

Gestión coordinada de fronteras: el caso del Sistema Cristo Redentor

Álvaro Rojas

Universidad de Chile

Resumen

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” con la finalidad de reconocer avances y retos de la aduana en el desarrollo de este modelo. Se utilizó una metodología de enfoque cualitativo, que considera elementos de “teaching case” y de un estudio de caso investigativo de tipo exploratorio. Se constató 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.

Palabras clave: Gestión Coordinada de Fronteras, institucionalidad pública, cooperación internacional.

Coordinated border management: the case of the Cristo Redentor System

Abstract

This study aims to identify the model of the Coordinated Border Management in which Chilean border custom interacts, focused on “Cristo Redentor” border cross in order to recognize achievements and challenges of customs in the development of this model. A qualitative methodology approach was used, which considers elements of “teaching case” and study case of exploratory research. This border cross has model of decentralized management, that has been in continuous construction since 1984 and, since 2001, has been strengthened by the creation of the Integrated Control Areas, which together with the “Cristo Redentor” Integration Committee, representing the existing institutional framework. Also, regarding the relations of cooperation, this study founded a strong link between Chile and Argentina border customs, but also the existence of negative inter-institutional relationships between the security agencies with this customs.

Keywords: Coordinated Border Management, public institutions, international cooperation.

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Álvaro Rojas, Universidad de Chile E-mail: rojasma1@hotmail.com</p>

Introducción

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 (Banco Mundial, 2000). Bajo esta premisa, el comercio internacional se ha vuelto clave en el proceso de integración. En este contexto, la función de la aduana afronta desafíos importantes, que la llevan a transformar 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.

De esta manera, en las últimas décadas, los países han venido cambiando su concepción sobre el tema fronterizo, visualizando la frontera como “lugares de oportunidad económica y política de las naciones y Estados, así como para otros grupos de interés” (O’Dowd, 2002 citado por Polner, 2011: 49). Por lo tanto, las fronteras se encuentran en proceso de transición donde van perdiendo su función primaria como barrera y van adquiriendo una nueva función como puente (Polner, 2011).

En este escenario, los responsables de la formulación de políticas públicas son conscientes 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), han reiterado esta necesidad de una mayor colaboración, coordinación o integración (según sea el concepto que utilicen cada uno de estos organismos), coincidiendo 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.

Dentro de las diferentes acciones tomadas por Chile, se destaca el interés por generar condiciones para favorecer el tránsito fronterizo de viajeros y mercancías con los países limítrofes, mediante la firma de tratados internacionales, que regulan los 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 puedan cumplir su función de salvaguardar al país y promover el crecimiento y la competitividad.

Bajo este contexto, y considerando que el comercio a través de las fronteras terrestres resulta impor-

tante en un país como Chile, que posee una extensa frontera, el objetivo de esta investigación es 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.

La Gestión Coordinada de Fronteras: Conceptualizaciones 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 las instituciones públicas para ejercer el control fronterizo sobre la carga y las personas que requieren cruzar la frontera.

No hay un modelo óptimo sobre cómo gestionar una frontera, sino que recae en el Estado la responsabilidad de determinar qué sistema es 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. Además, el intercambio de información y labores de inteligencia entre los organismos permitirá una gestión de riesgo más eficiente, que se traducirá a su vez en que los organismos fronterizos puedan ofrecer de una manera más eficiente sus programas de facilitación y control. De esta manera, los beneficios de una Gestión Coordinada de Fronteras se traducirá en los usuarios del servicio, ya que al obtener mayor eficiencia se producirán 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.

El Concepto de Frontera

Juan E. Guglielmelli (1979 citado en Barbarán, 1998: 8) señala que las fronteras deben satisfacer un objetivo general y un objetivo de carácter particular, a través de tres modos de acción: protección, aproximación y proyección. Se incorpora además un elemento novedoso al concepto de frontera, el de la cultura nacional, ya que la frontera es el espacio en el cual se resguardan los valores propios, a la vez que se comunican con los de los países colindantes (Barbarán, 1998).

Es aquí, en la frontera, donde los actores privados ejercen la presión para que no sea afectada 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.

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.

Actualmente las formas de organización para gestionar las fronteras varían 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.

- Cooperación Intra-institucional. Una coopera-

ción 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 está enfocada a la cooperación entre los diferentes niveles de la institución.

- 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:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Cabe señalar que los distintos organismos fronterizos (aduanas, migración, agencia fito y zoonosanitarios) han elegido diferentes formas de organizarse, según lo describe O.M.A. (2012), entre los cuales destaca:

1. Integración institucional (parcial o total) donde se fusionan organismos fronterizos bajo un

mismo techo. 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.

2. 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.
3. La Administración Aduanera forma parte del Ministerio de Economía. Las aduanas que participan en esta forma de organización representan el 50 % de los miembros de la O.M.A.
4. 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.
5. 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 separadas de otros organismos fronterizos, hay una búsqueda de la aduana hacia una gestión más coordinada. 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.

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. 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.

Por lo tanto, según lo establece la Organización Mundial de Aduanas (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:

1. 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.
2. 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.
3. 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 Organización Mundial de Aduanas (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 procedi-

mientos de las agencias fronterizas (de ambos países) únicamente en el país de entrada.

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 ubicada en un solo país. Implica la ubicación física de la oficina compartida 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.

Metodología

Este estudio tiene un enfoque cualitativo. Se busca observar la Gestión Coordinada de Fronteras y analizar a la aduana desde una perspectiva holística que comprenda al actor en un sistema complejo, permitiendo “destilar la verdadera problemática y los elementos significativos” (Waissbluth, 2008: 12).

El uso de la metodología cualitativa para analizar este Estudio de Caso, se considera adecuada según la óptica de Cook y Reichard (1986), ya que permite asumir una realidad dinámica, así como una observación orientada al descubrimiento, exploración y a la descripción; elementos primordiales para esta investigación, debido a la inexistente información actual y sistematizada sobre la gestión y resultados del caso analizado.

Por tal motivo, se ha llevado a cabo un “teaching case”, con el fin 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. De esta manera 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 (Borges, 1995).

También se incluyen elementos del estudio de caso investigativo, por lo que la investigación Cualitativa será del tipo exploratoria.

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.

Se utilizaron dos técnicas en este estudio. Por una parte, observaciones in situ, que describen rasgos de la complejidad al modelo. Se llevaron a cabo dos tipos de observaciones: generales y selectivas no participantes. Por otra parte, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad semi estructuradas a funcionarios seleccionados. Finalmente se utilizaron fuentes bibliográficas secundarias.

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 eligieron 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 (DIFROL), 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. El alcance de la investigación se limitó únicamente al flujo de mercancías.

El paso fronterizo Sistema Cristo Redentor

Componentes del Sistema Cristo Redentor

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

- 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. 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.

- **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. 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 y la Policía de Investigaciones.
- **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). Aquí 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 Chile provenientes desde 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 ha delegado

en Gendarmería Nacional el cargo de Coordinador Local como el 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.

- **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. Aquí se desarrolla el Área de Control Integrado de Carga, 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 o viceversa. 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 realiza una autorización de la documentación para aquellas mercancías que ingresan a Chile provenientes de Argentina.

Procesos en el Sistema Cristo Redentor

- **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 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.

- **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. 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.
- **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 Única¹ en territorio argentino dentro del Complejo Fronterizo Uspallata.

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).

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 pueda realizar sus trámites migratorios con la Policía de Investigaciones (PDI).

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

¹El 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.

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.

- **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 o San Antonio.

Complejo Fronterizo Uspallata/ Argentina

La carga llega al Complejo Fronterizo Uspallata y es recibida 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.

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. 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.

El diseño institucional, nuevos actores y relaciones de cooperación

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, el comercio y la industria. Bajo esta óptica Olavarría (2007: 10) sostiene que la existencia de carencias se elevarán 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 de Patricio Aylwin Azocar y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 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. 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.

Formulación de Políticas Públicas a partir de 1996

En lo que respecta a la Aduana de Chile y de Argentina, se mantuvieron 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” 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” que regula 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.

Tratado con Argentina sobre Controles Integrados

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).

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 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 in-

formado 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 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 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.

Al entrar en vigencia el tratado se incorpora la figura del “Área de Control Integrado”. Esta se define como la parte del territorio del País Sede, incluidas la Ruta y los Recintos 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.

Se creó una figura administrativa encargada de la coordinación administrativa 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 administrativas” 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; y d) coordinar la apertura y cierre del paso fronterizo, entre otros.

Mediante el Decreto 125 del 23 de octubre del año 2002 se designó al Ministerio del Interior como el Organismo Coordinador, 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.

Acuerdo con Argentina para establecer un Reglamento para 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 buscar 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. 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 Fronteriza, b) Infraestructura c) Comercio y Producción 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 (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores Chile.

A partir del 2006, los Comités de Frontera cambian de denominación a “Comité de Integración”. 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 XXXI 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, y un año después, en la Reunión XXXII 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.

Nuevos Actores en la Gestión Coordinada de Fronteras

Coordinador Local del Área de Control Integrado

El 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 confianza del Gobernador de la Provincia de los Andes, encargado del rol administrativo del lado chileno y de coordinar acciones con su homólogo en el lado argentino. 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 a ciertas gestiones que antes estaban centradas 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 lo tanto, se constata que las instituciones que realizan la actividad sustantiva en materia fronteriza en el paso fronterizo Cristo Redentor son la Aduana, el Servicio Agrícola y Ganadero y la Policía Internacional, junto con el apoyo de otras autoridades como lo son Carabineros en temas de seguridad o 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.

El Comité de Integración Cristo Redentor

El Comité de Integración o Comité de Frontera, 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 permitan

ahondar esfuerzos no solo en el desarrollo económico sino también el área social y ambiental de las zonas transfronterizas.

La DIFROL 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, tiene carácter político y es el encargado 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.

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. Los actores más interesados son los exportadores e importadores, así como asociaciones gremiales. Un segundo aspecto, tiene relación con que 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. El Entrevistado 5 (2014) establece que este proceso de concesión no debe ser visto como un proceso de delegación de funciones del control fronterizo, sino que 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.

Relaciones de la Aduana de Chile en materia de cooperación

Sobre la Cooperación intra-servicio

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 son llevadas a cabo 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 o 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 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 responden 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.

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 Integración²; 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 gestar las Áreas de Control Integrado, después de la aprobación del tratado 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.

En materia de este conflicto, el Entrevistado 1 (2014) indica “¿aduana hace y han 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). 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.

Por lo tanto, como resultado de lo indicado por los entrevistados, se podrían establecer tres relaciones negativas de la aduana con otros stakeholders 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.

A pesar de la existencia de estos conflictos, los entrevistados indican que todos los participantes han tenido la mejor disposición de colaborar. 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 el intercambio formal de la información refiere únicamente a requerimientos específicos de alguna autoridad.

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 ha 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) agregan 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.

²Especialmente en la Comisión de Facilitación Fronteriza y en la Comisión de Controles Integrados.

El tema de control y facilitación dentro del Sistema Cristo Redentor

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 componentes³ 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.

Marco Jurídico para un enfoque cohesivo

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 disposiciones, se ha ido gestando un marco común que ha permitido orquestar 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 sola parada, para que los usuarios 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 controles documentales y físicos fuera de su territorio nacional, con la validez legal 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 Fronteras 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 define, para el control integrado para el transporte de carga, 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 las necesidades de ambos países, lo cual ha permitido su continuidad.

Únicamente el Entrevistado 4 (2014) manifestó que dados 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 Uspallata, donde los transportistas deben primero efectuar el control

³Los cinco componentes: marco jurídico, procesos, tecnologías de información, infraestructura y personal.

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.

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 que “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 comenta el Entrevistado 4 (2014).

Acuerdos de Reconocimiento Mutuo

En la actualidad no se han suscrito Acuerdos de Reconocimiento Mutuo⁴ por ninguna autoridad

⁴Este 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.

fronteriza en el “Sistema Cristo Redentor”. Al respecto el Entrevistado 4 (2014) indica 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”. 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.

Los procesos dentro de la Gestión Coordinada de Fronteras

El camino hacia la armonización

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 en armonizar procedimientos y homologar la información a requerir a los usuarios y además de ir migrando papeles a información electrónica. 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.

Es 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. En lo que respecta al movimiento de mercancías, se ha dispuesto un sistema de “Entrada y Salida” basado en la secuencialidad, 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 que “es un tema que siempre lo hemos comentado, sí tenemos un control integrado y si hoy queremos trabajar “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, el Entrevistado 4 (2014) agrega que 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.

La aplicación del Análisis de Riesgo

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

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.

Con respecto al Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE), el Entrevistado 4 (2014) señala que actualmente en Chile existe la figura del Operador Económico Autorizado (OEA)⁵, pero que todavía se encuentra el proyecto a nivel de la Dirección Nacional y que por el mo-

⁵Esta 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 podría generar un mejor aprovechamiento de los recursos.

mento no se le brinda a ninguna empresa, ningún beneficio fronterizo. 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”, con una aplicación más orientada hacia la importación y exportación de mercancías, todavía no orientado a nivel del tránsito transfronterizo.

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

La Tecnología 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 que “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. De igual forma el Entrevistado 2 (2014) señala que “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 de datos que hacen que no tengamos que repetir las operaciones, con Chile tenemos un proceso muy avanzado con SINTIA⁶ e INDIRA⁷, con lo cual tenemos intercambiado las bases de datos”.

El obtener información previa antes que la mercancía ingrese a un país permite activar con mayor antelación el análisis de riesgo. 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.

⁶Sistema Informático del Tránsito Internacional Aduanero.

⁷Intercambio de Información de los Registros 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 llegue al Complejo Fronterizo Los Libertadores se realiza 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 o 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, cuya mercancía declarada venga con destino a Chile, debe ser digitado por la Aduana de Chile debido a que el manifiesto es manual, lo cual genera que deban destinarse tres funcionarios aduaneros en el Complejo Fronterizo Los Libertadores para dichas labores de digitación.

La Infraestructura en las Áreas de Control Integrado

El Entrevistado 5 (2014) argumenta que en los últimos 15 años ha aumentado la cantidad de operaciones a controlar por las agencias fronterizas; sin embargo, no ha estado acompañado de una ampliación de la infraestructura existente. Sobre el particular, el Entrevistado 4 (2014) señala que “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”.

Esta situación no es menor para los entrevistados, 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.

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.

El Entrevistado 4 (2014) señala que el Complejo

Fronterizo Uspallata es un lugar que cuenta con un espacio amplio para recibir los camiones, no obstante requiere más infraestructura para operar en un 100 % como cabecera única, específicamente en tres aspectos: a) Habitabilidad y confort para el personal de la Aduana de Chile; b) Mejoras sustanciales en las oficinas, el piso, y la iluminación; y c) 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.

Con respecto a la infraestructura actual del Complejo Fronterizo Los Libertadores, esta 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.

Actualmente el Ministerio de Obras Públicas tiene en proceso una licitación internacional 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. 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 el personal aduanero destacado en el paso fronterizo

Capacitaciones conjuntas y rotación de funcionarios

A pesar de que ambas aduanas ejecutan 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 participen los funcionarios de la aduana chilena, con los funcionarios de la aduana de argentina. El Entrevistado 5 (2014) establece que la capacitación es fundamental al momento de aplicar controles integrados “ya que si mi compañero no está suficientemente capacitado, no saco nada con estar los otros funcionarios del otro país capacitados [?] 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, 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.

Sobre la habitabilidad y convivencia

Con respecto al flujo de carga, se presentan situaciones distintas en materia de habitabilidad entre los Complejos Fronterizos Los Libertadores y Uspallata. En el 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.

Por otra parte, en el 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, lo que genera 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 mejorar las condiciones que tenía antes”

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. Esto generó tensiones entre los funcionarios y afectó la convivencia en los complejos fronterizos al inicio de los controles integrados.

Sobre los incentivos a los funcionarios aduaneros en el paso fronterizo

Según el Entrevistado 4 (2014) y el Entrevistado 2 (2014), existen incentivos de índole económica que complementan los salarios de los funcionarios y, de esa manera, incentivan que exista personal para rotar en el paso fronterizo. Sin embargo, este incentivo económico, representado por bonos y asignaciones de viáticos, así como por remuneraciones en especie 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 fronterizo 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 respecto se pueden 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.

Conclusiones

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.

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.

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.

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.

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.

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 Integración⁸; dentro de la operación cotidiana en el Área de Control Integrado bajo el enlace del Coordinador Local y bilateralmente con los demás autoridades fronterizas

⁸Especialmente en la Comisión de Facilitación Fronteriza y en la Comisión de Controles Integrados.

que participan en el Sistema Cristo Redentor.

En el tema de la cooperación inter-institucional, se detectan relaciones negativas de la Aduana de Chile con Policía de Investigaciones (PDI), Carabineros de Chile y en un menor grado con el Servicio Agrícola Ganadero (SAG). En lo que refiere a la relación negativa de la aduana con la PDI y Carabineros, esta se produce 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 SAG, obedeció especialmente a establecer en que momento debían actuar cada una de estas instituciones en el paso fronterizo.

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.

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.
- 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.

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:

- El análisis de riesgos, tanto en la Aduana de Chile como la de Argentina, es realizado 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 Uspallata, 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 permiten potenciar el uso de dicha información.
- La necesidad de avanzar en actuaciones que involucren 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.
- 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. Esto ha afectado sensiblemente el tema de la habitabilidad.

Recomendaciones

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. Esto 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, estando 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.

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, que permita adaptarse a las limitaciones actuales para consolidar la cabecera única de carga en lo que refiere a la existencia de detenciones adicionales como resultado de: 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.

La Aduana de Chile dentro del modelo actual de Gestión Coordinada de Fronteras, podría complementar el control documental que realiza en la Cábecera Única en Uspallata con el ingreso de la información de los manifiestos a su sistema informático, lo que permitiría no solo al funcionario destacado conocer in situ 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 complementaria 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.

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, 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.

Referencias

- Aniszewski, S. (2009). Coordinated Border Management—a concept paper. *World Customs Journal*.
- Banco Mundial (2000). Más allá del Crecimiento Económico. Technical report, Washington, DC.
- Barbarán, G. (1998). *Políticas de Frontera e Integración*. Ediciones del Copista, Buenos Aires.
- Borges, R. (1995). El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas. *Serie Estudios de Caso*, (4).
- Cook, T. D. y Reichard, C. S. (1986). *Métodos Cualitativos y Cuantitativos en Investigación Evaluativa*. Ediciones Morata, Madrid.
- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el Análisis de Políticas Públicas.
- Organización Mundial de Aduanas (2009). Background paper to facilitate the discussion on coordinated border management. Technical report, Bruselas.
- Organización Mundial de Aduanas (2012). Estudio sobre la Gestión Coordinada de Fronteras. Technical report, Bruselas.
- Polner, M. (2011). Coordinated Border Management: From Theory to practice. *World Customs Journal*, 5(2).
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago.