

**INFORME DE AUDITORIA
AREAS DE CONTROL INTEGRADO EN LA
FRONTERA ARGENTINO BRASILEÑA
AUDITORÍA DE GESTIÓN**

**AL SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES
EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL
Y CULTO
Dr. Héctor TIMERMAN
S. / D.**

En ejercicio de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación efectuó una trabajo acerca de las Áreas de Control Integrado que funcionan sobre la frontera argentino brasileña.

1. OBJETO.

Auditar la gestión llevada a cabo en las Áreas de Control Integrado -ACI- ubicadas sobre la frontera argentino brasileña, verificando el grado de integración de las actividades realizadas por las instituciones argentinas entre sí y con las entidades correspondientes del país limítrofe.

2. ALCANCE.

El trabajo fue realizado de acuerdo con las Normas de Auditoría Externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por la Resolución N° 145/93,

dictada en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley N° 24.156. Se analizó la situación de las ACI entre julio de 2009 y junio 2010, en razón de la puesta en vigencia de normativa del Grupo Mercado Común (Res. GMC N° 20/09), incorporada al ordenamiento jurídico mediante Resolución MI N° 1587/09.

La gestión de las ACI permite distinguir una responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto -vinculada con la concreción de los objetivos prioritarios planteados con respecto al Mercosur- y una competencia normativa que es coordinada por la Dirección de Asuntos de Frontera del Ministerio del Interior. Pero en los pasos fronterizos, las actividades de control en las ACI constituyen el ámbito de aplicación de los “coordinadores locales”.

Se establecieron contactos con la Dirección de Asuntos de Frontera del Ministerio del Interior, en su calidad de organismo coordinador de las Áreas de Control Integrado (Resolución MI N° 1587/09), obteniéndose precisiones acerca de la realidad de las ACI en la frontera argentino brasileña. Asimismo, se consideraron áreas sustantivas del trabajo encomendado las dependencias de Gendarmería Nacional y SENASA, por sus respectivas responsabilidades en las ACI, siendo de destacar que no se incluyó en este trabajo el control aduanero (materia que no encuadra en el Control de Gestión del Sector Público No Financiero).

Por su importancia estratégica, se seleccionaron las ACI - Paso de los Libres/Uruguayana y ACI - Iguazú/Foz de Iguazú (sobre un total de cinco áreas de control establecidas sobre la frontera con Brasil), realizándose procedimientos que consistieron en el análisis de antecedentes, entrevistas con funcionarios y se practicaron verificaciones in situ y cotejo de documentación respecto del ACI Paso de los Libres / Uruguayana.

En el desarrollo de las tareas, se ha constatado la ausencia de un sistema de información y de procedimientos que contemple la vinculación del accionar de los organismos de control actuantes en las ACI, impidiendo acceder a un único ambiente objeto de control.

El tratamiento que se efectúa sobre agroquímicos, fertilizantes y pesticidas, responde a un señalamiento efectuado por Memo 542 – OAC del 11/12/2008, por el cual se instruyó a la Gerencia de Control del Sector No Financiero “para que incluya los procedimientos de auditoría necesarios para evaluar la gestión de los controles de los requisitos sanitarios, fitosanitarios y de transporte, relacionados con el ingreso al país de productos agroquímicos, prohibidos o de uso restringido en los proyectos de auditoría del PAA 2009 que se listan a continuación:

ACI – Gestión Frontera Argentino Chilena.

ACI – Gestión Frontera Argentino Brasileña”.

Las tareas de campo se extendieron desde abril hasta octubre de 2010, habiéndose comunicado el resultado de las mismas mediante Nota N° 18/11 - A O2 a fin de obtener los comentarios o aclaraciones pertinentes. En tal sentido, mediante Nota DATF N° 279/11 la Dirección de Asuntos de Frontera (dependiente de la Secretaría de Interior, Ministerio del Interior) adjunta los comentarios sobre el proyecto de informe, que fueron tenidos en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

3. ACLARACIONES PREVIAS.

3.1. La normativa aplicable a las ACI está dada, en sus aspectos operativos sustanciales, por:

- Decisión CMC N° 04/00, aprobatorio del Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Comercio (denominado Acuerdo de Recife).
- Decisión CMC N° 05/00, primer protocolo adicional al Acuerdo de Recife.
- Resolución GMC N° 29/07, nómina de puntos de frontera de controles integrados.
- Resolución GMC N° 20/09, nómina y reglamento administrativo de los organismos coordinadores en las ACI (incorporada por Res. MI N° 1587/09).
- Resolución MI N° 57/10, reglamento operativo interno para coordinadores locales de las ACI.

3.2. Los pasos sobre la frontera argentino brasileña que constituyen ACI fueron creados por Resolución GMC N° 29/07 y son los siguientes:

Paso de los Libres – Uruguayana: Tránsito vecinal fronterizo y turístico (única cabecera argentina); cargas (ambas cabeceras) y cargas por ferrocarril (única cabecera brasileña).

Iguazú – Foz de Iguazú: Tránsito vecinal fronterizo y turístico (ambas cabeceras) y cargas (ambas cabeceras).

Santo Tomé – Sao Borja: Control no especificado (única cabecera argentina).

B.Irigoyen – D.Cerqueira: Tránsito vecinal fronterizo y turístico (única cabecera argentina) y cargas (única cabecera brasileña).

Andresito – Capanema: Sin especificar.

3.3. Se entiende por Área de Control Integrado a la parte de territorio argentino en donde los funcionarios de los respectivos organismos de control de Argentina y del Brasil realizan verificaciones compatibles y similares, en forma secuencial y simultánea.

Los controles que se deben efectuar en las ACI son los aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte. Todas las actividades de control deben realizarse dentro del área

de control. Como operatoria general de las ACI, se ha acordado que el control del país de salida se realice antes que el del país de entrada. El país Sede debe hacerse cargo de los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios, servicios generales, seguridad, instalaciones y comunicaciones de los funcionarios de ambos países.

Un ACI puede tener “cabecera única”, en cuyo caso todos los controles de ingreso y egreso se realizan en un mismo lugar, o “doble cabecera” en donde coexisten dos estructuras de control a ambos lados de la frontera con funcionarios de Argentina y Brasil, en donde ambos países intentan establecer controles integrados, preferentemente según el criterio de país de entrada / país Sede. Al establecerse el criterio, debe ser adoptado para todos los productos, independientemente de su naturaleza y de su modalidad de control.

Los servicios de fiscalización en el ACI por parte de los organismos aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, deben prestarse en forma permanente.

3.4. Los controles fitosanitarios deben ser realizados por los funcionarios de ambos países en forma conjunta y simultánea, sobre un listado de productos vegetales intercambiado de acuerdo al riesgo fitosanitario. Los funcionarios de cada Estado dispondrán de una guía o reglamento de inspección y muestreo, para instruir a sus funcionarios en las tareas de control.

3.5. El movimiento en el ACI Paso de los Libres / Uruguayana tiene una envergadura como la que se presenta a continuación, en promedios mensuales al 31/05/2010 (ver punto 4.3.2.3.):

En cabecera argentina.

Tráfico vecinal y turístico: 85.237 ómnibus y 40.463 vehículos livianos.

Cantidad de despachos de carga: 2.950 importaciones y 1.550 exportaciones

Principales productos importados: Autopiezas, polietileno, artículos textiles en forma primaria, papel elaborado.

Principales productos de exportación: Automóviles, granos, frutas.

En cabecera brasileña.

Cantidad de despachos de carga.

En Puerto Seco Rodoviario: 3.933 importaciones y 6.822 exportaciones.

En Puerto Seco Ferroviario: 183 importaciones y 88 exportaciones.

Principales productos importados: Partes y accesorios de vehículos, automóviles, insecticidas, fungicidas, herbicidas, cueros y pieles, polímeros de etileno, pescado.

Principales productos de exportación: Polímeros de etileno, tractores, partes y accesorios de vehículos, chasis de motor para vehículos, neumáticos, carrocerías para automotores, maquinaria en general.

3.6. Complejo Terminal de Cargas -COTECAR-. El control del transporte de cargas en la cabecera argentina del ACI Paso de los Libres es realizado en el COTECAR. La renovación de sus instalaciones es objeto de una obra pública en la que, el municipio de Paso de los Libres, la provincia de Corrientes y la Nación articularon compromisos para financiar su finalización. El funcionamiento del COTECAR había sido observado en un pronunciamiento anterior (Resolución AGN N°190 /2006), señalándose entre otros puntos: Precariedad, antigüedad y obsolescencia del parque edilicio e instalaciones viales del complejo.

Inadecuado diseño de las playas de estacionamiento y caminos internos.

Deficiente sistema de iluminación, que produce inseguridad y obstaculiza la fiscalización en sectores cuyo radio de iluminación resulta escaso.

Falta de sectorización para áreas destinadas a cargas peligrosas y/o inflamables.

Inexistencia de comodidades para los funcionarios del área, los auxiliares del comercio exterior y público en general.

La inauguración del nuevo COTECAR se espera para el año 2011. Las obras determinadas como prioritarias y que son objeto de refuncionalización, son la ampliación y remodelación del control de cargas, la construcción de un edificio para verificación, ampliación de playas de estacionamiento, construcción de playa para cargas peligrosas, mejoras de servicios, señalización y equipamiento para el funcionamiento del Centro de Frontera.

4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES.

4.1. El ACI Iguazú – Foz de Iguazú no se encuentra integrado, ni tampoco el de Andresito – Capanema. De los tres restantes, informados como integrados, se seleccionó el de mayor importancia relativa para realizar una visita y comprobar su grado de implementación, según se da cuenta en 4.3.

Visita al ACI Paso de los Libres – Uruguayana.

4.2. El ACI comprende al Centro de Frontera y al COTECAR (Complejo Terminal de Cargas), distinguiendo dos operatorias distintas. Por un lado el tránsito vecinal fronterizo - TVF- y el movimiento turístico (que incluye al tránsito vehicular y el transporte de pasajeros) son realizados en el Centro de Frontera y por otro, el tráfico de cargas en el COTECAR. Del lado brasileño, el tráfico de cargas tiene lugar en el Puerto Seco Rodoviario. En Anexo se agrega un croquis del ACI, con su configuración actual.

4.2.1. Actividad en el Centro de Frontera.

4.2.1.1. El movimiento turístico y el TVF se encuentra integrado. Ingresas y egresa por el Centro de Frontera, contiguo al puente internacional, en forma separada del transporte de

cargas. Se realiza el control aduanero (Dirección Nacional de Aduana) y fitosanitario (SENASA) concomitantemente y con la participación de las autoridades brasileñas correspondientes (Receita Federal y Ministerio de Agricultura Pecuaria y Abastecimiento – MAPA-). Luego Gendarmería Nacional realiza el control delegado migratorio y de transporte, con la presencia de la Policía Federal brasileña que tiene facultades migratorias, aunque cuenta con recursos humanos insuficientes.

Se ha podido comprobar un ordenado flujo de tránsito en el Centro de Frontera, a partir de la demarcación de carriles que dispuso la Coordinación Local (designada por Res. SI N° 1280/09) a partir de noviembre de 2009, que distingue un carril para emergencias, uno para turistas y dos para TVF y tránsito vehicular fronterizo.

4.2.1.2. No obstante lo señalado en la observación precedente, la infraestructura existente para el TVF y el movimiento turístico no es satisfactoria. Al unificarse los controles entre ambos países, las actuales instalaciones han sido colapsadas y el esquema de trabajo vigente hace que no sea funcional ni unificado. Los turistas tienen que deambular por las instalaciones para hacer los trámites de salida y entrada al país.

4.2.1.3. El TVF opera por el conocimiento que se tiene de los vecinos de Uruguayana o de Paso de los Libres, aplicándose controles aduaneros y sanitarios selectivos. No se realiza el control migratorio al TVF, mediante las credenciales dispuestas por Dirección Nacional de Migraciones (Ley 26.523 y Disposición DNM N° 70.571/07), destacándose que -según opinión de la Coordinación Local- la implementación del control mediante credenciales TVF impondrá la necesidad de realizar nuevos trabajos de infraestructura, para adecuar los carriles de control.

4.2.2. Tráfico de cargas en el COTECAR (cabecera argentina).

El tráfico de cargas se realiza con la modalidad de doble cabecera, bajo el criterio de país de entrada / país Sede. Esto significa que las mercaderías que ingresan a la Argentina se controlan en Paso de los Libres (cabecera argentina) y el tráfico que sale de nuestro país se controla en Uruguayana (cabecera brasileña).

4.2.2.1. La cabecera argentina no se encuentra integrada, por no haberse constituido las autoridades brasileñas del lado argentino. La infraestructura para realizar esta operatoria no satisface, siendo la misma que la utilizada con anterioridad a los acuerdos de integración.

4.2.2.2. El ingreso a la cabecera argentina (exportaciones brasileñas) se realiza por un único carril y puesto de control de ingreso a las playas de estacionamiento. Las instalaciones actuales del COTECAR son anticuadas, no se distinguen medidas de seguridad para cargas peligrosas, carecen de instalaciones para funcionarios brasileños y para terceros (despachantes de aduana, transportistas, etc.), de laboratorios, de cámaras de refrigeración y frigorización. La situación observada no difiere sustancialmente de la detallada sobre la infraestructura del ACI en el informe de auditoría aprobado por Resolución AGN N° 109/2006. Sin embargo, se espera revertir esta situación cuando se habiliten las obras de refuncionalización del COTECAR, que se prevé resolverán todas las carencias señaladas y que según la respuesta producida por la DATF, estarían finalizadas para los primeros días del mes de junio de 2011. En Anexo se adjuntan imágenes de las obras, con detalle del avance al 24/09/2010.

4.2.2.3. Al ingresar la carga al COTECAR, el responsable por el ingreso de la mercadería debe requerir la verificación de SENASA o del INAL (Instituto Nacional de Alimentos, dependiente de la ANMAT) según el tipo de bienes que se importen, previamente al control aduanero. Si se trata de importaciones efectuadas bajo el régimen de “mercadería en tránsito” (generalmente rumbo a Chile), no se efectúan verificaciones de ningún tipo,

colocándose precintos que serán controlados oportunamente en el paso fronterizo de salida. Este régimen concentra un movimiento muy significativo.

El control aduanero es realizado por verificadores, sin distinguir grupos especializados. En particular, se indagó sobre el control de químicos orgánicos e inorgánicos, para los cuales se carece de instalaciones e infraestructura apropiada. La verificación de tales productos es sólo documental, no se realizan inspecciones de la mercadería en el ACI sino que se realiza el libramiento, con sujeción al control que se deberá efectuar en la aduana de destino o en los depósitos fiscales del importador usuario.

4.2.2.4. El control fitosanitario que realiza SENASA es documental, y selectivamente se toman muestras que son enviadas a su sede central en Buenos Aires (área de Registro) para ser analizadas, dado que en el ACI no existen laboratorios. Cuando se toman muestras, se realizan tres tomas, destinándose una de ellas para el análisis en SENASA, otra para el importador y la restante para el propio servicio radicado en el ACI. La delegación destacada en el ACI conserva las muestras por tres meses. Pasado dicho lapso se tiran por razones de higiene, comprobándose que SENASA no tiene agilidad para informar a la delegación del ACI el resultado de los análisis de muestras realizadas. Las importaciones más frecuentes bajo el control de SENASA son granos de café, manteca de cacao, pallets de madera, entre otros productos. De los agroquímicos que están sujetos a su control, los más frecuentes son los fertilizantes y en menor grado, pesticidas. Verifican que las marcas de las cajas del químico importado coincidan con la documentación presentada y en el caso de extraer muestras, se produce el libramiento de la mercadería y se exceptúa de su uso hasta la concreción de los análisis encomendados. Por el ACI Paso de los Libres no ingresa Glifosato a la Argentina, sino que el sentido es inverso, siendo una de las exportaciones frecuentes con destino a Brasil.

4.2.2.5. En la cabecera argentina, el control de cargas efectuado por los organismos nacionales de control presenta rasgos de integración (sólo entre funcionarios argentinos), por el estrecho contacto que existe entre el personal de los respectivos organismos. No hay un sistema que coordine la secuencia de control entre los respectivos actores, sino que el importador interesado se ocupa de requerir la inspección que corresponda al tipo de mercadería que está despachando y requerir el control de que se trate. La refuncionalización del COTECAR ya aludida, prevé un módulo de informatización del ingreso de los importadores que entre otros fines, apuntará a la organización de la secuencia de control y asignación de un espacio específico en la playa de estacionamiento.

4.2.3. Tráfico de Cargas en la cabecera brasileña.

En la ciudad de Uruguayana funciona una empresa privada concesionaria del control de cargas -Eadi Sul Terminal de Cargas Ltda.-, en el área denominada Puerto Seco para las importaciones y exportaciones del Brasil.

4.2.3.1. Aquí funcionan los controles de ambas operatorias porque Brasil no tiene presencia en el COTECAR, aunque Argentina sí tiene presencia en el Puerto Seco, por lo que la cabecera brasileña sí se encuentra integrada. El control que realizan los funcionarios argentinos en la cabecera brasileña es el aduanero y el fitosanitario (a cargo de Aduana y SENASA) a nivel documental, comprobándose que cuentan con instalaciones adecuadas. El predio para el control de cargas en Uruguayana cuenta con adecuada señalización, balanzas, playa para sustancias peligrosas (con una cisterna de agua de grandes proporciones y sentinas para el drenaje del producto en caso de emergencia), cámaras para cargas refrigeradas y frigorizadas.

En cuanto al control sobre productos químicos, el del Puerto Seco es similar al que se realiza en el COTECAR, en el sentido de que no se inspeccionan las cargas sino que se

libran y se suspende su uso hasta que se verifiquen en la aduana de destino. En caso de emergencia, cuentan con un plantel de peritos que son elegibles a partir de un registro de profesionales confeccionado por el Ministerio de Agricultura Pecuaria y Abastecimiento.

4.2.3.2. En la terminal de cargas brasileña, la seguridad es garantizada por una empresa privada dado que la competencia para dicha función en el Brasil no está clara. La Policía Federal del Brasil no es responsable por la seguridad, señalándose que sólo le competen funciones migratorias. Los funcionarios argentinos que trabajan en el Puerto Seco tienen la misma cobertura de seguridad que los demás ciudadanos, dado que las funciones que cubre Gendarmería del lado argentino no tienen su réplica del lado brasileño.

4.2.3.3. El control migratorio de los tripulantes de cargas del lado brasileño se efectúa en la Terminal Aduanera BR 290, que transitoriamente está fuera de servicio por obras, y en la terminal ferroviaria, pero cabe señalar que la Policía Federal del Brasil no se encuentra presente por falta de personal.

4.3. Se han analizado los reglamentos de funcionamiento del ACI Paso de los Libres y de la Estación Aduanera de Frontera de Uruguayana, aprobados sólo por sus coordinadores locales. Constituyen un factor de buena administración al contar con procedimientos escritos, destacándose que el reglamento brasileño es más preciso en cuanto a asignación de espacios, destino de los distintos ejemplares de la documentación, entre otros elementos. Cabe señalar también que la reglamentación del COTECAR será modificada cuando las obras de refuncionalización se hayan habilitado.

5. DESCARGO DEL ORGANISMO.

En oportunidad de formular su respuesta -conforme lo expresado en el último párrafo del apartado 2.- la Dirección de Asuntos Técnicos de Frontera efectuó diversos comentarios, sin existir elementos que permitan modificar lo señalado en los aspectos tratados en el punto anterior. En algunos casos, la respuesta obtenida agregó constancias que tornaron necesario efectuar cambios o reformulaciones a la redacción original (4.1. original - replanteada en el punto 7. actual-, 4.2.1.2. y 4.3.2.2.).

6. RECOMENDACIONES.

6.1. Insistir desde las reuniones comunitarias en el avance hacia la integración con el país vecino, identificando con precisión las causales que afectan a la integración plena de las autoridades brasileñas y garantizando el compromiso de las partes, de actuar en consecuencia una vez superadas las causales invocadas (ver 4.1.).

6.2. Evaluar los cambios que resulten necesarios para que la infraestructura existente en Paso de los Libres, permita efectuar los controles del tránsito vecinal y turístico de modo funcional (ver 4.2.1.2).

6.3. Evaluar cómo proceder a la implementación del control del TVF mediante la credencial dispuesta por la Dirección Nacional de Migraciones, con la infraestructura existente o -en su caso- con las remodelaciones de menor envergadura posible (ver 4.2.1.3).

6.4. Asegurar que las obras de refuncionalización del COTECAR sean finalizadas en el tiempo previsto (ver 4.2.2.2).

6.5. Hacer notar a la autoridad del control fitosanitario argentina, la necesidad de resolver con mayor celeridad e informar los resultados obtenidos, por los análisis de muestras remitidas por el ACI Paso de los Libres al área de Registro de SENASA (ver 4.2.2.4).

6.6. Impulsar acciones para que Brasil asigne responsabilidades específicas en la seguridad de funcionarios argentinos, en Uruguayana (ver 4.2.3.2).

7. CONCLUSIÓN.

Las actividades de control en los ACI de la frontera argentino brasileña, no han avanzado en forma significativa hacia la integración. Las autoridades brasileñas no se constituyen del lado argentino por la falta de instalaciones e infraestructura, planteándose también como impedimento la carencia de personal.

Con las obras de refuncionalización del COTECAR, cuya finalización se estima para junio de 2011, se prevé solucionar la falta de infraestructura en el ACI Paso de los Libres – Uruguayana, carencia que se menciona como obstáculo de la integración en dicho paso fronterizo.

BUENOS AIRES,

ANEXO

AVANCES DE OBRAS EN CO.TE.CAR. AL 24 DE SETIEMBRE DE 2010:
(Fuente: www.mininterior.gov.ar/fronteras/cotecar_obra/avances_24/09/2010).

Sector Edificio de Control de Cargas







Sector de Servicios





Frontera
ARGENTINA - BRASIL
Paso de los Libres - Uruguayana
 (Detalle Complejo Terminal de Cargas
 (COTECAR) y Centro de Frontera)

