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 Comission. 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.[1] Si bien la OMA utiliza el término "Coordinada", la Comisión Europea usa "Integrada" y el Banco Mundial

[1] Comisión Europea. 2004. *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.

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 tres 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

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.

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. ◆

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Todos los derechos reservados.