

Facilitación del comercio exterior desde una perspectiva fronteriza y jurídica

Facilitation of foreign trade from a cross-border and legal perspective

Facilitação do comércio exterior desde uma perspectiva fronteiriça e jurídica

CLAUDIA MARCELA BASTIDAS PANTOJA¹

Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas DIAN - Ipiales, Colombia

Fecha de recepción: 16 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 03 de noviembre de 2015

Página inicial: 269

Página final: 282

Resumen

La cuestión fronteriza, más allá de sus concepciones y de sus aspectos normativos, se restringe hoy, cada vez más, al tendencial protagonismo que están adquiriendo los organismos aduaneros, y el derecho que los sustenta, toda vez que las operaciones económicas presionan sobre la “cultura de contacto” existente en las fronteras internacionales, estructurándola y adecuándola, en gran parte, a sus singulares finalidades. Esta extendida situación —que no es solamente coyuntural— promueve la necesidad de priorizar la facilitación del comercio entre países y de ello es fiel muestra la denominada “Declaración de Bali”, encontrándose, sin embargo, que el Estado colombiano al no haber cualificado una política de largo alcance en materia de intercambio e integración fronterizos o sea en “fronterización” —hoy no está preparado para asumir tanto ese reto específico como la indispensable reforma institucional que, siempre a partir de las actuacio-

1 Magister Integración y Derecho de la Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito —Ecuador. Ciudadana andina fronteriza, abogada de profesión y con amplia experiencia en el campo aduanero y del comercio exterior al servicio de la Dirección de Impuestos y Aduanas, DIAN, Seccional de Ipiales, vinculada desde el año 1992.

*Este artículo puede citarse de la siguiente forma: Claudia Marcela Bastidas Pantoja. *Facilitación del comercio exterior desde una perspectiva fronteriza y jurídica*, Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario, núm. 73, pág. 269, Bogotá D.C., noviembre 2015.

nes adaptativas iniciadas por las aduanas, permita confrontarla en términos eficaces y eficientes.

Asignarle a las Aduanas unas funciones con mayor protagonismo en cuanto a la asesoría y colaboración en la planeación económica e integrativa, esto es aprovechando no solo el momento propicio operado en la normatividad internacional y nacional, sino, además, la múltiple “capacidad instalada” de las mismas, significaría adoptar una estrategia congruente con las exigencias sociales, económicas e integradoras de esta hora. En tal sentido, la presente ponencia plantea un primer aporte trabajado desde la perspectiva de una Aduana y de la frontera colombo-ecuatoriana que, de modo notorio, pasa por ser la de mayor complejidad entre las de su clase en Colombia y, al mismo tiempo, la más promisoría en relación con la inserción efectiva de los avances jurídico-políticos requeridos para el cumplimiento de la reciente Declaración de Bali, como una aproximación al proceso de facilitación del comercio exterior.

Palabras claves

Fronterización, Cultura de contacto, Declaración de Bali, “Capacidad instalada aduanera”, Experiencias adaptativas aduaneras, Protagonismo aduanero, Reforma aduanera, Facilitación del comercio exterior, Perspectiva de análisis desde las fronteras.

Abstract

The cross-border issue, over and above its theories and regulatory aspects, is nowadays more and more restricted by the increasingly prominent role of the Customs agencies - and the laws that underpin them - as economic operations exert pressure on the “contact culture” that exists along all international borders, structuring and adapting it, to a great extent, to their unique purposes. This widespread situation - which is by no means temporary - emphasizes the need to make the facilitation of trade between countries a priority and a very good example of this is the so-called “Bali Package” of 2013. We find, however, that since Colombia has not established an in-depth policy in questions of cross-border exchange and integration, namely “frontierization”, it is currently unprepared to assume either that specific challenge or an indispensable institutional reform which, always based on the adaptive actions initiated by the Customs authorities, will allow it to manage this change in an effective and efficient way.

Assigning the Customs functions that could give them a greater role in terms of advice and collaboration in economic and integrative planning, namely by leveraging not only a propitious moment in terms of international and national stan-

dards, but also their own multi-tiered “installed capacity”, would mean adopting a strategy that is absolutely consistent with the social, economic and integrative demands of the times. In this sense, this paper presents a first contribution, seen from the perspective of a Customs facility and the Colombian-Ecuadorian border which, in its own particular way, happens to be the most complex among those of its kind in Colombia and at the same time the most promising in regard to the effective integration of the legal and political progress required for compliance with the recent Bali Ministerial Declaration, as an approach to the process of facilitating foreign trade.

Keywords

‘Frontierization’, contact culture, Bali Package, “customs’ installed capacity”, customs adaptive experiences, customs role, customs reform, trade facilitation, analytical perspective from the borders.

Resumo

A questão fronteiriça, além de suas concepções e de seus aspectos normativos, restringe-se hoje, cada vez mais, ao tendencial protagonismo que estão adquirindo os organismos alfandegários, e o direito que os sustenta, toda vez que as operações económicas pressionam sobre a “cultura de contato” existente nas fronteiras internacionais, estruturando-a e adequando-a, em grande parte, às suas singulares finalidades. Esta prolongada situação —que não é só conjuntural— promove a necessidade de priorizar a facilitação do comércio entre países e disso é fiel amostra a denominada “Declaração de Bali”, encontrando-se, no entanto, que o Estado colombiano ao não ter qualificado uma política de grande alcance em matéria de intercâmbio e integração fronteiriços ou seja em “fronteirização” —hoje não está preparado para assumir tanto esse reto específico quanto a indispensável reforma institucional que, sempre a partir das atuações adaptativas iniciadas pelas alfândegas, permita confrontá-la em termos eficazes e eficientes.

Atribui-lhe às Alfândegas umas funções com maior protagonismo em quanto à assessoria e colaboração no planejamento económico e integrativo, isto é, aproveitando não só o momento propício operado na normatividade internacional e nacional, mas, além, a múltipla “capacidade instalada” das mesmas, significaria adotar uma estratégia congruente com as exigências sociais, económicas e integradoras desta hora. Em tal sentido, a presente proposta apresenta um primeiro aporte trabalho desde a perspectiva de uma Alfândega e da fronteira co-

lombo-equatoriana que, de modo notório, passa por ser a de maior complexidade entre as de sua classe na Colômbia e, ao mesmo tempo, a mais promissória em relação com a inserção efetiva dos avances jurídico-políticos requeridos para o cumprimento da recente Declaração de Bali, como uma aproximação ao processo de facilitação do comércio exterior.

Palavras chave

Fronterização, Cultura de contato, Declaração de Bali, “Capacidade instalada alfandegária”, Experiências adaptativas alfandegárias, Protagonismo alfandegário, Reforma alfandegária, Facilitação do comércio exterior, Perspectiva de análise desde as fronteiras.

Sumario

Introducción; 1. Concepto de frontera (desde una frontera); 2. La importancia adquirida por las aduanas no es coyuntural; 3. Como se aplicaría a Colombia la Declaración Ministerial de Bali; 4. Experiencias en fronterización que aportan al derecho aduanero; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

Introducción

La Declaración de Bali es considerada como la consecuencia, y aclaración final, del proceso iniciado en Doha (Qatar) sobre reforma aduanera a nivel mundial. Ahora, por su carácter vinculante, concita el interés y acción de los Estados y de las sociedades civiles que la hicieron posible. Su genealogía es larga y dificultosa, mas, al fin, se logró un consenso que impactaría sensiblemente a las regiones fronterizas una vez materializada en términos normativos y administrativos del orden nacional y comunitario y en la consecuente reforma de los organismos aduaneros.

Con este antecedente específico, directamente relacionado con la facilitación del comercio exterior, y con una conceptualización de frontera o “fronterización” que no desdice de la complejidad de la misma, a continuación se aportará, con unos ítems que se consideran significativos, al diseño de una aduana, y de un derecho aduanero, que contribuya a aquel proceso de facilitación que ya está en marcha —y tal y como dicha Declaración lo propone—, todo ello desde la perspectiva de un largo y singular ejercicio administrativo en la frontera colombo-equatoriana, con sus fortalezas y debilidades incluidas, y de experiencias jurídicas —nacionales y comunitarias— que allí han surgido con cierto carácter viable y aplicable.

1. Concepto de frontera (desde una frontera)

Si se plantea —como todo lo indica en los documentos oficiales: Declaración de Bali— un cambio de mentalidad entre quienes, de una u otra manera actúan en relación con una acuciante necesidad de facilitar al máximo el proceso del comercio exterior, es creíble el pensar que existiría, de modo subyacente, un primer y extendido consenso para conceptualizar lo pertinente a la “capacitación” del personal que orienta y atiende el ejercicio aduanero como tal y, a la vez, en el sentido de apuntar a una adecuada prospección de su injerencia formal de nuevo tipo y —por qué no— del rol protagónico que las aduanas pueden o deben jugar dentro de las novedosas condiciones sociales e institucionales —y “neofronterizas” también— creadas por la actual globalización del mercado de capitales y bienes.

Esta apretada síntesis respecto de aquella intención de cambio para la institucionalidad aduanera, también abarca el estudio previo de la estrategia de adaptación, más o menos elaborada y de cara a lo regulado en la materia, que han inventado sus orientadores y agentes así involucrados y cuando afrontan los bruscos e insospechados cambios que se presentan en su diaria labor; experiencias estas que acontecen y acumulan en el ámbito de un descentramiento, de hecho, si se las compara con el cúmulo de indicativos y procedimientos que, teóricamente en su mayor parte, se siguen expidiendo desde los niveles jerárquicos, nacionales e internacionales, que están vinculados al ente aduanero.

Conceptualmente, la situación descrita se enmarca en el proceso de recontextualización de todo conocimiento humano sea para generar significados y desarrollos posibles del mismo sea que se deforme y empobrezca en ese trasegar, mas siempre se debe tener en cuenta que ningún discurso se desplaza sin que en él intervenga lo ideológico. Basil Bernstein (citado en Ortega Hurtado, 2000,99) anota sobre este tema:

“El proceso de recontextualización lleva consigo unos principios de deslocalización, es decir, de apropiación selectiva de un discurso o de parte de un discurso del campo de producción, y un principio de relocalización de ese discurso como discurso dentro del campo recontextualizador. En este proceso de deslocalización y relocalización, se somete al discurso original a una transformación ideológica de acuerdo con la actuación de los intereses especializados entre las diversas posiciones presentes en el campo de recontextualización.”

Aún más: el proceso de recontextualizar conocimiento sobre lo que significa la vieja acepción “aduanas” se cruza con el de la concepción de “frontera” que es su evidente correlato actual. Al respecto, los especialistas en dicha materia han planteado sugerentes opiniones como las que siguen:

a) Darío Fajardo comenta que, en el caso colombiano, la frontera se ha construido en el cruce de la expansión de la sociedad nacional y del límite de poder del Estado, enfatizando en el hecho de que los conflictos sociales y violentos han presionado la difusión de aquellas sociedades a otros ámbitos pero sin una presencia estatal correlativa (Londoño, 2003,55).

b) En 1994, Ernesto Guhl hacía hincapié en el tradicional aislamiento —en lo físico y en lo imaginario— del centro instituido en el país con relación a las periferias, constatando que la frontera política propiamente dicha está más cerca de Bogotá que de las fronteras internacionales como es lo normal en otras naciones (Londoño J., 2003, 55).

Estos comentarios conducen a Jaime Londoño M. a deducir que —al contrario de los países vecinos— la colombiana es una frontera que “no tiende a cerrarse y es una frontera en donde se marca inclusive una segunda gran brecha: entre la sociedad y el Estado (Londoño, 2003,55). Sin embargo, resalta la necesidad de estudiar el aspecto relacional e integrador que presentan las sociedades fronterizas y en tanto que estas son invenciones sociales y, a veces, de vieja data (Londoño, 2003, 55-56).

El antropólogo Cardoso de Oliveira, retomando un concepto más amplio que se aplica a los procesos de transculturación —relativamente equilibrante para las partes implicadas— entre etnias americanas a su interior y exterior, plantea el término de “cultura de contacto” para indicar que, también en los pasos fronterizos contemporáneos, “los dispositivos de distinción identitaria son el producto de la institución de la frontera política a través de procesos de “fronterización” (Grimson, 2003 30).

En otras palabras: en las actuales fronteras internacionales se siguen desarrollando unos dispositivos transfronterizos que sujetan, a los ciudadanos que diariamente son influidos por ellos, a una lógica de “fronterización” que estructura y reestructura a tales dispositivos. Este ejercicio, muchas veces cruzado por estrategias de sobrevivencia y de adaptación en diversos grados, es congruente con una cierta respuesta, sin duda contrastiva, de estos sectores de población “en frontera”, al radical proceso de desterritorialización —y casi de destatización nacional— inducido por la globalidad capitalista, y, además, se inscribe, y para su refuerzo, en una dinámica singular de lo que García Canclini o Jesús Martín Barbero —entre otros autores— han definido como distintivo de los latinoamericanos: la hibridación cultural constante y “oportuna”.

Grimson, en fin, indica que, para comprender a una frontera política cualquiera, se deben combinar tres categorías de análisis claves como son: sus redes y flujos humanos y sociales, sus posiciones relacionales, y la coyuntura tempo-

ral e histórica que puede condicionar a las dos primeras (Grimson, 2003, 27). Ya en concreto, aquí se aplicará el enfoque antes abreviado para el caso específico de la frontera colombo-ecuatoriana, con el fin de resaltar su inusitada complejidad y sus diferencias con las otras fronteras internacionales del país, y, también, con ello evidenciar que el concepto de “fronterización”, o de “ejercicio creativo de frontera”, no se ha profundizado lo suficiente al interior de las instituciones públicas y privadas de Colombia y de los países vecinos.

En síntesis, y con relación al carácter propio de dicha frontera con el Ecuador, la articulación básica entre tipos de redes fluyentes, su estilo relacional, y el proceso socio-histórico que, en general, aparece como condicionante, se advertiría dentro de los siguientes componentes:

- a) Las antiguas Provincias de Obando (Colombia) y de Carchi (Ecuador) fueron parte del territorio “central” de una etnia específica “los llamados Pastos” que contó, en tiempos prehispánicos, con una organización socioespacial favorecida por una más rápida salida a sus confines —en sentido transversal— o sea a las llanuras del Pacífico y de la Amazonía, y, ante todo, por una especial tendencia económica dirigida hacia el intercambio, relativamente intenso, de bienes a mediana y larga distancia a través de la casta de los denominados “mindalas” (Oviedo Z., 2006, cap. I).
- b) Las anteriores características de este conjunto indígena y mestizo, y mediante variadas estrategias (Laurent, 2008, 374-379), continúan en las épocas colonial y republicana dando un fuerte entramado de las redes de parentesco en ambas Provincias, como también el de las redes comerciales cotidianas que, con la supervivencia de la conocida “reciprocidad andina”, acompañan y materializan a las primeras (Oviedo, 2006, 86).
- c) Este ejercicio de “fronterización” (es decir el “crear frontera” de tipo “comunitario”, “civil”) se fue extendiendo hacia toda la extensa línea de separación física y jurídico-política entre Ecuador y Colombia, abarcando a Tumaco y a otras poblaciones fronterizas e incluso, llegándose al punto de que el eje Ipiales-Tulcán —la más antigua cabecera urbana en la región y desde tiempos precoloniales— ingiere y “coordina”, de varias maneras relativamente elaboradas, a la expansión social y estatal en una cuádruple dirección: con el vecino Ecuador, con el Perú amazónico, con la costa y los países —transoceánicos— del Pacífico, y con el resto de Colombia en su sección andina. Todo este proceso de ampliación y construcción de fronteras, y de colonización también, se ha facilitado, en especial para Ipiales, por su singular posición geopolítica —única en Suramérica y dentro de las tres grandes regiones que componen a esta— y por su constante vocación hacia el intercambio y la integración con otras sociedades y países.

d) En la coyuntura que actualmente viven Colombia y su zona sur —fuertemente impactada esta por el conflicto interno y por el arraigo muy rentable que allí ha implantado el narcotráfico— persisten las posiciones o dispositivos relacionales ya descritos y esa visible cohesión comunitaria —etno-céntrica o regionalista si se quiere— cobra nuevo impulso entre aquellos “habitantes en frontera y semi-integrados”, y, en particular, con el movimiento civilista que surge de un municipio de Ipiales petrolero, turístico, que está construyendo —dentro de poco— la primera vía terrestre Interoceánica en Suramérica y la cual no solo comunicará a Tumaco con Puerto Asís —pasando por Ipiales como eje económico y político clave dada su posición en el eje transversal y vertical de la vialidad— sino, también, al Brasil, con el corredor fluvial de los ríos Putumayo y Amazonas y con todas las interesantes consecuencias de alianza económica que se tendrían con esta potencia. Se cumpliría así una fase preliminar cuanto necesaria del anhelado proyecto de industrialización, relativamente autónoma, que fundamentara a la creación del Departamento de Nariño en 1904, y, a la vez, con el apoyo esperado de los ciudadanos del sur colombiano y del norte ecuatoriano (Flórez, G., 2014, 48).

Desde esta insólita perspectiva de frontera internacional, de su muy favorable coyuntura actual, del impacto interno y externo de su particular lógica, de su todavía escasa conceptualización pertinente —para casos como este que es de tipo colombo-ecuatoriano-peruano —países que bordean al Pacífico y a la Amazonía— a continuación se formulará una serie de comentarios estrictamente referidos al papel que, en aquellas condiciones macro y propias de la creatividad social “en frontera”, están jugando o pueden llegar a jugar las Aduanas situadas a lado y lado de los límites nacionales que, hasta ahora, histórica y políticamente se han definido.

2. La importancia adquirida por las aduanas no es coyuntural

En 1994 la Conferencia ministerial reunida en Columbus ya dejó en claro las reformas que se debían introducir en las aduanas del mundo, y en tanto que se habían aumentado sus tradicionales funciones de control y recaudo con las de seguridad, medio ambiente, propiedad intelectual y otras relacionadas con nuevos servicios y movimientos de bienes materiales.

Todavía más: las aduanas —como es sabido— hace decenios son las entidades más directamente relacionadas con el proceso de facilitación del comercio exterior; es decir que juegan un papel de primer orden en el incremento o even-

tual disminución de las ganancias que trae consigo la actuación comercial a los inversionistas. Una definición general de lo que es el facilitar el comercio exterior aclara que es la acción intencional, unilateral o negociada, que busca simplificar procedimientos operativos y reducir o eliminar costos de transacción que afecten intercambios y movimientos económicos internacionales.

Hablando de estadísticas: es conocido que los costos que generan los obstáculos del comercio en frontera ascienden, en 2013, a US\$ 2 billones anuales representando el 155 del total del valor de los flujos del comercio mundial, y la preocupación por agilizar a dichos flujos, más la ganancia correspondiente, viene tratándose en el escenario de la OMC, desde el año 1996, y conllevó a que en la Reunión Ministerial en Doha (Qatar), en 2001, se incluyeran las recomendaciones de la OMA sobre el creciente protagonismo de las aduanas en la actualidad del intercambio internacional y a adoptar, paulatinamente, lo insinuado, desde ese año y agendado formalmente por la misma OMC en el año 2004, sobre una colaboración al adelanto de los países menos desarrollados y que son miembros de la citada organización (Banco Interamericano de Desarrollo BID. Carta Mensual No. 204 - Panorama - Regional y global).

Este último aspecto no es propiamente ventajoso para los países con mayor capacidad productiva, y es importante que se siga discutiendo el proceso de facilitación del comercio exterior por lo mismo, y no dejando de lado al sector aduanero —según las viejas funciones que aún lo identifican— sino, más bien, acogéndolo en este debate mundial, en sus aplicaciones practicables, y en la medida en que se deben valorar, justamente, su experiencia, su indiscutida capacidad de aportar a dicho proceso facilitador, o sea: lo que cuenta, en términos provisionales, como su “capacidad instalada”.

Más la consolidación de una aduana significa un marco legislativo —nacional y comunitario— adecuado que, a su vez, facilite y amplíe sus funciones de acuerdo al novedoso y creciente contexto de actuación para la misma, aspecto este que brilla por su ausencia en el Estatuto Aduanero que rige en Colombia, y no obstante que la importancia que ha adquirido el ente aduanero no es puramente coyuntural, por ejemplo a partir de la Declaración de Doha, sino ciertamente reconocido por el empresariado al constituirse en el instrumento u organismo inmediato e indispensable que, en su modo específico, colabora en la regulación establecida entre transacciones de bienes materiales y entre países exportadores y/o importadores.

En otras palabras: se puede decir que la aduana es parte estratégica del movimiento globalizador del modelo capitalista que hoy está en marcha y, en cierta forma, como una presencia del casi arrinconado Estado-Nación dentro de las circunstancias actuales.

En el anterior sentido, y en el de favorecer, parcialmente, una propuesta de ayuda al persistente “tercermundismo”, que establece la Declaración de Bali y su secuencia final en 2014, es posible que, en el caso de Ecuador y Colombia, se realice, primero, la identificación de favorabilidades productivas y de servicios — en uno y otro país y en su zona de integración fronteriza— para pasar a diferenciarlas después. Una vez logrado un consenso de planeación en lo económico subregional, regional y macro, se procedería a una visión y un fomento conjuntos para, finalmente, constituir a la ZIF como tal y acceder a un comercio internacional mucho más denso y ciertamente facilitado en todo este proceso de más amplio espectro, de objetivos propiamente ambiciosos. Y ante este escenario, nada irreal, no pueden las aduanas, luego de la conversión que les sea pertinente, ayudar a orientar, planificar y gestionar las proyecciones de desarrollo integral que se planteen en dicha zona fronteriza.

En pos de una aduana fortalecida en términos de productividad, reducción de costos, disminución de barreras y el fomento de cadenas de valor, la Comunidad Andina CAN, ha procurado su actualización a través de diversos mandatos y, en especial, con su plan Estratégico y su reglamentación mediante la Resolución 1467 de 2012 la cual operaría entre dicho año y el 2016. Y al exponerse allí que la facilitación de las actuaciones comerciales se sustenta, ante todo, en “el mejoramiento continuo de procesos” que atañen, directamente, a la actividad aduanera, y añadiéndose que la estrategia acompañante debe fortalecer “la gestión aduanera con enfoque al operador de comercio exterior”.

3. Como se aplicaría a Colombia la Declaración Ministerial de Bali

Para la Conferencia Ministerial de Bali, en diciembre de 2013, la facilitación del comercio exterior ante todo implica la disminución de costos en las actividades comerciales, a través de la flexibilización y estandarización de los procedimientos aduaneros que se compendiarían en un marco común que regule las funciones aduaneras pero, también, con un sentido de cualificación de las mismas. Esta última recomendación es clave respecto del proceso de facilitación que se busca innovar con dicha Declaración y debe tenerse en cuenta para orientar la elaboración de regímenes aduaneros estables que brinden seguridad jurídica a los actores y evitar que las políticas internas de los países afecten el desarrollo de los territorios limítrofes aduaneros.

En 2013 la OMC insistía en enfocar las políticas, en el nivel interno, hacia la identificación de potencialidades comerciales, y esto en dirección a que dicha Organización tenía ya la intención de ayudar al adelanto de los países menos desa-

rollados o industrializados, lo que, definitivamente, se acogió en el citado Anexo de 2014 tras laboriosas negociaciones. Mas, sin duda, esta nueva colaboración de la Organización mencionada conlleva a que las Aduanas no pueden seguir desempeñando, solamente, el antiquísimo papel que les compete, puesto que, como se ha declarado, deben llegar a niveles óptimos de transparencia y de predictibilidad dentro de su actuación institucional y la de sus empleados, palabras estas que no solo apelan a una posición ética que les debe ser característica sino, también, a una capacidad de adelantarse a cierto tipo de acontecimientos tanto económicos como del orden político-planeativo por ejemplo.

Lo anterior sonaría a exigir demasiado de la actual “capacidad instalada” de las aduanas, y, de todas maneras, apunta a una formación especial para las personas que trabajan en ellas, y no cualquier tipo de formación sino la mejor que se les pueda brindar y ello, en consecuencia, excede los límites —más bien tecnocráticos— de la “capacitación” que hoy se les ofrece aunque no en todos los casos en que esta ocurre.

Aquella novedosa formación más la reforma legislativa que aliente las nuevas funciones que, de hecho, pretende la llamada “Declaración Ministerial de Bali” por su correlación declarativa entre 2013-2014, serían los pasos concretos mediante los cuales se le dé el respectivo cumplimiento entre los países miembros. En el Anexo de 2014 se declaró, en el artículo 8º, que había necesidad de una fuerte cooperación interaduanas y darle importancia a la “coordinación”, se supone que conjunta, que de ello resultare. En el artículo 12 del mismo Protocolo, en el tema de Cooperación Aduanera precisamente, se recomienda, para estas entidades, asistencia y apoyo para creación de capacidad (hacia) a los efectos de adelantar las medidas en materia de cumplimiento (de sus fines específicos y de los tratados internacionales vinculantes y mejorar su eficacia”.

4. Experiencias en fronterización que aportan al derecho aduanero

Se ha hablado aquí de los pasos con los cuales se lograría un adecuado cumplimiento —en las condiciones de Colombia y del promisorio proceso de integración fronteriza entre Colombia y Ecuador— del Anexo del Protocolo de la OMC de 2014, y en realidad faltaría plantear uno más: el de reivindicar las experiencias o estrategias adaptativas que el personal de las aduanas han venido ejerciendo y acumulando a través de tantos años y en condiciones cada vez más cambiantes y complejas.

Esta situación *sui géneris* de las aduanas colombianas y del continente se complica en la medida en que los enfoques macropolíticos —y sus respecti-

vos modelos de desarrollo nacional y fronterizo— de naciones como Colombia o Ecuador se diferencian cada vez más, afectando la continuidad de aquellas relaciones que se pueden reclamar como exitosas y avanzando en la concreción de la célebre aspiración de la integración latinoamericana o iberoamericana y, por cierto, consagrada en los preámbulos de las Constituciones de los dos países citados.

Para solventar esta muy probable contradicción entre modelos distintos que encaran el futuro mismo de nuestros pueblos e incluso legitimarlos, la mayoría de especialistas en procesos de integración en el continente americano recomiendan volver al Constituyente primario para que éste, en una consulta que se iría desarrollando desde lo micro a lo macro —a través de unas Asambleas Ciudadanas Fronterizas—, ayude a determinar, a partir de sus necesidades y aspiraciones más sentidas, unas normas de arbitraje o de “amable composición” que o bien puedan ser admitidas por los Estados concurrentes, de ser del caso, continuar como referentes de un antiguo reglamento IUS Consuetudinario y aplicable en términos de agencias de conciliación inicialmente ciudadana.

Los efectivos aportes al derecho aduanero y al de integración fronteriza, sobre todo, únicamente se pueden expresar y seleccionar —admitiéndolos o no dentro de la codificación estatal respectiva— si, en una primera instancia, se crean condiciones favorables, intra, inter y extrainstitucionales, que sustenten un espacio de debate ciudadano, permanente, y sobre temas muy concretos —como los señalados aquí— al cual acudan los residentes y operadores comerciales —en especial los organizados— de ambos lados de la frontera internacional. Con ello se reavivarían, también, las propuestas que, en tal sentido, han planteado numerosos miembros del Parlamento Andino.

5. Conclusiones

- Con esta ponencia se busca convocar voluntades para que el proceso de armonizar y flexibilizar legislaciones y actuaciones en el derecho aduanero Colombiano y Comunitario Aduanero, también se combine con una armonización y flexibilización de lógicas procesales tanto de la ciudadanía que vive en frontera y en “fronterización” —creación y sostén de la misma— como de las visiones propias de los Estados que allí se interpenetran.
- Las Aduanas, cada vez más, asumen el papel de representar al Estado Nacional en regiones de frontera, al igual que cierta normatividad referida a estas, y, en particular, porque están llamadas a desempeñar funciones novedosas y proactivas al dinamizarse —con base en la denominada Declaración Ministerial de Bali— una facilitación, relativamente más adecuada, del

comercio exterior, y, a la vez, de los avances en cuanto a integración fronteriza con los países vecinos.

- Al destacarse, en la práctica futura, varios de los contenidos renovadores de la mencionada Declaración, en especial el de la colaboración continua con las naciones con menor desarrollo integral, el enfoque de los Estados miembros de la OMC sobre las fronteras y su ejercicio de “fronterización” irá cambiando paulatinamente, y, a la vez, la hasta ahora dirigida hacia el ente aduanero con el fin inicial de aprovechar, al máximo, la “capacidad instalada” del mismo, como también sus experiencias adaptativas de todos los días.
- Finalmente, un aporte específico al derecho aduanero, incluso en términos Comunitarios, y que proviene de algunas experiencias acumuladas en la frontera colombo-ecuatoriana desde la cual y desde su insospechado acervo social se ha hecho la presente ponencia, se desplegaría en torno a la celebración de Asambleas Ciudadanas de Frontera y con el sentido IUS Consuetudinario, conciliatorio y de legitimación normativa que de ellas trascendería.

6. Bibliografía

- Alejandro Grimson. “*Los procesos de fronterización ...*”. En Clara Inés García (comp.). *Fronteras: territorios y metáforas*. pp. 27, 30. Hombre Nuevo Ediciones, Medellín. (2003).
- Armando Oviedo Zambrano. *Ipiales: historia, cultura, arte*. cap. I. p. 86. Cedigraf, Ipiales. (2006).
- Claudia Marcela Bastidas. *El rol de las Aduanas en los procesos de Integración*. Caps. 3 y 4. Tesis de Grado-Maestría. Universidad Andina “Simón Bolívar”, Quito. (2011).
- Guadalupe Flórez Pérez. *Ipiales en la ruta de los confines*. p. 48. Editorial Print, Pasto. (2014).
- http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/Cartas/PDF/204/es/CartaMensual204_Panorama%20Regional%20y%20Global.pdf.
- <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=6437053d-154a-4005-8b4a-88498643cdce>.
- Jaime M. Londoño. *La frontera: un concepto en construcción*. En Clara Inés García (comp.). *Fronteras: territorios y metáforas*. p. 55. Hombre Nuevo Editores, Medellín. (2003).
- Jorge Ortega Hurtado. *Sobre el proceso de recontextualización del conocimiento*. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. vol. 4. N° 5. Popayán. Diciembre 2000. pp. 98-99.
- Laurent Muriel. *Contrabando en el siglo XIX colombiano*. pp. 374-379. U. de los Andes-CESO, Bogotá. (2008).
- Resolución 1467 de 2012. Por medio de la cual la Secretaria General de la Comunidad Andina aprueba el Plan Estratégico sobre “Facilitación del Comercio en Materia Aduanera en la Comunidad Andina”. Lima-Perú 2012.

