

Integración física: alcances de un interés permanente

María Teresa Infante Caffi

Diversas etapas e iniciativas han caracterizado los procesos de integración física entre Chile y Argentina, mostrando una tendencia sostenida a debatir con claridad sus fundamentos y alcances, desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984. La adaptación de objetivos e instrumentos, así como la determinación de prioridades claras, se ve fortalecida por los acuerdos que condujeron a la asociación de Chile con MERCOSUR en 1996. Importantes áreas de potencial interés común—como inversiones en infraestructura, la minería, lagos y recursos hídricos compartidos—constituyen temas de una agenda que está en construcción y que requiere de un escenario político claro y estable.

I. La mirada hacia el pasado y las bases del presente.

Desde los primeros acuerdos chileno-argentinos se incluyen temas vinculados a la integración física, ya sea para abordar las cuestiones del comercio a través de la frontera, como el tránsito para relacionarse con terceros países. La lectura de diversos textos revela un sentido de entendimiento en cuanto a la determinación de principios, aunque su puesta en práctica siguen el curso de las políticas generales y de los grandes temas que caracterizan la relación por más de un siglo.

En el siglo XIX, dos acuerdos fundamentales marcan esta relación. El primero, contenido en el Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación de 1826, disponía que Los artículos de producción, cultivo o fabricación de cada una de las Repúblicas contratantes que se introduzcan o extraigan por los puertos de mar del territorio de la otra, no pagarán más derechos que los que se pagan, o en adelante se pagaren por los mismos artículos, siendo de producción, cultivo o fabricación de la nación más favorecida. La utilización de los puertos del otro país, se

beneficiaba en consecuencia, de las ventajas concedidas por éste a terceros Estados.

Asimismo, el Artículo XI indicaba que Todos los artículos de producción, cultivo o fabricación de las dos Repúblicas contratantes, que se introduzcan por tierra del territorio de la una al territorio de la otra, serán libres de todo derecho; y tanto en su tránsito, como a su exportación a otro país, serán considerados para la imposición de derechos, como si fuesen de producción, cultivo o fabricación del territorio en que se hallen. Junto con consagrar una suerte de frontera abierta, con reglas como el trato nacional y la nación más favorecida, se trataba de configurar un sistema de libre tránsito. No fue llevado a la práctica.

El segundo acuerdo expresado en el Tratado de Paz y Amistad, Comercio y Navegación de 1855, también fue orientado por la reciprocidad en esta materia y la libre concurrencia comercial. El comercio en tránsito por territorio de cada país quedaba exento de todo derecho, salvo el pago de peaje, portazgo que para la conservación o mejora de caminos y puentes, se cobraren en los respectivos países.

Cuando en 1984, el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, suscrito para poner término a la grave controversia suscitada a fines de los años setenta, y adoptado gracias al esfuerzo mediador de S. S. Juan Pablo II, incorpora los temas de la Cooperación Económica e Integración Física, los países retoman la definición de intereses compartidos en los ámbitos de la cooperación económica y la integración física, dándoles un sentido que se proyecta hasta el presente.

El Artículo 12° del Tratado de 1984 da origen a una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. Los temas que se encargan a dicha Comisión comprenden la promoción y el desarrollo de iniciativas, entre otras, sobre sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Un período de reflexión y estudio acerca de las formas conducentes a retomar el camino de la identificación de temas de cooperación e integración se abre a partir de ese Tratado, exteriorizándose en proyectos dirigidos por instituciones académicas y no gubernamentales. Entre ellas, cabe recordar al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y al Consejo Argentino para las Relaciones Internacio-

nales, CARI, que durante varios años condujeron iniciativas binacionales con ese propósito.

II. Integración física y acuerdos económicos: la visión del siglo XX.

Hasta la presente década, una serie de temas constantes inspiran los acuerdos argentino-chilenos, si bien no todos ellos fueron puestos en aplicación. Una evaluación de su vigencia muestra algunas continuidades y la interrelación entre la incorporación de una agenda de integración física, infraestructura y conexiones terrestres y ferroviarias, con avances en la relación económica, especialmente comercial. A su vez, esos avances no fueron siempre persistentes, y así un período de detención se observa hacia la segunda mitad de los años setenta y primera mitad de la década siguiente, después que, desde 1965 y hasta 1977, funcionaran sucesivamente la Comisión Especial de Coordinación chileno-argentina y la Comisión Mixta chileno-argentina de integración física.

En esta agenda, los temas que concentran el interés están dados por:

- el comercio, la conexión ferroviaria, el transporte y el tránsito, según el Tratado de Comercio de 1933 (no vigente);
- el tráfico y el tránsito, según un Convenio de 1943, sobre el cual se acuerda una aplicación provisional (no vigente); constituía un marco de libre tránsito y de regulación bastante completa del tráfico por carretera, regulación del contrato de transporte mediante acuerdos futuros, entre otras materias;
- el tránsito de pasajeros, objeto de un Convenio sobre la materia de 1947 (vigente) (sustitutivo de otro de 1946), que establece el régimen de ingreso de nacionales de un país al otro, premunidos de un documento de identidad determinado;
- la unión aduanera o la unión económica, en sucesivos acuerdos de 1946 y 1953, todos los cuales contenían normas especiales para el tránsito de mercaderías y medios de transporte. Un Convenio Comercial de 1957 se aplica igualmente al desarrollo de las relaciones económicas, con referencias directas al tránsito y al intercambio comercial y la conexión entre Antofagasta en el norte chileno y el noroeste argentino, la cual era servida por transporte ferroviario;
- la conexión ferroviaria, a través de los proyectos entre Antofagasta y Salta, Santiago/Valparaíso y Mendoza, y Bahía Blanca-Talcahuano.

Los dos primeros se completaron, el tercero está parcialmente desarrollado;

- el transporte internacional de cargas por carretera y los tráficos para unir dos puntos de un mismo país, con tránsito por el territorio del otro, cuestión que permanece vigente y que tiene un marco regulatorio que data de 1974;
- la cooperación para la protección sanitaria vegetal y animal, mediante la Convención de 1942, todavía vigente. Esta consagra dos principios fundamentales: 1) las medidas de prohibición o reglamentación que se apliquen por razones sanitarias a la importación o el tránsito de productos vegetales procedentes del territorio del otro país, deben ser iguales a las que se apliquen a los mismos productos cuando procedan de cualquier otro país y se estime que ofrecen idénticos peligros para la agricultura; y 2) las disposiciones relativas a la importación, se aplican también a los productos provenientes de uno de los países contratantes que atraviesan el territorio del otro en tránsito a un tercer país.

Los años 1975-1976 son los últimos de este período en que se plantean iniciativas coordinadas a establecer mecanismos específicos en los ámbitos económicos y de integración física. De esa época son los Acuerdos sobre Mantenimiento de los Caminos Internacionales de Vinculación (1976, no ratificado); un Convenio de Cooperación Económica (1976, no ratificado); un Convenio sobre transporte marítimo de Productos Agrícolas (1976, se puso en vigencia); un Acuerdo sobre Integración Física (1976) que sólo se refirió al cumplimiento del cronograma de trabajo para las obras de los túneles Caracoles-Las Cuevas y Cristo Redentor; un Acuerdo relativo a las negociaciones tendientes a la utilización recíproca de puertos y zonas francas (1976, no se llevó a la práctica); un Acuerdo para el estudio del sistema de radio-comunicaciones para el transporte internacional terrestre (1976) vinculado al marco vigente en la época para el transporte internacional terrestre y que databa de 1966. En esa época se adoptó el Convenio para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancia o beneficio y sobre el capital y el patrimonio, único que subsiste en la actualidad y puesto en vigencia a partir de 1986.

Analizando las vinculaciones carreteras o ferroviarias, desde 1935 en que se adopta el Acta Final de la Primera Reunión de la Comisión Mixta Chileno-Argentina para el Estudio de los Ferrocarriles Trasandinos y hasta el término del trabajo de la Comisión de Integración Física en 1977, se identificaron las principales conexiones físicas entre ambos países,

entre Guatiquina (hoy día paso deshabilitado) y San Sebastián en Tierra del Fuego.

Estas conexiones visualizaban la necesidad de atender corrientes de tráfico entre Antofagasta y Salta; Copiapó y Catamarca; Caldera y La Rioja; Coquimbo y San Juan; Santiago/Valparaíso y Mendoza; Talca y San Rafael; Talcahuano/ Temuco y Neuquén; Pucón y Junín de los Andes; Valdivia y San Martín de los Andes; Osorno y Bariloche; Puerto Montt y Bariloche; Peulla y Puerto Blest; Chaitén y Esquel; Aysén y Comodoro Rivadavia; Puerto Natales y Río Gallegos; Río Gallegos y San Sebastián, pasando por Monte Aymond-Primera Angostura y hasta Tierra del Fuego.

III. El enfoque global en la década de los noventa.

La inauguración de la presente década coincide con un acercamiento político, sobre la base de definiciones comunes como el valor de la democracia y su régimen de gobierno, la política económica armónica con una apertura a la competencia externa y amigable para el capital extranjero, entre otros elementos, lo que define una agenda más profunda y actualizada en materia de relaciones bilaterales.

En 1990, ambos países determinaron mediante una Declaración Presidencial, dar impulso a la integración física sobre la base de una revalorización de la vecindad geográfica, el apoyo a la cooperación económica, y entre otros objetivos principales, la aceleración de los trabajos de la Comisión Mixta de Límites Chileno-Argentina, a la cual se le solicitó un informe acerca de las cuestiones pendientes vinculadas a la demarcación del límite. La incidencia de estas últimas materias en el avance en las cuestiones de naturaleza más bien económica y de integración física, ha sido objeto de diversas evaluaciones y predicciones.

No obstante la autonomía que se aprecia entre ellas y los acuerdos económicos, dada su diversa naturaleza, es nuestra opinión que una profundización substantiva de los vínculos e interdependencias como las que crean las relaciones económicas, las conexiones físicas, energéticas y el tráfico de personas, vehículos y cargas, demanda un grado de seguridad para superar o prevenir los riesgos políticos y desconfianzas e imágenes geopolíticas o doctrinarias excluyentes entre los países, las que pueden lamentablemente expresarse a través de cuestiones territoriales y limítrofes. La Declaración Presidencial sobre Límites de 1991

que contiene el conjunto de decisiones sobre 24 puntos limítrofes pendientes, uno de los cuales (entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet) no ha terminado en su tramitación interna, tiene el valor de que su objetivo es el entendimiento de conjunto o global, el cual debe entenderse vigente. No se trata de predecir la existencia de un riesgo para los intereses económicos, públicos o privados, derivados de la falta de implementación de todos los compromisos de 1991, sino que de evaluar si las imágenes y enfoques de las sociedades nacionales y los actores políticos, se ven fortalecidos en favor de la profundización de una relación cuando se han despejado temas pendientes y cuestiones demarcatorias o limítrofes, y pierde fuerza el nacionalismo excluyente.

Los acuerdos de 1991 tienen particularidades de comprender entre sus elementos más sustantivos, la integración física, como parte del proceso de complementación económica cuyo marco jurídico es un tratado inserto en el régimen de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. Cuatro Protocolos fueron suscritos anexos a dicho Acuerdo: N°1, Reglamento bilateral para el tránsito de productos de origen vegetal en contenedores herméticos y sellados; N°2 Normas que regulan la interconexión gasífera y suministro de gas natural; N°3 Cooperación e integración minera; y N°4 Transporte terrestre, marítimo y aéreo. Además, se celebró un Tratado sobre Medio Ambiente con un Protocolo sobre Medio Ambiente Antártico y otro Específico adicional sobre recursos hídricos compartidos, así como un Tratado sobre promoción y protección recíproca de inversiones, de carácter pionero en la práctica internacional de ambos países, respecto de su práctica del pasado.

A este conjunto de instrumentos, se agregó un Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza, en el cual se identificaron puntos sustantivos para enfocar la materia, en armonía con los temas puramente económicos, de transporte, energéticos y cooperación ambiental.

Esencialmente, el Memorándum identifica los siguientes puntos para la integración física: a) Proyecto de Túnel Juncal-Los Horcones; b) Priorización de pasos fronterizos; c) Comités de Frontera. En cuanto a la facilitación del tránsito fronterizo de personas y mercaderías, se señala a) Tarjeta única migratoria; b) Formulario único aduanero; c) Tarjeta vecinal fronteriza; d) Salvoconducto; e) Tarjeta de tripulante; g) Turismo; h) Control aduanero selectivo; i) Pagos de servicios de frontera; J) Implantación de sistemas computarizados compatibles de control en

puestos fronterizos tendientes a agilizar el tráfico y tránsito; k) Enlaces radioeléctricos; y l) Coordinación de las actividades de los organismos competentes en los pasos fronterizos.

Asociación con MERCOSUR: un esquema de inversiones y prioridades.

La asociación de Chile al MERSOCUR en 1996, cuyo acuerdo incorpora un Protocolo sobre Integración Física, ha dado un impulso fundamental a esta materia, afirmando la voluntad política para integrar físicamente sus territorios con vistas a facilitar el tránsito para el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas.

De manera que puede calificarse como innovadora, el Protocolo presenta las siguientes características:

- define el objetivo de que la integración física sirva el propósito simultáneo de servir a la interconexión de tránsito bioceánico (en su desarrollo, ampliación, perfeccionamiento y mantenimiento de la infraestructura);
- ella servirá además a las vinculaciones intra-zona en materia de transporte y comunicaciones que faciliten el libre tránsito de personas, bienes y mercancías, recíproco y hacia terceros países;
- identifica los 12 pasos entre Chile y MERCOSUR (Argentina) a los cuales se aplicará el programa coordinado de inversiones cuyo monto se determina (CUADRO N°1), designando los siguientes: Jama, Sico, San Francisco, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coihaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastián. En la lista de pasos priorizados, se ha incorporado por acuerdo Presidencial de 1997, el de Pircas Negras entre la Provincia de La Rioja y la III Región de Chile.

Acuerdos programáticos en materias mineras y de recursos hidrológicos.

En general, los temas planteados en 1991 se han venido desarrollando parcial, pero gradualmente a partir de esa fecha, y han mantenido su vigencia dentro de los grandes lineamientos de la complementación económica, ampliada a través de nuevos temas como los ámbitos mineros, energéticos, entre otros.

Por otra parte, dos acuerdos programáticos de la misma época parecen especialmente interesantes de este conjunto: el relativo a la cooperación e integración minera (Protocolo N°3) y el relativo a los recursos hídricos compartidos (Protocolo específico adicional del Tratado de Medio Ambiente).

En el primer caso, por primera vez se establece un marco para la cooperación minera en los aspectos científico-técnicos, expresándose coincidencias para en los casos en que las circunstancias lo permitan aprovechar de manera conjunta los recursos que se extienden a ambos lados de la frontera, de modo que su exploración y explotación se lleve a cabo en forma racional e integrada, aplicando las normas y prácticas de ingeniería minera más avanzada. A tal efecto, alentarán la constitución de empresas conjuntas entre personas físicas y jurídicas de ambos países, así como también la participación de inversiones extranjeras en las mismas.

La aplicación práctica de estos principios se está dando a través de protocolos específicos para las inversiones mineras en los yacimientos del Pachón (IV Región/Chile y Provincia San Juan/Argentina) y Pascua Lama (III Región/Chile y Provincia San Juan/Argentina), adoptados en 1997. Actualmente se elaboran los reglamentos para su aplicación en las áreas de operaciones. Fruto del esfuerzo de cooperación ha sido también un mapa geológico común que han elaborado la Dirección Nacional de Minería de Argentina y el Servicio Nacional de Geología y Minería, de Chile (1997).

El proyecto de Tratado de Integración y Complementación Minera cuya negociación, es otra derivación del Acuerdo de Complementación Económica y su Protocolo minero N°3, antes citado. Este Tratado, iniciado en 1997, constituye un paso significativo e inédito en la relación bilateral, y ciertamente la adopción de sus cláusulas y la determinación de su ámbito espacial de aplicación, no ha sido tarea simple.

Para efectos de la integración física, el Tratado tiene unos efectos fundamentales, cuales son:

- constituir un marco jurídico para regir el desarrollo del negocio minero dentro del ámbito de aplicación, permitiendo a inversionistas de cada Parte, el desarrollo del mismo;
- el levantamiento, para efectos de los negocios mineros regidos por el acuerdo, de las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada país, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o mera tenencia o la constitución de derechos reales

sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidos en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino;

- permitir la constitución de servidumbres y otros derechos contemplados en la legislación nacional, en favor de las concesiones mineras y las plantas de beneficio, fundición y refinación, para lo cual se adoptarán protocolos adicionales específicos, en los cuales se determinará el área de constitución de aquéllos.

En el caso de los recursos hídricos compartidos, se trata de un tema que ya había sido planteado a nivel bilateral y sobre el cual no había habido realmente gran cooperación, con la excepción del Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas de 1971, de importancia para la definición de los principios aplicables. En ella se incorpora la noción del perjuicio sensible como restricción a la libertad de utilización de un recurso de tal naturaleza, cuyos efectos o impactos pueden calificarse de tal magnitud y envergadura.

El interés por este tema fue retomado en 1991, en el marco de la protección ambiental, conviniendo ambos países que se aplicarían los principios siguientes:

- el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos, conforme al concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas pertenecientes a una cuenca común;
- dicho aprovechamiento no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente;
- las acciones y programas de aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos se efectuarán en forma coordinada o conjunta a través de planes generales de utilización, concepto que requerirá de acuerdos específicos, de largo alcance.

La aplicación de este marco de cooperación requiere la determinación de prioridades y el inicio de estudios para determinar los términos de referencia que deberían incluirse en la confección de los planes generales de utilización, para los cuales deberá determinarse exactamente cuál es el ámbito espacial de su vigencia, teniendo en cuenta la definición restrictiva del concepto de recurso hídrico compartido y la más amplia de cuenca que utiliza el Acta de Santiago y el Artículo 1 del Protocolo de 1991.

IV. Facilitación e integración física: temas prioritarios.

Del conjunto de temas que inciden en la integración física chileno-argentina, destacamos aquéllos que a nuestro juicio tienen una vigencia práctica actual y respecto de los cuales deberán continuar orientándose los esfuerzos bilaterales.

Transporte carretero y ferroviario, la importancia de los instrumentos convencionales y la necesidad de armonizar las normas nacionales y las prácticas administrativas internas.

De los temas recurrentes de la agenda de los últimos diez años, éste sería uno de los que ha tenido avances sistemáticos a partir de comienzos de la presente década, en particular mediante el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre, negociado en 1989 y adoptado en 1990. El Acuerdo ha mostrado virtudes en cuanto a la creación de un régimen común de tránsito aduanero internacional, aspectos migratorios y de seguros, así como la creación de documentos uniformes y de validez multilateral, como los denominados MIC/DTA y TIF/DTA, para el transporte por carretera y ferroviario, respectivamente.

Sin embargo, es importante fortalecer el papel de las autoridades de aplicación del Acuerdo, mediante reuniones periódicas y cuyas decisiones tengan eficacia interna, la armonización de las políticas de transporte a nivel nacional con las determinaciones que pueden adoptar autoridades regionales o provinciales, y la necesidad de simplificar las instancias nacionales conducentes a su aplicación, evitando las exigencias de trámites o representaciones que no tienen sentido jurídico en virtud del Acuerdo mismo. Otras áreas en las cuales se espera avances en la aplicación uniforme o armónica de sus disposiciones, es en materia de exigencias sobre seguros, transporte vecinal fronterizo de vehículos y personas, entre las más importantes.

La conexión ferroviaria se ve influenciada por las nuevas tendencias en materia de privatización de los servicios prestados por los ferrocarriles. Tanto en Argentina como en Chile, se ha revalorizado las posibilidades del transporte intermodal en la vinculación Neuquén-Talcahuano, a través del paso Pino Hachado (priorizado por el Acuerdo con MERCOSUR). Existen iniciativas para habilitar el transporte de contenedores, y la utilización del túnel Las Raíces.

La importancia de los acuerdos viales chileno-argentinos y la colaboración en el seno del Grupo Técnico-Mixto.

Si bien es una materia que parece tener caracteres predominantemente técnicos, constituye una de las que más activamente contribuye a la vigencia efectiva de la integración física y el acceso recíproco a los mercados nacionales y de terceros países. El funcionamiento de un ente de coordinación y programación, como es el Grupo Técnico Mixto de Obras Públicas encargado de aplicar un Plan Maestro General, según decisión de 1992, ha sido un paso en la dirección apropiada para tal objetivo. A la lista de 12 pasos prioritarios (equivalentes al listado convenido con MERCOSUR) se ha agregado Pircas Negras (III Región en Chile y La Rioja, en Argentina), en la reciente Declaración Presidencial de 1997.

Dentro de las tareas específicas priorizadas en materia vial, se encuentran la construcción del puente sobre el Río Encuentro y el estudio técnico complementario del corredor alternativo al paso Cristo Redentor, en el sector Agua Negra y Pehuenche, en actual proceso de adjudicación por ambos países. La construcción de un túnel de baja altura en el mismo sector del paso ha sido desestimada, por la magnitud del financiamiento. Respecto de la demanda por usuarios de pasos fronterizos, ver CUADRO N°2.

La consolidación del concepto de corredor de integración bioceánica en el cual participen Argentina y Chile, junto a otros países del Cono Sur.

La idea de los corredores de interconexión física y comercial, para acceder principalmente desde el interior de América del Sur, hacia el Atlántico y el Pacífico, aparece recogida en diversas declaraciones y hasta en el Protocolo sobre Integración Física Chile-MERCOSUR. No obstante, el marco multilateral para considerar esta relación, no recibió la adhesión de Argentina sino hasta 1995. Esto no ha sido obstáculo para que el tema no haya estado presente en la relación bilateral con Chile.

De producirse un despegue de la demanda por esta interconexión, la cual depende entre otras materias de las facilidades y costos alternativos, Argentina sería parte del Corredor de Capricornio, que une Santos con Antofagasta (eventualmente Mejillones) e Iquique, pasando por Corrientes, Resistencia, Salta, Jujuy y el paso Jama, hacia San Pedro de Atacama. A su vez, un Corredor Santos-Valparaíso que de hecho es el que prácti-

camente funciona vincula las ciudades argentinas de Santa Fe, Rosario, San Luis y Mendoza antes de Los Andes, en territorio chileno.

El funcionamiento de este concepto de corredor implica a lo menos, un desarrollo de infraestructura acorde con una utilización más intensiva y el uso de puertos, una operación de tránsito y tráfico en la cual las normas nacionales no sean claramente opuestas o incompatibles entre sí y que tiendan a una homogeneización, así como, servicios de apoyo tanto para el transporte como el comercio. Sin duda que la vigencia de un marco común para el transporte por carretera, ferroviario y el tránsito aduanero, facilita sustancialmente que pueda existir un corredor multi-lateral.

La idea no es necesariamente que un mismo medio de transporte deba realizar el trayecto de océano a océano, sino que más bien existan alternativas competitivas para usar ya sea, puertos en la costa atlántica (de Argentina, Uruguay o Brasil) o pacífica (de Chile o Perú), con una normativa similar y bajo regímenes contractuales y de control que no difieran sustantivamente unos de otros.

Sería en consecuencia, de interés para ambos países que las dos Comisiones del Grupo de Trabajo Multilateral, la de infraestructura física y la de tránsito y simplificación de normas, funcionaran periódicamente. En materia de determinación de las Aduanas o lugares para el tránsito por territorio chileno, entre Arica y San Sebastián, rige la normativa contenida en el Decreto N°100, del Ministerio de Hacienda, de junio de 1995, modificado por Decreto N°216 de diciembre del mismo año.

La facilitación fronteriza, instrumentos y necesidades.

Bajo este concepto, se encuentra una lista de temas en los cuales se ha venido trabajando constantemente desde comienzos de la presente década.

En especial, se trata de la constitución de Comités de Frontera cuyo funcionamiento a nivel regional y provincial, es un activo agente para examinar cuestiones vinculadas a la relación fronteriza y especialmente, los servicios de frontera. La adopción de un Reglamento general para los Comités binacionales chileno-argentinos en 1997, dará un marco común al funcionamiento de estos entes asesores y coordinadores. Ellos deberían ser no sólo medios de participación del sector público, sino que permitir una interacción con entidades privadas, no gubernamentales y académicas.

La coordinación de la apertura, cierre y habilitación homogénea de los pasos fronterizos, ha sido una tarea paulatina y lenta. En 1997, se ha establecido por primera vez - mediante el Acuerdo complementario del Acuerdo sobre apertura y cierre de pasos fronterizos - un concepto común para los pasos habilitados temporalmente o de manera permanente, y se ha establecido una lista común de habilitaciones.

Falta profundizar la implementación a nivel interno de tal decisión, de manera que los servicios que intervienen en los controles de frontera tengan el mismo criterio y apliquen los mismos conceptos. En Chile, las normas aduaneras contenidas en el Decreto N°1230 del Ministerio de Hacienda (1989), posiblemente deban adaptarse al nuevo listado. Asimismo, queda por armonizarse algunas cuestiones como la diferente habilitación aduanera de ciertos puntos o la falta de una conexión marítima, como entre Puerto Almanza y Puerto Williams, en las riberas del Canal Beagle, puntos que figuran en la lista de habilitaciones.

Igualmente, se ha venido reiterando en los últimos tiempos la necesidad de mejorar la coordinación en pasos de alta utilización como Cristo Redentor, y llegar en casos de emergencia, a una jefatura única de coordinación para determinar su apertura y suspensión.

Los controles integrados de frontera constituyen otra materia que los países han procurado fomentar en los últimos años. El Tratado correspondiente acaba de ser suscrito en 1997 y deberá ser sometido a los Congresos de ambos países para su consideración. Su aplicación requerirá una profunda evaluación de los espacios de localización de los controles, la coordinación de los servicios correspondientes, y avances más significativos en la armonización de procedimientos en materias migratorias, sanitarias y aduaneras, para lo cual el hecho de la adopción del marco general, debería ser un estímulo.

Si bien el paso de Cristo Redentor apareció como una de las primeras necesidades, es posible que la puesta en marcha del concepto de controles integrados de frontera, sea también viable en áreas como la del norte chileno y noroeste (NOA) argentino, y la austral (Integración Austral y San Sebastián), que podrían partir incluso antes. En todo caso, la cuestión recurrente acerca de pasos como Cristo Redentor no es solamente la falta de un control integrado, sino que la necesidad de incrementar la coordinación entre servicios de ambos países, mejorar la infraestructura vial y las comunicaciones a través de la frontera.

La cooperación fito y zoonosanitaria.

Aunque esta materia no es privativa de la relación fronteriza, tiene una incidencia fundamental en los controles de frontera, y la capacidad de expandir la función de los corredores de tránsito intra Cono Sur o de carácter bioceánico.

El Protocolo N°1 de 1991 que establece un Reglamento para el tránsito de productos de origen vegetal por los territorios de Argentina y Chile, constituye un paso importante de avance en una normativa común, teniendo en cuenta la Convención Sanitaria Vegetal y Animal, de 1942 y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, vigentes para ellos. El Protocolo señala que las Partes intercambiarán la nómina de puertos y pasos fronterizos habilitados para tránsito. También se señala el contenido del sistema cuarentenario interno y externo que aplica cada país. En Chile estas normas están básicamente contenidas en el Decreto N°53, del Ministerio de Agricultura (mayo - 1997) y en la Resolución N°2.153 del SAG (julio-1997), aplicables al tránsito de mercaderías vegetales y productos e insumos de uso pecuario extranjeros destinados a terceros países. En éstos se señalan, respectivamente, los puntos habilitados para el tránsito de dichos productos, así como los requisitos de certificación y transporte aplicables a ellos.

La complementación energética como factor de la integración física.

Una serie de proyectos en marcha y otros en fase de autorización, dan cuenta de un área novedosa de la complementación económica. Es de interés señalar que esta interconexión ya ha tenido como ejemplos operativos, el oleoducto entre Puesto Hernández (Neuquén/Argentina) y San Vicente (VIII Región/Chile), la explotación conjunta por ENAP e YPF del yacimiento Cuenca Marina Austral al oriente de la boca oriental del Estrecho de Magallanes, el gasoducto entre la cuenca Neuquina y la zona central de Chile (en operaciones), los proyectos entre el noroeste argentino y Antofagasta y el comienzo de los estudios de una interconexión eléctrica que podría implementarse en el futuro.

La determinación de proyectos o planes específicos en función de regiones concretas.

En esta materia, la adopción de mecanismos más concretos de cooperación y evaluación de proyectos, como el caso de las regiones australes chilenas y argentinas, la cuestión de veranadas entre la IV Región de

Chile y la Provincia de San Juan, Argentina o la región de Cuyo y las vecinas chilenas, las facilidades de la navegación en lagos divididos por el límite internacional, puede permitir abordar de manera más concentrada y eficaz los problemas peculiares que se les presentan y determinar la necesidad de su complementación mediante otros acuerdos específicos.

Ideas finales.

En casi dos siglos de independencia, Argentina y Chile han trazado lineamientos generales para asentar compromisos conducentes a una integración física.

La creación de bases para tal entendimiento ha requerido un esfuerzo político de alto nivel, unas orientaciones económicas afines, un entorno cultural proclive a la comprensión y aceptación mutua, así como un marco jurídico garantizador de los principios generales que rigen estas relaciones.

Es claro que se trata de un proceso en permanente cambio y evolución, como lo muestran numerosos acuerdos que no pudieron seguir adelante debido a su complejidad y a la audacia de sus propósitos frente a la realidad de las coyunturas y escenarios de las relaciones bilaterales, así como de la región en su conjunto.

Con lentitud al comienzo, pero de manera persistente, a partir de mediados de la década pasada, se presenta un panorama de alcances más definidos, con horizontes que se han ido perfilando y ampliando espacial, cuantitativa y cualitativamente. Los acuerdos de 1990 y 1991, abren un período particularmente creativo e intenso en esta materia, sobre la base de la reciprocidad, apelando a una participación del sector público, de las regiones y provincias, de entidades privadas, académicas y no gubernamentales, que han dado lugar a una apertura de conceptos y acuerdos innovadores respecto del pasado, como un programa de inversiones en obras públicas viales, los avances en la facilitación fronteriza, entre otros. La asociación chilena a MERCOSUR tiene un componente fundamental en estos entendimientos.

Quedan pasos importantes en la carpeta del futuro, un tratado minero de alcances inéditos, la creación de complejos integrados para controles fronterizos, la consolidación de auténticos corredores de tránsito internacional, la adecuación normativa interna a un mundo más ágil e integrado en lo económico y cultural, la armonización de prácticas y políticas

en materia de transporte, entre otras. Los esfuerzos deberán dirigirse a que ellos puedan perdurar sobre la base de la confianza y orientaciones políticas compartidas, acorde con los propósitos y principios de los acuerdos de 1991.

Cuadro N°1

**Apéndice del Protocolo sobre Integración Física
MERCOSUR-Chile**

Programa sobre montos básicos a invertir por la República de Chile y la República Argentina en conexiones viales por los pasos fronterizos durante el período 1996-2000 (en millones de dólares)

Inversiones en los pasos fronterizos de:	Inversiones argentinas en su territorio:	Inversiones chilenas en su territorio:
JAMA	45,00	54,00
SICO	8,00	1,00
SAN FRANCISCO	24,00	14,00
AGUA NEGRA	10,00	10,00
CRISTO REDENTOR (*)	15,00	15,00
PEHUENCHE	15,00	10,70
PINO HACHADO	2,00	20,00
CARDENAL SAMORÉ	12,00	10,00
COIHAIQUE	7,00	1,00
HUEMULES	6,00	0,30
INTEGRACIÓN AUSTRAL	15,00	10,00
SAN SEBASTIÁN	6,00	10,00
TOTALES	165,00	156,00

(*) Los montos básicos serán incrementados en función de las conclusiones técnicas relativas al Túnel a Baja Altura y de las resoluciones que se adopten sobre la materia.

Cuadro N°2. A

Tráfico de vehículos ingresados por las avanzadas terrestres

<i>Avanzada Fronteriza</i>	<i>A ñ o s</i>		
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Abra de Napa (1) (Frontera Chile-Bolivia)	0	0	0
Tocorpuri (1) (Frontera Chile-Bolivia)	228	318	223
Jama (San Pedro de Atacama)	5.112	4.219	4.295
Sico (San Pedro de Atacama)	0	0	1.144
Socompa	36	223	226
San Francisco	302	243	226
Agua Negra (Rivadavia)	1.317	689	1.934
Sistema Cristo Redentor (Libertadores)	148.049	145.491	155.315
Pehuenche (El Maule)	632	535	634
Mamuil Malal (Liucura-Longuimay)	3.870	3.567	6.494
Carirriñe	340	390	427
Pino Hachado (Puesco-Pucón)	5.973	5.328	6.673
Icalma (Llaima)	4.166	3.685	3.509
Hua Hum	1.248	1.177	1.216
Cardenal Antonio Samoré (Puyehue)	39.725	36.780	40.941
Pérez Rosales (Peulla)	2.039	1.451	1.441
Futaleufú	5.280	4.713	4.981
Río Encuentro (Alto Palena)	387	912	979
Lago Verde-Las Pampas	26	16	25
Appeleg-Río Frías	25	47	184
Pampa Alta	174	163	352
Coihaique (Coyhaique Alto)	5.380	4.611	3.264
Huemules	1.404	2.395	4.517
Baker-Roballos	105	135	165
Ingeniero Ibáñez-Pallavecini	147	191	226
Río Jeinemeni (Chile Chico)	5.702	6.706	6.343
Río Don Guillermo	1.127	1.107	1.234
Doro tea	19.867	15.505	15.555
Casas Viejas-Laurita	8.702	6.894	7.048
Integración Austral (Monte Aymond)	35.790	35.249	40.219
San Sebastián	28.025	26.319	28.125
TOTAL (31 Pasos)	325.178	309.056	337.905

(1) Controlados por Carabineros.

CUADRO N°2. B

Tráfico de vehículos salidos por las avanzadas terrestres

<i>Avanzada Fronteriza</i>	<i>A ñ o s</i>		
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Abra de Napa (1) (Frontera Chile-Bolivia)	0	0	0
Tocorpuri (1) (Frontera Chile-Bolivia)	254	373	431
Jama (San Pedro de Atacama)	4.506	12.272	12.990
Sico (San Pedro de Atacama)	0	0	100
Socompa	4	154	197
San Francisco	281	170	151
Agua Negra (Rivadavia)	892	774	1.586
Sistema Cristo Redentor (Libertadores)	148.862	143.742	151.889
Pehuenche (El Maule)	614	494	599
Mamuil Malal (Liucura-Lonquimay)	3.748	3.527	5.557
Carirriñe	284	324	395
Pino Hachado (Puesco-Pucón)	6.642	5.821	7.317
Icalma (Llaima)	3.104	2.620	2.444
Hua Hum	1.237	1.050	1.097
Cardenal Antonio Samoré (Puyehue)	40.902	37.520	41.748
Pérez Rosales (Peulla)	1.456	1.441	1.430
Futaleufú	5.119	4.688	4.957
Río Encuentro (Alto Palena)	399	952	1.071
Lago Verde-Las Pampas	29	20	24
Appeleg-Río Frías	30	47	192
Pampa Alta	171	172	417
Coihaique (Coyhaique Alto)	5.474	4.792	3.486
Huemules	1.348	2.376	4.375
Baker-Roballos	97	129	162
Ingeniero Ibáñez-Pallavecini	174	195	200
Río Jeinemeni (Chile Chico)	5.708	6.653	6.134
Río Don Guillermo	1.339	1.555	1.763
Dorotea	16.840	15.986	15.867
Casas Viejas-Laurita	8.815	6.784	7058
Integración Austral (Monte Aymond)	34.640	34.000	38.896
San Sebastián	30.741	26.286	27.141
TOTAL (31 Pasos)	325.720	314.931	339.684

(1) Controlados por Carabineros.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO N° 2. C

Tráfico de carga ingresada por las avanzadas terrestres
(en miles Kg.)

<i>Avanzada Fronteriza</i>	<i>Años</i>		
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Abra de Napa (1) (Frontera Chile-Bolivia)	0	0	0
Tocorpuri (1) (Frontera Chile-Bolivia)	3.543	4.686	6.135
Jama (San Pedro de Atacama)	21.342	15.032	10746
Sico (San Pedro de Atacama)	0	0	90
Socompa	0	105.608	104.504
San Francisco	0	72	0
Agua Negra (Rivadavia)	0	0	0
Sistema Cristo Redentor (Libertadores)	1.187.739	1.147.846	1.277.485
Pehuenche (El Maule)	30	15	18
Mamuil Malal (Liucura-Lonquimay)	217	187	84
Carirriñe	0	0	0
Pino Hachado (Puesco-Pucón)	492	520	193
Icalma (Llaima)	217	187	84
Hua Hum	4	107	0
Cardenal Antonio Samoré (Puyehue)	49.616	59.236	80.214
Pérez Rosales (Peulla)	0	13	52
Futaleufú	4	105	536
Río Encuentro (Alto Palena)	0	2	5.057
Lago Verde-Las Pampas	0	0	0
Appeleg-Río Frías	0	0	176
Pampa Alta	12	0	156
Coihaique (Coyhaique Alto)	8.457	8.032	10.602
Huemules	0	656	7.876
Baker-Roballos	0	0	0
Ingeniero Ibáñez-Pallavecini	0	3	0
Río Jeinemeni (Chile Chico)	125	2.675	360
Río Don Guillermo	0	0	0
Dorotea	0	0	0
Casas Viejas-Laurita	41	22	0
Integración Austral (Monte Aymond)	189.359	178.400	210.673
San Sebastián	76.652	55.674	70.964
TOTAL (31 Pasos)	1.538.037	1.579.296	1.786.233

(1) Controlados por Carabineros.

CUADRO N° 2. D

Tráfico de carga salida por las avanzadas terrestres
(en miles Kg.)

<i>Avanzada Fronteriza</i>	<i>A ñ o s</i>		
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Abra de Napa (1) (Frontera Chile-Bolivia)	0	0	0
Tocorpuri (1) (Frontera Chile-Bolivia)	2.931	4.403	6.568
Jama (San Pedro de Atacama)	20.812	49.925	62.489
Sico (San Pedro de Atacama)	0	0	0
Socompa	0	4.689	10.434
San Francisco	0	0	0
Agua Negra (Rivadavia)	3	0	7
Sistema Cristo Redentor (Libertadores)	623.870	673.989	837.379
Pehuenche (El Maule)	29	16	16
Mamuil Malal (Liucura-Lonquimay)	1.483	763	652
Carirriñe	0	0	0
Pino Hachado (Puesco-Pucón)	479	562	219
Icalma (Llaima)	164	140	64
Hua Hum	928	766	496
Cardenal Antonio Samoré (Puyehue)	93.337	41.901	55.727
Pérez Rosales (Peulla)	0	15	73
Futaleufú	0	57	227
Río Encuentro (Alto Palena)	0	1	164
Lago Verde-Las Pampas	0	0	0
Appeleg-Río Frías	0	0	216
Pampa Alta	200	179	489
Coihaique (Coyhaique Alto)	4.176	3.876	3.518
Huemules	97	2.004	4.376
Baker-Roballos	24	0	0
Ingeniero Ibáñez-Pallavecini	0	2	0
Río Jeinemeni (Chile Chico)	12	642	60
Río Don Guillermo	0	0	0
Dorotea	119	132	0
Casas Viejas-Laurita	68	572	0
Integración Austral (Monte Aymond)	85.686	71.551	90.004
San Sebastián	185.155	152.070	151.004
TOTAL (31 Pasos)	1.019.573	1.008.255	1.224.191

(1) Controlados por Carabineros.