

Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica

Programa de Proyectos Piloto en Pasos de Frontera – Fase II

Asistencia Técnica Bilateral y Apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados

CAPÍTULO II

PASO: Sistema Fronterizo Cristo Redentor (Argentina - Chile)

COORDINADOR: Pablo Illarieti

ÍNDICE

Sistema Fronterizo Cristo Redentor	5
Comentario de Presentación	5
Descripción geográfica	6
Localizaciones de los Procesos de Control	9
Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile	10
Organismos de Control de Argentina.....	10
Servicios de Control de Chile	11
Principales flujos de circulación de Usuarios.....	12
Viajeros entrantes a Argentina	12
Viajeros entrantes a Chile	13
Mercancías o cargas entrantes a Argentina	14
Mercancías o cargas entrantes a Chile	16
Puntos de control de Organismos y Servicios de Control.....	18
Factor humano	19
Infraestructuras físicas e Instalaciones.....	23
Sobre el Proceso de Control	28
Generalización sobre una Teoría de Control.....	28
Consecuencia del Control.....	30
Introducción a la Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre	31
Modelos alternativos de Control en un Paso de Frontera	34
Ordenamiento temporal	35
Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” del País de Salida en primer instancia y luego del País de Entrada	35
Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” por afinidad técnica	35
Ordenamiento espacial.....	37

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce.....	37
Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” a pie.....	38
Sobre las Áreas de Control Integrado	41
Descripción del Área de Control Integrado (ACI)	41
Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI).....	43
Clasificación de las Áreas de Control Integrado por Usuario	43
Área de Control Integrado Viajeros / Turismo	43
Área de Control Integrado Cargas.....	43
Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de concentración	44
Área de Control Integrado de Cabecera Única	44
Área de Control Integrado de Doble Cabecera	44
Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración.....	45
Yuxtaposición de instituciones especializadas.....	45
Armonización de Procedimientos entre instituciones.....	45
Inmediatez Secuencial entre Actuaciones Técnicas.....	46
Reconocimiento Recíproco de las Actuaciones Técnicas	47
Sobre la Aplicación del Proceso de Control.....	47
Pasado Reciente hasta la Situación Vigente.....	47
Observaciones de la Actualidad.....	50
Hipótesis o Condiciones de Borde.....	53
Propuestas de Mejoras en Procesos de Control.....	56
Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular	58
Propuesta de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte de Pasajeros	62
Propuestas de Mejoras de Proceso para Cargas.....	68

Propuestas de Mejoras en Infraestructura	76
Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Horcones/Argentina	77
Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Libertadores /Chile	81

Sistema Fronterizo Cristo Redentor

Comentario de Presentación

Las personas tienen un entendimiento simplificado de lo que es un Paso de Frontera a través de su percepción de lo que es un Aeropuerto, a veces por haber transitado por un Paso de Frontera Terrestre y muy pocos lo asimilan a lo que es un Puerto; porque de hecho, todos ellos son Pasos de Frontera.

Además en ese entendimiento generalizado se entiende un Paso de Frontera como al lugar físico donde, eventualmente en calidad de usuarios, realizan trámites para salir de un país o para ingresar a otro país.

Esta comprensión convencional es acertada y suficiente para inferir que tipo de percepciones o impresiones generará en el ánimo de las personas cualquier tipo de definición sobre procedimientos, organización o infraestructura que los Estados adopten en relación a un Paso de Frontera Terrestre. Esa percepción dependerá principalmente de si los Tiempos de Atención son más o menos ágiles y si la espera transcurrió en un ambiente agradable y con comodidades o todo lo contrario.

Poco interesa a las personas la calidad del Proceso de Control, la consistencia de la información estadística que se recoge, etc.; pero sin embargo el análisis y la visión técnica de los objetivos a cumplir y el modo posible de lograrlo en un Paso de Frontera Terrestre, es muchísimo más compleja que la percepción recibida por las personas en su calidad de eventuales usuarios del Paso de Frontera bajo observación.

Uno de los conceptos que hace diferentes a las vivencias del observador común o circunstancial con respecto a las del técnico especializado, es la bidireccionalidad.

Es que para un observador común o circunstancial en su condición de usuario en un momento dado, su percepción es siempre “unidireccional” en el sentido de que su movimiento sea de salida de un país dado y de entrada al otro país limítrofe. Pero desde el punto de vista técnico y de los Estados, que gestionan los Pasos de Frontera, el concepto de circulación es siempre “bidireccional” porque en un mismo momento en cada Paso de Frontera Terrestre ocurren movimientos en ambos sentidos; es decir salientes desde un país y entrantes al mismo país.

Es decir que un Paso de Frontera Terrestre es puerta de entrada o salida de un país y emplazamiento donde el Estado, que tutela la administración de los intereses generales de los habitantes del país, ejerce alguna suerte de control más o menos estricto o celoso para el ingreso o egreso de usuarios, cualesquiera fuera su tipología.

Pero ahora nos centraremos en el Paso de Frontera de Cristo Redentor o denominándolo de otro modo, del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Ocurre que éste tiene la particularidad de atravesar una cadena montañosa, la cordillera de los Andes y nada menos que casi a la sombra de la segunda elevación en el mundo: el Aconcagua.

Como todo Paso de Frontera Terrestre de montaña, tiene elementos o características diferenciales:

- (i) altitud en la que se desarrolla el camino de acceso y el Paso de Frontera en sí mismo, normalmente en el punto de máxima altitud de ese camino, en consonancia con la ancestral convención de establecer los límites de las soberanías territoriales según la línea de altas cumbres de los cordones montañosos,
- (ii) ocurrencia recurrente de circunstancias climáticas severas, siempre adversas a una fácil y económica circulación y
- (iii) tendiendo a minimizar las alturas y disminuir los plazos de afectación por la severidad meteorológica, los caminos serpentean los laterales de valles y cursos de agua, descendentes desde las montañas hacia las planicies. Y suele ocurrir que esos valles presentan solo como rareza grandes extensiones planas a uno u otro lado del curso de agua, siendo que en general se trata de planicies de relativas reducidas dimensiones y de ocurrencia según la lógica científica de la geología, que poco sabe de la convención política de los límites entre países ni de los requerimientos de las formalidades de los controles.

Su existencia se remonta a la historia de las naciones pues ya era el camino de los chasques, valientes mensajeros que transportaban las noticias a uno y otro lado de las montañas y que fueron los antecesores fundacionales de estas vías de comunicación. Posteriormente, a principios del siglo XIX, los ejércitos libertadores convocados en Mendoza cruzaron la Cordillera de los Andes en su gesta militar por diversos pasos, siendo que una de las columnas principales - la que condujo las piezas de artillería y los pertrechos generales del ejército - lo hizo atravesando el Puente del Inca y el Paso ahora denominado de Cristo Redentor.

Es también la traza del primer camino trasandino pavimentado y es también la traza del primer ferrocarril que cruzó la Cordillera de los Andes; todo hace más de un siglo cuando la oferta tecnológica era infinitamente menor, pero estaba compensada por la imaginación y el valor de otros hombres.

Descripción geográfica

Retomando la descripción técnica del Paso de Frontera de Cristo Redentor, éste es el más importante Paso de la frontera terrestre entre la República Argentina y la República de Chile y vincula:

- o hacia el este a la ciudad de Mendoza a 154 km del límite, capital de la Provincia de Mendoza de la República Argentina y
- o hacia el oeste a la ciudad de Santiago de Chile a 158 km del límite, capital de la República de Chile y al puerto de Valparaíso a 212 km del límite, cabecera de la V Región; siendo lindera con el Paso la provincia de Los Andes.

El clima es templado a fresco en verano y frío a muy frío en invierno, con temperaturas extremas de 20 grados centígrados en verano y -25 grados centígrados en invierno, con precipitaciones de nieve y vientos fuertes en época invernal. El comportamiento general es característico de clima continental semiárido.



Desde otro ángulo, forma parte del Eje Vial del MERCOSUR, según las definiciones acordadas en IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). Las principales vías de acceso son desde el lado argentino la Ruta Nacional No. 7 que lo une a Buenos Aires y a la cual convergen, en su último tramo previo al ingreso a la Montaña, la Ruta Nacional No. 40 y las rutas provinciales nos. 29 y 82. Desde el lado chileno la principal vía de acceso es la Ruta Internacional CH No. 60 hasta Los Andes, donde entronca con toda la red vial principal chilena.

Es notoria la asimetría de perfil orográfico a uno y otro lado de la cordillera, es decir así como desde el lado argentino el ascenso y descenso al límite internacional por la ruta internacional es paulatino y extendido, desde el lado chileno es más abrupto y, en consecuencia, relativamente es más corto. Esto tiene impacto directo en el trazado de las vías de acceso, siendo más exigente el trazado del lado chileno, pero también



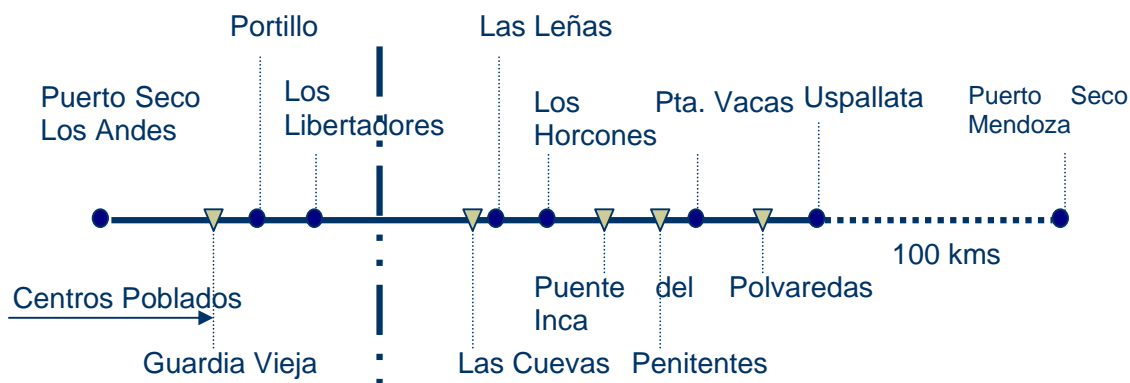
hace que en los momentos de necesidades de despeje de ruta para rehabilitar el tránsito internacional, las extensiones a recuperar del lado argentino son muy superiores a las extensiones afectadas del lado chileno; cuando no también la s nevadas son asimétricas dependiendo de los vientos.

La Ruta Nacional No. 7 se extiende por 181 km desde su empalme con la Ruta Nacional No. 40, es asfaltada con un ancho promedio de 6,70 metros, con un excelente trazado pero desactualizada en su construcción (pendientes, radio de curvas, ancho de calzada, existencia de banquetas, etc.), en buen estado general pero con zonas de deterioro severo del pavimento por pasaje de las maquinarias pesadas para despeje de nieve y la acción de

las cuchillas barredoras. La señalización vertical es buena y completa con alguna falta de mantenimiento mientras que la señalización horizontal es incompleta y por la densidad del tráfico demanda repintarla anualmente para que presente buena visibilidad. Según información recabada “in situ” solo dos puntos del trayecto requieren reestudio del trazado y son las denominadas curvas Las Cortaderas y La Soberanía.

La Ruta Internacional CH No. 60 se extiende por 65 km desde la ciudad de Los Andes, es asfaltada, con buen trazado pero también desactualizada en su construcción (pendientes, radio de curvas, ancho de calzada, existencia de banquetas, etc.), en buen estado de conservación. Tanto la señalización vertical como la horizontal es buena, con alguna falta de mantenimiento. Según lo observado “in situ” y para cualquier condición meteorológica, es crítico el trazado de las treinta y seis curvas de Los Caracoles pues en muchos casos, el radio de giro del camino – si bien permite que dos ómnibus o camiones cortos se crucen en las curvas con precaución pero sin dificultades – son insuficientes para los camiones largos (tractor con remolque como la mayoría de las unidades que atraviesan el Paso de Frontera Cristo Redentor) que solo pueden pasar las curvas uno por vez.

Comentario adicional merecería el mismo Túnel Internacional, sobre el mismo trazado de la ruta binacional y en cuyo trayecto cruza el límite internacional propiamente dicho. El trazado del túnel, ubicado a tres mil doscientos metros sobre el nivel del mar, lo hace por debajo del anterior Paso de Cristo Redentor, donde se yergue el monumento del mismo nombre pero a tres mil seiscientos metros de altura. Ese Paso anterior, sin túnel, hoy solo forma parte de los circuitos turísticos posibles de recorrer en temporada estival; siendo comercialmente todo el tránsito internacional canalizado por el Túnel Internacional.



Distribución de los diferentes puntos geográficos

El túnel internacional no tiene un trazado plano ni rectilíneo. En lo que hace a su nivel, desde su embocadura del lado chileno tiene una pendiente ascendente y luego una suave declinación hacia la desembocadura argentina; pero de resultado de lo cual y debido al efecto de los vientos dominantes Oeste – Este, la presión atmosférica del lado chileno es mayor que del lado argentino. En cuanto al dibujo de planta, desde la embocadura del lado chileno, el trazado es más o menos recto, excepto en los últimos cientos de metros antes de llegar a la desembocadura del lado argentino en que tiene una curva un tanto pronunciada hacia la derecha (circulando siempre en sentido Oeste – Este). Esto acentúa el efecto diferencial de presiones que se mencionara anteriormente y la consecuencia final es la dificultad de evacuación de humos (gases de combustión de escape de los vehículos) del

lado argentino, produciéndose un aparente “efecto tapón” respecto una adecuada y suficiente ventilación natural.

No hay poblaciones importantes de manera cercana al Paso de Frontera propiamente dicho, a excepción de poblados menores, del lado argentino, en Las Cuevas a 2 km del límite, Puente del Inca, Punta de Vacas y Polvaredas; hasta llegar a la primera ciudad de cierta entidad urbana y poblacional en Uspallata / Mendoza a casi 103 km del límite internacional. Del lado chileno ocurre una situación similar con poblados menores que se extienden desde Guardia Vieja a casi 31 km del límite hasta llegar a la primera ciudad de importante entidad urbana y poblacional en Los Andes / Los Andes a 65 km del límite internacional.

Por estas características poblacionales, sumadas a las de sitio donde puede considerarse un semestre – de abril a octubre de cada año – donde existen riesgos meteorológicos ciertos de producirse cortes del Paso por acumulación de nieve y/o formación de hielo y/o derrumbe de piedras – es que todos los abastecimientos y suministros se hacen desde el interior de cada uno de los dos países trasandinos y en consecuencia no existe el Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF).

Más aún, podría decirse que el único tránsito de personas que reúne esas características es el de los propios funcionarios argentinos y chilenos, quienes trasponen el Paso para prestar servicios en las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros / Turismo Doble Cabecera emplazadas según el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

A los ya mencionados conceptos naturales e inmutables del Paso de Frontera de Cristo Redentor de altitud, rigurosidad climática y relieve del valle; se agregan los de la complejidad política y técnica del funcionamiento cotidiano del Paso de Frontera de Cristo Redentor: la bidireccionalidad de los flujos de circulación y la complejidad técnico – institucional con que los Estados resuelven ejercer, a través de controles delegados en diversas Instituciones públicas - que pasan a denominarse genéricamente como organismos de control en Argentina o servicios de control en Chile – la vigilancia del Paso de Frontera y de su respectivo tránsito internacional por todo tipo de usuarios.

Esa complejidad obliga a dispersar los puntos o localizaciones donde dichos organismos o servicios de control se establecen físicamente para que, a través de sus funcionarios calificados, ejerzan facultades de control especializado en sus respectivos ámbitos y todos ellos, a su vez, formando parte de un Proceso de Control mayor.

Localizaciones de los Procesos de Control

Si convencionalmente asumimos los puntos extremos de localización de organismos o servicios de control a lo largo de ese camino internacional como límites técnicos del Paso de Frontera Cristo Redentor y a la distancia entre ambos puntos extremos como la extensión de este Paso de Frontera, arribamos a la primera trasgresión de los conceptos convencionales: en vez de ser un Paso de Frontera puntual ubicado muy próximo al límite político de los países limítrofes, es un Paso de Frontera que se extiende por casi doscientos kilómetros según una línea transversal, casi perpendicular, al límite político entre Argentina y Chile.

Del lado argentino el Paso de Frontera Cristo Redentor comienza en la localidad de Uspallata, distante 103 kilómetros del límite internacional; en dirección a Este – Oeste se suceden, de interés para este estudio, el centro poblado de Punta de Vacas donde hay instalaciones de control, el emplazamiento de Los Horcones (sede de varios organismos y servicios de control con actividades de control operacional), para finalmente arribar al túnel

internacional, en cuya cabecera del lado argentino, también están instalados organismos de control.

Del lado chileno, el Paso de Frontera comienza en la localidad de los Andes, distante a 63 kilómetros del límite internacional; en dirección Oeste – Este se suceden, de interés para este estudio, la localidad de Guardia Vieja y el emplazamiento de Los Libertadores (sede de varios servicios y organismos de control con actividades de control operacional), para finalmente arribar a la cabecera chilena del túnel internacional.

Esta situación fáctica de localizaciones donde están instalados organismos y o servicios de control argentinos y chilenos respectivamente y su alternancia con otros centros poblados permanentes, aunque fueren de reducidas dimensiones poblacionales (Las Cuevas, Puente del Inca, Penitentes, Punta de Vacas y Polvaredas en Argentina y Juncalillo y otros varios y dispersos poblados entre Guardia Vieja y Los Andes en Chile) y/o de ocupación estacional (Portillo en Chile); agrega otro factor distorsivo para un diseño habitual de un Proceso de Control en un Paso de Frontera Terrestre.

En estos diseños habituales se supone que la sede del Proceso de Control mismo debe ser la última instancia para el país desde el que se sale o la primera instancia para el país al que se entra y que, consecuentemente, toda población de carácter más o menos permanente debe ubicarse a partir de esa sede del Proceso de Control y hacia el interior de los territorios nacionales de los países limítrofes.

Pero en el Paso de Frontera de Cristo Redentor o como ya dijéramos en párrafo anterior, en el denominado Sistema Fronterizo Cristo Redentor, ello no se cumple.

Para describir la ubicación y situación actual de los organismos y servicios de control argentinos y chilenos, respectivamente, hemos adoptado el siguiente criterio:

- enumerar a los organismos y servicios de control presentes en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor
- identificar los principales flujos de circulación de factores y su tratamiento desde la lógica del Proceso de Control e
- indicar los lugares donde esos organismos o servicios de control intervienen sobre esos flujos característicos definidos en el numeral anterior.

Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile

Son los principales de cada uno de ellos:

Organismos de Control de Argentina

- Dirección General de Aduanas que tiene facultades de control sobre el flujo de mercancías, equipajes de las personas y, en cierta forma, sobre los vehículos y medios de transporte en general,
- Dirección Nacional de Transporte que tiene facultades de control sobre el flujo de vehículos y medios de transporte de cargas y de pasajeros, regulares u ocasionales contratados,

- Dirección Nacional de Migraciones que tiene facultades de control sobre el flujo de las personas,
- SENASA que tiene facultades de control sanitario sobre mercancías de origen animal y/o vegetal y/o productos semielaborados a partir de las anteriores,
- Gendarmería Nacional que tiene facultades delegadas de control de algunos de los servicios anteriores y que además es responsable de la seguridad, no solo a lo largo de la ruta internacional en toda la extensión argentina del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sino en toda la región fronteriza bajo su jurisdicción administrativa, sin perjuicio de sus responsabilidades de coordinación operativa de los organismos de control y, en ciertas condiciones, de algunos servicios de control invitados y
- Dirección Nacional de Vialidad que tiene facultad de control sobre el pago de peaje por parte de los usuarios por el uso del túnel internacional, siendo además responsable del mantenimiento y operatividad de la ruta internacional tanto desde el punto de vista de la infraestructura física estrictamente vial, de su señalización así como de las tareas de despeje y limpieza cuando la misma es obstruida por nevadas, avalanchas o desprendimientos de piedras.

Servicios de Control de Chile

- Servicio Nacional de Aduanas que tiene facultades de control sobre el flujo de mercancías, equipajes de las personas y sobre los vehículos y medios de transporte en general,
- Policía Internacional que tiene facultades de control sobre el flujo de las personas,
- SAG que tiene facultades de control sanitario sobre mercancías de origen animal o vegetal o productos semielaborados a partir de las anteriores,
- Carabineros que tiene facultades delegadas de control de algunos de los servicios anteriores y que además es responsable de la seguridad no solo a lo largo de la ruta internacional en toda la extensión del Paso de Frontera sino en toda la región fronteriza bajo su jurisdicción administrativa,
- Dirección Nacional de Vialidad que tiene facultad de control sobre el pago de peaje por parte de los usuarios por el uso del túnel internacional, siendo además responsable del mantenimiento y operatividad de la ruta internacional tanto desde el punto de vista de la infraestructura física estrictamente vial, de su señalización así como de las tareas de despeje y limpieza cuando la misma es obstruida por nevadas, avalanchas o desprendimientos de piedras y

- o Ministerio del Interior que tiene responsabilidades de los servicios de control y, en ciertas condiciones, de algunos organismos de control invitados.

Principales flujos de circulación de Usuarios

Son los principales flujos de circulación, o usuarios:

- o Viajeros entrantes a Argentina,
- o Viajeros entrantes a Chile,
- o Mercancías o cargas entrantes a Argentina y
- o Mercancías o cargas entrantes a Chile

Comparando los principales flujos de circulación, o de **Usuarios** como los llamaremos en lo sucesivo, identificados anteriormente con la nómina de organismos y servicios de control actuantes, argentinos y chilenos respectivamente; tendremos la siguiente matriz de localizaciones de procesos de control e identificación de organismos y servicios de control que en ellos laboran, clasificadas por tipo de Usuario.

Viajeros entrantes a Argentina



Complejo Los Horcones

El control específico e individual sobre las personas entrantes a Argentina se realiza bajo la modalidad de Área de Control Integrado (ACI) en el emplazamiento de Los Horcones / Argentina. Allí las personas, usuarios del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sean estos Pasajeros de Vehículo Particular o de Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) y las respectiva tripulaciones de éstos; realizan los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos (Policía Internacional y Servicio Nacional de Aduana, en ese orden) y cumplimentan lo

necesario para obtener la salida autorizada de Chile. Luego realizan los trámites de rutina ante los organismos de control argentinos (Dirección Nacional de Migraciones y Dirección General de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener el ingreso autorizado a la Argentina. En los casos que correspondiera, Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y por SENASA (Argentina), para los ámbitos de sus respectivas especializaciones técnicas.

Además, al estar emplazado el Complejo Fronterizo Los Horcones en territorio argentino, corresponde a Gendarmería Nacional (Argentina) la

responsabilidad por la seguridad en el mismo y en sus vías de acceso; a la vez que ejerce la coordinación general entre todos los organismos y servicios de control actuantes en este punto, como parte integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Estos Viajeros entrantes a Argentina no pagaron, ni al salir de territorio chileno ni antes de iniciar el Proceso de Control en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, ninguna tasa de peaje por el uso del túnel internacional.

Viajeros entrantes a Chile

Antes de salir de territorio argentino las personas, sean ellas Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), deben abonar desde sus respectivos vehículos en que se trasladan, la tasa de peaje a la Dirección Nacional de Vialidad (Argentina) por el uso del túnel internacional, estando dicho organismo de control instalado en la cabecera argentina del citado túnel. El control se



Entrada Complejo Los Libertadores

realiza bajo la modalidad de Área de Control Integrado (ACI) en el emplazamiento de Los Libertadores / Chile. Allí las personas, usuarios del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, sean estos Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) y las respectiva tripulaciones de éstos; realizan los trámites de rutina ante los organismos de control argentinos (Dirección Nacional de Migraciones y Dirección General de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan

lo necesario para obtener la salida autorizada de Argentina. En los casos que correspondiere, Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina), para el ámbito de su respectiva especialización técnica.

Luego, antes de iniciar los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos, las personas deben abonar por el respectivo vehículo en que se trasladan, otra tasa de de peaje a la Dirección Nacional de Vialidad (Chile), también por el uso del túnel internacional; duplicando el pago de tasas que previamente hicieran en territorio argentino. Hecho este pago, ahora sí realizan los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos (Policía Internacional, SAG y Servicio Nacional de Aduanas, en ese orden) y cumplimentan lo necesario para obtener el ingreso autorizado a Chile. En los casos que correspondiere, el Servicio Nacional de Aduanas ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Chile), para el ámbito de su respectiva especialización técnica.

Además, al estar emplazado el Complejo Fronterizo Los Libertadores en territorio chileno, corresponde a Carabineros (Chile) la responsabilidad por la seguridad en el mismo y en sus vías de acceso. Por otro lado el Ministerio del Interior, a través de una unidad administrativa especializada, ejerce la coordinación general entre todos los organismos y servicios de control actuantes en este punto, como parte integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Mercancías o cargas entrantes a Argentina

Para el flujo de Mercancías o Cargas no se ha instrumentado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) por la imposibilidad actual de cualesquiera de las instalaciones y de las infraestructuras físicas existentes en ampliar o adecuar sus capacidades para albergar simultáneamente los Procesos de Control de ambos países limítrofes. En consecuencia, ambos Estados ejercen sus actividades de control bajo la modalidad tradicional de actuar las instituciones delegadas especializadas de cada país en su territorio



Instalaciones Puerto Seco de Los Andes

nacional, para desde allí ejercer sus propias facultades de control. Para el Usuario implica sucesivas detenciones de los vehículos para ir cumplimentando todos los trámites de rutina con el objetivo de obtener la salida autorizada desde Chile y la entrada autorizada a Argentina.

El Proceso de Control se inicia con la primera detención en el Puerto Seco Los Andes / Chile, donde intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) para realizar las

inspecciones y controles documentales aduaneros y sanitarios, respectivamente, de toda la mercancía de exportación; siendo que si bien esta localización forma parte conceptual del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, no está integrado al ámbito de coordinación que supervisa el Ministerio del Interior.

La segunda detención de los Camiones con Cargas es en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, donde se realizan los trámites de rutina ante Policía Internacional (Chile) para cumplimentar los controles migratorios de salida de Chile por parte de la tripulación de los camiones y finalmente intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) en dos instancias técnicas diferenciadas. La primera instancia de esta segunda detención es un control documental somero y de precintos que “cancela” o “cierra” el tránsito aduanero entre Puerto Seco Los Andes / Chile y Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido.

La segunda instancia de esta segunda detención es facultativa y de ejercicio ocasional. Representa la función de 'vigilancia aduanera' y se expresa con



la revisión de cabina y compartimentos cerrados del Camión, en prevención del riesgo de ocurrencia de ilícitos aduaneros de exportación.

La tercera detención del Camión ocurre ya en el punto de control emplazado en Punta de Vacas /Argentina. Como se comentara anteriormente, no se paga tasa de peaje alguno ni a la salida del territorio chileno ni a la entrada al territorio argentino. En Punta de Vacas se realizan los trámites de rutina ante la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina) para

cumplimentar los controles migratorios de entrada a Argentina por parte de la tripulación de los camiones y finalmente interviene la Dirección General de Aduanas (Argentina) para el control documental somero y de precintos a efectos de "iniciar" el tránsito aduanero a través del territorio argentino.

Aquí debe describirse la necesaria intervención previa de un agente privado, caracterizado en el Código Aduanero de Argentina como Agente de Transporte Aduanero (ATA), cuya responsabilidad es ingresar información disponible en el Manifiesto Internacional de Cargas (Documento MIC/DTA creado en el marco del ATIT (Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre suscrito por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) de 1984); cuya eventual indisponibilidad en el Sistema Informático María (SIM) de la Dirección General de Aduanas / Argentina, inhibe el inicio de los trámites de rutina del Proceso de Control, con la sola excepción del control migratorio de entrada y que se realiza en Punta de Vacas. Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y, en los casos que correspondiere, facultades de control delegadas por SENASA (Argentina), para los ámbitos de sus respectivas especializaciones técnicas.

La cuarta y última detención del Camión con Carga es en Uspallata / Argentina; donde se realizan los trámites de rutina del control documental y sólo ocasionalmente la inspección sanitaria física de las mercancías; ambas instancias bajo responsabilidad institucional especializada de SENASA (Argentina).

A partir de allí, el Camión continúa viaje hasta la Aduana de destino, pudiendo ser ésta el Puerto Seco Mendoza / Argentina - donde las mercancías pueden ser 'desaduanadas' o 'despachadas' – u otras cualesquiera jurisdicciones aduaneras habilitadas; inclusive otros Pasos de Frontera, Puertos o Aeropuertos comerciales. Esta última modalidad se aplica a las Mercancías, o Cargas, que cruzan por territorio argentino en régimen aduanero de Tránsito Internacional Aduanero hacia terceros

países; siendo Brasil y Uruguay destino frecuente de exportaciones chilenas.

Mercancías o cargas entrantes a Chile

Como se comentara en el numeral anterior, para el flujo de Mercancías o Cargas no se ha instrumentado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) por la imposibilidad actual de cualesquiera de las instalaciones y de las infraestructuras físicas existentes en ampliar o adecuar sus capacidades para albergar simultáneamente los Procesos de Control de ambos países limítrofes. En consecuencia, ambos Estados ejercen sus actividades de control bajo la modalidad tradicional de actuar las instituciones delegadas especializadas de cada país en su territorio nacional, para desde allí ejercer sus propias facultades de control. Para el Usuario implica sucesivas detenciones de los vehículos para ir cumplimentando todos los trámites de rutina con el objetivo de obtener la salida autorizada desde Argentina y la entrada autorizada a Chile.

El Proceso de Control se inicia en cualesquiera de los Recintos Aduaneros de Salida habilitados por la Dirección General de Aduanas (Argentina), siendo una de ellas Puerto Seco Mendoza / Argentina - donde las mercancías de exportación pueden ser 'desaduanadas' o 'despachadas' o desde cualesquiera otras jurisdicciones aduaneras habilitadas; inclusive otros Pasos de Frontera, Puertos o Aeropuertos comerciales. En particular en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es intenso el flujo de Mercancías o Cargas que cruzan el territorio argentino en tránsito internacional desde terceros países - principalmente desde Brasil - con destino Chile.

El Proceso de Control se inicia con la primera detención de los Camiones de Carga en Uspallata / Argentina, donde intervienen la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina) para cumplimentar los controles migratorios de salida de Argentina por parte de la tripulación de los camiones e interviene la Dirección General de Aduanas (Argentina) para el control documental somero y de precintos a efectos de "cerrar" o "cancelar" el tránsito aduanero

a través del territorio argentino, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido.

Complementariamente Gendarmería Nacional (Argentina) ejerce facultades de control delegadas por la Dirección Nacional de Transporte (Argentina) y, en los casos que correspondiere ejerce sus facultades de control SENASA (Argentina), ambas para los ámbitos de su respectiva especialización técnica.



Luego de cumplimentadas las intervenciones pertinentes de los organismos de control argentinos en Uspallata / Argentina, los transportistas deben abonar o cancelar la tasa de peaje por uso del túnel internacional ante las oficinas de la Dirección Nacional de Vialidad (Argentina) en las casetas emplazadas en la proximidad de la cabecera argentina del túnel. Posteriormente, una vez ingresado el Camión al Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, los transportistas deben abonar o cancelar la tasa de peaje por uso del túnel internacional antes las oficinas de la Dirección Nacional de Vialidad (Chile), todo ello antes de poder dar comienzo a los trámites de rutina ante los servicios de control chilenos.

En forma asimétrica y como ya se comentara, los Camiones con Carga entrantes a la Argentina no pagan - en oportunidad alguna - la tasa de peaje por uso del túnel internacional.

La segunda detención de los Camiones con Cargas es en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, donde se realizan los trámites de rutina ante Policía Internacional (Chile) para cumplimentar los controles migratorios de ingreso a Chile por parte de la tripulación de los camiones y luego intervienen el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y el SAG (Chile) en dos instancias técnicas diferenciadas. La primera instancia de esta segunda detención es un control documental somero y de precintos a efectos de “iniciar” el tránsito aduanero entre el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y el Puerto Seco Los Andes / Chile.

La segunda instancia de esta segunda detención es facultativa y de ejercicio habitual. Representa la función de ‘vigilancia aduanera y sanitaria’ y se expresa con la revisión exhaustiva de cabina y compartimentos cerrados del Camión, en prevención del riesgo de introducción de sustancias alimenticias diversas, en estado fresco, por parte de la tripulación de los camiones y en prevención del riesgo de ocurrencia de ilícitos aduaneros de importación.

Esta inspección física sanitaria del SAG (Chile) es una de las principales caracterizaciones políticas y emblemáticas de todo el Proceso de Control chileno, explicado y justificado en el objetivo de preservación del alto estatus sanitaria del país, lo cual lo habilita a ser un importante exportador mundial de fruta fresca a los mercados de mayor exigencia; estatus sanitario que no se corresponde con el vigente aún en Argentina.

La tercera detención del Camión ocurre ya en el Puerto Seco Los Andes / Chile e interviene el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) para el control documental somero y de precintos a efectos de “cerrar” o “cancelar” el tránsito aduanero a través del territorio chileno, constatando la integridad de las Cargas en ese trayecto y durante el lapso insumido en su recorrido desde su inicio en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile. Pero para la mayoría de las Mercancías o Cargas entrantes (80%) a Chile por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, en el Puerto Seco Los Andes / Chile las mercancías de importación son ‘desaduanadas’ o ‘despachadas’ con intervención del Servicio Nacional de Aduanas (Chile) y, en los casos que correspondiere del SAG (Chile), los cuales realizarán las respectivas inspecciones físicas aduaneras y sanitarias, según parámetros de riesgo que administra cada institución delegada especializada. Para el subconjunto complementario de las Mercancías o Cargas entrantes (20%) a Chile por el

Sistema Fronterizo Cristo Redentor, el Servicio Nacional de Aduanas (Chile) ha habilitado otras cuatro administraciones aduaneras para ‘desaduanamiento’ o ‘despacho’ de las mismas.

Puntos de control de Organismos y Servicios de Control

Del análisis anterior de identificación de los organismos o servicios de control actuantes, de identificación de los flujos de circulación característicos y del modo y lugar de intervención de los componentes del Proceso de Control integral del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, puede esbozarse un resumen de localizaciones o emplazamientos de los “puntos de control” por localización existente. Así pueden enumerarse, en sentido Este – Oeste de circulación figurada a lo largo del Sistema Fronterizo:

- **Uspallata / Argentina:** sede de Proceso de Control de los organismos argentinos para las mercancías o cargas de exportación a Chile y procedentes desde Argentina;
- **Punta de Vacas / Argentina:** sede de Proceso de Control de los organismos argentinos para las mercancías o cargas de importación a Argentina y procedentes desde Chile;
- **Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina:** Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo - País de Entrada es País Sede; es sede de Proceso de Control de los organismos y servicios, argentinos y chilenos respectivamente, para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) quienes ingresan a Argentina procedentes desde Chile;
- **Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile:** Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo - País de Entrada es País Sede; es sede de Proceso de Control de los organismos y servicios, argentinos y chilenos respectivamente, para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) quienes ingresan a Chile procedentes desde Argentina. También es sede de Proceso de Control de los servicios chilenos para mercancías o cargas de exportación a Argentina y procedentes desde Chile; a la vez que para mercancías de importación a Chile y procedentes desde Argentina, en este caso conjuntamente con la función de ‘vigilancia aduanera y sanitaria’ para tránsitos aduaneros que se “inician” en este Complejo Fronterizo y se “cierran” o “cancelan” en Puerto Seco Los Andes.
- **Puerto Seco Los Andes / Chile:** sede de Proceso de Control de los servicios de control chilenos para las mercancías o cargas de importación a Argentina procedentes desde Chile o con destino a terceros países no limítrofes, en tránsito internacional a través de territorio argentino.

A partir de la breve descripción anterior, nada podemos concluir “prima facie” sobre la suficiencia o insuficiencia de las instalaciones, infraestructuras físicas y recursos disponibles en cada localización o emplazamiento de los Puntos de Control que

sirven de sede a etapas del Proceso de Control del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; a excepción de que este mero compendio de circunstancias reales y vigentes señala al Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, como la localización de máxima exigencia o de mayor concurrencia de diversas actividades de control por parte de las instituciones delegadas especializadas, sobre distintos flujos de circulación o Usuarios.

Es este solapamiento o superposición de etapas del Proceso de Control en un Punto de Control, indicador en sí mismo de la criticidad del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile en la adecuada operatividad del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Suplementariamente y a los efectos de disponer de una aproximación objetiva a las condiciones de gestión normales del conjunto del Sistema Fronterizo a lo largo de todas sus localizaciones o emplazamientos, se podrá realizar un relevamiento estadístico de tiempos de trámite y demora en las distintas detenciones que deben cumplir los Usuarios (Viajeros en Vehículo Particular, Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros y Camiones con Mercancías o Cargas) (ver Anexo).

Factor humano

El Proceso de Control es llevado a cabo, como ya se comentara anteriormente, por un conjunto de instituciones delegadas nacionales – es decir propias de cada Estado - especializadas en particulares aspectos de ese Proceso de Control (migratorio, aduanero, sanitario, transporte, seguridad, etc.). Esas instituciones nacionales, protagonistas por delegación de partes del Proceso de Control, se expresan – o ejecutan su mandato en el marco de las facultades legales y normativas que las caracterizan - a través de sus funcionarios técnicos habilitados.

También se describió en el título anterior de este mismo capítulo, la localización o emplazamiento de los Puntos de Control que sirven de sede a los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, y como en cada uno de ellos están presentes, cohabitan y se complementan varias de esas Instituciones nacionales especializadas. En algunos Puntos de Control, todas ellas nacionales o pertenecientes a un único Estado (Uspallata, Punta de Vacas, Los Andes) y en otros Puntos de Control, las instituciones presentes representan a uno u otro país limítrofe (Complejo Fronterizo Los Horcones y Complejo Fronterizo Los Libertadores).

Las observaciones realizadas permiten identificar dos temas de análisis principales sobre la temática del factor humano involucrado en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, a saber: consistencia de políticas institucionales y condiciones para la convivencia.

- (i) La consistencia de las políticas institucionales de todos los organismos o servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, o alternativamente el reconocimiento de una política nacional única son dos características inconvenientemente ausentes en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor. La realidad permite constatar lo contrario, es decir que cada institución tiene su política de recursos humanos y no está necesariamente compatibilizada con la de otras instituciones del mismo Estado, ni entre instituciones afines de ambos Estados y menos aún, a nivel global entre la totalidad de las instituciones de los países limítrofes. Esto crea asimetrías entre funcionarios de una misma nacionalidad en diversidad de temas sensibles (complementos

de retribución; horarios de trabajo; inicio, duración y terminación de turnos de trabajo en las localizaciones o emplazamientos de alta montaña; traslados; alojamiento; uniformes y elementos de confort para el invierno; etc.). Sería recomendable que se acordaran mínimos de prestaciones o tratamiento a los funcionarios que desempeñan tareas en condiciones ambientales severas como las del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, entre todos los organismos y servicios de control de cada Estado, y posiblemente armonizar algunas de ellas entre ambos países limítrofes.

- (ii) Para las Áreas de Control Integrado (ACI) emplazadas en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, los turnos de trabajo habituales son de siete (7) días corridos para todos los funcionarios asignados, sin regreso intermedio a sus lugares de residencia. Se instalan situaciones potencialmente conflictivas en la convivencia de personas con distintos hábitos culturales (alimentación; higiene; preferencias de esparcimiento; etc.), en locales de reducidas dimensiones y sin oportunidad alguna de expansión exterior, particularmente durante la época invernal. La binacionalidad agrega un factor adicional de diversidad a lo anterior. Sería recomendable que se convinieran mínimos aceptables para las instituciones y sus funcionarios en cuanto a niveles de comodidad y confort para alojamiento y descanso en los Complejos Fronterizos de alta montaña; procurando establecer ambientes propicios a la convivencia entre personas de dos nacionalidades y de diferentes culturas administrativas según su pertenencia a diversas instituciones especializadas, reduciendo el actual y comprobable aislamiento relativo entre funcionarios de diferentes instituciones, solo atenuado en los casos de colegas de las instituciones afines, o pares, del otro país limítrofe, quienes desempeñan actividades en el mismo Complejo Fronterizo.

Sin embargo, la temática relativa al factor humano no se agota en esta observación sino que la asimetría de relieve cordillerano, en territorio argentino y chileno respectivamente, también tiene su impacto. Es así que la casi totalidad de los funcionarios que trabajan en los Servicios de Control chilenos destacados en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, residen en la ciudad de Los Andes, que es además cabecera de la administración aduanera de la región. Los Andes dista algo menos de sesenta (60) kilómetros del Complejo Fronterizo Los Libertadores y se trata de una ciudad de mediano porte que ofrece todos los servicios característicos de un centro urbano maduro.

En sentido contrario, la mayoría de los funcionarios que trabajan en los Organismos de Control argentinos destacados en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, residen en la ciudad de Mendoza y sus alrededores. Mendoza dista más de doscientos (200) kilómetros del Complejo Fronterizo Los Horcones y si bien se trata de un centro urbano de importantes dimensiones con todos los servicios y características propias de las grandes ciudades, su lejanía con respecto al Sistema Fronterizo donde desempeñan tareas los funcionarios argentinos, ha llevado a ciertas prácticas laborales características.

Por ejemplo, quienes desempeñan actividades en los Complejos Fronterizos de alta montaña, no lo hacen en forma habitual sino por excepción de acuerdo a turnos semanales de frecuencia mensual, bimensual o esporádica; cuando no los turnos de trabajo son complementados con personal procedente de otras jurisdicciones institucionales aún más

lejanas y no acostumbrados o entrenados al trabajo en las peculiares condiciones del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Esta asimetría entre regularidad y frecuencia de funcionarios argentinos y chilenos en los Complejos Fronterizos de alta montaña ratifica la conveniencia - o hasta necesidad - de contar con Procedimientos armonizados entre organismos y servicios de control afines o pares de ambos países limítrofes; suficientemente explícitos o detallados para una drástica reducción de márgenes de discrecionalidad en su aplicación según quienes fueran los funcionarios actuantes en cada momento frente a casuísticas operacionales aparentemente similares.

Para las instituciones delegadas chilenas, la cercanía relativa de la ciudad de Los Andes con respecto a las localizaciones o emplazamientos del Sistema Fronterizo, favorece la alternancia regular de períodos semanales de trabajo y descanso de los funcionarios asignados, con lo cual es más probable la estabilidad de las pautas operativas que se definan.

A las consideraciones diferenciales anteriores se agrega otro factor común a ambos países limítrofes y es que en el transcurso de los años y particularmente en los últimos cinco años, ha habido un notorio incremento de los flujos de circulación o Usuarios (Viajeros, Vehículos y Cargas) y los Estados no han podido responder a la mayor demanda agregada adecuando las infraestructuras físicas, ni las instalaciones o los Procedimientos de actuación; sino únicamente a través del incremento retaceado de la dotación de funcionarios técnicos asignados al Proceso de Control.

La inevitable consecuencia de lo anterior es el fenómeno de “superpoblación” de funcionarios y usuarios en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile y en otras localizaciones o emplazamientos de los organismos y servicios de control; llevando a niveles de criticidad la ausencia de armonización entre políticas institucionales, las oportunidades de agradable convivencia entre funcionarios y la dificultad de asegurar estabilidad, uniformidad e imparcialidad en la aplicación de los Procedimientos.

La consecuencia de la serie de restricciones anteriores es que el tema factor humano es el implica mayor esfuerzo a los responsables de la coordinación operativa (Gendarmería Nacional (Argentina) en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y Ministerio del Interior (Chile) en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

Es decir que las instituciones responsables de la coordinación operativa dedican una importante parte de su recurso tiempo a zanjar y superar las dificultades o limitaciones de coexistencia, convivencia o cohabitación de los funcionarios de todas las instituciones delegadas presentes en cada localización o emplazamiento; administrando la escasez de recursos de todo tipo. Ello en vez de aplicarlo a su tarea más importante cual es velar por la eficiencia y calidad de control del Sistema Fronterizo en su conjunto, de cara a los Usuarios que componen los flujos de circulación a través del mismo.

De la sumatoria de observaciones y comentarios anteriores, pueden deducirse ciertas recomendaciones:

- (i) Trabajo permanente con los funcionarios sobre capacitación técnica sobre el modo de aplicar los Procedimientos que conforman el Proceso de Control;

- (ii) Trabajo permanente en instrucción y entrenamiento con los funcionarios sobre pautas de conducta y convivencia entre colegas de la misma y otra nacionalidad, en condiciones severas de estancia. No debería dejarse librado a iniciativas individuales el establecer esas normas o niveles de convivencia y una forma de reducir los puntos de potencial divergencia o incomodidad para las personas, sería adoptar prontas medidas paliativas en las condiciones de descanso y/o esparcimiento de los funcionarios, finalizada cada jornada laboral;
- (iii) Armonización entre Procedimientos de instituciones afines o pares de los dos países limítrofes y su redacción técnica detallada, procurando la máxima incorporación posible de recursos tecnológicos y de simplificaciones conceptuales de las actividades de control, de modo tal procurar minimizar la carga de trabajo administrativa a realizarse en las mismas localizaciones del Proceso de Control. Expresándolo de otro modo, ante el notorio incremento de la demanda de servicios, no pueden permanecer inalterados Procedimientos diseñados para otras circunstancias operativas, teniendo como única variable de ajuste:
 - o el aumento permanente de carga de labor sobre los funcionarios designados y
 - o el incremento demorado de las respectivas dotaciones;

pues todo ello constituye en sí una espiral hacia el deterioro de la calidad de trabajo y de vida de los funcionarios destacados en el Sistema Fronterizo y de la calidad del control realizado.

- (iv) Consecuencia de los literales anteriores, podría avanzarse en diseñar políticas de mediano y largo plazo, similares al Programa Mattheus de la Unión Europea donde funcionarios pertenecientes a instituciones delegadas de especialidades afines o pares de dos países limítrofes, adquieren destrezas similares homologables hasta alcanzar – al menos potencialmente - niveles de reconocimiento mutuo.
- (v) Como consecuencia de la racionalización de los Procedimientos, se podrá dimensionar eficientemente el factor humano necesario a estar presente en cada momento en las diversas localizaciones o emplazamientos del Sistema Fronterizo, con especial sensibilidad en las Áreas de Control Integrado (ACI) presentes y futuras y en particular en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, ambos ubicados en alta montaña.
- (vi) A partir de lo anterior, podrá calcularse más racionalmente el presupuesto de infraestructura habitacional, de hábitat de trabajo, de instalaciones y de servicios para los funcionarios; so pena del riesgo de sobredimensionamiento presupuestal por persistir en mantener vigentes a Procedimientos perfectibles, tanto por el tiempo transcurrido como por el aumento de demanda.
- (vii) El desempeño de actividades en alta montaña implica incentivos económicos extraordinarios para los funcionarios y precisamente con esta motivación se nutren las planillas de dotaciones a conformar para

cubrir los turnos semanales de trabajo. Toda racionalización de Procedimientos y de mayor eficiencia de recursos no debe buscar su compensación de costos a través de la reducción de tales incentivos, por dos consideraciones principales:

- más allá de la duración de un turno de trabajo, la ejecución de actividades por parte de los funcionarios en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es de por sí un desempeño en condiciones severas y es legítimo que la remuneración compense esas situaciones extraordinarias y
 - no se trata de generar reducciones sobre el gasto actual sino de racionalizar inversiones a futuro y ello debe ser la motivación de la revisión de Procedimientos y recursos aplicados al Proceso de Control; sin dejar de lado los componentes que hacen a la calidad de servicio al Usuario.
- (viii) En las Áreas de Control Integrado (ACI) Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile, sería recomendable en el mediano plazo contar con un área de comida, descanso y esparcimiento común a todos los funcionarios de todas las instituciones que allí trabajan; facilitando el intercambio de experiencias personales y el trato entre personas de los dos países limítrofes y provenientes de diferentes culturas organizacionales. Actualmente la multiplicidad de cocinas y comedores en cada uno de los Complejos Fronterizos anteriores – no menos de seis instalaciones en cada uno de ellos - “insulariza” a los funcionarios de instituciones afines o da pie a situaciones de discriminación no deseables ni convenientes.

Infraestructuras físicas e Instalaciones

Recorriendo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es comprobable la situación de desbordamiento de las infraestructuras físicas e instalaciones existentes por la creciente demanda de servicios por parte de Usuarios, entendidos estos como los flujos de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) que por el Sistema Fronterizo transitan y por la falta de actualización de los emplazamientos en uso.

El concepto de infraestructura física e instalaciones no es restrictivo, sino por el contrario, es amplio para comprender la Ruta Internacional, el Túnel Internacional, las Infraestructuras Edilicias (operativas y habitacionales) propiamente dichas, las Comunicaciones, las Instalaciones y Servicios de Apoyo (básculas, semáforos, barreras, señalización vertical y horizontal, suministro de agua potable, suministro de energía eléctrica, suministro de calefacción, tratamiento de efluentes y disposición de residuos, aseo, etc.).

Como dijéramos, son factores coadyuvantes a la situación de desbordamiento:

- antigüedad y falta de modernización o adecuación de las actuales infraestructuras físicas (el Complejo Fronterizo Los Horcones /

Argentina tiene más de veinte años de proyectado y el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile tiene más de treinta años de su proyecto) o;

- o limitaciones estructurales insalvables en otras localizaciones (actual Puerto Seco Los Andes en el propio casco urbano de la ciudad y Punta de Vacas / Argentina) o;
- o precariedad estructural inicial sin siquiera ninguna obra complementaria provisoria en otra localización (Uspallata / Argentina), actualmente en vía de desalojo judicial.

La adecuación puesta al día de las infraestructuras físicas e instalaciones involucra iniciativas de diversa índole, pero entre ellas debería hacerse hincapié en las correspondientes a los actuales Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile; tomando en consideración la eventual relocalización de otros emplazamientos involucrados en el Proceso de Control, en dirección a disponer de condiciones ambientales más favorables y con menores restricciones de riesgo de sitio y/o meteorológico.

- (i) **Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile:** al describirse la ubicación de los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, que realizan etapas especializadas del Proceso de Control en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, se concluyó que la localización o emplazamiento de mayor criticidad del Sistema Fronterizo es el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile debido a que presenta la máxima superposición puntual de instituciones delegadas especializadas de ambos países limítrofes y de ocurrencia de actividades propias del Proceso de Control, aplicable a todos los tipos de Usuarios.

Se trata de proyecto arquitectónico de los setenta, materializado hacia la mitad de esa década. Su ubicación geográfica es privilegiada tanto por la proximidad al límite internacional - o a la cabecera poniente del túnel internacional - como por la ausencia de centro poblado alguno en la distancia que media entre el Complejo Fronterizo y la anterior boca del túnel internacional.



Interior Complejo Los Libertadores

Se construyó sobre una planicie de limitadas dimensiones, luego de hacer un voluminoso relleno para elevar el nivel base y después de una luctuosa avalancha ocurrida a mediados de los ochenta, se desecharon algunas construcciones auxiliares dispersas y se amplió el Complejo Fronterizo para

contener, en su interior, todas las capacidades operativas y habitacionales requeridas.

Hoy es francamente crítico e insuficiente el espacio y su calidad intrínseca desde todo ángulo de análisis posible y dos acciones se hacen indispensables para su mejoramiento:

- i. desconcentración parcial de algunas de las actividades del Proceso de Control que hoy allí se ejecutan y
- ii. adecuación, modernización y mejoramiento de la infraestructura edilicia e instalaciones del Complejo Fronterizo en sí mismo.

Lo anterior ocurre en un contexto de sitio desfavorable donde la estructura del edificio presenta ciertos daños (grietas), sobre los cuales sería recomendable ejercer una tarea de vigilancia y seguimiento como modo de contar con una detección temprana de riesgo de daños estructurales mayores, particularmente en la zona de dormitorios.

La atención a Viajeros arribados en Vehículos Particulares y en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) se realiza previo estacionamiento del vehículo y recorrida a pie, por parte de las personas afectadas, de las diversas oficinas de los organismos y servicios de control, argentinos y chilenos respectivamente, que intervienen en el Proceso de Control.

Otro tanto ocurre con las Mercancías o Cargas, para lo cual los camiones deben estacionar en áreas planas de insuficiente extensión y muy limitada circulación.

Ante posibles ampliaciones del Complejo Fronterizo - edificio y/o áreas de estacionamiento y/o de servicios – previamente es indispensable disponer de estudios geológicos y de avalanchas o aludes exhaustivos, que concluyan en un informe técnico sobre la factibilidad de aprovechamiento de la denominada Planicie de la Calavera, de aproximadamente dos (2) hectáreas hasta su extremo en la denominada Curva del Agua y desembocar, con un nuevo empalme, a la ruta internacional.

- (ii) **Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina:** las consideraciones generales son similares a las del otro Complejo Fronterizo, pero de menor criticidad en lo que tiene que ver con capacidad operativa para atender la demanda de Usuarios.

Pero el tema sensible aquí es su lugar de emplazamiento, por haberse construido sobre una formación geológica del tipo denominado “morena”, es decir constituida por material granular de naturaleza aluvional y además, en este caso, de plano inclinado. Este tipo de formaciones geológicas presentan particulares exigencias para la construcción de las fundaciones de los edificios, dado que la naturaleza granular del terreno lleva a buscar profundidades firmes para las respectivas cimentaciones.



Interior Complejo Los Horcones

Pero además la morena es en sí misma, un “terreno vivo” donde alternan en natural equilibrio partes o porciones rocosas con partículas de hielo que se funden en el verano y se reconstruyen en el invierno. Además tiene un subsuelo de abundante piedra caliza, soluble con el agua de los derretimientos mencionados y en consecuencia, con el riesgo de producir cavernas u oquedades ocultas. Al

presentar esta “morena” un relieve inclinado podría inferirse, en tiempos geológicos, que se trata de un terreno aún en proceso de formación o de cambio potencial.

Esta zona está bajo estudio y observación geológica por parte del SEGEMAR (Servicio de Geología y Minería de Argentina), abarcando el estudio todo el recorrido del que forma parte el Sistema Fronterizo Cristo Redentor y que procura definir, entre otras variables técnicas, si esta “morena” es del tipo de flujo o del tipo de sedimentación, aún cuando las primeras estimaciones se inclinan por esta segunda opción más favorable o de menor riesgo geológico.

La estructura del edificio presenta ciertos daños (grietas), aparentemente estacionarias pero sobre los cuales sería recomendable ejercer una tarea de vigilancia y seguimiento como modo de contar con una detección temprana de riesgo de daños estructurales mayores.

Se trata de un Complejo Fronterizo de muy importantes dimensiones, aprovechable para establecer entre seis u ocho andenes o líneas de trabajo continuo para la atención de viajeros, tanto en vehículos particulares como en vehículos de transporte de pasajeros (regular u ocasional contratado) y previo a proponerse un plan de inversiones en adecuación de infraestructuras físicas e instalaciones, debe contarse con los resultados exhaustivos de los estudios geológicos en curso, que determinen la factibilidad de nuevas obras en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina.

- (iii) **Punta de Vacas / Argentina:** está ubicado estratégicamente en lugar desfavorable al estar casi en coincidencia con una de las rutas de acceso a los “campamentos base” del Aconcagua y por lo tanto en zona de fuerte interés turístico e intensa circulación de visitantes en el verano, a la vez que receptora de creciente interés de turismo internacional – mayoritariamente procedente de países lejanos - con gusto o interés en el escalamiento y otras actividades deportivas relacionadas.

Esa circunstancia anterior explica que haya interferencia entre Camiones con Carga y vehículos de turistas montañistas a lo cual, de sumarse ciertas consideraciones de carácter ecológico o medio ambientalista, tornan más discutible este emplazamiento. La infraestructura física disponible es sencilla y consta de un área pavimentada de estacionamiento con capacidad e hasta setenta (70) camiones, de algunas construcciones dispersas que alojan a los organismos de control argentinos y de otras, más precarias, donde tienen sus oficinas de trabajo los Agentes de Transporte Aduanero (ATA).

Esta localización o emplazamiento no tiene facilidades de expansión territorial por las propias dificultades del terreno y porque las vecindades inmediatas corresponden a otros predios ocupados, sin perjuicio de lo mencionado en el primer párrafo anterior. En Punta de Vacas tiene además asiento permanente el escuadrón de Gendarmería Nacional No. 27 (Argentina), cabecera de la institución para la región y por ende para la coordinación operativa del Sistema Fronterizo Cristo Redentor mismo.

- (iv) **Uspallata /Argentina:** es una localización estratégica pero de extrema precariedad física, surgida como desdoblamiento de las actividades anteriormente ejecutadas unificadamente en Punta de Vacas y como consecuencia de una situación de colapso de circulación por cierre del túnel internacional.

Actualmente está en proceso de desalojo judicial, habiéndole asignado la Provincia de Mendoza / Argentina a la Dirección General de Aduanas (Argentina), en comodato de uso por tiempo indeterminado, un nuevo predio sobre la ruta internacional y a la salida de la ciudad de Uspallata / Argentina, en dirección al límite internacional.

Esta nueva localización contaría con las dimensiones suficientes para erigir, proyecto mediante, un Área de Control Integrado (ACI) Cargas – País de Entrada es País Sede para las Mercancías o Cargas de importación a Argentina y procedentes desde Chile o, de no haber decisión binacional de integrar los controles, podría ser como mínimo la sede de todo el Proceso de Control de Cargas por parte los organismos de control argentinos, tanto de mercancías de importación a Argentina procedentes de Chile, como para las mercancías de exportación a Chile y procedentes de Argentina.

Esta sede reemplazaría a la ahora desalojada anterior sede en



Camiones esperando ingresar a las instalaciones de Uspallata

Uspallata /Argentina y la descrita anteriormente en Punta de Vacas / Argentina y podría albergar, adicionalmente total o parcialmente, las instalaciones del Puerto Seco Mendoza / Argentina, en la ciudad homónima.

Además tampoco presentaría restricciones para la instalación de un Escáner de Rayos X Fijo, de grandes dimensiones y apto para inspecciones de contenedores y camiones cargados, lo que permitiría a la

Dirección General de Aduanas (Argentina) cumplir sus compromisos con el Homeland Security Department (EEUU) (Declaración de Principios entre la Administración Federal de Ingresos Públicos y el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos de Norteamérica), contraídos por el acuerdo CSI (Container Security Initiative).

- (v) **Puerto Seco Los Andes / Chile:** con intervención del Ministerio de Obras Públicas / Chile fue diseñado, licitado y adjudicado, en régimen de concesión, el nuevo Puerto Seco Los Andes en las afueras de la ciudad. El nuevo emplazamiento será sede de todos los servicios de control chilenos involucrados en el Proceso de Control de Cargas y podría evaluarse su adecuación, en caso se arribara a decisión binacional favorable a la integración de los controles, para convertirse en Área de Control Integrado (Cargas) - País Entrada es País Sede; tanto para mercancías de importación a Chile procedentes desde Argentina.

Sobre el Proceso de Control

Generalización sobre una Teoría de Control

En general puede decirse que la acción de controlar puede asimilarse a la actividad por la cual se comparan dos magnitudes o datos entre sí y se aprecia si son similares o diferentes, es decir se contrastan dos magnitudes entre sí y se detecta su concordancia o discrepancia relativa.

Entonces para que pueda llevarse a cabo esa acción o proceso de control o comparación se necesitan al menos dos entidades (cualitativas o cuantitativas), sean éstas entidades convencionales (es decir que no tienen una expresión - objetiva o numérica - contrastable o que siendo de carácter exclusivamente cualitativa, se asumen con un valor ficticio dado) o entidades comprobables (que en sentido contrario a lo anterior, suelen tener una expresión objetiva o numérica que se puede calcular o verificar, teórica o prácticamente).

Entonces en la ecuación de comparación relativa entre dos entidades o factores, se distinguen:

- (i) Una entidad que expresa la situación de la realidad y
- (ii) Otra entidad que expresa el valor deseado de la realidad.

A ese primer factor que expresa la situación de la realidad se lo puede entender con el nombre de resultado; es decir el valor del dato recolectado como consecuencia de una actividad de medición de un parámetro físico o como el valor dado a la observación o constatación de un comportamiento dado.

Es inevitable consecuencia de lo anterior, que la acción de controlar o de comparar relativamente dos entidades o factores, no sea espontánea de parte de los actores involucrados ni que sea inmediata su realización en una situación cualquiera de la realidad; sino que, en lo previo, requiere de una actitud voluntaria a favor de un proceso o actividad de medición u observación de parámetros elegidos.

El segundo factor es el que refleja el valor deseado de la realidad. Éste no será consecuencia de la medición de un parámetro, sino que será producto de una determinación, estimación o definición – técnica, jurídica o convencional – del óptimo deseable y de las desviaciones tolerables, para ese parámetro dado, con respeto al óptimo deseable y que fuera anteriormente determinado, estimado o definido.

Avanzando un poco más en esta breve teoría de la acción de controlar, la acción de comparación concluye en la verificación de la concordancia (cuando ambos valores – resultado medido y valor deseado - coinciden), o en la apreciación de su discrepancia o diferencia relativa (cuando ambos valores – resultado medido y valor deseado - no coinciden).

A su vez en los casos de ausencia de concordancia o, dicho de otro modo, de discrepancia verificada, ésta podrá estar dentro un rango o margen de tolerancia admitida respecto del valor deseado u óptimo para el parámetro dado; es decir que el desvío entre el resultado medido y el valor óptimo del factor no difieren más que lo previsto como admisible en el margen de tolerancia.

En sentido contrario, si ese rango o margen de tolerancia anterior resultara excedido o, dicho de otro modo, que el resultado medido presentará valores muy mayores o muy menores que el valor deseado del parámetro en cuestión; es decir en definitiva que el desvío entre el resultado medido y el valor óptimo del factor queda por encima de la máxima diferencia prevista en el margen de tolerancia admisible.

Puede concluirse entonces que la acción de controlar está ejecutada, o cumplida, cuando esa concordancia o discrepancia anteriormente descritas estén fehacientemente determinadas o calculadas y además, en el caso de las discrepancias, se haya establecido que la misma queda incluida o excluida del respectivo margen de tolerancia del parámetro dado.

Consecuencia del Control

Realizada que fuera la acción de controlar anteriormente explicada y que quedara determinada o definida la concordancia entre el resultado medido y el valor deseado - o calculada su discrepancia relativa y la magnitud de ésta con respecto al rango de tolerancia - pueden resultar dos situaciones diferentes:

- (i) Se define como control aprobado a las situaciones donde la acción de controlar concluyó en determinar que se está frente a una situación de concordancia o de discrepancia tolerable, entre el resultado medido y el valor deseado de la realidad para el parámetro dado. La consecuencia de esta aprobación es la habilitación a la continuidad del proceso o de la secuencia o del flujo o de la circulación de lo que se trate. Lo dicho anterior, lo es sin perjuicio de oportunidad a que posteriormente se quieran realizar otras acciones de control sobre otros atributos o parámetros diferentes del tenido en cuenta para el control anterior o, eventualmente, de repetir acciones de control ya realizadas anteriormente sobre el mismo parámetro ya considerado.
- (ii) Se define como control rechazado o como control no aprobado, a las situaciones donde la acción de controlar concluyó en determinar que se está frente a una situación de discrepancia no tolerable, entre el resultado medido y el valor deseado de la realidad para el parámetro dado. La consecuencia de esta no aprobación es la no habilitación a la continuidad del proceso o de secuencia o del flujo o de la circulación de que se trate.

Cuando ocurre lo enunciado en el segundo numeral anterior, suele estarse frente a la perentoria necesidad de aplicar o de ejecutar actividades correctivas, compensatorias o, si correspondiere, de sanción por la discrepancia no tolerable constatada, independientemente de que haya proporcionalidad o no entre la magnitud o cuantía de la discrepancia y la magnitud o cuantía de esas otras actividades correctivas, compensatorias o de sanción. La ejecución de esas otras actividades nunca es decisión discrecional por parte del controlante sino que emanan como obligaciones delegadas a partir de la normativa jurídica o reglamentaria vigente.

Esas otras acciones recién mencionadas están motivadas en el objetivo de cambiar la conclusión primaria de la acción de controlar, para que desde su primera decisión de control rechazado o control no aprobado pase a una segunda decisión como control aprobado, resultando ese cambio de valor como exclusiva consecuencia provocada y deseable cuando las actividades correctivas, compensatorias o de sanción hubieran sido efectivamente aplicadas o ejecutadas.

Esta decisión modificada habilitará la prosecución del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación de que se trate; en similares condiciones a las comentadas en el párrafo del numeral (i) anterior, es decir cuando se resuelve estar frente a un control aprobado como primera actuación o como primera decisión.

En la generalidad de las situaciones podrá denominarse Proceso de Control de un parámetro referido cualquiera elegido en un entorno dado, al conjunto de actividades vinculadas a:

- (i) la determinación, estimación o definición de valor deseado de ese parámetro referido en ese entorno elegido,
- (ii) la medición del valor observado, o sea del resultado medido, para ese mismo parámetro referido en el entorno real de observación,
- (iii) la comparación relativa de ambas entidades anteriores, es decir entre el valor deseado y el resultado medido, de un parámetro referido en ese mismo entorno dado,
- (iv) la apreciación de concordancia entre el valor deseado y el resultado obtenido del parámetro referido o, en caso de discrepancia, su condición de diferencia tolerable o no tolerable - según corresponda - respecto un rango de variación preestablecido para ese mismo parámetro referido en las circunstancias del entorno dado,
- (v) la calificación de control aprobado a los casos de concordancia o de discrepancia o diferencia tolerable, entre valor deseado y resultado obtenido,
- (vi) la habilitación de continuidad de proceso, de secuencia, de flujo o de de circulación, en los casos de control aprobado,
- (vii) la calificación de control no aprobado a los casos de discrepancia o diferencia no tolerable, entre el valor deseado y el resultado obtenido,
- (viii) la no habilitación de continuidad de proceso, de secuencia, de flujo o de circulación, en los casos de control no aprobado,
- (ix) la imposición de correcciones, compensaciones y/o sanciones en los casos de control rechazado o control no aprobado con el objeto de cambiar el signo negativo del control ejecutado y de su consecuencia sobre la continuidad del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación de que se trate,
- (x) la recalificación del control no aprobado del numeral (vii) asimilándolo a control aprobado del numeral (v) y
- (xi) la rehabilitación a favor de la continuidad del proceso, de la secuencia, del flujo o de la circulación según se trate, en los casos de cambio favorable en la calidad de la decisión tomada, desde control rechazado o no aprobado a control aprobado.

Introducción a la Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre

Se procurará extender las consideraciones teóricas anteriores de un Proceso de Control a la aplicación práctica en un Paso de Frontera Terrestre, a través del cual circulan principalmente y en forma de flujo ordenado: Personas, Mercancías y los Vehículos que respectivamente las transportan.

Es decir que en un entorno dado (cual es el complejo conjunto de variables geográficas, físicas e institucionales de un Paso de Frontera Terrestre entre dos países limítrofes) se aplica un Proceso de Control, siendo los parámetros elegidos los controles especializados aplicables a los factores que circulan y que se mencionaran al final del párrafo anterior.

Antes de entrar en particularizaciones de carácter práctico, deben hacerse observaciones trascendentes, a saber:

- (1) En un Paso de Frontera hay varios Procesos de Control “específicos” (a modo de ejemplo los que corresponden a aspectos aduaneros, migratorios, fitosanitarios, zoonosanitarios, de transporte, de seguridad, etc.); es decir se reconoce la coexistencia de varios parámetros diferentes, todos ellos sujetos individualmente a un determinado control técnico y a su vez integrados a una lógica de un Proceso de Control más complejo y dependiente.
- (2) Esa definición sobre la existencia de un Proceso de Control complejo y dependiente; tiene como importante consecuencia que cada Proceso de Control específico e individualmente considerado, no tendrá efecto decisivo favorable sobre la continuidad del proceso, secuencia, flujo o circulación de lo que se trate. La decisión favorable únicamente sobrevendrá por la acumulación del conjunto de todas las decisiones individuales anteriores, es decir de la aprobación sucesiva de todos los controles específicos sobre cada uno y todos los atributos o parámetros individualmente involucrados en el Proceso de Control.
- (3) El ordenamiento secuencial relativo entre esos varios controles específicos individuales está razonablemente predeterminado, no es fácilmente modificable y obedece a cierto requerimiento en cascada de la información que se recoge sucesivamente, en la repetida actividad de observar, medir y comparar.
- (4) Cada control específico individual dentro del Proceso de Control tiene particularidades que le dan identidad técnica; a grado tal que explican, razonablemente, la especialización institucional requerida para su respectiva ejecución.
- (5) Esas particularidades o especificidades conllevan asociadas, generalmente, diferentes Procedimientos para efectuar la medición o determinación de parámetros en cada etapa específica individual del Proceso de Control; y también diferentes tiempos medios requeridos necesarios para realizar tales mediciones o determinaciones.
- (6) En sentido contrario, pese a las particularidades o especificidades del parámetro a medir en cada etapa de un Proceso de Control (cumplimiento de normativas aduaneras o migratorias, certificaciones de cumplimiento fitosanitario o zoonosanitario, etc.) existe razonable estandarización de medios o instrumentos generales necesarios para obtener – o acceder – a los “valores deseados de la realidad” y a los “resultados medidos” de los parámetros respectivos. Así podemos llamar requerimientos más o menos comunes a todas las instituciones especializadas a: puestos de trabajo

administrativos para el desempeño de labores de personal técnico calificado en cada especificidad, conexión de esos puestos de trabajo a los respectivos sistemas informáticos institucionales; lectores y/o procesadores y/o impresoras, etc.; es decir que aparenta ser sencillo estandarizar las definiciones de requerimientos por tales instrumentos o medios de trabajo.

- (7) Los tiempos medios requeridos para realizar las mediciones, constataciones o determinaciones del “resultado medido” de los parámetros, son muy sensibles a la calidad de los medios de trabajo puestos a disposición de los técnicos actuantes para la ejecución de las sucesivas etapas específicas e individuales del Proceso de Control. Estos tiempos de ejecución también muestran sensibilidad a las condiciones de calidad del hábitat de trabajo, aspecto éste que puede alcanzar niveles de exigencia y conflictividad mayores a lo normal por las condiciones de entorno extremas y peculiares, propias del emplazamiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.
- (8) No debe subestimarse el componente no-técnico de cada una de las etapas específicas e individuales del Proceso de Control; a veces derivado de la fuerte caracterización de cultura organizacional en cada institución especializada. Es decir que se delegan en estas instituciones especializadas, el cumplimiento de otros cometidos de Política de Frontera, complementarios a los tradicionalmente incluidos en su respectivo y rutinario Proceso de Control. Estos cometidos de Política de Frontera serán a su vez consecuencia de características o concepciones prioritarias del Comercio Internacional características de cada país (a modo de ejemplo: preservación de estatus sanitario de un país respecto otro limítrofe con menores estándares de cumplimiento, etc.), o de las políticas sociales de los países fronterizos (a modo de ejemplo: franquicias o privilegios de diversa índole para el Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) para residentes permanentes de ciertas zonas de frontera y que generalmente guardan características de comportamiento asimétrico, o presencia en zonas de frontera de comunidades dedicadas a actividades artesanales y/o a explotaciones agrícolas en predios familiares de subsistencia del núcleo poblacional y escasa relevancia económica, ubicación de centros turísticos en proximidades de los Pasos de Frontera, etc.).
- (9) De lo anterior puede inferirse que si se denominara Tiempo de Atención al Usuario al lapso transcurrido desde el arribo de ese usuario (Viajero, Vehículo, Carga) al Paso de Frontera - deducida la eventual demora incurrida hasta ser atendido por parte del/de los funcionario/os de la primera etapa del Proceso de Control específico e individual – hasta su salida del mismo (dando continuidad a la circulación o flujo según se trate) habiendo cumplido satisfactoriamente todas la etapas específicas e individuales del Proceso de Control, en el ordenamiento secuencial preestablecido. Ese Tiempo de Atención al Usuario resultará de la sumatoria de los tiempos de atención individuales de los distintos Organismos o Servicios de Control especializados para ejecutar sus respectivas etapas dentro del Procesos de Control, a los que habrán de

sumarse los tiempos de “cola de espera” entre cualesquiera dos etapas consecutivas del Proceso de Control.

Modelos alternativos de Control en un Paso de Frontera

Tomando en cuenta las reflexiones anteriores sobre la aplicabilidad de una Teoría de Control en un Paso de Frontera Terrestre, se procurará definir dos Modelos de Aplicación según ejes o criterios alternativos para su ordenamiento:

- (i) según la variable temporal (o de las secuencias de presentación) o eje tiempo y
- (ii) según la variable espacio (o de las infraestructuras físicas) que llamaremos eje espacial.

Sin embargo este primer intento obliga a otra definición previa y es la siguiente:

“Toda la aplicabilidad a desarrollar, o a modelar, referirá a un Paso de Frontera Terrestre exclusivamente y por lo tanto las conclusiones a las que se arribara no serán extrapolables o de aplicación transitiva a otros tipos de Pasos de Frontera, como los de modo transporte aéreo (Aeropuertos) o los de modo transporte fluvial, lacustre o marítimo (Puertos)”.

Esto es así porque en la mayoría de esos otros casos de puertos y aeropuertos, prevalece el criterio natural e inmediato de la exclusiva presencia de las instituciones especializadas del País Sede - o de emplazamiento de ese puerto o aeropuerto comercial – las cuales son las únicas instituciones delegadas y habilitadas para realizar las etapas sucesivas del Procesos de Control, según sus respectivas facultades y orden secuencial de actuación preestablecido.

En cambio, mucho más compleja es la situación en un Paso de Frontera Terrestre donde coexisten, a veces en asentamientos poco distantes entre sí o en una misma infraestructura física o albergue administrativo - según la casuística geográfica y de los edificios que estén disponibles en el Paso de Frontera - las instituciones especializadas para realizar las etapas sucesivas del Proceso de Control “específicos” pertenecientes a uno y otro de ambos países limítrofes.

Es decir que se agrega un grado de complejidad adicional en los Pasos de Frontera Terrestres respecto a los aeropuertos y puertos y es la necesidad de coordinación binacional de la actuaciones específicas e individuales contenidas en los Procesos de Control nacionales; siendo éstos a su vez y en consecuencia, parte integrante de un Proceso de Control mayor o general cual sería el binacional coordinado de ambos países fronterizos.

Hecha esta salvedad y retornando a un Paso de Frontera Terrestre indiferenciado, se modelarán alternativas mutuamente excluyentes entre sí, según los dos “ejes” identificados anteriormente.

También vaya como advertencia previa que estos ejes no son absolutos o prescindentes uno del otro, sino que el límite entre uno y otro es más intelectual que de orden práctico y

obedece al propósito de ayudar a la comprensión y decantación de los conceptos que integran un Proceso de Control complejo y dependiente en un Paso de Frontera Terrestre.

Ordenamiento temporal

Se llamará ordenamiento temporal u orden del eje tiempo a la secuencia, u orden de presentación, de los Procesos de Control específicos e individuales desde el punto de vista de los países presentes en el Paso de Frontera. Es decir que se admitirán dos modelos o variantes principales, a saber:

Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” del País de Salida en primer instancia y luego del País de Entrada

Según la dirección de la circulación o flujo de Usuarios (Viajero, Vehículo, Carga) siguiendo cada uno de ellos su orden predeterminado de actuación de sus respectivos controles específicos e individuales del Proceso de Control nacional. Para esta variante, en la habitualidad de las Áreas de Control Integrado (ACI), prevalece el criterio de:

País de Entrada = País Sede del ACI;

Donde las instituciones especializadas en controles específicos e individuales y que constituyen el Proceso de Control del País de Salida, ejecutan sus tareas en primera instancia y se ubican en calidad de huésped en las instalaciones físicas del ACI, asentado en el País de Entrada.

En sentido contrario, las instituciones especializadas en controles específicos e individuales y que constituyen el Proceso de Control del País de Entrada, ejecutan sus tareas en segunda instancia y se ubican en calidad de locatarias o anfitrionas en las instalaciones físicas del ACI, asentado en el País de Entrada.

A modo de ejemplo y para el presente trabajo, este es modelo de ordenamiento temporal vigente para Viajeros en Vehículo Particular y para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) en el Complejo Fronterizo de Los Libertadores / Chile y también es el modelo vigente, para las mismas modalidades de usuarios anteriores, en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina; ambos complejos integrando el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Ejecución de los Procesos de Control “específicos e individuales” por afinidad técnica

A diferencia del modelo anterior, en este caso la circulación o flujo de Usuarios (Viajero, Vehículo, Carga) se realiza siguiendo “pares” de ejecución; denominando pares de ejecución a la modalidad de actuación de un control específico e individual del País de Salida e, inmediatamente después, el similar control específico e individual del País de Entrada. La secuencia interna del par será siempre País de Salida – País de Entrada.

Así se van ejecutando sucesivos pares de controles específicos e individuales, integrantes de los respectivos Procesos de Control

nacionales teniendo ambos procesos una misma lógica interna; hasta completar todo el ciclo de control binacional.

Esta variante parte del supuesto que ambos países del Paso de Frontera Terrestre en cuestión, previamente han armonizado la secuencia predeterminada de actuación de sus respectivos controles específicos e individuales que integran sus respectivos Procesos de Control nacionales, posibilitando de esa única manera la formación de pares de ejecución de controles específicos e individuales según secuencia de afinidad técnica.

En algunos casos muy especiales podrá llegarse que esa inmediatez secuencial en la ejecución de ciertos controles específicos e individuales, contengan elementos constitutivos de la actividad de control que se realicen simultáneamente, aunque siempre la lógica de aprobación de controles en el par tendrá la secuencia interna País de Salida – País de Entrada.

A modo de ejemplo y para el presente trabajo se ha comprobado que no hay ningún emplazamiento de Control Fronterizo organizado según este modelo, en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Presentadas que fueran ambas variables del eje u ordenamiento temporal en los numerales anteriores, se intentará un análisis comparativo para deducir - de cada una de las variantes anteriores - sus aspectos favorables y desfavorables, si se las compara la una respecto la otra.

Por ejemplo, la variante B.4.1.1. de ordenamiento temporal es de más fácil implementación en la medida que solo requiere la suficiencia de las instalaciones o de infraestructura física para que cada país - el País de Salida y el País de Entrada en su orden - instalen a sus instituciones especializadas a cargo de los controles específicos e individuales que integran el Proceso de Control nacional; para que el Área de Control Integrado (ACI) esté en condiciones de operatividad.

Además, como consecuencia de que cada institución especializada mantiene inalterado su propio control específico e individual, la integridad del Proceso de Control nacional ejecutado en el Paso de Frontera Terrestre y en la generalidad de los ámbitos de trabajo de todas las instituciones especializadas, es natural e inmediato.

Pero la variante B.4.1.2. de ordenamiento temporal permite ciertas economías de escala de orden administrativo en los controles específicos e individuales afines, que por ejecutarse con inmediatez secuencial, facilita identificar tareas o circunstancias de trabajo que eviten la duplicación de esfuerzos y/o de recursos aplicados.

Solo a modo de ejemplo puede citarse: los tiempos de equipo informático, comunicaciones y funcionarios técnicos aplicados en la captura de idénticos datos contenidos en documentos - o soportes objetivos de información – como cédulas de identidad o pasaportes de Viajeros o cédulas de identificación de Vehículos o documentos característicos de las operaciones de comercio como facturas, conocimientos de embarque, listas de empaque, etc.; para Cargas.

Además, a consecuencia de que cada institución especializada nacional ha armonizado su control específico e individual con su institución especializada colega

o par nacional del país limítrofe, se refuerza el concepto de integridad global del Proceso de Control fronterizo binacional, acotando las posibilidades de ocurrencia de situaciones de riesgo.

Finalmente para culminar esta etapa de análisis del Ordenamiento Temporal, debe convenirse adicionalmente que la variante B.4.1.2. suele ser mejor percibida por parte de los Usuarios que la más tradicional variante B.4.1.1., pues los Usuarios apreciarían favorablemente el esfuerzo institucional realizado en procura de la disminución de los Tiempos de Atención que sobre ellos recaen.

Ordenamiento espacial

Ahora llamaremos como ordenamiento geométrico u orden del eje espacial a la forma de seguimiento de los controles específicos e individuales integrantes de cada Procesos de Control nacional por parte de las personas según la calidad de tipo de Usuario que los caracterice (Viajero en Vehículo Particular, Viajero en Vehículo de Transporte de Pasajeros, Conductor de Vehículo de Transporte de Pasajeros o Conductor de Vehículo de Carga).

Esta clasificación por seguimiento diferencial se analiza desde el punto de vista de si el desplazamiento de la persona ante las diversas instancias de control específico e individual se realiza desde el vehículo en que viaja o conduce o se transporta, o si se realiza a pie.

Aunque parezca prematura la aclaración, esta alternativa puede darse en forma independiente al criterio adoptado para ordenamiento temporal descrito en los literales anteriores; es decir que la adopción de una u otra de las variantes B.4.1.1. ó B.4.1.2. del ordenamiento temporal no inhibe ni condiciona, en manera alguna, la aplicación de una u otra variantes anteriores del ordenamiento geométrico.

Entonces, para este eje u ordenamiento geométrico, se admitirán dos modelos o variantes principales, a saber:

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce

Es decir que la persona debe recorrer la secuencia de los controles específicos e individuales, integrantes de cada Proceso de Control nacional, desde su vehículo desplazándose a bordo de éste según sendas, carriles o andenes de circulación interna de las áreas de Control Integrado (ACI); previamente delineadas y asignadas para cada tipo de Usuario.

A lo largo de esa circulación interna se le van presentando las sucesivas estaciones de atención, o puntos de actividad, de los controles específicos e individuales, integrantes de cada Proceso de Control nacional. Ante cada estación de atención, detiene la marcha y se ejecuta la tramitología propia de esa etapa específica e individual del Proceso de Control.

En algunos casos podrá implicar, complementariamente, el descenso del Viajero y/o Conductor del Vehículo para presenciar o habilitar tareas de inspección o similares. En esta variante no se requiere de

zonificación para estacionamiento o parqueo de vehículos y las sendas de circulación y estaciones de trabajo de los Procesos de Control deben dimensionarse en función de las variables:

- (i) Frecuencia y dispersión en el tiempo de los arribos de los Usuarios y
- (ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual, correspondiente a cada Proceso de Control nacional.

A modo de ejemplo y para ejemplificar en el presente trabajo, es el Proceso de Control vigente para Pasajeros en Vehículo Particular en el Complejo Fronterizo de Los Horcones / Argentina, complejo integrante del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Seguimiento de los Procesos de Control “específicos e individuales” a pie

Es decir que la persona debe recorrer a pie la secuencia de los controles específicos e individuales que integran cada Proceso de Control nacional, luego de descender del Vehículo habiéndolo ingresado, previamente, a una zona de estacionamiento o parqueo delimitada a esos efectos.

Posteriormente se traslada a pie hasta el emplazamiento de las instituciones especializadas en los controles específicos e individuales integrantes de cada Proceso de Control nacional. En algunos casos podrá implicar, adicionalmente, el traslado del Vehículo hasta ciertas estaciones de trabajo para presenciar o habilitar tareas de inspección o similares.

En esta variante, las zonas de estacionamiento o parqueo, deben dimensionarse en función de las variables:

- (i) Frecuencia y dispersión en el tiempo de los arribos de Usuarios y
- (ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual que integran cada Proceso de Control nacional, incluyendo en éste a las demoras entre consecutivos controles y el de los traslados de la personas entre sucesivas estaciones de trabajo.

A modo de ejemplo y para ejemplificar el presente trabajo, es el vigente para Viajeros en Vehículo Particular o en Vehículo de Transporte de Pasajeros en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y también para Viajeros en Vehículo de Transporte de Pasajeros en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, ambos complejos integrando el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Presentadas que fueran ambas variables del eje u ordenamiento espacial en los numerales anteriores, se intentará un análisis comparativo para deducir - de cada una de las variantes anteriores - sus aspectos favorables y desfavorables, si se las compara la una respecto la otra.

Por ejemplo, la variante B.4.2.1. del Ordenamiento Espacial es de menores costos de instalaciones e infraestructura física para un emplazamiento crítico de alta montaña, como es el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, porque disminuye el requerimiento de amplias áreas planas para estacionamiento, permitiendo además racionalizar sensiblemente las inversiones de instalaciones e infraestructuras físicas en un entorno severo, tanto para la construcción y suministro de servicios inicial como para su operatividad posterior en régimen.

Como aspecto desfavorable, esta variante es muy sensible al criterio de diseño, pues toda diferencia en más entre la demanda y aquella dimensión que denominaremos Demanda Crítica, puede impactar como incrementos de tiempos de demora, o de “colas de espera”, para la atención efectiva de los Usuarios.

Esa dimensión denominada Demanda Crítica es la que se acuerde en tomar como criterio de diseño para dimensionar las instalaciones e infraestructuras físicas necesarias y el factor humano requerido de las instituciones delegadas especializadas, para la atención a Usuarios en las Áreas de Control Integrado (ACI).

La Demanda Crítica no será, necesariamente, ni la demanda máxima ni la demanda mínima ni la demanda promedio de un período y que pudiese ser calculada a partir de una serie numérica histórica de Usuarios; sino aquella que, tomando en cuenta información de aquellas series anteriores, compatibilice la opinión de las instituciones especializadas convocadas para este Proyecto en cuanto a demoras de atención aceptables, o normalmente tolerables, por parte de los Usuarios.

También tendrá en consideración, los respectivos requerimientos de recursos técnicos y humanos y relacionará a estos dos elementos anteriores – demoras y recursos - con respecto a la inversión que los Estados estén dispuestos a realizar en el Paso de Frontera Terrestre.

Por otro lado, este tipo de Ordenamiento Espacial tiene como prerrequisito la armonización en las formas de ejecutar las tareas en cada control específico e individual que integran cada Proceso de Control nacional, más allá del grado de integridad de información que se alcance; para que la determinación de Tiempos de Atención a Usuarios sea precisa y los valores calculados para los mismos resulten lo más uniformes posible para todos los casos de la casuística de atención, con mínimas desviaciones en el tiempo insumido en el control, respecto del tiempo que se determinara como estándar.

Es decir, toda situación anómala deberá desviarse desde este tipo de canal estándar de Atención a Usuario hacia otra zona de atención de casos especiales, a efectos de no entorpecer la lógica de operación diseñada; sin perjuicio de previamente calificar a los sendas, carriles o andenes de Atención a Usuarios especializándolos según tipología o caracterización del Usuario.

Solo a título demostrativo se citará que podrá acordarse sobre la conveniencia de diferenciar sendas, carriles o andenes para la atención de Camiones con Carga con respecto a sendas, carriles o andenes para la atención de Camiones en Lastre o

diferenciar sendas, carriles o andenes para atención de Viajeros Adultos que viajen en Vehículo Particular con respecto sendas, carriles o andenes para la atención de Viajeros Adultos acompañando Menores de Edad que también viajen en Vehículo Particular.

Pero la variante B.4.2.2. del Ordenamiento Espacial, si bien requiere mayores requerimientos de áreas planas aptas para ser dedicadas a estacionamiento de vehículos y también mayores requerimientos de servicios para sus conductores y pasajeros, puede presentar menor demanda de personal de las instituciones delegadas especializadas involucradas en el Proceso de Control nacional de cada país fronterizo.

Ello es así porque en esta segunda variante de ordenamiento espacial, las diferencias de frecuencia de arribo de Usuarios al Área de Control Integrado (ACI), es absorbida por el Usuario mismo - y no por el Organismo o Servicio de Control de que se trate - en la forma de “cola de espera”.

El tiempo de atención total al Usuario es sensiblemente mayor en esta variante, porque a los tiempos individuales de cada institución especializada deben sumarse los tiempos de desplazamiento físico de la/las persona/as entre dos estaciones de trabajo sucesivas. De todos esos tiempos de desplazamiento, el mayor de ellos es el que mediará para recorrer la distancia entre el lugar de estacionamiento y el área administrativa del Área de Control Integrado (ACI) donde están instaladas las instituciones y el tiempo de retorno hasta el vehículo estacionado.

Ello sin desconocer además que en el transcurso de tales desplazamientos es inevitable que se produzcan distracciones o detenciones adicionales no previstas, dispersión del grupo de Viajeros o Pasajeros de un mismo Vehículo, etc.

La consecuente mayor extensión superficial del Área de Control Integrado (ACI), el mayor tiempo de permanencia de las personas en el mismo y la mayor cantidad de Usuarios en un momento dado, medido como presencia instantánea de personas en el mismo, también aumenta otros requerimientos como los de seguridad y vigilancia dentro los límites del Área de Control Integrado (ACI).

Sin embargo, este tipo de ordenamiento espacial es conveniente en los casos de alta dispersión de tiempos individuales de los Tiempos de Atención a Usuarios al interior mismo de una o varias instituciones delegadas especializadas, o cuando esos Tiempos de Atención a Usuarios sean de difícil estandarización, sin discriminación de motivos.

Solo a título demostrativo de esos controles de difícil estandarización, puede citarse que los Usuarios Camiones con Carga tiene diferentes controles según varia causas: parámetros de riesgo sanitario y/o aduanero, diversidad de las mercancías transportadas y en la forma de presentación de las mismas (graneles sólidos o líquidos o gasificados, general, peligrosas, despachos parciales, refrigeradas o enfriadas, vehículos transportados o vehículos que se trasladan por propios medios, consolidaciones de varias mercancías diversas entre sí, etc.) cuando se realizan sus respectivos despachos aduaneros.

Sobre las Áreas de Control Integrado

Descripción del Área de Control Integrado (ACI)

Argentina y Chile tienen - a través del Sistema Fronterizo Cristo Redentor - la vinculación física de mayor importancia entre ambos países limítrofes, medida en los tres flujos de circulación característicos (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Además han definido como parte de la política de integración física deseable, como ya se mencionara en el título anterior, el adoptar el concepto de “Área de Control Integrado” - ó ACI - en sus Pasos de Frontera Terrestres en general y en éste en particular.

“Área de Control Integrado” (ACI) está definida, en el “Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera” (artículo Primero, literal (f)) 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.”

Debe ampliarse la comprensión de la definición anterior con lo establecido para “Control Integrado” en el artículo Primero, literal (b), del mismo Reglamento del Tratado, donde dice:

“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.”

Y finalmente para “Control”, el Reglamento del Tratado dice en su artículo Primero, literal (a):

“La aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los dos Estados, referentes al paso de frontera, así como la entrada, salida y tráfico de los equipajes, mercancías, cargas, vehículos y otros bienes por los puntos habilitados de la frontera”.

Además estas definiciones anteriores están en clara consonancia con lo establecido en el Acuerdo de Recife y sus modificativos y en el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, para los Estados Parte del MERCOSUR.

No es ésta oportunidad de analizar la suficiencia o no del conjunto de definiciones anteriores, sino a partir de ellas interpretar que el “Área de Control Integrado” (ACI) tiene el objetivo general de ‘minimizar la cantidad de detenciones de un usuario cualquiera en un Paso de Frontera Terrestre dado, para obtener la salida autorizada de su País de Procedencia y la entrada autorizada a su País de Entrada’.

Puede perfeccionarse ese objetivo de minimización de la cantidad de detenciones en el sentido de llegar hasta la detención única para cumplir con toda la tramitología necesaria para trasponer correctamente un Paso de Frontera Terrestre.

Esto sería base para un caso de integración física exitosa, con fuerte impacto en los tiempos insumidos o gastados por el Usuario y por lo tanto con rápida y positiva percepción de su parte.

A lo anterior debe agregarse la preservación, cuando no directamente el mejoramiento, de las capacidades de control eficaz por parte de los Organismos y Servicios de Control (instituciones delegadas especializadas) en sus respectivos ámbitos de actuación y formando parte de lo que se denominara anteriormente como Procesos de Control nacionales complejos y dependientes y adicionalmente, como parte de un Proceso de Control binacional.

Resumiendo, puede decirse que:

- (i) en un Paso de Frontera Terrestre los límites internacionales se expresan, formal y jurídicamente, según una “línea divisoria” que delimita las soberanías territoriales. Pero en la práctica, “cruzar” la Frontera no es solamente trasponer esa “línea divisoria” sino que el pasaje desde un país de procedencia a un país de destino ocurre luego de cumplimentar satisfactoriamente una diversidad de controles técnicos específicos y tramitaciones que culminan, como ya se ha dicho, con la salida autorizada desde el país de procedencia y la entrada autorizada al país de destino.
- (ii) las “Áreas de Control Integrado” (ACI) son lugares físicos o emplazamientos de instalaciones e infraestructuras físicas que alojan a los funcionarios técnicos de los diversos Organismos y Servicios de Control los cuales, por delegación, ejecutan porciones específicas e individuales de cada Proceso de Control nacional, complejo y dependiente.
- (iii) Esta yuxtaposición de Organismos y Servicios de Control en una sede única, se contrapone con la operativa tradicional de al menos dos sedes físicas para un Paso de Frontera Terrestre dado: la sede de las instituciones delegadas especializadas del País de Salida y la sede de las instituciones delegadas especializadas del País de Entrada, cada una de ellas en su país de residencia natural; convención ésta dependiente del sentido del flujo de circulación que se esté considerando.
- (iv) También como ya se dijera anteriormente, el conjunto de los sucesivos y/o simultáneos controles técnicos específicos e individuales integrarán lo que se denominará Proceso de Control de cada país y a los Organismos o Servicios de Control, facultados en cada Estado a realizar las respectivas etapas o controles específicos e individuales de cada Proceso de Control, se las denominarán “instituciones delegadas especializadas”.
- (v) A la reglamentación detallada que explicita la forma en que cada institución delegada lleva a cabo su actividad, en obvio

apego a las normativas de rango superior (jurídicas y reglamentarias nacionales y/o supranacionales) que rijan, se la denominará “Procedimiento”.

- (vi) El Proceso de Control nacional o de cada país fronterizo es la consecuencia de todos los procedimientos aplicados por las instituciones delegadas especializadas, en una lógica o secuencia planificada y preacordada entre todas ellas, siguiendo – en la medida de lo posible - las buenas prácticas reconocidas y las emanadas de los organismos multilaterales que entienden en las respectivas materias, por ejemplo: OMA (Organización Mundial de Aduanas), OIM (Organización Internacional de Migraciones), OIE (Organización Internacional de Epizootias), OMS (Organización Mundial de la Salud), etc.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)

Finalmente para terminar con esta descripción de las Áreas de Control Integrado (ACI), se aceptará que las mismas se pueden clasificar según diversos criterios: por tipo de usuario, por grado de concentración y por grado de integración.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por Usuario

Se pueden diferenciar las Área de Control Integrado (ACI) especializadas para la atención de Usuarios Viajeros y las especializadas para la atención de Usuarios Cargas.

Área de Control Integrado Viajeros / Turismo

Se denomina Área de Control Integrado Viajeros ó Área de Control Integrado Turismo, abreviadamente **ACI Viajeros** o **ACI Turismo**, al Área de Control Integrado ante la cual se detienen para realizar toda la tramitología vinculada al cruce del Paso de Frontera Terrestre, los pasajeros/turistas que circulan por el Paso de Frontera en vehículos particulares y/o en vehículos de transporte de pasajeros, regular u ocasional contratado.

Concurren en un ACI Viajeros/Turismo todas las instituciones delegadas, facultadas a ejercer etapas técnicas específicas e individuales integrantes del Proceso de Control nacional de cada país limítrofe, cuando su sujeto de control sean las personas físicas y los vehículos en que las mismas se trasladan o son transportadas.

Área de Control Integrado Cargas

Se denomina Área de Control Integrada Cargas, abreviadamente **ACI Cargas**, al Área de Control Integrado ante la cual se detienen para realizar toda la tramitología vinculada al cruce del Paso de Frontera Terrestre, los pasajeros que circulan por el Paso de Frontera conduciendo camiones.

Concurren en un ACI Cargas todas las instituciones delegadas, facultadas a ejercer etapas técnicas específicas e individuales integrantes del Proceso

de Control nacional de cada país limítrofe, cuando su sujeto de control sean las mercancías o cargas que dichos camiones transportan, los vehículos en que las mismas se transportan y sus respectivas tripulaciones.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de concentración

Se pueden diferenciar las Áreas de Control Integrado (ACI) de Cabecera Única y las de Doble Cabecera.

Área de Control Integrado de Cabecera Única

Se denomina Área de Control Integrado de Cabecera Única, cuando a su sede concurren todas las instituciones delegadas involucradas en el respectivo Proceso de Control, con el concepto de “bidireccionalidad” o de atención a los dos sentidos de circulación de los factores (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Su emplazamiento en uno u otro de los países limítrofes no tiene preferencia técnica sino que resultará ser consecuencia de un proceso de acuerdo político entre ambos países limítrofes involucrados; los que a su vez deberán tener en cuenta – para ese proceso de negociación política - todas las circunstancias de sitio favorables y desfavorables a cada emplazamiento posible, en cualesquiera de las múltiples variables a tener en cuenta en una evaluación de este carácter.

Área de Control Integrado de Doble Cabecera

Se denomina Área de Control Integrado de Doble Cabecera, cuando, oponiéndose a la anterior, existen dos Áreas de Control Integrado muy similares entre sí, pero de distinto emplazamiento o localización, con el concepto de “unidireccionalidad”, ya que cada uno de ellos atiende uno de los sentidos de la circulación de los factores (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Ampliando la descripción de las diferencias entre ambos tipos de ACI definidas en los numerales C.2.2.1 y C.2.2.2, las ACI de Doble Cabecera suelen adoptar el modelo de emplazamiento o localización según País de Entrada es País Sede, es decir que el país al que ingresa el flujo de circulación de que se trate es locatario de las instalaciones e infraestructuras físicas. Será, en consecuencia, también anfitrión de las instituciones delegadas especializadas del otro país limítrofe o sea de las pertenecientes al País de Salida.

Esto significa que para cada sentido del flujo de circulación, las instituciones delegadas en el Proceso de Control del país de procedencia se trasladan hasta un emplazamiento o localización ubicada en territorio del país de destino, convirtiéndose en huéspedes del ACI donde laboran también, las instituciones delegadas del País de destino. Todas Estas instituciones especializadas de uno y otro país, se aplican a la atención del mismo flujo de circulación según tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Esta modalidad de aplicación de ACI de Doble Cabecera – o unidireccionales - implica, simétricamente, la existencia de un complejo

fronterizo similar en el territorio del otro país fronterizo para atención del flujo de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) en sentido contrario.

Adicionalmente esta forma de ACI de Doble Cabecera tiende a equilibrar, al menos en lo aparente, la posible prevalencia o influencia de políticas de frontera a las que cada Estado apela en la operatividad práctica de sus fronteras territoriales, en las Áreas de Control Integrado (ACI) de las cuales es sede.

Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración

Se pueden diferenciar las Área de Control Integrado (ACI) por grados crecientes de integración entre los respectivos Organismos y Servicios de Control (instituciones delegadas especializadas) de los países limítrofes; desde la yuxtaposición de servicios, la armonización de Procedimientos, la inmediatez secuencial entre actuaciones técnicas (con posibilidades de llegar hasta el caso especial de simultaneidad de la actuaciones de campo) y, finalmente, el reconocimiento recíproco de las intervenciones técnicas.

Yuxtaposición de instituciones especializadas

Se define como primer grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) a la presencia de todas las instituciones delegadas especializadas, pero en la forma más elemental tal como es la cohabitación en una infraestructura física de todas las instituciones delegadas de ambos países limítrofes.

Cada una de ellas aplica sus Procedimientos en la ejecución de su etapa especializada del Proceso de Control, de acuerdo a sus propios estándares de funcionamiento, sin puesta en común de esos Procedimientos con las otras tantas instituciones delegadas presentes en el ACI.

La experiencia demuestra que este tipo de integración no agrega eficacia al Proceso de Control; puede hacer perder cierta eficiencia en la administración de los recursos de las instituciones delegadas (particularmente en los casos de instituciones huéspedes); pero suele tener suficiente percepción favorable por parte de los Usuarios al presentarse ante ellos por primera vez y en forma práctica, el concepto de detención única.

Armonización de Procedimientos entre instituciones

Se define como segundo grado de integración en un Área de Control Integrado cuando, adicionalmente a lo expuesto como primer grado de integración, se han armonizado a lo interno de cada país y en orden determinado, los Procedimientos entre las instituciones delegadas especializadas presentes en el ACI.

Obviamente, ello deberá ocurrir en ambos países limítrofes en similar forma y al mismo tiempo.

A través de esa armonización se procurará que el ordenamiento relativo - o secuencia entre las etapas técnicas especializadas constitutivas del Proceso de Control nacional de cada país limítrofe - sea simétrico para ambos países.

La experiencia demuestra que este tipo de integración rápidamente agrega eficacia al Proceso de Control (particularmente cuando se establece la regularidad de ciertos intercambios de información detallada de operaciones aduaneras y/o de sujetos de control, sean éstos medios de transporte y/o personas).

Complementariamente se mantienen las mismas consideraciones anteriores sobre los aspectos de probable menor eficiencia en el uso de recursos de las instituciones delegadas especializadas - cuando actúan en calidad de huéspedes en un ACI - y sobre la percepción favorable por parte del Usuario.

Inmediatez Secuencial entre Actuaciones Técnicas

Se define como tercer grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) cuando, adicionalmente a lo expuesto como primer y segundo grado de integración, se alcanza un “pari-passu” o “inmediatez secuencial” – o consecutividad - entre las actuaciones técnicas específicas e individuales entre instituciones pares del Proceso de Control.

Esto es posible solo si ambos países limítrofes han recorrido las etapas anteriores y ambos han además alcanzado, similar ordenamiento secuencial recomendado para la ejecución de los respectivos controles específicos e individuales, nacionales. Ello es posible por intermedio del desarrollo de modelos, esbozados y diseñados tomando en cuenta lo descrito en el capítulo sobre la Teoría del Proceso de Control; es decir ciertos criterios para el ordenamiento según la variable temporal o “eje tiempo” y para el ordenamiento según la variable espacio o “eje espacial”.

Puede imaginarse diseñar esta modalidad si fuera factible superponer ambas secuencias nacionales ordenadas de los controles específicos e individuales. De esta superposición imaginaria, podremos conformar “pares” de instituciones delegadas especializadas afines, respetando el ordenamiento común - previamente logrado – en la secuencia de las intervenciones nacionales y ejecutivas del Proceso de Control.

Como caso especial de la teoría descriptiva desarrollada en este numeral, podría llegarse hasta el caso de las intervenciones simultáneas de los funcionarios técnicos pertenecientes a ambos organismos constitutivos de un “par” de instituciones delegadas nacionales; aunque respetando siempre la secuencia interna de País de Salida – País de Entrada para la aprobación de las actuaciones al interior de cada “par”.

El modelo planteado aspira mejorar, aún por encima de lo esperable en el literal anterior, la eficacia del Proceso de Control; aunque se mantengan las consideraciones sobre los aspectos de menor eficiencia probable en el

uso o aplicación de recursos de las instituciones huéspedes y en lo relativo a la percepción favorable por parte del Usuario.

Reconocimiento Recíproco de las Actuaciones Técnicas

Se define como cuarto grado de integración en un Área de Control Integrado (ACI) cuando - adicionalmente a lo expuesto como primer, segundo y tercer grado de integración o alternativamente a la combinación de lo expuesto como primer y segundo grado de integración - la intervención de funcionarios técnicos capacitados y reconocidos pertenecientes a una institución delegada especializada de un país limítrofe, es reconocida como propia por la institución delegada especializada equivalente del otro país fronterizo; en mecanismo que podría pasar a llamarse de Reconocimiento Recíproco y Mutuo de las intervenciones técnicas de sus funcionarios técnicos.

Si bien esto puede parecer prematuro o en exceso ambicioso para nuestras latitudes, debe tenérselo en cuenta, al menos como una consecuencia – lógica y deseable - de las etapas de evolución posibles y esperables en la integración física inicial en un Paso de Frontera Terrestre a través del establecimiento de un Área de Control Integrado (ACI).

Además reconoce como antecedente lo implementado por la Unión Europea a partir del “Programa Mattheus”, patrocinado - en su momento de lanzamiento - por la Dirección General XXI (DG XXI) de la Unión Europea con sede en Bruselas / Bélgica.

Según este Programa Matthews se prevee la capacitación “cruzada” de funcionarios técnicos aduaneros; posibilitando, en consecuencia, el posterior reconocimiento mutuo y recíproco de las respectivas actuaciones técnicas ocurridas cuando los funcionarios técnicos aduaneros que intervienen en una operación aduanera dada, han sido capacitados y certificados según esta modalidad previamente homologada en sus contenidos y formas pedagógicas de dictado y evaluación.

Sobre la Aplicación del Proceso de Control

Pasado Reciente hasta la Situación Vigente

No es del caso enumerar todos las decisiones más o menos recientes de las más altas instancias políticas de Argentina y de Chile para la integración efectiva del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, pero seguramente algunos comentarios preliminares podrán explicar su momento actual y las motivaciones para el futuro.

Se toma como inicio de la secuencia de referencias históricas recientes al Tratado de Paz y Amistad del 29 de noviembre de 1984 y de su Acta de Entendimiento, el cual refiere a la creación gradual de los Comités de Frontera.

En el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos” del 26 de abril de 1996, las partes acuerdan (artículo Primero) - mediante intercambio de notas diplomáticas - la apertura y el cierre de los pasos fronterizos entre sus respectivos territorios.

Casi simultáneamente se suscribe el siguiente documento regional, denominado “Protocolo sobre la Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica Chile – MERCOSUR”, del 25 de junio de 1996.

En su artículo Primero se dice:

“Las Partes Contratantes reafirman su voluntad política de integrar físicamente sus territorios para facilitar el tránsito y el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítima y aéreas”.

Poco después, en el “Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para establecer un Reglamento para los Comités de Frontera”, del 8 de agosto de 1997, en su artículo Primero se establece:

“Los Comités de Frontera constituyen foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas de tránsito y tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes, en un marco para promover la cooperación, integración y el desarrollo de las áreas de frontera”.

Además establece su presidencia, integración y frecuencia de reunión.

En esa misma fecha, 8 de agosto de 1997, también se suscriben el “Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera” y el “Acuerdo Complementario entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina del Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos”.

El primero de los dos anteriores reconoce su antecedente normativo inmediato en el denominado “Acuerdo de Recife” DEC CMC 5/93 ó “Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación de Comercio concertado entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, del cual toma en su redacción, varias citas textuales.

En el segundo documento anterior se definen los Pasos de Frontera “permanentes” y los “temporales”; apareciendo a título expreso la mención al Paso de Frontera Cristo Redentor como de carácter “permanente”.

El “Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera” es ratificado por las Legislaturas de ambos países y de allí se llega al “Reglamento del Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Controles Integrados de Frontera” del 2 de mayo de 2002 y a su respectivo “Memorando de Entendimiento” de la misma fecha.

Adentrándose brevemente en ambos documentos se lee en el artículo Tercero del Reglamento del Tratado lo siguiente:

“El Control del país de salida en el Área de Control Integrado culminará antes del correspondiente control del país de entrada” (ídem artículo segundo del Acuerdo de Recife).

Esta aparente rigidez operacional se relativiza en el Reglamento del Tratado en los:

Artículo Once: “Controles Migratorios: el control de las personas en el país de salida se efectuará antes del control en el país de entrada” (ídem “sic” artículo trece del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife);

Artículo Dieciocho: “Controles Aduaneros: en los trámites de salida de mercancías, los funcionarios darán cumplimiento al control aduanero en el Área de Control Integrado, disponiendo en su caso del libramiento de las mercancías a los fines de la intervención aduanera del país de entrada” (ídem artículo tres del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife);

Artículo Veintidós (literal (a)): “Controles Aduaneros: el registro y el control aduanero se ejercerán en el área de Control Integrado por parte de los funcionarios aduaneros del país de salida y del país de entrada, en su misma secuencia” (ídem artículo seis, literal (a) del Primer Protocolo Adicional del Acuerdo de Recife) y el

Artículo Veintitrés (literal (b)): “Control de Transporte: los procedimientos para el egreso e ingreso serán análogos a los establecidos para los vehículos particulares en el presente Reglamento” (ídem artículo siete, literal (b) del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife).

Por su parte, el “Memorando de Entendimiento” complementario al “Reglamento del Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Controles Integrados de Frontera” y que, también como éste, fuera firmado el 2 de mayo de 2002, estableció perentoriamente el 1 de septiembre de 2002 como fecha de comienzo de operatividad “del Control Integrado de Frontera bajo la modalidad País de Entrada – País Sede” para viajeros, solicitando su implementación, por los organismos encargados de cada país, en el horario de 10:00 a 18:00 horas. Los aspectos operativos de los complejos Libertadores y Horcones, serían concordados directamente por las instancias competentes”.

Instalados que fueran estos Controles Integrados, sobre finales de 2002, el 15 de abril de 2003 se firma binacionalmente un “Memorando de Entendimiento sobre el Control Integrado de Frontera “Sistema Cristo Redentor””, en el cual se valora favorablemente la experiencia recogida hasta ese momento y se propugna extender la modalidad a otros Pasos de Frontera en la medida se vaya disponiendo de las infraestructuras físicas e instalaciones adecuadas.

Es decir que las referencias documentales anteriores permitirían dar por demostrado que en los últimos veinte años, y con particular énfasis durante la última década, se ha marcado una tendencia sostenida de la “máxima decisión política” de ambos Estados – Argentina y Chile – de avanzar en la consolidación de la integración física entre ambos países, para beneficio del Comercio y de las Personas.

Esto aún pese a que, para materializarse, se impulsara la concreción de ciertos “Etapas Prácticas de Integración” con cierto sesgo “voluntarista” dado que, casi nunca, esas “Etapas Prácticas de Integración” estuvieron precedidas de los estudios técnicos convenientes ni acompañadas de las asignaciones de recursos requeridas que permitieran apostar las mejores probabilidades de lograr la instalación y consolidación operativa exitosa de la integración impulsada.

Entonces, por la jerarquía de las autoridades de quienes emanaban esas “decisiones políticas” de los Estados, las directivas fueron ejecutadas a como diera lugar y de la mejor manera posible; aunque con innumerables provisionalidades, precariedades o limitaciones.

Cupo entonces a los Organismos y Servicios de Control, argentinos y chilenos respectivamente, es decir a las respectivas instituciones delegadas especializadas nacionales y en forma supletoria – de manera protagónica - a sus respectivos funcionarios, la responsabilidad del diseño práctico y respectiva puesta en marcha de esas etapas de integración.

Todo esto sugiere y fundamente un llamado a la prudencia a la hora de analizar retrospectivamente las aparentes razones de por qué las cosas están en el estado actual, con sus “más” y sus “menos”, en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Observaciones de la Actualidad

A la luz de los conceptos anteriormente descritos y comentados, la operatividad del Sistema Fronterizo Cristo Redentor está organizada sobre las siguientes constataciones:

- (i) Argentina y Chile han adoptado e implementado el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera, según País Entrada – País Sede; en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, respectivamente, tanto para Viajeros en Vehículo Particular como para Viajeros en Vehículos de Transporte de Pasajeros, regular u ocasional contratado y
- (ii) Argentina y Chile no se han integrado en Cargas, por lo cual no hay Área de Control Integrado (ACI) para este flujo de circulación.

La breve experiencia acumulada hasta la fecha con las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo ha sido analizada y apreciada como positiva por las administraciones de ambos Países Limítrofes, aunque sin dejar de reconocer que la operatividad de esas Áreas de Control Integrado (ACI) es perfectible en diversos aspectos.

Sin embargo debe advertirse sobre el riesgo de incurrir en un análisis crítico equivocado si se les adjudicaran todas las dificultades actuales a la gestión misma de las Áreas de Control Integrado (ACI), sin reconocer que la insuficiencia “original” de las infraestructuras físicas e instalaciones disponibles, desde el inicio mismo de su implementación, es principal reponsable de muchas de las dificultades - operativas y procesales - detectadas.

Más aún, la permanencia en el tiempo de tales restricciones, solo ha cobijado la excusa suficiente para que tales dificultades - operativas y procesales - no se hayan superado, sino que persistan en forma casi inmutable.

Pero también debe advertirse que otra causa que ha impactado en sentido negativo sobre la correcta operatividad de ambas Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo , es el fuerte crecimiento de demanda de servicios del último quinquenio.

Porque si bien muchas veces las inadecuadas condiciones de trabajo y de habitabilidad y convivencia que padecen los funcionarios de los Organismos y Servicios de Control en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile respectivamente, ponen en evidencia administrativa la insuficiencia de instalaciones e infraestructuras físicas originales; también es justo reconocer que en buena parte ello se debe al fuerte y sostenido crecimiento de los flujos de circulación (Viajeros, Vehículos, Cargas) verificados en los últimos diez años - y en los últimos cinco años en particular – y no a dificultades conceptuales propias de la definición y diseño de las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo.

Muy probablemente similares dificultades se tendrían, o peores aún, si las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo no se hubiesen implementado; tal como ocurre para Cargas. También para éstas las situaciones verificadas en la realidad superan largamente la imaginación que se podría haber tenido en cuanto a volúmenes transitados por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor y si no mediara un conocimiento de campo más o menos detallado.

Lateralmente además puede afirmarse que en la perentoriedad de ejecutar las decisiones de integración física, se contó *exclusivamente* con las capacidades y recursos preexistentes en los Organismos y Servicios de Control, argentinos y chilenos respectivamente.

Continuando con el análisis descriptivo anterior, la atipicidad de este Paso de Frontera Terrestre está ratificado además en que la distribución de emplazamientos o localizaciones de las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo y de los puntos de control específico e individual que integran el Proceso de Control de Cargas nacional de cada país limítrofe, se encuentra diseminada a lo largo de casi ciento ochenta kilómetros de Ruta Internacional que atraviesa la Cordillera de Los Andes - a casi tres mil metros sobre el nivel del mar - siguiendo un trazado Este – Oeste, transversal al límite político o línea divisoria entre las soberanías territoriales de Argentina y de Chile.

Es que la severidad de la orografía zonal, la asimetría de perfiles montañosos respecto el límite político internacional o línea divisoria, las estacionalidades en el movimiento de Viajeros / Turismo y la rigurosidad meteorológica que lleva a distinguir dos semestres diferentes (uno de clima benigno y operación continuada y otro de clima severo y operación solo diurna y controlada por la casuística de cortes y rehabilitaciones de los accesos al Túnel Internacional de este Paso de Frontera Terrestre); imposibilita la identificación de soluciones rápidas o de efecto inmediato.

Esto ha llevado a la necesidad de que el Grupo Consultor, después de tomar contacto con la realidad operativa del Paso de Frontera y con quienes son sus actores cotidianos, debiera extremar el análisis de todas las opciones para finalmente identificar oportunidades de innovación sobre lo existente, que merecieran el beneplácito técnico de tantos involucrados como los hay en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Para esa búsqueda e identificación de algunas alternativas más probables por sobre otras alternativas posibles o que pudieran haberse supuesto como ideales o deseables, se tomaron tres objetivos principales que se enumeran a continuación:

- a) Mejorar la calidad de Servicio al Usuario, tendiendo a disminuir la incertidumbre sobre la posibilidad de cruce - o no - del Paso de Frontera durante el semestre invernal; disminuyendo drásticamente los tiempos de tramitología, mejorando las condiciones de espera inevitables y mejorando las capacidades de Control de los Organismos y Servicios (instituciones delegadas especializadas). Esta invocación de mejora por la calidad de atención al usuario tiene un acento determinado para Viajeros / Turismo, tanto en Vehículo Particular como en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado); pero este énfasis es “drásticamente más severo” para Cargas y, sobre todo, para los Viajeros tripulantes de camiones.
- b) Mejorar la condición de trabajo de los funcionarios de los Organismos y Servicios de Control de ambos países limítrofes; brindándoles tanto mejores condiciones de habitabilidad y convivencia en las dependencias de permanencia no funcional, como mejorando también el hábitat de trabajo y la accesibilidad a herramientas de trabajo, que deben estar a su disposición, en forma permanente y confiable, para el desempeño eficaz de sus respectivas actividades de control técnico especializado e individual, integrante de cada Proceso de Control nacional.
- c) Racionalizar las inversiones tanto en readecuación del instalaciones e infraestructuras físicas existentes como en la construcción de otras nuevas que fuera del caso emplazar. Para ello y concomitantemente con los dos objetivos anteriores, se debe propender a ubicaciones de menor riesgo funcional ante rigurosidades meteorológicas, de casi inexorable ocurrencia anual y también con menores riesgos de sitio.

Tomando en cuenta los objetivos anteriores, previamente consensuados por las Coordinaciones Nacionales IIRSA de ambos países y considerando:

- 1) la enunciación de estos objetivos anteriores;
- 2) de la constatación de la integración física vigente en el Paso de Frontera;
- 3) del conocimiento presencial de las prácticas operativas;
- 4) de las condiciones en que las mismas deben desempeñarse y
- 5) de los principales Procedimientos que sustentan cada institución delegada especializada;

El Grupo Consultor ha podido diseñar un sistema de “Hipótesis” ó “Condiciones de Borde” que sustenten todas las ideas, formulaciones o elucubraciones que pudieran pensarse sobre alternativas viables para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Éstas a su vez solo se alcanzaron después de varias revisiones sucesivas o, dicho de otro modo, luego de una formulación dinámica de varios pasos, a saber:

- (i) diseño de alternativas a nivel de adecuación de modelos de aplicación de la Teoría de Control presentada precedentemente, ubicación de los Puntos de Control a lo largo de la Ruta Internacional y profundización de la integración física entre ambos países limítrofes (como objetivo de ambas naciones),
- (ii) presentación de alternativas a foros nacionales (instituciones delegadas especializadas de cada país con la convocatoria a través de la Coordinación Nacional IIRSA respectiva) y binacionales (entre Coordinaciones Nacionales IIRSA) para explicar alcances, ventajas previstas y riesgos presuntos de cada una de ellas,
- (iii) discusión interna de alternativas en el seno de las respectivas Coordinaciones Nacionales IIRSA (Argentina y Chile) y en ciertos casos, con los Organismos y Servicios de Control respectivos; procurando evaluar la factibilidad de los modelos planteados, diseñados según la Teoría de Control,
- (iv) perfeccionamiento de alternativas por análisis crítico de los comentarios recibidos desde las etapas anteriores y su incorporación al modelo de alternativas diseñado, readecuándolas en lo que fuera menester y
- (v) acuerdo sobre alternativas más probables como conclusión iterativa del proceso anterior.

Ese consenso binacional solo fue alcanzado tras la reunión del 14 de octubre de 2005 – celebrada en INTAL / Buenos Aires - entre el Grupo Consultor y los representantes de las Coordinaciones Nacionales IIRSA de Argentina y Chile.

El trabajo resultante, expresado en su formalidad a través de este Informe Final de Consultoría no es, en sí mismo, un Proyecto Ejecutivo de Trabajo; pero sí un conjunto de ideas fuerza, ordenado y consistente, en forma de Plan Maestro.

De este Plan Maestro pueden derivar proyectos detallados según cada temática involucrada.

Hipótesis o Condiciones de Borde

Obviamente el sistema de “Hipótesis” ó “Condiciones de Borde” que sustenten todas las ideas sobre alternativas más probables para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, solo puede construirse a partir de:

- (i) visión en conjunto de toda la problemática del Sistema Fronterizo Cristo Redentor y

- (ii) escalabilidad o gradualismo del “proceso de mejora” en el entendido que éste no es posible todo de una sola vez, por la diversidad de implicancias formales y por el impacto sobre los recursos asignados a su cumplimiento; pero sí sería alcanzable en la medida en que se estructuren etapas sucesivas y cumplimiento paulatino coordinado en todas sus instancias.

Los principales componentes de ese sistema son:

- A. **Ambos Países Limítrofes, Argentina y Chile, han incorporado el concepto de Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo y lo evalúan como de efectos favorables. En consecuencia, ambos países limítrofes, consideran favorable la extensión del concepto Área de Control Integrado (ACI) a la modalidad transporte carretero de Cargas.**
- B. **Las restricciones de terreno a lo largo de todo el “corredor” del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, hacen inviable la instalación de un Área de Control Integrado (ACI), sea en la modalidad Viajeros / Turismo o sea en la modalidad transporte carretero de Cargas, con integración física total de controles o de Cabecera Única.**
- C. **Se ratifica, en consecuencia, la plena vigencia del modelo Área de Control Integrado (ACI) Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, como el deseable por ambos Países Limítrofes para ambas modalidades de movimiento (Viajeros / Turismo y en el futuro Cargas).**
- D. **Toda alternativa de reubicaciones de algunas etapas del Proceso de Control físico actual y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:**

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

En este caso, u otros similares de alta rigidez de entorno, la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido, está condicionada por las Infraestructura disponibles o posibles de disponer.

- E. Se reconoce como restricción institucional, la permanencia del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, como presencia técnica y emblemática en la defensa del estatus sanitario chileno; particularmente por el previsible impacto negativo de su afectación eventual en las exportaciones de Frutas Frescas de Calidad a mercados internacionales de alta exigencia.

- F. De los literales (A), (B), (C) y (E) anteriores, se deduce que es imperativo desconcentrar el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, por ser la ubicación más crítica de todo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, siendo causas de ello su reducido espacio pero, principalmente, la acumulación de controles y tramitologías diversas que en él se cumplen por toda la tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).

- G. Se tomó conocimiento del Anteproyecto de Reactivación del Ferrocarril Trasandino y si bien éste no forma parte del trabajo objeto de este Informe de Consultoría, se tuvieron en consideración las posibles principales restricciones de este anteproyecto en el diseño de alternativas para el mejoramiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor en su modo carretero.

- H. Dadas ciertas condiciones de ‘incertidumbre geológica’ para el sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se mantiene allí solamente el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Argentina; so pena del no aprovechamiento de esta infraestructura física existente en su máxima potencialidad locativa.

- I. Se define que el Sistema Fronterizo Cristo Redentor comprende la Ruta Internacional de ambos países limítrofes, el Túnel Internacional y todas los puntos de control existentes entre la ciudad de Los Andes / Chile y la ciudad de Uspallata / Argentina.

- J. Complementario al literal anterior, no forma parte de este estudio formular consideraciones de fondo sobre Puerto Seco Los Andes / Chile, tanto en su configuración actual como en su previsto nuevo emplazamiento, ni sobre el actual Puerto Seco Mendoza / Argentina.

- K. La localización Punta de Vacas / Argentina, por su limitada superficie e insuficiente capacidad de estacionamiento sin posibilidades de expansión territorial cierta y por su ubicación frente a una de las vías de acceso para ascenso del Aconcagua por andinistas y turismo en general, no permite ser incluida en ninguno de las alternativas de 'solución a proponer'.

- L. No menos severas pueden resultar las condiciones de "incertidumbre geológica" y de "riesgo de avalanchas y aludes" para el sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se debería reducir al máximo la tramitología de control a realizar por los Usuarios en ese punto y reducir su actividad y requerimientos a la realización de inspecciones; más allá de la adecuación sustantiva del Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Chile solamente.

Propuestas de Mejoras en Procesos de Control

De la serie de capítulos anteriores se extraen reflexiones generales sobre las posibilidades de modelación de un Proceso de Control en un Paso de Frontera Terrestre con sus desarrollos alternativos aplicados y otras consideraciones generales sobre el alcance posible de un Área de Control Integrado (capítulos **Sobre el Proceso de Control** y **Sobre las Áreas de Control Integrado**, respectivamente).

Luego se identifica la situación actual del Sistema Fronterizo Cristo Redentor en su evolución desde la instalación de las ACI y se comentan los objetivos que Argentina y Chile declaran como meta a alcanzar en su condición de países limítrofes vinculados por el Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

También se identifican las restricciones inexorables y las aspiraciones o expectativas mínimas a satisfacer en cualquier desarrollo alternativo de Mejoras en el Proceso de Control, que se crea factible llevar adelante (capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**).

Es entonces ahora el momento de exponer, en la forma más concreta posible, las sugerencias de Mejoras para los Procesos de Control vigentes en este Paso de Frontera ó Sistema Fronterizo Cristo Redentor y, para ello, se sigue la secuencia declarada en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal (D); haciéndolo extensivo a todas las Áreas de Control Integrado (ACI).

Este literal anteriormente mencionado y adecuado a las circunstancias de este Paso de Frontera, dice:

Toda alternativa de reubicaciones de algunos de los Procesos de Control físico actuales y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

En este caso, u otros similares de alta rigidez de entorno, la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido, está condicionada por las Infraestructura disponibles o posibles de disponer.

Es decir, primero se deben describir las propuestas en materia de Procesos, porque a partir del acuerdo que sobre éstos se alcanzara, mejor se estimarán las características y recursos necesarios para las propuestas en materia de infraestructura física.

Consensuadas que fueran ambas temáticas anteriores, mejores condiciones se dispondrán para estimar el impacto previsible esperado y los resultados esperados a obtener; reflejándose ello de inmediato como mejoras de la Operación, en sus dos sujetos principales: Usuarios (Viajeros / Turismo y Tripulaciones de Camiones) y Funcionarios (de Organismos y Servicios de Control de Argentina y Chile) respectivamente.

Esto último quizá pueda expresarse como “Mejoras de Calidad de Servicio al Usuario Externo y del Usuario Interno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor”.

Sin embargo y solo para mejorar las oportunidades de claridad expositiva, se intentará presentar las siguientes propuestas de mejoras del Proceso de Control ordenadas por tipo de flujo de circulación, a saber:

- (i) Viajeros /Turistas en Vehículos Particulares,
- (ii) Viajeros / Turistas en Vehículos de Transporte Regular o Contratado y
- (iii) Cargas.

Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular

Las siguientes sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Viajeros / Turismo en Vehículo Particular serían de ejecución, con las previas particularidades de adecuación detallada que en cada caso correspondan, en el Complejo Fronterizo Los Horcones (Argentina – ACI Viajeros/Turismo – País Entrada País Sede) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (Chile – ACI Viajeros/Turismo – País Entrada País Sede).

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán “Unidades o Etapas de Control” con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

También, en aplicación de lo comentado en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control específicos’ desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial).

Es decir que se instrumentarán, o mejorarán las existentes, “Sendas, Carriles o Andenes de Atención a Usuarios”, sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento ante incidencias especiales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

A modo de ejemplo u orientación, se sugiere que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines perteneciendo a ambos países limítrofes en la secuencia interna País Salida primero y luego País de Entrada - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario; (3) control de transporte y (4) control aduanero.

A la descripción cualitativa anterior hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios, Instalaciones e Infraestructura Física).

Para ello y como primer actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles enunciados anteriormente.

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Es decir que, más que cada control específico individual integrante del Procesos de Control de cada país limítrofe, interesa estudiar profundamente el caso del “par binacional combinado de controles específicos individuales afines”, integrante del Proceso de Control binacional.

Serán objetivos propios de esta actividad:

- a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;
- b) estandarizar a su máxima expresión los modos de actuación;
- c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;
- d) “balanceo” de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en una misma senda, carril o andén de atención a usuarios;
- e) identificación de cada senda, carril o andén de atención a usuarios por diferenciación de tipos de usuarios repetitivos (por ejemplo: Pasajeros Adultos, Pasajeros Adultos que acompañan Menores a su cargo o responsabilidad);
- f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada una y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y
- g) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva de bultos y/o equipajes; herramientas manuales para inspección de vehículos; recipientes; etc.).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los cuatro controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.); todo inspirado en los ya enunciados Objetivos Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

A partir de las observaciones y determinaciones anteriores, podrán diseñarse físicamente las denominadas sendas, andenes o carriles de atención a usuarios con dos o tres Estaciones de Trabajo principales (entiéndase Casillas), donde se ubicarán – en cada una de ellas – uno de los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles específicos a realizar.

Además para el caso de eventuales complementariedades entre las respectivas Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede durante el período de obras civiles - o por circunstancias excepcionales no previstas hasta ahora o no conocidas a la hora de redactar el presente Informe Final de consultoría - deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas sendas, andenes o carriles de atención a usuarios pueda ser *bidireccional*, es decir que pueda invertirse el orden de instalación instantánea de las Unidades o Etapas de Control según la demanda en el sentido de circulación de Viajeros / Turistas en Vehículo Particular.

Es decir que además de la previsión del cronograma de obras a realizar mencionado y a las restricciones meteorológicas invernales habituales; puede resultar adicionalmente conveniente pensar que ambas Área de Control Integrado (ACI) Pasajeros y Turismo puedan operar, repetimos solo excepcionalmente, en la modalidad Cabecera Única.

Paradójicamente, este comentario anterior pese a su importancia, puede ser calificado, al mismo tiempo, de accesorio.

Accesorio porque en la medida que se trabaje con Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, el momento de ocurrencia de la demanda crítica en uno u otro sentido de circulación afectará a distintos ACI y no a ambos ACI simultáneamente.

Además este tipo de Usuario es quizá el más sensible a circular mayoritariamente en un sentido dado en determinado momento e invertir el sentido mayoritario de circulación en otro momento (estacionalidades de Fiestas de Fin de Año, fines de semana “largos”; período de vacaciones anuales; eventos especiales (espectáculos variados, encuentros deportivos, recitales musicales, etc.); etc.).

Es decir que, excepto en época de baja demanda total, los flujos en ambos sentidos de circulación no están equilibrados y el principio de racionalidad de los recursos y de las inversiones sustenta la idea de diseñar sendas, andenes o carriles de atención a usuarios reversibles o de uso bidireccional, según las magnitudes instantáneas de demanda para que, durante esas circunstancias excepcionales que ya se mencionaran en que cualesquiera de las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros / Turismo Doble Cabecera – País de Entrada País Sede, establecidas en los Complejos Fronterizos Los Horcones / Argentina y Los Libertadores / Chile, deban operar como de Cabecera Única.

La cantidad de sendas, andenes o carriles de atención a usuarios necesarias, será consecuencia, como se estableciera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.1. seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce:

- (i) Frecuencia y dispersión temporal de arribo de usuarios y
- (ii) Tiempo de Atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional.

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

- (iii) Identificación de tipos de usuarios diferentes entre sí,
- (iv) Determinación de la extensión temporal tolerable de las colas y de los tiempos de espera para los usuarios y
- (v) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar.

Ya en el nivel de sugerencias prácticas surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es el más extenso en tiempo de los controles específicos sobre Pasajeros.

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de las personas a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismo sean compartidos par ambas instituciones delegadas afines; para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes y cabinas de vehículos.

En ese caso debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (2) inspección de control sanitario, con la ejecución de (4) inspección de control aduanero.

Es decir que esta simultaneidad anterior, implica la revisión “por única vez del equipaje y cabina”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; etc.).

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se obtengan a partir del uso de tales elementos, entre todas las instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delgadas especializadas afines de ambos Países Limítrofes.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en el párrafo anterior (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración**, literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas**) con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control, pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el del la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero,

Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

Propuesta de Mejoras de Proceso para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte de Pasajeros

Las siguientes sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Viajeros / Turismo en Vehículo de Transporte, regular o contratado, serían de ejecución, con las previas particularidades de adecuación detallada que en cada caso correspondan, en el Complejo Fronterizo Los Horcones (Argentina – ACI Viajeros – País Entrada País Sede) y en el Complejo Fronterizo Los Libertadores (Chile – ACI Viajeros – País Entrada País Sede), respectivamente.

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

También, en aplicación de lo comentado en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.2.2. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” a pie (eje espacial).

Es decir que se instrumentarán Áreas de Estacionamiento de ómnibus o de otros Vehículos de Transporte de Pasajeros, dado que las existentes presentan tal estado de insuficiencia y/o precariedad que hace poco posible el mejoramiento de las condiciones de servicio a partir de lo limitado de la infraestructura existente.

Eso implica también la existencia de dos áreas, unitarias y diferenciadas, para la atención de este tipo de Usuarios: el Área Especializada Pasajeros para la atención de Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos y el Área Especializada Equipajes para la Revisión de Equipajes.

En cada una de las denominadas Áreas Especializadas anteriores, estarán instaladas todos los pares de instituciones delegadas especializadas involucradas, según los controles a realizar, de ambos Países Limítrofes.

A modo de ejemplo u orientación, se sugiere, para el Área Especializada Pasajeros (Atención Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos) que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario (si correspondiera alguna actuación o declaración sobre personas); (3) control de transporte (para que los conductores realicen su trámite por el vehículo de transporte de pasajeros) y (4) control aduanero (si correspondiera alguna actuación o declaración sobre personas y/o vehículos particulares).

También a modo de ejemplo u orientación, se sugiere, para el Área Especializada Equipajes (Revisión de Equipajes) que la secuencia de Unidades o Etapas de Control – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control sanitario y (2) control aduanero.

A las descripciones cualitativas anteriores hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios e Infraestructura Física).

Para ello y como primer actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles del Área Especializada Pasajeros (Atención Pasajeros / Turistas y Conductores de los Vehículos) y de cada uno de los dos controles del Área Especializada Equipajes (Revisión de Equipajes).

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Es decir que, más que cada control específico individual integrante del Proceso de Control de cada país limítrofe, interesa estudiar profundamente el caso del “par binacional combinado de controles específicos individuales afines”, integrante del Proceso de Control binacional.

Serán objetivos propios de esta actividad para el Área Especializada Pasajeros:

- (a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;
- (b) estandarizar máxima de los modos de actuación;
- (c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Pasajeros y Conductores esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;
- (d) “balanceo” de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en esta Área Especializada Pasajeros;
- (e) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada uno y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y
- (f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; escáner biométrico; etc.).

Aquí no será primordial la identificación de Unidades o Etapas de Trabajo por diferenciación del tipo de usuarios repetitivos (por ejemplo Pasajeros Adultos con respecto a Pasajeros que acompañan Menores a su cargo o responsabilidad) porque los tiempos diferenciales de tales atenciones se regulan como variaciones en los tiempos de espera de los Pasajeros / Conductores subsiguientes, en el orden de atención (cola de espera).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los cuatro controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.; todo inspirado en los ya enunciados

Objetivos Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

Serán objetivos propios de esta actividad de Estudio del Trabajo pero aplicada al Área Especializada Equipajes:

- (a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;
- (b) estandarizar a su máxima expresión los modos de actuación;
- (c) normalización o estandarización de los Tiempos Tecnomanales de Revisión de Equipajes (tanto de Bodega como de Cabina) esperables en ambas Unidades o Etapas del Proceso de Control (sanitario y aduanero) y/o diseño del concepto de “estación única” para la ejecución de actividades de campo simultáneamente por ambas anteriores, ubicadas en esta Área Especializada Equipajes;
- (d) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada una y ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y
- (e) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital; balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; carros o zorras de transporte de bultos desde el ómnibus o vehículo hasta la zona de inspección y retorno al anterior, etc.).

Para lograr la estandarización deseada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre los dos controles anteriores; innovaciones de Procedimiento; etc.; todo inspirado en los **Objetivos Generales** (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

A partir de las determinaciones anteriores para cada Área Especializada (Pasajeros y Equipajes), podrán diseñarse físicamente las mismas y donde se ubicarán los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles a realizar, las zonas de espera para personas y de depósito transitorio de bultos (equipajes de bodega y de cabina) y zonas de circulación para personas y traslado de bultos.

Deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) pueda ser *bidireccional*, es decir que puedan invertirse la circulación para atender Pasajeros o revisar Equipajes según la demanda instantánea en el sentido de circulación de Viajeros / Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros, regular u ocasional contratado.

Paradójicamente, este comentario anterior pese a su importancia, puede ser calificado, al mismo tiempo, de accesorio.

Accesorio porque en la medida que se trabaje con Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, el momento de ocurrencia de la demanda crítica en uno u otro sentido de circulación afectará a distintos ACI y no a ambas simultáneamente. Sin embargo, en previsión al cronograma de obras civiles y de instalaciones a realizar - seguramente complejo - y a las restricciones meteorológicas invernales habituales; resulte conveniente pensar que ambas Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros y Turismo puedan, alternativamente y por excepción, operar en la modalidad Cabecera Única; tal como se explicara en el numeral anterior para el caso de Pasajeros en Vehículo Particular.

Además también este tipo de Usuario es quizá el más sensible a circular mayoritariamente en un sentido dado en determinado momento e invertir el sentido mayoritario de circulación en otro momento (estacionalidades de Fiestas de Fin de Año, fines de semana “largos”; período de vacaciones anuales; eventos especiales; etc.); a lo que debe sumarse la posible concentración horaria de circulación de Vehículos de Transporte de Pasajeros Regulares (Ómnibus), esto fundamentado en comprensibles y lógicas razones de competencia comercial y en el tiempo promedio insumido para el trayecto entre ambas cabeceras más frecuentes (Mendoza en Argentina y Santiago o Valparaíso en Chile).

Es decir que, excepto en época de baja demanda total, los flujos en ambos sentidos de circulación no están equilibrados y el principio de ‘racionalidad de los recursos y de las inversiones sustenta la idea de diseñar las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para que puedan trabajar indistintamente del sentido de circulación.

Las dimensiones de las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) necesarias, será consecuencia, como se estableciera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.2. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” a pie:

- (i) Frecuencia y dispersión de arribo de usuarios y
- (ii) Tiempos de atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

- (iii) Extensión de las colas y de los tiempos de espera tolerables, para los usuarios (Pasajeros).
- (iv) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar.

Ya en el nivel de sugerencias prácticas surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es el más extenso en tiempo de los controles específicos sobre Pasajeros.

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de las personas a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismo sean compartidos por ambas instituciones delegadas afines, para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad

que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

Apoyando las reflexiones del párrafo anterior a favor de la simplificación operativa, debe propenderse - cuando no hacerse obligatorio tras un plazo prudencial de adecuación - que todas las empresas de Transporte de Pasajeros Regular deban presentar la Lista Electrónica de Pasajeros en forma anticipada al arribo del medio de transporte al respectivo Área de Control Integrado (ACI).

Dicha presentación de la Lista Electrónica de Pasajeros se hará ante el Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Salida el cual, sin más, deberá transmitirla al Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Entrada.

De ese modo se podrán anticipar tareas de control selectivo sobre restricciones de salida o entrada de personas y se evitará la digitación, al menos, de un conjunto mínimo de datos de identidad de las personas, solo retará verificar la correspondencia de datos entre esta Lista Electrónica y lo establecido en los propios documentos personales que porten las personas.

Para los operadores de Vehículos de Transporte de Pasajeros Contratados, o no Regulares, se deberá evaluar la razonabilidad y factibilidad de aplicar similar exigencia operativa; aunque tratándose de profesionales de la actividad turística y/o de transporte se adelanta opinión favorable a extender también a ellos la obligatoriedad de cumplir con la misma norma; aunque quizá con un período de adecuación previa más extenso.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes (tanto de bodega como de cabina) y cabinas de vehículos.

En ese caso, debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (1) inspección de control sanitario y del (2) inspección de control aduanero, ambos sitios en el Área Especializada Equipajes.

Ello simultáneamente con la ejecución – por parte de los Pasajeros / Turistas y Conductores - de la tramitología de los (1) control migratorio, (2) control sanitario (si correspondiere), (3) control de transporte y (4) control aduanero (si correspondiere), en el Área Especializada Pasajeros.

Es decir que esta simultaneidad anterior, implica la revisión “por única vez del equipaje y cabina”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o ambas Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; carros o zorras de transporte de bultos desde el ómnibus o vehículo hasta la zona de inspección y retorno al anterior, etc.).

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se

obtengan a partir del uso de tales elementos, entre ambas instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delegadas especializadas afines de ambos Países Limítrofes.

En consistencia con la innovación de la Lista Electrónica de Pasajeros previa al arribo del medio de transporte al área de Control Integrado (ACI) y en línea con las reflexiones por una simplificación operativa, debe propenderse - cuando no hacerse obligatorio tras un plazo prudencial de adecuación - que todos las empresas de Transporte de Pasajeros Regular deban presentar, anticipadamente al arribo del medio de transporte a la respectiva ACI y asociado con la Lista Electrónica de Pasajeros, la Identificación Electrónica de todos los Equipajes de Bodega (por ejemplo: etiqueta de Código de Barras similar a la utilizado universalmente por compañías de transporte aéreo en aeropuertos).

Dicha presentación anterior, por ser paralela a la de la Lista Electrónica de Pasajeros, tendrá lugar ante el Organismo o Servicio de Control Migratorio del País Salida el cual, sin más, deberá transmitir – ese subconjunto del archivo de información – a los Organismos y Servicios de Control Sanitario y Aduanero del País Salida y del País Entrada.

De ese modo se podrán anticipar tareas de control selectivo sobre antecedentes o parámetros de riesgo sanitario/aduanero de las personas titulares de esos Equipajes de Bodega.

Será ventaja adicional, de contarse con este sistema de identificación de bultos de Equipaje de Bodega, una disminución en la frecuencia de casos de abandono de bultos observados y/o de las demoras incurridas en identificar y ubicar a la persona responsable de un bulto observado para las posteriores actuaciones o inspecciones que correspondiere realizar y respecto sus consecuentes acciones compensatorias, correctivas o de sanción a que diese lugar la normativa vigente de cada País Limítrofe.

Para los operadores de Vehículos de Transporte de Pasajeros Contratados, se estima inicialmente como no aplicable la exigencia de Identificación Electrónica de todos los Equipajes de Bodega por razones de escala del equipamiento necesario a tal fin.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en párrafos anteriores (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración**, literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas**) con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el del la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

Propuestas de Mejoras de Proceso para Cargas

Las siguientes sugerencias de Mejoras de Proceso de Control a aplicar para Cargas serían de ejecución, con las previas particularidades que en cada caso correspondan, en las futuras Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede que se resuelvan instalar; una vez que se alcancen decisiones políticas a nivel interno de cada uno de los Países Limítrofes y arriben a una acuerdo internacional entre ellos sobre la ubicación o sitio de emplazamiento de tales ACI.

A priori no se vislumbra que, como condición de decisión política, que tales decisiones internas de Argentina y Chile ocurran simultáneamente como para que un país – el que tomó la decisión en primera instancia – demore la concreción de su Proyecto Área de Control Integrado (ACI) Cargas; esperando conocer la decisión del otro país.

En este tema, el Grupo Consultor ha percibido una fuerte coincidencia en casi todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes, de que la situación actual en la que opera el modo Cargas en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor es prácticamente insostenible desde lo técnico y claramente indefendible su continuidad sin cambios, desde lo social y político.

Pero he aquí la necesidad de definir, previamente, el alcance de tales Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede a instalar en ambos Países Limítrofes, desde el punto de vista de las capacidades operativas y resolutorias del (2) control sanitario y del (4) control aduanero sobre las mercancías que se transportan y somete a sus respectivos controles específicos.

La teoría y prácticas aduaneras definen dos tipos de emplazamientos o puntos de control aduanero, según sus capacidades operativas y resolutorias sobre el Usuario Cargas, lo que en definitiva devienen de la variedad de “régimenes y subrégimenes aduaneros” que esos emplazamientos o puntos de control aduanero están facultados a administrar.

Esta caracterización aduanera permite clasificar a los emplazamientos o puestos de control aduanero en los Pasos de Frontera Terrestre en (a) Aduanas “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada” y (b) Aduanas “de Despacho” o “Puerto Seco” o “ Puerto Terrestre” respectivamente, según entonces sean esas facultades operativas y resolutorias delegadas en esas dependencias por la máxima Autoridad Institucional y obviamente, la variedad y magnitud de recursos asignados para el cumplimiento de esos cometidos diferenciados.

Así se describirá como:

- (a) Aduana “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada” a la dependencia aduanera de frontera con capacidades operativas y resolutorias delegadas solamente para control aduanero documental somero de la operación aduanero, es decir sobre aspectos formales de completitud y coherencia de dato básicos (por ejemplo: peso del camión y de la mercancía a bordo; precintos; consistencia de documentación de transporte y declaración aduanera, etc.).

Si las actividades del Proceso de Control realizadas dieran como conclusión “Control Aprobado”, esta Aduana “de Tránsito” dará continuidad al flujo de circulación de Camión y Mercancía a Bordo hasta otra Aduana destino, de despacho o de salida del territorio nacional.

Con las simplificaciones del caso, se aplica también similar criterio a los Camiones Vacíos o Camiones en Lastre.

A su vez, todo lo anterior, se ejecutará en obvia coordinación con el (1) control migratorio sobre el Conductor del Camión; (2) control sanitario documental de la Mercancía a Bordo; (3) control de transporte sobre el Camión mismo y (4) control aduanero documental sobre el Camión y sobre la Mercancía a Bordo.

Esto recién descrito sin desmedro de las permanentes facultades del (2) inspecciones de control sanitario y del (4) inspecciones de control aduanero, sobre equipaje y enseres del Conductor y en la cabina y compartimentos cerrados del Camión.

- (b) Aduana “de Despacho” o “Puerto Seco” o “Puerto Terrestre” a la dependencia aduanera de frontera con capacidades operativas y resolutivas delegadas que, adicionalmente a las asignadas a las anteriores Aduana “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada”, agrega capacidades operativas y resolutivas del control aduanero físico o de despacho de la operación aduanero.

Esas nuevas capacidades referirán sobre contenidos técnicos de la documentación presentada (por ejemplo: correspondencia entre la mercancía transportada y la descrita en documentación comercial; clasificación y codificación arancelaria declarada según descripción anterior; correspondencia entre Certificados presentados (origen preferencial u origen no preferencial, exoneraciones o suspensión de tributos subjetivas, exoneración o suspensión de tributos objetivas, etc.) y regímenes arancelarios declarados; correspondencia entre Certificados presentados y normas técnicas para-tributarias aplicables en ocasión de la importación ó exportación de las mercancías; etc.).

Si las actividades del Proceso de Control realizado dieran como resultado “Control Aprobado”, no solo darán continuidad al flujo de circulación de Camión y Mercancía a Bordo sino que darán visto favorable al despacho o libramiento o desaduanamiento de tales mercancías para la libre disponibilidad comercial de las mismas por parte del importador.

Con las particularidades del caso, se aplica también similar criterio a las Mercancías a Granel, a las Mercancías Peligrosas, etc.

A su vez, todo lo anterior, se ejecutará en obvia coordinación con (2) inspecciones de control sanitario y con (4) inspecciones de control aduanero de la Mercancía a Bordo del camión; en consonancia con las Unidades de Gestión de Riesgo que cada institución delegada especializada tenga instalada e integrada, a su respectivo Proceso de Control.

Repetimos que la adición de capacidades operativas y resolutivas delegadas descritas en los dos literales anteriores para dependencia aduaneras ubicadas en los propios Pasos de Frontera, solamente es aplicable – facultativamente - por la máxima autoridad institucional aduanera.

Podría decirse, en consecuencia y siguiendo la misma línea de razonamiento, que tal adición pierde sentido lógico en las denominadas “aduanas interiores”.

Ahora bien, sin perjuicio de las características finales que cada País Limítrofe decida sobre la caracterización de su Área de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede a instalar; para al alcance de la modernización del Sistema Fronterizo Cristo Redentor nos estaremos refiriendo que tales Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera satisfagan, como mínimo, los requisitos mencionados para las (a) Aduana “de Tránsito” o “de Paso” o “Avanzada”.

Es probable que, según la ubicación o sitio de emplazamiento del ACI Cargas en Argentina, éste pueda agregar características de Aduana “de Despacho” o “Puerto Seco” o “Puerto Terrestre”.

Contrariamente, en Chile no agregará otras capacidades que las necesarias para la tipología (a) mencionada, pues la Aduana “de Despacho” será el nuevo Puerto Seco Los Andes / Chile cuya licitación ya fue adjudicada y se encuentra próximo el comienzo de su construcción, ubicándose en las afueras del municipio homónimo.

En aplicación a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará – en general - la variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial); es decir infraestructuras y modos de actuación – léase Procedimientos y Sistemas de Información - sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento ante incidencias especiales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

En cuanto al otro criterio organizacional, se ratifica que de acuerdo a lo descrito en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos alternativos de Control en un Paso de Frontera**, se aplicará la variante B.4.1.2 Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal).

Es decir que se formarán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

En consecuencia, frente a la combinación de los dos párrafos anteriores, tenemos la opción variante B.4.2.1. Seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce (eje espacial) más variante B.4.1.2. Ejecución de los Procesos de Control “específicos” por afinidad técnica (eje temporal); habrá dos matices diferentes respecto de una zona de estacionamiento adicional a las sendas o carriles o andenes necesarios y característicos de este tipo de ACI.

Así por ejemplo; para Camiones de Carga Vacíos o Camiones en Lastre, se diseñarán e instrumentarán sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios sin parqueo obligatorio y solo con áreas de estacionamiento, ante incidencias especiales o excepcionales, detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control.

A lo largo de esas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, se distribuirán Unidades o Etapas de Control con presencia de funcionarios técnicos de ambas instituciones delegadas afines, quienes actuarán en su secuencia País Salida – País de Entrada prevista, o en inmediatez secuencial, cuando así fuera posible.

ero el otro ejemplo claramente diferenciado de lo anterior, es que para Camiones con Carga, el área de estacionamiento ya no solo será de uso “ante incidencias especiales o excepcionales detectadas u ocurridas durante la ejecución del Proceso de Control”; sino que la necesidad de parqueo lo será en forma habitual o normal, cuando por aplicación de antecedentes u otros parámetros de riesgo, alguno o varios de los Organismos y/o Servicios de Control de los Países Limitrofes, resuelva ejecutar inspecciones detalladas sobre el Vehículo y/o sobre su Carga a Bordo.

Volviendo a ciertos conceptos explicados en este mismo capítulo, bajo el título **Propuestas de Mejoras de Proceso para Viajeros en Vehículo Particular**, se sugiere que la secuencia de Unidades o Etapas de Control a lo largo de la senada o carril o anden de Atención a Usuarios – agrupando pares de instituciones delegadas afines - sea: (1) control migratorio; (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental.

Ahora como entonces, a la descripción cualitativa anterior hay que agregarle la expresión cuantitativa de la dimensión de los recursos necesarios (Factor Humano, Equipos Varios e Infraestructura Física).

Nuevamente y como primera actividad indispensable deberá hacerse, por aplicación de Técnicas de Estudio del Trabajo, una descripción y racionalización exhaustiva del Procedimiento de cada uno de los cuatro controles del ante precedente párrafo.

Además esta actividad deberá tener característica de binacional, es decir realizada con participación protagónica de técnicos de ambas instituciones delegadas afines involucradas.

Pero este enunciado anterior – repetido por demás – **no tendrá oportunidad alguna de prosperar exitosamente si ambos Países Limítrofes no resuelven un radical cambio de Procedimientos; es decir que estamos frente a un desafío que será clave para factibilizar todo lo enunciado anteriormente para el modo Cargas.**

Ese cambio radical y condición indispensable para adoptar el modelo de Proceso de Control que se sugiere, conlleva a que toda la información requerida por los Organismos y Servicios de Control deberá estar disponible, en formato electrónico, antes de la llegada del medio de transporte al Área de Control Integrado (ACI) Cargas de que se trate.

Además en este punto, las asimetrías observadas en la operativa de campo actual y derivadas de las diferencias entre Procedimientos aduaneros argentino y chileno, son notorias.

En Argentina, está establecido la figura de un auxiliar de la Función Pública cual es el Agente de Transporte Aduanero (ATA) quien recibe, de manos del conductor del camión, la documentación sobre soporte papel e ingresa el formulario Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) o mejor dicho, un subconjunto de los datos de estos documentos y a los que suma otros no contemplados en el formulario anterior; en la Base de Datos del Sistema Informático María (SIM), propiedad de la Dirección General de Aduanas (Argentina).

En cambio en Chile, el Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) es recibido, en sus ocho copias sobre formato papel, por funcionarios técnicos del Servicio Nacional de Aduanas (Chile), quienes dejan constancia por escrito de sus actuaciones sobre las mismas vías papel del formulario y ratifican, con su sello y firma, la intervención documental realizada.

Ello, sin perjuicio de que un subconjunto de datos del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) es posteriormente digitado e ingresado al sistema informático propiedad del Servicio Nacional de Aduanas (Chile).

Es decir que bajo cualesquiera de ambos Procedimientos vigentes, el parqueo o estacionamiento del Camión es inexorable y la formación de “colas de espera” por parte de los Usuarios (Conductores de Camiones) resulta inevitable ante las Estaciones de Trabajo de las instituciones delegadas especializadas.

En Argentina, el parqueo y la “cola de espera” se deben principalmente a la necesidad de dirigirse a la oficina del Agente de Transporte Aduanero (ATA) para que éste ingrese la información al SIM y solo entonces el Conductor del Camión puede dirigirse al área aduanera donde se inicia la tramitología ante las sucesivas Unidades o Etapas de Control.

En Chile, el parqueo y la “cola de espera” se deben principalmente a la necesidad de entregar la documentación que porta el Conductor del Camión (entre ella y muy principalmente el MIC/DTA), al funcionario técnico actuante y aguardar el inicio y conclusión a toda su tarea de control.

No es tampoco alternativa buscada o deseada, desconocer la personería jurídica que tiene reconocida el Agente de Transporte Aduanero (ATA), ni menoscabarla.

Sí modificar sustancialmente el Procedimiento aplicado para que no sea indispensable la presencia física del Agente de Transporte Aduanero (ATA) en el Área de Control Integrado (ACI) Cargas ni, que por el contrario, su presencia se constituya en la primera detención obligada de los Conductores de Camiones a medida ingresan a la Argentina.

En Chile se debe dejar en manos y responsabilidad del sector privado de empresarios del Transporte Internacional de Cargas por Carretera, el disponer de la información técnica particularizada de su vehículo y de su operación de transporte, en la forma que el Estado - a través de las instituciones delegadas especializadas - lo disponga.

Además en Chile, el Grupo Consultor ha tomado conocimiento que esta operativa está siendo contemplada en el futuro Módulo de Manifiestos, actualmente en período de ajuste, comprobación y prueba, por el Sistema Informático ISIDORA propiedad del Servicio Nacional de Aduanas / Chile.

Otro punto de vista que puede agregarse a toda esta circunstancia fáctica observada es que, si bien puede criticarse al Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), por cierta “insuficiencia” o “desactualización de la información contenida”, el mismo es expresión documental formal del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT) (1984), suscripto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por lo tanto este Acuerdo tiene más de veinte años de vigencia, por lo tanto es de conocimiento y de uso permanente por parte de toda la comunidad administrativa, operativa y profesional de la actividad del transporte internacional terrestre de cargas en sus países signatarios.

Desde esta óptica, desaprovechar al MIC/DTA pese a las críticas a las que sea pasible; sería desconocer la valiosa inversión en aprendizaje, conocimiento cotidiano y experiencia acumulada adquiridas a través del ATIT.

Más aún, se podría analizar hasta como más sencillo y/o con menores riesgo de rechazo, la actualización del actual Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), que la creación de un soporte de información sustitutivo. Más aún, transformar al MIC/DTA desde el actual formato en papel a un formato electrónico estandarizado de declaración y presentación obligatoria previa a la llegada del medio de transporte al Paso de Frontera, es crear el ámbito del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA) dinámico, evolutivo y por ende, perdurable.

Explicitadas que fueran todas las argumentaciones necesarias a impulsar la modernización operativa del Manifiesto Internacional de Carga – Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), regresamos a la actividad técnica, con presencia binacional, por parte de expertos en Estudio del Trabajo.

Serán los objetivos de este estudio:

- (a) procurar la eliminación de tareas comunes o repetidas para ambas instituciones delegadas en un par binacional afín;
- (b) estandarizar máxima de los modos de actuación;
- (c) normalización o estandarización de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en cada Unidad o Etapa del Proceso de Control;
- (d) “balanceo” de los Tiempos de Atención a Usuarios esperables en las sucesivas Unidades o Etapas de Control ubicadas en una misma senda o carril o andén de Atención a Usuarios;
- (e) identificación, por diferenciación, de tipos de usuarios repetitivos (por ejemplo Camiones de Cargas Vacíos o Camiones en Lastre con respecto a Camiones Cargados). A su vez entre estos segundos camiones, pueden diferenciarse los cargados con Mercancías a Granel, de los cargados con Mercancías Discretas o los cargados con Mercancías Peligrosas;
- (f) identificación y cálculo de requerimientos de elementos de trabajo generales de cada uno y todas las Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: puestos de trabajo informáticos; estaciones de trabajo; etc.) y
- (g) identificación y cálculo de requerimientos de elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital para placas matrícula o patente de vehículos tractor y remolque o para identificación de contenedores; escaner biométrico; báscula y balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; plataformas elevadas para inspección superior; etc.).

Par lograr la estandarización buscada que se mencionara sucintamente en el párrafo anterior; se podrán proponer combinaciones de actividades entre (1) control migratorio; (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental; es decir innovaciones de Procedimiento; etc.); todo inspirado en los Objetivos

Generales (ver capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Observaciones de la Actualidad**).

Como se dijera anteriormente para Pasajeros en Vehículo Particular, a partir de las determinaciones anteriores, se diseñarán físicamente las denominadas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, con dos o tres Estaciones de Trabajo principales (léase Casillas), donde se ubicarán los pares de instituciones especializadas afines para cada uno de los controles a realizar.

Deberá considerarse que el sentido de circulación a través de esas sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios sea *bidireccional*, es decir que pueda invertirse el orden de instalación instantánea de las Unidades o Etapas de Control, pero ello solo desde una lógica de usos eventuales alternativos por excepción.

Es que el Usuario Cargas no está sujeto a estacionalidades o “zafras” de circulación destacables, sino que sus demandas instantáneas dependen más de los ciclos de cierres y habilitaciones alternadas de la Ruta Internacional que da acceso al Túnel Internacional del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; claro está, derivado de las alternancias climáticas del ciclo invernal en la alta montaña.

Como ya se dijera también anteriormente para los Usuarios Viajeros / Turistas en Vehículo Particular, la cantidad de sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios necesarias, será consecuencia, como se definiera en el capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Desarrollos Alternativos de Control en un Paso de Frontera**, literal B.4.2.1. seguimiento de los Procesos de Control “específicos” desde el Vehículo que lo transporta y/o al cual conduce:

- (i) Frecuencia y dispersión de arribo de usuarios y
- (ii) Tiempos de Atención necesario para cada control específico e individual de cada Proceso de Control nacional

A ellas se agregarían las siguientes otras condiciones a tener en cuenta:

- (iii) Identificación de tipos de usuarios diferentes entre sí,
- (iv) Determinación de la extensión temporal de las colas y de los tiempos de espera para los usuarios y posibilidades de sitio para administrar tales colas de camiones según el emplazamiento del Área de Control Integrado (ACI) Cargas y
- (v) Proyección de evolución de demanda en la vida útil del Proyecto que se pretenda materializar, la cual ha tenido un crecimiento explosivo durante toda la última década y, en particular, en el último quinquenio.

En el nivel de otras sugerencias prácticas, además de lo largamente comentado a favor de la modernización, léase informatización obligatoria del Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA), surgidas al influjo de las observaciones de campo realizadas por el Grupo Consultor, se estima que el denominado (1) control migratorio es característicamente extenso.

Es así que deben extremarse los esfuerzos de racionalización binacional del Procedimiento para limitar al máximo el Tiempo de Atención de esta Unidad o Etapa de Control, por

ejemplo procurando que la captura por digitación de los datos de los Conductores de Camiones, a partir de sus respectivos documentos de identidad reconocidos, se haga una sola vez y los mismos sean compartidos por ambas instituciones delegadas afines, para que éstas hagan sus respectivos controles internos y para que - con los niveles de reserva y/o confidencialidad que fuera del caso - resuelvan en inmediatez secuencial País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación.

También es de alta incidencia relativa, el tiempo de inspección física que hace el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Chile) de los equipajes, de las cabinas y de los compartimentos cerrados de los camiones.

En ese caso debe evaluarse la factibilidad y conveniencia de la simultaneidad de estas actividades del (2) control sanitario y del (4) control aduanero; con la ejecución de la tramitología de los (2) control sanitario documental; (3) control de transporte documental y (4) control aduanero documental.

Esta simultaneidad anterior implica revisar “por única vez del equipaje, cabina y demás compartimentos cerrados”, compartiendo ambos controles (sanitario y aduanero) el modo y momento de ejecución de dicha revisión y, a lo interno, con participación simultánea del par de instituciones delegadas afines.

Esa coordinación del modo y momento de ejecución de las inspecciones sanitaria y aduanera, deberá hacerse extensiva a la utilización de los anteriormente mencionados como elementos específicos propios de una o varias Unidades o Etapas de Trabajo (por ejemplo: cámara digital para placas matrícula o patente de vehículos tractor y de remolque o para identificación de contenedores; escáner biométrico; báscula y balanza; herramientas e instrumentos manuales y equipos complejos para inspección no intrusiva; recipientes; plataformas elevadas para inspección superior; etc.).

Además en las sendas o carriles o andenes de Atención a Usuarios, se deberá diferenciar aquellos aptos para la atención de Camiones con Mercancías Peligrosas, en los cuales deberá disponerse, adicionalmente, de elementos especializados para la prevención y combate de siniestros; incendios, derrames; etc.

Cuando el uso compartido de esos elementos de trabajo no sea aconsejable por razones de responsabilidad operativa o de titularidad patrimonial; por lo menos se propenderá a compartir el resultado obtenido como conclusión de las observaciones y/o mediciones que se obtengan a partir del uso de tales elementos, entre todas las instituciones delegadas especializadas involucradas y, sobre todo, por el par de instituciones delegadas especializadas afines, de ambos Países Limítrofes.

No debe confundirse la simultaneidad de algunas tareas de campo mencionadas en párrafos anteriores (ver capítulo **Sobre las Áreas de Control Integrado**, título **Clasificación de las Áreas de Control Integrado (ACI)**, subtítulo **Clasificación de las Áreas de Control Integrado por grado de integración**, literal C.2.3.3. **Inmediatez secuencial entre Actuaciones Técnicas**) con la natural cadencia de resoluciones sobre las etapas del Proceso de Control pues a lo interno de cada par de instituciones delegadas afines - constitutivas de una Unidad o Etapa de Control dada – éstas resolverán en orden País de Salida – País de Entrada, sobre la continuidad o no del flujo de circulación; particularmente cuando la resolución sea de control aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (i)).

Esto tiene su necesario destaque conceptual, porque en los casos de que la resolución sea control rechazado o control no aprobado (ver capítulo **Sobre el Proceso de Control**, título **Consecuencias del Control**, literal (ii)); el pronunciamiento será el de la institución delegada especializada del País de Salida (en la mayoría de las ocasiones) impidiendo la salida del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga) o el de la institución delegada especializada del País de Entrada (las menos de las veces) no permitiendo la entrada del Usuario (Viajero, Vehículo, Carga); pero nunca habrá dos pronunciamientos negativos simultáneos en mérito a la definición de la normativa jurídica o reglamentaria a aplicar, a su consecuencia, en el caso.

Propuestas de Mejoras en Infraestructura

Como se dijera al comienzo de este mismo capítulo **Propuestas de Mejoras en Procesos de Control**, las mismas se expondrían en un orden determinado recomendado a partir del capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal (D), extendido a todas las Áreas de Control Integrado, el cual dice:

Toda alternativa de reubicaciones de algunos de los Procesos de Control físico actuales y/o de establecimiento de Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas en un Paso de Frontera Terrestre, deben contemplar en forma indisoluble e interrelacionada, lo relativo a la siguiente ecuación general:

Proceso + Modelo de Operación + Infraestructura

Donde el Modelo tiene en cuenta la definición de Proceso a seguir y la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido. Sin embargo, en el particular entorno del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, dadas las características rigurosas del sitio, se adaptaría la fórmula general a la variante:

Proceso + Infraestructura + Recursos para Operación

En este caso, u otros similares de alta rigidez de entorno, la forma de ejecutar la Operación según el Proceso definido, está condicionada por las Infraestructura disponibles o posibles de disponer.

Habiendo presentado y comentado las sugerencias sobre Mejoras de Procesos propiamente dichas, es decir sugerencias que se reflejarán en los respectivos Procedimientos de las instituciones delegadas especializadas, se está en mejor posición para describir las mejoras, modificaciones o construcciones de obras de infraestructuras físicas – necesarias y suficientes – para el adecuado funcionamiento del Sistema Fronterizo Cristo Redentor; en el

entendido que las sugerencias de Mejora en Proceso de Control serán paulatinamente incorporadas por las instituciones delegadas de ambos países limítrofes.

Antes de desarrollar este punto de Mejoras en Infraestructura podemos decir, como resumen, que las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera – País Entrada País Sede (Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile) están ya operativas y su aceptación consolidada en el ánimo de Usuarios Externos e Internos (Viajeros / Turismo en Vehículo Particular o en Vehículo de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado) y Funcionarios de las instituciones delegadas especializadas involucradas en el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, respectivamente).

Además, estas Áreas e Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo Doble Cabecera seguirán operando en sus mismos ubicaciones o sitios de emplazamiento actual.

Por lo tanto, tanto en el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina como en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, se deberán proyectar y ejecutar modificaciones sobre las infraestructuras físicas e instalaciones existentes y diseñar, proyectar y ejecutar otras obras complementarias que se acuerde como necesarias y/o convenientes a ser construídas.

También como resumen podemos decir que las Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera – País Entrada País Sede son proyectos nuevos en ubicaciones o sitios de emplazamiento a decidir, conjuntamente, por las administraciones y cancillerías de los países limítrofes.

Con alta probabilidad asociada, en Argentina el ACI Cargas se instale en Uspallata en la modalidad de Aduana “de Tránsito” ó Aduana “de Paso”, sin dejar por ello recomendar que incorporara las capacidades adicionales para constituirse en una Aduana “de Despacho” o “Puerto Seco” o “Puerto Terrestre”, sustitutivo total o parcialmente de las actuales instalaciones del Puerto Seco Mendoza / Argentina.

A esta ubicación se arribó durante la sesión de trabajo entre el Grupo Consultor y las Coordinaciones Nacionales de IIRSA de Argentina y de Chile, oportunidad en la cual la representación de la Provincia de Mendoza desestimara fuertemente la ubicación del ACI Cargas en el paraje Estación Las Leñas, mucho más cercano al límite internacional, por razones de sitio.

Con alta probabilidad asociada, en Chile el ACI Cargas se instale en Guardia Vieja o alternativamente en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, pero sin sobrepasar las capacidades delegadas para ser únicamente una Aduana “de Tránsito” o Aduana “de Paso” o “Avanzada de Aduana”

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Horcones/Argentina

Las principales sugerencias para el mejoramiento de la infraestructura física e instalaciones del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, son:

- (1) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(H)** que dice:

Dadas ciertas condiciones de “incertidumbre geológica” para el sitio de emplazamiento del Los Horcones / Argentina y en aplicación del criterio conservador de minimización de inversiones, se mantiene allí el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo entrante a la Argentina solamente; so pena de no aprovechamiento de esta infraestructura física existente en su máxima potencialidad locativa.

Deberán realizarse estudios geotécnicos que tiendan a dilucidar el riesgo de sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina; incluyendo en lo anterior la culminación de los estudios geológicos que viene realizando SEGEMAR de la porción argentina del corredor del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Los mismos refieren a determinar las características geológicas de la “morena” (de flujo o estacionaria) sobre la que se asienta el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina y las consecuentes capacidades de sus basamentos para soportar las modificaciones de las infraestructuras físicas existentes y la construcción de las obras complementarias necesarias.

- (2) Conceptualizar zonas, separadas entre sí, para los emplazamientos del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo Particular y del ACI Viajeros/Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado)

Dentro el concepto del ACI Viajeros/ Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), se diferenciarán dos zonas; la una para atención de Usuarios Pasajeros y Conductores (denominada Área Especializada Pasajeros y la otra zona para atención de la Revisión de Bultos (Equipaje) (denominada Área Especializada Equipajes.

- (3) Se tomará la playa de estacionamiento existente, con pavimento de hormigón, para desarrollar ambas Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros.

- (4) Se procurará rediseñar y mejorar los accesos desde la Ruta Nacional No. 7 al Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, tanto a la entrada como a la salida del mismo. Ocurre que este edificio está construído de la mano contraria a la del flujo de circulación vehicular entrante a Argentina. En consecuencia, en ambos sentidos de circulación, los vehículos entrantes y salientes del Complejo Fronterizo deben cruzar la senda de circulación en sentido contrario al propio.

Ello tiene particular importancia porque ambos cruces ocurren en condiciones desfavorables del trazado de la ruta internacional (combinación de curvas y pronunciadas pendientes) y de visibilidad. Esto es así porque:

- (i) Para vehículos que circulan en sentido Este – Oeste, cruzan el Puente sobre el Río Horcones / Argentina y entran a una curva ascendente del camino y a su término, cruzan por delante, los vehículos salientes del Complejo Fronterizo.
 - (ii) Para vehículos que circulan en sentido Oeste – Este, vienen por detrás de un cerro que oculta la fachada occidental del Complejo Fronterizo y entran a una curva “cerrada” y descendente del camino y a su término, cruzan por delante, los vehículos entrantes al Complejo Fronterizo.
- (5) Diseñar modelo físico y lógico de las sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular reversibles o bidireccionales en lo posible, con hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y con todos sus requerimientos - generales y especiales - para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, etc.
- (6) Diseñar modelo físico y lógico de las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del numeral (2) anterior.

En el Área Especializada Pasajeros se ubicarán hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y todos sus requerimientos – generales y particulares – para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, con especial énfasis sobre el control migratorio.

Previo al ingreso a esta Área Especializada Pasajeros, el pasajero podrá pasar su Equipaje de Cabina a través de equipos de inspección no invasiva.

Mientras el Pasajero/ Turista realiza la tramitología en esta zona, en el Área Especializada Equipajes se ejecuta la revisión, sanitaria y aduanera, del Equipaje de Bodega a través de equipos de inspección no invasiva.

Cumplida la parte de trámite por las personas, en la misma Área Especializada Pasajeros deberá preverse un espacio de espera y descanso para los Viajeros / Turistas; hasta tanto puedan regresar y ascender a su respectivo Vehículo de Transporte de Pasajeros.

Solo por excepción, un Viajero / Turista podrá ser convocado a desplazarse desde el Área Especializada Pasajeros al Área Especializada Equipajes si su equipaje de bodega - identificado como propio o de su responsabilidad - resultara observado durante la primera revisión sanitario / aduanera.

El Área Especializada Equipajes tendrá espacios numerados de parqueo para los Vehículos de Transporte de Pasajeros, con plataformas laterales a ambos costados del vehículo, para agilizar al máximo la manipulación de los bultos transportados y a ser revisados y posteriormente la carga de éstos, ya revisados.

- (7) Si bien se mencionara en la memoria de actividad general de diseño y adecuación de sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular, es indispensable revisar, o redefinir según correspondiera y para este Complejo Fronterizo, todo lo vinculado a:
- (7.1) Generación y/o suministro de energía eléctrica de un modo altamente confiable;
 - (7.2) ídem con el agua potable y de servicios generales;
 - (7.3) de climatización (calefacción principalmente) de ambientes;
 - (7.4) de evacuación y tratamiento de efluentes de servicios generales, residuos y comisos sanitarios y/o aduaneros;
 - (7.5) de comunicaciones telefónicas y telemáticas que permitan la integración “en tiempo real” permanente de todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes presentes en el ACI.
- (8) Definir las responsabilidades generales por mantenimiento del Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina, así como por la limpieza y prestación de servicios generales, cuando no también por la centralización de otros servicios dispersos (por ejemplo: cocina y comedores; etc.), debiendo en su oportunidad considerarse la opción de su traspaso – en régimen de concesión de obra pública – a inversores u operadores logísticos privados.
- (9) Recalcular las dotaciones de funcionarios necesarias por cada Organismo y Servicio de Control presente en el ACI, para la prestación de actividades de Atención de Viajeros en Vehículo Particular y en las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para la Atención de Viajeros y Revisión de Equipajes, respectivamente.
- Se deberá minimizar a la menor expresión posible, la realización de tareas de control y/o administración y/o de registro de información – o la asignación de áreas para usos vinculados, por ejemplo: archivos - que no contengan implicancia directa e indispensable en las actividades operativas del Área de Control Integrado (ACI) Los Horcones.
- Solamente después de realizados ambos ejercicios anteriores, se definirán los requerimientos de alojamiento y de sus servicios asociados (sanitarios, descanso y esparcimiento); niveles de confort y habitabilidad deseables, etc.
- Sin embargo y a título de comentario preliminar, se estima necesario culminar la construcción de los pabellones de alojamiento previstos en el Proyecto modificado del Complejo Fronterizo, inconclusos a la fecha.
- (10) Definir requerimientos de iluminación y señalización, interna y externa del Área de Control Integrado (ACI) Los Horcones / Argentina, en sus

zonas de parqueo y de circulación de vehículos y/o de circulación de personas, etc.

- (11) Se considera altamente recomendable que haya una razonable simetría conceptual en las soluciones de infraestructura física e instalaciones para las Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo, por posibles complementariedades entre ambos Complejos Fronterizos durante un seguramente complicado cronograma de obras.

Propuestas de Mejoras en Infraestructura en Los Libertadores /Chile

Las principales sugerencias para el mejoramiento de la infraestructura física del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, son:

- (1) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literal **(B)** que dice:

Las restricciones de terreno a lo largo de todo el “corredor” del Sistema Fronterizo Cristo Redentor, hacen inviable la instalación de un Área de Control Integrado (ACI), sea en la modalidad Viajeros / Turismo o sea en la modalidad transporte carretero de Cargas, con integración física total de controles o de Cabecera Única.

Deberán realizarse estudios geotécnicos y de aluviones y/o avalanchas que tiendan a dilucidar el riesgo de sitio de emplazamiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile; incluyendo en lo anterior la toma de conocimiento de los estudios geológicos y de aluviones/avalanchas que se habrían realizado recientemente de la porción chilena del corredor del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

Los mismos refieren a determinar las características de la denominada Planicie de la Calavera hasta su desembocadura en la Curva del Agua y las posibilidades de inclusión, y aprovechamiento, de esta superficie anexándola al Complejo Fronterizo existente.

- (2) Conceptualizar zonas, separadas entre sí, para los emplazamientos del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo Particular y del ACI Viajeros/Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado).

Dentro el concepto del ACI Viajeros/ Turistas en Vehículos de Transporte de Pasajeros (regular u ocasional contratado), se diferenciarán dos zonas; la una para atención de Usuarios Pasajeros y Conductores (denominada Área Especializada Pasajeros y la otra zona para atención de la Revisión de Bultos (Equipaje) (denominada Área Especializada Equipajes (idem numeral (2) para Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

- (3) e tomará la playa de estacionamiento existente, no pavimentada y actualmente utilizada para camiones que salen de Chile y luego entran a

la Argentina, para desarrollar las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) del ACI Viajeros/Turistas en Vehículo de Transporte de Pasajeros (ídem numeral (3) para Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

- (4) Diseñar modelo físico y lógico de las sendas o carriles o andenes de Atención a Pasajeros en Vehículo Particular reversibles o bidireccionales en lo posible, con hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y con todos sus requerimientos - generales y especiales - para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, etc.

Para su implantación, deberá extremarse las posibilidades del nuevo diseño arquitectónico de este Complejo Fronterizo para desalojar todas las actuales oficinas de la Planta Baja y trasladarlas al Primer Nivel, donde hoy están alojamientos de funcionarios.

Con ello se supone puedan instalarse hasta cuatro sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros / Turistas en Vehículo Particular, en los alcances del diseño precedente para los mismos (ídem numeral (5) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

- (5) Diseñar modelo físico y lógico de las Áreas Unificadas 1 y 2 del numeral (2) anterior.

En el Área Especializada Pasajeros se ubicarán hasta cuatro Unidades o Etapas de Control y todos sus requerimientos – generales y particulares – para trabajo de los funcionarios de las respectivas instituciones delegadas especializadas, con especial énfasis del control migratorio.

Previo al ingreso a esta Área Especializada Pasajeros, el pasajero podrá pasar su Equipaje de Cabina a través de equipos de inspección no invasiva.

Mientras el Pasajero/ Turista realiza la tramitología en esta zona, en el Área Especializada Equipajes se ejecuta la revisión, sanitaria y aduanera, del Equipaje de Bodega a través de equipos de inspección no invasiva.

Cumplida la parte de trámite por las personas, en la misma Área Especializada Pasajeros deberá preverse un espacio de espera y descanso para los Pasajeros / Turistas; hasta tanto puedan regresar y ascender a su respectivo Vehículo de Transporte de Pasajeros.

Solo por excepción, un Pasajero/ Turista podrá ser convocado a desplazarse desde el Área Especializada Pasajeros al Área Especializada Equipajes si un equipaje de bodega - identificado como propio o de su responsabilidad - resultara observado durante la primera revisión sanitario / aduanera.

El Área Especializada Equipajes tendrá espacios numerados de parqueo para los Vehículos de Transporte de Pasajeros, con plataformas laterales a ambos costados del vehículo para agilizar al máximo la

manipulación de los bultos transportados y a ser revisados y posteriormente la carga posterior de éstos, ya revisados (ídem numeral (6) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(6) Si bien se mencionara en la memoria de actividad general de diseño y adecuación de sendas o carriles o andenes de Atención a Viajeros en Vehículo Particular, es indispensable revisar, o redefinir según correspondiere y para este Complejo Fronterizo, todo lo vinculado a:

(6.1) Generación y/o suministro de energía eléctrica de un modo altamente confiable;

(6.2) ídem con el agua potable y de servicios generales;

(6.3) de climatización (calefacción principalmente) de ambientes;

(6.4) de evacuación y tratamiento de efluentes de servicios generales, residuos y comisos sanitarios y/o aduaneros;

(6.5) de comunicaciones telefónicas y telemáticas que permitan la integración “en tiempo real” permanente de todos los Organismos y Servicios de Control de ambos Países Limítrofes presentes en el ACI (ídem numeral (7) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

(7) Definir las responsabilidades generales por mantenimiento del Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile, así como por la limpieza y prestación de servicios generales, cuando no también por la centralización de otros servicios dispersos (por ejemplo: cocina y comedores; etc.), debiendo en su oportunidad considerarse la opción de su traspaso – en régimen de concesión de obra pública – a inversores u operadores logísticos privados (ídem numeral (8) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

En este tema sería conveniente conocer, adicionalmente, las decisiones políticas relativas al curso a seguir a partir de la donación de CORFO, a favor del Ministerio del Interior, de una considerable superficie que comprende el “corredor” de la Ruta Internacional, el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile y el acceso occidental al Túnel Internacional del Sistema Fronterizo Cristo Redentor.

(8) Recalcular las dotaciones de funcionarios necesarias para cada Organismo y Servicio de Control presente en el ACI, para la prestación de actividades en las sendas o carriles o andenes de Atención de Viajeros / Turistas en Vehículo Particular y en las Áreas Especializadas (Pasajeros y Equipajes) para la Atención de Viajeros y Revisión de Equipajes, respectivamente.

Se deberá minimizar a la menor expresión posible, la realización de tareas de control y/o administración y/o de registro de información – o la asignación de áreas para tales usos, por ejemplo: archivos - que no

contengan implicancia directa e indispensable en las actividades operativas del Área de Control Integrado (ACI) Los Libertadores / Chile.

Solamente después de realizados ambos ejercicios anteriores, se definirán los requerimientos de alojamiento y de sus servicios asociados (sanitarios, descanso y esparcimiento); niveles de confort y habitabilidad deseables, etc.

Como comentario preliminar, se estima conveniente la adquisición y terminación de construcción - con sus servicios y equipamiento interior completos - del edificio inconcluso de cinco plantas, ubicado inmediatamente antes de la denominada “Barrera Poniente” o “Barrera Caracoles” de este Complejo Fronterizo (similar numeral (9) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).

- (9) Definir requerimientos de iluminación y señalización, interna y externa del Complejo Fronterizo Los Libertadores (Áreas de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turistas en Vehículo Particular y/o en Vehículo de Transporte), en sus zonas de parqueo y de circulación de vehículos y de circulación de personas, etc. (ídem numeral (10) para el Complejo Fronterizo Los Horcones / Argentina).
- (10) Tomando en cuenta lo establecido en el capítulo **Sobre la Aplicación del Proceso de Control**, título **Parámetros o Condiciones de Borde**, literales **(E)** y **(F)** que dicen, respectivamente:

Se reconoce como restricción institucional, la permanencia del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en el Complejo Los Libertadores (Chile), como presencia técnica y emblemática en la defensa del estatus sanitario de Chile; particularmente por el previsible impacto negativo de su afectación eventual en las exportaciones de Frutas Frescas de Calidad a mercados internacionales de alta exigencia.

y

De los literales (A), (B), (C) y (E) anteriores, se deduce que es imperativo desconcentrar Los Libertadores (Chile), por ser la ubicación más crítica de todo el Sistema Fronterizo Cristo Redentor, siendo causas de ello su reducido espacio pero principalmente la acumulación de controles y tramitologías diversas que en él se cumplen por todos la tipología de Usuarios (Viajeros, Vehículos, Cargas).

Teniendo en consideración que el Área de Control Integrado (ACI) Viajeros / Turismo en Vehículo Particular y/o en Vehículo de Transporte Doble cabecera – País Entrada País Sede continuará operando en el lugar, la primera **desconcentración** posible de actividades ocurriría con el desplazamiento de la actual operatoria sobre el Usuario Cargas, lo que argumenta a favor del emplazamiento la instalación de un Área de Control Integrado (ACI) Cargas Cabecera Única, en Argentina o

alternativamente en dos Áreas de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera - País de Entrada País Sede, ubicadas en Uspallata /Argentina (habiéndose descartado por razones de sitio la localización en Las Leñas / Argentina) y en Guardia Vieja / Chile o alternativamente en Los Andes / Chile y solo como última opción - no deseable ni conveniente – se insistiría en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

La creación e instalación de estas ACI eliminaría como mínimo, en este punto, las actividades del Proceso de Control sobre los Camiones Vacíos (Camiones en Lastre) y sobre los Camiones con Carga a Bordo y respectivas tripulaciones, salientes de Chile y entrantes a Argentina.

Sin embargo ello no sería suficiente para “aliviar” la sobrecarga vehicular y de personas trabajando y tramitando en este conflictivo punto y entonces, tomando en consideración lo dicho como **Propuestas de Mejoras de Procesos para Cargas**; en lo referente a (a) Aduana “de Tránsito” o Aduana “de Paso” o “Avanzada” se propone como alternativa intermedia o de “mitad camino entre lo posible y lo deseable y conveniente” y es mantener en el Complejo Fronterizo Los Libertadores, como único componente de las Unidades o Etapas del Proceso de Control del Área de Control Integrado (ACI) Cargas – País Entrada País Sede a instalarse, lo correspondiente al control sanitario en sus capacidades de inspección física de equipajes y enseres de la Tripulación del Camión y de la cabina y compartimentos cerrados del Camión.

Es decir que las capacidades de esta Unidad o Etapa de Control relativas al control sanitario documental se ejecutarían en el ACI Cargas a instalarse en la ubicación o sitio de emplazamiento que se decidiera, y para el cual se ratifica la sugerencia de la localidad de Guardia Vieja y las capacidades relativas al control sanitario físico sobre las mercancías a bordo del Camión, continuarían ejecutándose - como en la actualidad – en el Puerto Seco Los Andes.

Si no llegara a ser viable como ubicación o sitio de emplazamiento Guardia Vieja ni Los Andes ni ninguna otra localidad para el Área de Control Integrado (ACI) Cargas Doble Cabecera - País Entrada País Sede en Chile, este ACI Cargas no podría estar en diferente lugar que en el Complejo Fronterizo Los Libertadores / Chile.

Esto solo será posible después de un severo y exhaustivo replanteo de áreas aprovechables y utilizables a partir de la disponibilidad de los estudios enunciados en el numeral (1) de esta serie.

- (11) Se considera altamente recomendable que haya una razonable simetría conceptual en las soluciones de infraestructura física e instalaciones para las Áreas de Control Integrado (ACI) Pasajeros/Turismo, por posibles complementariedades entre ambos Complejos Fronterizos durante un seguramente complicado cronograma de obras.