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos suscrito en 1997, permitió ordenar los criterios de habilitación, incluyendo un listado de pasos fronterizos que ambos países daban por habilitados para el tráfico internacional, consensuando una misma categoría de habilitación en cada caso. De este modo, se logró definir de común acuerdo cuales pasos fronterizos se habilitarían con carácter permanente y cuales con carácter temporal (de uso estacional), definiendo además el procedimiento para autorizar ocasionalmente el uso de otros pasos no incluidos en el listado de pasos habilitados.

Por otra parte, el Grupo Técnico Mixto, creado en 1992, es el ámbito donde los organismos de Vialidad y las Cancillerías han llevado adelante un plan maestro de obras viales para 13 pasos fronterizos a los que ambos países acordaron dar carácter prioritario. Las obras consideradas han tenido un avance sostenido, se ha logrado concluir la mayoría de ellas, pero aún hay obras pendientes. Para los períodos venideros (entre 2010 y 2011) se hizo un

estudio binacional que analizó todas las posibilidades de conectividad en la frontera chileno argentina, con el fin de identificar, bajo un sistema de evaluación multicriterio, las conexiones que pueden ser consideradas en los planes de inversión, junto con las que ya se ejecutan. Con ello, se busca dirigir los planes de inversión poniendo de relieve otros factores además de los costos y de la demanda, criterios tradicionales, considerando también factores de desarrollo económico y social, sostenibilidad ambiental, potencialidades turísticas y complementariedad para un desarrollo local integrado, entre otros. Actualmente se trabaja en la generación de un nuevo Plan Maestro de obras viales que, aplicando estos criterios, permitirá incorporar a los programas de inversión, nuevos pasos fronterizos, cuya idoneidad para la conectividad bilateral surja de esos factores.

La transitabilidad invernal ha podido mejorar gracias a los grupos técnicos invernales de las respectivas direcciones de Vialidad, que se reúnen para planificar los planes de contingencia y coordinaciones a fin de enfrentar los eventos que afecten la transitabilidad de los pasos y evaluar, al final de cada período, los resultados de la gestión. Actualmente, se cuenta con un grupo invernal del norte, uno del centro, uno del sur y otro para la zona más austral.

El Tratado sobre Controles Integrados de Frontera (1997) ha permitido implementar un sistema integrado de gestión fronteriza, que para el usuario significa detenerse en un solo complejo fronterizo para hacer los trámites de salida del país de origen y de entrada al país de destino. Este es un avance importante, si bien su implementación ha sido difícil. Inicialmente se había esbozado el primer control integrado en un paso fronterizo de bajo flujo, para observar sus resultados y corregir los procesos; pero las realidades y demandas llevaron a decidir el comienzo por el paso Sistema Cristo Redentor, donde las condiciones climáticas y de infraestructura plantean un desafío no menor.

Por este motivo, el primer esfuerzo debió ser suspendido y retornar al control integrado una vez subsanados algunos déficits y procesos. Ello permitió obtener una experiencia muy valiosa, sobre todo en relación al factor humano involucrado en este proceso, donde el funcionario debe adaptarse a una nueva convivencia, nuevos desafíos tecnológicos y otras necesidades. Esta experiencia permitió reanudar el control integrado en el paso Cristo Redentor para pasajeros, y años después, implementar este sistema al control de cargas y extender la aplicación del Tratado a otros pasos fronterizos.

- **¿Cuáles son los principales logros y desafíos pendientes en materia de conectividad?**

Cuando se habla de conectividad territorial y planes de desarrollo regional integrado, la idea de un corredor bioceánico es uno de los conceptos que más difusión e interés ha despertado en las diversas instancias de gestión en los países, pues se incorpora la visión local de una provincia, región o departamento y sus aspiraciones de desarrollo en un plan que trasciende las fronteras y las decisiones internas de los países. Este concepto, acuñado en la década de los años noventa y que a partir de 2000 se integra a una visión más amplia, la de los Ejes de Integración y Desarrollo, ha llevado a mirar los respectivos planes de desarrollo de infraestructura con una perspectiva de conjunto, poniendo en valor cada proyecto como parte de un gran plan de desarrollo e integración.

Independientemente del grado de avance de las obras, el hecho de haber identificado las áreas territoriales de interés en cada Eje como un conjunto que tiene identidad propia, trascendiendo los conceptos nacionales, ha permitido reforzar la visión descentralizada del desarrollo en cada país y fortalecer la presencia internacional de las unidades territoriales subnacionales. Este proceso ha tenido la virtud de no pretender reemplazar los mecanismos

y acuerdos bilaterales o subregionales preexistentes y la flexibilidad de reunir los esfuerzos bajo principios comunes, manteniendo y respetando las diversidades dentro del colectivo de la región. A 10 años del inicio del plan de acción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), los países cuentan con una cartera de proyectos consensuada con diverso grado de avance y dentro de ella, con una agenda prioritaria de proyectos seleccionados por su mayor representatividad y potencial integrador.

En apoyo al desarrollo de la infraestructura, el marco de IIRSA ha permitido generar conocimiento y metodologías para la evaluación de proyectos bajo conceptos que fueron evolucionando junto con la visión de los países, incorporando de manera importante las factibilidades sociales y ambientales a los criterios técnicos de selección.

Las limitaciones en la capacidad de financiamiento de algunos países ha sido un tema que, pese a los esfuerzos, no se ha podido resolver y se ha propuesto se profundice en la búsqueda de nuevos modelos que permitan dar agilidad y flexibilidad a los sistemas de crédito y también explorar mecanismos de solidaridad.

Aparte del desarrollo de una plataforma logística integrada y eficiente, es necesario crear las condiciones para un acceso efectivo a su uso en condiciones equitativas y de reciprocidad, para que las obras de conectividad no se limiten a ser meros corredores de transporte, sino que sirvan también para integrar a las poblaciones fronterizas a la red de servicios básicos, salud, educación y desarrollo, sin afectar su identidad. En este plano, los Procesos Sectoriales de IIRSA también han explorado algunas áreas de interés, como la optimización del funcionamiento de los pasos de frontera, la generación de metodologías para la evaluación de proyectos con enfoque social y ambiental, o la integración productiva, entre otros.

En el COSIPLAN se ha logrado despertar un mayor compromiso en el impulso de iniciativas emprendedoras y también en abordar materias igualmente importantes, como el transporte, la energía, la generación de información geográfica regional, y por cierto, el financiamiento. Aquí tenemos tareas pendientes.

En relación a los pasos fronterizos, uno de los aprendizajes ha sido la necesidad de crear una cultura institucional común, lo que no es fácil de articular, pero puede lograrse con un permanente apoyo desde las Cancillerías y con un énfasis permanente en la coordinación entre los servicios y una clara definición de los roles que cada funcionario debe cumplir en el paso fronterizo: quiénes deben tomar las decisiones frente a las contingencias y cuáles deben ser los procedimientos a seguir en cada caso.

- **¿Cuál es la importancia de los pasos Cristo Redentor y Túnel Binacional de Agua Negra (ambos forman parte de la API) para la conectividad regional y cómo están avanzando?**

El paso Sistema Cristo Redentor es el principal paso fronterizo entre Chile y Argentina, y también el nodo vial al cual convergen los flujos de los países del MERCOSUR hacia el Pacífico. Esto significa un doble compromiso para mejorar las condiciones del transporte internacional terrestre y el movimiento de personas, durante todo el año. Se ha definido en el largo plazo también, un interés en generar una plataforma logística funcional al intercambio entre los países de esta subregión, y, de éstos, con los mercados externos al otro lado del Pacífico.

El crecimiento de la oferta portuaria en la Región de Valparaíso y de la conectividad vial no se ha detenido; pero aún es mucho lo que queda por hacer. En Chile, se han hecho obras para

desviar los flujos del transporte de las ciudades, generando una conectividad vial más amigable con el entorno social y también más expedita para el usuario. Se construirá un nuevo complejo fronterizo que reemplazará el de Libertadores, donde habrá espacios segregados en tres niveles, para la atención diferenciada de vehículos particulares, buses y camiones, considerando una trifurcación de la ruta, creando accesos separados y también estacionamientos diferenciados. Argentina, por su parte, contempla obras de ampliación y mejoramiento de sus respectivos complejos fronterizos, todo ello, en el marco de un estudio binacional de optimización desarrollado con asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del proceso Sectorial de Pasos de Frontera de IIRSA. En cuanto a su implementación, también se está solicitando una consultoría en similares términos, para establecer el Sistema de Control de Gestión del paso, lo que también es parte de la solución sistémica entregada por el señalado estudio de optimización. Ello permitirá decidir sobre las vulnerabilidades que presenta este paso fronterizo y la distancia que media entre cada complejo fronterizo y la frontera, en especial el complejo argentino de Uspallata, donde además hay poblados en el tramo intermedio que ofrecen oportunidades de desvío al usuario que ya se ha controlado.

En cuanto al paso de Agua Negra, que conecta la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan, se trata de una conexión complementaria al de Cristo Redentor en el Eje MERCOSUR-Chile. Su principal interés es el intercambio entre San Juan y la Región de Coquimbo, y en toda la zona detrás de San Juan. Está contemplado en el Plan Maestro de Inversiones Viales para los Pasos Priorizados iniciado en 1996, con obras en ejecución para mejorar las rutas de acceso. Se estudia en el ámbito de una Entidad Binacional, un proyecto para la construcción de un túnel que bajaría la altura del cruce de frontera, para dar mejores condiciones de tránsito. Actualmente este paso está habilitado con carácter permanente, pero su uso es estacional, debido a que no tiene transitabilidad invernal.

- **¿Cuál es la visión de su país sobre la gestión de los pasos de frontera y su impacto en la competitividad?**

Chile se proyecta como un país de servicios, capaz de ofrecer una plataforma logística, de transporte, comunicaciones y portuaria. Es también un país exportador, entre otros bienes, de productos silvoagropecuarios. La competitividad del país está vinculada a la calidad de los servicios y de la logística, así como de la mantención de un perfil de bajo riesgo. Además, diversos tratados comerciales y de asociación, ponen acento en la necesidad de velar por ciertos estándares técnicos, normativos, ambientales y de seguridad, entre otros aspectos.

El control integrado de fronteras es parte entonces, de los instrumentos con los que se busca ofrecer soluciones a los pasos de frontera. Se pretende agilizar los tráficósin desatender las necesidades de eficacia propias del ejercicio de las competencias de los Estados, la protección del patrimonio fitozoosanitario y, en general, el mantenimiento de los estándares de calidad y seguridad deseados.

- **¿Qué tipo de acciones de los organismos regionales y multinacionales contribuirían a apoyar la facilitación fronteriza?**

Los organismos regionales han colaborado de manera importante a través de la cooperación técnica; ello ha permitido a muchos países contar con estudios independientes que orientan las decisiones en relación al ordenamiento de los pasos fronterizos o el desarrollo de infraestructura, y de qué forma introducir tecnologías apropiadas en los procesos de control.

En la etapa actual, se hace necesario dar seguimiento a las iniciativas emprendidas y acompañar a los países en su implementación, lo que también incluye los mecanismos para que las instituciones cuenten en el orden interno con información clara de los recursos necesarios para llevar a cabo las obras y proyectos de optimización fronteriza.

Hasta ahora se ha recogido una experiencia valiosa en cuanto a las ventajas de un modelo de gestión flexible y adaptable a la diversidad existente en la región, que parta de ciertos estándares técnicos en lo relativo a tecnologías de información y comunicaciones, y con claridad para evaluar los costos involucrados. Se propone generar mecanismos multilaterales que propicien un mayor compromiso de las instancias políticas, a fin de que los acuerdos vayan acompañados de las partidas presupuestarias requeridas para implementar las iniciativas que se promueven. Para lograr estas decisiones, puede ayudar que las instituciones cuenten con estudios, metodologías y capacitaciones, que permitan obtener previamente una valoración de los costos de establecimiento de controles integrados y las demás medidas de modernización de la gestión fronteriza a adoptar.

- **¿Cuáles considera que son las ventajas y desventajas de concesionar la gestión de los pasos de frontera al sector privado?**

En la visión de las instituciones chilenas, el control fronterizo es una función que no admite la delegación en entidades privadas, si bien puede considerarse el aporte privado en la gestión administrativa de la infraestructura y servicios logísticos. La ventaja sería aportar mejor logística e introducir elementos de eficiencia en la gestión administrativa del complejo fronterizo y demás instalaciones asociadas. Probablemente, esto llevará a mejorar los estándares de comodidad y tecnológicos para los funcionarios y el usuario, y particularmente la sensación del funcionario de contar con iguales condiciones de trabajo.

Un principio importante y válido para cualquier tipo de paso fronterizo, es la exclusión de toda actividad ajena al control fronterizo dentro del espacio del control integrado, excepto aquéllos que sean imprescindibles para atender a los funcionarios o eventualmente, a los pasajeros (cambio de moneda, toma de seguros obligatorios, pago de tasas). Se debe disuadir la introducción de otras actividades a fin de no prolongar injustificadamente la permanencia del usuario en dicho espacio, evitando congestiones y lentitud en la atención.

Hay actividades privadas que podrían ayudar a la celeridad del control fronterizo y a prevenir infracciones por desconocimiento del usuario de procesos, fuera del área de control integrado. Por ejemplo, una estación de multiservicios en las cercanías del complejo, pero fuera de éste y con los correspondientes desvíos de ruta, para evitar confusiones o congestiones. Pueden además, adelantarse procesos, como el llenado de formularios, realizar consultas, cambio de moneda, giros automáticos, entre otros, de modo que el usuario que necesite de esos servicios llegue al complejo debidamente preparado. Ello contribuiría a reducir los tiempos de permanencia del usuario en el complejo, y de ocupación de estacionamiento, así como agilizar el flujo general.

- **¿Qué condiciones son necesarias para que la gestión de un paso de frontera se realice a través de una alianza público-privada?**

A través de dos elementos principales:

- En el proceso de incorporación de tecnologías de apoyo a los servicios que permitan reducir la necesidad o dependencia de los controles directos y exhaustivo, y
- Respecto de la posibilidad de incorporar elementos de coordinación, donde el rol privado es esencial. Las instituciones han creado diversos mecanismos de apoyo e información al usuario, y todavía se puede avanzar en una mayor comunicación y cooperación. En la medida en que el usuario comprenda que puede transformarse en un agente de colaboración y que ello lo beneficia, se puede dar un paso sustantivo en la gestión fronteriza.

La incorporación de nuevas tecnologías al control fronterizo debe considerar al usuario como un agente proactivo y agilizador de los procesos. El usuario frecuente suele tener una mayor cultura respecto de los trámites implicados en el control fronterizo, sobre todo el transportista. Como ejemplo, se han hecho avances en la generación de formularios electrónicos que permiten adelantar trámites aduaneros. También podría ser útil en el futuro que el usuario adelante su información para agilizar el control migratorio, si creamos un sistema de prechequeo en línea y confiable.

Igualmente conviene generar un canal directo de comunicación y de fácil acceso entre el usuario y las instituciones competentes de control fronterizo, donde se puedan plantear dudas, solicitudes, sugerencias y hacer denuncias ante riesgos de tratos arbitrarios.

Otra forma de colaboración público-privada puede darse en seminarios, jornadas de capacitación y encuentros con representantes sectoriales, donde se aborden temas de interés relacionados con el tránsito fronterizo, tales como la seguridad vial y específicamente la seguridad del transporte, la transitabilidad invernal, los trámites electrónicos, entre otros. La educación al usuario es una tarea de las instituciones, pero debe desarrollarse en forma coordinada con los representantes sectoriales y recurrir a herramientas innovadoras.

El exportador o importador es un actor que no está presente directamente en el proceso, pero es un usuario del mismo, y puede involucrarse de manera colaborativa.

En cuanto a otros actores privados, hay espacio para la contribución de empresas en la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura o también en su financiamiento. Existen modelos teóricos de concesionamiento privado de las obras de interés público que aportan lecciones en esta materia. El intercambio de experiencias entre los países debe intensificarse para apoyar las iniciativas y abrir nuevas oportunidades para el desarrollo de la conectividad regional.

En cuanto al concesionamiento de la infraestructura de los pasos fronterizos, se postula una distinción entre la infraestructura vial y los complejos fronterizos. Respecto a las rutas de acceso, su concesionamiento no generaría complejidades para un país que decida su construcción y operación recurriendo a esa figura, en la medida en que es posible una gestión integral bajo estándares comunes, con contratos administrados con los organismos públicos de cada país.

En cuanto a la infraestructura del complejo fronterizo, un control integrado, que no genera ingresos, hace más difícil concebir la gestión directa de una entidad privada, independientemente de la modalidad de control que se aplique. Por esto, es lo más aconsejable que sea el país sede quien se encargue de la concesión, sin embargo, no se trataría de una concesión privada que genere recaudación, sino de un contrato subsidiado. Esta fórmula consistente en la administración por un ente independiente de las instituciones, tendría que ser identificada como ajena también a las partes. Ello podría facilitar que se generen condiciones de igualdad en la distribución de los espacios y los recursos. Sin embargo, podría hacer más complejo el proceso

de tomas de decisiones, ya que los aspectos prácticos del funcionamiento y administración de la infraestructura y los servicios asociados a ello inciden en las funciones de control.

Como se mencionó en el punto anterior, otras actividades privadas que no estén directamente en el complejo, sino en sus inmediaciones, podrían combinarse con algunos servicios concesionados, como sería el caso, por ejemplo, de estaciones multiservicios que se instalen en predios fiscales, bajo concesionamiento, ubicados de modo que no afecten el flujo. Es una posibilidad que para algunos pasos podría apoyar a dar más eficiencia al proceso de control, en la medida en que se haga cargo de aquellas actividades que suelen realizar los usuarios en el mismo complejo y que son ajenas al control.

Esto puede tener sentido en pasos fronterizos de mucho flujo donde el usuario aprovecha su estadía en el complejo -y el estacionamiento- para usar los servicios higiénicos, alimentarse, descansar, hacer consultas, o bien solucionar asuntos que tienen que ver con pagos de tarifas u otros requisitos de salida o ingreso al país y que no fueron debidamente asumidos antes de emprender el viaje. Si la estación multiservicio además de ofrecer servicios higiénicos, de restaurante, internet, cambio de moneda y otras actividades privadas, incluye también espacios para pequeñas oficinas de informaciones y módulos de auto atención, que atiendan consultas y se adelanten trámites en línea, la reducción de casos de incumplimiento de normas o requisitos, atrasos, entre otras manifestaciones, por estas causas o por uso abusivo del espacio del control integrado ayudaría, a descongestionar y a agilizar los procesos.

- **¿Qué medidas de política pública pueden implementarse para el desarrollo económico, social y ambiental en las áreas transfronterizas?**

En cada frontera encontramos realidades donde se combina una historia, una cultura, un modo de vida y de producción. A nosotros nos corresponde aportar en aquellas decisiones que fortalecen la integración en coordinación con los organismos regionales y nacionales, así como con el país vecino. Las políticas públicas deben incorporar, si no lo han hecho, el objetivo de la conectividad, la provisión de servicios y la implantación o radicación de actividades permanentes con una visión de conjunto. Los pasos fronterizos son instrumentos para ese fin, tanto en los grandes ejes de interconexión, como en aquellos casos donde el impacto es local o vecinal, dada la poca densidad poblacional y el aislamiento de localidades.

Respondiendo a la pregunta sobre los aspectos sociales a considerar en las políticas públicas referidas a las poblaciones de las áreas limítrofes, en el contexto de la gestión integral de fronteras, tenemos que prevenir el fenómeno donde se asocie frontera con vulnerabilidad y pobreza. Así como la calidad y sustentabilidad ambiental de una obra de infraestructura es principalmente tarea de sus ejecutores y de quienes fiscalizan y dan las autorizaciones, su viabilidad social es tarea de un conjunto de actores mucho mayor, donde el aporte de las autoridades locales y las propias comunidades son fundamentales.

Un paso fronterizo es un nodo que articula un corredor vial, pero más allá de cumplir objetivos de desarrollo regional, hay aspectos socio-económicos del entorno inmediato involucrados. El corredor busca especialmente ser funcional a los flujos de transporte, de turismo o comercio, todos los cuales van a impactar de diferentes modos a las poblaciones asociadas. Se sabe que los efectos del tráfico internacional pueden ser positivos y también negativos, dependiendo de su integración con el modelo socio-económico interno y la armonización con el entorno y las formas en que se desarrollan las actividades internas dentro de las localidades que son recorridas por un corredor.

Estos procesos deben atender a las características actuales de las comunidades, así como las tendencias que presentan y su perspectiva de desarrollo. Para ello, no basta con la socialización de las iniciativas y el anuncio de medidas de mitigación, si esos procesos no se ajustan en la práctica a la realidad de cada población. En este tema, es necesario profundizar en la realidad de comunidades similares y en la experiencia del contacto directo con los habitantes de las localidades, aunque no sean interlocutores formales.

Sin perjuicio de este ejercicio, hay criterios técnicos que deben primar. Por ejemplo, si se desarrolla una carretera que atraviesa territorios prácticamente despoblados, donde sólo se encuentra una comunidad de fuerte sello local, indígena u otro, ella podría solicitar en ciertos casos, que una ruta no se aleje de su centro de operaciones y comercio, y que se evite un aislamiento involuntario que la incomunique con los potenciales clientes, pero es tarea de los técnicos concebir el diseño de modo que esta conectividad sea provechosa pero, respetando el entorno social y evitando los impactos negativos.

La tarea de integrar a las comunidades fronterizas a los beneficios de un eje de interconexión o un paso fronterizo, puede encontrar detractores. Sabemos que en las fronteras se dan prácticas informales en algunos casos, o se facilita la comisión de ilícitos por falta de supervisión y de integración a actividades productivas. Este es un fenómeno a considerar en un proceso de planificación, pero claramente no es consecuencia del desarrollo de rutas o pasos fronterizos, sino de la necesidad de un fortalecimiento de las poblaciones fronterizas en sus capacidades productivas bajo una identidad propia.

Por otra parte, ante un emprendimiento empresarial que genere beneficios económicos, puede contribuir a realizar acciones de mitigación social y ambiental y tiene el deber social de hacerlo, considerando que esa empresa se beneficiará de utilidades generadas en un entorno productivo, cohesionado y que ofrece bienes demandados por la sociedad. El desarrollo de un corredor o la apertura de una frontera, en cambio, generan intereses públicos, no hay necesariamente recaudaciones ni utilidades, aunque genera también bienes inmateriales para las personas y sus emprendimientos. Interesa además que se den en un ambiente de desarrollo sustentable y socialmente "saludable". En este aspecto, los países se rigen por ciertos estándares de sustentabilidad social, pero aún hay un espacio para avanzar en desarrollar políticas públicas para las comunidades fronterizas.

De algún modo nuestros países, que han venido cooperando en marcos regionales y subregionales, están mirando el desarrollo de sus zonas fronterizas como oportunidades de integración y cooperación, así como de poner en práctica políticas locales más eficientes. Por esta razón, los foros de integración y cooperación fronteriza generalmente contemplan este tipo de agenda. Hay todavía un camino que recorrer para generar modelos de gestión fronteriza que integren de forma coherente el factor social a los proyectos de infraestructura.

Uno de los desafíos que no se han resuelto plenamente en la gestión integrada de fronteras, es la necesidad de encontrar modelos amigables con cada realidad, y su entorno social más inmediato, lo que requiere una intensificación del intercambio de experiencias, y una apertura a admitir las barreras naturales que existen en el funcionamiento de organismos públicos en circunstancias confinadas.

Para abordar responsablemente este tema, se propone la participación de autoridades y representantes locales a nivel de municipios o juntas de vecinos, de modo que también deben ser parte activa en la generación de esquemas de desarrollo y cooperación.

Igualmente es útil una mirada profunda y de detalle a las potenciales complementariedades de los pueblos fronterizos, considerando la integración productiva desde su verdadera dimensión, valorando los micro-emprendimientos, los intercambios y la provisión de servicios que estén a su alcance. Al explorar posibles encadenamientos productivos en las comunidades fronterizas, debemos poner el foco en la identidad local de su población y en su entorno, más que en las cifras. El sentido de la integración productiva a esta escala, no es la generación de riquezas significativas para la macroregión, sino rescatar el enorme valor de las actividades que estas poblaciones pueden desarrollar en el entorno fronterizo, lo que no requiere de recursos sobredimensionados.

Es importante reflexionar sobre lo que realmente puede requerir una comunidad fronteriza, respetando (o rescatando) su identidad y su escala natural. Emprendimientos y servicios básicos existentes a uno y otro lado de la frontera, contribuyen a identificar complementariedades, en diversas áreas como educación, salud, energía, producción, necesarios para su sustento diario y mejor calidad de vida.

El aislamiento de las zonas de frontera como un hecho insuperable, no tiene las características de las cuales se habló en el pasado. Actualmente, son otros los temas que requieren atención de los gobiernos, como lo revelan los temas de la instalación y gestión de pasos y complejos fronterizos. El esfuerzo de dotar a estos establecimientos de energía y servicios básicos, ha enseñado el valor de buscar soluciones en un ambiente aislado, eficiente y sostenible en el tiempo. Son en cierto modo, “proyectos isla”, donde en algunos casos ya se dota de energía autónoma (convencional o no convencional, solar + eólica) a puntos de atención fronteriza.

Soluciones similares pueden analizarse para los poblados cercanos a la frontera, que por su aislamiento, no tienen posibilidades de conectarse a las grandes redes de suministro energético.

Nuestros países pueden todavía ensayar mecanismos para lograr estos objetivos y continuar aprendiendo de la experiencia de otros países y en particular de la propia región.





## VIVIANA LÓPEZ (DIAN)

*Abogada, especialista en Derecho administrativo. Actualmente es Asesora del Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en materia aduanera, acreditada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como especialista en Operador Económico Autorizado y en procesos de modernización de aduanas. Co-facilitadora de los talleres de liderazgo y desarrollo de habilidades gerenciales de la OMA, tutora del módulo “el OEA como instrumento de Gestión Coordinada de Frontera y de integración regional y global de los mercados” del curso OEA-BID. Ha representado a Colombia en negociaciones de tratados de libre comercio, en la redacción y modificación de la normatividad aduanera en su país y en los procesos de conceptualización para la sistematización de los procesos aduaneros. Lideró también la implementación y puesta en marcha del Operador Económico Autorizado en su país.*



### ● ¿En qué consiste el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) y para qué sirve?

El programa de Operador Económico Autorizado (OEA) es una figura impulsada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), a través del Marco para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, instrumento que se convierte en fundamental para la consolidación de una aduana moderna, y que pretende con este programa de carácter voluntario y gratuito, la construcción de alianzas público-privadas, para fortalecer la seguridad de la cadena logística a través de estándares internacionales con el fin de promover un comercio ágil y seguro.

Esto significa que las Aduanas del Siglo XXI, han comprendido que tener alianzas con el sector privado se constituye en una herramienta fundamental para cumplir con los objetivos que demanda el comercio global. Tener de aliados a aquellos actores que demuestran altos niveles de cumplimiento en sus obligaciones, así como responsabilidad y cuidado con la seguridad en su cadena de suministro, permite que las autoridades puedan ofrecerles un tratamiento más ágil y expedito en sus operaciones, de manera que las aduanas realmente promuevan la competitividad de sus países en los mercados internacionales y puedan enfocar sus esfuerzos a controlar aquellas actividades identificadas como riesgosas.

Así las cosas, el OEA se convierte en un excelente instrumento para que las Aduanas empiecen a entender que estas alianzas resultan eficaces para promover el comercio lícito en un entorno seguro para la cadena logística.

- **¿Quién certifica y quienes pueden ser certificados como OEA?**

El instrumento está concebido para que sean las Administraciones Aduaneras las que, en desarrollo de sus competencias y de acuerdo con los nuevos roles que vienen adquiriendo como promotoras de la seguridad de la cadena logística en el comercio del Siglo XXI, sean precisamente las llamadas a realizar el proceso de certificación o autorización de los OEAs.

Es claro que éste es un nuevo papel que están asumiendo las aduanas y, por ello, su proceso de construcción se viene desarrollando de manera progresiva, teniendo en cuenta las prácticas internacionales de los países más avanzados.

Los programas del OEA pretenden alcanzar una mayor seguridad del comercio global y en él intervienen diferentes tipos de usuarios: el exportador, el puerto, el transportador, el agente de carga, el agente de aduanas, el importador, entre otros. Teniendo en cuenta que todos ellos, tienen un papel determinante en la seguridad de la cadena de suministro, en teoría podrían -en algún momento- llegar a ser OEAs. No obstante, la implementación de los programas a nivel internacional se ha realizado de manera progresiva, es decir que los países han empezado sus procesos de implementación por un tipo de usuario, definido de acuerdo a sus prioridades, por ejemplo, los exportadores o los importadores, para luego sí paulatinamente, continuar involucrando en los programas a los demás integrantes de la cadena de suministro, en la medida de sus capacidades operativas y de acuerdo con las prioridades de los países.

- **¿De qué manera el OEA articula y equilibra las funciones de control y de facilitación del comercio propias de la Aduana?**

El OEA es el instrumento perfecto para lograr esta articulación. Las aduanas tienen diferentes áreas que se dedican unas, a los procesos de trámites y servicios, y otras, a los procesos de control aduanero. Generalmente, estas áreas trabajan enfocadas en su objetivo y no se hablan entre ellas. El OEA logra e invita a articular el control y la facilitación, con el argumento básico del que dé seguridad, se le otorga la facilitación, convirtiéndose así en las dos caras de la misma moneda (una es consecuencia de la otra y subsisten siempre y cuando vayan de la mano).

Su implementación ha generado una reflexión a nivel interno en las administraciones aduaneras, que llama a trabajar conjuntamente los temas de servicio y control. A nivel institucional se trata de alcanzar objetivos que son complementarios dentro del ámbito de las Aduanas modernas y, por lo tanto, se debe trabajar de manera integral y coordinada. En esa línea, se ha empezado a trabajar en esquemas de gestión de riesgos efectivos, que permitan facilitar el comercio legítimo de OEA's y controlar de manera responsable los cargamentos de alto riesgo apuntando a un esquema de gestión de cumplimiento.

- **¿Cómo está vinculado el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) con el concepto de Gestión Coordinada de Fronteras?**

El OEA es un muy buen ejemplo para el fortalecimiento de la Gestión Coordinada en Fronteras, ya que convoca de manera dinámica a todas las entidades que participan en el control de ingreso y salida de mercancías de un país, ya que todas ellas, de alguna manera, son responsables de la seguridad de la cadena logística.

Los programas del OEA invitan a unir esfuerzos, experiencias y experticias para lograr tener usuarios OEAs realmente íntegros que respondan no sólo en los aspectos netamente aduaneros, sino también sanitarios, de lucha contra las drogas, protección del medio ambiente, entre otros, y con ello a asegurar la cadena logística de manera integral. En la región de América Latina y el Caribe (ALC), las competencias de los controles al comercio internacional están divididas en diferentes entidades y esto hace que se genere la necesidad de trabajar coordinadamente con las entidades de gobierno competentes.

Si bien, ésta no es tarea fácil, sí es fundamental para lograr promover programas de gobierno que cumplan realmente con las expectativas del sector privado y que redunden en claros beneficios para el país. Entonces, ésta es otra alianza a la que invita y promueve el OEA, la alianza entre las entidades de gobierno alrededor de la seguridad y facilitación del comercio internacional, sustancial para el progreso de un país.

- **¿Qué beneficios (medidas de facilitación) están incluidos en los programas de OEA y que pueden resultar provechosas para el sector privado en los pasos de frontera?**

Se puede hablar de beneficios OEA desde diferentes ópticas. Podemos empezar por verlos desde el punto de vista netamente operativo, donde se han identificado a nivel internacional algunos, referentes a disminución en las inspecciones físicas, realización de inspecciones en fábrica, creación de carriles rápidos en los pasos de frontera para empresas de transporte OEA, establecimiento de oficiales de operaciones para atender consultas de manera permanente, disminución en el monto de garantías constituidas ante la aduana, entre otros. Todos ellos ayudan de manera importante a la reducción de costos y tiempos en las operaciones para las empresas. Los diferentes países, de acuerdo a sus propias realidades, establecen beneficios específicos que resuelven problemáticas propias.

Existen otros beneficios, que en principio pueden no percibirse de manera tangible y directa, pero que en el fondo constituyen la esencia del OEA, y que en el mediano plazo se convierten en sustanciales y trascendentales para el fortalecimiento de las relaciones (alianzas) entre las aduanas y demás organismos de control con el sector privado. Se trata de una nueva visión de las aduanas frente a su relación con los usuarios del comercio exterior, en donde se promueve la construcción de confianza público-privada, no sólo para obtener beneficios sino para crear estrategias que coadyuven a fortalecer la seguridad de la cadena logística, y también a generar relaciones constructivas en otras áreas indispensables para el desarrollo del comercio.

Asimismo, el compartir responsabilidades y otorgar beneficios de manera integral por parte de las diferentes autoridades de gobierno (agricultura, salud, policía, migración, etc.), genera beneficios transversales para los operadores, en donde claramente se evidencia que se está trabajando de manera armónica como país y, por lo tanto, las decisiones son sostenibles en el tiempo, en la medida que benefician a todos los participantes del programa.

Adicionalmente, y como consecuencia a que en base al programa se pueden generar alianzas a nivel internacional con países que cuenten también con programas OEA mediante la subscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, se consigue que los beneficios se otorguen en origen y destino de las mercancías, fomentando la competitividad real en los países, no sólo por la disminución de costos y tiempos, sino por la apertura de escenarios para realizar nuevos negocios, al contar con el sello de calidad de OEA.

- **¿Cuál es el grado de avance de la región de América Latina y Caribe en materia de OEA?**

En los últimos años, la Región ha venido trabajando de manera juiciosa en la implementación de programas OEA. No ha sido tarea fácil: el reto para los países de la región es mayor porque están expuestos a atender muchas otras prioridades, y aquellos que deciden asumir el desarrollo de sus programas, lo hacen con el convencimiento de que quieren cambiar la forma de “pensar” de las aduanas, y esto es un avance significativo en términos de compromiso con alcanzar los estándares de una aduana moderna.

Ya existen 9 programas OEA en la región (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay), los cuales han venido fortaleciéndose de manera paulatina con el apoyo de la OMA, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de algunas aduanas con mayor experiencia en el tema como Estados Unidos, España y otras aduanas más de la Unión Europea y Corea. Contamos con 400 empresas certificadas OEA y un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo entre Corea y México. Aunque se están dando pasos importantes en el proceso de implementación, hace falta tener más usuarios certificados OEA, que son muy pocos aún, y hay que trabajar decididamente en ello, ya que los usuarios son el corazón del programa y los que verdaderamente lo convierten en una realidad.

Gracias al apoyo del BID y de la OMA, se ha generado la Red OEA, lo que ha permitido la construcción de alianzas entre las aduanas de la región a través del intercambio de conocimientos y de compartir las dificultades, lo que definitivamente ayuda a fortalecer de manera sincera los programas nacionales y la implementación real de una estrategia regional, en los términos en que fue aprobada por los Directores de Aduanas de la Región, en abril de 2013, para promover programas compatibles y sostenibles a nivel regional, que realmente respondan a los objetivos de la facilitación y la seguridad en la cadena logística.

- **¿Qué desafíos tiene la Región y que oportunidades se pueden generar a corto y mediano plazo para el programa y las empresas parte del programa OEA?**

Los desafíos son todos, porque si bien se han dado pasos importantes y determinantes, la región debe trabajar sin descanso para que este proyecto, en el que ya muchos creen, forme parte de la cultura de toda la región y sea internalizado a nuestro quehacer del día a día. Hay que trabajar en implementar más programas, fortalecer los existentes y contar con usuarios OEA certificados, a fin de poder promover Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.

Las oportunidades también son todas, porque si trabajamos enfocados en este esfuerzo, podemos fortalecernos intrarregionalmente; mostrarle a otras regiones que tenemos empresas certificadas, entidades eficientes, aduanas íntegras, y que ante todo actuamos como región, comprometida con un comercio global sostenible, ágil y seguro. Ya no es solamente un sueño, es un reto que cada vez se hace más cercano y por ello en esta instancia, es indispensable contar con el apoyo permanente de los organismos internacionales que han venido acompañando el proceso.



## ÁLVARO SARMIENTO (BID)



*Economista y Experto Internacional en Aduanas, Gestión Coordinada de Fronteras y Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) Multimodal, con 25 años de experiencia en procesos de integración económica regional y negociación de tratados de libre comercio, bilateral, regional y multilaterales. Es Coordinador del diseño, implementación y administración del Sistema Mesoamericano para el TIM en Mesoamérica; Coordinador del proceso TIM entre Colombia y Ecuador; Consultor en temas aduaneros y habilitación comercial para la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP), y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).*

- ¿Cuál es la importancia desde el punto de vista comercial, aduanero y de control agropecuario, del tránsito internacional de mercancías para Mesoamérica?

Por sus peculiares condiciones geográficas, la mayor parte del intercambio comercial entre los países mesoamericanos<sup>1</sup> se realiza utilizando el **Corredor Pacífico**. Dicho corredor, que tiene una longitud 3.201 Km., es una carretera que tiene como extremo los estados del Sur-Sureste de la República Mexicana y finaliza en la Zona Libre de Colón, costa atlántica de Panamá, cruzando siete países; es la ruta más corta y con la altitud más baja de la Región. Teniendo en

### El Corredor Pacífico: el eje vertebral de la integración mesoamericana...

Integra México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá.

- Transporta el 95% de la carga terrestre de la región
- Es el medio de integración vial más eficiente de la región
- Reduce en 300 kms la distancia respecto a la Carretera Panamericana
- Inicia en Puebla, termina en Ciudad de Panamá (3210 kms)



12

<sup>1</sup> Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

consideración que América Central en su conjunto, es el segundo socio comercial del Istmo, que México y Panamá están entre los primeros ocho socios comerciales de esa subregión, y que la mayor parte del comercio entre estos países se realiza vía terrestre, se puede concluir que la mayor parte de las exportaciones en esta zona utilizan el Corredor Pacífico y el régimen aduanero de tránsito internacional de mercancías.

En otras palabras, la figura del Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), tiene una importancia absoluta en el intercambio comercial, asimismo implicaciones reales en el manejo de riesgo aduanero y sanitario.

- **¿Cuáles son las principales problemas de control fiscal-parafiscal y logísticos que ocurren en el Corredor Mesoamericano? ¿Cuál es la velocidad de los medios de transporte comercial y su incidencia en la competitividad?**

### Visión del Corredor Pacífico al año 2015



- **Infraestructura** de excelencia (5 estrellas)
- **Operación y mantenimiento vial** eficiente
- **Seguridad vial y personal** adecuadas
- **Pesos y dimensiones** de vehículos óptimos aseguran la competencia
- **Controles fronterizos** eficaces y eficientes garantizan seguridad y legalidad
- **Sistema integrado** permite la competencia global de los países de la región



23

Si bien es cierto que el Corredor Pacífico es la principal vía por donde circula el comercio en la región mesoamericana, en promedio la velocidad para los medios de transporte terrestre es de 17 Km-hora, lo cual representa altísimos costos e impactos negativos en la competitividad.

Esto se debe a varios motivos, el más evidente es el estado de la red vial para cada uno de los países por donde cruza el Corredor Pacífico; las serias limitaciones en la infraestructura en los puestos fronterizos (puentes, red viaria, infraestructura física del puesto fronterizo) y altos riesgos generado por inseguridad.

No menos importante de mencionar son los trámites necesarios para autorizar la salida y entrada de esos medios de transporte, tanto si se trata de exportaciones, importaciones o tránsito de mercancías, en su mayoría se basan en papel y se realizan de manera manual.

Claramente estas condiciones impactan negativamente en los mecanismos de análisis de riesgo, asertividad en la actuación gubernamental, en resumen, la eficiencia y eficacia del control gubernamental está comprometida por estas condiciones.

Por otro lado, estas limitaciones también afectan la facilitación comercial y el tiempo invertido en el cruce fronterizo se puede prolongar innecesariamente, aumentando los costos de transacción, lo que incide negativamente en la competitividad.

- **¿Cuáles han sido las mejores prácticas internacionales en la gestión del tránsito internacional de mercancías y su incidencia en Mesoamérica a través del TIM?**

Este fenómeno no ha sido un problema exclusivamente de Mesoamérica. Ya en la Unión Europea (UE), durante muchos años, cuando el Régimen de Tránsito Comunitario se basaba

en papel, se identificaron serias irregularidades que implicaban pérdidas multimillonarias para el presupuesto comunitario y todos los efectos propios del contrabando y la defraudación fiscal. Toda esta situación llevó a diseñar e implementar un sistema automatizado para el control de las operaciones de tránsito internacional de mercancías, específicamente el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NCTS) que se encuentra vigente para la UE a partir del año 2003, y que ha logrado mejorar los controles, disminuir drásticamente los riesgos aduaneros y sanitarios, al mismo tiempo simplificando los trámites y mejorando significativamente la velocidad de los medios de transporte.

- **¿Cuáles son los objetivos del TIM? ¿Qué instrumentos institucionales, procedimentales, documentales y tecnológicos son la base del TIM?**

El TIM ha sido creado para mejorar sustancialmente el control fiscal y parafiscal, a través de la utilización de una ventanilla única de cuarta generación, que permite la interoperabilidad entre los diferentes sistemas informáticos de las administraciones aduaneras y entidades encargadas del control sanitario y fitosanitario, con el responsable de la operación de tránsito internacional. Esto posibilita contar con la totalidad de información requerida anticipadamente y en formato electrónico, lo que implica grandes ventajas para la utilización del sistema de análisis de riesgo.

Al contar con estas condiciones, las decisiones y operaciones gubernamentales son más expeditas, objetivas y eficaces, lo que disminuye el tiempo invertido en los cruces fronterizos.

Todo este proceso se fundamenta en tres ejes operativos: la **Declaración Única de Tránsito (DUT)**, documento electrónico que incorpora toda la información requerida por todas las instituciones gubernamentales requeridas para permitir el cruce fronterizo, a saber: Aduanas, migraciones y entidades encargadas de los controles sanitarios y fitosanitarios. El segundo eje se refiere al **Procedimiento** regional acordado entre las partes, que posibilita la coordinación entre todas las entidades gubernamentales. El tercer elemento, es el **Sistema Informatizado** regional que permite la interacción y la transmisión de datos y de validaciones entre los diferentes sistemas informáticos locales. Uno de los grandes valores añadidos de este Sistema, es que ha permitido la interoperabilidad de más de una docena de sistemas informáticos diferentes para los siete países que hoy día utilizan el TIM. De esta manera, cada institución con su propio sistema informático puede conectarse e interactuar de manera segura y eficiente con el resto de los países de Mesoamérica a través del TIM.

- **¿Cuáles han sido los principales resultados tangibles en ahorro de tiempo, disminución de costos, mejora en controles y transparencia atribuidos a la operativa del TIM en Mesoamérica?**

La implementación del TIM, inicialmente a través de un plan piloto entre El Salvador y Honduras, significó que el tiempo invertido en el cruce fronterizo de El Amatillo, disminuyera de 61 a 8 minutos en promedio. Asimismo, por primera vez se autorizaron operaciones de tránsito internacional de mercancías sin mediar papel o sellos, lo que implica un cambio "cultural" trascendental

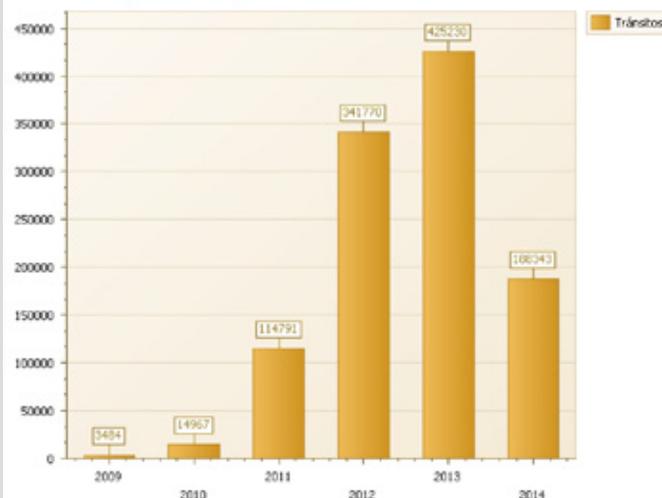


en la manera de gestionar los cruces fronterizos. Por otro lado, por primera vez los países participantes tuvieron la capacidad de dar trazabilidad a las operaciones de tránsito fuera de su territorio, lo que les permite dar un seguimiento integral a los medios de transporte y mercancías, mejorando de esta

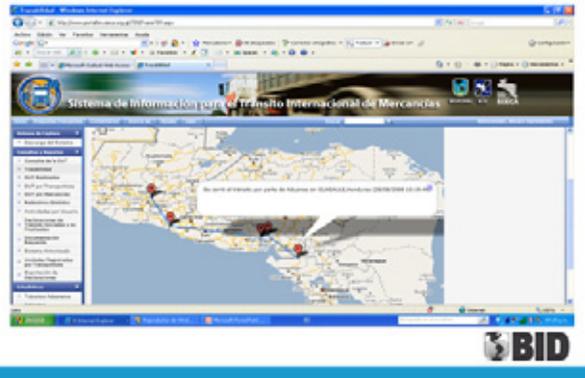
**Comparativo de Tránsitos Finalizados por Año  
Tránsito Internacional de Mercancías**

Año	Número de Declaraciones
2009	3,484
2010	14,967
2011	114,791
2012	341,770
2013	425,230
2014	188,343
<b>Totales:</b>	<b>1,088,585</b>

**Comparativo por Año de Tránsitos Finalizados**



**TRAZABILIDAD**



manera el control *ex-ante* y *ex-post*.

Otro gran beneficio del TIM es que ha permitido hacer de dominio público los requisitos normativos, documentales y procedimentales exigidos por las autoridades aduaneras y de control sanitario y fitosanitario. De esa manera, se transparenta la acción gubernamental y se ha disminuido notablemente la discrecionalidad en los puestos fronterizos. Hasta la fecha, el TIM ha gestionado más de un millón de operaciones de tránsitos finalizados.

- ¿Es viable y de qué manera repetir los beneficios del TIM en otras subregiones del hemisferio?

Una de las grandes ventajas del TIM es su capacidad de adaptación a necesidades específicas que no se repiten necesariamente entre las administraciones aduaneras. Por ejemplo, actualmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está apoyando a la Comunidad Andina en la definición e implantación de un Sistema TIM Andino que en el futuro inmediato pueda apoyar no solamente en la gestión de operaciones de tránsito internacional sino también para mejorar el control de importaciones y exportaciones. Asimismo, el TIM fue diseñado para interactuar con multitud de sistemas informáticos y su valor agregado en esta áreas ha sido más bien, facilitar la interoperabilidad entre diversidad de sistemas informáticos de varios países. El BID ha procurado generar una herramienta con amplias capacidades de interconexión y de evolución en una ambiente de creciente cambio tecnológico.

- ¿Cuál es la relación entre el TIM y otras iniciativas similares, por ejemplo las ventanillas únicas de comercio exterior y la Gestión Coordinada de Fronteras?

El Sistema TIM ha sido considerado por expertos en la materia, como un ejemplo de Ventanilla Única de Cuarta Generación, es decir una ventanilla única del comercio que posibilita la interoperabilidad entre diversas ventanillas únicas en varios países.

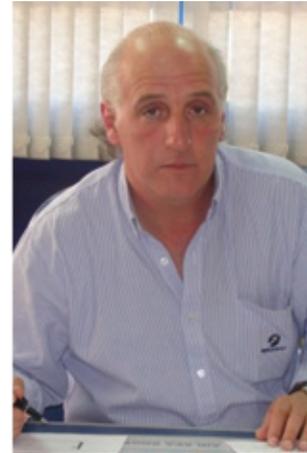
En relación al concepto de Gestión Coordinada de Frontera (GCF), varios de sus pilares están directamente relacionados o contenidos en el mismo TIM, concretamente: la interoperabilidad, la información anticipada, control cuarentenario, operadores confiables, integración de procedimientos y control y gestión de control de riesgo.

El TIM ha continuado su evolución ininterrumpida, y hoy día se está trabajando entre México y Colombia su utilización en transporte marítimo de corta distancia. Asimismo, se está implementando un Plan Piloto entre Colombia y Ecuador, que gestionará no solamente operaciones de tránsito internacional de mercancías, sino también importaciones y exportaciones entre ambos países.





## JOSÉ LUIS VAZZOLER (MERCOVÍA S.A.)



*Gerente General de MERCOVIA S.A. e integrante del Directorio de la Sociedad, Concesionaria de la Vinculación Vial Internacional entre las ciudades de Santo Tomé y São Borja. Desarrolló su carrera profesional en obras de infraestructura realizadas en la República Argentina por la Empresa Salini-Impregilo S.p.A. en funciones de responsabilidad creciente. En MERCOVIA S.A., entre 1996 y 1997 (etapa de construcción de la obra), ejerció el cargo de Responsable Administrativo. Desde enero de 1998 hasta enero de 1999 (inicio de la etapa de explotación), se desempeñó como Gerente Administrativo y Financiero. Desde febrero de 1999, ejerce el cargo de Gerente General y desde 2002 integra el Directorio de la Sociedad, siendo Presidente de la misma desde 2003 hasta marzo de 2011.*

### ● ¿Cómo resumiría el funcionamiento de un Centro Unificado de Frontera? ¿Cuáles son las ventajas de la modalidad de Cabecera Única?

Un Centro Unificado de Frontera es el modelo de frontera que más se asemeja al ideal para los países de América Latina, según lo definió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en su análisis de los distintos tipos de fronteras.

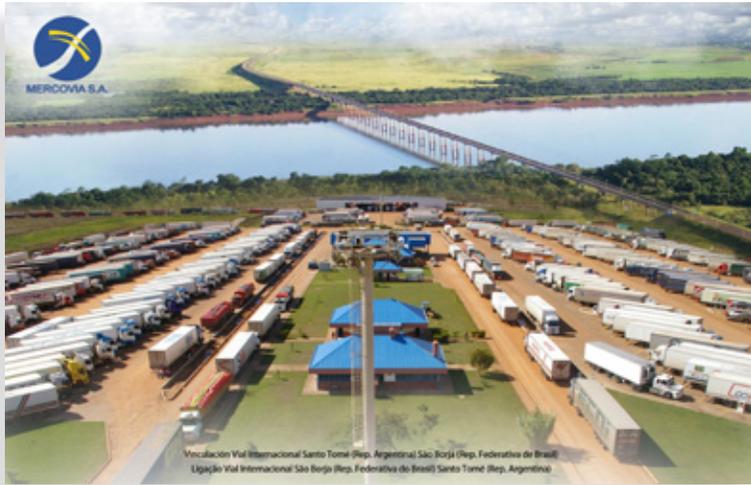
El funcionamiento de un Centro Unificado, permite que al estar todos los organismos públicos intervinientes en un mismo espacio físico, se agilicen todos los procesos de liberación de cargas, vehículos y personas. La comunicación entre ellos es permanente y fluida.

La cercanía física de los organismos, operadores de comercio exterior, representantes de importadores, exportadores y transportistas, sumados en este caso al concesionario, permiten resolver con mayor rapidez los problemas que se puedan llegar a presentar.

Entendemos que el modelo de cabecera única, del cual su mejor exponente es el Centro Unificado de Frontera, tiene una serie de ventajas respecto de otros modelos de frontera, las cuales se pueden resumir en:

- a. Única parada del medio de transporte.
- b. Centralización en el mismo espacio físico de todos los organismos públicos de ambos países, que intervienen en la liberación de cargas, vehículos y personas.

- c. Algunos de ellos, inclusive, trabajando en forma conjunta y simultánea y con retiro de sólo una muestra para ambos organismos (Ejemplo: SENASA - MAPA).



- d. En el caso del Centro Unificado entre Santo Tomé (Provincia de Corrientes, Argentina) y São Borja (Rio Grande do Sul, Brasil), concesionado a MERCOVIA S.A., y para el caso de las exportaciones argentinas y brasileñas, el concesionario realiza la presencia de carga en el sistema SISCOMEX, cuando el vehículo ingresa al patio aduanero.

- e. Para el caso de la exportaciones argentinas, al realizarse la presencia de carga al momento del ingreso, permite que el importador brasileño o su representante pueda registrar la

Declaración de Importación (DI) en el sistema SISCOMEX, sin necesidad de tener que esperar la liberación de la Aduana Argentina.

- f. El vehículo con su carga, permanece estacionado en el mismo *box* que le fuera designado a su ingreso, y sólo se mueve de allí si tiene que presentarse para intervención de algún organismo auxiliar (SENASA - MAPA - ANVISA) o en caso de que deba realizar conferencia física de la mercadería.



- g. Trabajos integrados, con transferencia de documentación a través del concesionario.
- h. Utilización opcional del Sistema de Despacho Integrado y Simultáneo (exclusivo en este sistema de aduana integrada).
- i. Sistema informático del Concesionario disponible para todos los organismos públicos y operadores de comercio exterior instalados en el centro unificado.
- j. Posibilidad de seguimiento de la situación de cargas y vehículos en la frontera, en tiempo real vía internet.
- k. Emisión de los Certificados de Origen MERCOSUR en el propio Centro Unificado.

- l. Seguridad a cargo del país sede, con adicional de parte del concesionario, y monitoreo mediante cámaras durante las 24 horas, con almacenaje de la grabación durante un período de 15 días.
- m. Laboratorio de análisis de frutas dentro del propio Centro Unificado.

- **¿Qué características distinguen a un paso concesionado a una empresa privada, de un paso no concesionado? ¿Qué beneficios presenta para el usuario (turismo, tránsito vecinal y comercio internacional) y para los gobiernos?**

La principal característica que distingue a un paso concesionado a una empresa privada, es que ella permanentemente se aboca a la búsqueda de soluciones y nuevos procedimientos en beneficio exclusivo de sus usuarios o clientes. La sola competencia con otros pasos de frontera, obliga al privado a mantener esta iniciativa en forma diaria.

Este accionar redundará en beneficio de sus usuarios, llámese tránsito de turistas, tránsito vecinal o de comercio internacional.

El operador privado está a disposición de sus clientes y usuarios, intentando resolverle los problemas que a su alcance, pueda llegar a solucionar.

- **¿Qué condiciones son necesarias para que la gestión de un paso de frontera se realice a través de una alianza público-privada? ¿Qué condiciones se presentaron para que los gobiernos de Argentina y Brasil acordaran conjuntamente concesionar la gestión del paso Santo Tomé-São Borja al sector privado?**

En primer lugar, debe haber voluntad política de los países intervinientes y, en segundo lugar, debe tratarse de un negocio con posibilidades concretas de rentabilidad, para que haya interesados privados en participar del mismo.

Cuando los gobiernos de Argentina y Brasil acordaron concesionar la gestión del paso Santo Tomé-São Borja, lo hicieron con la expectativa de descongestionar otros pasos de frontera, en los cuales el cruce de las cargas tenía una demora excesiva. Tenían la convicción de que con la operación realizada por un gestor privado, se atraería cargas de las fronteras congestionadas hacia el nuevo paso de frontera.

En aquel momento, la expectativa de crecimiento del intercambio comercial en el MERCOSUR era muy alta, motivo por el cual era imprescindible crear un nuevo paso de frontera.

Por otra parte, al concesionar el nuevo paso, ambos Gobiernos tenían la meta de que todos los costos de mantenimiento del paso, fueran solventados por los usuarios a través de las tarifas por peajes y servicios que realiza al concesionario por los servicios prestados, reduciendo de esta forma dichos costos de mantenimiento para los Estados.

- **¿Cuáles han sido los principales obstáculos y dificultades en la gestión del paso Santo Tomé-São Borja y cómo se han abordado?**

Lamentablemente, el Centro de Frontera de Santo Tomé-São Borja fue el primero en América Latina y, por este motivo, no había una experiencia previa de donde tomar las dificultades u obstáculos que se pudieran presentar, y de esta forma tratar de evitar que se repitan.

Todas las dificultades que se generaron al principio debieron ser tratadas con buena voluntad de parte de las jefaturas locales de los organismos públicos, del órgano de control y del concesionario para solucionarlas.

El principal problema que se enfrentó y que aún perdura es la falta de funcionarios públicos, reconocido y reclamado permanentemente por los propios organismos locales, para atender la demanda de los usuarios.

Las dotaciones de RR.HH. de los organismos no han acompañado el crecimiento del tránsito que se registró a través de los años en el Centro Unificado.

Toda esta problemática se ha ido paliando con buena voluntad, mutua colaboración y predisposición de todos los actores locales.

Los distintos horarios que durante una época del año tienen Argentina y Brasil es otro problema, si se quiere menor, pero problema al fin y que aún no ha logrado consensuarse.

Entendemos que los obstáculos y dificultades que se han presentado a lo largo del funcionamiento del Centro Unificado Santo Tomé-São Borja, y la forma como se ha ido solucionando la mayoría de ellos, como así también los beneficios que se han implementado para los usuarios, deben servir como experiencia para el futuro.



÷	6	6	β	0	∞	9	>	6	2	9
6	0	0	3	6	7	4	1	5	\$	6
4	5	1	4	%	3	β	5	1	7	>
8	∞	6	0	6	0	0	6	9	7	1
0	6	0	5	1	α	2	<	±	5	5

# E S T A D Í S T I C A S

>	3	×	+	8	6	9	9	9	1	6
9	1	2	9	2	4	6	1	1	>	<
1	9	0	7	±	9	0	6	7	0	9
9	£	0	0	4	4	∑	∞	8	9	1
0	6	8	3	=	9	8	6	0	6	6
1	7	6	0	1	0	9	5	∑	÷	∞
∑	0	3	<	\$	6	×	2	4	0	6
4	\$	2	7	5	3	1	3	1	1	5



# INDICADORES SELECCIONADOS DEL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

**PATRICIA IANNUZZI**

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Universidad FLACSO-San Andrés). Se ha desempeñado como economista en el sector privado y ha trabajado en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON) de Argentina. Actualmente trabaja como consultora en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).



De manera regular, esta sección de la Revista presenta datos que ilustran dimensiones del comercio y la integración en la región. El propósito es ofrecer un panorama sintético de la evolución anual de las exportaciones latinoamericanas.\*

## DATOS RECIENTES

### Cuadro 1

#### DINÁMICA DEL COMERCIO MUNDIAL POR GRUPOS DE PAÍSES, 2011-2014

Crecimiento a tasa anualizada, en porcentajes

Grupos	Flujo	Volumen	Precio	Valor
Mundo	Pr(X+M)	1,9%	-1,6%	0,3%
ALC	X	4,9%	-5,0%	-0,2%

Notas: Pr(X+M) : Promedio de exportaciones e importaciones; X: Exportaciones; ALC: América Latina y el Caribe; 2011-2014: Variación promedio anualizada entre mayo 2011 a abril 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB).

En 2013, las exportaciones latinoamericanas se estancaron. El nivel de las ventas externas se situó en torno a los US\$ 1.063 miles de millones con un incremento apenas superior al 0% respecto a 2012 (*Cuadro 2* y *Cuadro 3*). La desaceleración y el estancamiento de las exportaciones de la región se encuentra en sintonía con el enfriamiento que el comercio global viene mostrando desde 2011 (*Cuadro 1*).

El principal factor que se encuentran detrás del desfavorable desempeño de las ventas externas latinoamericanas es la reducción en el ritmo de expansión de la economía mundial en la *post-crisis*, el cual se ve retroalimentado

por la irregularidad y la falta de sincronía en el crecimiento entre los países. Este factor de enfriamiento de la economía mundial se traduce en una atonía de la demanda de los principales socios comerciales. Según

\* Las estadísticas desarrolladas en esta sección fueron elaboradas a partir de la información de comercio extraída de la base de datos *DataINTAL*, perteneciente al sistema *INTradeBID*.

**Cuadro 2**

**EXPORTACIONES POR BLOQUE DE INTEGRACIÓN, 2013**  
**Datos preliminares, en millones de US\$ y participación en porcentajes**

Región Exportadora	Destino																		Total Mundial				
	MERCOSUR		CAN		ALADI		MCCA		América Latina		TLCAN		Hemisferio		China		Asia			Estados Unidos		UE28	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%		US\$	%	US\$	%
MERCOSUR	59.468	14	12.533	3	84.283	20	2.605	1	91.181	21	39.853	9	128.483	30	68.810	16	142.308	33	61.261	14	63.874	15	426.955
CAN	14.443	11	9.953	7	31.643	23	1.849	1	38.410	28	42.374	31	82.932	61	13.504	10	24.401	18	37.840	28	19.562	14	135.458
ALADI	90.441	9	33.845	3	147.566	14	9.614	1	168.355	18	405.192	40	572.889	56	109.011	11	221.824	22	408.873	40	114.652	11	1.018.697
MCCA	683	2	321	1	2.747	8	7.988	22	12.270	34	16.810	47	28.122	78	1.374	4	3.140	9	14.559	40	4.038	11	35.948
Chile	6.585	9	3.738	5	11.689	15	484	1	12.379	16	12.479	16	23.581	31	19.274	25	36.945	48	9.736	13	11.243	15	76.194
México	9.945	3	7.622	2	19.651	5	4.676	1	26.385	7	310.487	82	337.893	89	7.423	2	18.171	5	300.037	79	19.973	5	380.090
América Latina	91.244	9	34.265	3	150.593	14	17.854	2	181.185	17	427.305	40	608.117	57	110.711	10	225.582	21	427.660	40	119.599	11	1.063.446
TLCAN	75.298	3	42.037	2	323.298	15	25.343	1	367.813	17	1.096.915	50	1.296.935	59	178.396	8	497.123	22	647.859	29	283.699	13	2.210.429
Hemisferio	156.596	5	68.680	2	454.200	16	38.520	1	522.612	18	1.213.733	42	1.567.158	54	281.684	10	704.534	24	775.483	27	383.324	13	2.893.785

**Cuadro 3**

**EXPORTACIONES POR BLOQUE REGIONAL DE INTEGRACIÓN, 2012-2013**  
**Estimaciones preliminares, tasa de variación interanual, en porcentajes**

Región Exportadora	Destino																		Total Mundial								
	MERCOSUR		CAN		ALADI		MCCA		Chile		México		América Latina		TLCAN		Hemisferio			China		Asia		Estados Unidos		UE28	
MERCOSUR	3,2	-13,9	0,3	-2,2	-1,7	-9,3	-2,2	-2,2	-9,3	10,6	3,6	-4,4	-4,4	-0,1	13,5	4,9	-12,0	-5,5	-0,6								
CAN	-0,3	-4,5	-3,2	-1,7	-10,0	8,4	-2,6	-7,8	-5,4	8,4	-2,6	-7,8	-5,4	-5,4	9,2	5,6	-6,3	-1,2	-3,8								
ALADI	1,8	-7,9	-1,0	-1,2	-9,3	8,5	0,8	1,7	1,1	8,5	0,8	1,7	1,1	1,1	11,7	4,0	0,7	-5,7	0,1								
MCCA	-7,1	-11,9	-3,9	4,9	-16,7	1,3	2,3	-3,3	-0,9	1,3	2,3	-3,3	-0,9	-0,9	31,5	16,4	-4,3	-9,9	-0,7								
Chile	-0,9	3,4	0,7	5,2	0,0	0,7	0,5	7,2	3,9	0,7	0,5	7,2	3,9	3,9	6,9	-0,9	7,7	-6,7	-0,7								
México	-1,6	-6,8	-4,3	-1,1	-7,4	0,0	-3,2	3,8	3,2	0,0	-3,2	3,8	3,2	3,2	13,4	5,2	4,1	-9,8	2,5								
América Latina	1,8	-8,0	-1,1	0,7	-9,3	7,2	0,8	1,7	1,2	7,2	0,8	1,7	1,2	1,2	11,8	4,0	0,5	-5,6	0,2								
TLCAN	-4,7	7,8	1,4	-4,8	-6,6	3,5	1,1	3,2	2,6	1,1	3,2	2,6	2,6	11,4	5,6	3,3	-4,4	-4,4	1,4								
Hemisferio	-1,2	0,9	0,8	-2,8	-8,0	3,7	1,3	2,5	1,9	3,7	1,3	2,5	1,9	1,5	5,1	1,4	-4,5	0,8									

Notas: ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; CAN: Comunidad Andina de Naciones; MCCA: Mercado Común Centroamericano; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte; UE28: Unión Europea; 28 países.

Fuente: DATAINTAL, en base a microdatos de fuentes oficiales.

datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 2011 y 2013 la economía mundial creció 3,4%; los países desarrollados lo hicieron 1,5% y los emergentes 5,3%. Estas tasas marcan niveles muy inferiores a las medias para el período 2003-2007 de: 4,8%, 2,8% y 7,7%, respectivamente.

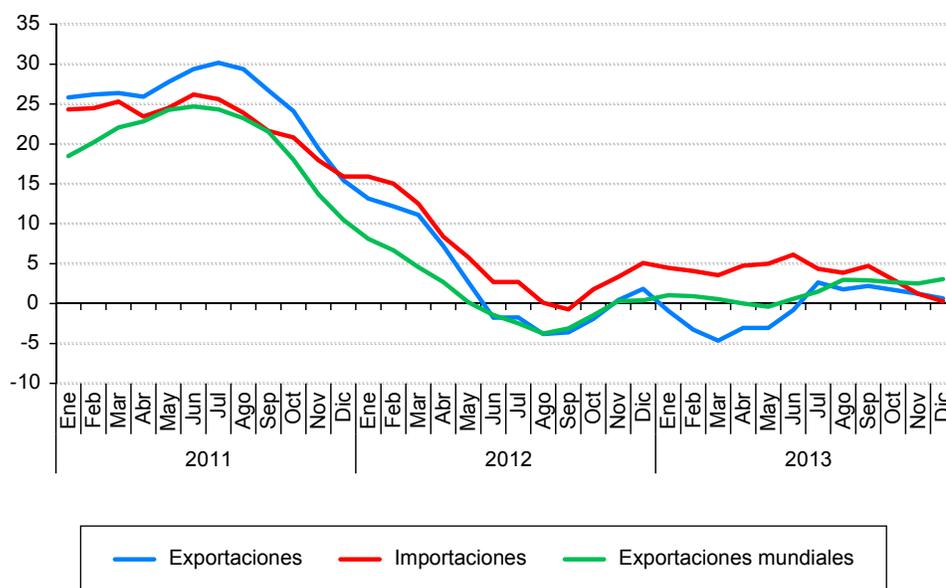
Paralelamente, las exportaciones latinoamericanas se vieron desalentadas por la contracción del nivel agregado de precios (-5%) durante el período 2011-2014, cuyo efecto negativo sobre el valor exportado fue compensado por el incremento de las cantidades exportadas (5%).

De esta manera, en el primer semestre de 2013, se verificó una contracción interanual de las exportaciones de América Latina, prolongando la tendencia negativa instalada a mediados de 2012. En cambio, en la segunda mitad de 2013, las exportaciones regionales mostraron signos de recuperación, alcanzando un crecimiento medio de 1,7% (*Gráfico 1*). Las importaciones crecieron en torno al 3,6%, nueve puntos porcentuales por debajo de lo que lo habían hecho durante el año 2012.

### Gráfico 1

#### EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE AL Y DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 2011-2013

Promedio móvil trimestral de tasas porcentuales de variación interanuales



**Nota:** Corresponde a una estimación a partir de las series mensuales de LAC-18 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

**Fuente:** BID, Sector de Integración y Comercio en base a fuentes oficiales y cifras de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB).

El desempeño de las exportaciones latinoamericanas durante el 2013 exhibe importantes heterogeneidades subregionales relacionadas con las distintas especializaciones y nexos comerciales de los países.

**América Latina (AL):** A lo largo 2013 se observó una mejoría en el ritmo de actividad de algunos socios importantes de la región, pero esto no se tradujo en un crecimiento sostenido y generalizado que impulsara una demanda externa consistente para las exportaciones de América Latina.

En el *Cuadro 3*, se puede observar que las ventas externas hacia la Unión Europea (EU) se han contraído para todas las subregiones del Hemisferio, afectando en mayor medida al Mercado Común Centroamericano (MCCA) (-10%) y a México (-10%). En total, las ventas de América Latina a la UE28 decrecieron 6% respecto del año previo, como resultado de la recuperación irregular y todavía poco significativa de su nivel de actividad respecto a los precedentes seis trimestres de recesión. En tanto, la demanda de Estados Unidos fue un motor de crecimiento importante para las exportaciones de Chile (8%) y México (4%), no así para MCCA que destina el 40% de sus exportaciones a dicho mercado, y en 2013 muestra una contracción de 4%. Sólo las importaciones chinas desde AL tuvieron una recuperación firme en la segunda parte del año, impulsadas por las compras de petróleo, soja y mineral de hierro; lo que determinó un crecimiento de 12% de forma interanual. Las ventas destinadas a China se mantienen positivas para todas las subregiones aunque a tasas decrecientes respecto a 2012.

**Mercado Común del Sur (MERCOSUR):** Las exportaciones del MERCOSUR exhibieron una contracción de 1%, totalizando US\$ 427 mil millones. Los flujos hacia el propio bloque crecieron 3%, y al total de América Latina 4%. Las ventas a Estados Unidos y a UE28, cayeron 12% y 5%, respectivamente. Al mismo tiempo que las destinadas a la región asiática aumentaron alrededor de 5% en el agregado y 13% hacia China, en particular.

**Comunidad Andina (CAN):** La exportaciones de los países de la CAN cayeron un 4%, alcanzando un total de US\$ 135 mil millones. Las ventas externas del bloque regional cayeron en su conjunto hacia todos destinos, excepto hacia México (8%) y hacia la región asiática que exhibe una expansión de 6%, impulsada por el motor chino (9%). Los tradicionales destinos de Estados Unidos y UE se redujeron en 6% y 1%, respectivamente. En tanto, el propio mercado regional, también sufrió una baja del 4%.

**Centroamérica:** Para los países del MCCA se estima una disminución de las exportaciones de 1% y un nivel en torno a los US\$ 36 mil millones. La evolución desfavorable de las ventas externas de los países centroamericanos se explica, en mayor medida, por la contracción de las exportaciones hacia los mercados tradicionales de UE28 (-10%) y Estados Unidos (-4%). La caída de las mismas no fue mayor gracias al contrapeso jugado por los destinos asiáticos, con expansiones extraordinarias de 16% hacia el total del continente y de 32% hacia China como mercado específico. Asimismo, el propio mercado regional mostró un incremento de 5%.

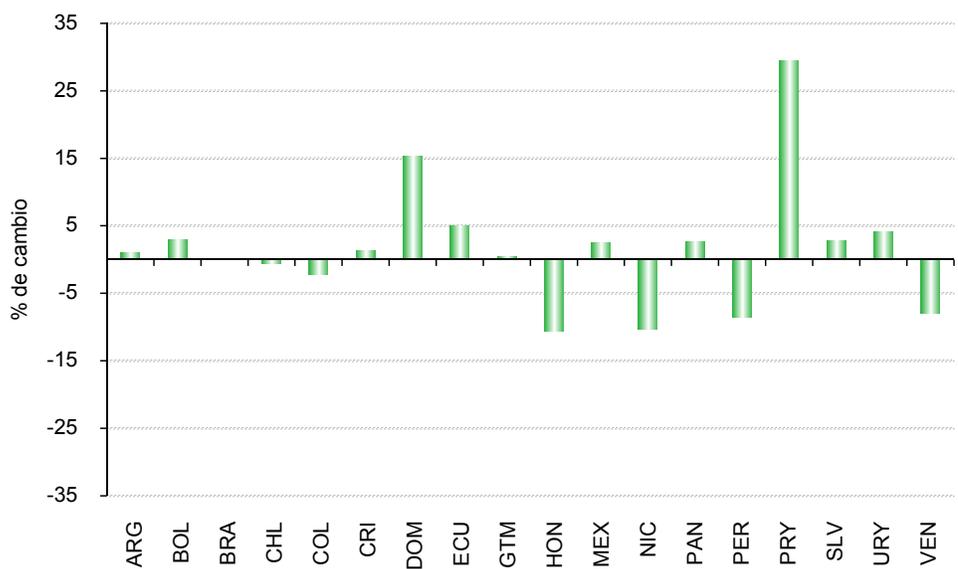
El enfriamiento de las exportaciones totales de América Latina en 2013 es explicado, en gran parte, por las significativas caídas que sufrieron dos de sus economías más importantes, por su peso en el total: Perú (-9%) y Venezuela (-8%). Las ventas externas de Brasil no mostraron variación respecto al año previo. De esta manera su desaceleración contribuyó en forma sustantiva al estancamiento del agregado regional, dada su importancia relativa. Otras economías cuyas exportaciones exhibieron bajas de menor magnitud fueron Colombia (-2%) y Chile (-1%). Paraguay lideró el *ranking* exportador de la región con un crecimiento del 30% gracias a una cosecha extraordinaria de soja, en 2013, que se compara con un muy mal año agrícola previo, y por el dinamismo de todos sus mercados de destino. En tanto, México exhibió un alza interanual de apenas 3%. Si bien este incremento en apariencia es menor, reviste suma importancia para el resultado final dado que las exportaciones mexicanas representan el 35% del total de América Latina. Otros países que registraron incrementos en sus exportaciones fueron: República Dominicana (15%), Uruguay (4%), Ecuador (5%), Bolivia (3%), El Salvador (3%) (*Gráfico 2*).

Las ventas externas de Venezuela cayeron 8%, afectadas por problemas de oferta y bajas del precio de variedades relevantes de petróleo. El mal desempeño de las exportaciones brasileñas se explicaría por la caída de los envíos a Estados Unidos (-7%) y UE (-3%), así como por paradas técnicas en refinerías de petróleo a principios de año.

## Gráfico 2

## EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 2012-2013

Tasas de variación interanuales, Datos Preliminares



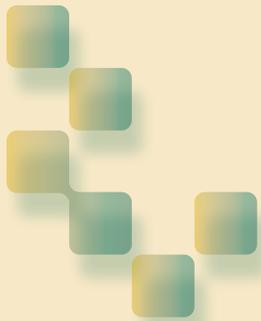
Fuente: Elaboración propia en base a informes mensuales de comercio de fuentes oficiales.

Las exportaciones de Perú se contrajeron 9% determinadas por caídas en las ventas dirigidas a la UE y a Asia, en las que pesaron la reducción de precios de productos básicos como el oro y el cobre. Las exportaciones de Colombia también declinaron durante el 2013 un 2%, siendo significativa la reducción de las ventas a Estados Unidos (-15%), donde los envíos petroleros han disminuido. Por el contrario, las ventas externas de Bolivia crecieron un 3% muy influido por las ventas a socios regionales y al MERCOSUR, donde los envíos de gas aumentaron durante el año. Ecuador expandió sus exportaciones un 5% como resultado de mayores ventas destinadas fuera de la región (especialmente a Asia).

Las exportaciones de Chile cayeron 1% tras una fuerte reducción de los envíos a UE28 y en menor medida a Asia, en tanto las ventas a los socios regionales fueron muy pobres. México tuvo un desempeño positivo de sus exportaciones (3%), impulsadas por los mayores envíos al TLCAN y Asia. En tanto su tradicional destino: Estados Unidos (que representan un 79% del total) exhibió un crecimiento del 4%. Por el contrario, América Latina como destino de sus exportaciones se contrajo un 3%.

Finalmente, el desempeño de los países centroamericanos fue muy heterogéneo. El Salvador muestra un crecimiento del 3% en sus ventas totales al mundo, mientras que las exportaciones de Costa Rica apenas crecieron en el cierre del año (2%) y las de Guatemala se estancaron. Las ventas externas de Honduras y Nicaragua sufrieron caídas sustanciales, de 11% y 10%, respectivamente, afectadas por la plaga de roya del café y bajos precios del grano. En otros países de la región centroamericana, las exportaciones de Panamá registraron crecimientos de 3% y las de República Dominicana 15%. En el primer caso, fue determinante una combinación de crecimientos en Asia y la UE28 y, en el segundo, el TLCAN y la UE28.

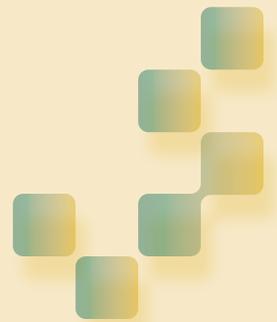




**Reseñas**

**de**

**libros**





## GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS CONCEPTOS A PARTIR DE TRES PUBLICACIONES

**ROSARIO CAMPOS**

*Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Economía de la Universidad de San Andrés, Argentina. Se ha desempeñado como economista en el sector privado y ha trabajado en el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) y en el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Actualmente trabaja como consultora en el BID-INTAL.*



**ANISZEWSKI, STEFAN. 2009. *Coordinated Border Management - A Concept Paper*. WCO Research Paper N° 2. Organización Mundial de Aduanas. Junio.**

**EUROPEAN COMMISSION. 2009. *Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation*. EuropeAid Cooperation Office. Noviembre.**

**McLINDEN, GERARD; FANTA, ENRIQUE; WIDDOWSON, DAVID; DOYLE, TOM (Eds). 2011. *Border Management Modernization*. Banco Mundial.**

¿Qué es la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)? ¿Qué beneficios conlleva y cuáles son los principales desafíos para su implementación? El objetivo de esta reseña es comentar algunos conceptos de tres publicaciones para abordar estos interrogantes, aunque no intenta dar cuenta de todos los aspectos técnicos incluidos en este vasto material.

El primero es un trabajo de Aniszewski (2009) que busca difundir la visión de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sobre la GCF. La segunda es una guía de la Comisión Europea (2009) realizada con el fin de apoyar la implementación de la Gestión Integrada

de Fronteras (GIF) tanto en la Unión Europea como fuera de ella. El tercero es un libro de McLinden *et al.* (2011) que resume lineamientos generales para la modernización y las buenas prácticas en la gestión de fronteras. Cabe señalar que el concepto de GIF fue utilizado originalmente en la cooperación de la Comisión Europea con la región de los Balcanes Occidentales.<sup>1</sup> Si bien la OMA utiliza el término “Coordinada”, la Comisión Europea usa “Integrada” y el Banco Mundial

<sup>1</sup> Comisión Europea. 2004. *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*.

se refiere a “Colaborativa”, el enfoque de la gestión de fronteras considerado por estas instituciones tiene características similares.

La GCF se refiere a un enfoque coordinado y de cooperación entre las instituciones públicas nacionales e internacionales intervinientes en la frontera, para lograr mayor eficiencia en la circulación de bienes y personas, garantizando el cumplimiento de los objetivos de control y seguridad (Aniszewski, 2009 y Comisión Europea, 2009). El libro de McLinden *et al.* enfatiza la noción de colaboración, basada en la necesidad de las agencias de control de trabajar conjuntamente compartiendo información para el logro de objetivos compartidos.

Es importante comentar tres aspectos de estas definiciones. Primero, no se trata solamente de facilitar las actividades lícitas, sino también hacer un control efectivo para impedir las actividades ilícitas. Segundo, es claro que la GCF no se centra únicamente en las aduanas, sino en todas las agencias públicas involucradas en la frontera, tales como policía, sanidad, fitosanitarias, migraciones, medioambiente, entre otras. Tercero, el foco está puesto en la cooperación entre ellas, tanto al interior de los países como entre países vecinos. En este sentido, la Comisión Europea (2009) señala tres tipos de cooperación:

- *intra-servicio*: al interior de una agencia o ministerio, determinando las responsabilidades, tareas y procedimientos a nivel central, regional y local;
- *inter-agencias*: para cumplir los objetivos compartidos, protegiendo contra ilícitos y amenazas a la seguridad, salud, entre otros; e,
- *internacional*: acuerdos bilaterales y multilaterales. En este sentido, Aniszewski (2009) muestra que la coordinación entre países puede ser muy profunda a través de la operación conjunta de los pasos de frontera, armonización de la documentación requerida, reconocimiento mutuo de controles, mantenimiento conjunto de la infraestructura, o bien menor, a través de acuerdos sobre los horarios de atención, intercambio informal de información, etc.

## LA IMPORTANCIA Y LOS BENEFICIOS DE LA GCF

Los trabajos señalan que tanto los procedimientos y trámites administrativos ineficientes como la infraestructura deficiente incrementan los costos de transacción y las demoras en el tránsito de bienes y personas en la frontera. En este sentido, McLinden *et al.* (2011) revisa evidencia empírica que muestra las ganancias derivadas de las mejoras en el funcionamiento en las fronteras, reduciendo los costos del comercio internacional, incrementando la competitividad y las exportaciones de los países.

En este contexto, la Comisión Europea (2009) sostiene que cuando se incrementa el nivel de cooperación entre las agencias de frontera, se producen mejoras, como la reducción de las demoras y las mayores tasas de detección de actividades ilícitas. Entre los beneficios de la GCF, Aniszewski (2009) señala la reducción de contradicciones y divergencias entre las políticas en las fronteras y, desde una perspectiva de los recursos, la generación de ahorros derivados de las economías de escala. McLinden *et al.* (2011) sostiene que el manejo eficiente de las fronteras incrementa la transparencia y reduce las oportunidades para la corrupción.

Las publicaciones destacan los beneficios de la cooperación y el intercambio de información entre las agencias involucradas. Sin embargo, McLinden *et al.* (2011) muestra que cada una de ellas tiene sus propios objetivos e intereses, que pueden diferir entre sí, no estando dispuestas a compartir la información, incluso compitiendo por recursos y por su propia supervivencia.

## DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA GCF

Los trabajos comparten que la implementación de intervenciones en frontera es compleja, y que enfrenta obstáculos políticos, de recursos técnicos y financieros, institucionales, especialmente en países en desarrollo. Por ello, señalan que se requiere un compromiso político fuerte para llevar adelante la GCF. McLinden *et al.* (2011) enfatiza la necesidad de una visión clara y de liderazgo de los gobiernos, para poder enfrentar la influencia y los intereses de quienes se

benefician con las ineficiencias en el funcionamiento de las fronteras. La Comisión Europea (2009), por su parte, plantea la importancia de una estrategia con objetivos claros y un plan nacional con acciones concretas para la implementación de la GIF.

Además, coinciden en que no hay soluciones simples ni aplicables universalmente, sino que las intervenciones deben estar adaptadas a las circunstancias nacionales. Los lineamientos propuestos por la Comisión Europea buscan ser genéricos y no específicos para un país, pero advierte que no existe un modelo único de GIF aplicable en todos los países. Aniszewski (2009) plantea, en el mismo sentido, que es responsabilidad de los gobiernos la elección de los sistemas institucionales y operativos apropiados para cada país.

Los estudios realizan distintas propuestas de gestión de las fronteras. Primero, el pasaje del control físico de los bienes al control de la información, identificando los riesgos antes de que los productos y los pasajeros lleguen físicamente (fronteras virtuales). Segundo, proponen la gestión de riesgos, concentrándose en las cargas sospechosas y liberando más rápidamente las de bajo riesgo. Tercero, señalan la necesidad de involucrar al sector privado en la implementación de la GCF, ya que es tanto usuario como proveedor de los servicios en frontera. Cuarto, muestran la importancia no sólo de la infraestructura y equipo adecuados para las tareas de control (incluyendo tecnologías de información y comunicaciones), sino también recursos humanos competentes y capacitados en las agencias involucradas.

### ALGUNAS REFLEXIONES

El principal aporte de los trabajos, además de señalar claramente los beneficios y desafíos de la GCF, es que constituyen una fuente de consulta tanto para quienes tienen responsabilidad en el diseño de políticas de gestión de fronteras como para los funcionarios que trabajan en las agencias involucradas. En este sentido, las publicaciones cobran relevancia en el marco del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio alcanzado en el denominado "Paquete de Bali" en diciembre de 2013.

Es interesante que los documentos reconozcan la imposibilidad de implementar un modelo único o soluciones universales de GCF. Además, entre los obstáculos mencionan los intereses de quienes se benefician con las ineficiencias en el funcionamiento de las fronteras. Sin embargo, es llamativo que no reflexionen sobre posibilidades alternativas para aquellas poblaciones transfronterizas que dependen de prácticas informales para su subsistencia. En este sentido, si bien no es el objetivo específico de estos trabajos, abordar esta problemática es relevante para la sostenibilidad de la implementación de GCF, especialmente en el contexto de América Latina. ♦



# GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS EN ASIA Y PACÍFICO

**GALA GÓMEZ MINUJÍN**

Master en Administración Pública de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos.  
Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella,  
Argentina. Actualmente trabaja como consultora en el Instituto para  
la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).



**BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (ADB). 2013. *Designing and Implementing Trade Facilitation in Asia and the Pacific 2013 Update*. Agosto.**

**RAJ JAIN, SANDEEP. 2012. "Coordinated border management: the experience of Asia and the Pacific Region", en: *World Customs Journal*, 6(1). Marzo.**

## INTRODUCCIÓN

Los países de Asia y Pacífico han experimentado un fuerte crecimiento económico en las últimas décadas impulsadas por una fuerte expansión de sus exportaciones. Sin embargo, la crisis económica mundial de 2008, con la consecuente caída en la demanda de las exportaciones por parte de los países desarrollados, ha llevado a una ralentización del modelo de crecimiento "hacia afuera". Dada esta coyuntura, el impulso al comercio intrarregional y el estímulo de la demanda doméstica han cobrado más importancia que nunca para los países asiáticos. A ello, se suma un factor de índole estructural relacionado con la gran importancia de las cadenas de valor al interior de Asia que han elevado notablemente la demanda por medidas de facilitación de comercio en

la región y de política transfronterizas que favorezcan a un ambiente favorable de negocios e inversiones en la región. Por ello, a fin de superar los cuellos de botella del comercio y el transporte intrarregional es fundamental que los países realicen mejoras en infraestructura (*hardware*) así como también cambios legales e institucionales (*software*).

El objetivo de esta reseña es brindar un panorama general de las diferentes medidas que se han adoptado en Asia y Pacífico para facilitar el comercio intrarregional, focalizando especialmente en la gestión integrada de fronteras y, destacando los casos exitosos y buenas prácticas. Se hace particular énfasis en las diferentes reformas realizadas en las fronteras físicas en Asia. Para ello, se analizan dos documentos principales, seccionados por su enfoque integral y actualizado.

El trabajo del Banco Asiático de Desarrollo (*Asian Development Bank - ADB*) analiza la facilitación del comercio en Asia y Pacífico, y presenta propuestas de mejora en sus diferentes áreas enfocándose en cinco principales cuestiones: (1) las regulaciones administrativas, (2) los procedimientos y documentos para el comercio, (3) los estándares de productos, (4) la infraestructura y servicios relacionados al comercio, (5) los acuerdos para el tránsito de mercancías. De cada uno de estos aspectos, el libro del ADB realiza un balance de la situación en la región y formula recomendaciones de mejora específicas de los que se destacarán en esta reseña aquellos aspectos más estrechamente vinculados con la gestión de fronteras. Por su parte, el trabajo de Sandeep Raj Jain efectúa una acabada síntesis del estado de situación de la gestión de fronteras en Asia y Pacífico, tanto a nivel regional como subregional.

#### FACILITACIÓN DE COMERCIO ASIA Y PACÍFICO

Los procedimientos comerciales y la documentación pueden constituir importantes obstáculos al comercio. Las medidas de facilitación del comercio tienen un rol fundamental en eliminar los cuellos de botella al simplificar y minimizar los costos de transacción, permitiendo a la vez cumplir con los controles necesarios de los gobiernos.<sup>1</sup> Se calcula que los costos directos e indirectos de los procedimientos aduaneros y comerciales representan entre el 7% y 10% del valor del total de comercio mundial (ADB, 2013, p. 3). Este porcentaje varía ampliamente en los países de Asia y Pacífico siendo mucho más elevado en los países de menor desarrollo. Por ejemplo, mientras que en Singapur se calcula un promedio de 5 días para cumplir con los requisitos necesarios para la exportación, en Laos este número asciende a 26 días. Lo mismo si se compara a Georgia (9 días) con Uzbekistán (80 días). A nivel subregional, se calcula que en Asia Central se requieren 26 días para exportar mientras que en el Sudeste Asiático 18 días. Si comparamos por regiones, lleva 3 veces más tiempo

<sup>1</sup> Se define como facilitación de comercio a "políticas y procedimientos que reducen el costo, tiempo e incertidumbre asociada con el comercio internacional, y que excluye los instrumentos tradicionales del comercio como aranceles y cuotas de importación u otras barreras no arancelarias similares". ADB, 2013 p. 8.

completar los procedimientos de exportación en Asia y Pacífico que en los países del G7.

#### EL ROL DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

En este contexto, los convenios y regulaciones internacionales cumplen un rol fundamental para dar un marco normativo a los países y brindar una guía para sus procedimientos aduaneros. El Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras, firmado en 1982 en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (*United Nations Economic Commission for Europe - UNECE*), puede considerarse el primer paso a nivel internacional para la coordinación y cooperación de las fronteras. Por su parte, en 1999 los países adoptaron la Convención Revisada de Kioto,<sup>2</sup> que constituye hoy en día el principal convenio internacional de facilitación del comercio aduanero. Entre sus disposiciones, llama a los países a operar de manera conjunta en las fronteras.

A nivel regional, la Comisión Económica para Asia y Pacífico (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - ESCAP*) tuvo un importante rol de liderazgo para abordar los problemas relacionados con el comercio intrarregional e impulsar a los países en la adopción de medidas para facilitar el transporte en la región. Su labor fue realizada en dos etapas sucesivas; en primer lugar, se abordaron temas de infraestructura física. En 2006, los países miembros adoptaron la Declaración de Busan sobre Desarrollo del Transporte en Asia y Pacífico que promueve la adopción de un sistema de transporte y logística integrado a nivel regional. El objetivo principal era promover la inversión en infraestructura física en la región y tomar ventaja de dos principales iniciativas para facilitar el transporte: la Red Vial Asiática y la Red Ferroviaria Trans-Asiática.

En segundo lugar, ESCAP comenzó a avanzar en 2011 sobre las barreras no físicas al comercio, como la reducción de los tiempos de espera del transporte

<sup>2</sup> El Acuerdo Intergubernamental para la Red Vial Asiática entró en vigor en 2005 y presenta 142.000 km de carretera a lo largo de 32 países de la región. El Acuerdo Intergubernamental para la Red Ferroviaria Trans-Asiática fue aprobado en 2009 y consiste en 114.000 km a lo largo de 28 países.

en frontera y la simplificación de las formalidades aduaneras, y propuso un marco estratégico regional para facilitar el transporte internacional de carretera. En este sentido, uno de los principales obstáculos al comercio intrarregional en Asia-Pacífico son los excesivos tiempos de permanencia en fronteras, relacionados con la falta de coordinación y cooperación entre agencias a lo largo de las fronteras. La gestión integrada de fronteras (GIF) apunta a la coordinación y cooperación entre las diferentes agencias fronterizas con el fin de compartir información y evitar la duplicación de procedimientos. Se busca facilitar el comercio entre fronteras garantizando, al mismo tiempo, el control de los organismos públicos sobre las mismas. El concepto involucra a los diferentes tipos de fronteras externas e internas y a las diferentes instituciones que las controlan (aduanas, sanidad animal y vegetal, migraciones, seguridad, etc.).

#### ASIA CENTRAL, SUDESTE DE ASIA Y SUR DE ASIA

La región de Asia y Pacífico abarca desde Turquía en el oeste hasta la isla de Kiribati en el Pacífico al este, y desde Rusia en el norte hasta Nueva Zelanda en el Sur. Dentro de esta área, los países presentan indicadores sociales y económicos muy diversos que hacen que el tratamiento del tema de la gestión de fronteras en la región sea algo complejo. Para analizar el estado de situación de la GIF en la vasta región de Asia y Pacífico, el artículo de Raj Jain hace una revisión de las tres subregiones de Asia: Asia Central, Sudeste de Asia y Sur de Asia.

Asia Central tiene como particularidad que la mayoría de sus países no tienen salida al mar y su comercio presenta altos costos de transporte. Se destacan tres principales programas diseñados específicamente para la región: en primer lugar, el Programa de la Comisión Europea para el Manejo de Fronteras en Asia Central (*European Union's Border Management Programme in Central Asia - BOMCA*) promueve la capacitación en buenas prácticas fronterizas, basándose en la experiencia europea. Apunta a la facilitación del transporte y el comercio a través de corredores de tránsito, y promueve que los países de la región implementen sus propias estrategias de GIF. En segundo lugar, el Programa para Cooperación Económica Regional de Asia Central (*Central Asia Regional Economic Cooperation - CAREC*), con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), ha promovido la implementación de Ventanillas Únicas,

una facilidad que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte de bienes, realizar los trámites requeridos en uno solo punto. Esto permite simplificar los procedimientos de comercio y mejorar la transparencia y la predictibilidad de las transacciones internacionales. Asimismo, el programa apoya la adopción de un documento único de carga para simplificar los procedimientos aduaneros entre los países. Se estima que en los países donde esto último se ha adoptado, los tiempos de espera en frontera se han reducido un 35%. Por otra parte, en Turquía se implementó un modelo de concesión al sector privado para modernizar la infraestructura aduanera, que ha llevado a reducir los tiempos de espera en frontera, aumentar los ingresos fiscales, mejorar el control del contrabando, y reducir la congestión de pasajeros y mercancías.

En el Sudeste Asiático la situación es diferente ya que la subregión se halla más integrada, y la mayor parte del comercio se realiza por vía marítima donde un conjunto importante de puertos modernos ayudan a disminuir los costos de transporte. Asimismo, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations - ASEAN*) ha sido un fuerte promotor de la GIF en los acuerdos de transporte transfronterizos. Entre ellos, el Acuerdo para la Facilitación de los Bienes en Tránsito urge a los países a instalar controles de frontera adyacentes entre ellos para evitar la repetición en la carga y descarga de mercancías para los bienes. Por su parte, el Acuerdo de Transporte del Mekong, realizado con la asistencia técnica del ADB, llama a los países a adoptar medidas para simplificar y hacer expeditos las formalidades aduaneras mediante una ventanilla única para las inspecciones de los bienes y personas. Otra experiencia exitosa es el programa *TradeNet* de Singapur, que constituye una de las primeras ventanillas únicas electrónicas para las declaraciones de aduana, y su funcionamiento se ha venido mejorando desde la instauración en 1989. El sistema ha permitido que los documentos se transmitan electrónicamente y los permisos se reciban en un plazo de 24 horas reduciendo ampliamente los tiempos de aprobación para el comercio. Además, la disminución del papeleo ha reducido los costos para los comerciantes, se ha logrado un control aduanero más eficaz, la aplicación uniforme de la legislación aduanera y una elaboración más rápida de estadísticas comerciales.

En el Sur de Asia el comercio intrarregional se encuentra poco desarrollado. A pesar de la larga frontera entre India y Pakistán existen sólo unos pocos puntos fronterizos entre ambos y el movimiento de

bienes es restringido. Según Raj Jain, en esta subregión la ineficiencia de los pasos de frontera es un gran obstáculo para el comercio intrarregional. Entre las iniciativas que se pueden destacar se encuentra el plan para el establecimiento por parte de India de 13 Puestos Integrados de Control en las fronteras con Pakistán, Nepal, Myanmar y Bangladesh. El primero de estos puestos fue establecido en 2011 en la frontera Indo Pakistán y actualmente se están replicando en otros puntos. Estos puestos cuentan con puntos de inmigración, depósitos para carga, *scanners*, bancos y estacionamientos, entre otras facilidades. Además, se apunta a la coordinación inter-agencias y la cooperación con las agencias del país vecino. Por otra parte, entre la India y Nepal existe un Acuerdo de Tránsito que facilita los trámites para el tránsito de mercancías de Nepal a través de India. El tratado establece 15 rutas de tránsito con Calcuta y Hadia, como puertos de destino y de origen, además de que se le brindan facilidades a Nepal para el comercio con terceros países en los puertos de Bombay y de Kandla.

#### LECCIONES APRENDIDAS

Del análisis de los casos presentados y la gran diversidad de medidas adoptadas por los países se observa que la gran complejidad de la gestión coordinada de fronteras radica en su implementación, ya que sobre dicha gestión operan cuestiones de índole política, institucional, cultural y económica. Entre las lecciones señaladas por la literatura revisada se destaca, en primer lugar, lo fundamental del compromiso político. En este sentido, los cambios necesarios para modernizar la gestión de las fronteras llevan a una redistribución de poder entre las agencias involucradas que requieren de un claro y sostenido apoyo político para evitar pujas al interior de las agencias gubernamentales y, entre ellas.

En segundo lugar, para establecer controles conjuntos en las fronteras se necesita previamente contar con una coordinación inter-agencia al interior de las mismas. Se destaca como una estrategia interesante nominar a una agencia líder para llevar a cabo la coordinación transfronteriza en nombre de las otras agencias del país. Acto seguido, se recomienda comenzar la integración con las aduanas y luego continuar con el resto de las agencias fronterizas. El uso de un documento único de carga, que se emite en el país de partida y sirve

como documento de control en los países de tránsito y destino, puede ser muy apropiado en esta etapa.

En tercer lugar, es de gran utilidad tomar como guía los lineamientos que proveen las convenciones internacionales para la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos aduaneros. Además, la comunidad internacional y las instituciones financieras internacionales pueden brindar apoyo económico y político para la implementación de reformas en las fronteras. En este sentido, Raj Jain señala que los importantes avances logrados en Asia Central, en comparación a los menores avances en el Sur de Asia, tienen que ver con que la primera, forma parte de la Convención de Armonización de 1982. Se destaca también que para la implementación concreta de medidas de coordinación de fronteras es importante el establecimiento de acuerdos bilaterales o Memorandos de Entendimientos que fijen las reglas de juego para ambas partes. En este sentido, es importante que los acuerdos estipulen el grado de intervención extra-regional permitida, las tareas conjuntas a ser llevadas a cabo por las aduanas y otras agencias, el tratamiento de los bienes y personas detenidas, los estándares de performances y el manejo de riesgos, entre otras pautas.

Otras recomendaciones apuntan a involucrar al sector privado al momento de implementar reformas en frontera, ya que estos son los principales interesados en los procedimientos y el desarrollo de la infraestructura para que funcionen de manera eficiente. Por último, también se sugiere el establecimiento de centros logísticos, que no necesariamente deben estar ubicados sobre las fronteras físicas pero donde las Aduanas puedan actuar para inspeccionar los contenedores y llevar a cabo el papeleo.

#### CONCLUSIONES

El aumento del comercio por un lado, y la baja de aranceles han puesto la atención de los países en los temas de facilitación de comercio, y más específicamente en la gestión aduanera. Esto es fundamental para reducir los tiempos de espera y otros obstáculos no físicos al comercio. Por su parte, el incremento del crimen organizado también llama a reforzar los controles fronterizos. Esto vuelve necesario que la coordinación entre fronteras sea ágil y dinámica

tanto entre las agencias fronterizas de un mismo país como entre los países.

Los trabajos aquí reseñados permiten revisar diferentes programas y medidas que se han implementado en la vasta región de Asia y Pacífico. El análisis de estas experiencias puede ser de gran utilidad para los países de América Latina donde también los costos de transporte terrestre, los problemas de infraestructura y los procesos administrativos tienen un impacto negativo sobre la conectividad regional e intrarregional.

En este sentido, cabe destacar el rol que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido teniendo en los últimos años para apoyar a los países de la región en el diseño e implementación de programas para la facilitación del comercio y la modernización de las aduanas. Por ejemplo, el BID ha apoyado la implementación del Sistema de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) en los países de América Central y, que actualmente se planea implementar en la Comunidad

Andina (CAN), el cual provee una plataforma para compartir información electrónica sobre los tránsitos internacionales de mercancía. El BID también ha brindado apoyo para la adopción de Ventanillas Únicas en los países con el objetivo de reducir sustantivamente los tiempos y costos de los trámites del comercio exterior mediante el uso eficiente de tecnologías de la información y la simplificación de procedimientos e integración de requerimientos y datos.

Estas iniciativas permiten apreciar que en los países de América Latina se ha venido gestando un cambio de paradigma en la forma de promover la conectividad de los países. La gestión de fronteras y el rol de la infraestructura fronteriza están adquiriendo un rol fundamental para eliminar los cuellos de botella al comercio intra e interregional. A fin de lograr una continuidad sostenible y significativos avances, es fundamental que los países de América Latina ubiquen esta temática como una prioridad de su agenda política brindando un firme y sostenido apoyo político. ♦

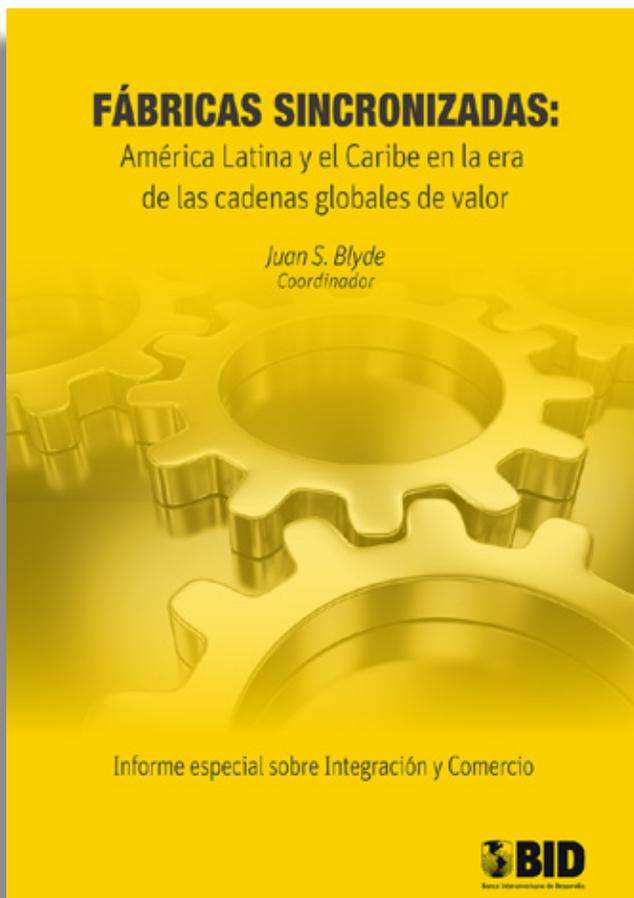


# **PUBLICACIÓN DE INTERÉS**



## PUBLICACIÓN DE INTERÉS

(De próxima publicación)



El surgimiento de las cadenas globales de valor está permitiendo que las naciones que se vinculan a ellas se industrialicen a un ritmo mucho más acelerado que el que necesitarían desarrollando cadenas domésticas completas. Además de crear oportunidades para diversificar la producción y el comercio, la participación en estas cadenas globales permite que los países capturen algunas de las ganancias asociadas al bien manufacturado en la cadena sin tener que poseer habilidades en todas sus etapas de producción. A pesar de estos potenciales beneficios, muy poco países en América Latina y el Caribe están aprovechando estas nuevas tendencias en la organización internacional de la producción. En este informe se usa una combinación innovadora de bases de datos a niveles macro y micro para presentar un panorama comprensivo sobre la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor y para describir cuáles son los motores de esa participación. Basado en ese análisis, el informe identifica un conjunto de políticas que permitiría a los países de la región mejorar su inserción en estas cadenas regionales y globales de producción.

JUAN S. BLYDE (COORD.). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Informe especial sobre Integración y Comercio. BID. De próxima publicación.





## CONTRIBUCIÓN Y PRESENCIA DE LOS LECTORES EN LA REVISTA

**I**ntegración & Comercio establece mecanismos de comunicación con sus lectores, que a la vez son también potenciales contribuyentes. En tal sentido, la Revista desarrolla tres modalidades:

 **Convocatoria de artículos (*Call for Papers*):** focalizada en temas específicos, que serán luego los tópicos bajo los cuales se organizarán los respectivos números. Para ello, oportunamente se hacen los anuncios y la invitación a la presentación de trabajos. Los artículos recibidos son evaluados por el Comité Editorial, y aquellos que resultan seleccionados son luego publicados.

Próximamente:



 **Comentarios:** se apunta también a recibir retroalimentación de los lectores respecto de temas y asuntos que han sido presentados en números previos de la Revista, bajo la modalidad de un Comentario, que puede enviarse a través de la sección Contacto, o a través de un correo electrónico con archivo adjunto en formato de carta o presentación/ ensayo/nota. Estos Comentarios son considerados por un Moderador del Comité Editorial y evaluados para su publicación. *Guía de formato.*

 **Reseñas:** Asimismo, se buscan modalidades de interacción más abiertas a través del envío de Reseñas de libros y/o artículos vinculados a las disciplinas y foco de interés de la Revista y de su público. Al igual que los Comentarios, estas Reseñas son evaluadas para su eventual publicación. *Guía de formato.*

**El envío de comentarios y/o reseñas puede realizarse de manera permanente.** El cronograma de su eventual publicación queda a criterio del Comité Editorial.



**Luis Alberto Moreno**

*Presidente*

**Julie T. Katzman**

*Vicepresidente Ejecutiva*

**Santiago Levy Algazi**

*Vicepresidente*

*Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento*

**Antoni Estevadeordal**

*Gerente*

*Sector de Integración y Comercio*

**Gustavo Beliz**

*Director*

*Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*



**Banco Interamericano de Desarrollo  
Sector de Integración y Comercio**

1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577, USA  
Teléfono: (202) 623-1000  
<http://www.iadb.org/int>

**Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe**

Esmeralda 130 Piso 16  
C1035ABD Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: (54 11) 4323-2350  
<http://www.iadb.org/intal>



# Integración & Comercio