

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel

Hacia la integración de los controles fronterizos entre Argentina y Chile

Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza el estado de la integración de los controles fronterizos en los pasos que conectan a la Argentina y a Chile. Se evalúa en una primera instancia las diferentes modalidades de integración de controles fronterizos existentes, para luego establecer la situación de los diferentes cruces de frontera argentino-chilenos en cuanto a la modalidad de control que se emplea en cada uno de ellos (sea integrada o no) y las diversas problemáticas que presenta el sistema de controles aplicado actualmente. Finalmente, se analizan los tratados y acuerdos internacionales vigentes entre ambos países relacionados con este tema y su aplicación, para concluir con algunas recomendaciones puntuales para mejorar y agilizar los controles fronterizos.

I) Introducción

Tras las arduas pero exitosas negociaciones que pusieron fin a los controles limítrofes entre la Argentina y Chile, los gobiernos de ambos países han comenzado a transitar el camino de la cooperación internacional y del fomento de las relaciones bilaterales. Actualmente existe entre ambos países un rico intercambio de bienes y servicios y un marcado espíritu de colaboración en materias de diversa índole. Este hecho no es ajeno a las tratativas dirigidas a mejorar y agilizar los tiempos y trámites al cruzar de un país al otro, pero aún hay un largo camino por recorrer en materia de integración fronteriza. Los problemas de infraestructura, tanto en lo que respecta a los puestos de control como a las rutas que conectan ambos países, como las dificultades climáticas inherentes a la ubicación geográfica de los cruces de frontera son algunos de los obstáculos a superar. Sin embargo, existen factores tecnológicos, aún no aprovechados por la Argentina y Chile, que posibilitarían mejorar sustancialmente en muchos aspectos controlables para el hombre.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

II) Los cruces fronterizos entre Argentina y Chile. Trámites y problemas

1. Radiografía de los cruces en la frontera argentino-chilena

La Argentina y Chile comparten la segunda frontera más extensa del mundo, contando ésta con una longitud de 5.308 kilómetros de norte a sur¹.

Actualmente existen 74 pasos fronterizos oficialmente reconocidos, sin embargo se estima que este número es considerablemente más alto si se tienen en cuenta aquellos cruces menores habitualmente utilizados por baqueanos y lugareños. De estos 74 pasos “oficiales”, 35 son los que revisten mayor importancia para la conectividad entre ambos países. Estos principales pasos de frontera, se encuentran distribuidos a lo largo de la misma de la siguiente manera:

- Jujuy: - Paso de Jama
- Salta: - Paso de Sico
- Paso de Socompa
- Catamarca: - Paso San Francisco
- La Rioja: - Paso Pircas Negras
- San Juan: - Paso Aguas Negras
- Mendoza: - Sistema Cristo Redentor
- Neuquén: - Paso Cardenal Samoré - Paso Pehuenche
- Paso Pino Hachado - Paso Icalma
- Paso Mamuil Malal - Paso Hua-um
- Paso Carirriñe - Paso Pichachén
- Río Negro: - Paso Pérez Rosales
- Paso Río Manso
- Chubut: - Paso Huemules - Paso Coyhaiqué
- Paso Futaleufú - Río Frías-Appeleg
- Paso Río Encuentro - Paso Triana
- Paso Las Pampas-Lago Verde - Paso Pampa Alta

¹ Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?institucional>

- Santa Cruz: - Paso Dorotea - Paso Casas Viejas
 - Paso Integración Austral - Paso Río Jeinemeni
 - Ingeniero Ibáñez – Pallavicini - Paso Roballos
 - Paso Río Mayer - Río Mosco
 - Río Don Guillermo
- Tierra del Fuego: - Paso San Sebastián

De estos 35 pasos fronterizos, solo el 22,8% se encuentra pavimentado en su totalidad. La gruesa mayoría (57,1%) están hechos íntegramente de ripio mientras que el 20% restante presentan una combinación de ripio, cemento y /o pavimento según el caso².

Las autoridades fronterizas que se encuentran en los puestos de cruce, tienen como objetivo principal controlar el flujo de entrada y salida de vehículos de su país. Esto incluye tanto a las personas que lo hacen por motivos turísticos o personales como a aquellos vehículos transportadores de carga y mercaderías que cruzan de un lado a otro de la frontera por motivos comerciales. Al atravesar cada uno de los pasos de frontera entre Argentina y Chile es necesario someterse a tres tipos de controles diferentes.

En primer lugar, se efectúa el control migratorio, cuya realización se encuentra bajo la responsabilidad, en el caso argentino, de la Dirección Nacional de Migraciones (dependiente del Ministerio del Interior de la Nación), mientras que en Chile, esta potestad es competencia de la Policía Internacional, (dependiente del Ministerio del Interior de la Nación). Este control implica el registro y la revisión de datos personales de todos aquellos individuos que crucen de un lado a otro de la frontera, y tiene como objetivo registrar y procesar el flujo de entrada y salida de ambos países.

En segundo término, se lleva a cabo el control aduanero. El mismo se encuentra a cargo de la Dirección General de Aduanas, en el caso argentino, y del Servicio Nacional de Aduanas en Chile. Estas entidades tienen el objetivo de controlar y revisar el flujo de mercancías, equipaje de las personas, e incluso los vehículos y demás medios de transporte que circulen a través de los cruces fronterizos.

² Según datos de la Dirección de Fronteras y Límites de Chile: www.difrol.cl

En tercer y último lugar, se realiza el denominado control zoo-fitosanitario, cuyo objetivo principal es controlar el ingreso de mercancías de origen animal o vegetal y demás productos semielaborados a partir de las anteriores. En Argentina, esta facultad le corresponde al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca argentino), mientras que su contraparte en Chile está representada por el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), el cual se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Agricultura Nacional. Por otra parte, es necesario mencionar el rol del personal de Carabineros de Chile y de la Gendarmería Nacional Argentina, quienes tienen la responsabilidad de salvaguardar la seguridad no solo a lo largo de la ruta internacional sino también en toda la región fronteriza bajo su jurisdicción administrativa.

2. Las diferentes modalidades de control en los cruces fronterizos. Características y problemas.

No todos los cruces fronterizos son controlados de la misma manera. En tal sentido, tenemos por un lado a aquellos cruces denominados de “doble cabecera”, y por el otro a los de “cabecera única”. A su vez, los controles realizados en estos puestos fronterizos pueden, o no, estar integrados. Dependiendo entonces de cómo se conjuguen las variables explicadas, los cruces fronterizos se pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- Doble cabecera sin controles integrados: como su nombre lo indica, en este caso el cruce consta de dos puestos de control fronterizo, uno del lado argentino y el otro del lado chileno. Al llegar un vehículo que, por ejemplo, pretende cruzar de Argentina hacia Chile, éste primero deberá detenerse en el puesto de control fronterizo de la Gendarmería Nacional Argentina en territorio argentino. Allí todos los integrantes del vehículo deberán someterse al control migratorio para luego pasar por el control aduanero y, finalmente, por el control zoo-fitosanitario. Una vez que estos controles hayan sido sorteados con éxito, el vehículo podrá continuar con su camino y cruzar la frontera para ingresar a Chile. Una vez en territorio chileno, deberán detenerse en el puesto fronterizo a cargo de los Carabineros de Chile, donde se le harán nuevamente los controles migratorios, aduaneros y zoo-fitosanitarios correspondientes para, finalmente, ingresar al país transandino y seguir con su recorrido.

- Doble cabecera con controles integrados: aquí, la situación es diferente. Al igual que en el caso arriba expuesto, existen dos puestos fronterizos, uno a cada lado de la frontera, sin embargo, la principal diferencia radica en que los controles de entrada y salida se realizan en un único puesto de control. El puesto en que se lleven a cabo dichos controles, dependerá de la modalidad elegida, ya sea la de “País Entrada – País Sede” o la de “País Salida – País Sede”.

País Entrada-País Sede: en este caso, los controles se ejecutan en el país de “entrada” del usuario, por lo que el puesto fronterizo de ese país es la “sede” de control de ambos países. Tal es el caso del Sistema Cristo Redentor. En el complejo Los Libertadores (Chile), se llevan a cabo los controles de salida de Argentina y de entrada a Chile en el mismo recinto, por lo que allí trabajan funcionarios de ambas nacionalidades. Lo mismo ocurre, pero a la inversa, en el complejo Horcones (Argentina).

País Salida-País Sede: a la inversa de lo explicado en el caso precedente, aquí el país de salida es aquel que funciona como “sede”, por ende, allí es donde se realizan tanto el control de salida del país sede como el control de entrada al país vecino.

En ambos casos se precisa la existencia de dos cabeceras (recintos, oficinas o puntos de control) en las cuales las autoridades competentes de cada país desempeñan sus funciones. Debido a que en este tipo de situaciones, los funcionarios de ambos países trabajan a la par, este sistema de control se ha denominado como “por pares de funcionarios” o, simplemente, “codo a codo”.

- Cabecera única: para este tipo de control, solo existe un único puesto a lo largo de todo el cruce fronterizo. Dicho puesto, puede ubicarse en uno de los dos países o bien, estar superpuesto en el límite político internacional. En este caso, se efectúa un control integrado tanto de entrada como de salida, ya que las autoridades de ambos países están presentes en un único recinto, en lugar de uno en cada país.

Cada uno de los pasos fronterizos existentes a lo largo del límite argentino-chileno adopta su propia modalidad de control. Pese a que las ventajas de la integración de controles son numerosas, son pocos los pasos en donde esta modalidad se aplica. Según datos de la Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería argentina, los únicos pasos que cuentan con controles integrados, o que están en tratativas para lograrlo son:

- **Jama:** se está negociando con Chile el establecimiento de una única cabecera en territorio argentino. Las instalaciones existen, tan solo restaría construir el alojamiento necesario para los funcionarios chilenos.
- **Sico:** de igual modo, se está negociando la existencia de una cabecera única del lado argentino.
- **San Francisco:** las autoridades de la provincia de Catamarca están solicitando el sistema de cabecera única en territorio argentino. Aún no ha habido avances significativos al respecto.
- **Sistema Cristo Redentor:** posee un control integrado de doble cabecera de modalidad “país entrada-país sede” para pasajeros y vehículos particulares. Posee una única cabecera en Uspallata (Mendoza) para el transporte de carga, y un segundo control migratorio y de cabina en Libertadores (Chile).
- **Pehuenche:** por acuerdo por notas reversales (del 29 de Octubre de 2009), tendrá cabecera única en territorio argentino. El Ministerio de Planificación Federal argentino debe llamar a licitación para que se realice el proyecto. Se estipula que el paso estaría pavimentado en su totalidad para fines del año 2012.
- **Pino Hachado:** el 27 de enero de 2011, se firmó con Chile un acuerdo por notas reversales para que este cruce sea de doble cabecera con modalidad “país entrada-país sede”.
- **Cardenal Samoré:** aún está trabada la negociación para establecer si poseerá doble cabecera o cabecera única
- **Huemules:** en octubre de 2009 se acordó que poseerá una única cabecera en territorio chileno.
- **Coihayque:** ni siquiera posee una ruta pavimentada, por lo que aún no se ha comenzado a discutir la temática de los tipos de controles integrados
- **Integración Austral:** posee un sistema de doble cabecera con modalidad “país entrada- país sede” a raíz de un acuerdo por notas reversales de octubre de 2009. Éste aún no se ha implementado, pero el acta correspondiente al XX Encuentro del

Comité de Integración Austral sostiene que su puesta en acción se llevará a cabo lo antes posible.

- San Sebastián: tiene un sistema de doble cabecera, se controlan pasajeros y vehículos particulares en territorio argentino mientras que las cargas se controlan en el puesto del lado chileno.

Vemos así que, de los 35 pasos fronterizos principales que unen a la Argentina y Chile, solo en 11 de ellos se ha contemplado la aplicación de controles integrados. Todos los demás cruces que no aparecen en la lista arriba enunciada, poseen el sistema de control tradicional, es decir, de doble cabecera y sin controles integrados.

Sin embargo, vale la pena en este punto hacer hincapié en tres problemáticas que surgen a partir de la implementación del sistema de controles fronterizos integrado.

En primer lugar, el Sistema Cristo Redentor es el único paso fronterizo en el cual se aplica efectivamente el sistema de doble cabecera con controles integrados. En todos los demás casos, ha habido un acuerdo entre los gobiernos de Argentina y Chile, o se están debatiendo las diferentes posibilidades, o bien, se están coordinando las condiciones necesarias para su implementación, pero el establecimiento de la integración de controles aún está lejos de convertirse en realidad.

Para abordar la segunda problemática, volvamos a analizar el funcionamiento “por dentro” del sistema de controles integrados, indistintamente de si se trata de cabecera única o doble ya que en ambos casos el ordenamiento del trabajo de los funcionarios es el mismo. El sistema de trabajo de a pares de funcionarios significa que, dentro de una misma cabina de control, autoridades tanto chilenas como argentinas conviven a la hora de aplicar los controles correspondientes. Pero el punto central del problema radica en que esta supuesta integración de controles, cuyo principal fin es coordinar las tareas de control para agilizar los tiempos de tránsito de un país a otro, no logra cumplir con su cometido. Esto se debe a una cuestión de ejecución de tareas dentro de la cabina de control. En ésta, encontramos tres pares de funcionarios argentinos y chilenos responsables de efectuar los controles de migración, aduana y zoo-fitosanitario respectivamente. Estas autoridades pueden trabajar de dos maneras:

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

- Cada uno con su computadora personal en su escritorio. Primero, en el control migratorio el funcionario argentino revisa el pasaporte del usuario que quiere cruzar la frontera, ingresa sus datos en la base y, tras comprobar que ese viajero tiene todo en regla y que el sistema no indica la existencia de ningún tipo de impedimento para salir del país, le entrega el mismo pasaporte al funcionario chileno. Éste a su vez realizara la misma operación y, tras comprobar que el individuo no posee ningún tipo de problema legal en territorio chileno, éste habrá superado con éxito el control migratorio. La misma secuencia se repite tanto para el control aduanero como para el control zoo-fitosanitario.
- Distinto sería el caso si las autoridades chilenas y argentinas trabajaran con un sistema de base de datos unificado. En dicho caso, al recibir el pasaporte de una persona que quiere atravesar el cruce, el funcionario argentino, una vez ingresados los datos del individuo en su sistema, podría corroborar si éste posee en su registro impedimentos tanto como para salir de la Argentina como para ingresar a Chile. De este modo, ingresando los datos solo una vez, el control de solo uno de los dos funcionarios es suficiente para determinar si la persona que quiere salir de Argentina e ingresar a Chile, o viceversa, está habilitado para hacerlo. Mientras tanto, el funcionario migratorio chileno, por otra ventanilla, se encuentra libre para efectuar el mismo control a otra persona, nuevamente sin necesidad de que intervenga el funcionario argentino ya que, estando las bases de datos de ambos países unificadas, ambas autoridades poseen la misma información.

De este modo, vemos que el sistema de controles integrados tal como se está intentando instaurar en varios de los cruces fronterizos con Chile (y que ya está en funcionamiento en el Cristo Redentor), en la práctica, no significa mejora alguna respecto al sistema de control tradicional que se aplica en los demás pasos. De hecho, las autoridades del gobierno mendocino expresaron en enero pasado, su malestar por el lento funcionamiento del sistema de controles integrados aplicado en el Cristo Redentor, donde las demoras en algunos casos han llegado a superar las ocho horas.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Esto se debe, pese a la innovación que aparenta a primera vista, a que la integración de los controles en un puesto fronterizo no significa ningún avance burocrático importante respecto a los controles tradicionales. Lo único que se mejora es la comodidad del usuario, dado que solo deberá detenerse una vez y que, una vez terminados todos los trámites, puede continuar con su viaje sin tener que volver a detenerse más adelante en el puesto de control del país al que acaba de ingresar. Pero, fuera de este detalle, el sistema de controles sigue siendo igual de lento y obsoleto.

Esta situación se debe al carácter secuencial de los tres controles fronterizos. La “secuencialidad” es un concepto clave en el funcionamiento de los pasos fronterizos, y hace referencia a que, a pesar de la integración de los controles y del trabajo “codo a codo” (ya sea en cabecera única como doble), los controles se siguen realizando según la operatoria convencional de cada país. Primero se efectúan todos los controles del país de salida, y una vez concluidos éstos, se realizan los controles de entrada al otro país. De este modo, no existe ahorro de tiempo para el usuario porque el trabajo de los funcionarios no se ha vuelto más eficiente. Se sigue haciendo lo mismo que en los controles tradicionales, con la salvedad de estar todos ubicados dentro de un mismo puesto de control.

La clave para salvar este problema es lograr la unificación de los sistemas de bases de datos de ambos países. Si esta medida se llevara a cabo, se logrará un increíble ahorro de tiempo en las tareas de los controles fronterizos y en el cruce por los pasos. La razón es simple, a modo ilustrativo, solo basta con imaginar el caso de un sistema de cabecera única, en el cual haya controles integrados y donde las bases de datos argentinas y chilenas se encuentren unificadas. En ese caso, y como ya se mencionó anteriormente, no es preciso que los funcionarios de cada control ingresen los datos del usuario del paso dos veces. Al ser compartida la misma información, con que solo uno de los agentes de control ingresase los datos, sería suficiente para chequear la situación del viajero, y si éste se encontrase habilitado para cruzar al país vecino, no haría falta que el funcionario del otro país (ya sea el migraciones, aduana o de control zoo-fitosanitario), repitiera el mismo proceso, encontrándose libre en ese caso para atender a otra persona. De esta manera, la unificación de las bases de datos de Argentina y Chile permitiría a los funcionarios de los recintos de control atender a dos personas en el mismo lapso en el que antes se atendía a una.

No obstante, surge a partir de esta solución una tercera problemática, que radica en la prohibición normativa que tanto la Argentina como Chile tienen de compartir con entidades extranjeras los datos recopilados por las autoridades migratorias de cada país en cuestión. Esta es la principal barrera que imposibilita la unificación de las bases de datos argentinas y chilenas, con todas las ventajas que ello conllevaría.

En el caso argentino, esta prohibición de compartir los datos migratorios de las personas que entraron y salieron del país se encuentra establecida por la Disposición N° 15.442/2005 de la Dirección Nacional de Migraciones, la cual tiene como objetivo principal la creación del Registro Nacional de Ingreso y Egreso de Personas al Territorio Nacional. Ésta norma sostiene, en su Artículo 5°, que “tendrán acceso al Registro creado por la presente (disposición) las Fuerzas de Seguridad que ejerzan las funciones de Policía Migratoria Auxiliar y todo aquel Organismo del Estado que autorice la Dirección Nacional de Migraciones”, para luego establecer, en su artículo 6° que, “en lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios intervinientes y a la protección de los derechos y garantías de los habitantes, será de aplicación la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326”³. Al remitirnos a la citada ley, encontramos que el Artículo 12°, inciso 1, dispone que “es prohibida la transferencia de datos personales de cualquier tipo con países u organismos internacionales o supranacionales”⁴. De este modo, encontramos que, a partir de lo establecido por las leyes argentinas, no es posible unificar las bases de datos migratorios obtenidos por las autoridades de nuestro país con los funcionarios del país trasandino debido a que la Ley 25.326 (la cual vimos que se aplica a la protección de los datos migratorios según lo reglamentado en la Disposición 14.442/2005 de la DNM) lo prohíbe explícitamente.

Por su parte, la legislación chilena no es tan explícita como la argentina a este respecto. En este caso, el impedimento legal que imposibilita que Chile comparta y unifique con nuestro país su base de datos migratorios surge a partir de la Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada o Protección de Datos de Carácter Personal sancionada en Agosto de 1999. Esta ley establece, en su Artículo 5°, que la transferencia de datos personales (como es el caso de los datos migratorios) a organismos internacionales solo es posible en aquellos casos en los que existe un tratado o acuerdo

³ <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa>

⁴ <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?normativa>

internacional que así lo estipule. La presente ley no ahonda más en esta cuestión debido a que su elaboración y aplicación se llevó a cabo originalmente por la necesidad de establecer un marco normativo que regulara el tratamiento de datos personales para lograr disminuir el “riesgo país” chileno⁵ y por ende, presenta vacíos legales y falencias varias.

Concluyendo, son numerosos los aspectos perfectibles en cuanto a los sistemas y las normativas que se aplican en los controles fronterizos a la hora de cruzar a uno u otro lado de la Cordillera de los Andes. Hasta aquí se ha analizado el funcionamiento de las diversas modalidades aplicables al cruce de fronteras; de los diferentes tipos de ejecución de los controles y la identificación de algunas de las problemáticas más agudas que entorpecen la agilidad y la eficiencia en los controles de frontera. A continuación, se hará un análisis de los tratados internacionales vigentes firmados por ambos países respecto a la integración de controles fronterizos entre ellos.

III) Legislación vigente en materia de integración fronteriza

Como se dijera al comienzo del presente trabajo, la Argentina y Chile comparten una rica historia de cooperación y, como prueba de ello, existen numerosos tratados, acuerdos y convenios referentes a temáticas de lo más diversas. Por supuesto, la integración fronteriza y la unificación de controles es una de ellas.

Entre los principales acuerdos bilaterales firmados entre ambos países encontramos, en orden cronológico, los siguientes:

- *Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza (Agosto 1991)*

El segundo apartado de este memorándum -bajo el título “Facilitación del Tránsito Fronterizo de Personas y Mercaderías”- establece la creación de tres elementos cuyo fin último era agilizar el tránsito de personas de un país al otro: la Tarjeta Única Migratoria, el Formulario Único Aduanero y la Tarjeta Vecinal Fronteriza. Ésta última sería la de mayor aplicación.

La Tarjeta Vecinal Fronteriza (superadora, en cierto modo, de la Tarjeta Única Migratoria) consiste en un documento que solamente puede ser tramitado y obtenido por aquellas personas, tanto argentinas como chilenas, que viven en localidades de zonas fronterizas que se encuentran

⁵ http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/15042009145842.pdf

enfrentadas y solo divididas por la Cordillera. Los habitantes de estos pueblos transitan de manera constante a un lado y otro de la frontera ya que, en muchos casos, un pueblo se abastece del otro, como es el caso de los pobladores de Chile Chico (Chile) que se abastecen en Los Antiguos (Argentina). Estos usuarios habituales del paso fronterizo, a pesar de cruzarlo casi cotidianamente, deben realizar los tres controles fronterizos en ambos puestos de control cada vez que lo hacen, lo cual les insume gran cantidad de tiempo. Al tratarse de individuos que cruzan la frontera por motivos vitales, no comerciales ni turísticos, y solo por escasos lapsos de tiempo, la Argentina y Chile estipularon la creación de la Tarjeta Vecinal Fronteriza con el fin de facilitarles el cruce de un lado a otro de la frontera.

La TVF tarda aproximadamente tres días en tramitarse y debe ser renovada cada tres años. Entre sus principales beneficios se encuentra el hecho de que quien la porte entra en una categoría diferente a la del simple turista. De este modo, la persona ahorra tiempo ya que al efectuar el cruce fronterizo no deberá llenar una tarjeta de turismo, a la vez que puede circular por un carril preferencial e incluso, inscribir en un registro especial el vehículo con el que habitualmente transita.

- *Acuerdo para la Cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y Carabineros de Chile (Agosto 1991)*

Este acuerdo tiene el fin de impulsar la cooperación y coordinación de actividades entre ambas fuerzas a la hora de combatir ilícitos que van desde el secuestro de menores y el contrabando de órganos hasta el robo de vehículos y la piratería aérea. En su artículo 8º, se contempla además, la posibilidad de efectuar intercambios de personal para que los cuadros puedan complementar sus aspectos formativos.

Si bien este acuerdo se celebró con el principal objetivo de que ambas fuerzas nacionales combatieran de forma conjunta actividades delictivas de diversa índole, sienta un precedente de importancia ya que es el primer documento internacional en el que ambos países acuerdan la cooperación y el accionar conjunto de las dos fuerzas a las que refiere el acuerdo.

- *Tratado sobre Controles Integrados de Frontera (1997)*

Este tratado firmado en 1997 y ratificado por el Congreso Nacional en 1999, es la piedra fundamental de la integración fronteriza y de controles entre la Argentina y Chile. Es aquí donde queda definido el término “control integrado”, cuya definición reza, “es la actividad realizada 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”⁶. Esta definición permite corroborar lo mencionado en secciones anteriores respecto al carácter secuencial de las tareas de control que suponen los controles integrados, lo cual no lo diferencia de los controles secuenciales que se efectúan en los cruces fronterizos que poseen sistemas de control tradicionales en vez de integrados. Esta definición hace la salvedad de que “siempre que sea posible” se usen procedimientos simultáneos, pero como ya vimos también, esto no es posible si no existe una unificación de las bases de datos entre ambos países.

Por otra parte, el Artículo 2º del presente tratado dice que “el establecimiento, traslado, modificación o supresión de recintos, será objeto de acuerdos por canje de notas entre ambos Estados, que delimitarán las áreas de control integrado”. Por “acuerdos por canje de notas” se está haciendo referencia a lo que se denomina “acuerdo por notas reversales”. Estas son un tipo de notas diplomáticas normalmente utilizadas para concretar algún tipo de entendimiento entre dos países. La primera nota es de propuesta, y la segunda de respuesta y aceptación. En ambas se declara que, una vez recibida esta última nota de aceptación, la materia constituirá un acuerdo entre ambos países. Las notas reversales, sirven principalmente como un elemento simplificador de los acuerdos internacionales, ya que permiten ahorrarse el trabajo de una reunión diplomática, con los costos y tiempos que ello conlleva. Este sistema de notas reversales es el que han utilizado la Argentina y Chile en 2009 para determinar la disposición de los controles integrados en los pasos fronterizos de Dorotea, Huemules, Integración Austral y Pehuenche y, más recientemente, en Enero de 2011 para el caso del cruce de Pino Hachado.

Por último, este tratado sienta las bases respecto a las funciones y responsabilidades que competen a las autoridades de cada uno de los dos países y también respecto al orden de los controles en las modalidades “País entrada – País sede” y “País salida – País sede” entre otras cuestiones.

- *Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera (Mayo 2002)*

⁶ Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera, Artículo 1º

Como su nombre lo indica, este documento firmado cinco años después de suscripto el Tratado sobre Controles Integrados de Frontera establece las pautas y reglas bajo las cuales dicho tratado debe aplicarse. Establece disposiciones relativas a los controles migratorios, aduaneros y fitosanitarios, al igual que los controles de transporte. Por otra parte, expresa también el funcionamiento de los organismos coordinadores en el área de control integrado, que en el caso argentino es la Secretaría de Seguridad Interior y en el caso chileno, el Ministerio del Interior. Este reglamento, no presenta ninguna disposición novedosa de importancia más allá de las ya mencionadas en el anterior análisis del Tratado sobre Controles Integrados de 1997, documento al cual el presente reglamento se encuentra subordinado.

- *Memorandum de Entendimiento sobre el Control Integrado de Frontera “Sistema Cristo Redentor” (Abril 2003)*

Si bien este documento reviste un carácter únicamente declarativo, sirve para ilustrar el espíritu de cooperación y reciprocidad existente entre la Argentina y Chile respecto a las ventajas de avanzar en la integración de los controles fronterizos. Por ello, en este memorándum, las autoridades de ambos países destacan la primera implementación piloto del sistema de control integrado en el Sistema Cristo Redentor, haciendo referencia a su vez, a la necesidad de adoptar medidas que perfeccionen aspectos operativos aún deficientes. Antes de finalizar, se declara la intención de aplicar en el futuro el sistema de controles integrados de frontera en los pasos internacionales Integración Austral, San Sebastián y Cardenal Samoré, a la vez que se analizará su instalación en el resto de los pasos fronterizos dependiendo de sus características y posibilidades en materia de infraestructura.

- *Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre la República de Argentina y la República de Chile (2009)*

Es por medio de este acuerdo que se implementa de manera efectiva el uso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza, documento creado a partir del Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza de 1991. Este acuerdo establece los requisitos necesarios para tramitar la TVF, el período de validez de la misma, su aplicación a la circulación de

vehículos de uso particular así como su aplicación progresiva, comenzando por los pasos Laurita-Casas Viejas y Dorotea⁷.

- *Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República de Chile sobre las Acciones de Control sobre Controles Integrados de Frontera (Octubre 2009)*

Este acuerdo, que se remite a algunos artículos del Tratado sobre Controles Integrados de Frontera (1997) es de vital importancia en la conformación actual de los sistemas de controles integrados ya que, fue por medio de él, que las autoridades tanto argentinas como chilenas asentaron su consentimiento sobre la necesidad de que los controles integrados de frontera se organizaran de a pares de funcionarios, es decir, según el sistema “codo a codo”, tal como se establece en el punto 1 del acuerdo, echando luz sobre un punto que no había sido detallado de forma explícita en 1997.

Como consecuencia de este rico intercambio diplomático en lo que refiere a la integración de los controles fronterizos, en el año 2009 la Argentina y Chile acordaron la instalación de este sistema en varios pasos internacionales, a saber:

- *Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y Chile sobre el paso Dorotea*

Se accede al establecimiento de un control integrado de frontera en recintos concebidos bajo la modalidad de cabecera única (ubicada en territorio argentino). La construcción de las instalaciones, su mantenimiento y las mejoras del complejo, correrán a cargo de la Argentina por ser el país sede.

- *Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República de Chile sobre el paso Huemules*

Se acuerda el establecimiento de un control integrado de frontera en recintos concebidos bajo la modalidad de cabecera única (ubicada en territorio chileno). Las condiciones son las mismas que en el caso del paso Dorotea

- *Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República de Chile sobre el paso Integración Austral*

⁷ Para un listado de todos los pasos fronterizos a incluirse en la implementación de la TVF, consultar el Anexo 1 del Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre la República Argentina y la República de Chile

Se expresa el acuerdo respecto al establecimiento de un control integrado de frontera en recintos concebidos bajo la modalidad de doble cabecera con sendos complejos, uno en cada país, rigiendo el sistema de “País entrada – País sede”. Las condiciones son las mismas que en el caso de los dos acuerdos mencionados anteriores.

- *Acuerdo por Canje de Notas entre la República Argentina y la República de Chile sobre el paso Pehuenche*

Por medio de este acuerdo se establece en este paso un control integrado de frontera en recintos concebidos bajo la modalidad de cabecera única, ubicándose ésta en territorio argentino. Las condiciones son las mismas que las aplicadas en los pasos Dorotea, Huemules e Integración Austral.

Finalmente, el último avance que hubo respecto a esta materia entre la Argentina y Chile, fue el Acuerdo por Canje de Notas sobre el Establecimiento de un Control Integrado de Frontera en el Paso Pino Hachado, que fue firmado en Enero de 2011.

Tras este análisis, podemos afirmar que existe por parte de ambos países un genuino esfuerzo por superar las dificultades que entorpecen y demoran los trámites a sortear a la hora de cruzar de un lado a otro de la frontera. Si bien, estos esfuerzos, son útiles, no han podido dar una solución definitiva a los problemas burocráticos que acontecen en los cruces de frontera. Por supuesto, cada cruce tiene sus propias características, dificultades, fortalezas y posibilidades, que están determinadas no solo por la infraestructura que posee, sino incluso por cuestiones climáticas que en algunos casos pueden ser muy adversas.

Aún así, concentrándonos en el caso del Sistema Cristo Redentor (el único donde el sistema de control integrado ha sido aplicado de manera efectiva), y tomando en cuenta los análisis hasta aquí expuestos, se concluye que la sola aplicación de un sistema de control fronterizo integrado no es la panacea que algunos funcionarios diplomáticos creen que es. El permanente carácter secuencial de las tareas de control fronterizo genera las mismas demoras que se generaban en los sistemas de control tradicionales, con lo cual los avances son nulos o, en el mejor de los casos, altamente mejorables.

IV) Recomendaciones y sugerencias

La mejora de los trámites de control fronterizo que hay que sortear a la hora de cruzar a un lado u otro de la Cordillera de los Andes es aún una asignatura pendiente para los gobiernos de Argentina y Chile.

La principal recomendación que se deriva del análisis del presente trabajo es la necesidad primordial de que ambos países comprendan la importancia de la unificación de sus sistemas de bases de datos para que éstos puedan ser utilizados indistintamente por autoridades chilenas y argentinas a la hora de efectuar los controles correspondientes. Ya se ha demostrado que el carácter secuencial de los controles que se aplican en la actualidad, indistintamente de si estos son integrados o no, mina cualquier posibilidad de agilizar los tiempos que demanda concretar el cruce de la frontera.

En el sentido de lo explicado precedentemente, y para que la unificación de bases de datos pueda llevarse a la práctica de manera efectiva, será necesario que tanto la Argentina como Chile inicien acciones al respecto. En tal caso, es necesario que ambos países traben un acuerdo bilateral estableciendo el compromiso de compartir entre ellos las bases de datos migratorias. Una vez logrado el acuerdo, la Argentina deberá someter a tratamiento legislativo la modificación del artículo 12° inc. 1 de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales de modo tal que, como excepción, se permita compartir los datos migratorios recopilados por la Dirección Nacional de Migraciones con las autoridades chilenas. En el mismo sentido, el gobierno chileno deberá hacer lo propio y comprometerse a compartir sus bases de datos migratorios con las autoridades argentinas.

Dada la fluida comunicación existente entre las Cancillerías de ambos países y las constantes muestras de cooperación y los tratados firmados con el objetivo de avanzar en materia de integración fronteriza, es de esperarse que el país trasandino no plantee mayores reparos ante el pedido argentino de unificar los sistemas de bases de datos con el fin de agilizar y optimizar los tiempos en los controles fronterizos.

Una tercera recomendación parte de la observación hecha respecto a que solo respecto de once de los treinta y cinco cruces de frontera principales se encuentran en tratativas de aplicar un sistema de control integrado. Sobre los veinticuatro pasos restantes, aún no se han iniciado negociaciones. Como ya se ha mencionado, la realidad de cada paso fronterizo es única y es

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

comprensible que no todos ellos estén aún en condiciones de dar un salto cualitativo de gran envergadura en lo que respecta a la agilización de los trámites. No obstante, es preciso que el tema se debata lo antes posible si se quieren obtener, aunque sea a largo plazo, mejoras visibles. Por esto, se sugiere que los Comités de Integración sirvan como recinto de comunicación a este respecto. Para ello las Cancillerías de ambos países deberán enviar a esos comités la directiva para que la aplicación de sistemas de controles fronterizos integrados pase a formar parte obligatoria del orden del día en los encuentros que se llevan a cabo.

En cuarto y último lugar, y en un plano institucional diferente, no deja de ser importante el hecho de que muchas veces las personas, especial y casi exclusivamente los turistas, que se disponen a cruzar la frontera hacia Chile no poseen un cabal conocimiento de cuáles son los documentos necesarios para poder atravesar los controles exitosamente. Muchas demoras surgen por inconvenientes en el papeleo que se suscitan a raíz de que los usuarios del paso fronterizo desconocen los instrumentos que se deben presentar a las autoridades fronterizas para poder cruzar. Por tal motivo, es recomendable que el Ministerio de Turismo de la Nación elabore una campaña de difusión respecto a qué documentación es necesaria a la hora de cruzar a Chile, incluyendo no solo documentos personales, sino también los correspondientes al vehículo automotor y el detalle de los elementos que se pueden cruzar al país vecino (caso mascotas, alimentos, etcétera). Lo más coherente sería que el spot informativo en cuestión se transmitiera especialmente en los albores de las temporadas turísticas, sobre todo la veraniega, que es cuando la mayoría de los turistas se aprestan a cruzar al otro lado de la Cordillera.

Existe aún mucho camino por recorrer hasta lograr perfeccionar los sistemas de controles fronterizos. Sin embargo, la comprobada buena relación que une a la Argentina y a Chile y, sobre todo, los esfuerzos registrados en los últimos veinte años respecto a esta cuestión, nos permite avistar un futuro no muy lejano en el cual se pueda contar con un sistema de control integrado al cien por ciento, donde funcionarios argentinos y chilenos trabajen codo a codo compartiendo los mismos datos dentro un mismo recinto de control. Mientras tanto, es tiempo de que ambos gobiernos tomen medidas concretas para que esto último se convierta en una realidad.