



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS: EL CASO DEL
SISTEMA CRISTO REDENTOR

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ÁLVARO EDWIN ROJAS MENA

PROFESOR GUÍA:
FABIÁN VILLARROEL RÍOS

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ANTONIO GALDAMES SEPÚLVEDA
JUAN JOSE PEREZ COTAPOS CONTRERAS

SANTIAGO DE CHILE
2014

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA
OPTAR AL TÍTULO DE:** Magister en
Gestión y Políticas Públicas.
POR: Álvaro Edwin Rojas Mena
FECHA: 12 de diciembre 2014
PROFESOR GUÍA: Fabián Villarroel Ríos

GESTIÓN COORDINADA DE FRONTERAS: EL CASO DEL SISTEMA CRISTO REDENTOR

Debido al impacto que genera la aduana y las demás instituciones públicas en los controles fronterizos, la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A) y otros organismos internacionales, han reiterado la necesidad de fomentar una mayor coordinación entre las instituciones, que se traduzca en mayor cooperación, comunicación y procesos más eficientes. La “buena práctica” en materia de Gestión Coordinada de Fronteras representa según la O.M.A (2009) un enfoque donde los distintos organismos públicos que participan en el control de las fronteras, busquen alcanzar una meta común y de ese modo ofrecer una respuesta gubernamental cohesiva.

Por lo tanto, el presente estudio tiene como propósito identificar el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras en el cual interactúa la Aduana de Chile, enfocado al paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor” mediante un acercamiento a sus dimensiones: institucional, facilitación comercial y control, con la finalidad de reconocer avances y retos de la aduana en el desarrollo de este modelo.

Este estudio de caso obedece a un enfoque cualitativo, cuyo diseño metodológico considera elementos de “teaching case” y de un estudio de caso investigativo de tipo exploratorio. Se encuentra dividido en cuatro etapas: revisión a nivel bibliográfico sobre la Gestión Coordinada de Fronteras; descripción del modelo dentro del contexto fronterizo chileno–argentino; identificación del diseño institucional, así como los actores y mecanismos de cooperación; y la interacción de la aduana chilena en los temas de control y facilitación dentro del paso fronterizo.

De la investigación se constata un modelo de gestión descentralizado, el cual ha estado en continua construcción desde 1984 y que posterior al año 2001 se afianza mediante la creación de las Áreas de Control Integrado, que junto al Comité de Integración Cristo Redentor, representan el marco institucional vigente. Asimismo en lo que respecta a las relaciones de cooperación, se desprende una fuerte vinculación entre las aduanas de Chile y Argentina, pero la existencia de relaciones negativas a nivel inter-institucional de los organismos de seguridad con la aduana.

Finalmente se determinaron avances y retos en temas de facilitación comercial y control para la Aduana de Chile, y se plantearon algunas recomendaciones para avanzar en el uso de información anticipada, incorporar la figura del Operador Económico Autorizado a nivel fronterizo, vincular la información inter-institucional dentro del análisis de riesgo aduanero y seguir impulsando la reducción de asimetrías entre las dos aduanas, que permitan en un futuro, la suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.

DEDICATORIA

A Dios por haberme dado la fuerza, para concluir este proyecto.

A mi esposa Alexandra y a mis hijos Daniel, Adis y David, por su amor, comprensión y sacrificio, durante mis estudios en Chile.

Y a mis padres, quienes siempre me apoyaron para que lograra alcanzar esta meta.

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a mis familiares y amigos por el apoyo recibido durante mi estudio de postgrado en Chile, especialmente a mis amigas: Elizabeth, Georgina, Maritza y Valeria.

Un agradecimiento especial a mi profesor guía Fabián Villarroel, por su apoyo incondicional en esta investigación.

De igual forma deseo agradecer a María Pía Martín, Juan José Pérez y Antonio Galdames, por los comentarios y sugerencias que me brindaron para enriquecer este Estudio de Caso.

Asimismo mi gratitud a las personas entrevistadas, quienes contribuyeron en la investigación, con especial mención a los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas de Chile y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

Finalmente deseo agradecer al Ministerio de Hacienda de Costa Rica y a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) por el apoyo económico brindado, para la realización de este Magister.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo 1. Marco Conceptual	
1.1- La Aduana dentro del Contexto Internacional	8
1.1.1 La Facilitación del Comercio	8
1.1.2 El nuevo papel de la Aduana	9
1.2- El Trade-off entre Facilitación Comercial y Control	10
1.2.1 Perspectiva Estratégica	12
1.3- La Gestión Coordinada de Fronteras, su conceptualización y dimensiones	13
1.3.1 El Concepto de Frontera	14
1.3.2 La Conceptualización de la Gestión Fronteriza por diversos autores	14
1.3.3 Dimensiones de la Gestión Coordinada de Fronteras	17
1.3.3.1 La Dimensión Nacional	18
1.3.3.2 La Dimensión Internacional	21
Capítulo 2. El Paso Fronterizo Sistema Cristo Redentor	
2.1- Contexto Regional del Sistema Cristo Redentor	25
2.2- Descripción del Paso Fronterizo	27
2.3- Componentes del Sistema Cristo Redentor	30
2.4- Agencias Fronterizas responsables de la Gestión	36
2.5- Procesos en el Sistema Cristo Redentor	37
2.5.1 Control de Viajeros	37
2.5.2 Control de Carga	37
2.5.2.1 Carga que ingresa a Argentina	37
2.5.2.2 Carga que ingresa a Chile	40

Capítulo 3. El Diseño Institucional, nuevos actores y relaciones de cooperación

3.1- La necesidad de resolver un problema público	45
3.2- Formulación de Políticas Públicas a partir de 1996	45
3.2.1 Tratado con Argentina sobre Controles Integrados	47
3.2.1.1 Sobre la discusión y votación en el Congreso	47
3.2.1.2 Sobre el Statu Quo al momento de la formulación	48
3.2.1.3 Creación de las Áreas de Control Integrado	49
3.2.1.4 Nueva figura fronteriza: Organismo Coordinador	50
3.2.2 Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera.	51
3.2.2.1 El desarrollo de los Comités de Frontera	51
3.2.2.2 El surgimiento de los Comités de Integración	51
3.3.- Nuevos Actores en la Gestión Coordinada de Fronteras	53
3.3.1 Coordinador Local del Área de Control Integrado	53
3.3.2 El Comité de Integración Cristo Redentor	55
3.3.3 Participación de Actores Privados	56
3.4.- Relaciones de la Aduana de Chile en materia de cooperación	57
3.4.1 Sobre la cooperación intra-servicio	57
3.4.2 Sobre la Cooperación inter-institucional	58
3.4.3 Sobre la Cooperación Internacional	60

Capítulo 4. El Tema de Facilitación y Control dentro del Sistema Cristo Redentor

4.1.- Marco Jurídico para un enfoque cohesivo	62
4.1.1 Normas de aplicación común	62
4.1.2 Intercambio de Información	64
4.1.3 Acuerdos de Reconocimiento Mutuo	65
4.2.- Los Procesos dentro de la Gestión Coordinada de Fronteras	65
4.2.1 El camino hacia la armonización	65
4.2.1.1 Armonización entre las aduanas	66
4.2.1.2 De la secuencialidad a la simultaneidad en los procesos	67
4.2.2 La aplicación del Análisis de Riesgo	68
4.2.2.1 Sobre la Aplicación del Operador Económico Autorizado	69
4.3- La Tecnología de Información	70
4.3.1 Sistemas de Información	70
4.3.2 Utilización de la información anticipada	71

4.4- La infraestructura en las Áreas de Control Integrado	72
4.4.1 Sobre el Complejo Fronterizo Uspallata	73
4.4.2 Sobre el Complejo Fronterizo Los Libertadores	74
4.5- Sobre el personal aduanero destacado en el paso fronterizo	76
4.5.1 Capacitaciones conjuntas y rotación de funcionarios	76
4.5.2 Sobre la habitabilidad y convivencia	77
4.5.3 Sobre los incentivos a los funcionarios aduaneros en el paso fronterizo	78
Conclusiones	80
Recomendaciones	84
Bibliografía	86
Anexo	89

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Concepto de Gestión de Frontera por Institución	15
Tabla 2	Agencias Fronterizas en el Sistema Cristo Redentor	36
Tabla 3	Acuerdos suscritos por las Cancillerías de Chile y Argentina y remitido en 1997 al Congreso Chileno para su aprobación	46
Tabla 4	Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros	89
Tabla 5	Marco Normativo que define la Gestión Coordinada de Fronteras entre Chile con Argentina y que tiene injerencia en el paso fronterizo Sistema Cristo Redentor	93

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Gestión Coordinada de Fronteras	17
Ilustración 2	Dimensión Nacional – intra servicio	19
Ilustración 3	Dimensión Nacional – inter-institucional	20
Ilustración 4	Ejes de Conexión - Corredores Bioceánicos	26
Ilustración 5	Ruta CH-60. Chile	27
Ilustración 6	Curvas de la Cuesta Caracoles. Chile	27
Ilustración 7	Ruta CH-60, cerca de Portillos. Chile	28
Ilustración 8	Villas las Cuevas. Argentina	29
Ilustración 9	Componentes Sistema Cristo Redentor	30
Ilustración 10	Componentes Sistema Cristo Redentor	31
Ilustración 11	Vista Aérea del P.T.L.A. Chile	32
Ilustración 12	Control Guardia Vieja. Chile	32
Ilustración 13	Complejo Fronterizo Los Libertadores. Chile	33
Ilustración 14	Túnel Internacional Cristo Redentor. Chile & Argentina	33
Ilustración 15	Complejo Fronterizo Los Horcones. Argentina	34
Ilustración 16	Complejo Fronterizo Uspallata. Argentina	35
Ilustración 17	Vista aérea del Complejo Fronterizo Uspallata. Argentina	42
Ilustración 18	Instituciones Chilenas que interactúan en el Área de Control Integrado	54
Ilustración 19	Modelo descentralizado de la Gestión Coordinada de Fronteras en Chile	56
Ilustración 20	Matriz de Stakeholders de la Aduana de Chile dentro de la Gestión Coordinada de Fronteras	60

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los países han venido cambiando su concepción sobre el tema fronterizo, y han empezado a visualizar la frontera como “places of economic and political opportunity for nations and states as well as for a host of other interest groups and agencies...”¹ según O’ Dowd (2002) citado por Polner (2011, p 49). Por lo tanto según lo describe Polner (2011) las fronteras se encuentran en proceso de transición donde van perdiendo su función primaria como barrera y van adquiriendo una nueva función como puente.

Es bajo este escenario, que los responsables de la formulación de políticas públicas son consientes de la necesidad de generar reformas en el ámbito fronterizo, con la finalidad de que la aduana y los demás actores involucrados realicen una gestión coordinada para lograr objetivos comunes.

La Organización Mundial de Aduanas (O.M.A) y otros Organismos Internacionales como el Banco Mundial (B.M), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (O.S.C.E), el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D), entre otros, han reiterado esta necesidad de una mayor colaboración, coordinación o integración (según sea el concepto que utilicen cada uno de estos organismos), pero todos coincidentes en la necesidad de que los organismos de control fronterizos se comuniquen y cooperen a fin de que los procedimientos fronterizos sean más eficientes y eficaces. Bajo esta línea, la O.M.A (2012, p 4) establece que “la gestión coordinada de fronteras tiene por objeto describir los mecanismos que permitan lograr mayor eficiencia y eficacia regulatoria a través de una coordinación más estrecha entre los organismos de control en frontera a la hora de elaborar políticas y planificar las operaciones en el ámbito tanto nacional como internacional”.

En el caso chileno se ha seguido una “orientación al exterior como una herramienta clave para alcanzar y mantener la reactivación económica, tanto por la vía de la apertura unilateral como de las negociaciones comerciales a distintos niveles”(OMC,2003, p 8).

Dentro de las diferentes acciones tomadas por Chile, se destaca su interés por generar condiciones para favorecer el tránsito fronterizo de viajeros y mercancías con los países limítrofes, mediante la firma de tratados internacionales (como el suscrito entre Argentina y Chile el 08 de agosto de 1997²), para regular controles integrados de frontera con el objetivo de perseguir el equilibrio entre la facilitación del comercio y la garantía de que las autoridades de control, pueden cumplir su función de salvaguardar al país y promover desde la óptica del sector público el crecimiento y la competitividad.

¹ “lugares de oportunidad económica y política de las naciones y Estados, así como para otros grupos de interés...”

² Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera. Aprobado por el Congreso Nacional de Chile mediante Decreto 379, del año 2001.

Bajo este contexto, y considerando que el comercio a través de las fronteras terrestres resulta importante en un país como Chile que posee una extensa frontera, es relevante identificar las políticas públicas que se han diseñado e implementado para asegurar la integración y cooperación entre las diferentes agencias gubernamentales que participan en los controles fronterizos chilenos, y su vinculación con los países vecinos.

Por lo tanto en el caso chileno, al contar con más de 40 pasos fronterizos terrestres permanentes con tres países (Argentina, Bolivia y Perú), se considera significativo identificar el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras en el cual interactúa la Aduana de Chile, por medio de las dimensiones: institucional, facilitación comercial y control, mediante el análisis del paso fronterizo más importante para Chile, denominado “Sistema Cristo Redentor ³” ubicado en la Cordillera de los Andes entre las provincias de Los Andes en Chile y Mendoza en Argentina.

Por lo tanto al considerarse la “Gestión Coordinada de Fronteras “una buena práctica a nivel internacional, la interrogante radica en si, ¿existe una brecha entre la teoría que acompaña la “buena práctica” y lo que sucede en la ejecución de la misma, en el Sistema Cristo Redentor por parte de la Aduana Chilena?.

El presente documento se divide en cuatro capítulos y su anexo. En el primer capítulo se desarrolla a nivel conceptual el tema de la Gestión Coordinada de Fronteras (lineamientos teóricos aportados por diversos organismos internacionales, así como sus dimensiones nacionales e internacionales), el papel de la aduana en el contexto internacional, y el Trade-off entre control y facilitación comercial. En el segundo capítulo se aborda el contexto fronterizo chileno-argentino, haciendo un acercamiento al desarrollo actual del modelo de Gestión Coordinado de Fronteras (su contexto regional, características y particularidades físicas del paso fronterizo, elementos constitutivos, actores y procesos que se generan). En el tercer capítulo se continuará avanzando en la dimensión institucional, mediante los antecedentes y el origen de las Áreas de Control Integrados del “Sistema Cristo Redentor” y los mecanismos de cooperación de la Aduana de Chile a nivel intra-servicio, inter-institucional e internacional. En el siguiente capítulo se continuará con un análisis de la interrelación de la Aduana de Chile con el “Sistema Cristo Redentor” para abordar la dimensión de Facilitación Comercial y Control. Por último, y de acuerdo a los resultados obtenidos, se finalizará describiendo algunas recomendaciones para el Servicio Nacional de Aduanas de Chile.

Finalmente se tendrá como base para la investigación, la información de las entrevistas, fuentes bibliográficas secundarias y el proceso de observación⁴.

³desde el punto de vista del movimiento de carga terrestres y el segundo en cantidad de pasajeros

⁴ Observación selectiva no participante

Antecedentes

Las últimas seis décadas han sido testigo del nacimiento y desarrollo del proceso de globalización donde los países se han vuelto interdependientes debido a la integración cada vez mayor del comercio, finanzas, pueblos y las ideas en un mercado global, tal y como lo ha definido el Banco Mundial (2000, ¶ 1) en su capítulo XII.

Bajo esta premisa, el comercio internacional se vuelve clave en el proceso de integración, ya que se intensifica como resultado de avances en la tecnología que generan: reducción de costos y tiempo de entrega; movilización masiva de mercancías; comunicaciones expeditas con proveedores-clientes, así como la migración de industrias por parte del sector empresarial, para aprovechar las ventajas que ofrecen terceros países.

La era de la información, la globalización y los avances tecnológicos, se han combinado para generar esquemas de vida cada vez más acelerados en las naciones y por ende cambiantes, donde la función de la aduana afronta los desafíos planteados, que la condiciona a ampliar su tradicional función recaudadora de impuestos, con el objetivo de garantizar la fluidez del comercio y brindar seguridad a la cadena logística, mediante la implementación de procesos unificados y acciones coordinadas entre los países.

Al respecto la Organización Mundial de Aduanas en el año 2005 emitió el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, conocido a nivel mundial como Marco Normativo SAFE, el cual descansa en dos pilares de colaboración a) Aduanas - Empresas y b) Aduanas – Aduanas, donde este último “fomenta la conclusión de acuerdos de cooperación entre las Aduanas y otros organismos gubernamentales que participan de la cadena logística . Esto ayudará a los gobiernos a garantizar una gestión y un control integrado de las fronteras” (O.M.A, 2005, p 9).

En el caso chileno se ha seguido una “orientación al exterior como una herramienta clave para alcanzar y mantener la reactivación económica, tanto por la vía de la apertura unilateral como de las negociaciones comerciales a distintos niveles” (O.M.C,2003, p 8) según lo describe el Gobierno Chileno a la Organización Mundial de Comercio (O.M.C) mediante el informe WT/TPR/G/124.

Chile se ha preocupado de modernizar su institucionalidad y de establecer mejores prácticas a nivel internacional. Bajo esta óptica en su informe WT/TPR/S/124, el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC en el año 2003 manifiesta que Chile se ha esforzado en “reformular y liberalizar sus regímenes de comercio e inversión que ya eran abiertos. Así pues, ha reducido unilateralmente los aranceles, ha racionalizado los procedimientos de aduanas, ha dejado de aplicar controles al capital y ha dejado fluctuar el tipo de cambio”(OMC,2003, p 7).

Dentro de las diferentes acciones tomadas por Chile se destaca, su interés por

generar condiciones para favorecer el tránsito fronterizo de viajeros y mercancías con los países limítrofes, mediante la firma de tratados internacionales (como el suscrito entre Argentina y Chile el 08 de agosto de 1997⁵), para regular controles integrados de frontera con el objetivo de contribuir el equilibrio entre la facilitación del comercio, y la garantía de que las autoridades de control (aduanas, inmigración, agricultura, narcóticos, etc.) pueden cumplir su función de salvaguardar al país y promover desde la óptica del sector público el crecimiento y la competitividad.

Bajo este contexto, se considera necesario identificar el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras en el cual participa la Aduana de Chile, mediante el análisis del paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor”⁶, que permita clarificar su componente institucional, y realizar un acercamiento a las dimensiones de facilitación comercial y control que demanda el comercio internacional, con la finalidad de reconocer avances y retos de la aduana en el desarrollo de este modelo.

Objetivo General

Identificar el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras en el cual interactúa la aduana chilena dentro del Sistema Cristo Redentor, con la finalidad de reconocer avances y retos de la aduana, en el desarrollo de este modelo.

Objetivos Específicos

1. Describir el funcionamiento del Sistema Cristo Redentor y su relación con la Aduana de Chile.
2. Indagar los antecedentes de la Gestión Coordinada de Fronteras entre Chile y Argentina, en lo referente a las políticas públicas que fueron implementadas para consolidar institucionalmente la cooperación en los controles fronterizos.
3. Identificar los actores dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el Sistema Cristo Redentor.
4. Distinguir el papel de la aduana dentro del Sistema Cristo Redentor, en lo que refiere a las categorías de facilitación comercial y control.

⁵ Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera. Aprobado por el Congreso Nacional de Chile mediante Decreto 379, del año 2001.

⁶ Paso fronterizo más importante en el movimiento de carga terrestres y el segundo en cantidad de pasajeros para Chile.

5. Generar recomendaciones que contribuyan a mejorar la gestión de la Aduana de Chile en el Sistema Cristo Redentor.

Enfoque y tipo de Investigación

Este estudio de caso obedece a un enfoque Cualitativo. Se busca bajo este enfoque observar el escenario (Gestión Coordinada de Fronteras) y analizar a la aduana, actor a investigar, de una forma holística tratando de comprender este actor dentro de este sistema complejo, con la finalidad de “destilar la verdadera problemática y los elementos significativos” (Waissbluth, 2008, p 12).

El uso de la metodología cualitativa para analizar este Estudio de Caso, se considera adecuada según la óptica de Cook y Reichardt, (2006) ya que permite asumir una realidad dinámica, así como una observación orientada al descubrimiento, exploración y a la descripción, primordial para esta investigación debido a la inexistente información actual y sistematizada sobre la gestión y resultados del caso analizado.

Por tal motivo se ha considerado desarrollarlo en su modalidad de “teaching case”, con el fin de permitir ilustrar la frecuencia y la complejidad con que se produce una brecha entre la teoría y la práctica que acompaña la aplicación del conocimiento científico – social a la formulación, implementación y evaluación de las políticas pública, tal y como lo indica Borges (1995) en su publicación “El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas”.

Por lo tanto, al seguir la línea que establece Borges (1995), se busca no involucrarse en una situación específica sino buscar delinear una situación o “cuento” más integral que el momento de decisión de las políticas públicas en materia de Gestión Coordinada de Fronteras, basándose en la información disponible especialmente en reportes gubernamentales, fuentes bibliográficas secundarias y entrevistas.

No obstante, a pesar de que el diseño metodológico considera elementos del teaching case, incluye también elementos del estudio de caso investigativo, por lo que la investigación Cualitativa será del tipo exploratoria: debido al alcance limitado, ante la ausencia de estudios previos que avalen un conocimiento concreto de la Gestión Coordinada de Fronteras en Chile, por lo que esta investigación responderá a un acercamiento a esta materia.

Unidad de Análisis

La unidad de análisis refiere a las relaciones que mantiene la aduana chilena con el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, en las dimensiones de institucionalidad y control-facilitación.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Dentro de las técnicas utilizadas en el estudio se encuentran: a) la observación, como una manera de nutrir el relato con elementos tangibles e intangibles sobre la Gestión Coordinada de Fronteras (ejemplo: Notas de campo sobre los diversos elementos físicos que conforman el Sistema Cristo Redentor, los procesos de control, el entorno natural, levantamiento fotográfico, y otras percepciones) que permiten un mayor acercamiento al modelo en que se desenvuelve la aduana chilena, describiendo in situ, rasgos de su complejidad. Por lo tanto se realizó dos tipos de observación, una general que buscó describir en términos generales los elementos físicos más relevantes del Sistema Cristo Redentor y otra observación selectiva no participante, especialmente enfocada al análisis de las dimensiones de control y facilitación comercial, con el fin de contrastar los resultados de las entrevistas. Como instrumento de recolección de datos se utilizó un “cuaderno de campo” donde se anotó los datos recolectados, así como grabaciones. b)Entrevista a profundidad, mediante el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas con la cual se interactuó con los funcionarios seleccionados, mediante una pauta de preguntas orientadas en las dimensiones del estudio. c)Fuentes Bibliográficas Secundarias, disponibles en la Biblioteca del Congreso de Chile, reportes oficiales referente al Comité de Integración celebrado en la última década, literatura sobre Gestión Coordinada de Fronteras, entre otros.

Muestra de la Investigación

En virtud de que únicamente se seleccionó un paso fronterizo (Sistema Cristo Redentor) se escogieron aquellas personas que contaban con el conocimiento práctico en el tema, mediante un muestreo intencional del tipo teórico.

Por lo tanto para la dimensión institucional, se eligió las siguientes instituciones de acuerdo a la revisión efectuada vía documental y criterio de experto: Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior; Gobernación de los Andes; Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (D.I.F.R.O.L), del Ministerio de Relaciones Exteriores; Administración de Aduana de los Andes (Dirección - Departamento de Fiscalización, Complejo Fronterizo Los Libertadores) y Aduana de Argentina. Para cada uno de estas instituciones se seleccionaron las personas, bajo sugerencia y orientación del profesor guía, para discernir los idóneos, hasta alcanzar la saturación teórica en las entrevistas aplicadas.

En lo que refiere a las dimensiones de facilitación comercial y control se eligieron funcionarios aduaneros conforme a los mismos criterios señalados en el apartado anterior.

Finalmente el alcance de la investigación se limitó únicamente al flujo de mercancías.

En el Anexo H se describe para cada dimensión las variables que las conforman.

Capítulo 1. Marco Conceptual

1.1 La Aduana dentro del Contexto Internacional

1.1.1 La Facilitación del Comercio

“El progreso de la economía mundial a lo largo de los dos últimos siglos, es mayor que en ninguno otro periodo histórico” (Alonso, 2001, p 55) de esta forma se describe como el crecimiento económico, especialmente en el Siglo XX, no ha tenido comparación a lo largo de la historia, derivado especialmente por las transformaciones generadas por el incremento demográfico, cambios de la estructura productiva y en el papel del comercio internacional.

Sobre esta última transformación, se inició un cambio donde las economías pasaron de ser autárquicas⁷, a abiertas y deseosas de intercambiar comercialmente con su entorno. Bajo este cambio de rumbo, nace en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -GATT quien a través de diversas rondas de negociación buscaba seguir avanzando en una liberalización gradual al comercio de bienes, regulando temas arancelarios y otras barreras no arancelarias que se presentaban en fronteras.

Posteriormente, mediante la creación de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C), se ha buscado avanzar en acuerdos multilaterales en diversos temas, entre ellos: la facilitación del comercio.

Mediante la Conferencia Ministerial de la O.M.C celebrada en el mes de diciembre del año 2013 en Bali⁸ se logró alcanzar un Acuerdo⁹ sobre Facilitación del Comercio, estableciéndose una serie de disposiciones con miras a “agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito” (O.M.C, 2013, p 12), donde se reconoce la necesidad de una cooperación efectiva entre los países en temas de facilitación y en el cumplimiento de procedimientos aduaneros.

Lo anterior bajo dos aristas: a) cooperación a lo interno, entre los organismos públicos que intervienen en la frontera, b) cooperación entre los países que comparten una frontera común en condiciones mutuamente convenidas, tal y como se describe en el artículo 8 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (O.M.C, 2013, p 24):

⁷ cerradas y autosuficiente.

⁸ Indonesia.

⁹ Decisión Ministerial WT/MIN(13)/36 - WT/L/911

“ARTÍCULO 8: COOPERACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA FRONTERA

1. Todo Miembro se asegurará de que sus autoridades y organismos encargados de los controles en frontera y los procedimientos relacionados con la importación, la exportación y el tránsito de mercancías cooperen entre sí y coordinen sus actividades para facilitar el comercio.

2. En la medida en que sea posible y factible, los Miembros cooperarán, en condiciones mutuamente convenidas, con otros Miembros con los que tengan una frontera común con miras a coordinar sus procedimientos en los puestos fronterizos para facilitar el comercio transfronterizo. Esa cooperación y coordinación podrá incluir:

- i. la compatibilidad de los días y horarios de trabajo;
- ii. la compatibilidad de los procedimientos y formalidades;
- iii. el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes;
- iv. controles conjuntos;
- v. el establecimiento del control aduanero en puestos fronterizos de una sola parada.”

Con el fin de lograr esta cooperación a lo interno como a lo externo con los otros países fronterizos surge la figura de la aduana, como un actor clave en virtud de su supremacía en el control de primer línea de las mercancías que entran o salen de los países, para la cual la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A.) ha emitido instrumentos internacionales que permiten llegar al camino de la compatibilidad de procedimientos y formalidades, la aplicación de metodologías de riesgo en la gestión aduanera y la búsqueda de una modernización, hacia la Gestión Coordinada de Fronteras que estipula este Acuerdo Ministerial de la O.M.C.

1.1.2 El nuevo papel de la Aduana

La aduana ha sido desde tiempos inmemorables la institución pública encargada de controlar el ingreso y salida de mercancías de un país, cobrar los derechos e impuestos y asegurar el respeto del marco jurídico en el comercio exterior.

No obstante la “rapidez de los cambios ocurridos en el comercio internacional, la globalización y la tecnología de la información obligan a las administraciones aduaneras a modificar sus regímenes y prácticas a fin de incorporar los nuevos desarrollos.” (O.M.A, 1999, p 5), por cuanto el comercio de mercancías sigue creciendo entre los países, se han reducido las barreras arancelarias al comercio y las industrias de los países se integran cada vez más, en las cadenas de suministro mundial.

Por estas razones, la O.M.A ha venido gestando a partir de 1999 enmiendas al

Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, (en adelante Convenio Kyoto Revisado¹⁰) con el fin de adoptar cambios en este instrumento, para que se facilite el flujo de mercancías, y mejorar la eficiencia del control aduanero.

Entre las normas que se establece el Convenio Kyoto Revisado se encuentra lineamientos que proponen a las aduanas migrar hacia una modernización que se traduzca en un apoyo más fuerte a la competitividad del país, sin sensibilizar más de lo necesario los eslabones de la cadena de suministro. Tal es el caso de la gestión coordinada de fronteras que busca que la aduana a lo interno de su país trabaje en forma coordinada con las otras autoridades al momento de aplicar los controles nacionales (preferiblemente simultáneo) ó en caso de que países limítrofes compartan una frontera común, que ambas aduanas puedan aplicar controles en forma conjunta y que se apoyen mutuamente con información. (ver Anexo A)

Al igual que la O.M.A existen otros organismos internacionales que han recomendado la necesidad de que la Aduana deba asumir nuevos roles dentro del comercio internacional, (sobre todo en el ámbito de la coordinación), este es el caso de las Naciones Unidas en 1994 mediante la Declaración Ministerial de Columbus sobre eficiencia comercial, tal y como se describe en el anexo B.

1.2 El Trade-Off entre Facilitación Comercial y Control

Al iniciar la transición al siglo XXI las administraciones de aduanas han comprendido que su función no se limita únicamente a su función de control y a la tradicional recaudación de impuestos sino se abre el abanico a nuevas exigencias como facilitador del comercio global.

No obstante a partir del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la aduana ha debido incursionar a reforzar su control en el tráfico internacional de mercancías, generando un trade -off entre control y facilitación, pasando a convertirse en un “policía del comercio exterior” tal y como lo define Ricardo X. Basaldúa:

“Resulta, entonces, que, al controlar el tráfico internacional de mercaderías, las Aduanas deben velar hoy en día por diferentes asuntos acuciantes: tráfico de elementos utilizados por el terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de especies de la fauna en riesgo de extinción, tráfico ilícito de objetos pertenecientes al patrimonio artístico y cultural, tráfico de mercadería pirata o con marcas falsificadas, tráfico de productos que puedan afectar el medio ambiente, etc. Por consiguiente, al considerar las legítimas inquietudes para facilitar el comercio, no debe perderse de vista que todas las aduanas tienen

¹⁰ Actualmente no ha sido suscritos por Chile.

encomendada una función de policía del comercio exterior y que, dada su ubicación en las fronteras del Estado, son las instituciones llamadas a preservar el bien común que pudiera resultar afectado con la introducción o extracción de ciertas mercaderías. En consecuencia, corresponde mantener un razonable equilibrio entre las necesidades de control del Estado y las conveniencias del comercio internacional. Es obvio que el Estado no puede renunciar a esa función, pues como hemos visto, está en juego un interés superior, el bien común de la Nación.” (Basaldúa, 2007, p 50)

Ante la búsqueda de este equilibrio entre seguridad y facilitación comercial, la O.M.A en el año 2006, adoptó un instrumento denominado Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global, conocido a nivel mundial como Marco Normativo SAFE, el cual consiste en un conjunto de normas o directrices internacionales mínimas y uniformes necesarias para reforzar la aplicación, la facilitación y la seguridad de la cadena de suministro¹¹, para brindar seguridad y facilitar el comercio mundial.

Dicho marco normativo descansa en dos pilares de colaboración a) Aduanas - Empresas y b) Aduanas – Aduanas.

- En lo que respecta al primer pilar “Aduanas – Empresas” , establece normas relativas de cooperación entre las Aduanas y los Operadores de Comercio. Para este pilar, la aduana previamente ha identificado las empresas que ofrecen un nivel de seguridad alto en la posición que ocupan en la cadena logística y eso le garantiza a la autoridad aduanera un nivel de riesgo bajo y al operador una rápida tramitación y menores tiempos (se impone un trato diferente para los importadores y los exportadores habituales que hubieran obtenido una certificación derivada de su conducta fiable ante la aduana).
- Para el segundo pilar “Aduanas – Aduanas”, el Marco Normativo SAFE busca fomentar acuerdos de cooperación entre las Aduanas vecinas, ya que esto “ayudará a los gobiernos a garantizar una gestión y un control integrado de las fronteras” (O.M.A, 2005, p 9). Lo anterior mediante la conformación de una red con las demás aduanas, con la finalidad de intercambiar información (precisa – oportuna), que permita mejorar el análisis de riesgo y de esa forma concentrar las actividades de control solamente en aquellos operadores riesgosos y así promover la circulación sin trabas de las otras mercancías lícitas a través de la cadena de suministro.

Actualmente se debate a nivel de la O.M.A la incorporación de un tercer pilar en el Marco Normativo SAFE dedicado a la cooperación entre las aduanas y los demás organismos de control en frontera y que en el futuro puede ser incorporado como una

¹¹ abarca en una forma simplificada el abastecimiento internacional desde la fábrica del productor en el país de exportación hasta el consumidor en el país de importación

buena práctica por la “necesidad de cooperación entre los organismos de gobierno que intervienen en las operaciones de comercio exterior” (O.M.A, 2012, p 7).

1.2.1 Perspectiva Estratégica

Las aduanas deben enfocarse hacia una perspectiva estratégica y formulación de políticas públicas basadas en la “facilitación del comercio y en la seguridad de la frontera” (O.M.A, 2008, p 9) de esta forma se incentiva el crecimiento y el desarrollo de los países, según lo establece la O.M.A.

Bajo esta perspectiva se establece la misión y los objetivos estratégicos¹² en materia de facilitación del comercio y seguridad de la frontera, y nace la necesidad de que los países modernicen la forma en que se gestiona la circulación de mercancías a través de las cadenas de suministros internacionales, para lo cual la O.M.A ha propuesto varios “bloques” modernizadores que serían necesarios:

- Cooperación Aduana – Aduana (pilar del Marco Normativo SAFE)
- Utilización de Metodologías de Riesgo para focalizar el control aduanero
- Cooperación Aduana – Empresa (pilar del Marco Normativo SAFE)
- Métodos de trabajo modernos , procedimientos y técnicas.
- Aprovechar las nuevas y emergentes tecnologías
- Ampliar el mandato de las competencias
- Servicio profesional
- Fortalecer capacidades
- Integridad
- Una mejor gestión de las fronteras coordinadas

Para este último bloque modernizador sobre gestión de las fronteras coordinadas, se ha definido como:

“(b) Una mejor gestión de las fronteras coordinada : Esto implica la coordinación y la cooperación entre todas las autoridades y organismos responsables de la seguridad en la frontera y los requisitos reglamentarios que se aplican a los pasajeros , mercancías y medios de transporte que se mueven a través de las fronteras. Los gobiernos también necesitan explorar soluciones más efectivas a la gestión de fronteras . El establecimiento de una mejor gestión de las fronteras coordinado para la circulación transfronteriza de mercancías requiere:

(i) El reconocimiento de la aduana o el organismo responsable de la función de Aduanas como la administración de primera línea en las fronteras nacionales para el control de la circulación de mercancías. Según la Red de Facilitación del Comercio de la

¹² Ver anexo C.

ONU , las administraciones de aduanas suelen ser los más adecuados para el desarrollo de procedimientos integrados para el tratamiento de productos en puntos de entrada ; y (ii) La introducción del concepto de ventanilla única electrónica que permite a un operador para proporcionar toda la información y documentación necesaria una vez que el organismo designado que , a su vez , distribuye la información a todos los organismos pertinentes”. (O.M.A, 2008, p 9)

1.3 La Gestión Coordinada de Fronteras, su conceptualización y dimensiones.

La Gestión Coordinada de Fronteras es la búsqueda de la eficacia por parte de los organismos públicos que participan en el control de fronteras, a través de una adecuada gestión de los flujos de mercancías y viajeros sin menoscabar los controles regulatorios del país.

Por lo tanto su desarrollo depende de la coordinación que realicen los instituciones públicas para ejercer el control fronterizo sobre la carga y las personas que requieren cruzar la frontera.

Tal y como señala Aniszewski (2009), no hay un modelo óptimo sobre cómo gestionar una frontera, sino recae en el Estado la responsabilidad de determinar que sistema sería el más conveniente para cada país, tomando en consideración los riesgos del entorno, las contribuciones que cada organismo público puede aportar y el desarrollo de la sinergia. A nivel Gubernamental permitirá una prestación más eficaz de los servicios en frontera, al reducir contradicciones y redundancias entre las distintas políticas, misiones o mandatos. De igual forma permitirá fortalecer la capacidad del gobierno en materia estratégica al adoptar un enfoque holístico en la gestión fronteriza permitiéndole ahorros a través de economías de escala como resultado del uso común de Sistemas de Información, capacitaciones y entrenamientos conjuntos y recursos compartidos. De igual forma el intercambio de información y labores de inteligencia entre los organismos permitirá una gestión de riesgo más eficiente, que se traducirá a su vez que los organismos fronterizos puedan ofrecer de una manera más eficiente sus programas de facilitación y control.

De igual forma Aniszewski (2009) argumenta que los beneficios de una Gestión Coordinada de Fronteras se traducirá en los usuarios del servicio, ya que al obtener mayor eficiencia se traducirá en un menor número de intervenciones, por cuanto estas se dirigirán a los sujetos de alto riesgo, generando menores tiempos en la frontera, lo que favorecería a una reducción de costos, tanto en el transporte, como para el Gobierno en ampliaciones de infraestructura.

1.3.1 El Concepto de Frontera

“Frontera es el ámbito geográfico que se extiende a partir de los límites hacia el interior del territorio propio, hasta una distancia convencional prevista según las exigencias de seguridad y defensa de cada país; ella se caracteriza por su dinámica en función de la proyección nacional sobre los confines.” (Barbarán, 1998, p 9)

Gustavo Barbarán(1998, p 8) citando a Juan E. Guglielmelli (1979) señala que “las fronteras satisfacen dos objetivos: uno general, derivado de su papel de borde del cuerpo nacional, y otro, de carácter particular, consecuencia de su situación geoambiental, que se cumplen mediante tres modos de acción aplicados en forma individual o combinada. Dichos modos son: el de protección ("defender contra la presión externa"); el de aproximación ("acercar, estableciendo sólidos vínculos de convivencia"); el de proyección ("irradiar la propia personalidad e intereses sobre la zona linderá"). Incorporó además un elemento novedoso al concepto de frontera, el de la cultura nacional, "verdadera frontera, en este caso interna, que también es necesario preservar, perfeccionar y desarrollar, ya que su ámbito específico hace a la cohesión interna de la sociedad". El elemento cultural posee un papel preponderante en la actividad fronteriza, pues resguarda valores propios a la vez que rescata los comunes de los pueblos colindantes sirviendo para la mutua comunicación.” (Barbarán, 1998, p 8)

Por lo tanto, se desprende que la frontera en un sistema complejo, donde interactúan actores con intereses tanto públicos como privados, la cual reviste de importancia en materia comercial como resultado de la alta movilización de mercancías y viajeros hacia otros países.

Es aquí, en la frontera, donde los actores privados ejercen la presión para que no sea afectado la cadena de suministro y las mercancías puedan ser entregadas sin demoras ni costos adicionales, y por otro lado, las agencias fronterizas aplican sus controles, de conformidad a los diferentes mandatos legales en materia de aduanas, migración, narcóticos, fitosanitarios, ambiental y seguridad nacional.

1.3.2 La Conceptualización de la Gestión Fronteriza por diversos autores.

A nivel mundial, existen diferentes denominaciones a la forma en que se debe gestionar en las fronteras, algunos la señalan como “Gestión Integrada de Fronteras”¹³, “Gestión Coordinada de Fronteras”¹⁴ ó “Gestión Colaborativa de Fronteras”¹⁵.

¹³ Integrated Border Management -IBM

¹⁴ Coordinated Border Management -CBM

¹⁵ Collaborative Border Management -CBM

En la siguiente tabla se describirá de una forma sintetizada, los organismos internacionales que definen cada una de las formas de gestionar en la frontera y su respectivo concepto:

Tabla N° 1 Concepto de Gestión de Frontera por Institución			
<p>Organización Mundial de Aduanas –O.M.A-</p>	<p>Gestión Coordinada de Fronteras</p> <p>Inicialmente se le denominó por parte de la O.M.A como “Gestión Integral de Fronteras”, en el Marco Normativo SAFE pero debido a su “fuerte connotación institucional, se ha introducido el término “ gestión coordinada de fronteras” dada su naturaleza abarcadora” (O.M.A,2012, p 7).</p> <p>A partir de la publicación que hiciera la O.M.A de “La Aduana en el Siglo XXI” en el 2008 y un año después en el Foro Interinstitucional sobre Coordinación de Fronteras (2009) se adoptó el término de “coordinación” dentro de la gestión de fronteras.</p>	<p>-Convenio de Kyoto revisado (1999) Ver anexo A</p> <p>-Marco Normativo SAFE (2007)</p> <p>-Publicaciones de la O.M.A:</p> <p>a) La Aduana en el Siglo XXI (2008).</p> <p>b) O.M.A Foro Interinstitucional sobre Coordinación de Fronteras (2009)</p>	<p>“La gestión coordinada de fronteras (CBM) representa un enfoque sobre el control de las fronteras que supone la participación de los organismos de servicio público de todas las carteras para alcanzar una meta común y, de ese modo ofrecer una respuesta gubernamental cohesiva a los desafíos que tal control conlleva. Puede decirse que la CBM es una manera lógica de gestionar las operaciones que se realizan en las fronteras, con el fin de asegurar la eficiencia y la eficacia de los procesos y procedimientos que desarrollan los organismos regulatorios que intervienen en la seguridad fronteriza y de los requisitos reglamentarios que se aplican a los viajeros , mercancías y medios de transporte que cruzan las fronteras internacionales. El objetivo de un sistema de gestión coordinada de las fronteras es facilitar el comercio y el control de los viajeros al tiempo que se garantizan unas fronteras seguras” (O.M.A,2009, p 8)</p>

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa –OSCE-	<p>Gestión Integrada de Fronteras</p> <p>La Comisión desarrolló aún más el concepto , haciendo una distinción entre tres niveles de cooperación: la cooperación intra -servicio (dentro de una agencia) , la cooperación interinstitucional (coordinación entre los organismos de un mismo país) y la cooperación internacional (incluida la cooperación con los países vecinos y otros países) (CE, 2007,: 19-23).</p>	Directrices para la gestión integrada de fronteras en los Balcanes Occidentales. (2007)	“La coordinación y la cooperación nacional e internacional entre todas las autoridades y los organismos competentes que intervienen en la seguridad de las fronteras y la facilitación del comercio para establecer controles fronterizos eficaces, eficientes y coordinados con miras a alcanzar el objetivo de tener fronteras abiertas pero bien controladas y seguras”. (O.M.A, 2012, p 8).
Banco Mundial	<p>Gestión Colaborativa de Fronteras</p> <p>El Banco Mundial utiliza el término gestión colaborativa de fronteras “para evitar la peligrosa connotación de que se trate de integrar distintos organismos” (O.M.A, 2012, p 8), ya que genera conflictos en su proceso de integración y una vez creado tampoco es una condición previa para el éxito.</p>	Libro publicado por el Banco Mundial: “Border Management Modernization” (2011)	“...se basa en la necesidad de que los organismos y la comunidad internacional trabaje unida para alcanzar objetivos comunes. Este modelo sugiere que los organismos que gestionan en una frontera puedan tener más control y a la vez prestar más eficientemente los servicio, sin necesidad de integrarse en una sola organización” (Banco Mundial, 2011, p 29)

Fuente: Organización Mundial de Aduanas (2008), Banco Mundial (2011) y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2007).

Aunque los tres términos examinados presentan algunas diferencias en la definición, la visión es la misma y es aceptada por todos los interesados como una necesidad de que las autoridades fronterizas coordinen sus acciones con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos, con el objetivo de que viajeros y las mercancía solo deban pasar por los controles necesarios, cumpliendo las regulaciones mínimas requeridas, para evitar por un lado: cuellos de botella, demoras y costos excesivos a los transportistas -viajeros y debilidad en la cadena de suministros; y a su vez permitan a las instituciones un mejor aprovechamiento de sus recursos para alcanzar sus otros objetivos tanto aduaneros (lucha contra el fraude, recaudación, facilitación entre otros)

como de los otros servicios públicos (controles fito y zoonosanitarios, drogas, lucha contra la trata de personas, etc).

1.3.3 Dimensiones de la Gestión Coordinada de Fronteras

La Gestión Coordinada de las Fronteras, ajustada a las necesidades específicas de los países puede proporcionar beneficios para las agencias fronterizas, el sector privado y los países vecinos. Al simplificar y armonizar los procedimientos, las autoridades fronterizas pueden optimizar sustancialmente el uso de sus recursos y gestionar la frontera con eficacia y eficiencia, a pesar del aumento de los flujos de bienes y personas.

El enfoque presenta dos dimensiones, la primera es un sistema de gestión de las fronteras nacionales que involucra coordinación interno en la aduana y entre los demás organismos que participan en la gestión fronteriza de un país, mientras que el segundo es el sistema internacional que implica la colaboración entre los países vecinos y socios comerciales.

Tanto a nivel nacional e internacional la cooperación y la comunicación son valores esenciales y se le suma la confianza entre las naciones, para generar una mejor prestación de los servicios.

Figura 1: Gestión Coordinada de Fronteras



Fuente: Aniszewski (2009)

1.3.3.1 La Dimensión Nacional

Actualmente las formas de organización para gestionar las fronteras varía dependiendo del país, como resultado de las prioridades o necesidades (contrabando, plagas, migraciones, etc) que tenga que controlar el Estado.

Para llevarlo a cabo, el Estado a través de sus agencias fronterizas, participa en los procesos de entrada y salida de viajeros y mercancías al territorio nacional.

Por lo tanto en la dimensión nacional, Aniszewski (2009, P 8) establece “ The first is a domestic border management system which involves domestic coordination within and between agencies of one country or customs unión...”¹⁶

- Cooperación Intra- servicio.

Una cooperación intra-servicio se refiere a una cooperación entre las diversas unidades que conforman una institución. En el cual hay dos aspectos a considerar, su perspectiva vertical donde se coordina y coopera entre los diferentes niveles administrativos de la entidad central con la unidad ubicada en la frontera, para obtener eficiencia en los procesos y canalizar adecuadamente la información y los recursos disponibles. Asimismo su perspectiva horizontal, la cual va enfocada a la cooperación entre los diferentes niveles de la institución.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa –OSCE- por medio de la Comisión Comunidad Europea (2007, p 20) al referirse a la cooperación intra-servicio indica:

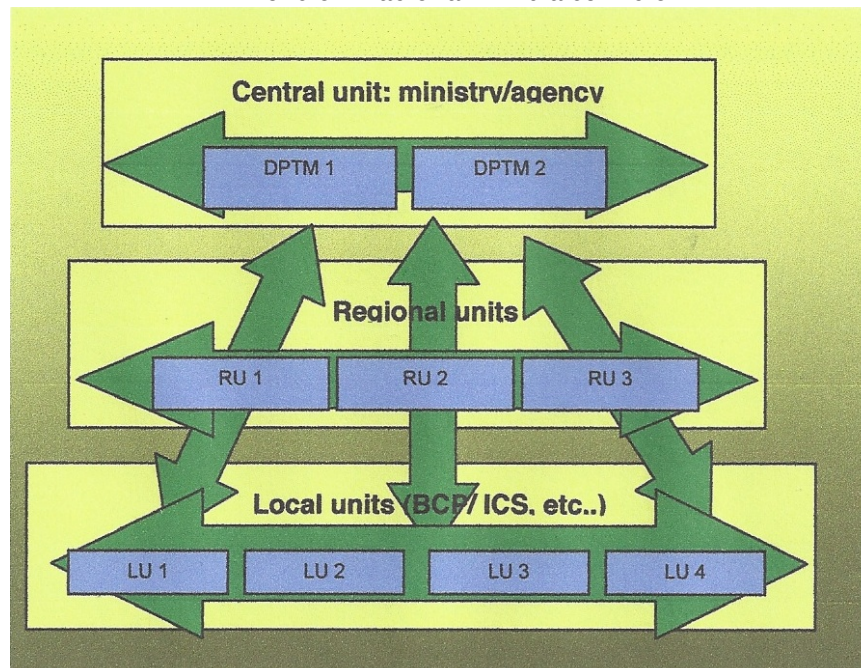
“therefore describes the efficient internal cooperation and management of processes, information and resources within a ministry or agency responsible for specific tasks: (a) Between local, regional and central levels (vertical cooperation); (b) Between different units of the same levels (horizontal cooperation).”¹⁷

Lo anterior tal y como se refleja en la siguiente figura:

¹⁶ “ el primero es un sistema de gestión de las fronteras nacionales que a su vez involucra una coordinación interna dentro y entre los organismos de un país o la unión aduanera ...”

¹⁷ “...describe la cooperación intra-servicio como la eficiente cooperación interna y de gestión de procesos, información y recursos dentro de un ministerio u organismo responsable de tareas: (a) entre los niveles local, regional y central (cooperación vertical); (b) Entre las diferentes unidades de los mismos niveles (cooperación horizontal).”

Figura 2
Dimensión Nacional – intra servicio



Fuente: European Commission EC (2007).

- Cooperación Inter-institucional

Se fundamenta en una cooperación y coordinación horizontal entre las diferentes instituciones de control que participan en la frontera. Según la Comisión de la Comunidad Europea (2007) hay tres tipos de cooperación interinstitucional:

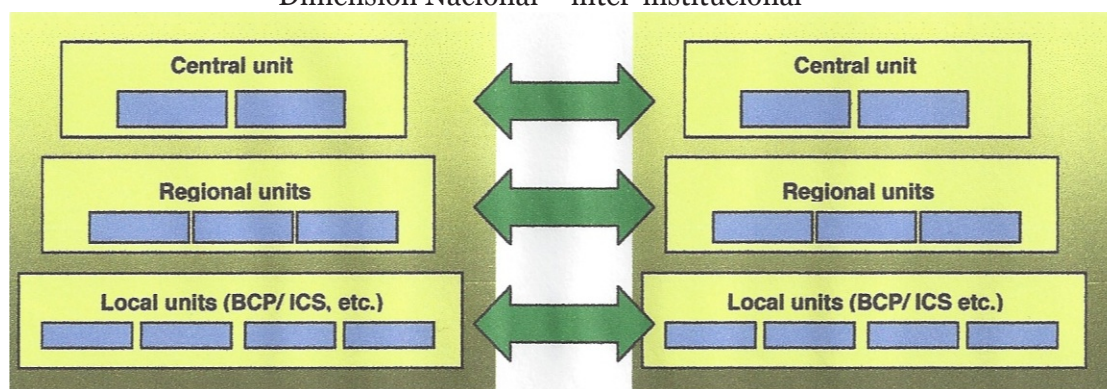
a) Coordinación en los cruces fronterizos. Un Control fronterizo (aduanero y otras autoridades) que incluyan procedimientos integrados de fácil comprensión para todas las agencias fronterizas involucradas y con una adecuada división de responsabilidades en las diferentes tareas que cada una de las autoridades deba efectuar.

b) Sistemas de Información Integrada. Donde las agencias fronterizas intercambian información relevante y se cooperan en materia de análisis de riesgos, con base a información fiable y actualizada.

c) Sensibilización y responsabilidades conjuntas. Inicialmente centrado en aumentar la concienciación con respecto a las tareas y responsabilidades de los otros servicios.

Asimismo Aniszewski (2009) establece que esta cooperación se puede efectuar entre las agencias fronterizas a través de las relaciones diarias, para resolver los horarios de funcionamiento, la planificación previa a las temporadas de mayor incremento en el número de viajeros y/o mercancías, entre otras, no obstante según van evolucionando las relaciones de cooperación entre las agencias fronterizas, se requiere mayor fundamento jurídico para las actuaciones conjuntas de cooperación y coordinación.

Figura 3
Dimensión Nacional – inter-institucional



Fuente: European Commission EC (2007).

Cabe señalar que para abordar de mejor manera la forma de organizarse varios organismos fronterizos (aduanas, migración, agencia fito y zosanitarios) han elegido diferentes formas de organizarse, según lo describe O.M.A. (2012), entre los cuales destaca:

- a) Integración institucional (parcial o total) donde se fusionan organismos fronterizos bajo un mismo techo. Por ejemplo : la Aduana de EE.UU. y Protección Fronteriza, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, y el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de Australia. Cabe señalar que las aduanas que participan en esta forma de organización representan el 2 % de los miembros de la O.M.A. y es considerado como un modelo centralizado de Gestión Coordinada de Fronteras.
- b) La Administración Aduanera forma parte de la estructura fiscal (Ministerio de Hacienda o Finanzas). Las aduanas que participan en esta forma de organización representan el 22 % de los miembros de la O.M.A.
- c) La Administración Aduanera forma parte del Ministerio de Economía, donde el 50% de las aduanas forman parte.

- d) La Administración Aduanera forma parte del Ministerio del Interior, únicamente para las aduanas de Bahréin y Omán, para un 1% del total de miembros de la O.M.A.
- e) Finalmente un 25% de las aduanas que forman parte de la O.M.A son independientes, no pertenece a ningún Ministerio o no se encuentran fusionado con otro organismo.

Aunque la mayoría de las administraciones de aduanas en el mundo, siguen siendo organizativamente separados de otros organismos fronterizos, hay una búsqueda de la aduana hacia una gestión más coordinada:

“...los ejemplos son muchos. En Nueva Zelanda, se está creando un comité conformado por representantes de diferentes organismos de control en frontera. En algunos puestos fronterizos de Suecia, estos organismos delegaron sus funciones en la Aduana Sueca, por lo que esta suele ser el único órgano oficial presente en la frontera. En Uganda, se redujeron los tiempo de espera en la frontera en virtud de una modalidad según la cual el despacho de las mercancías (en este contexto la mayoría de mercancías circulan como bienes en tránsito) se realiza en oficinas de aduanas interiores donde se da una mayor coordinación entre los organismos de control en frontera. En Singapur está implementando una única frontera virtual mediante un sistema de ventanilla única operado por la aduana” (O.M.A, 2012: 14-15)

Por lo tanto hay una amplia variedad de estructuras y ejemplos de enfoque coordinado, lo cual ha generado que en algunos países, la Gestión Coordinada de Fronteras haya dado lugar a cambios estructurales a través de la creación de una sola agencia fronteriza, reagrupando a todos los organismos públicos en un modelo centralizado. Por otro lado, otros países han mantenido las autoridades fronterizas separadas pero han intensificado su cooperación y coordinación, utilizando un modelo descentralizado para gestionar su frontera.

1.3.3.2 La Dimensión Internacional

Además de la coordinación interna dentro y entre los organismos de un país, debe gestionarse modalidades de control conjunto, preferiblemente con puestos de control integrado con los países vecinos para hacer más robusta la gestión fronteriza.

Cabe señalar que los puestos de control integrado en frontera no son nuevos, tienen varias décadas de funcionar en Europa. El razonamiento detrás de la creación de los puestos de control integrados gira en torno a aumentar la eficiencia de los pasos de frontera, reduciendo el número de paradas y los organismos participantes. Este tipo de puestos deben basarse en los principios de cooperación y confianza, para que puedan ser

exitosos, por cuanto el intercambio de información y las acciones conjuntas se convierten en características indispensables del proceso.

Actualmente no hay una definición específica sobre los puestos fronterizos de control integrado, pero la O.M.A (2012:15-16) citando a Kieck (2010), establece características distintivas de los mismos:

“• Las oficinas de ambos Estados están ubicadas, muy cercas unas de otras, por lo que es necesario detenerse una sola vez en los pasos de frontera.

• Se demarca al menos una zona de control en la que los funcionarios de ambos Estados llevan a cabo los controles en cumplimiento de sus respectivas leyes.

• La zona de control comprende oficinas, áreas de inspección e instalaciones afines y por lo general está ubicada en el territorio nacional de un solo Estado.

• Los trámites migratorios, de importación y exportación se tratan como una operación sin interrupción entre los dos países.

• La inspección y el registro de las cargas o vehículos se efectúan, generalmente en presencia de oficiales de ambos países.” O.M.A (2012:15-16)

No obstante la O.M.A (2012) establece que esta lista no es exhaustiva , y no incluye una características fundamental de los puestos fronterizos de control integrado: el principio de extraterritorialidad,¹⁸ el cual tiene dos dimensiones :

“1. Empoderar a los organismos de control para llevar a cabo los controles de correspondencia con sus legislaciones nacionales fuera de su territorio nacional.

2. Permitir que los oficiales de control del Estado colindante realicen controles de frontera de acuerdo con su legislación nacional en el territorio del Estado en que se encuentren.

Por lo tanto, un marco jurídico adecuado para garantizar este principio y permitir el funcionamiento de los puestos fronterizos de control es necesario. ” (O.M.A, 2012, p 16)

¹⁸ aplicación de las leyes nacionales fuera del territorio propio del país, con el consentimiento del país sede.

Por lo tanto según lo establece la O.M.A (2009), la cooperación internacional debe contar con un marco jurídico sólido entre dos o más países, el cual podrá ser emitido a través de una declaración política, un memorando de entendimiento o un acuerdo bilateral - multilateral. Asimismo describe que la cooperación y la coordinación deberá realizarse en los siguientes tres niveles:

a) La cooperación local entre funcionarios de ambos lados de la frontera.

La forma óptima de la cooperación transfronteriza en el ámbito local se relaciona con el concepto de "One Stop Border Post". Este concepto se refiere a un puesto fronterizo operado por dos países vecinos. La disposición mencionada requiere una estrecha cooperación en la gestión diaria de los puestos fronterizos, la armonización de la documentación solicitada, el desarrollo de un marco jurídico que permita cubrir el reconocimiento mutuo de los controles y el intercambio de datos, el mantenimiento conjunto de la infraestructura, la utilización conjunta de equipos de inspección no intrusiva y la operación por parte de funcionarios de la agencia fronteriza con carácter extraterritorial cuando sea necesario.

Las formas menos integradas de cooperación, responde a la planificación de las operaciones del día a día, los acuerdos sobre los horarios de apertura, el intercambio informal de información y el reconocimiento de los controles también tendrían un impacto beneficioso y operarían como los primeros pasos hacia una cooperación más integrada.

b) La cooperación bilateral entre los Estados vecinos.

Este tipo de cooperación incluye reuniones entre los países vecinos en los niveles regionales y centrales para discutir asuntos tales como la coordinación de las patrullas fronterizas de ambos lados de la frontera , la creación de patrullas conjuntas , la creación de oficinas de contacto para facilitar la comunicación y la intercambio de información, etc.

c) La cooperación multinacional.

Se concentra en el intercambio de información entre los países y la organización de servicios regulares de capacitación. La organización de eventos tales como seminarios comunes entre las diferentes autoridades transfronterizas también mejora la confianza y facilita la creación de una red de contactos informales entre los países.

Finalmente la O.M.A (2012) establece que hay varias modalidades de disposición física de los puestos fronterizos de control integrado en la práctica:

1. Instalaciones yuxtapuestas . La idea de este modelo es llevar a cabo todos los procedimientos de las agencias fronterizas (de ambos países) únicamente en el país de entrada. En países sudamericanos¹⁹ por ejemplo, se utiliza el término “Cabecera²⁰” para definir la instalación yuxtapuesta donde se realizaran los controles integrados por las autoridades fronterizas.
2. Instalaciones que se encuentran ubicadas exactamente en el límite político-geográfico entre los dos países, lo que permite que los funcionarios trabajen en su propio lado de territorio.
3. Instalación ubicado en un solo país. Implica la ubicación física de la oficina compartida²¹ en el territorio de uno de los países, permitiendo que los oficiales de ambos países puedan llevar a cabo los controles fronterizos en forma conjunta. Este modelo es práctico sólo en casos donde la confianza y la cooperación entre los países son fuertes.

¹⁹ Por ejemplo se utiliza el término en los pasos fronterizos de Chile y Argentina.

²⁰ El término “cabecera”, puede ser del tipo “Doble Cabecera” cuando hay un recinto en ambos lados de la frontera ó “Cabecera Única” cuando los controles fronterizos se realizan en un único recinto tanto de entrada y salida del país pero único para ambos países.

²¹ En países como Chile y Argentina denominada “Cabecera Única”.

Capítulo 2. El Paso Fronterizo Sistema Cristo Redentor

Chile y Argentina comparten uno de las fronteras más extensas del mundo, cuya longitud se extiende por más de cinco mil trecientos kilómetros²² sobre la Cordillera de los Andes, convirtiéndose este sistema montañoso en un límite natural para ambos países.

A lo largo de esta vasta frontera existen 27 pasos fronterizos habilitados, donde se controlan por partes de las diferentes autoridades fronterizas tanto chilenas como argentinas, los flujos de personas, mercancías y unidades de transporte.

Sobresale en importancia el paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor” , en el movimiento de carga terrestre y segundo en el movimiento de pasajeros entre las ciudades de los Andes (Chile) y Mendoza (Argentina). Dicho paso fronterizo se encuentra ubicada dentro de la Cordillera de los Andes a una distancia cercana a la elevación montañosa más importante del continente “ El Aconcagua” lo cual hace que este paso se caracterice por tener un acceso mediante un camino montañoso, presentar una altitud considerable, “sujeto a cambios climáticos bruscos, periodo invernal desde el mes de abril hasta el mes de octubre de cada año, hielo sobre la calzada, precipitación de nieve que puede alcanzar 2 m de altura en 24 horas durante un temporal, viento blanco, ráfagas de viento de hasta 150 km/h, temperaturas bajo 0° que pueden alcanzarlos -20°, avalancha de nieve, derrumbes, rodado de piedra..” (Gobernación Provincial Los Andes, 2014, ¶ 5).

El tránsito por este paso fronterizo, ha sido trascendente en materia histórica, cultural y comercial ya que desde los primeros asentamientos fue utilizado para el paso de mercancías mediante mulas y caballos y posteriormente en 1910 por medio del tren transandino. No obstante, este último por problemas políticos entre ambos países y por la presencia de aludes producidos en las zonas de alta montaña de ambos lados de la Cordillera, en el 1984 quedó fuera de servicio para el transporte de cargas. Es a partir de 1980 que entra a funcionar el túnel vehicular lo cual habilitaría nuevamente las condiciones para el transporte de personas y mercancías.

2.1 Contexto Regional del Sistema Cristo Redentor

Desde hace más de dos décadas se ha venido fomentando a nivel de la región la consolidación de los “Corredores Bioceánicos” mediante iniciativas del MERCOSUR²³ y

²² Según dato de Wikipedia en: es.wikipedia.org/wiki/Fronteras_de_Chile

²³ Mercado Común del Sur, integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y en proceso de adhesión el Estado Plurinacional de Bolivia. En el caso de Chile tiene la figura de un Estado asociado al Mercosur.

de una manera más ampliada con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA- .

En la actualidad el Paso Fronterizo Cristo Redentor se encuentra inmerso dentro de uno de los ejes de conexión geográficos, más importantes de Sudamérica, por cuanto permite la conexión²⁴ de la carga proveniente de los Puertos de Valparaíso y San Antonio en Chile con los puertos de Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina.

Figura 4
Ejes de Conexión - Corredores Bioceánicos



Fuente: D.I.F.R.O.L²⁵(2014)

De igual forma las exportaciones de países vecinos, hacia los países asiáticos, convergen en este corredor sur, por lo que el flujo de mercancías por dicho paso fronterizo es cada vez más significativo. No obstante el potenciar este tipo de conexiones implica inversiones en construcción, mejoramiento de los accesos terrestres entre los países de la región, adecuar los controles fronterizos y el fortalecimiento de los puertos, por lo que se ha suscrito acuerdos con Chile para promoverlo, por medio del “Acuerdo de Complementación Económica Chile –Mercosur”²⁶ y varios anexos entre los que se destaca: el Protocolo de Integración Física²⁷ ó el Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduana del Mercosur y Chile, relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros²⁸.

²⁴ Denominado Corredor Sur.

²⁵ Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. www.difrol.cl

²⁶ Conocido como ACE N: 35.

²⁷ Decreto 1411 del 04-10-1996.

²⁸ Decreto 23 del 26-06-2001.

2.2 Descripción del Paso Fronterizo

La Ciudad de los Andes se encuentra a 900 msnm²⁹., pertenece a la comuna de los Andes, y forma parte de la Región de Valparaíso (V Región de Chile). La ruta internacional denominada CH-60 es el único camino que permite acceder al paso fronterizo y se extiende desde la ciudad de los Andes hasta el límite fronterizo chileno a una distancia aproximada de 64 kilómetros, con dirección al oriente.

Sobre una carretera asfaltada, y con un flujo importante de vehículos livianos y de tracto camiones con su remolque, se inicia el ascenso por la ruta CH-60 acompañado en los primeros 34 kilómetros por poblados al lado de la carretera, los cuales se extinguen al llegar al control de Carabineros ubicado en Guardia Vieja a una altura de 1600 msnm. A poca distancia del Control Guardia Vieja se encuentra una detención adicional con la finalidad de cancelar la tasa de peaje en el Km85.

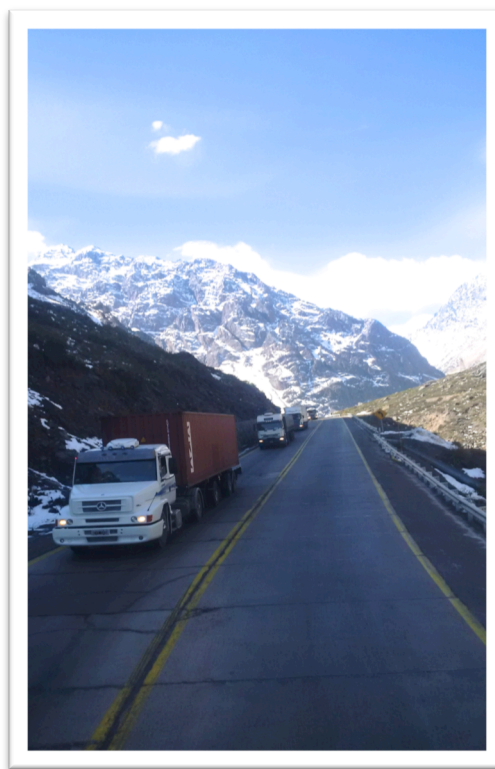


Figura 5: Ruta CH -60. Chile

Al continuar el viaje, se mantendrá una vista constante hacia la Cordillera con continuos ascensos, paralelo a pequeños ríos y a las vías férreas que recuerdan el paso del tren Trasandino hace más 30 años.



Figura 6: Curvas de la cuesta Caracoles. Chile

²⁹ Metros sobre el nivel del mar.

La calzada se caracteriza por su buen estado de conservación a pesar del constante flujo vehicular, con una adecuada señalización tanto vertical como horizontal, provista de cinco cobertizos que la protegen de los lugares más sensibles de avalancha y que permite que el flujo vehicular no se interrumpa.

Una vez sobrepasado el tercer cobertizo y posterior al Campamento de la Dirección de Vialidad se inicia el ascenso más elevado, caracterizado por la existencia de 29 curvas pronunciadas (denominado la cuesta de Caracoles ó Juncalillo) que genera que los tracto camiones con su remolque deban realizar un descenso pausado y tener prioridad para el giro de la curva ante la limitación de espacio.

Al sobrepasar estas curvas se llega a la localidad de Portillos que se encuentra a 2680 msnm, donde se ubica la Escuela de Montaña del Ejército de Chile y el centro de Esquí Portillo y a 6 kilómetros el Complejo Fronterizo Los Libertadores, el cual está rodeado por cerros pronunciados y a una altura de 3035 msnm.



Figura 7: Ruta CH-60, cerca de Portillos. Chile

Al continuar sobre la calzada, durante 3 kilómetros se ingresa al último cobertizo y se llega al Túnel Internacional Cristo Redentor que se encuentra a 3185 msnm. Este túnel tiene una extensión de 3 km y sobre su trayecto se localiza el límite internacional entre Chile y Argentina.

Al salir del túnel internacional, se ingresa a la ruta internacional 7N

dentro del Valle del Bermejo en territorio argentino, donde a una

distancia de dos kilómetros de la salida del túnel se encuentra la Villa Las Cuevas a una altura de 3151 msnm, donde se ubica un control en carretera por parte de Gendarmería Nacional.

A partir de Villa las Cuevas se comienza observar pequeños poblados y un paulatino descenso durante 15 km hacia el Complejo Fronterizo Los Horcones, ubicado a 2800 msnm. Al continuar sobre la ruta 7N se constata lo poco empinado del valle, con una calzada y señalización adecuado, lo cual favorece el tránsito de personas y mercancías.

Se visualiza al lado de la carretera los restos de las líneas férreas y el río Mendoza, así como la existencia de pequeños cobertizos y túneles. De igual forma la existencia de hostales y campamentos, a poca distancia del Complejo Fronterizo Horcones y en

Penitentes, motivado por el desarrollo turístico-deportivo del Parque Provincial de Aconcagua y la existencia de actividad minera.

Finalmente a 108 km del Complejo Fronterizo Horcones, sobre la ruta 7N se ubica el Complejo Fronterizo Uspallata a 1900 msnm, el cual responde al último elemento en el Sistema Cristo Redentor, y que a su vez comunica a una distancia de 100km con la Ciudad de Mendoza y con las principales conexiones hacia la Ciudad de Buenos Aires.

Los elementos naturales del Paso del Sistema Cristo Redentor, como su altura³⁰, las condiciones climáticas adversas, lo irregular del relieve, la inexistencia de tránsito vecinal fronteriza, la actividad turística y minera que interactúa y demás elementos³¹, sitúan el ambiente donde los diferentes organismos que gestionan la frontera realizan sus labores en las Áreas de Control Integrado para regular los movimientos simultáneos de entrada y salida entre estos países.



Figura 8: Villa las Cuevas. Argentina

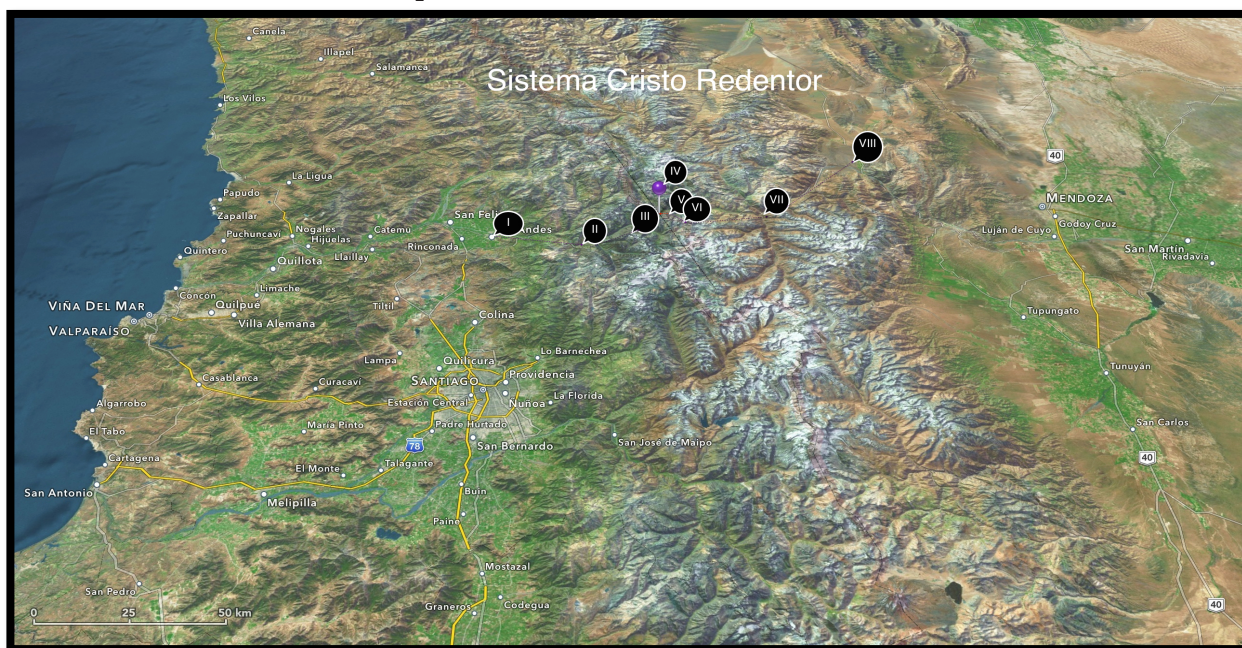
³⁰ Mediciones propias con GPS y algunos datos obtenidos de la Unidad de Pasos Fronterizos en su sitio web.

³¹ Las distancias entre los puntos citados son aproximaciones con base a la señalización.

2.3 Componentes del Sistema Cristo Redentor

A lo largo de los 180 km que conforman el Paso Fronterizo Sistema Cristo Redentor, se encuentran siete puntos de control donde se ejerce la gestión fronteriza:

Figura 9
Componentes del Sistema Cristo Redentor



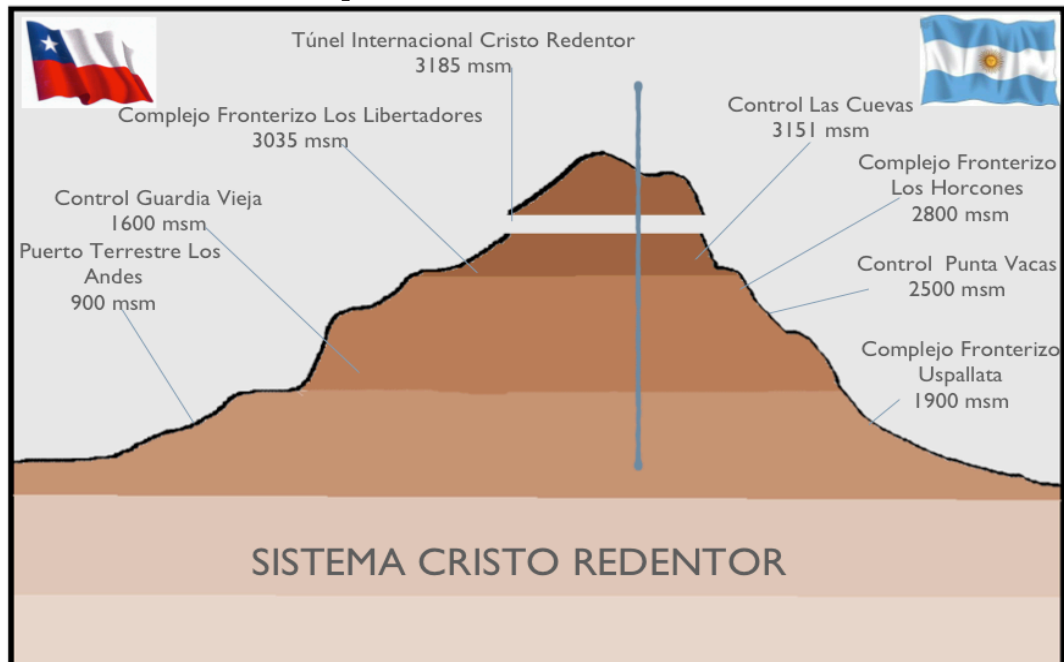
Fuente: Elaboración propia con fotografía de Google Maps

En el sentido Chile – Argentina (Oeste a Este) los componentes corresponden a:

- I- Puerto Terrestre Los Andes –PTLA-
- II- Control Guardia Vieja
- III- Complejo Fronterizo Los Libertadores
- IV- Túnel Internacional Cristo Redentor
- V- Control Las Cuevas
- VI- Complejo Fronterizo Los Horcones
- VII- Control Punta de Vacas
- VIII- Complejo Fronterizo Uspallata

Para cada uno de los componentes que conforman el Paso Fronterizo Sistema Cristo Redentor se ha desarrollado infraestructura para que albergue personal de las autoridades fronterizas y se realicen determinadas funciones dentro del proceso de control.

Figura 10
Componentes del Sistema Cristo Redentor



Fuente: Elaboración propia.

- **Puerto Terrestre Los Andes PTLA- Chile:** Se realizan las actividades de control por parte del Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), y el Servicio de Salud de Valparaíso.

Todas aquellas mercancías que ingresen a Chile (para ser nacionalizadas o en tránsito) ó salgan (exportaciones chilenas) por el Paso Cristo Redentor, serán objeto de fiscalización al igual que sus unidades de transporte.

“Con una superficie aproximada de 24,5Ha, ubicado en el sector de El Sauce, en la comuna de Los Andes, PTLA cuenta con un ingreso promedio mensual de 10.772 camiones desde su puesta en servicio provisoria (PSP). Promedio diferenciado por Importación y Exportación, que serían 7.390 y 3.382 respectivamente, de acuerdo a la estadística del año 2013.

El PTLA es un recinto portuario con capacidad para prestar la totalidad de los servicios públicos y privados relacionados con el transporte, almacenamiento de la carga, control aduanero y fito-zoosanitario de los productos que ingresan y salen del país, a través del paso fronterizo que comunica, vía terrestre, a Chile con Argentina y el resto del MERCOSUR.” (PTLA, 2013, p 40)

Desde el año 2005 las instalaciones y la administración del PTLA se encuentran concesionadas y es el primer punto de control del paso fronterizo, en el sentido Oeste – Este. Cabe señalar que aunque forma parte del Sistema Cristo Redentor no es considerada una Área de Control Integrada, de conformidad a la normativa vigente.



Figura 11: Vista aérea del PTLA. Chile . Fuente : www.ptla.cl

- **Control Guardia Vieja- Chile:** Refiere a un puesto de control de Carabineros de Chile, ubicado a una distancia de 30 km desde el PTLA.

En este puesto de control, se puede realizar la retención de los vehículos de Carga, en caso de cierres en el paso fronterizo por condiciones adversas del clima, accidentes en la ruta ó alguna situación que interfiera en el tránsito.

A partir de este puesto de control, se inicia las Áreas de Control Integrado que posibilita que también puedan participar en situaciones especiales funcionarios de Aduanas, SAG, la Policía de Investigaciones.



Figura 12: Control Guardia Vieja. Chile

- **Complejo Fronterizo Los Libertadores- Chile:** se ubica a 31 kilómetros del Control Guardia Vieja. La coordinación administrativa del Complejo está a cargo el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por medio de un Coordinador Local responsable del Área de Control Integrado (del lado Chileno).

Se desarrolla en este complejo fronterizo el “Área de Control Integrado de Viajeros” donde el país de entrada es el país sede y tanto las autoridades fronterizas chilenas y argentinas participan en los controles, para aquellos pasajeros en vehículo particular o autobuses que ingresan a Chile provenientes desde Argentina.

En lo que respecta al control de carga es Sede únicamente de los controles de las autoridades chilenas, para las mercancías con destino a Argentina en lo referente a controles migratorios y aduaneros. Respecto al transporte de carga proveniente desde Argentina hacia Chile se realizará un control de cabina para posteriormente presentar la unidad de transporte y la carga en el PTLA para la tramitación correspondiente de conformidad a lo establecido en el Decreto 74 del 28 de junio del 2013, sobre el establecimiento y funcionamiento de controles fronterizos integrados en el paso Sistema Cristo Redentor.



Figura 13: Complejo Fronterizo Los Libertadores. Chile



Figura 14: Túnel Internacional Cristo Redentor. Chile & Argentina

En este complejo fronterizo que fue construido en la década de los años setenta, laboran funcionarios chilenos de: Aduana, Servicio de Agricultura y Ganadería (SAG), Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros, Dirección de Vialidad y el Coordinador Local. Por parte de las autoridades argentinas hay representación de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y de la Aduana de Argentina (AFIP).

• **Túnel Internacional Cristo Redentor- Chile & Argentina:** Es el punto de conexión entre los dos países. No se realiza ningún control fronterizo y está bajo el mantenimiento de la Dirección de Vialidad de Chile y Argentina.

- **Control Las Cuevas- Argentina:** Refiere a un control de carretera ocasional a cargo de Gendarmería Nacional de Argentina, previo al pago de la estación de peaje.
- **Complejo Fronterizo Los Horcones- Argentina:** se ubica a 17 kilómetros del Complejo Fronterizo Los Libertadores. La coordinación administrativa del Complejo está a cargo de la Secretaría de Interior, quien a su vez a delegado en Gendarmería Nacional el cargo de Coordinador Local como responsable del Área de Control Integrado (del lado Argentino).

En este complejo fronterizo únicamente se desarrolla el “Área de Control Integrado de Viajeros” donde el país de entrada es el país sede y tanto las autoridades fronterizas chilenas y argentinas participan en los controles, para aquellos pasajeros en vehículo particular o autobuses que ingresan a Argentina provenientes desde Chile.

Este complejo fronterizo fue construido en la década de los años noventa y laboran funcionarios argentinos de: Aduana (AFIP), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Dirección Nacional de Migración (DNM), Gendarmería Nacional de Argentina (GNA), Dirección Nacional de Vialidad. Por parte de las autoridades chilenas hay representación de la Policía de Investigaciones (PDI) y de la Aduana de Chile.



Figura 15: Complejo Fronterizo Los Horcones. Argentina

- **Control de Punta Vacas- Argentina:** Actualmente refiere a un control de carretera a cargo de Gendarmería Nacional de Argentina, con la finalidad de verificar documentación y comprobar la realización de los trámites tanto del Complejo Fronterizo Horcones como del Complejo Fronterizo Uspallata.
- **Complejo Fronterizo Uspallata- Argentina:** se ubica a 108 kilómetros del Complejo Fronterizo Los Horcones.

Se desarrolla en este complejo fronterizo el Área de Control Integrado de Carga, bajo la modalidad de única cabecera. donde el Complejo Fronterizo Uspallata

ubicado en Argentina es el país sede, tanto de las autoridades fronterizas chilenas y argentinas que participan en los controles, para aquellas cargas y sus unidades de transporte que ingresen a Chile provenientes desde Argentina ó viceversa.

Únicamente para el transporte de carga proveniente desde Argentina hacia Chile se realizará un control de cabina en el Complejo Fronterizo Los Libertadores de conformidad a lo establecido en el Decreto 74 del 28 de junio del 2013, sobre el establecimiento y funcionamiento de controles fronterizos integrados en el paso Sistema Cristo Redentor.

La coordinación administrativa del Complejo está a cargo de Gendarmería Nacional y las instituciones argentinas participantes son las mismas que las destacadas en el Complejo Fronterizo Horcones. En el caso de las autoridades chilenas participa Policía de Investigaciones (PDI) para los trámites migratorios y la Aduana de Chile que a nivel documental realiza una autorización de la documentación para aquellas mercancías que ingresan a Chile provenientes de Argentina.

Para las mercancías provenientes de Chile hacia Argentina, la Aduana de Chile no realiza ninguna gestión por cuanto los controles físicos y documentales fueron realizados en el Puerto Terrestre Los Andes (PTLA) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores.



Figura 16: Complejo Fronterizo Uspallata. Argentina

2.4 Agencias Fronterizas responsables de la Gestión.

Para el desarrollo de las actividades de control que se ejercen en el Sistema Cristo Redentor se ha designado a las siguientes autoridades chilenas y argentinas la respectiva gestión fronteriza:

Tabla N° 2
Agencias Fronterizas en el Sistema Cristo Redentor

Control	Chile	Argentina	Competencia
Aduanero	Aduana de Chile, bajo la jurisdicción de la Administración de Aduanas de los Andes. Servicio Nacional de Aduanas.	Aduana de Argentina. Dirección Regional Aduanera de Mendoza. Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP.	Controlar el ingreso y salida de mercancías, equipajes de los viajeros y unidades de transporte del territorio nacional.
Migratorio	Extranjería y Policía Internacional. Policía de Investigaciones de Chile – PDI.	Dirección Nacional de Migración (DNM).	Controla el flujo de personas que circulan por el paso fronterizo.
Sanitario	Servicio de Agricultura y Ganadería (SAG).	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).	Controles fronterizos Fito y Zoonosanitarios de las mercancías que ingresen al territorio nacional para verificar cumplimiento de las regulaciones sanitarias.
Seguridad	Carabineros de Chile.	Gendarmería Nacional de Argentina (GNA).	Seguridad del Sistema Cristo Redentor y de la jurisdicción a su cargo.
Tránsito	Dirección de Vialidad.	Dirección Nacional de Vialidad.	Mantener la ruta internacional en condiciones de funcionamiento, (calzada y túnel).

Fuente: Elaboración propia.

2.5 Procesos en el Sistema Cristo Redentor

Dentro del funcionamiento del paso fronterizo, los movimientos de viajeros y de mercancías responde a los procesos de mayor importancia.

2.5.1 Control de Viajeros

Dentro del proceso de viajeros se utiliza actualmente un control de frontera denominado de “Doble Cabecera” por medio de un único recinto a cada lado de la frontera, donde el país de entrada del viajero será la sede de control tanto para las autoridades de Chile como de Argentina.

En lo que respecta a Chile, el Complejo Fronterizo Los Libertadores se realizan las funciones de control de salida de Argentina y de entrada a Chile. Este mismo modelo funciona inversamente al lado de Argentina en el Complejo Fronterizo Los Horcones, donde el control de salida de Chile y el control de entrada en Argentina se realizan en el mismo recinto para funcionarios chilenos y argentinos.

2.5.2 Control de Carga

El control de mercancías es uno de los flujos más importantes a regular dentro del paso fronterizo del Sistema Cristo Redentor, por la cantidad de mercancías que circulan, ya que según registros de camiones con carga que han ingresado a Chile por medio del paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor” se contabilizaron 89.587 camiones para el año 2001, mientras que para el 2012 la cifra ascendió a 173.859 camiones, según señala el Entrevistado 1 (2014).

Debido a que la circulación de mercancías es bidireccional en un paso fronterizo, se procederá a describir los dos subprocesos que se ejecutan simultáneamente y que deben ser objeto de la gestión fronteriza.

2.5.2.1 Carga que ingresa a Argentina

A partir de noviembre del año 2013 mediante la publicación del Decreto 74 entra en vigencia el Acuerdo sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Controles Integrados en el Sistema Cristo Redentor, donde a nivel de cargas se comienza a incorporar el Área de Control Integrado en la modalidad de Cabecera Única en territorio argentino dentro del Complejo Fronterizo Uspallata.

Cabe rescatar que el término cabecera única relaciona la existencia de un control integrado tanto de entrada como de salida por parte de las autoridades chilenas y argentinas en un solo Complejo Fronterizo, ubicado en este caso en Argentina.

Puerto Terrestre Los Andes –PTLA/ Chile

Toda aquella mercancía de exportación que salga de Chile por el Sistema Cristo Redentor deberá iniciar el proceso en el Puerto Terrestre Los Andes –PTLA- y someterse a los controles sanitarios del Servicio de Agricultura y Ganadería (SAG).

De igual forma deberá realizar el control aduanero que se describe a continuación:

- a) La carga se presenta al PTLA una vez que haya sido transmitido a los Sistemas Informáticos de la Aduana, el Documento Único de Salida (DUS – mediante el sistema informático SIROTE³²) y el Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC-DTA -mediante el Sistema Manifestación Electrónica MIC- WEB) por parte del agente aduanero y la empresa de transporte, respectivamente.
- b) La persona responsable del transporte de la carga deberá presentar una guía de despacho emitida por el fabricante (exportador) la cual debe ser coincidente con el DUS y el MIC-DTA.
- c) Al ingresar la carga al PTLA, se le asigna canal de verificación (con revisión o sin revisión) por parte de la aduana a través de los parámetros de riesgo incorporados en su sistema informático.
- d) Una vez que finalice la verificación (o no haya sido asignada) se traslada la carga a una zona denominada de sellaje, para la colocación de precintos y sellos a la unidad contenedora. Una vez finalizado dicha colocación, se actualiza el sistema Informático mediante el registro del número de sello en la DUS, y se procede a la aprobación del Manifiesto por parte de la aduana. Al realizar lo anterior la aduana genera un primer mensaje a su sistema y asigna un estado en la DUS denominado “AS” (autorización de Salida) con la que el PTLA autoriza la salida de las instalaciones, para que la carga pueda iniciar el tránsito por el Sistema Cristo Redentor.
- e) Aquellas mercancías que ingresan a Chile por los Puertos de Valparaíso, San Antonio u otros y que únicamente están de tránsito con destino al Sistema Cristo

³² Sistema de Registro de Operaciones de Transporte Terrestre.

Redentor no ingresan al PTLA y deberán continuar directamente hasta el Complejo Fronterizo Los Libertadores.

- f) Asimismo esta ubicación a pesar de ser un elemento dentro del Sistema Cristo Redentor no forma parte de las Áreas de Control Integradas.

Complejo Fronterizo Los Libertadores/ Chile

En el complejo fronterizo se genera una interrupción del tránsito aduanero con la finalidad de que la tripulación de los camiones puedan realizar sus trámites migratorios con la Policía de Investigaciones (PDI).

Posteriormente continua con la aduana, donde el transportista se presenta y se verifica que la DUS cuente en el sistema informático con el estado “AS” y que el manifiesto se encuentre enlazado. Si esta situación se presenta, la aduana procede a emitir un segundo mensaje electrónico a su sistema informático y le asigna a la DUS el estado “CT” (Cumplido Terrestre) y transforma la DUS en la Declaración de Exportación y se asigna un número de correlativo de salida (número de MIC).

Una vez finalizado este registro, la carga deberá ser transportada directamente hasta el Complejo Fronterizo Uspallata en Argentina. En dicho camino puede ser necesario la presentación de la documentación de la carga a Gendarmería Nacional de Argentina en puestos de carretera como Control Las Cuevas ó Control Punta de Vacas donde en forma ocasional pueda realizarse la revisión de sellos-precintos.

Complejo Fronterizo Uspallata/ Argentina

La carga llega al Complejo Fronterizo Uspallata y es recibido por la Aduana de Argentina (AFIP) al momento de entrar al Complejo, donde se procede a revisar, el estado físico de la unidad de transporte, los precintos, patentes, utilizando el manifiesto de carga y se procede a registrar en el Sistema informático con el número de correlativo asignado por la Aduana de Chile, para determinar si le corresponde mediante parámetros de riesgo la asignación de revisión ya sea para hacer la apertura de la carga para su revisión física o la asignación del camión para ser escaneado en la cámara de rayos X. Cabe señalar que este funcionario puede asignar cualquiera de estas dos revisiones aunque en el sistema informático no lo asigne, si considera que hay algún elemento de riesgo que pueda detectar.

Una vez que el camión con la carga fue sujeto a la revisión (o no le fue asignada revisión) el conductor debe buscar su Agente de Transporte Aduanero, para que ingrese la información del MIC-DTA en el Sistema Informático Aduanero MARIA.

Posteriormente procede a dirigirse a Gendarmería Nacional Argentina, quien tiene funciones otorgadas por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) de Argentina, para verificar el cumplimiento de requisito de los conductores y de los permisos del camión para realizar el tránsito internacional y demás trámites delegados.

Asimismo la tripulación del camión debe proceder a realizar los trámites migratorios con la Dirección Nacional de Migración (Argentina). En este Complejo Fronterizo la tripulación del camión no debe realizar ningún trámite con ninguna autoridad chilena.

Una vez efectuado todos los trámites se presentan a la Aduana de Argentina (AFIP) y se le efectúa una revisión documental para constatar que el Manifiesto y la Carta de Porte se encuentren relacionados (bultos, peso, descripción, valor, etc), que se encuentre registrado correctamente en el sistema informático el manifiesto y que cuenten con la documentación obligatoria como el aval de los permisos para circular el conductor y la unidad de transporte, la hoja de ruta, entre otros.

Finalmente al camión se le autoriza por parte de la Aduana de Argentina (AFIP) para que continúe con la carga hacia la aduana de destino en Mendoza para ser importadas, hacia otras jurisdicciones aduaneras dentro de Argentina ó en régimen de tránsito internacional hacia otros pasos fronterizos de países de la región como Brasil, Uruguay, Paraguay o Bolivia, o hacia puertos (marítimos / aeroportuarios) en Argentina.

2.5.2.2 Carga que ingresa a Chile

El paso fronterizo Sistema Cristo Redentor se caracteriza por tener un flujo constante de carga proveniente de varios países sudamericanos (Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia) los cuales realizan el tránsito internacional por territorio argentino, para llegar a su destino final en Chile y/o acceder a los Puertos de Valparaíso ó San Antonio.

A diferencia del proceso descrito anteriormente en el apartado a), aquellas mercancías de exportación argentinas, no necesitan iniciar el proceso en un mismo puerto aduanero, por lo tanto cualquier recinto aduanero habilitado en Argentina por la AFIP, puede iniciar el proceso.

Un despachante de aduanas oficializa un permiso de embarque en el sistema informático de la aduana argentina (denominado MARIA). Una vez ingresado a dicho sistema, el despachante lleva la carga al recinto aduanero habilitado para que la mercancía sea objeto de un canal de selectividad para la revisión por parte de la Aduana, el cual puede ser:

- Rojo: se realiza revisión física y documental

- Naranja: revisión documental
- Verde: sin revisión

Una vez efectuado el proceso de revisión de acuerdo al canal de selectividad asignado, se procede a precintar el camión, se registra la actuación en el sistema informático y se genera una papeleta que deberá ser presentada junto a la carga en el momento en que ingrese al Complejo Fronterizo Uspallata.

En el caso de la mercancía que ingrese al territorio argentino en tránsito internacional deberá continuar directamente hasta el Complejo Fronterizo Uspallata.

Complejo Fronterizo Uspallata/ Argentina

La carga llega al Complejo Fronterizo Uspallata y es recibido por la Aduana de Argentina (AFIP), donde se procede a revisar, el estado físico de la unidad de transporte, los precintos, patentes, y se procede a registrar en el sistema informático SEYCO (Seguimiento y Control), el cual mediante parámetros aleatorios y de riesgo asigna la revisión, ya sea para hacer la apertura de la carga o la asignación del camión para ser revisado mediante el escáner.

En caso de realizarse la apertura de la carga se traslada el camión a la zona de revisión para su verificación por parte del funcionario de la Aduana de Argentina (AFIP), el Agente de Transporte Aduanero y el conductor del Camión. Dicha revisión física poder ser total o parcial dependiendo de la capacidad, infraestructura disponible y condiciones climáticas (bajas temperaturas y ráfagas de viento) asimismo en caso de ser parcial se puede apoyar mediante el control no intrusivo mediante el uso del escáner.

Figura 17
Vista Aérea del Complejo Fronterizo Uspallata Argentina



Fuente: Elaboración propia con fotografía de Google Maps

Una vez que el camión con la carga fue sujeto a la revisión (o no le fue asignada revisión) el conductor debe dirigirse a Gendarmería Nacional Argentina, quien tiene funciones otorgadas por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) de Argentina, para verificar el cumplimiento de requisito de los conductores y de los permisos del camión para realizar el tránsito internacional y demás trámites delegados.

Asimismo la tripulación del camión debe proceder a realizar los trámites migratorios con la Dirección Nacional de Migración (Argentina). Una vez efectuado todos los trámites se presenta a la Aduana de Argentina (AFIP) quien verifica y procede a confirmar oficialmente el arribo de la carga al complejo fronterizo y por medio del sistema informático "Control de Trafico Fronterizo" se asigna un número de registro de salida (número de MIC), se revisa la documentación y se procede a sellar y numerar el manifiesto para ser entregado al Transportista para que continúe con los trámites con las autoridades chilenas.

La tripulación del camión procede a realizar sus trámites migratorios con la Policía de Investigaciones (PDI) y posteriormente pasa con la Aduana de Chile donde se ingresa

con el correlativo el número de salida asignado por la Aduana de Argentina, se verifica documentalmente si hay existencia de carga peligrosa (depósito prohibido ó condicionado) y autoriza los tránsitos con destino a otros puertos aduaneros dentro de Chile. Una vez que la Aduana de Chile autoriza documentalmente, la carga puede ser trasladada al Complejo Fronterizo Los Libertadores.

Complejo Fronterizo Los Libertadores/ Chile

En el complejo fronterizo se genera una interrupción del tránsito aduanero con la finalidad de constatar en el camión: las patentes, sellos, estado de la carpa, precinto, cabina, caja de herramientas, entre otros. Posterior a esta revisión el transportista debe dirigirse hacia la Aduana de Chile para la digitalización del manifiesto en el sistema informático SIROTE y llevar el control de la cuadratura para verificar que todos los camiones provenientes del Complejo Fronterizo Uspallata hayan arribado y controlar adicionalmente sus tiempos.

Para la digitación del manifiesto se debe registrar catorce campos por parte del personal de la aduana, para aquellos tránsitos provenientes de Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, mientras que los manifiestos de Argentina de transportistas de Argentina y Chile, se carga la información al sistema informático SIROTE por medio del código de barras impreso en el documento. Esta digitación se vuelve indispensable en el sistema, ya que este registro es indispensable para el ingreso de la carga en el Puerto Terrestre de Los Andes –PTLA.

De igual forma en este Complejo Fronterizo se aplican controles sanitarios por parte del Servicio de Agricultura y Ganadería (SAG), ante los estrictos estándares chilenos, especialmente por ser un productor mundial de fruta fresca, lo cual condiciona la rigurosidad para este tipo de controles. En este Complejo fronterizo no se realiza ninguna actuación por parte de ninguna autoridad argentina en este proceso.

Finalmente todo lo que ingrese por el Sistema Cristo Redentor proveniente de Argentina y que su destino final sea Chile deberá ingresar obligatoriamente al Puerto Terrestre Los Andes para los trámites aduaneros respectivos, debido a las obligaciones asumidas por Chile, al momento de concesionar este Puerto Terrestre. Únicamente la carga que ingrese en tránsito internacional hacia un tercer país y la carga peligrosa (depósito prohibido) se encuentra exenta de esta obligación.

Capítulo 3. El Diseño Institucional, nuevos actores y relaciones de cooperación

Los últimos 30 años han sido claves para la conformación actual del modelo institucional en materia fronteriza, caracterizado por un sistema de normas y actores diversos que interactúan en dos grandes ámbitos. El primero en un foro de carácter binacional que busca proponer mejoras al tráfico transfronterizo y en una segunda instancia más operativa, el desarrollo de las Áreas de Control Integrado.

No obstante, antes de que surgiera este modelo, ha existido una estrecha coordinación entre las autoridades chilenas y argentinas, tal y como lo describe el Entrevistado 2 (2014):

“La coordinación ha existido desde siempre, especialmente entre las aduanas y tenemos un medio físico común que es la Cordillera de los Andes que requirió que nos pusiéramos de acuerdo, empezando por los aspectos tan básicos como los horarios de atención.

Todo este proceso de coordinación tiene su antecedente desde la colonización española, ya que el tráfico comercial por esta cordillera existía desde 1600, entre el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile...después en los periodos independientes un hecho fundamental fue el Ferrocarril Trasandino de 1900, el cual fue una obra en paralelo a lo que fue el Canal de Panamá y el Canal de Suez, para comunicar el Pacífico con el Atlántico, donde los trenes salían desde Buenos Aires hacia los Andes en Chile y de los Andes hacia Buenos Aires, con pasajeros y con carga. Posteriormente en la década de los 80, comenzó el tráfico de camiones, cuando se construyó el túnel carretero.... reitero, la coordinación siempre ha existido, lo que se ha hecho es avanzar en temas de integración especialmente a partir de los 2000...”

A pesar de los conflictos políticos y la tensión militar entre Chile y Argentina a finales de la década de los 70, se abre una ventana de posibilidades en materia institucional para la gestión fronteriza, cuando se suscribe en 1984 el “Acta de Entendimiento de Buenos Aires” y nace la iniciativa de crear gradualmente la figura de los “Comités de Frontera” con el objetivo de fortalecer la coordinación y resolver problemas operativos en el tránsito fronterizo. Dicha iniciativa se consolida en el apartado³³ de Cooperación Económica e Integración Física del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina del 06 de mayo de 1985.

³³ Artículo 12. Ver Anexo D.

3.1 La necesidad de resolver un problema público.

El avanzar en el tema fronterizo y evitar situaciones de ineficiencia y lentitud en los pasos fronterizos han sido aspectos que la sociedad chilena ha considerado que deben ser atendidas, ante las repercusiones que puede provocar en el turismo, a nivel del comercio e industria.

Bajo esta óptica Olavarría (2007, p 10) sostiene que la existencia de carencias se elevaran a la categoría de problema público "...cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla."

En este sentido, el paso fronterizo Sistema Cristo Redentor ha sido considerado relevante, a través de actores dentro y fuera del Estado, que han identificado la existencia de carencias en materia fronteriza. Lo anterior ha quedado reflejado en directrices presidenciales tanto del señor Patricio Aylwin Azocar³⁴ como del ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle³⁵, cuando solicitaron a la Aduana de Chile y a las demás instituciones fronterizas, desarrollar el máximo esfuerzo para conciliar el cumplimiento de las tareas específicas de control con una coordinación dinámica de trabajo que permitiera un expedito y fluido paso, para superar "situaciones de ineficiencia y lentitud que en el pasado inmediato han caracterizado a los pasos fronterizos, especialmente el de Libertadores (V Región) y Pajaritos (X Región)"

A raíz de estas disposiciones, se creó una Comisión en la que participó la Aduana y demás instituciones, cuya coordinación estuvo a cargo del Ministerio del Interior y buscó inicialmente el cumplimiento de objetivos en materia de eficiencia en temas de turismo, integración –especialmente con Argentina- y proyectos de inversión. La creación de esta Comisión presidida por el Ministerio del Interior sería el antecedente que marcó el origen de la actual Unidad de Pasos Fronterizos que pertenece al citado Ministerio.

Es de esta manera que se inicia un camino, donde el tema fronterizo comienza a tener cabida en la Agenda Pública y en donde el Estado se ve en la necesidad de intervenir mediante la formulación de política pública en esta materia.

3.2 Formulación de Políticas Públicas a partir de 1996.

En 1996 Chile y Argentina comenzaron a fortalecer su gestión coordinada de

³⁴ Oficio Circular N:573 del 29 de noviembre de 1991. Ver Anexo D.

³⁵ SEGPRES (D.EJEC) N: 013 del 15 de diciembre de 1994. Ver Anexo D.

fronteras (dimensión internacional), mediante coordinaciones bilaterales³⁶ para la apertura y cierres de pasos fronterizos, así como sus horarios de funcionamiento, con el objetivo de ordenar y facilitar el tránsito terrestre, mediante el intercambio de notas diplomáticas.

En lo que respecta a la Aduana de Chile y de Argentina se mantuvo relaciones de cooperación, especialmente en intercambios de información y en uniformar procesos. El Entrevistado 2 (2014) y el Entrevistado 4 (2014) comentaron en forma coincidente, que a pesar de no contar con una institucionalidad como la actual, el proceso de cooperación era continuo y considerado beneficioso para ambas aduanas.

Para el año de 1997 se suscribe el “*Tratado entre Chile y Argentina sobre Controles Integrados*”³⁷ por los Cancilleres de ambos países, con la finalidad de conciliar el cumplimiento el control fronterizo mediante una coordinación y dinámica más efectiva. Asimismo se elaboró en forma paralela el “*Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera*”³⁸ que regulara el funcionamiento de los foros que tendrían a cargo la coordinación bilateral destinada a promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera.

No obstante a pesar de que ambos acuerdos fueron ingresados al Congreso Nacional en Chile para su aprobación, únicamente el Acuerdo para establecer el Reglamento para los Comités de Frontera fue aprobado ese mismo año, mientras que el Tratado sobre Controles Integrados se aprobaría posteriormente, después de reiteradas discusiones en el Senado.

Tabla Nº 3

Acuerdos suscritos por las Cancillerías de Chile y Argentina y remitido al Congreso Chileno para su aprobación.

INSTRUMENTOS	AÑO	DECRETO	AÑO DE PROMULGACIÓN
TRATADO CON ARGENTINA SOBRE CONTROLES INTEGRADOS	1997	379	2001
ACUERDO CON ARGENTINA PARA ESTABLECER UN REGLAMENTO PARA EL COMITÉ DE FRONTERA	1997	1259	1997

Fuente: Elaboración propia.

³⁶ Decreto 606 del 10 de agosto de 1996. Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Chile y Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos. Ver Anexo D.

³⁷ Suscrito en Santiago, el 08 de agosto de 1997.

³⁸ Suscrito en Santiago, el 08 de agosto de 1997.

3.2.1 Tratado con Argentina sobre Controles Integrados

3.2.1.1 Sobre la discusión y votación en el Congreso

A pesar de ser un Tratado que a nivel de la Gestión Coordinada de Fronteras permitía contar con un marco jurídico robusto para mejorar la gestión fronteriza, el Senado Chileno por medio de su Comisión de Relaciones Exteriores fue cauteloso en su discusión y aprobación, y mantuvo una posición firme según consta en el Diario de Sesiones del Senado, (2010) especialmente en los siguientes aspectos:

- a) “En los Pasos Fronterizos más importantes de Chile (como Los Libertadores³⁹), debe necesariamente tener su propia Aduana y su Servicio Agrícola y Ganadero, en territorio chileno como un aspecto fundamental e intransable.

Asimismo de no regularse seriamente el asunto, sería posible la repetición de situaciones como la que afectó a la Provincia de Aconcagua, a causa de la mosca de la fruta, que implicó una pérdida de más de 200 millones de dólares. Podría ocurrir que esta misma plaga paralizara las exportaciones por el puerto de Valparaíso, o bien, que, por ejemplo, la filoxera entrara al país, lo que arruinaría nuestras vides.

Como una condición sine qua non el que, en los Pasos más importantes, Chile no cederá su posición de Aduana.”

- b) Por razones que tienen relación con el tema fito y zoonosanitario, y también por lo relativo al Mercosur y al comercio hacia la Cuenca del Pacífico, Chile no puede ser un mero espectador del tráfico. ”

Según consta en el Diario de Sesiones del Senado (2010) las autoridades fronterizas justificaron la importancia del Tratado, de la siguiente forma:

El Director del Servicio Nacional de Aduanas, argumentó ante el Senado: a) El tratado posibilita nuevos procedimientos más expeditos para la fiscalización. b) es conveniente porque los países vecinos igualan sus servicios fronterizos con los chilenos, lo que significará para los usuarios una mejor atención. c) ya se ha venido trabajando con Argentina la integración de procedimientos (vehículos). d) en lo referente a la fiscalización permitiría una mayor integración con la Policía argentina, porque obliga a tener procedimientos conjuntos para el control de dichas sustancias y se podría trabajar

³⁹ Se refiere al Complejo Fronterizo Los Libertadores en el Sistema Cristo Redentor.

de mejor manera el tema del fraude, tanto de bienes valiosos como lo relativo a lo fito y zoonosanitario. Finalmente, añadió que en una fase inicial se quiere llevar a cabo planes pilotos con las distintas alternativas en los diversos Pasos, adaptándose a sus condiciones, y manteniendo informado al Congreso Nacional de las decisiones que sobre el particular se adopten.

De igual forma el Gobernador de la Provincia de Los Andes se refirió al tema y señaló que en su zona tenían ciertas dificultades en la operación del Paso Los Libertadores, tanto por razones climáticas como por el doble trámite que debe hacerse a ambos lados de la frontera, que en muchos casos resulta demasiado lento. Por lo tanto, la propuesta de hacer un control único es una buena solución en la medida que considere una implementación adecuada.

Por su parte, el Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero sostuvo que el objetivo del Acuerdo es avanzar en la facilitación fronteriza, pero manteniendo la seguridad en los controles correspondientes. Hizo hincapié en que cada paso fronterizo tiene una realidad diferente, lo que implica soluciones con matices distintos respecto de cada uno de ellos. Por ejemplo, acotó, en el caso de los Pasos Los Libertadores y Cardenal Samoré, su Servicio ha observado que lo más lógico es que existan dos controles, donde cada país fiscalice lo que ingresa a él.

Finalmente con las justificaciones dadas por las autoridades fronterizas, la Comisión de Relaciones Exteriores acogió los argumentos y el Tratado continuó su trámite en el Congreso, entrando en vigencia mediante Decreto 379 del 04 de junio del 2001.

3.2.1.2 Sobre el Statu Quo al momento de la formulación

Al momento del ingreso del proyecto al Congreso, existía un escenario a nivel de los pasos fronterizos donde cada país en forma separada realizaba sus controles⁴⁰, pero imperaba la necesidad de grupos pre-reforma que solicitaban que las autoridades fronterizas coordinaran sus acciones con el fin de mejorar la eficiencia de los procesos, para que los viajeros y las mercancías solo pasaran por los controles necesarios, cumpliendo las regulaciones mínimas requeridas, y evitar por un lado: cuellos de botella, demoras y costos excesivos a los transportistas -viajeros y a su vez permitiera a las instituciones un mejor aprovechamiento de sus recursos.

Por otro lado, existió un grupo minoritario, que se encontraba disconforme con la aprobación de una política en materia de “Controles Integrados” por cuanto existía el temor de: a) pérdidas de puestos de trabajo y su impacto en la ciudad de Valparaíso, b) debilitamiento de los estándares nacionales en los controles sanitarios y aduaneros como resultado de la unificación con Argentina, c) problemas para hacer un control único por

⁴⁰ aduaneros, migratorios, sanitarios, etc.

parte de Policía Internacional, d) ausencia de reglamentación que contemplara normas sobre uso de armas y uniformes, procedimientos legales y otros relacionados con la soberanía nacional.

Cabe señalar que en el proceso de discusión de las Comisiones dentro del Congreso, participaron todas las Agencias Fronterizas Chilenas: Aduanas, S.A.G, P.D.I, Carabineros de Chile, así como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores. También formaron parte otros actores apoyando la reforma como: la Asociación Gremial Chilena de Empresarios del Transporte Internacional de Carga por Carretera (AGETICH) y embajadores de ambos países. Los actores en contra de la política pública sobre Controles Integrados, alegaron temores y preocupaciones por su aprobación, especialmente la Junta de Adelanto de Los Andes y la Sociedad Nacional de Agricultura, pero ambos con poca poder para influir en la toma de decisión.

3.2.1.3 Creación de las Áreas de Control Integrado

Al entrar en vigencia el tratado se incorpora la figura del "Área de Control Integrado" dentro de la gestión fronteriza, cuyo objetivo es establecer controles integrados entre los servicios fronterizos de ambos países para que los usuarios de los servicios se detengan una sola vez en la frontera.

Esta Área de Control Integrado se define como la parte del territorio del País Sede⁴¹, incluidas la Ruta⁴² y los Recintos⁴³ en los que se realiza el Control Integrado, donde los Funcionarios del País Limítrofe están habilitados para efectuar el Control. Por lo tanto todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia aduanera, migratoria, sanitaria y de transporte de ambos países, serán aplicables y tendrán plena vigencia en esta Área de Control Integrado.

Por lo tanto a la luz de este control integrado se podrán realizar actividades en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los Funcionarios de los distintos organismos de ambos Estados que intervienen en el Control.

Además los países podrán establecer Recintos, ya sea en un solo lado de la línea de frontera, superpuestos al límite internacional o bien, en ambos lados de la frontera.

⁴¹ es aquel en cuyo territorio se encuentra asentada el Área de Control Integrado, mientras que el otro Estado se conocerá como País Limítrofe.

⁴² es la vía terrestre comprendida entre los Recintos y la línea limítrofe internacional entre el País Sede y el País Limítrofe.

⁴³ el conjunto de bienes muebles e inmuebles afectos al Área de Control Integrado.

Actualmente en el Sistema Cristo Redentor se han establecido⁴⁴ para el flujo de viajeros, Recintos a ambos lados⁴⁵ de la frontera , donde el “país de entrada es el país sede” bajo la modalidad de control integrados de frontera de doble cabecera, mientras que para el flujo de carga un único⁴⁶ Recinto en Argentina, bajo la modalidad de cabecera única.

3.2.1.4 Nueva figura fronteriza: Organismo Coordinador

Se creó una figura administrativa encargada de la coordinación administrativa⁴⁷ de las Áreas de Control Integrado, para ambos países. Donde las actividades de control efectuadas por las autoridades fronterizas de ambos países dentro de las Áreas de Control Integradas serán coordinadas en sus aspectos comunes y administrativos, (excepto lo que sea de carácter técnico), por esta nueva figura fronteriza.

Estas funciones “comunes y administrativas⁴⁸” se traducen principalmente en: a) establecer normas dentro del Área de Control Integrada mediante previo acuerdo con las demás autoridades. b) distribuir el espacio físico de las instalaciones, así como su mantenimiento, higiene y seguridad. c) la coordinación con las demás autoridades para: la distribución y sustituciones de las nóminas de funcionarios, ajustes en la operativa. d) coordinar la apertura y cierre del paso fronterizo, entre otros.

Mediante el Decreto 125⁴⁹ del 23 de octubre del año 2002 se designó al Ministerio del Interior como el Organismo Coordinador⁵⁰, el cual deberá designar un funcionario como “Coordinador Local” para ejercer las funciones inherentes a la coordinación de las actividades comunes de las autoridades fronterizas.

Este “Coordinador Local” es actualmente una persona de confianza del Gobernador de los Andes, quien realiza la coordinación en el Área de Control Integrado, pero que depende en el tema técnico-logístico de la Unidad de Pasos Fronterizos y en el tema

⁴⁴ Decreto 74 del 26 de noviembre del 2013. Acuerdo entre la República de Chile y la República de Argentina sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Controles Fronterizos Integrados en el Sistema Cristo Redentor. Ver Anexo D.

⁴⁵ Complejo Fronterizo Los Libertadores (Chile) y Complejo Fronterizo Los Horcones (Argentina).

⁴⁶ Complejo Fronterizo Uspallata (Argentina).

⁴⁷ Artículo 1 k) del Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera. Decreto 379 del 04 de junio del 2001. Ver Anexo D.

⁴⁸ Artículo 48, 49 y 50 Reglamento del Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera y el Memorándum de Entendimiento que establece el funcionamiento de Sistema Cristo Redentor como control integrado en frontera. Ver Anexo D.

⁴⁹ Reglamento del Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera y el Memorándum de Entendimiento que establece el funcionamiento de Sistema Cristo Redentor como control integrado en frontera. Ver Anexo D.

⁵⁰ Organismo Coordinador de parte de Chile. Por Argentina se designó a la Secretaría de Seguridad del Interior.

administrativo⁵¹ de la Gobernación Provincial de los Andes.

3.2.2 Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera.

3.2.2.1 El Desarrollo de los Comités de Frontera

Debido a la necesidad de fortalecer la figura de los Comités de Fronteras que fueron propuestos por el Acta de Entendimiento de Buenos Aires de 1984, se crea un reglamento que busca regular este foro de coordinación bilateral –Comité de Frontera– destinado a proponer procedimientos y soluciones a los problemas transfronterizos de los pasos fronterizos más significativos, por lo que fue considerado el Comité de Frontera del Sistema Cristo Redentor.

Cabe señalar que este Comité de Frontera es presidido por los Cónsul acreditados en la jurisdicción de cada país donde se realiza cada reunión de dicho Comité. En estas reuniones asisten las autoridades fronterizas que efectúan controles en el paso fronterizo, los Cónsules respectivos y representantes de ambas cancillerías.

Para el desarrollo de este Comité se crearon comisiones conformadas por miembros de las autoridades que tuvieran afinidad con la temática a tratar, donde debían funcionar al menos las siguientes comisiones: a)Facilitación Fronteriza⁵², b) Infraestructura⁵³ c) Comercio y Producción⁵⁴ y otras que sean consideradas necesarias.

Asimismo para el desarrollo de los Comités de Frontera y la instrumentalización de los acuerdos se delegó en la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (D.I.F.R.O.L) del Ministerio de Relaciones Exteriores Chile⁵⁵.

3.2.2.2 El Surgimiento de los Comités de Integración

A partir del 2006, los Comités de Frontera cambian de denominación a “Comité de

⁵¹ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional -Ley 19175, Artículo 2 n). Ver Anexo D.

⁵² Se tratan temas aduaneros, migratorios, sanitarios, de control policial y transporte.

⁵³ Se tratan temas viales, telecomunicaciones y complejos fronterizos.

⁵⁴ Se tratan temas de turismo, comercio, industria, minería, ganadería, etc.

⁵⁵ Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera – Decreto 1259 del 24 de diciembre de 1997. Artículo 26. Ver Anexo D.

Integración”⁵⁶ y se convertiría en el preámbulo hacia un nuevo Comité que sería impulsado en el 2010 por el Tratado de Maipú⁵⁷ que lo convertiría en un “foro de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales” tal y como lo establece su artículo 15.

A pesar de la apertura del Comité a nuevos temas de interés tanto público como privado en materia fronteriza, siempre se mantuvo la facilitación fronteriza como uno de sus objetivos principales, y el avanzar en el desarrollo de iniciativas de Control Integrado de Fronteras a través de sus comisiones, especialmente en la Comisión de Facilitación Comercial, para seguir impulsando la aplicación de medidas aduaneras, migratorias y fito-zoo sanitarias, para reforzar el funcionamiento de los pasos fronterizos, especialmente el Sistema Cristo Redentor.

Es a raíz de este impulso de avanzar en el desarrollo de los Controles Integrados que en la Reunión XXXI⁵⁸ del “Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor” se constituye por primera vez una “Subcomisión de Controles Integrados” dentro de la Comisión de Facilitación Comercial, para tratar los temas específicos(ver anexo E) y un año después, en la Reunión XXXII⁵⁹ se elevó al grado de “Comisión de Controles Integrados” para continuar avanzado en una agenda más consolidada especialmente en temas migratorios, de habitabilidad en los complejos fronterizos, generar plazos coincidentes de permanencia de las personas que transitan entre ambos países y en el plazo de permanencia de sus vehículos, entre otros.(ver anexo F).

⁵⁶ Acuerdo con Argentina relativo al cambio de denominación de los Comités de Frontera. Decreto 278 del 03 de octubre del 2006. Ver Anexo D.

⁵⁷ Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus protocolos complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Decreto 1 del 02 de marzo del 2010. Ver Anexo D.

⁵⁸ Celebrado en la Comuna de San Esteban, Valparaíso los días 30 al 31 de agosto del 2012.

⁵⁹ Celebrado en la Ciudad de Mendoza, los días 09 al 10 de mayo del 2013.

3.3 Nuevos Actores en la Gestión Coordinada de Fronteras

3.3.1 Coordinador Local del Área de Control Integrado

El Área de Control Integrado (A.C.I) que se ubica en los pasos fronterizos terrestres más significativos, representa la forma de organización de las agencias fronterizas, con responsabilidad en el control de frontera.

Por lo tanto, bajo este modelo descentralizado, se desarrolla la estructura organizativa que soporta la gestión fronteriza entre Chile y Argentina, en el cual coexisten varias instituciones con diferentes mandatos pero trabajando conjuntamente bajo la dirección de un Coordinador Local.

Este Coordinador Local no refiere a ninguna de las autoridades tradicionales con competencia directa o indirecta en el control de los flujos internacionales, sino responde a una persona de confianza⁶⁰ del Gobernador de la Provincia de los Andes⁶¹, encargado del rol administrativo del lado chileno y de coordinar acciones con su homólogo en el lado argentino.

A pesar del papel que juega el Coordinador Local dentro del Área de Control Integrado su contratación y su remoción se encuentra sujeto al Gobernador Provincial, por lo que su estabilidad puede variar no solo por el desempeño de sus labores sino también por el periodo electoral de la Gobernación.

Dentro del rol administrativo que desempeña el Coordinador Local, sobresale su potestad de convocatoria con las autoridades que participan en el Área de Control Integrado para tratar temas comunes y generar acuerdos para el adecuado funcionamiento de los Complejos fronterizos.

El Entrevistado 1 (2014) establece que “al Coordinador Local se le ha ido empoderando paulatinamente respecto ha ciertas gestiones que antes estaba centrado en la aduana, por eso todavía “Libertadores” es la aduana para mucha gente... por lo que indica el Tratado y lo que indica el Reglamento, es que los dos coordinadores son los que llegan a acuerdo, por ejemplo si mi Coordinador Chileno estima que “Libertadores” el domingo cuando se termina la Semana Santa se requiere 14 puntos de atención, él dice que requiere 14 puntos de atención y los Servicios deben de cumplirlo, sino lo cumplen

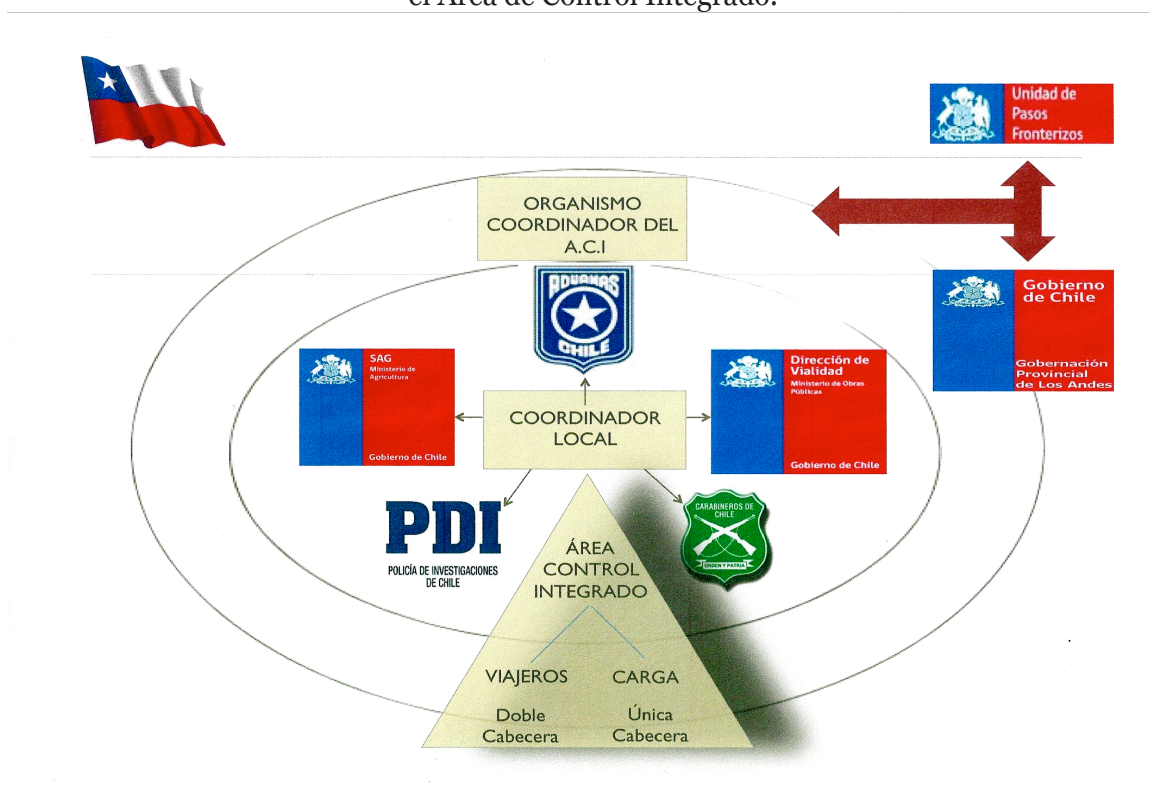
⁶⁰ El tipo de puesto es “Contrata” pero actualmente se asignan como puestos “Honorario” pero se le pone la cláusula de Agente público en su contrato de trabajo para que tengan responsabilidad administrativa.

⁶¹ depende administrativamente de la Gobernación Provincial pero técnicamente de la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior para la ejecución de sus labores.

deben informarlo...”.

Por lo tanto, se constata que las instituciones que realizan la actividad sustantiva en materia fronteriza en el paso fronterizo Cristo Redentor responde a la Aduana, el Servicio Agrícola y Ganadero y la Policía Internacional⁶², junto con el apoyo de otras autoridades como lo es Carabineros en temas de seguridad ó la Dirección de Vialidad en lo referente al mantenimiento del Túnel y de la calzada, pero todas estas agencias fronterizas bajo la coordinación del “Coordinador Local” en el Área de Control Integrado.

Figura 18
Instituciones Chilenas que interactúan en
el Área de Control Integrado.



Fuente: Elaboración propia.

De lo antes señalado, se desprende cómo en este modelo Chileno se le ha ido trasladando atribuciones de coordinación en materia fronteriza al Coordinador Local, pero debe seguir consolidándose. Al respecto, el Entrevistado 5 (2014) señala “...debe tener una jerarquía, para que obtenga posibilidades de hacerse respetar y que tenga la capacidad para dar instrucciones razonables, por lo que su perfil profesional debe ser de mayor nivel y estar preparado para conducir con capacidad profesional y buen criterio

⁶² en materia migratoria.

para entender las razones técnicas que le puedan dar las autoridades en frontera... y para ponerse de acuerdo con el Coordinador del otro Complejo”.

3.3.2 El Comité de Integración Cristo Redentor.

El Comité de Integración⁶³ se han convertido en un foro que contribuye al funcionamiento de los pasos fronterizos, con iniciativas para incentivar la facilitación comercial, los controles integrados y diversas temáticas que permita ahondar esfuerzos no solo en el desarrollo económico sino también el área social y ambiental de las zonas transfronterizas.

El paso Sistema Cristo Redentor es actualmente uno de los pasos fronterizos más importantes entre Chile y Argentina y es también un eje de conexión vial donde convergen los flujos de comercio de los países de MERCOSUR⁶⁴ hacia el pacífico, por lo que los avances que se puedan gestar en este foro binacional en los diversos temas, reviste de importancia.

La Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado D.I.F.R.O.L del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile es la instancia encargada de la coordinación general para el desarrollo de los Comités de Integración de parte de Chile y el responsable de la adopción necesarias para la instrumentalización, de las recomendaciones adoptadas.

Por lo tanto este Comité, reviste de un carácter político y de motivar el encuentro binacional tanto de entidades públicas y privadas, que pueden impactar el funcionamiento del Área de Control Integrado en el Sistema Cristo Redentor y a su vez en el seno del Comité avanzar en acuerdos, que se traduzcan en mejoras, para este paso fronterizo.

Por lo tanto a este modelo descentralizado de Gestión Coordinada de Fronteras se le adiciona la participación del Comité de Integración como otro actor que interactúa y que influye en los procesos transfronterizos del Sistema Cristo Redentor, por medio de la gestión que realiza la D.I.F.R.O.L para organizar e instrumentalizar las decisiones tomadas en dicho comité, tal y como se visualiza en la siguiente ilustración:

⁶³ anteriormente denominado “Comité de Frontera”.

⁶⁴ Mercado Común del Sur.

Figura 19
Modelo descentralizado de la Gestión Coordinada
de Fronteras en Chile



Fuente: Elaboración propia.

Es importante considerar que todas las agencias fronterizas que participan dentro del Área de Control Integrado participan en las diversas comisiones que tienen relación con su competencia dentro del Comité y por lo tanto la D.I.F.R.O.L solo va a tomar decisiones consensuadas por las autoridades destacadas en el Sistema Cristo Redentor según señala el Entrevistado 1 (2014) y el Entrevistado 4 (2014).

3.3.3 Participación de Actores Privados

Los actores privados que participan dentro del modelo de Gestión Coordinada de Frontera en Chile actúan en dos ámbitos.

El primero de ellos como demandantes de un servicio que les garantice la menor cantidad de detenciones de las unidades de transporte, para efectuar los controles de fiscalización de los camiones y sus cargas y esto se traduzca en menores costos. En esta primera tesis, los actores más interesados son los exportadores e importadores, así como asociaciones gremiales, como por ejemplo la Asociación Gremial Chilena de empresarios del Transporte Internacional (Agetich), la cual participó a favor de los Controles Integrados de Frontera cuando se discutía en la Cámara de Diputados en Chile, señalando a la Comisión de Relaciones Exteriores que “un Tratado sobre esta materia con la República Argentina es para el comercio exterior de nuestro país, y para los transportistas de carga internacional, de primerísima y vital importancia” (Diario de Sesiones del Senado, 2010, p 9).

Como segundo aspecto, los actores privados se convierten en oferentes de servicio, debido a que comienza a fortalecerse la asociación de lo público y privado, que permite que la integración fronteriza se intensifique ante proyectos de inversión, en los cuales el sector privado construye y opera mediante concesión, infraestructura que es vital para la gestión como es el caso del Puerto Terrestre de los Andes y a futuro con el nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores, que se encuentra actualmente en proceso de licitación.

El Entrevistado 5 (2014) establece que este proceso de concesión no debe ser visto como un proceso de delegación de funciones del control fronterizo, (sea aduanas, migratorio u otro,) sino responde al aporte de actores privados que vienen a fortalecer el modelo de gestión coordinada de fronteras e introducir mejoras de infraestructura y de procesos que repercuten positivamente en la eficiencia administrativa.

3.4 Relaciones de la Aduana de Chile en materia de cooperación.

3.4.1 Sobre la Cooperación intra-servicio.

Un aspecto a señalar descrito por el Entrevistado 4 (2014) y refirmado por el Entrevistado 6 (2014) refiere al apoyo institucional que recibe la unidad⁶⁵ de la aduana chilena destacada en frontera, en los tres complejos fronterizos del Sistema Cristo Redentor.

Dentro del proceso de cooperación se destaca el intercambio de información entre los Complejos Fronterizos hacia la Administración de la Aduana de los Andes, canalizada especialmente hacia el Departamento de Fiscalización Aduanera. Así como una adecuada coordinación de la Administración de la Aduana de Los Andes con la Dirección Regional de la Aduana de Valparaíso, según manifiesta el Entrevistado 4 (2014).

En lo que refiere a la solución de conflictos dentro de la unidad de la aduana ubicada dentro de los Complejos Fronterizos, en su mayoría es resuelta por el “Fiscalizador Jefe” ubicado en el Complejo Los Libertadores. No obstante cuando corresponde el apoyo de la Administración de la Aduana de los Andes se brinda un soporte expedito, “ya sea en el aspecto técnico para orientar en un proceso ó para la toma de una decisión mayor” Entrevistado 6 (2014).

En lo que refiere a la asignación de recursos, se ha destinado la dotación adecuada de personal para la realización de las funciones en fronteras, especialmente por la

⁶⁵ Se refiere al personal aduanero chileno destacado en los Complejos Fronterizos: Los Libertadores, Los Horcones y Uspallata.

colaboración de las Aduanas: Metropolitana y San Antonio quienes apoyan constantemente, con la asignación de funcionarios para reforzar la dotación en el puesto fronterizo “Sistema Cristo Redentor”. No obstante afirma el Entrevistado 4 (2014), que las deficiencias que no han logrado subsanarse y que repercuten en el trabajo diario responde a un tema de infraestructura de los complejos fronterizos, por cuanto es obsoleta a las necesidades actuales y que actualmente la aduana no tiene injerencia por ser competencia del Ministerio del Interior.

3.4.2 Sobre la Cooperación inter-institucional

En el modelo descentralizado de gestión fronteriza, la cooperación inter-institucional en el cual interactúa la Aduana de Chile se refleja en tres momentos: en las comisiones que conforman el Comité de Integración⁶⁶; dentro de la operación cotidiana en el Área de Control Integrado bajo el enlace del Coordinador Local y bilateralmente con los demás autoridades fronterizas que participan en el Sistema Cristo Redentor.

Desde que se empezaron a gestarse las Áreas de Control Integrado después de la aprobación del tratado⁶⁷ en el año 2001, se han generado algunas relaciones negativas de la aduana con otros actores que participan en el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, según manifiesta el Entrevistado 1 (2014):

“...desgraciadamente es aduana y se suman razones ya que la aduana ven que sus funciones de aduaneros se ven mermadas o se le están quitando facultades de acuerdo a los tratados, ya que antes todos los pasos fronterizos era solo la aduana, entonces entró Interiores y otras instituciones, por lo que sienten que se les esta quitando facultades, pero no es así, pero como aduana es tan antigua, cuesta hacerlos entender, es un gremio sumamente fuerte, por lo que tratan de imponer su voluntad frente a otras instituciones, entonces hemos tenido conflictos de aduana con SAG, conflicto de aduana con P.D.I , conflicto de aduana con Carabineros...” (Entrevistado 1, 2014).

Sobre este mismo aspecto el Entrevistado 7 (2014) señalo que “los conflictos entre los servicios dentro del Área de Control Integrado es muy bajo, casi no sucede, y en el caso que suceda, yo me entiendo con los jefes de turno, pero casi no hay grandes conflictos...los que se presentan es en el tema de narcóticos, la policía con la aduana, donde la policía no entiende que debe trabajar en conjunto y quieren trabajar solo, ya que tienen algunas competencias iguales...”(Entrevistado 7, 2014)

En materia de este conflicto el Entrevistado 1 (2014) indica “...aduanas hacen y han

⁶⁶ Especialmente en la Comisión de Facilitación Fronteriza y en la Comisión de Controles Integrados.

⁶⁷ Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera. Decreto 379 del 04 de junio del 2001. Ver Anexo D.

realizado una especialización en cuanto a detección de drogas, ellos insisten en que es una mercancía, pero hay una Ley de droga que faculta la Policía, por lo tanto porque su ordenanza se lo permite pero también la Ley de droga se la da otros y comienza haber una superposición de funciones y eso es lo que comienza a crear conflictos” (Entrevistado 1, 2014)

Sobre esta situación el Entrevistado 4 (2014) aclara lo anterior señalando: “a la policía le ha costado entender a pesar de la reforma procesal penal, que la aduana sigue con unas competencias potentes, ya que como aduana dentro del perímetro en que el Director Nacional fija como zona primaria aduanera, se tiene la facultad aduanera para realizar control sobre la unidad transportadora, el transportista y los pasajeros y si se detecta la droga por ejemplo, yo hago el trabajo de campo y directamente llamo al fiscal sin necesidad de que participe la Policía, luego el Fiscal designa a Carabineros pero para que prosiga la parte policial, pero ya el tema de narcóticos fue cubierto por la aduana, el problema se da cuando hay designaciones de policías que no son de los Andes y desconocen esa atribución legal y es donde se genera algún grado de conflicto...”

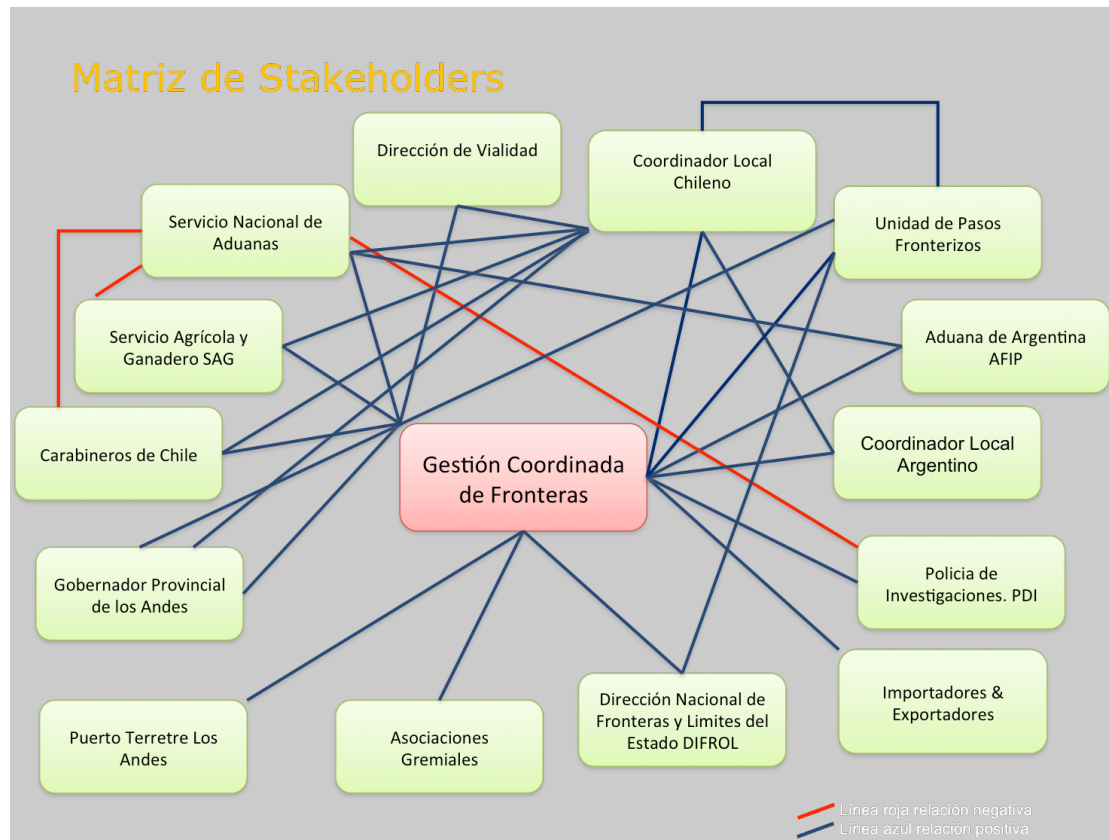
En el caso del conflicto de la Aduana con el Servicio Agrícola Ganadero el Entrevistado 7 (2014) señala que en la actualidad no se da, que prácticamente se trabaja en conjunto con la aduana y el SAG, donde actúa primero la aduana y el S.A.G. acompaña para atender su atribución sanitaria.

Por lo tanto, como resultado de lo indicado por los entrevistados se podría establecer tres relaciones negativas de la aduana con otros Stakeholders⁶⁸ dentro de la Gestión Coordinada de Fronteras, que podrían ser objeto de un análisis a futuro con la finalidad de reforzar las relaciones de cooperación, que según lo establece los entrevistados tiene su origen principalmente en la existencia de duplicación en sus mandatos legales y desconocimiento de la normativa.

En la siguiente ilustración se ejemplifica las relaciones antes citadas:

⁶⁸ Actores relevantes.

Figura 20
Matriz de Stakeholders de la Aduana de Chile dentro de la
Gestión Coordinada de Fronteras



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la existencia de estos conflictos que han existido en esta relación entre instituciones es de rescatar la posición de los entrevistados en indicar que todas los participantes han tenido la mejor disposición de colaborar y según lo describe el Entrevistado 1 (2014) “lo que ha costado es aprender a trabajar juntos, y eso se ha logrado en los últimos tiempos en “Libertadores”, donde la coordinación está funcionando bastante bien” (Entrevistado 1, 2014).

No obstante a pesar de existir un nivel de coordinación entre las instituciones chilenas, en el Área de Control Integrado, no se encuentran vinculadas las bases de datos, según lo señalado por los Entrevistados, y que el intercambio formal de la información refiere a requerimientos específicos de alguna autoridad.

3.4.3 Sobre la Cooperación Internacional

Una de las características que describe el avance en la Gestión Coordinada de Fronteras, obedece a la voluntad política de ambos países en consolidar el modelo actual

en materia de controles integrados.

Según señala el Entrevistado 2 (2014) sin el apoyo de la esfera política y su compromiso de avanzar en este tema, difícilmente se hubiera logrado llegar a la realidad actual en materia fronteriza, asimismo a favorecido que a nivel operativo también ha existido la disposición y el deseo de trabajar con los colegas del país vecino.

De igual forma al centrarse en la cooperación entre ambas aduanas el Entrevistado 3 (2014) reafirma que la coordinación y la comunicación es una característica de la relación histórica de ambas instituciones, la cual se consolidó cuando comenzaron a compartir el mismo espacio físico y por el avance de la tecnología, permitiendo que los canales fueran más fluidos.

Asimismo el Entrevistado 4 (2014) y el Entrevistado 6 (2014) coinciden con lo expuesto en el párrafo anterior y agrega que además se ha alcanzado un nivel de confianza entre las autoridades aduaneras de ambos países, lo cual ha favorecido la ejecución de los controles.

Lo antes señalado reafirma dos aspectos relevantes en el modelo de Gestión Coordinada de Fronteras en su dimensión internacional, que responde como primer punto: a esta “voluntad política” plasmada en instrumentos jurídicos como el Tratado de Controles Integrados y el Acuerdo para establecer un Reglamento para el Comité de Frontera y demás regulaciones posteriores, que han permitido: detenciones únicas en el paso fronterizo Sistema Cristo Redentor, y de empoderar a las autoridades fronterizas a llevar a cabo controles establecidos en sus legislaciones fuera del territorio chileno y por lo tanto permite a sus funcionarios ejercer sus competencias en el territorio del Estado en que se ubican. Como segundo aspecto sobresale la cooperación entre los funcionarios aduaneros en la realización diaria de sus labores en ambos lados de la frontera.

Capítulo 4. El Tema de control y facilitación dentro del Sistema Cristo Redentor

El aumento de los flujos transfronterizos, las necesidades presupuestarias de las agencias fronterizas, las expectativas crecientes del sector privado por servicios más eficientes en frontera y disminución de tiempos de espera de los viajeros son retos que los gobiernos deben afrontar actualmente.

Lo anterior no es ajeno al paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor” por lo que a través de los cinco componentes⁶⁹ de la Gestión Colaborativa de Fronteras descritos por Tom Doyle (2010) se hará un acercamiento desde la óptica de “control y facilitación”, bajo una perspectiva inter-institucional e internacional dentro del modelo actual de gestión fronteriza, para hacer un acercamiento acerca la situación actual en el paso fronterizo y contrastarlo con el escenario deseable, según las mejores prácticas en este tema.

4.1 Marco Jurídico para un enfoque cohesivo

4.1.1 Normas de aplicación común

Desde la década de los años 80, mediante la incorporación de la figura de los Comités de Frontera hasta su consolidación en 1997 con la suscripción del Tratado sobre Controles Integrados y posteriores disposiciones⁷⁰, se ha ido gestando un marco común que a permitido orquestrar las relaciones inter-institucionales e internacionales y que han permitido avanzar en:

- Definir los pasos fronterizos habilitados entre ambos países, así como su habilitación permanente o temporal.
- La intención de establecer los controles en una solo parada, para que los usuarios solo sean objeto de una detención única. En el cual, el país de entrada se convierte en el país sede de las Áreas de Control Integrado.
- La Aduana de Chile, así como las otras autoridades chilenas se empoderan al poder efectuar sus controles con base a su legislación nacional dentro del territorio argentino. Por lo tanto los funcionarios aduaneros pueden efectuar sus

⁶⁹ Los cinco componentes: marco jurídico, procesos, tecnologías de información, infraestructura y personal.

⁷⁰ Ver Anexo D.

controles documentales y físicos fuera de su territorio nacional, con la validez legal⁷¹ respectiva.

- Se define una estructura de coordinación a nivel inter-institucional, lo cual permite que un nuevo actor en materia fronteriza denominado “Coordinador Local” asuma la coordinación administrativa del Área de Control Integrado y permita a la aduana enfocarse a los temas técnicos.
- De una forma similar al punto anterior, se incorpora la figura de los Comités de Fronteras⁷² como un foro o lugar de encuentro que permite mejorar la coordinación bilateral entre las agencias fronterizas de ambos países, con la finalidad de avanzar en mejoras. Bajo este contexto se crea el Comité de Integración Cristo Redentor, el cual a nivel aduanero se ha dedicado a tratar temas procedimentales y de armonización de documentos entre ambas aduanas según se desprende de la información señalada por los entrevistados y de las Actas de “Encuentro del Comité de Integración”, en la Comisión de Facilitación Fronteriza.
- Se determina⁷³ que para el control integrado para el transporte de carga se define la modalidad de única cabecera en territorio argentino en el Complejo Fronterizo Uspallata, con un control de cabina para el flujo de ingreso a Chile, en el Complejo Fronterizo Los Libertadores. Con lo cual se establece operativamente la forma en que se controlará la carga por parte de la Aduana de Chile y demás agencias fronterizas tanto chilenas como argentinas.

Es de rescatar que de acuerdo a los entrevistados, el marco normativo vigente en materia fronteriza, se ajusta a las necesidades actuales, por lo que no han considerado alguna reforma urgente que sea necesario implementar, ya que el mismo ha ido evolucionando conforme a la necesidades de ambos países, lo cual ha permitido su continuidad.

Únicamente el Entrevistado 4 (2014) manifestó que dada los buenos resultados en la revisión de viajeros se debería incorporar en el Tratado de Controles Integrados, que los controles debieran ser simultáneos y excepcionalmente secuenciales, con el objetivo de que los controles se realicen en forma paralela entre los servicios homólogos de cada país y no de la forma actual en la cabecera única de mercancías en el Complejo Fronterizo

⁷¹ se delimita a que los funcionarios lo realicen dentro del Área de Control Integrado, según el Tratado con Argentina sobre Controles Integrados.

⁷² A partir del año 2006 se le cambia el nombre al Comité de Frontera, para denominarle Comité de Integración.

⁷³ Decreto 74 del 26 de noviembre del 2013. Acuerdo entre la República de Chile y la República de Argentina sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Controles Fronterizos Integrados en el Sistema Cristo Redentor. Ver Anexo D.

Uspallata, donde los transportistas deben primero efectuar el control en el país de salida y una vez finalizados volver a realizar los controles con el país de entrada, lo cual puede generar confusión en algunos usuarios y malestar por la duplicidad de la fila, al respecto indica “...se debe aprender de lo positivo que ha resultado hacerlo con pasajeros mediante el sistema codo a codo en donde tenemos juntos en una caseta a los dos funcionarios y la persona solo hace una fila por control.” Entrevistado 4 (2014).

4.1.2 Intercambio de información

Para el caso de la Aduana de Chile, se observa que el intercambio de información se realiza de tres formas:

- A nivel intra-servicio, donde se realiza un adecuado intercambio de información entre los Complejos Fronterizos hacia la Administración de la Aduana de los Andes, y con los niveles centrales, según manifiesta el Entrevistado 4 (2014).
- En lo que respecta al intercambio inter-institucional, se limita a la remisión de información al Coordinador Local sobre la operativa regular efectuada dentro de los Complejos Fronterizos. Con las demás instituciones chilenas, se presenta un intercambio esporádico.
- Con la Aduana de Argentina se intercambian diariamente detalles de los camiones revisados, para efectuar controles cruzados y determinar que todas las unidades de transporte y sus cargas fueron objeto de control por ambas aduanas; asimismo en caso de requerir información específica sobre alguna actuación de control, el Entrevistado 3 (2014) señala “...las coordinaciones bilaterales han permitido conocer nuestros pares y eso nos ha permitido atender el día a día de una forma fluida, ya que si requerimos algo de ellos, nos lo suministran y viceversa...”.

Actualmente sobre el tema de intercambio de información existe un proyecto a nivel de los Directores Generales, que permitiría a mediano plazo, que los funcionarios de la Aduana de Chile puedan acceder directamente a los sistemas informáticos aduaneros argentinos, con la finalidad de efectuar controles cruzados, entre lo que se declara al salir de Argentina y lo que se declara al ingresar a Chile, según lo comenta el Entrevistado 4 (2014).

Como se puede observar de los puntos anteriores, existen limitaciones en el intercambio de información, no obstante el principal desafío refiere al intercambio de información entre las instituciones nacionales, con lo cual la aduana podría obtener insumos adicionales para sus análisis de riesgo. Por lo tanto un mayor acercamiento

para el intercambio de información, favorecería vincular la información disponible en las bases de datos inter-institucionales y contar con mayores insumos para realizar análisis de riesgo aduanero y de esa forma contar con mayor información, para tomar decisiones más efectivas en el control de carga.

4.1.3 Acuerdos de Reconocimiento Mutuo

En la actualidad no se ha suscrito Acuerdos de Reconocimiento Mutuo⁷⁴ por ninguna autoridad fronteriza en el “Sistema Cristo Redentor”.

Al respecto el Entrevistado 4 (2014) indica al referirse al tema aduanero que para aplicar acuerdos de este tipo, se necesita seguir avanzando en el modelo de gestión coordinada de fronteras que existe en la actualidad, para continuar estandarizando los controles y lograr igualar las normas, el tipo de inspecciones y obtener resultados para los servicios aduaneros. De igual forma la capacitación a los funcionarios aduaneros de ambos países destacados en el paso fronterizo es importante para especializarlos y que tengan una base homogénea tanto práctica como teórica.

A pesar de ser considerado este tipo de acuerdos como ambicioso en el contexto actual, el Entrevistado 4 (2014) describe “...debe haber un solo control a la entrada de cada país, por lo que Chile debe controlar todo lo que le ingresa y avisar informáticamente a Argentina de todo lo recibido así como los resultados, y de entrada a Argentina que nos informen de la misma forma lo que les ingresa a ellos, eso sería el escenario ideal...”.

De lo antes señalado, si bien no se tiene suscritos Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, si es considerado como un consecuencia deseable (al menos en el tema aduanero) a futuro dentro del proceso de integración con Argentina.

4.2 Los procesos dentro de la Gestión Coordinada de Fronteras

4.2.1 El camino hacia la armonización

El armonizar los procesos es una actividad necesaria para ir consolidando las Áreas de Control Integrado, por lo que debe visualizarse la armonización en dos sentidos: la aduana con las demás agencias fronterizas chilenas y entre las Aduanas de Chile y Argentina.

⁷⁴ este tipo de acuerdo permite a una autoridad fronteriza, reconocer los controles, normativa y hallazgos determinados por su homólogo y evitar por ende la duplicidad de actuaciones.

4.2.1.1 Armonización entre las aduanas.

De acuerdo a lo señalado por el Entrevistado 2 (2014) y el Entrevistado 4 (2014), ha existido un interés de las aduanas de Chile y Argentina de armonizar procedimientos y de homologar la información a requerir a los usuarios y además de ir migrando papeles a información electrónica, por parte de las autoridades aduaneras de los Andes como de Mendoza.

De lo anterior se desprende de las actas⁷⁵ de los encuentros del Comité de Integración Sistema Cristo Redentor donde se muestran avances en esta actividad en los últimos 9 años. Por ejemplo en el Acta del XXX Encuentro de dicho Comité de Integración se señala: “...Ambas delegaciones acordaron seguir avanzando en la armonización de normas y adopción de medidas tendientes a lograr mayor fluidez del tránsito fronterizo a través de la implementación de medidas como: 1. Eliminación de documento soporte papel del Formulario Único. 2. Unificación de documentos Admisión y Salida Temporal Simplificada. 3. Facilitar el transporte de menaje de casa en vehículos menores. 4. Establecer una barrera de control en la ruta en Los Horcones y Uspallata. 5. Armonizar lo establecido en la normas MERCOSUR, Art.8 título II de la Resolución GMC 35/02...”

No obstante a pesar de los esfuerzos realizados el Entrevistado 2 (2014) y el Entrevistado 3 (2014) coinciden que todavía hay que seguir avanzando en la armonización. Asimismo, los entrevistados agregan que ante lo cambiante del comercio internacional y el grado de madurez que se va alcanzando en materia fronteriza es necesario, no solo armonizar sino ponerse de acuerdo en nuevos temas:

“A principios de este año se firmaron notas revérsales entre ambas cancillerías que van a permitir modernizar el proceso de control integrado, partiendo de la base de que todas las disposiciones están dadas para un enfoque secuencial y hoy día estamos incorporando “el codo a codo”⁷⁶ por lo que falta delimitar claramente en que momento esta bajo el control de la aduana chilena o de la aduana argentina...ya que si el día de mañana el Complejo Fronterizo Uspallata queda operando en un 100% como cabecera única, qué pasa con los camiones que van con carga de exportación y sufren un siniestro antes de llegar a Uspallata en territorio argentino y la pregunta es a quién le corresponde la potestad de la mercadería y los controles a ejercer...” Entrevistado 4 (2014).

“...es entendible que todavía hay diferencias en la legislación y en los procedimientos a pesar del esfuerzo de años, por ejemplo el siniestro de un camión que se rompe desde acá hasta Chile ó de Chile hasta acá, ó nos ha pasado que mercaderías que para Chile son peligrosas pero para nosotros no...” Entrevistado 3 (2014).

⁷⁵ Las actas de los últimos años se encuentra disponible en www.difrol.cl

⁷⁶ Control integrado Simultaneo, donde se ejercen en forma paralela entre los servicios homólogos de ambos países.

4.2.1.2 De la secuencialidad a la simultaneidad en los procesos

A pesar de que no es de interés el conocer la manera en que las demás agencias fronterizas chilenas han armonizado sus procedimientos a lo interno del Área de Control Integrado, sí resulta importante destacar la existencia de un determinado orden o secuencia donde la aduana y las demás instituciones actúan, en la ejecución de los controles en frontera, que inclusive presenta cierta similitud con el país vecino.

En lo que respecta al movimiento de mercancías, se ha dispuesto un sistema de “Entrada y Salida” basado en la secuencialidad⁷⁷, donde los controles integrados en la Cabecera Única se realicen primero con las autoridades fronterizas del país de Salida y una vez finalizados, se continúe con los controles en el país de Entrada.

El Entrevistado 6 (2014) al referirse al tema de la secuencia con la que opera actualmente la cabecera única señala: “...este es un tema que siempre lo hemos comentado, sí tenemos un control integrado y si hoy queremos “codo a codo” debieran estar todos los servicios pares en una misma línea de atención, sin embargo el usuario hace una fila, va hace otra, va y viene, ...lo que hace falta es una secuencia lógica del trámite para que el usuario haga una sola fila...”

Respecto al funcionamiento de la cabecera única, y retomando lo señalado en el apartado anterior por el Entrevistado 4 (2014), se está proyectando la incorporación de la simultaneidad de las actuaciones entre autoridades homólogas de ambos países, lo cual podría incorporar mayor eficacia en el proceso y ser percibido por el usuario como positivo.

Hay que recordar que a partir del 2013 con la designación de la Cabecera Única en el Complejo Fronterizo en Uspallata –Argentina-, las acciones ejecutadas por la aduana chilena responden a:

- Flujo de mercancías provenientes de Argentina hacia Chile: la autorización a nivel documental⁷⁸.
- Flujo de mercancías provenientes de Chile hacia Argentina: no se realiza ninguna gestión⁷⁹.

⁷⁷ tal y como se describió en el Capítulo II en el apartado de “procesos en el Sistema Cristo Redentor”.

⁷⁸ al salir del Complejo Fronterizo Uspallata en Argentina, el transportista y su carga será sujeto de control en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (control de cabina y sellos) y en el Puerto Terrestre Los Andes (PTLA) ambos en Chile.

Por lo tanto, ante el escenario de incorporar la simultaneidad de las acciones, la Aduana de Chile presentaría dos situaciones sensibles a considerar para aplicarlo:

- Flujo de mercancías provenientes de Argentina hacia Chile: existencia de la regulación⁸⁰ para el control de cabina en el Complejo Fronterizo Los Libertadores y posterior presentación en el Puerto Terrestre Los Andes (PTLA) para la tramitación correspondiente. Dicha medida de control basado en una posición estratégica para contar con control en la línea fronteriza especialmente para salvaguardar el interés fito y zoonosanitario y aduanero.
- Flujo de mercancías provenientes de Chile hacia Argentina: controles físicos y documentales obligatorios en el Puerto Terrestre Los Andes (PTLA) debido a las obligaciones asumidas por Chile, al momento de concesionar este Puerto Terrestre. Únicamente la carga que ingrese en tránsito internacional hacia un tercer país y la carga peligrosa (depósito prohibido) se encuentra exenta de esta obligación.

4.2.2 La aplicación del Análisis de Riesgo.

El uso del análisis de riesgo es una de las técnicas que a nivel internacional ha sido empleada por la aduana para contribuir en el equilibrio entre el control y la facilitación comercial, ya que permite orientar los recursos limitados hacia aquellos sujetos y operaciones que un determinado momento se presentan como infractores a la norma.

Al respecto, cuatro de los Entrevistados coinciden que en el caso de las Aduanas de Chile y Argentina existe un desarrollo de una metodología de riesgo para atender bajo la óptica aduanera los riesgos a nivel fronterizo, especialmente en lo que respecta al Sistema Cristo Redentor.

Lo anterior se sustenta en que cada aduana por separado, ha venido desde hace varios años, consolidando y readecuando el análisis de riesgo en los controles de frontera, con la finalidad de distinguir los niveles de riesgo y el tipo de control a aplicar.

Al respecto, el Entrevistado 4 (2014) y el Entrevistado 6 (2014) coincide que a pesar de que se realice análisis de riesgo por separado entre ambas aduanas, en caso de existir una alerta sobre un posible riesgo que afecte al país vecino existe una comunicación y coordinación expedita para que sea de su conocimiento. En forma idéntica el Entrevistado 2 (2014) y el Entrevistado 3 (2014) señalan que retroalimentan a la aduana

⁷⁹ los controles físicos y documentales fueron realizados en Chile, en el Puerto Terrestre Los Andes (PTLA) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores.

⁸⁰ Decreto 74 del 26 de noviembre del 2013. Ver Anexo D.

chilena por medio de alertas cuando presumen que algún riesgo les puede incidir.

Lo anterior, permite observar la existencia de análisis de riesgo aduanero en materia fronteriza pero en forma separada en ambas aduanas, y que solo por generación de una alerta o solicitud de información específica se coordinan en esta materia.

En lo que refiere a nivel inter-institucional, la aduana y las demás agencias fronterizas chilenas dentro del paso fronterizo no gestionan riesgos de manera mancomunada en sus operaciones.

4.2.2.1 Sobre la aplicación del Operador Económico Autorizado

En la búsqueda de favorecer el comercio lícito, se emite a nivel internacional el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE), donde en su pilar Aduana-Empresa, se constituye la figura del Operador Económico Autorizado, con la finalidad de crear un canal de empresas acreditadas⁸¹ que permita coadyuvar en el análisis de riesgo.

Al respecto, el Entrevistado 4 (2014) señala que actualmente en Chile existe la figura del Operador Económico Autorizado (OEA), pero que todavía se encuentra el proyecto a nivel de la Dirección Nacional y que por el momento no se le brinda a ninguna empresa, ningún beneficio fronterizo.

Es importante señalar que la aplicación de esta figura viene a representar una alianza estratégica entre el sector privado con la aduana, que favorecería el análisis de riesgo actual, ya que se enfocaría a operadores no acreditados y se podría generar un mejor aprovechamiento de los recursos. Asimismo para los operadores del programa sería favorable por el tratamiento diferenciado y la aplicación de procedimientos simplificados y celeridad en la entrada al país.

En forma similar el Entrevistado 2 (2014) y el Entrevistado 3 (2014) señalan la existencia de esta figura en Argentina, pero con la denominación de “Operador Confiable” pero con una aplicación más orientada hacia la importación y exportación de mercancías y todavía no orientado a nivel del tránsito transfronterizo.

Por lo tanto, según se vaya consolidando la figura del Operador Económico

⁸¹ basado en el riesgo, sobre la base de una comprensión global de las actividades realizadas por operadores mediante mecanismos de acreditación que puede ser ofrecidos, mediante el cumplimiento de condiciones que permitan a la autoridad aduanera reducir los niveles de riesgo y al operador una serie de beneficios.

Autorizado en ambos países, se debería incorporar en materia fronteriza y potenciar los beneficios de facilitación, mediante la celebración de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo que permitan a futuro que las empresas acreditadas, gocen de preferencias en la tramitación dentro de la Cabecera Única de Carga⁸².

4.3 La Tecnología de Información.

Como resultado del crecimiento de operaciones en el paso fronterizo, se requiere contar con herramientas que permitan procesar el flujo de transacciones y permitir obtener información anticipada y su respectivo procesamiento para contribuir en la gestión de riesgo.

4.3.1 Sistemas de Información

A pesar de que actualmente se agrupa en un solo recinto a todas las agencias fronterizas chilenas, no existe ninguna plataforma tecnológica que permita vincular la información generada por las autoridades fronterizas. El Entrevistado 6 (2014) al respecto señala: “...hay datos que todas las instituciones generan, pero a la fecha no están siendo aprovechados y podrían ser procesados mediante programas computacionales para obtener información de utilidad en beneficio de todos los que participamos en el paso fronterizo”.

En lo que respecta a la Aduana de Chile y Argentina, el trabajo de coordinar y de buscar alternativas para intercambiar información y mejorar su gestión fronteriza en conjunto, han permitido a través de los años compartir inclusive, sistemas informáticos para el apoyo de la gestión.

Al respecto el Entrevistado 4 (2014) indica: “ ... yo siempre rescato la visión que han tenido siempre las distintas jefaturas y nosotros mismos, en ver como nos hemos ido integrando con los colegas argentinos poco a poco, ya que iniciamos con ponernos de acuerdo para utilizar un mismo número en el manifiesto y a la vuelta de los años un intercambio de sistemas informáticos y hoy en día llegar a una transmisión electrónica ...nosotros como aduana estamos integrados informáticamente, cuando partimos con el control integrado en aquellos años un informático de Mendoza creó un programa para la Aduana de Mendoza y ellos nos entregaron a costa de estas reuniones que tenemos entre la Aduana de Mendoza y Chile, luego Chile a inicios del 2000 creó su programa nacional de vehículos y a la Aduana de Mendoza como es la de mayor flujo, se le entregó ese programa para el uso de ellos, y luego en el 2007 la Aduana Argentina crea su propio programa de vehículos, pero continúan ambos sistemas comunicándose entre las aduanas ...”

⁸² la Cabecera Única responde a una segmentación de usuarios, ya que solo considera el flujo de carga, en instalaciones exclusivas para dicho fin.

De igual forma el Entrevistado 2 (2014) señala “ ...esto también se potencia en la eficiencia ya que implica procesos simultáneos como una gran fortaleza que son los procesos de informatización, que son el intercambio de bases que hacen que no tengamos que repetir las operaciones, con Chile tenemos un proceso muy avanzado con SINTIA⁸³ e INDIRA⁸⁴, con lo cual tenemos intercambiado las bases de datos, lo que significa que un documento lo ingreso en un país y lo levanta automáticamente el otro país y ya no tiene que chequear todo, eso implica que la tarea de los funcionarios se reduce a la mitad y a su vez permite seguridad”.

Por lo tanto se visualiza, que a pesar de no contar con un sistema informático integrado para ambas aduanas, existe la interoperabilidad para el intercambio de datos entre los sistemas informáticos aduaneros.

4.3.2 Utilización de la información anticipada

El obtener información previa antes que la mercancía ingrese aun país, permite activar con mayor antelación el análisis de riesgo que será objeto el transportista y su carga. Para el caso del ingreso de carga desde Argentina hacia Chile, y viceversa no existe una declaración de entrada, únicamente se utiliza la información disponible en el manifiesto de carga.

Aquellos manifiestos que vienen de Argentina, sea de transportistas argentinos o chilenos corresponden a manifiestos electrónicos (MIC- DTA), lo cual favorece que la información de los mismos sea capturada mediante un sistema de códigos de barras por ambos sistemas informáticos aduaneros.

En el caso de la Aduana de Chile, la información del manifiesto es capturada en el momento en que se realiza el control de cabina en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, lo cual genera que el análisis de riesgo se realice al momento que ingrese el transportista con su carga al PTLA. No obstante previo a que la mercancía llegara al Complejo Fronterizo Los Libertadores se realizó un control documental en Uspallata por parte de la Aduana de Chile, lo cual permite conocer unas horas antes, la información del Manifiesto antes de que la mercancía llegue a la frontera. Por lo tanto si al realizarse el control documental, existe un nivel de riesgo con el transportista ó su carga, el funcionario aduanero de la Aduana de Chile, destacado en el Complejo Fronterizo Uspallata, procede a informar a sus compañeros en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, para que se practique una inspección más exhaustiva.

Para el resto de manifiestos provenientes de Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia,

⁸³ Sistema Informático del Tránsito Internacional Aduanero.

⁸⁴ Intercambio de Información de los Registros Aduaneros.

cuya mercancía declarada venga con destino a Chile, debe ser digitado⁸⁵ por la Aduana de Chile debido a que el manifiesto es manual, lo cual genera que deba destinarse tres funcionarios aduaneros en el Complejo Fronterizo Los Libertadores para dichas labores de digitación.

Cabe señalar, que la información anticipada es vital dentro de un modelo de gestión de riesgo, por lo que la aduana chilena cuenta con un control documental en la Cabecera Única en Uspallata, que le permite tener registros documentales de toda la carga que esta por ingresar a territorio chileno, no obstante con algunas limitaciones para el tratamiento de la información cuando: el flujo de camiones es masivo y el funcionario aduanero chileno deba tramitar los ingresos de los camiones y a su vez analizar e informar la existencia de riesgos; y en la incorporación de la información del manifiesto de carga al sistema informático aduanero hasta que se realiza el control de cabina en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, mediante el ingreso manual o mediante el uso de código de barras de la información al sistema informático.

4.4 La Infraestructura en las Áreas de Control Integrado.

El Entrevistado 5 (2014) argumenta que los últimos 15 años, la cantidad de usuarios que han utilizado el paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor” ha crecido exponencialmente, tanto a nivel de viajeros como en el movimiento de carga, no obstante este crecimiento en la cantidad de operaciones a controlar por las agencias fronterizas, no ha estado acompañado de una ampliación de la infraestructura existente.

Sobre el particular, el Entrevistado 4 (2014) señala “...una de las grandes falencias que tenemos es la falta de infraestructura de los edificios que albergan los controles integrados, tanto Libertadores, Horcones y más aún Uspallata en lo que corresponde a la comodidad en la atención del usuario mismo y del personal que trabaja en él... Libertadores hasta que ingresa en los controles integrados, estábamos los tres servicios chilenos: aduana, SAG y PDI y ya teníamos un grado de estrechez y sobre ese mismo espacio, se trajeron todos los servicios argentinos, siempre doy el siguiente ejemplo: es como querer ponerle a una persona que calza 40 querer ponerle un zapato del 33...”

Lo anterior revela que al momento de iniciar los controles integrados existía deficiencias en infraestructura⁸⁶ y a pesar de esta carencia se implementó, y permanecen hasta el día de hoy. Por lo tanto esta situación, para los entrevistados antes citados no es menor, ya que influye directamente en el desarrollo de los procesos a efectuar por parte de la aduana y debe ser considerado al momento de constatar si las deficiencias en los procesos que se ejecutan en la actualidad responden total o parcialmente a esta falta de infraestructura.

⁸⁵ catorce campos del manifiesto al Sistema Informático SIROTE.

⁸⁶ especialmente en lo que refiere a edificaciones operativas y habitacionales.

En virtud de lo antes descrito, el rezago administrativo para proveer instalaciones adecuadas para los controles integrados y atender eficientemente el flujo creciente de viajeros y de carga que requieren de los servicios públicos de la aduana y de las demás agencias fronterizas representan uno de los principales desafíos que señala el Entrevistado 4 (2014) así como el Entrevistado 1 (2014), Entrevistado 3 (2014) y el Entrevistado 6 (2014).

Para el caso del flujo de carga, existen particularidades detectadas en el tema de infraestructura, tanto para el Complejo Fronterizo de Uspallata en Argentina como para el Complejo Fronterizo Los Libertadores en Chile:

4.4.1 Sobre el Complejo Fronterizo Uspallata

A partir del año 2013, el Complejo Fronterizo Uspallata asume parcialmente la figura de Cabecera Única de Carga de los flujos de carga que ingresan y salen entre Chile y Argentina. Según manifiesta el Entrevistado 2 (2014) este cambio permitiría que la tramitación documental se realizara fuera de la Cordillera de los Andes, favoreciendo el flujo de camiones y reduciendo los tiempos de espera en frontera, sobretudo por las limitaciones de espacio en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, asimismo en caso de cierres del paso fronterizo permitía que los transportistas no estuvieran expuestos en la Cordillera a bajas temperaturas o con limitaciones para optar por alimentación o servicios de primera necesidad.

En lo que corresponde al uso común de las instalaciones por parte de ambas aduanas, el Entrevistado 4 (2014) y el Entrevistado 6 (2014) coinciden que la existencia de una sola detención repercute de un ahorro en costos, y que en un futuro la implementación plena de la cabecera única en materia de carga, podría generar ahorros mayores para ambos países.

De forma coincidente el Entrevistado 4 (2014) señala al referirse al Complejo Fronterizo Uspallata como un lugar que cuenta con un espacio amplio para recibir los camiones, no obstante que requiere más infraestructura para operar en un 100% como cabecera única, específicamente en tres aspectos:

- Habitabilidad y confort para el personal de la Aduana de Chile, ya que actualmente no se cuenta dentro del Complejo Fronterizo con hospedaje⁸⁷, ni con áreas comunes para la alimentación o recreación, por lo que tienen que estar desplazándose en vehículo diariamente.

⁸⁷ hospedaje ubicado a una distancia de 7 km del Complejo Fronterizo Uspallata.

- Mejoras sustanciales en las oficinas, el piso, y la iluminación: al respecto el Entrevistado 4 (2014) señala: “...si bien es cierto, existen oficinas relativamente cómodas, pero con un tema de cabecera única resultarían estrechas, además hay que considerar lo que tiene que ver con el entorno: si cae una lluvia queda un lodazal; como de repente pasa mucho tiempo y no llueve y con el paso de camiones deja un polvo en suspensión que no es menor; la iluminación en la noche es escasa y no hay zona bien delimitada para saber cuáles son los camiones que van entrando a Argentina y cuáles van saliendo ...”.
- Mejoras en la ruta para que únicamente ingrese los camiones con destino al Complejo Fronterizo y los demás vehículos no circulen cerca de esta zona, con el fin de no mezclar el transporte local con el transporte internacional.

Finalmente el Entrevistado 4 (2014) señala que para la Aduana de Chile, tener operando la cabecera única en Uspallata representa a nivel de riesgo una atención adicional, debido a una “zona gris” de 108 km desde el Complejo Fronterizo Uspallata hasta el Complejo Fronterizo Los Horcones, que tienen a sus alrededores algunos poblados que generan que dicho recorrido no sea estéril. Al respecto se señala: “...varios de los contrabandos que hemos encontrado en Libertadores se cargan después que pasan Uspallata con destino a Chile” Entrevistado 4 (2014). Al respecto tanto el Entrevistado 6 (2014) como el Entrevistado 3 (2014) coinciden en la existencia de ilícitos en esta zona gris.

4.4.2 Sobre el Complejo Fronterizo Los Libertadores

A pesar de que en el 2013 se crea la cabecera única de carga en el Complejo Fronterizo Uspallata, se genera actualmente una interrupción del tránsito de los camiones, en ambos flujos:

- Flujo de Chile hacia Argentina: la tripulación de los camiones puedan realizar sus trámites migratorios con la Policía de Investigaciones (PDI). Posteriormente continúa con la aduana, donde el transportista se presenta y se verifica que la DUS cuente en el sistema informático con el estado “AS” y que el manifiesto se encuentre enlazado. Si esta situación se presenta, la aduana procede a emitir un segundo mensaje electrónico a su sistema informático y le asigna a la DUS el estado “CT” (Cumplido Terrestre) y transforma la DUS en la Declaración de Exportación y se asigna un número de correlativo de salida (número de MIC).
- Flujo de Argentina hacia Chile: la tripulación es objeto de un control en cabina para constatar las patentes, sellos, estado de la carpa, precinto, cabina, caja de herramientas, entre otros.

No obstante la infraestructura actual del Complejo Fronterizo Los Libertadores se encuentra totalmente colapsada, por lo tanto su diseño y capacidad difiere sustancialmente a la demanda y prioridades del flujo transfronterizo y obliga que las operaciones de las agencias fronterizas estén condicionadas por la infraestructura disponible o por las posibles acciones contingentes debido al incremento de la demanda de usuarios en algunas épocas del año.

Al respecto el Entrevistado 4 (2014) al referirse al Complejo Fronterizo Los Libertadores manifiesta: “...dado que el complejo esta muy sobrepasado, hay que hacer dibujos de cómo atenderlo, por ejemplo el área sur, que debe albergar todos los camiones que van saliendo, de repente hay camiones saliendo y camiones entrando, y que Carabineros separa por medio de una huella hormigonal, por lo que dependiendo del flujo, en la playa mayor se ocupa de ingreso o se ocupa de salida y la playa menor viceversa, eso por ejemplo es buscarle la eficiencia a la sobrepasada infraestructura que tiene Libertadores...”. Lo antes descrito es un ejemplo de una medida paliativa que generalmente las agencias fronterizas utilizan para no entorpecer los flujos dentro de estas instalaciones ante la insuficiencia de infraestructura, como una de las dificultades en la operativa.

Actualmente el Ministerio de Obras Públicas tiene en proceso, una licitación internacional⁸⁸ para la ejecución, reparación, conservación y explotación del “Nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores” por medio del sistema de concesiones, con un costo superior a los 84 millones de dólares. Al respecto el Entrevistado 5 (2014) señala que a nivel de un estudio de optimización efectuado años atrás al Sistema Cristo Redentor se ha contemplado una serie de mejoras que fueron incorporados en el cartel de licitación para el nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores en lo que corresponde a la segregación de la vía de acceso por tipo de vehículo, para que automóviles, autobuses y camiones sean atendidos en diferentes ubicaciones del complejo fronterizo en niveles independiente para racionalizar los flujos, mejorar la habitabilidad para los funcionarios, entre otros.

Sobre la puesta en marcha del nuevo Complejo Fronterizo, todos los entrevistados coinciden en que se podría potenciar la labor que efectúan todas las agencias fronterizas chilenas como argentinas y sería un paso adicional para seguir mejorando las Áreas de Control Integrado y por lo tanto en una mejora efectiva en los controles y de agilización de los flujos tanto de viajeros como de carga.

Sobre este último punto, es de rescatar que la futura concesión de este Complejo Fronterizo, se convertiría en la segunda⁸⁹ participación del sector privado en la construcción y administración de obras en materia fronteriza e involucraría a un nuevo actor dentro del Área de Control Integrado, en búsqueda de apoyar en la solución de los

⁸⁸ Disponible en: <http://www.concesiones.cl>

⁸⁹ La primera participación del sector privado responde al PTLA.

problemas actuales especialmente en infraestructura, reducción de tiempos, readecuación de procesos y habitabilidad para los funcionarios.

4.5 Sobre el personal aduanero destacado en el paso fronterizo.

4.5.1 Capacitaciones conjuntas y rotación de funcionarios

A pesar de que ambas aduanas ejecuta sus planes de capacitación en forma separada, en atención a los diversos planes institucionales o procesos de acreditación, existen iniciativas para compartir programas de capacitación que permitan reforzar y homologar conocimiento. Al respecto el Entrevistado 2 (2014) señala el uso de la plataforma virtual del AFIP para la realización de cursos, donde eventualmente se asigna una cantidad de cupos para que participe los funcionarios de la aduana chilena, con los funcionarios de la aduana de argentina.

De igual forma el uso de la capacitación se ha convertido en un tipo de incentivo para premiar a los funcionarios del paso fronterizo por su labor:

“...cuando se designa funcionarios para hacer cursos, se considera como un premio, ya que no le toca a cualquiera, se hace un análisis... y algunas veces ese cupo se lo hemos dado al Sistema Cristo Redentor, porque es ahí donde están las peores condiciones de trabajo.” Entrevistado 2 (2014)

Asimismo el Entrevistado 5 (2014) establece que la capacitación es fundamental al momento de aplicar controles integrados “... ya que si mi compañero no esta suficientemente capacitado, no saco nada con estar los otros funcionarios del otro país capacitados, porque voy a tener que explicarle cien veces porque no hizo el curso, entonces hay que buscar la paridad en capacitación, y en forma permanente porque la actualización es constante”.

En lo que corresponde a las rotaciones de funcionarios se manejan roles de trabajos periódicos y similares, de los cuales tanto el Entrevistado 4 (2014) como el Entrevistado 2 (2014) coinciden que se refuerza con personal de otras zonas del país pero que cuentan con la regularidad y con el conocimiento necesario para desempeñar sus funciones, pero no descartan que en algún momento deba participar algún funcionario que no conozca este paso fronterizo, pero se garantiza al menos que el funcionario tenga una noción teórica acerca de la labor a desempeñar.

4.5.2 Sobre la habitabilidad y convivencia

Tal y como se señalara anteriormente, el incremento de los flujos tanto de viajeros como de carga en los últimos 15 años, acompañado de una infraestructura decadente y la agrupación de todas las agencias fronterizas en un solo recinto han generado una sobrepoblación de funcionarios tanto chilenos como argentinos en los Complejos Fronterizos.

En lo que respecta al flujo de carga, se presentan situaciones distintas en materia de habitabilidad entre los Complejos Fronterizos Los Libertadores y Uspallata.

En lo que respecta al Complejo Fronterizo Los Libertadores: existen limitaciones para contar con: espacios adecuados y de uso común para la alimentación y recreación de todas las autoridades fronterizas tanto chilenas como argentinas, lo cual puede generar un desincentivo a la comunicación y a las relaciones personales entre los distintos funcionarios y la limitación de no poder incrementar la dotación de personal para brindar mayores ventanillas o casetas de atención, debido a que no se cuenta con más espacio para hospedar más funcionarios.

En lo que responde al Complejo Fronterizo Uspallata a pesar de contar con instalaciones construidas recientemente, carece de la capacidad para albergar a los funcionarios aduaneros chilenos, quienes tienen que desplazarse a una distancia de 7km hacia su lugar de hospedaje. Asimismo no hay un área común para la alimentación y condiciona que los funcionarios chilenos deban salir de las instalaciones para alimentarse, generándose un aislamiento relativo y separación entre los funcionarios del complejo.

El Entrevistado 5 (2014) al referirse a la habitabilidad en los complejos fronterizos señala: "... si tiene una cabecera única y tiene que albergar a los funcionarios del otro país, debe dárseles las mismas condiciones que a los propios y normalmente hay que buscarle mejorarle las condiciones que tenía antes, esa es una receta básica, ya que si voy a instaurar un control integrado, que sienta el funcionario que gana algo, porque no solo el usuario debe ganar, también el funcionario y que sienta que esta mejor que antes ... ya sea en la infraestructura, en las condiciones higiénicas, de albergue, por último un comedor bonito, etc."

Finalmente como un aspecto que para el Entrevistado 5 (2014) no se consideró al momento de la implementación de los controles integrados, fue el choque cultural que sufrieron los funcionarios de ambos países en temas del horario ideal de alimentación, el tamaño de la ración, el tipo de menú; así como los hábitos de higiene; las limitaciones para realizar actividades de recreación, entre otros, cuya situación se agravó por la lejanía de los complejos con los centros poblados, la limitación para poder desplazarse especialmente en invierno y la limitación de espacio en su hospedaje. Lo cual generó tensiones entre los funcionarios y que afectó la convivencia en los complejos fronterizos

al inicio de los controles integrados.

4.5.3 Sobre los incentivos a los funcionarios aduaneros en el paso fronterizo.

Además de emplear el tema de capacitación como un incentivo que motive al personal aduanero destacado en el paso fronterizo, existe según lo describe el Entrevistado 4 (2014) y el Entrevistado 2 (2014) incentivos de índole económica que vienen a complementar los salarios de los funcionarios y de esa manera incentivar que exista personal para rotar en el paso fronterizo, y además permita que aquellos funcionarios que permanecen de una manera más constante en los Complejos Fronterizos sufragar el tiempo extraordinario que realizan en sus labores y recompense las condiciones climáticas y de aislamiento a los que están sujetos.

Este incentivo económico, representado por bonos y asignaciones de viáticos, así como por remuneraciones en especie⁹⁰ puede generar según dos entrevistados, algunas situaciones a prestar atención:

- El Entrevistado 2 (2014) señala la existencia de riesgos asociados a la salud por la altura, especialmente en los Complejos Fronterizos de Libertadores y Horcones, por lo que debe restringirse que algunos funcionarios presten sus servicios, a pesar de su interés de laborar en el paso fronterizo motivado por obtener el incentivo económico.
- Al respecto el Entrevistado 4 (2014) describe que la asignación adicional por laborar en el paso fronteriza es significativa, lo cual puede generar un efecto perverso, cuando el incentivo solo favorezca la asistencia de los funcionarios al paso fronterizo, y no se vincule a mejoras del desempeño en el trabajo.

Finalmente el Entrevistado 3 (2014), señala diferencias entre ambas aduanas en la política de incentivos: “ ... al conversar con los pares nos damos cuenta que ellos tienen más personal contratado a diferencia de nosotros, que la mayoría somos de planta permanente, pero sus categorías de puestos son más amplias que las de nosotros...” al respecto se puede observar diferencias entre los puestos de trabajo, que genera para los funcionarios de la aduana de un país un grado de estabilidad en los puestos de trabajo respecto al otro, pero a su vez diferencias salariales, generándose un tipo de desequilibrio al compararlos.

⁹⁰ a nivel de alimentación, traslado y hospedaje.

Al respecto, el Entrevistado 5 (2014) señala que se debe ser cuidadoso si existen asimetrías en las condiciones laborales entre funcionarios que desempeñan puestos homólogos en ambos países, al indicar “ ...deben existir condiciones de trabajo equitativas, ya que cuando un país favorece más a los funcionarios que el otro, el funcionario visitante puede boicotear el control integrado, porque no le gusta, trabaja mal, reclama, etc...”

CONCLUSIONES

1. El paso “fronterizo Sistema Cristo Redentor” se encuentra distribuido a lo largo de 180 km en la ruta internacional que atraviesa la Cordillera de los Andes, en territorio chileno y argentino. A lo largo de este trayecto se localizan las Áreas de Control Integrado, donde participa la Aduana de Chile y las demás agencias fronterizas, tanto chilenas como argentinas.
2. De los registros documentales se comprueba que durante los últimos quince años ha existido una voluntad política de que ambos países avancen en temas de integración para incentivar el tránsito transfronterizo entre Chile y Argentina, lo cual ha permitido una consolidación de la institucionalidad en materia de la gestión fronteriza.
3. Se constata la existencia de un modelo de gestión fronteriza descentralizado, donde la Aduana de Chile como las demás autoridades fronterizas, ejecutan su mandato legal en forma independiente pero trabajando en forma coordinada dentro del paso fronterizo “Sistema Cristo Redentor”, mediante la dirección de un Coordinador Local.
4. Los últimos 30 años han sido claves para la conformación del modelo institucional actual en materia fronteriza, caracterizado por un sistema de normas y actores diversos que interactúan en dos grandes ámbitos: el primero en un foro de carácter binacional – Comité de Integración- que busca proponer mejoras en el tráfico transfronterizo, los controles integrados y otros temas afines; y como segunda instancia más operativa, la operación de las Áreas de Control Integrado.
5. Entre los actores que interactúan en el modelo de la Gestión Coordinada de Fronteras se destaca la figura del “Coordinador Local” del Área de Control Integrado, por cuanto no refiere a ninguna de las autoridades tradicionales con competencia en el control fronterizo, pero que viene asumir un rol administrativo y de coordinación con las agencias fronterizas chilenas y con su homólogo en el lado argentino.
6. En lo referente a la cooperación intra-servicio dentro de la Aduana Chilena, se desprende una adecuada cooperación vertical del nivel central-regional con el nivel local que ejecuta sus labores dentro del “Sistema Cristo Redentor” en materia de recursos e intercambio de información. Asimismo en el plano de la cooperación horizontal se logró constatar el apoyo, especialmente en la asignación de personal de otras aduanas para reforzar la dotación dentro del paso fronterizo.

7. En el modelo descentralizado de gestión fronteriza, la Aduana de Chile interactúa a nivel inter-institucional en tres momentos: en las comisiones que conforman el Comité de Integración⁹¹; dentro de la operación cotidiana en el Área de Control Integrado bajo el enlace del Coordinador Local y bilateralmente con los demás autoridades fronterizas que participan en el Sistema Cristo Redentor.
8. En el tema de la cooperación inter-institucional se detecta relaciones negativas de la Aduana de Chile con Policía de Investigaciones (P.D.I), Carabineros de Chile y en un menor grado con el Servicio Agrícola Ganadero (S.A.G). En lo que refiere a la relación negativa de la aduana con la P.D.I y Carabineros se presenta por: tener las tres instituciones competencia en materia de narcóticos; desconocimiento de las atribuciones legales de los otras instituciones y una concepción restrictiva y excluyente acerca de la zona primaria aduanera. Para el caso de la relación negativa de la Aduana de Chile con el S.A.G, obedeció especialmente a establecer en que momento debían actuar cada una de estas instituciones en el paso fronterizo.
9. La fuerte cooperación entre la Aduana de Chile y la Aduana de Argentina (AFIP) representa una de las fortalezas más significativas del modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, como resultado de un proceso histórico de coordinación en el Sistema Cristo Redentor y del compromiso de avanzar en temas de integración y facilitación comercial en los últimos años.
10. El modelo actual de Gestión Coordinada de Fronteras en el cual interactúa la aduana chilena, presenta los siguientes avances:
 - Un marco común de disposiciones tanto para las agencias fronterizas chilenas como argentinas que han permitido avanzar en la priorización de pasos fronterizos, establecer controles de una detención única (yuxtaposición) en beneficio para el usuario, armonizar procedimientos que van permitiendo un orden secuencial y a su vez ir logrando un grado de homologación o de simetría entre agencias fronterizas pares, empoderar las autoridades fronterizas para que puedan efectuar sus controles fuera de su territorio nacional cuando este en calidad de huésped en el Complejo Fronterizo del país vecino y el tratamiento de los flujos (viajeros y carga) mediante el uso de Cabecera Única o de doble Cabecera en las Áreas de Control Integrado, entre otras.
 - Se incorpora a los actores privados no solo como demandantes del servicio fronterizo, sino como oferentes de servicios, permitiendo fortalecer la integración fronteriza e intensificar los proyectos de inversión.

⁹¹ Especialmente en la Comisión de Facilitación Fronteriza y en la Comisión de Controles Integrados

- Asimismo se ha avanzado en la armonización de procedimientos entre las aduanas para homologar la información a requerir a los usuarios y la de ir migrando papeles a información electrónica.
- En lo referente al personal aduanero se ha motivado capacitaciones conjuntas entre los funcionarios aduaneros, que han permitido estrechar lazos de cooperación así como simetrías en el conocimiento y a su vez, contar con una política de incentivos económicos para motivar la rotación de funcionarios y recompensar las condiciones adversas a las que están sujetos los funcionarios en el paso fronterizo.

11. Se determina que la Aduana de Chile tiene los siguientes retos, dentro del modelo actual de Gestión Coordinada de Fronteras, que deben ser considerados para cerrar brechas:

- En materia de análisis de riesgos, tanto la Aduana de Chile como de Argentina lo realiza desde el plano local, regional o nacional, pero sin avanzar por el momento, en algún análisis en conjunto. Asimismo la baja vinculación entre la aduana chilena y las demás agencias fronterizas en materia de riesgo, sumado a la escasa posibilidad de vincular información entre ellas, reduce la posibilidad de focalizar los recursos en aquellos sujetos u operaciones más riesgosas.

Existen limitaciones en el intercambio de información especialmente entre las instituciones nacionales, lo cual no permite vincular la información disponible en las bases de datos inter-institucionales y contar con mayores insumos para realizar un análisis de riesgo aduanero más robusto.

A pesar de la existencia del Operador Económico Autorizado en ambos países, no existe un tratamiento diferenciado en materia fronteriza para las operaciones que realizan estas empresas.

En lo que refiere a la información anticipada, la aduana chilena cuenta con un control documental en la Cabecera Única en Uspallata⁹², lo que le permite contar con registros documentales de toda la carga que le ingresa horas previas a que la carga cruce a territorio chileno, no obstante existen limitaciones de proceso y tecnológicas que no permite potenciar el uso de dicha información.

⁹² para el flujo de carga de Argentina hacia Chile

- La necesidad de avanzar en actuaciones que involucre la simultaneidad de las acciones por parte de las autoridades homólogas en el flujo de carga, para generar más eficiencia en el proceso de control, como resultado de la experiencia positiva en el sistema “codo a codo” en el flujo de viajeros.
- A pesar de considerarse a futuro, la incorporación de la simultaneidad de las actuaciones por las agencias fronterizas de ambos países en la cabecera única de carga, la Aduana de Chile presentaría restricciones normativas para llevarlo a cabo.
- Existe una necesidad de acelerar el proceso de llegar a acuerdos en nuevos temas, especialmente en aquellos que generan vacíos o confusiones al actuar integradamente.
- A pesar de la voluntad política para el diseño y la implementación de las Áreas de Control Integrado, no se consideró las limitaciones existentes en materia de infraestructura, especialmente en materia de edificaciones, lo cual se ha agravado por el crecimiento sostenido en los últimos 15 años en la cantidad de operaciones a controlar por las agencias fronterizas.

La insuficiencia de esta infraestructura dentro de las Áreas de Control Integrado han afectado sensiblemente el tema de la habitabilidad, generando limitaciones para contar con espacios adecuados para el hospedaje y de uso común para la alimentación y recreación de todas las autoridades fronterizas que puede tener efectos en la convivencia de los funcionarios, así como en el desarrollo de los procesos, al no poder incrementar la dotación de personal para brindar mayores ventanillas o casetas de atención debido a que no se cuenta con más espacio para albergar más funcionarios.

RECOMENDACIONES

1. Debe prestarse atención a la cooperación inter-institucional que mantiene la Aduana de Chile con otras instituciones chilenas dentro del Sistema Cristo Redentor, debido a las relaciones negativas determinadas.

El enfoque de trabajar en un modelo de “Gestión Coordinada de Fronteras” consiste en que todas las institucionales nacionales participen en el control fronterizo y se cooperen mutuamente para alcanzar una meta común, por lo tanto el equilibrar las relaciones que mantiene la Aduana de Chile con las demás agencias fronterizas nacionales, se convierte en un doble desafío, ya que en primera instancia deberá replantear a lo interno, paradigmas sobre su hegemonía dentro de la zona primaria y estar dispuesto a compartir su campo de acción con otras agencias fronterizas y desde una perspectiva hacia fuera, definir protocolos de actuación conjuntos, con aquellas instituciones que presenta relaciones negativas.

En caso de presentarse en otros pasos fronterizos, las relaciones negativas determinadas en el Sistema Cristo Redentor, sería necesario incluir acciones dentro de la agenda de la Comisión de Controles Integrados de los diversos Comités de Integración, para coadyuvar en esta situación.

2. Los avances alcanzados entre la Aduana de Chile y Argentina como resultado de la disposición de su personal en avanzar en el tema de control integrado y su histórica coordinación, abre una ventana de posibilidades para seguir avanzando en reducir asimetrías entre las dos administraciones aduaneras, que permitan en un futuro la suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.

La existencia de un instrumento de esta índole, aunque sea solo en el plano aduanero, permitiría adaptarse a las limitaciones actuales para consolidar la cabecera única de carga en lo que refiere a la existencia de detenciones adicionales como resultado del a) control de cabina de los camiones en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (flujo de carga que ingresa a Chile) y b) en la aplicación de los controles de salida en el PTLA previo a que la carga ingrese al Sistema Cristo Redentor y además reduciría la necesidad de incrementar la infraestructura en el Complejo Fronterizo Uspallata.

Asimismo ante el futuro del nuevo Complejo Fronterizo Los Libertadores que se encuentra actualmente en proceso de licitación, permitiría que la Aduana de Chile se concentre únicamente en el flujo de ingreso de la carga proveniente de Argentina y a su vez el Complejo Fronterizo de Uspallata, en el flujo proveniente de Chile.

- 3.** La Aduana de Chile dentro del modelo actual de Gestión Coordinada de Fronteras, podría complementar el control documental que realiza en la Cabecera Única en Uspallata con el ingreso de la información de los manifiestos a su sistema informático, lo que permitiría no solo al funcionario destacado in situ conocer la información de la carga sino que a nivel informático también se contaría con la información anticipada de la carga que va con destino al territorio chileno, lo cual favorecería los cruces informáticos, para el análisis de riesgo y la selección de sujetos.

Asimismo sería recomendable incorporar al Operador Económico Autorizado como un sujeto al que se le pueda brindar un tratamiento diferencial en el paso fronterizo, para que se traduzca en una mayor fluidez al flujo de mercancías y de esa forma concentrar los recursos únicamente a los sujetos que presentan mayor riesgo.

De igual forma, en la búsqueda de simetría entre ambas aduanas sería complementario la suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo a estos operadores de confianza, para que ambos países reconozcan su estatus al momento del tránsito en frontera.

- 4.** Ante la necesidad de reforzar las relaciones de cooperación inter-institucional, se abre la posibilidad de suscribir acuerdos que permitan un mayor intercambio de información.

Esta acción permitiría a nivel del modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, el poder vincular la información inter-institucional y a nivel de la Aduana de Chile, acceder a la información de las bases de datos para complementar y hacer más robusto su análisis de riesgo.

Esta premisa, se deberá acompañar en forma paralela con el desarrollo informático para la captura de la información y la realización de los cruces adecuados, para precisar la escogencia de los sujetos de mayor riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, José A. (2011). *Lecciones sobre economía mundial*. Quinta Edición, Editorial Thomson Civitas. Santiago.

Aniszewski, Stefan. (2009). *Coordinated Border Management- a concept paper*. World Customs Journal. WCO Inter-Agency Forum on Coordinated Border Management, Bruselas.

Banco Mundial.(2000). *Más allá del Crecimiento Económico*. Washington. D.C. Ver en <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/about.html>

Barbarán, G. (1998). *Políticas de Frontera e Integración*, Ediciones del Copista. Tomo La Política Internacional, el derecho y el territorio nacional. Buenos Aires.

Borges, R. (1995). *El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Serie Estudios de Caso, Número 4, diciembre 1995, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Santiago.

Diario de Sesiones del Senado. (2010). *Aprueba el tratado entre las Repúblicas de Chile y Argentina, sobre controles integrados de frontera, suscrito en Santiago el 6 de Agosto de 1997*. Legislatura 339, Boletín 2271-10. Ver en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=1020&prmBL=2271-10

Doyle, Tom. (2010). *Collaborative border management*. World Customs Journal. Volumen 4, número 1. Ver en <http://worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf>

Doyle, Tom. Fanta, Enrique. McLinden, Gerard. Widdowson, David. (2011). *Border Management Modernization*. Washington. D.C, The World Bank. Ver en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2544/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf?sequence=1>

European Commission EC (2007). *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*. EU

Kieck, Erick. (2010). *Coordinated Border Management: unlocking trade opportunities through one stop border posts*. World Customs Journal. Volumen 4, número 1.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTA. (1994). *Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia en el Comercio: Declaración Ministerial de Columbus* -. Ohio.

Olavarría, Mauricio. (2007). *Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de Trabajo Número 11. Instituto de Asuntos Públicos INAP. Santiago.
Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (1999). *Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros*. Bruselas.

Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (2005). *Marco Normativo para asegurar y facilitar el comercio global*. Bruselas.

Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (2008). *Customs in the 21st century. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security*. Bruselas.

Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (2009). *Background paper to facilitate the discussion on coordinated border management*. WCO Inter-Agency Forum on Coordinated Border Management, Bruselas.

Organización Mundial de Aduanas O.M.A. (2012). *Estudio sobre la Gestión Coordinada de Fronteras*. Bruselas.

Organización Mundial de Comercio OMC. (2003). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales: Informe del Gobierno WT/TPR/G/124*. Ver en http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/WTO/ESPANOL/WTTPRG124_s.doc

Organización Mundial de Comercio OMC. (2003). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales: WT/TPR/S/124*. Ver en http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/WTO/.../WTTPRS124_4_s.doc

Organización Mundial de Comercio OMC. (2013). *Declaración Ministerial y Decisiones. -Anexo sobre Acuerdo sobre Facilitación del Comercio - Decisión Ministerial WT/MIN(13)/36 - WT/L/911*. Conferencia Ministerial celebrada en Bali –Indonesia.

Pérez, Gloria. (1994). *Investigación Cualitativa: Retos e Interrogantes*. Editorial La Muralla S.A, Madrid.

Polner, Mariya. (2011). *Coordinated Border Management: From Theory to*

practice.World Customs Journal. Volumen 5, número 2.

Puerto Terrestre Los Andes Sociedad Concesionada S.A PTLA. (2013). *Memoria Año 2013*. Valparaíso. Ver en: <http://www.ptla.cl/pdf/memorias.pdf>

Sáez, S. (1999). *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio*. Dolmen Ediciones. Santiago.

Servicio Nacional de Aduanas SNA, Gobierno de Chile. (2013) *Balance de Gestión Integral, Año 2013*. Valparaíso.

Waissbluth, Mario. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago.

ANEXO - A

Normativa que se encuentra relacionadas a la Gestión Coordinada de Fronteras en el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros - Kyoto Revisado.

Tabla N° 4 Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros (incluye protocolo de enmienda de 1999⁹³)		
Capítulo	Norma	Contenido
ANEXO GENERAL CAPITULO 3 DESADUANAMIENTO Y OTRAS FORMALIDADES ADUANERAS Oficinas aduaneras competentes	3.3	Cuando la oficina aduanera se encuentre ubicada en un cruce de frontera común, las administraciones aduaneras involucradas armonizarán los horarios de atención al público y la competencia de las oficinas mencionadas.
	3.4	En cruces de frontera comunes, las administraciones aduaneras involucradas, cuando sea posible, efectuarán los controles en forma conjunta.
	3.5	Cuando la Aduana desee establecer una nueva oficina aduanera o convertir una ya existente ubicada en un cruce de frontera común, siempre que sea posible, cooperará con la Aduana vecina para establecer una oficina aduanera yuxtapuesta a fin de facilitar controles conjuntos.
	3.35	En caso que las mercancías deban ser sometidas al control de otras autoridades competentes y que la Aduana también programe un reconocimiento, la Aduana se asegurará que el reconocimiento y los controles sean coordinados, y en lo posible, que sean realizados al mismo tiempo.
ANEXO GENERAL CAPITULO 6 CONTROL ADUANERO	6.3	En la aplicación del control aduanero, la Aduana utilizará gestión de riesgo.
	6.7	La Aduana buscará la cooperación con otras administraciones aduaneras, así como la celebración de acuerdos de Asistencia Administrativa Mutua a fin de facilitar el control aduanero.

⁹³ Chile no ha suscrito el protocolo de enmiendas de 1999, denominado Kyoto Revisado.

<p style="text-align: center;">ANEXO GENERAL</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO 7</p> <p style="text-align: center;">APLICACIÓN DE LA TECNOLOGIA DE LA INFORMACION</p>	<p style="text-align: center;">7.4</p>	<p>Toda legislación nacional nueva o revisada deberá considerar:</p> <p>(...)</p> <p>- el derecho de la Aduana de retener información para su propio uso y, cuando corresponda, intercambiar la información mencionada con otras administraciones aduaneras, así como con otras partes legalmente autorizadas, mediante técnicas de comercio electrónico.</p>

Fuente: Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros (O.M.A. 1999)

ANEXO -B

Las Naciones Unidas en 1994 mediante la Declaración Ministerial de Columbus sobre eficiencia comercial, señala:

“Las aduanas tienen un papel clave en el comercio internacional. Cada transacción internacional incluye por lo menos dos intervenciones aduaneras, una en la exportación y la otra en la importación. En consecuencia, es evidente que la manera en la que las Aduanas realizan sus actividades tiene un impacto importante en el movimiento de bienes a través de todas las fronteras internacionales. Para fomentar el flujo eficiente de bienes en el comercio internacional, los Gobiernos, a través de sus autoridades aduaneras, deberán:

(...)

2. Examinar urgentemente sus prácticas aduaneras existentes y establecer un programa de reforma para aquellos procedimientos que se consideren ineficaces o redundantes. Deberá hacerse referencia a los convenios internacionales existentes sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros (Convención en Kyoto del Consejo de Cooperación Aduanera). Esto deberá realizarse considerando los intereses comerciales y de transporte nacionales para asegurar una completa coordinación entre el transportista, el puerto y los controles aduaneros;

(...)

7. Racionalizar el procedimiento de despacho aduanero de la carga, que a menudo requiere la intervención de diversas entidades gubernamentales además de las Aduanas, a través de intervenciones coordinadas de las entidades involucradas o confiriendo la responsabilidad de todas las actividades de despacho aduanero de carga en una única autoridad, es decir, las Aduanas;” (UNCTAD, 1994, p 5)

ANEXO -C

La O.M.A en su publicación “Aduanas en el Siglo 21” señala cuál es la misión de la aduana que en forma mundial ha sido consensuada y aceptada por los 169 países miembros, así como los objetivos estratégicos que sustentan dicha misión.

Misión de la Aduana:

Desarrollar e implementar un conjunto integrado de políticas y procedimientos que garanticen una mayor seguridad y protección, así como la facilitación efectiva del comercio y la recaudación de ingresos . Esto se logra a través del uso eficiente y eficaz de las herramientas y la información para hacer frente al flujo internacional de mercancías, medios de transporte y personas relacionadas con la mercancía.

Los objetivos que sustentan la misión son :

- a) La promoción de la certeza, la previsibilidad y la seguridad de la circulación internacional de mercancías y de personas que acompañan a los productos mediante el establecimiento de normas claras y precisas ;
- b) La eliminación de la duplicación y los retrasos en las cadenas de suministro internacionales tales como múltiples requisitos de información e inspecciones;
- c) El apoyo al sistema de comercio internacional mediante la creación de condiciones de competencia equitativas para las empresas a nivel mundial, regional y nacional;
- d) El fortalecimiento de la cooperación entre las administraciones aduaneras , así como entre las Aduanas y las empresas y las aduanas y otras agencias del gobierno mediante la creación de alianzas significativas y beneficiosas ; y
- e) La prestación de las administraciones de aduanas con la capacidad de promover el cumplimiento normativo de manera que se facilita el comercio legítimo. (O.M.A,2008:pag 5)

ANEXO -D

Tabla N° 5

Marco Normativo que define la Gestión Coordinada de Fronteras entre Chile con Argentina y que tienen injerencia en el paso fronterizo Sistema Cristo Redentor.

Tipo y número de norma	Fecha de Publicación	Título	Ubicación
Decreto 401	14-05-1985	Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Argentina.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13036&buscar=Tratado+de+Paz+y+Amistad+entre+el+Gobierno+de+la+República+de+Chile+y+el+Gobierno+de+la+República+de+Argentina
Oficio Circular 573	29-11-1991	Imparte Instrucciones Presidenciales.	http://www.pasosfronterizos.gov.cl/filesapp/oficio_circular_573.pdf
SEGPRES (D. EJEC) 013	15-12-1994	Complementa instrucciones sobre Pasos Fronterizos.	http://www.pasosfronterizos.gov.cl/filesapp/SEGPRES_n13.pdf
Decreto 606	10-08-1996	Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Chile y Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14582&buscar=Acuerdo+entre+los+Gobiernos+de+la+República+de+Chile+y+Argentina+sobre+Coordinación+de+Apertura+y+Cierre+de+Pasos+Fronterizos
Decreto 1258	20-12-1997	Acuerdo con Argentina Complementario del Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=83523&buscar=Acuerdo+con+Argentina+Complementario+del+Acuerdo+sobre+Coordinación+de+Apertura+y+Cierre+de+Pasos+Fronterizos

			os
Decreto 1259	24-12-1997	Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=83368&buscar=Acuerdo+con+Argentina+para+establecer+un+Reglamento+para+los+Comités+de+Frontera
Decreto 379	04-06-2001	Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=186077&buscar=Tratado+con+Argentina+sobre+Controles+Integrados+de+Frontera
Decreto 125	23-10-2002	Reglamento del Tratado con Argentina sobre Controles Integrados de Frontera y el Memorándum de Entendimiento que establece el funcionamiento de Sistema Cristo Redentor como control integrado en frontera.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=203829&buscar=Reglamento+del+Tratado+con+Argentina+sobre+Controles+Integrados+de+Frontera+y+el+Memorándum+de+Entendimiento+que+establece+el+funcionamiento+de+Sistema+Cristo+Redentor+como+control+integrado+en+frontera
Decreto 255	13-01-2003	Segundo Acuerdo Complementario del Acuerdo con Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=206595&buscar=Segundo+Acuerdo+Complementario+del+Acuerdo+con+Argentina+sobre+Coordinación+de+Apertura+y+Cierre+de+Pasos+Fronterizos
Decreto con Fuerza de Ley Número 1 y 19175	08-11-2005	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771&idVersion=
Decreto 278	03-10-2006	Acuerdo con Argentina relativo al cambio de denominación de los	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25

		Comités de Frontera.	3768&buscar=Acuerdo+con+Argentina+relativo+al+cambio+de+denominación+de+los+Comités+de+Frontera
Decreto 1	02-03-2010	Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus protocolos complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011410&buscar=Tratado+de+Maipú+de+Integración+y+Cooperación+entre+la+República+de+Chile+y+la+República+Argentina+y+sus+protocolos+complementarios+sobre+la+Constitución+de+la+Entidad+Binacional+para+el+Proyecto+Túnel+Internacional+Paso+de+Agua+Negra
Decreto 65	17-11-2011	Acuerdo para el establecimiento de un nuevo Reglamento para los Comités de Integración con la República de Argentina.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1032839&buscar=Acuerdo+para+el+establecimiento+de+un+nuevo+Reglamento+para+los+Comités+de+Integración+con+la+República+de+Argentina
Decreto 74	26-11-2013	Acuerdo entre la República de Chile y la República de Argentina sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Controles Fronterizos Integrados en el Sistema Cristo Redentor.	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1056549&buscar=Acuerdo+entre+la+República+de+Chile+y+la+República+de+Argentina+sobre+el+Establecimiento+y+Funcionamiento+de+Controles+Fronterizos+Integrados+en+el+Sistema+Cristo+Redentor

Fuente: Elaboración Propia.

ANEXO -E

Acta de la Reunión XXXI del “Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor” sobre la Subcomisión de Controles Integrados dentro de la Comisión de Facilitación Comercial.



XXXI ENCUENTRO DEL COMITE DE INTEGRACIÓN PASO SISTEMA CRISTO REDENTOR ARGENTINA - CHILE



San Esteban, Región de Valparaíso 30 y 31 de agosto de 2012

Comisión de Cooperación Judicial

Comisión de Infraestructura y Transporte

Comisión de Comercio, Producción y Turismo

Subcomisión de Turismo

Subcomisión de Comercio y Producción

Comisión de Cultura y Educación

Subcomisión de Educación

Comisión de Salud y Medio Ambiente

Comisión Trasandina

Comisión de Medios de Comunicación

Mesa de Género

COMISIÓN DE FACILITACIÓN FRONTERIZA

Subcomisión de Controles Integrados

Ambas delegaciones coincidieron en:

1. La necesidad de realizar obras viales para el acceso a Horcones para vehículos particulares y de transporte de pasajeros provenientes de Chile.
2. La necesidad de un espacio para el resguardo de personas devueltas, comprometiéndose la delegación chilena en dar una respuesta el próximo 7 de septiembre.
3. Establecer el control integrado por pares de funcionarios en Uspallata, informando a los organismos y asociaciones de transporte esta circunstancia.
4. Que los coordinadores se dirijan a los responsables/jefes/supervisores de los servicios para las comunicaciones que deban realizar.
5. Que la Provincia de Mendoza revalúe la instalación de carteles informativos en Uspallata para el próximo periodo estival, además de incluir la información sobre eventuales demoras en las páginas web de cada organismo de control.
6. La necesidad de la presencia permanente de personal de coordinación argentina en Uspallata y Horcones.
7. La necesidad de suscribir las Notas Reversales para formalizar los controles integrados en Uspallata- Horcones – Libertadores.



**XXXI ENCUENTRO DEL COMITE DE INTEGRACIÓN
PASO SISTEMA CRISTO REDENTOR
ARGENTINA - CHILE**



San Esteban, Región de Valparaíso 30 y 31 de agosto de 2012

8. La necesidad de encarar modificaciones en Horcones para ampliar el número de casetas. La Provincia de Mendoza iniciará los trabajos en la próxima primavera.
9. La necesidad de instalar los módulos para habitabilidad de funcionarios chilenos en Uspallata, para lo cual la Provincia de Mendoza brindará una respuesta el próximo 7 de septiembre.

Subcomisión de Migraciones

Ambas delegaciones coincidieron en el visible avance de los últimos años en la optimización de los controles migratorios y en la necesidad de seguir avanzando en la labor conjunta para su perfeccionamiento, manteniendo para este fin reuniones mensuales y coordinaciones fluidas entre ambos servicios. En este sentido, se establecieron las cantidades de funcionarios que se requieren para cada temporada en los distintos sectores, cuya presentación y permanencia queda supeditada en cada complejo a la disponibilidad habitacional, para lo cual debe considerarse el hospedaje suficiente para todos los funcionarios.

Finalmente, se firmó el acta de operatividad del sistema "codo a codo" mediante la cual se da por concluida la fase piloto y como consecuencia con esta fecha, se establece como un mecanismo de carácter plenamente funcional.

Ambas delegaciones coincidieron en que una infraestructura adecuada y recursos humanos y tecnológicos suficientes, son elementos indispensables para la agilización de los controles en zonas de integración.

Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial

Durante el desarrollo de la presente reunión, las partes involucradas destacaron el cumplimiento de los puntos contemplados en el último encuentro del GTI. Asimismo, se comprometieron a mantener el intercambio de experiencias e información para el combate contra delitos transnacionales y para el mejor aprovechamiento de las respectivas capacidades tendientes a optimizar el empleo de los recursos humanos, técnicos y logísticos a disposición de la comunidad, con la finalidad de entregar un servicio de calidad a los usuarios del corredor vial internacional.

Asimismo, se han evaluado las acciones institucionales en el cumplimiento de la misión impuesta y se ha llegado a la conclusión que las mismas innegablemente han contribuido a la seguridad de los usuarios del paso.

ANEXO -F

Acta de la Reunión XXXII del “Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor” en la Comisión de Controles Integrados.



XXXII ENCUENTRO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN PASO SISTEMA CRISTO REDENTOR ARGENTINA - CHILE



Mendoza, 9 y 10 de mayo de 2013

Subcomisión de Comercio y Producción
Subcomisión de Turismo

COMISIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y UNIVERSIDADES

COMISIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y GÉNERO
Subcomisión de Género

COMISIÓN TRASANDINA

Subcomisión de Medios de Comunicación Social

Se detallan los principales acuerdos adoptados en estas comisiones:

COMISIÓN DE CONTROLES INTEGRADOS:

Se informó de la entrega por parte de la Delegación chilena en la Comisión Binacional de Optimización del Cristo Redentor del documento que resume el estado de situación de los funcionarios de ambos países en los complejos fronterizos del paso Sistema Cristo Redentor y los requerimientos de infraestructura, tecnológicos y habitacionales de los funcionarios chilenos en los complejos Horcones y Uspallata.

Considerando que el sistema codo a codo cuenta con un tipo de soporte informático para la captura única de datos pero requiere mejoras, se acordó que ambas Migraciones realizarán a partir del término de quince días desde la fecha un monitoreo in situ de su implementación y funcionamiento a fin de considerar posibles mejoras al sistema. Se realizará una evaluación final de su funcionamiento una vez instaladas las dos casetas faltantes de las seis que se colocarán en Horcones.

El Gobierno de Mendoza solicitó a ambas Cancillerías que se implemente el control fronterizo migratorio integrado bajo la modalidad del reconocimiento recíproco de competencias, como una de las medida superadoras a que se hace referencia en el Acuerdo por intercambio de Notas Reversales por el cual ambos países aprobaron el Estudio de Optimización del Paso Sistema Cristo Redentor.

La Delegación Chilena señaló que tomará conocimiento de los antecedentes que le proporcione la parte argentina a fin de analizarlos con el apoyo de equipos técnicos especializados y observar la aplicación de esta modalidad que ha emprendido Argentina con Uruguay y sus resultados, sin perjuicio de seguir avanzando en la implementación del proyecto de Optimización del Paso Sistema Cristo Redentor, aprobado por las partes,

Respecto de la habitabilidad en los tres complejos fronterizos, se convino:

3



**XXXII ENCUENTRO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN
PASO SISTEMA CRISTO REDENTOR
ARGENTINA - CHILE**



Mendoza, 9 y 10 de mayo de 2013

- a) Libertadores: La delegación chilena señaló que cuenta con las plazas requeridas por los servicios contralores tanto chilenos como argentinos. Sin perjuicio de ello, ha decidido realizar las mejoras necesarias en las condiciones de habitabilidad lo que se materializará con la instalación de nuevos módulos habitacionales que tendrán una capacidad total de entre 32 a 48 plazas. Se estima el comienzo de los trabajos para el próximo mes de septiembre y su finalización para la temporada estival.
- b) Horcones: el Ministerio del Interior y Transportes argentino indicó que se habilitarán tres habitaciones con tres cuquetas cada una y baño, para los servicios chilenos, cuyas obras quedarán concluidas en septiembre del presente año. Además se contará con los contenedores que existen en Libertadores, los que serán movidos a Horcones. El Gobierno de Mendoza señaló que envió nota al Ministro De Vido, con la solicitud de recursos para la construcción de las instalaciones definitivas de habitabilidad en este punto de control contempladas en el proyecto del Estudio de Optimización del Cristo Redentor, por un monto total de US\$3.000.000.
- c) Uspallata: el Ministerio del Interior y Transporte argentino señaló que está gestionando ante los organismos competentes la habitabilidad para este complejo. El Gobierno de Mendoza indicó que realiza gestiones ante el Gobierno argentino para pagar la habitabilidad actual durante el año 2013.

Se convino que de acuerdo a la práctica actual permanente, cada país será responsable de elaborar Planes de Contingencia para los feriados, emergencias cierre de frontera u otros eventos que ocurran en su territorio, coordinando oportunamente su implementación con su contraparte.

Ambos Coordinadores presentarán planes de contingencia estándar que serán ratificados en las reuniones mensuales que realizan.

Para la próxima reunión del Comité Técnico de Controles Integrados se convocará a especialistas técnicos para analizará el tema de la prestación del servicio de internet en controles de frontera.

Se evaluará el cambio del control de barrera de Punta de Vacas a Horcones para evitar evasión de este control.

Ambos servicios de Aduana, analizarán establecer plazos coincidentes para permanencia de las personas que transitan entre ambos países y el plazo que se concede a sus vehículos.

ANEXO -G

Entrevistados que participaron del Estudio de Caso

Entrevistado*	Año	País	Institución
1	2014	Chile	Ministerio del Interior
2		Argentina	Aduana
3		Argentina	Aduana
4		Chile	Aduana
5		Chile	Ministerio de Relaciones Exteriores
6		Chile	Aduana
7		Chile	Ministerio del Interior

*Se procede a anonimizar los nombres de los entrevistados y su cargo, según lo señalado en el Formulario de consentimiento informado.

ANEXO –H

VARIABLES Y Pauta de Preguntas

ANEXO H: Variables y Pauta de Preguntas											
Objetivos Específicos	Dimensiones	Sub-dimensión	Variables	E4*	E1*	E7*	E5*	E6*	E3*	E2*	CUESTIONARIO**
1. Describir el funcionamiento del Sistema Cristo Redentor y su relación con la Aduana de Chile.	Institucional	Funcionamiento del Paso Fronterizo	Contexto Regional	x						x	¿CUALES EL CONTEXTO REGIONAL EN QUE SE ENCUENTRA INMERSO EL PASO FRONTERIZO CRISTO REDENTOR?
			Descripción y Componente	x						x	DESCRIBIR CONDICIONES PARTICULARES DEL PASO FRONTERIZO ¿QUE ELEMENTOS CONFORMAN EL SISTEMA CRISTO REDENTOR?
2. Indagar los antecedentes de la Gestión Coordinada de Fronteras, entre Chile y Argentina en lo referente a las políticas públicas que fueron implementadas para considerar institucionalmente la cooperación en los controles fronterizos.	Institucional	Marco Regulatorio	Instituciones Públicas que interactúan	x						x	¿CUALES INSTITUCIONES PARTICIPAN EN LA GESTIÓN FRONTERIZA EN ESTE PASO FRONTERIZO? ¿CUAL ES SU MANDATO?
			Procesos y su relación con la Aduana	x						x	¿CUALES SON LOS PROCESOS QUE SE EFECTUAN EN EL SISTEMA CRISTO REDENTOR? DETALLE EN QUE CONSISTE EL PROCESO DE INGRESO DE CARGA PROVENIENTE DE ARGENTINA A CHILE Y VICEVERSA.
			Antecedente de la GCF.	x			x			x	¿CUAL ES EL ANTECEDENTE QUE DA ORIGEN A LA GCF ENTRE CHILE Y ARGENTINA? ¿CUALES HAN SIDO LOS AVANCES MAS RELEVANTES EN MATERIA DE GCF? ¿HAN EXISTIDO MOMENTOS DE RETROCESO O DE ESTANCAMIENTO?
			Problema público a resolver.	x			x	x		x	¿QUE ACCIONES SE HAN TOMADO PARA AVANZAR EN HACER MAS EXPEDITO Y FLUIDO EL PASO DE PERSONAS Y MERCANCIAS POR EL PASO FRONTERIZO S.C.R.? ¿QUE DEBE MEJORARSE?
			Controles Integrados de Frontera.	x	x	x	x	x		x	¿ES NECESARIO INCORPORAR, MODIFICAR O ELIMINAR ALGUNA DISPOSICION NORMATIVA EN MATERIA DE CONTROLES INTEGRADOS DE FRONTERA?
			Coordinador Área de Control Integrado.	x	x	x	x	x		x	¿SE DEBE INCORPORAR O MODIFICAR ALGUNA ATRIBUCION DEL COORDINADOR LOCAL DEL ACT EN CASO AFIRMATIVO ¿DE QUE MANERA ENGOBEE A LA GCF?
			Comité de Integración.	x			x				¿DEBE REALIZARSE ALGUNA MODIFICACION AL MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE INTEGRACION? ¿LA FIGURA DEL COMITÉ DE INTEGRACION QUE UTILIZA CHILE Y ARGENTINA, TIENE SU ORIGEN EN ALGUN MODELO UTILIZADO POR OTROS PAISES?
			Comisión de Controles Integrados.	x			x				EN EL 2012 SE INCORPORA AL COMITÉ DE INTEGRACION LA "SUBCOMISION DE CONTROLES INTEGRADOS", LA CUAL EN EL 2013 LLEGA A CONSTITUIRSE COMO UNA COMISION. ¿QUE MOTIVA AL COMITÉ DE INTEGRACION EN PROFUNDIR EN ESTOS TEMAS? ¿CUAL ES LA EXPECTATIVA DE ESTA NUEVA COMISION A FUTURO?
			Servicio Nacional de Aduanas.	x			x			x	¿QUE FORTALEZAS Y DEBILIDADES TIENE EL MODELO ACTUAL DE GCF? ¿QUE PAPEL HA ASUMIDO LA ADUANA EN ESTE MODELO?
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Ministerio del Interior.		x	x					¿CUAL HA SIDO EL RETO MAS DIFICIL DE ENFRENTAR POR PARTE DE LA D.I.F.R.O.L EN SU PAPEL DE COORDINADOR NACIONAL DEL CONTEXTO DEL COMITÉ DE INTEGRACION? ¿COMO HA INTERPRETADO EL COMITÉ DE INTEGRACION, (EL PROBLEMA, PROPOSITO, ACCIONES) EL TEMA DE LA GESTION COORDINADA DE FRONTERAS? ¿ES NECESARIO MEJORAR PARA SIGUIR AVANZANDO EN UNA GESTION COORDINADA DE FRONTERAS? A NIVEL DEL SISTEMA CRISTO REDENTOR, EXISTE LA FIGURA DEL COORDINADOR DEL AREA DE CONTROL INTEGRADO, A CARGO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, ¿COMO HA SIDO LA RELACION CON ESTA FIGURA? ¿CONSIDERA QUE DEBE MEJORARSE EN ALGUN ASPECTO? ¿DE LAS COMISIONES QUE MANEJA EL COMITÉ DE INTEGRACION, CUAL HA SIDO LA COMISION QUE HA TENIDO UNA MAYOR DIFICULTAD DE LOGRAR AVANCES? EN LO QUE REFIERE A LA COMISION DE FACILITACION FRONTERIZA, CUAL ES EL MAYOR RETO EN TEMAS ADUANEROS?
			Ministerio de Relaciones Exteriores (D.I.F.R.O.L)				x				
			Otros actores que interactúan.						x		
			Mecanismos de cooperación:								¿DE QUE MANERA SE COORDINA LA ADMINISTRACION ADUANERA DE LOS ANDOS CON LA UNIDAD DE LA ADUANA

ANEXO H: Variables y Pauta de Preguntas

Objetivos Específicos	Dimensiones	Sub-dimensión	Variables	B1*	E1*	E7*	E5*	E6*	E3*	E2*	CUESTIONARIO**
1. Describir el funcionamiento del Sistema Cristo Redentor y su relación con la Aduana de Chile.	Institucional	Funcionamiento del Paso Fronterizo	Contexto Regional	x						x	¿CUALES EL CONTEXTO REGIONAL EN QUE SE ENCUENTRA NUESTRO PASO FRONTERIZO CRISTO REDENTOR? DESCRIBIR CONDICIONES PARTICULARES DEL PASO FRONTERIZO ¿QUE ELEMENTOS CONFORMAN EL SISTEMA CRISTO REDENTOR?
			Descripción y Componente	x							x
2. Indagar los antecedentes de la Gestión Coordinada de Fronteras entre Chile y Argentina, en lo referente a las políticas públicas que fueron implementadas para consolidar institucionalmente la cooperación en los controles fronterizos.	Institucional	Marco Regulatorio	Instituciones Públicas que interactúan	x						x	¿CUALES SON LOS PROCESOS QUE SE EFECTUAN EN EL SISTEMA CRISTO REDENTOR? DETALLE EN QUE CONSISTE EL PROCESO DE INGRESO DE CARGA PROVENIENTE DE ARGENTINA A CHILE Y VICEVERSA.
			Procesos y su relación con la Aduana	x				x			x
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Antecedente de la GCF	x						x	¿QUE ACCIONES SE HAN TOMADO PARA AVANZAR EN HACER MAS EXPEDITO Y FLUIDO EL PASO DE PERSONAS Y MERCANCIAS POR EL PASO FRONTERIZO S.C.R.? ¿QUE DEBE MEJORARSE?
			Problema público a resolver	x				x			x
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Control Integrado de Frontera	x						x	¿SE DEBE INCORPORAR O MODIFICAR ALGUNA ATRIBUCION DEL COORDINADOR LOCAL DEL ACT7 EN CASO AFIRMATIVO ¿DE QUE MANERA FAVORECE A LA GCF?
			Comité de Integración	x				x			x
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Comisión de Controles Integrados	x						x	EN EL 2013 SE INCORPORA AL COMITÉ DE INTEGRACIÓN LA "SUBCOMISIÓN DE CONTROLES INTEGRADOS", LA CUAL EN EL 2013 LLEGA A CONSTITUIRSE COMO UNA COMISIÓN ¿QUÉ ACTIVIDAD AL COMITÉ DE INTEGRACIÓN EN PROFUNDIR EN ESTOS TEMAS? ¿CUÁL ES LA EXPECTATIVA DE ESTA NUEVA COMISIÓN A FUTURO?
			Servicio Nacional de Aduanas	x							x
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Ministerio del Interior		x						¿QUE FORTALEZAS Y DEBILIDADES TIENE EL MODELO ACTUAL DE GCF? ¿CON QUE PERIODICIDAD SE CONVOKA POR PARTE DEL COORDINADOR LOCAL LAS REUNIONES DE COORDINACIÓN CON LAS DEMÁS AUTORIDADES QUE PARTICIPAN EN EL ACT7 ¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA DE REALIZAR ESTE TIPO DE ACTIVIDAD? ¿COMO SE CONSTRUYE LOS ACUERDOS? ¿DE QUE FORMA SE EVALUA EL DESSEMPEÑO DEL COORDINADOR LOCAL DEL ACT EN EL PUESTO CRISTO REDENTOR? ¿CÓMO SE RENUEVA AL COORDINADOR LOCAL? ¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA EN LA SOLUCIÓN DE CONTROLES CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES? ¿HAY ALGUNA INSTITUCIÓN NACIONAL CON LA QUE SE PRESENTEN DISCREPANCIAS MAYORITARIAMENTE? ¿COMO HA SIDO LA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN CON EL ORGANISMO COORDINADOR DEL ACT ARGENTINO (SECRETARÍA DE SEGURIDAD INTERIOR)? ¿ES COMÚN EN EL PASO CRISTO REDENTOR QUE EL COORDINADOR LOCAL EMITA INFORMES AL ORGANISMO COORDINADOR SOBRE PROBLEMAS SURGIDOS POR POSICIONES DIVERGENTES DE LAS AUTORIDADES LOCALES? ¿AS DECISIONES ADOPTADAS POR EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y EJECUTADAS POR LA DIFROT, ¿DE QUE MANERA REPERTEEN EN LA GESTIÓN DE LA UNIDAD DE PUESTOS FRONTERIZOS? ¿SU EXPERIENCIA RECUERDA SI HAN EXISTIDO DISPOSICIONES DE LA DIFROT QUE HAYAN REPERTECIDO EN LA OPERACIÓN DEL ACT O QUE OPERATIVAMENTE NO LOGRARON SER EFECTIVAS?
			Ministerio de Relaciones Exteriores (D.I.F.R.O.I.)								
3. Identificar los actores relevantes dentro de la dimensión institucional, que intervienen en la Gestión Coordinada de Fronteras, así como aquellas relaciones intra-servicio, inter-institucional e internacional que realiza la aduana, en el	Institucional	Actores relevantes	Otros actores que interactúan								¿QUE FORTALEZAS Y DEBILIDADES TIENE EL MODELO ACTUAL DE GCF? ¿QUE PAPEL HA ASUMIDO LA ADUANA EN ESTE MODELO?
			Mecanismos de cooperación:								

Pa... de... 2... 1...