



PASOS FRONTERIZOS DE PAÍSES DEL MERCOSUR: LOS OBSTÁCULOS Y SUS EFECTOS

En un estudio reciente realizado por la CEPAL, acerca de las ineficiencias en los pasos fronterizos de países del Mercosur, se ha podido establecer que en los tráfcicos entre Argentina y Brasil los impactos directos alcanzan un mínimo de 170 dólares por cada camión que cruza la frontera más "conflictiva". Esto representa una relación superior al 10% respecto del precio de un flete típico entre Buenos Aires y Sao Paulo o Porto Alegre. Se ha estimado que el extra-costo en la misma frontera, puede llegar a un máximo de 273 dólares por unidad.

Dichas ineficiencias, en mayor grado de organización que de infraestructura, implican un fuerte daño a los sectores involucrados en el transporte internacional, y principalmente, a los usuarios finales de los bienes intermedios o de consumo transportados.

En la presente edición del Boletín, se entrega un resumen del estudio intitulado ***Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay***, que próximamente será publicado.

Para mayores antecedentes sírvase contactarse con Ricardo J. Sánchez o Georgina Cipoletta T. trans@eclac.cl.

Principales problemas que enfrenta el transporte terrestre internacional

El Estudio pone de relieve la convergencia de dos fenómenos: ciertas estrecheces de la infraestructura y problemas de organización del sector, en un marco de desincentivos al correcto desempeño de los organismos y funcionarios (descoordinación, corrupción) para que el transporte terrestre avance de manera más fluida y dinámica.

En el primer sentido, señala que del lado de Brasil se observa, en forma comparada, un amplio dispositivo logístico de asistencia y tratamiento a las cargas por automotor junto con amplias instalaciones para el desarrollo de la tarea de control fronterizo, pero un estrangulamiento en la infraestructura vial — considerada como un conjunto de estado del pavimento, la señalización y el diseño de ingeniería, y en el segundo sentido, una relativamente buena organización burocrática, grandes economías de escala a nivel empresario y un alto nivel de profesionalismo en los transportistas.

En Argentina, se observa una notable mejora en la situación en los últimos años, sin embargo,

persisten dificultades como una buena infraestructura vial pero congestionable, pobre infraestructura fronteriza, severos desincentivos al desempeño de funcionarios y entes públicos (corrupción, descoordinación, manejos), pobre organización burocrática, bajos niveles de profesionalización, excesivo impacto de los problemas de tiempos muertos. En efecto, en 1987, el tiempo promedio de demora de los camiones con carga en algunas fronteras “conflictivas” era de tres días. En 1989, la demora media se había acrecentado, alcanzando a cuatro días, o incluso más como lo señala en estudio Diagnóstico del Transporte Internacional y su Infraestructura en América del Sur (DITIAS) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que menciona hasta cinco días de demora. Ahora, el tiempo atribuible a demoras en los trámites se ha reducido aunque, a veces, las esperas siguen siendo muy grandes, debido a fallas de organización e incentivos. Se ha estimado que el 65% de las cargas que cruza la frontera entre Uruguaiana y Pasos de los Libres, sufren retrasos de entre 30 y 36 horas, con una mínima fracción de vehículos cuyas demoras se sitúan alrededor de las 11 horas, o a veces menos.

En Uruguay, la infraestructura de transporte automotor tiene gran importancia para el comercio exterior del país, ya que la mayor parte del intercambio de productos comercializados se efectúa por carretera. Pero a pesar de que en el orden administrativo y organizacional se registran destacables mejoras, en comparación con sus vecinos de Argentina y Brasil, Uruguay presenta algunas vías de acceso en precarias condiciones; por lo que es fundamental que se realicen avances en la inversión de tareas de construcción y mantenimiento de carreteras, para poder lograr la imperiosa rehabilitación de los corredores deteriorados. La red de carreteras del Uruguay, posee puentes con restricciones de capacidad, ya que en el interior, éstos soportan un tránsito de vehículos con cargas de hasta 12 o 15 toneladas solamente. Por otro lado, si el estado de las carreteras interiores del Uruguay fuera considerablemente mejor, facilitaría el tránsito de camiones que actualmente viajan entre Argentina y Brasil —efectuando la conexión entre Buenos Aires y Porto Alegre— acortando camino y reduciendo la congestión. Así, por medio de los adelantos en la infraestructura en Uruguay, se podría no sólo mejorar su propio desarrollo comercial, sino que posibilitaría dinamizar parte del sistema de economías integradas de la subregión. Otra parte fundamental para lograr el dinamismo, es reducir las diferencias de especificaciones técnicas entre los países, completar la integración de las actividades de control aduanero, simplificar los trámites burocráticos y optimizar la labor de los funcionarios.

Vale señalar que, en otras oportunidades, la CEPAL ha expresado su preocupación de que los países de tránsito, como el Uruguay, no siempre tienen incentivos suficientes para mejorar la infraestructura a servicio del intercambio entre otros países.

Cuadro Nº 1: Estado de la infraestructura en los pasos de frontera entre los 3 países

Paso de frontera	Estado del paso	Estado del tramo vial a ambos lados del paso		
		Argentina	Brasil	Uruguay
	Principales características			
Paso de los Libres - Uruguaiana	Acceso: carretera, ferrocarril. Principal paso de la región, en cantidad de camiones y toneladas. Deficiencias estructurales en Argentina. Falta de coordinación. Importantes demoras. Único punto de frontera que conecta la Argentina con Brasil por modo ferroviario regular. Diferencia de trocha ferroviaria.	Bueno, aunque congestionado	Deficiente, desde Porto Alegre	-
Foz de Iguazú - Ciudad del Este	Acceso: carretera. Muy importantes pasos, uniendo los tres países. Buen estado de la infraestructura de acceso, deficiencias estructurales fronterizas (Argentina). Fallas de coordinación. Demoras.	-	Bueno, desde Curitiba	-
Foz de Iguazú - Puerto		Bueno, aunque congestionado	Bueno, desde Curitiba	-

Iguazú				
Fray Bentos - Puerto Unzué	Acceso: carretera y ferrocarril (inactivo) Pasaje de ruta terrestre más corta entre Montevideo y Buenos Aires. Tiene integración de controles de frontera. Mejor funcionamiento relativo que los pasos de la frontera con Brasil.	Bueno, aunque congestionado	-	Entre regular y bueno
Jaguarao - Río Branco	Acceso: carretera y ferrocarril (inactivo). Problemas de saturación en puente. Vías de acceso precarias en el lado uruguayo. Ferrocarril inactivo.	-	Deficiente, desde Curitiba	Regular
Chui – Chuy	Acceso: carretera. Problemas estructurales, de acceso y circulación de camiones.	-	Deficiente, desde Río Grande	Entre regular y bueno
Santo Tomé - Sao Borja	Acceso: carretera. Puente concesionado, con peaje. Este paso se presenta como sustituto de Uruguaiana – Paso de los Libres, con poco éxito. Demoras marcadamente menores que su alternativo. Paso con todos los controles integrados.	Bueno, aunque congestionado	Deficiente, tramo previo	-
Rivera - Santana do Livramento	Acceso: carretera, ferrocarril de trochas diferentes. Frontera seca con conexión carretera y ferroviaria. Problemas de acceso y circulación de camiones.	-	Sin información	Entre regular y bueno

Cuadro Nº 2: Principales problemas en el transporte terrestre internacional

Definición	Descripción	Responsabilidad	Impacto	Medidas de Solución
Trabas burocráticas en autorizaciones internacionales a los transportistas	Diversidad de documentación requerida.			
Demoras. Alta incertidumbre	En Argentina, los permisos de operación internacional son caros y lentos (gran incertidumbre de los tiempos). En Uruguay y Brasil es más ágil y dinámico el trámite.			
Falta de continuidad en los organismos públicos y de los funcionarios	Cambios frecuentes de funcionarios, falta de decisión y continuidad de los funcionarios a cargo de los temas, carencia de	Oficial. Incumplimiento de pautas acordadas entre los países	Incertidumbre Pérdida de la carga Sobrecostos	Parece simple desde el punto de vista organizativo, pero es muy difícil desde el punto de vista
Superposición de Normas				

	profesionalismo.		institucional
	Nuevos trámites realizados ante las autoridades (Ej: renovación de permisos) implican una pesada carga burocrática al requerirse documentación ya presentada.		
Acumulación de sobre-tiempos en las múltiples operaciones de frontera (burocrático-oficial) y de carga y descarga en origen y destino (organización – privado).	Problemas de organización de la actividad de control fronterizo, incluyendo limitaciones horarias en el funcionamiento, incorrectos incentivos al mejor desempeño de los funcionarios entre organismos del mismo país, descoordinación de horarios entre países.	El tiempo que los vehículos ocupan en esperas (incluyendo las que responden a decisiones privadas) puede superar al tiempo operativo del camión: ineficacia del uso del capital	Aparece como de simple resolución desde el punto de vista organizativo, pero es muy difícil desde el punto de vista institucional.
Cantidad de trasbordos de carga en frontera	Incumplimiento de las normas internacionales de control y documentación. Falta de integración en el área de control fronterizo.	Sobrecostos. Riesgo de oportunismo y corrupción entorpeciendo el funcionamiento de la frontera y provocando demoras innecesarias.	Aplicación de las resoluciones del MERCOSUR que establecen la integración de los controles fronterizos. Ampliación de los horarios y coordinación entre
	Congestión.	Oficial: nacional e internacional Privada	organismos y entre países, según Resoluciones GMC.
	Restricciones regulatorias, comerciales u organizativas que originan trasbordos en frontera.		Agilización trámites migratorios.
	Tratamiento migratorio a los choferes provoca demoras.		
	Problemas de organización privada en la carga y descarga en origen y destino.		
Regresos en lastre	Unidireccionalidad de los tráfico	Naturaleza del comercio.	Negativo, agrega costos al tramo

Tendencia que la carga salga en camiones del país de origen.

Consideraciones finales del Estudio

Inconvenientes de la Aplicación de la Normativa MERCOSUR	Diferencias de aplicación entre las jurisdicciones de los distintos países.	Oficial/ Internacional	Negativo, suma una gran cantidad de pequeños inconvenientes.	Los países intentan solucionarlo, pero discuten permanentemente sin avanzar, y cuando logran algún avance se torna difícil su aplicación y cumplimiento en cada país
	Complejidad en la documentación requerida.		Fuente importante de demoras. Riesgo de oportunismo.	
	Falta de implementación o errores en la aplicación de los Documentos de Transporte Internacional (Manifiesto Internacional de Cargas / Documento de Tránsito Aduanero) como documentación fiscal.			Asumir la unificación y simplificación de los documentos de transporte y control fiscal para las aduanas de origen y destino. Mayor dinamismo regional en el funcionamiento de los Comités Técnicos del MERCOSUR involucrados en el transporte internacional.
	Largas demoras en aplicar la normativa. Incumplimiento de la misma una vez internalizada (Ej: Inspección Técnica Vehicular).			Tratamiento impositivo según exportaciones e importaciones
Asimetrías y Presión Tributaria	Diferencias en las presiones tributarias entre los países.	Oficial	Quita competitividad	
	Cargas impositivas excesivas.			
Responsabilidad Civil del Transportista	Aumento del costo del seguro.	Oficial		Unificar y armonizar el sistema de seguros, a través de la Póliza Única. Implementación del acuerdo CRT
	Acuerdo CRT (Contrato de Responsabilidad del Transporte), Argentina no suscribió, pero si lo hizo el resto de los países del MERCOSUR.			
Seguridad en las Rutas	Robo de camiones y carga	Oficial y privada	Inseguridad. Aumento de los costos de seguro. Disminuye la credibilidad de las compañías	Mejor policiamiento. Utilización de GPS en camiones.
	Contrabando			

En general, se puede afirmar que, derivado de diferencias culturales que provienen de la propia estructura de nuestras sociedades, el funcionamiento de las instituciones y organismos involucrados en el transporte internacional terrestre y en la operación fronteriza, responde a un conjunto de desincentivos al buen desempeño de unos y otros. Factores tales como la falta de coordinación entre los organismos y funcionarios dentro del mismo país y entre países, y la corrupción que denuncian frecuentemente los propios transportistas, impiden que el transporte terrestre avance de manera más fluida y dinámica y retardan la marcha del proceso de integración regional. Quizá en este punto estemos frente a uno de los problemas de

fondo, si esta región se dirige hacia una unión más profunda —por ejemplo como la que se vive en Europa— este funcionamiento de la transición de un país a otro y las reiteradas trabas burocráticas que apenas disimulan lo que realmente son verdaderas barreras comerciales, y son puntos que las autoridades y las sociedades deberán superar para que el proceso de integración sea efectivo.

Cabe destacar que no es por falta de instrumentos que estos problemas persisten; tal como hemos visto, los acuerdos sub-regionales cubren razonablemente la solución a los problemas más destacados relacionados con la coordinación y la operación del transporte. Aunque sean claramente perfeccionables o profundizables, los acuerdos otorgan herramientas idóneas para que la operación sea más fluida. Lo que ocurre en la práctica es incontrovertible: los acuerdos no se hacen efectivos, no son puestos en práctica y detrás de la asignación de culpas por las fallas de funcionamiento a los “temas internacionales”, se podría concluir que se oculta una poca voluntad y escasa vocación de facilitación al transporte, al comercio y a la integración regional.

Los problemas se aprecian diariamente en el transporte internacional por carretera en países del MERCOSUR, y se manifiestan a simple vista en los campamentos de camiones que —muchas veces de manera inexplicable— deben permanecer por días a la espera de la autorización para continuar viaje, la mayoría de las veces en pobres o malas condiciones físicas y de salubridad. Decenas de transportistas fueron entrevistados en dichas esperas, de todas las nacionalidades involucradas en este estudio, encontrándose regularidades destacables: el cohecho (“siempre te encuentran algo...”, “con platita en la mano todo se hace más rápido...”), la falta de instalaciones físicas apropiadas, el exceso de burocracia y la falta de coordinación (inexplicables demoras en la implementación de controles unificados, trámites migratorios más largos de choferes, aunque en principio son idénticos a los de turistas, multiplicidades de controles fitosanitarios y burocráticos, etc.), que provocan ineficiencias por extra-costos relacionados con el tiempo perdido y la corrupción.

Con el fin de poder comparar el funcionamiento operativo de las fronteras, se recabó información de tiempos de espera en otras regiones. El hecho contrastante, resultó de la constatación de las demoras de camiones en la frontera entre Canadá y Estados Unidos, el primer día en el que el paso fue habilitado nuevamente luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando actuando en el máximo nivel de seguridad nacional (esto implica control severísimos a cada vehículo) las demoras fueron de unas once horas, declinando luego a un promedio de dos a tres horas en la actualidad. En el mismo sentido, en todas las fronteras de Europa Central y Este se registran esperas en promedio de 2,5 horas por vehículo.

En cambio, en nuestras fronteras, los problemas son muy serios especialmente entre Argentina y Brasil, aunque se reconocen importantes avances en los últimos años en materia de reducción de tiempos muertos en frontera (que estuvo entre cuatro y cinco días promedio hace pocos años atrás). En la frontera entre Uruguay y Brasil persisten deficiencias físicas, y también otras de orden organizativo. En líneas generales, un funcionamiento relativamente mejor podía observarse en los pasos entre Argentina y Uruguay.

Calculando solamente el extra-costo directo de las ineficiencias y su costo financiero, originados en problemas de organización burocrática, comercial y fronteriza, más los costos especiales habitualmente involucrados, se arribó a una estimación de impacto de unos 32,3 millones de dólares anuales (a valores de 2002), para los pasos analizados entre los tres países. Del mencionado valor, el 80% es generado en los pasos entre Argentina y Brasil, y sólo el 6,5% entre Uruguay y Argentina. Esta ineficiencia, prorrateada por la cantidad de camiones afectados por los problemas entre Argentina y Brasil —la parte mayoritaria de la ineficiencia— es equivalente a 170 dólares por camión, que guarda una relación muy alta con el precio de un flete típico entre Buenos Aires y San Pablo o Porto Alegre.

Ahora bien, otras demoras deben ser consideradas en forma adicional a las que ocurren a la salida. Entre ellas, se han considerado las demoras que los mismos camiones incurren al momento de retornar, y ciertas ineficiencias organizacionales en la órbita de los transportistas, relacionadas con las prácticas de manejo de los vehículos y pérdidas de tiempo incurridas en los procesos de carga y descarga, en el origen

o destino. Al mismo costo diario antes utilizado, esta sumatoria de demoras importa un extra-costo de 22.4 millones de dólares entre los tres países. En consecuencia, la agregación de ambas estimaciones arroja un extra-costo total de 54.7 millones de dólares por año. Entre Argentina y Brasil, de considerar este valor agregativo, el extra-costo por camión alcanzaría a un máximo de 273 dólares. Para las otras dos fronteras, las cifras de extra costo máximo son de: 129.5 dólares por unidad entre Brasil y Uruguay y 97.14 dólares entre Uruguay y Argentina.

Los casi 10 mil millones de dólares de inversión vial acumulados entre los tres países en los últimos años, han mejorado las condiciones de las rutas, aunque quedan tareas pendientes. Además, especialmente en Brasil, las instalaciones de frontera han avanzado notablemente y el plan de inversiones viales del país contiene componentes ambiciosos que seguramente mostrarán avances efectivos en las rutas del sur del país (cruciales en el comercio con Argentina y Uruguay), en los próximos años. Planes importantes se han recogido también en Uruguay, en materia vial para los próximos años.

Por su parte, Argentina tiene planteado para el 2003 el vencimiento de las concesiones viales, momento que será oportuno para su replanteo, aunque en las rutas vinculadas con el MERCOSUR las mejoras de la prestación han sido destacadas y se relacionan con importantes inversiones verificadas en los últimos años. Las inversiones relacionadas con el mejoramiento de la infraestructura fronteriza, en cambio, aunque muy retrasadas, son de escaso valor.

Estas breves referencias sirven para destacar que, si bien están presentes, los problemas relacionados con las estrecheces físicas de la infraestructura son menores con relación a las de organización, que a modo de simple enumeración, se resumen en los siguientes: trabas burocráticas, demoras e incertidumbres en las autorizaciones internacionales a los transportistas; falta de continuidad en los organismos públicos y de los funcionarios; multiplicidad y superposición de normas nacionales, e incumplimientos manifiestos en las normativas sub-regionales; inconvenientes con la aplicación de la Normativa MERCOSUR; acumulación de sobretiempos y extracostos en las múltiples operaciones de frontera y de carga y descarga en origen y destino (relacionados con temas de organización del sector privado); notorias diferencias entre los países en el profesionalismo del sector transportista privado; excesiva cantidad de trasbordos de carga en frontera; desequilibrios direccionales y alta estacionalidad de los tráfcos y nivel de regresos en lastre; problemas con asimetrías fiscales y presiones tributarias entre los países; y serios problemas de seguridad en las rutas.

ANEXO

Movimiento de vehículos de carga en los pasos fronterizos

: Ranking de camiones cargados por pasos de frontera.
En unidades, año 2000

Paso de Frontera	Total (con carga de exportaciones o importaciones)
Paso de los Libres-Uruguaiana	149.991
Foz de Iguazú- Puerto Iguazú	83.641
Fray Bentos-Puerto Unzué	45.516
Chui- Chuy	29.001
Jaguarao- Río Branco	27.234
Santo Tomé-Sao Borja	17.556
B. Irigoyen-Dionisio Cerqueira	12.262
Rivera-Santana do Livramento	11.159

Dentro del total de pasos entre los tres países analizados, debe notarse que los seis primeros, que concentran el 85% de las cargas movilizadas son: Paso de los Libres-Uruguaiana, Foz de Iguazú-Puerto Iguazú, Fray Bentos- Puerto Unzué, Chui-Chuy, Jaguarao-Río Branco y Santo Tomé-Sao Borja, según se puede apreciar en el Cuadro 1. Los dos puntos estratégicos del movimiento de mercancías entre los tres países se concentran en el cruce entre Paso de los Libres-Uruguaiana y los pasos de la triple frontera Paraguay, Brasil y Argentina, que reúnen conjuntamente el 56,2% de los movimientos.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Asociación Brasileña de Transportistas Internacionales (ABTI) y Anuario Estadístico de Transporte, 2001, de

