



World Customs
Organization

Directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y continuidad de la cadena de suministro

JUNIO 2021



COVID-19 PROJECT
World Customs Organization

Directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y continuidad de la cadena de suministro

*Responder a la pandemia de COVID-19 y
prepararse para hacer frente a futuros
eventos perturbadores*

Junio 2021

**Dirección de Control y Facilitación
Subdirección de Procedimientos y Facilitación**

PRÓLOGO DEL SECRETARIO GENERAL

Cuando se producen sucesos catastróficos, es crucial que las poblaciones afectadas reciban la ayuda necesaria a tiempo y que las operaciones de rescate se lleven a cabo de un modo eficaz, eficiente y coordinado. La crisis sanitaria de la COVID-19 ha tenido un profundo impacto en nuestras sociedades y ha sometido a la comunidad internacional a una enorme presión para lograr detener la propagación del virus, proporcionar asistencia médica allí donde era necesaria y distribuir las vacunas de un modo seguro. Asimismo, como consecuencia del cambio climático, las amenazas naturales se han convertido en algo cada vez más habitual y la incidencia de los fenómenos climáticos extremos se ha incrementado, alterando las vidas de muchas comunidades, en particular, en los países en desarrollo.

Las Aduanas se encuentran en primera línea de apoyo para aquellas personas que lo necesitan. Desempeñan un papel fundamental a la hora de facilitar el movimiento de las mercancías y suministros de emergencia, y además contribuyen a garantizar que la ayuda humanitaria se envíe de manera eficiente a todo el mundo.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) está plenamente comprometida a ayudar a sus miembros en esta importante y apremiante tarea. Es así que, en colaboración con todos sus miembros y gracias al apoyo económico del Gobierno de Japón, la OMA se complace en presentar estas «Directrices para la gestión de desastres y la continuidad de la cadena de suministro», concebidas para mejorar la capacidad de las administraciones de aduanas a la hora de afrontar los desafíos surgidos como consecuencia de la aparición de enfermedades infecciosas y desastres naturales con el objetivo de garantizar la continuidad de la cadena de suministro.

Estas Directrices han sido redactadas y promocionadas bajo el auspicio del Proyecto COVID-19 de la OMA, una iniciativa emprendida en junio de 2020. El texto incorpora las contribuciones realizadas por los miembros de todas las regiones de la OMA y de otras partes interesadas.

A fin de superar la disrupción generada por la crisis de la COVID-19, los miembros de la OMA han mejorado, simplificado y digitalizado una serie de trámites aduaneros facilitando así las operaciones de emergencia, ayudando al mismo tiempo a miles de empresas que dependen del comercio para su supervivencia. La experiencia de los miembros resultó crucial para desarrollar esta innovadora herramienta y reflejar e identificar las prioridades nacionales y regionales, así como para concienciar sobre el papel que desempeñan las administraciones de aduanas a la hora de prestar socorro en caso de producirse un desastre.

Espero sinceramente que todos los miembros de la OMA, así como las partes interesadas participantes en la facilitación del comercio y de la ayuda humanitaria, hagan un uso pleno de las mejores prácticas recogidas en estas Directrices. Se trata de un documento vivo y, por lo tanto, animo a todos los lectores a que continúen compartiendo sus experiencias con la Secretaría de la OMA de un modo innovador y colaborativo, basado en el espíritu de la asistencia mutua que caracteriza a la comunidad aduanera, particularmente en los momentos difíciles.

Dr. Kunio Mikuriya,

Secretario General, Organización Mundial de Aduanas

Lista de acrónimos

ABF: Policía Fronteriza Australiana

OEA: Operador Económico Autorizado

GCF: Gestión Coordinada de Fronteras

CBP: Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza

CBSA: Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá

COE: Centro de Operaciones de Emergencia

FICR: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

OI: Organizaciones internacionales

PMA: Países Menos Adelantados

MoU: Memorando de Entendimiento

NDMA: Autoridad Nacional de Gestión de Desastres

ONG: Organizaciones no gubernamentales

OSBP: Puesto fronterizo común

APD: Auditoría posterior al despacho de aduana

EPI: Equipo de Protección Individual

CKR: Convenio de Kioto Revisado

UNOCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

UNDRR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

AOC: Región de África Occidental y Central

OMS: Organización Mundial de la Salud

Índice

I. INTRODUCCIÓN	1
1. Contexto	1
2. Contexto	2
2.1. Instrumentos y herramientas relevantes de la OMA para ofrecer socorro en situaciones de desastres naturales	2
2.2. Instrumentos y herramientas de la OMA que ayudan a garantizar la continuidad de la cadena de suministro	3
2.3. Descripción general de las iniciativas de la OMA para proporcionar socorro en caso de desastres naturales	3
3. Objetivos	4
4. Alcance y estructura	5
II. DIRECTRICES.....	6
A- Fase de preparación	6
1. Promoción del papel de la Aduana en la gestión de desastres	7
2. Revisión del marco legal nacional de la Aduana.....	8
3. Empleo de la tecnología	9
4. Alineación con la normativa internacional.....	9
5. Planificación de la continuidad de los negocios.....	10
6. Propugnación de la autorización/registro de los actores humanitarios.....	11
7. Establecimiento de un Centro de Operaciones de Emergencia	11
8. Adquisición de una infraestructura de emergencia de despliegue inmediato	12
9. Mejora de la preparación del personal de la Aduana	13
9.1. Integración de la gestión de los desastres en los planes de formación de la Aduana.....	13
9.2. Realización de formación para agentes de aduanas, corredores de aduanas, operadores humanitarios y otras partes interesadas.....	14
9.3. Preparación de Procedimientos Operativos Estándar (POE) para el procesamiento de los envíos de socorro	14
9.4. Realización de simulacros.....	15
9.5. Trabajo remoto y formación en línea	15
10. Medidas de protección para el personal de la Aduana	16
10.1. Adquisición de Equipos de Protección Individual (EPI)	16
10.2. Adopción de protocolos adecuados para la protección de la salud y la seguridad	18
B. Fase de respuesta	21
1. Creación de una fuerza especial en caso de pandemia/desastre	21
2. Comunicación y transparencia	21
2.1. Comunicación con el personal de la Aduana	21
2.2. Comunicación con las partes interesadas	22

3. Ajuste del entorno de trabajo y «modus operandi»	23
4. Contribución a la creación de listas de bienes esenciales y de socorro	23
5. Agilización del proceso de despacho.....	24
5.1. Operación de un sistema de despacho permanente	25
5.2. Establecimiento de un servicio de asistencia técnica	25
5.3. Declaraciones de aduanas.....	26
5.3.1. Declaraciones electrónicas.....	26
5.3.2. Declaraciones simplificadas/provisionales	27
5.3.3. Presentación de los documentos justificativos	28
5.4. Mejor aprovechamiento de la gestión de riesgos	29
5.4.1. Uso del análisis de datos para la gestión de riesgos	30
5.5. Tramitación previa a la llegada y liberación inmediata de las mercancías.....	30
5.6. Inspección de las mercancías	31
5.6.1. Optimización del uso de equipos de inspección no intrusiva	31
5.6.2. Priorización de la inspección de los envíos de socorro	32
5.6.3. Inspección remota de mercancías	33
5.7. Pago de derechos e impuestos de aduanas	34
5.7.1. Pagos electrónicos	34
5.7.2. Implementación de exenciones temporales en el pago de derechos para los envíos de socorro y bienes esenciales	35
5.7.3. Aplazamientos en el pago de derechos e impuestos, exención de sanciones, métodos de pago.....	36
6. Auditoría posterior al despacho de aduana	37
6.1. Aplicación de auditorías posteriores al despacho de aduana remotas/virtuales (APD)....	38
7. Cooperación y asociaciones.....	38
7.1. Cooperación con el sector privado	38
7.1.1. El Operador Económico Autorizado: un elemento clave para la continuidad de la cadena de suministro	39
7.1.2. Los OEA y el socorro en casos de desastre	40
7.1.3. Validación/revalidación virtual/a distancia de los OEA.....	41
7.2. Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)	42
7.2.1. Cooperación de la Aduana con otras agencias gubernamentales	42
7.2.2. La ventanilla única.....	43
7.2.3. Cooperación entre las administraciones aduaneras	45
7.2.4. Puesto fronterizo de una sola parada (OSBP).....	46
8. Admisión temporal y cuaderno ATA	46
9. Tránsito	48
10. Comercio electrónico transfronterizo	50
11. Controles de pasajeros.....	51
12. Protección de la sociedad.....	53
C. Fase de recuperación.....	60
1. Diseño del equipo de planificación de la recuperación	60
2. Evaluación de la situación	61
3. Evaluación de las medidas aplicadas durante la fase de respuesta	61
4. Fortalecer y mantener las soluciones de TI	62
5. Apoyar los recursos humanos	63



6. Actividades de aplicación normativa	63
7. Comunicación permanente	63
8. Mayor cooperación entre la Aduana y las empresas	64
9. Examen de los planes de continuidad de los negocios y los procedimientos operativos estándar	64
APÉNDICE I	67
APÉNDICE II	72
ANEXO I	74
ANEXO II	80

I. Introducción

1. CONTEXTO

El inicio de esta década ha estado marcado por un suceso sin precedentes: la inesperada irrupción de una nueva enfermedad provocada por un coronavirus (COVID-19), a causa de la cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) en enero de 2020. A la luz de la rápida propagación en todo el mundo de esta enfermedad, la OMS decidió, en menos de dos meses, atribuir a la COVID-19 el carácter de pandemia y urgió a todos los países a adoptar las medidas necesarias para contenerla.

En respuesta al comunicado oficial de la OMS sobre los riesgos asociados a la rápida expansión del virus, muchos países han implementado una serie de medidas, incluido el cierre de las fronteras, restricciones en los desplazamientos y procedimientos de cribado intensivos en las fronteras. Estas medidas inicialmente parecían estar descoordinadas y provocaron una disrupción sin precedentes en los movimientos transfronterizos, tanto de mercancías como de personas.

La incertidumbre e imprevisibilidad que caracterizó esta situación en las fronteras supuso un desafío aún mayor por la afluencia de volúmenes cada vez mayores de suministros y equipos médicos, así como de otros bienes esenciales. Teniendo en cuenta el alto riesgo de infección, la naturaleza de los bienes importados y la falta de experiencia en su gestión, muchas administraciones de aduanas experimentaron importantes dificultades para garantizar la continuidad, no solo del comercio normal, sino también del movimiento de bienes esenciales necesarios para mitigar el impacto de la COVID-19.

En su condición de actores clave en la cadena de suministro global, se urgió a las administraciones de aduanas a que garantizaran la estabilidad y continuidad del comercio, así como que facilitasen y agilizaran los movimientos de artículos de socorro y bienes esenciales con el fin de ayudar a minimizar el impacto negativo general de la pandemia sobre las economías y las sociedades.

La OMA, en su calidad de voz internacionalmente reconocida de las administraciones de aduanas, reaccionó inmediatamente a la situación generada por la pandemia. Llevó a cabo una serie de acciones como la difusión de instrumentos y herramientas relevantes de la OMA, la provisión de materiales orientativos a la comunidad de las Aduanas y también compartió su experiencia y mejores prácticas.

A lo largo de los años, la OMA ha acumulado una amplia experiencia en la creación de normas internacionales y ha creado numerosos instrumentos y herramientas que refuerzan el papel vital desempeñado por las Aduanas a la hora de proporcionar socorro en situaciones de desastres naturales mediante la formulación de trámites simplificados para procesar los envíos de socorro. Esto permite a las administraciones de aduanas operar en situaciones de emergencia y concretar

el enfoque necesario durante la fase de recuperación. Tales instrumentos y herramientas fueron implementados por la comunidad de aduanas para responder a la pandemia.

El inaudito impacto de la COVID-19 dejó bien claro que la comunidad aduanera necesitaba una nueva herramienta que estableciese instrucciones claras y mejores prácticas para garantizar una mejor preparación, respuesta y recuperación en situaciones de pandemia (o epidemia) y desastres naturales por parte de las administraciones de aduanas.

2. CONTEXTO

Tal como ya se indicó previamente, la OMA ha desarrollado normas internacionales y realizado una serie de actividades e iniciativas para apoyar a sus miembros.

2.1. Instrumentos y herramientas relevantes de la OMA para ofrecer socorro en situaciones de desastres naturales

- El Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, en su versión modificada (Convenio de Kioto Revisado - CKR - véase el Anexo I)

El Capítulo 5, Anexo Específico J del CKR, define las medidas que las administraciones de aduanas deberían establecer para acelerar el despacho de los envíos de socorro. Este capítulo amplía la antigua Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) para acelerar el levante de los envíos de socorro en situaciones de desastre (1970). Las disposiciones especiales incluidas en este Capítulo no son aplicables a las mercancías enviadas por correo, ni tampoco a alcohol, bebidas alcohólicas, tabaco y sus productos derivados.

Las disposiciones establecidas en el Capítulo 5 son aplicables a las formalidades propias de la administración de aduanas implicada en el despacho de envíos de socorro en cualquier momento de su transporte, bien sea para su exportación, tránsito o importación. Este capítulo aborda la ampliación de las facilidades otorgadas a los envíos de socorro frente a las disposiciones relativas al tratamiento que la Aduana hace de otros bienes no urgentes. En aquellos casos en que la Aduana despache envíos de socorro, los controles deberían restringirse al más estricto mínimo necesario.

El despacho de envíos de socorro ha sido objeto de numerosos debates mantenidos entre la OMA y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones (UNOCHA). En colaboración con la OMA, la UNOCHA redactó un Modelo de Acuerdo para la Facilitación del tránsito aduanero para la provisión de socorro humanitario en emergencias internacionales, por el que se estableció un marco para la aceleración de la entrega de bienes de socorro relacionados con la ayuda humanitaria y labores de socorro de emergencia.

- Convenio relativo a la importación temporal (Estambul, 26 de junio de 1990)/Convenio de Estambul (véase el Anexo I).

El 26 de junio de 1990, el Consejo de la OMA adoptó el Convenio relativo a la importación temporal (el «Convenio de Estambul»), que entró en vigor el 27 de noviembre de 1993. El Anexo B.9 del

Convenio concierne a las mercancías importadas con fines humanitarios para facilitar su importación temporal en épocas de crisis.

- Resolución del Consejo de la OMA relativa al Papel de la aduana en las operaciones de socorro en caso de desastres naturales - Junio de 2011 (véase el Anexo I).

En junio de 2011, durante la celebración de las sesiones del Consejo de la OMA, los miembros adoptaron la Resolución relativa al papel de la aduana en las operaciones de ayuda en caso de desastres naturales. Esta Resolución se hizo eco del incremento en el número de desastres naturales que afectan a las poblaciones y requieren ayuda humanitaria internacional urgente, así como la necesidad de mejorar el papel de la Aduana en la gestión de las operaciones de socorro humanitario. Este texto tenía como finalidad mostrar el compromiso de la Aduana sin poner en peligro las normas adecuadas de control aduanero, así como proporcionar una respuesta adecuada en caso de desastres naturales mediante la facilitación de la entrada, salida y tránsito de los envíos de socorro en situaciones de desastre.

2.2. Instrumentos y herramientas de la OMA que ayudan a garantizar la continuidad de la cadena de suministro

Los instrumentos y herramientas que se listan a continuación contienen disposiciones relevantes para la continuidad de la cadena de suministro en caso de interrupciones causadas por desastres naturales o pandemias. Dichas disposiciones aparecen detalladas en el contenido de estas Directrices cuando resulten relevantes.

- Marco de normas SAFE (SAFE FoS)
- Marco de normas relativo al Comercio Electrónico Transfronterizo
- Directrices sobre la Recuperación del Comercio
- Compendio para la Gestión Coordinada de las Fronteras
- Compendio sobre la Gestión de Riesgos

2.3. Descripción general de las iniciativas de la OMA para proporcionar socorro en caso de desastres naturales

Tras la adopción de la Resolución de junio de 2011, la Secretaría de la OMA tomó diferentes medidas para su implementación. Entre otras, celebró seminarios conjuntos con la UNOCHA y la FICR sobre el papel del servicio de aduanas en la provisión de socorro en caso de desastres naturales, que englobaron cinco regiones de la OMA.

En los seminarios, que reunieron a participantes de las administraciones miembro de la OMA, también participaron representantes de las autoridades nacionales encargadas de la gestión de desastres, las sociedades nacionales de la Cruz Roja/Media Luna Roja (RCRC), organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de las Naciones Unidas, entre otros. Los participantes compartieron las experiencias y perspectivas de las autoridades de Aduanas y otros socios humanitarios clave con el fin de recibir sus contribuciones acerca de futuras necesidades; asimismo, se les informó de las herramientas, instrumentos e iniciativas existentes desarrolladas por la OMA, UNOCHA y FICR.

En los últimos años, la OMA ha ofrecido apoyo a sus miembros con el objetivo de mejorar su capacidad para afrontar situaciones de emergencia mediante diversas iniciativas, como el Proyecto de socorro ante enfermedades epidémicas (C-RED, por sus siglas en inglés). Este proyecto recibió la financiación del Gobierno de los Países Bajos y fue implementado por la Secretaría de la OMA en la región de África Occidental y Central (AOC) para luchar contra la propagación del virus del Ébola, proteger a los agentes de la Aduana en primera línea y acelerar el despacho de los artículos de socorro. El proyecto ayudó a seis miembros de la región AOC a mejorar su preparación para responder en el ámbito nacional a los brotes regionales de epidemias o desastres naturales.

Tras el estallido de la COVID-19, la OMA lanzó el Proyecto COVID-19 con el apoyo económico del Gobierno de Japón con la finalidad de mejorar la capacidad de los países en desarrollo y menos adelantados para afrontar la pandemia de la COVID-19, así como otras enfermedades infecciosas y eventos disruptivos. Este proyecto tuvo como resultados clave la elaboración de estas Directrices y la facilitación de actividades para la creación de capacidades para los miembros de la OMA en el ámbito regional, subregional y nacional.

3. OBJETIVOS

Las Directrices de la OMA relativas a la gestión de desastres y continuidad de la cadena de suministro (en adelante, «las Directrices») son una herramienta exhaustiva. Una vez implementadas, deberían reforzar la preparación de las administraciones de aduanas para responder a eventos disruptivos y recuperarse de ellos.

Las Directrices satisfacen tres objetivos principales:

- Concienciar del papel crucial que las administraciones de aduanas desempeñan para el socorro en situaciones de desastre y ofrecerles apoyo para la implementación de las disposiciones de otros instrumentos y herramientas de la OMA;
- Proporcionar apoyo a las administraciones de aduanas a fin de mejorar su nivel de preparación para responder a pandemias y desastres naturales; y
- Proporcionar a las administraciones de aduanas recomendaciones claras sustentadas por mejores prácticas para afrontar los desafíos que presentan las enfermedades infecciosas y los desastres naturales, con el fin de acelerar el movimiento de los artículos de socorro y garantizar la continuidad de la cadena de suministro.

Dada la diversidad de la normativa de la Aduana y los sistemas internacionales, así como el número de diferentes enfoques para la gestión de desastres adoptados en el ámbito nacional, las medidas previstas no tendrán la misma relevancia en cada país. Los planes de respuesta de la Aduana, en consecuencia, deberán adaptarse y responder a las circunstancias locales particulares.

4. ALCANCE Y ESTRUCTURA

Este documento se divide en dos secciones: I. Introducción y II. Las Directrices.

En la Introducción, se describe el contexto en el que se enmarcó la redacción de las Directrices. También engloba las iniciativas, instrumentos y herramientas de la OMA relativas al socorro en situaciones de desastres naturales y explica los objetivos de las Directrices, define su ámbito de aplicación y los detalles de su estructura. En la Sección II, se proporciona orientación sobre las tres fases del ciclo de gestión de desastres: preparación, respuesta y recuperación.

Las Directrices cubren una amplia gama de temas relacionados con la Aduana, incluido el desarrollo de la organización, la gestión de riesgos, la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) y de los Operadores Económicos Autorizados (OEA) entre otras cuestiones, teniendo en cuenta los instrumentos y herramientas existentes de la OMA con el fin de evitar el solapamiento o la duplicación de trabajos anteriores.

Debería hacerse hincapié en que existe un amplio consenso entre los expertos en que, pese a ciertas similitudes en cuanto a disrupción y pérdidas, las pandemias como la de la COVID-19 se diferencian de los desastres naturales en su escala, duración e impacto.

Las pandemias tienen un impacto mucho más extenso que los desastres naturales, como los huracanes, tifones o terremotos. Los desastres naturales ocurren en una región o país específico (algunos de ellos con una tendencia particular a que se produzcan). Las pandemias, por el contrario, se propagan globalmente y afectan a numerosos países.

Los desastres naturales pueden destruir infraestructuras que permiten el comercio, como carreteras, puertos y aeropuertos. Las pandemias no tienen un impacto físicamente destructivo similar, pero las medidas aplicadas para contener su propagación (confinamientos, toques de queda, distanciamiento físico, etc.) con frecuencia acarrear consecuencias socioeconómicas drásticas.

La duración de las pandemias suele prolongarse en el tiempo más que los desastres naturales y el nivel de imprevisibilidad que crean es incluso mayor (varias olas, eficacia de las vacunas, etc.).

Los desastres naturales son limitados en el tiempo y permiten a las autoridades planificar mejor las operaciones necesarias para gestionar correctamente el socorro necesario y las fases de recuperación iniciales.

Estas Directrices tratan ambos supuestos, pandemias y desastres naturales, y proporcionan recomendaciones que podrían resultar útiles a la hora de afrontar ambos al mejorar la preparación de las administraciones de aduanas. Las mejores prácticas y ejemplos mencionados se refieren a la pandemia de la COVID-19 y las lecciones aprendidas de ella.

Las Directrices abarcan las tres fases principales del ciclo de gestión de desastres: la fase de preparación, la de respuesta y la de recuperación.

Con el objetivo de facilitar la implementación de las Directrices, se invita a las administraciones de aduanas a que las consideren en su conjunto, en lugar de buscar medidas independientes y

específicas para su aplicación durante cada fase del ciclo de la gestión de desastres. Los trámites y prácticas de la Aduana se explican y presentan teniendo en cuenta el objetivo principal de este documento, que es garantizar la continuidad de la cadena de suministro y acelerar el movimiento de las mercancías en momentos de crisis.

II. Directrices

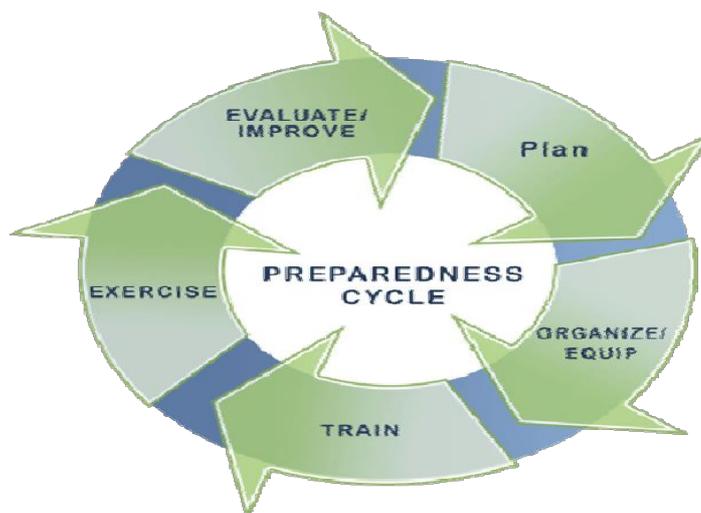
A- FASE DE PREPARACIÓN

La fase de preparación resulta crucial para lograr una gestión eficaz, eficiente y exitosa de las pandemias y los desastres naturales y, durante esta fase, las administraciones de aduanas deberían adoptar medidas para reducir el impacto potencial de tales eventos.

La pandemia de la COVID-19 demostró que muchas administraciones de aduanas no estaban adecuadamente preparadas para responder a este tipo de eventos disruptivos y gestionarlos. Algunos miembros no habían diseñado ni implementado normativas ni trámites específicos para definir los bienes y servicios esenciales, así como tampoco para despachar rápidamente envíos que contuviesen artículos críticos y de socorro.

Una buena preparación requiere, entre otras cosas, la participación de las administraciones de aduanas en la configuración de los planes de emergencia nacional realizada por parte de las autoridades responsables de la gestión de los desastres, mediante la preparación de marcos normativos y legales, planes de continuidad empresarial y de contingencia, implementando medidas apropiadas para las Aduanas, capacitando a sus plantillas, realizando simulacros de diferentes escenarios, comprobando periódicamente sus equipos y trámites e implementando las lecciones aprendidas de experiencias previas.

Gráfico 1: El ciclo de preparación



Fuente: Developing and maintaining Emergency Operations Plans, US Federal Emergency Management Agency

1. Promoción del papel de la Aduana en la gestión de desastres

Las administraciones de aduanas deberían participar en la planificación y preparación general de sus gobiernos nacionales para afrontar desastres naturales, así como también trabajar para promover su función en este ámbito.

Numerosos miembros han designado un organismo en el ámbito nacional como responsable de la gestión de desastres y ordenado el establecimiento de políticas que la regulen. Esta autoridad garantiza una planificación, organización, coordinación e implementación ininterrumpida e integrada de las medidas necesarias para mitigar o reducir los riesgos y las consecuencias asociadas, incluida la creación de capacidades, preparación y respuesta.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que las administraciones de aduanas desempeñan un importante papel en las estrategias de respuesta nacional para mitigar los desastres naturales y los riesgos para la salud y seguridad públicas relacionados con las epidemias. Es, por lo tanto, de suma importancia que estén debidamente integradas en los mecanismos de preparación y respuesta temprana.

Las administraciones de aduanas deberán esforzarse para que su función sea reconocida en todas las fases de la gestión de los desastres, además de colaborar estrechamente con la autoridad responsable de la gestión de los desastres para garantizar que los planes de gestión de emergencias en vigor reflejen la perspectiva de la Aduana en lo relativo al despacho de los artículos de socorro. La cooperación entre la Aduana y la entidad responsable de la gestión de los desastres podrá, entre otras cosas:

- Contribuir al establecimiento de una lista compartida de bienes esenciales y de socorro;
- Ayudar a identificar los actores humanitarios a los que les estará permitido importar, transportar y exportar suministros de socorro;
- Proporcionar trámites para la simplificación y seguimiento rápido, utilizando los instrumentos y herramientas de la OMA o cualquier otra herramienta nacional o internacional; y
- Facilitar un análisis de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la cadena de suministro.

Cuadro 1: Prácticas de los miembros

1) Guatemala

El servicio de Aduana forma parte de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), que permite a la Aduana disponer inmediatamente de la información relativa a la gestión de la crisis y exponer claramente los trámites que se deben aplicar para recibir donativos y ayuda humanitaria.

2) Emiratos Árabes Unidos

La Autoridad Federal de Aduanas de los Emiratos Árabes Unidos es miembro del equipo de la Autoridad Nacional para la Gestión de Crisis de Emergencias (NCEMA, por sus siglas en inglés), lo que le permite participar en las decisiones adoptadas por el equipo de crisis, garantizando de este modo la continuidad de la labor y de los trámites de la Aduana y adoptar, al mismo tiempo, medidas preventivas.

2. Revisión del marco legal nacional de la Aduana

La legislación, normativa y procesos administrativos nacionales de la Aduana deberían contener disposiciones relativas a la aceleración del movimiento de los artículos de socorro, así como garantizar la continuidad de la cadena de suministro tras producirse un desastre, una pandemia u otro acontecimiento disruptivo.

Las disposiciones de los trámites de la Aduana aplicables en estas circunstancias deberían permitir:

- Reducir al mínimo necesario las inspecciones físicas;
- Aceptar las declaraciones de aduanas y la documentación acreditativa que cumplan unos requisitos mínimos de seguridad y cumplimiento basados en la gestión del riesgo; y
- Mejorar la cooperación y las asociaciones entre la Aduana y las partes interesadas.

En lo relativo al despacho de los envíos de socorro, junto con las disposiciones incluidas en el Capítulo 5 del Anexo Específico J del CKR, las administraciones de aduanas también podrán coordinarse con la autoridad supervisora y otras agencias gubernamentales para incluir en su legislación nacional los siguientes procedimientos legales a fin de garantizar un movimiento ágil de los artículos de socorro:

- Exención de los derechos, impuestos, aranceles aduaneros o tasas gubernamentales;
- Procesos simplificados y agilizados para las solicitudes de exención de derechos (o la devolución de los derechos, impuestos, aranceles o tasas aduaneros previamente abonados);
- Exención de determinadas prohibiciones económicas o restricciones a la exportación e importación;
- Procesos de aprobación simplificados y agilizados o licencias para la importación y exportación de los artículos relevantes.

En numerosos países, la experiencia en desastres ha demostrado que la legislación nacional de aduanas carecía de disposiciones flexibles necesarias para permitir un despacho rápido de los artículos de socorro.

Por el contrario, un marco legal claro preestablecido que fomente el uso de la tecnología y la simplificación permitiría al miembro en cuestión una mejor gestión de los movimientos de las mercancías prioritarias y la coordinación de la ayuda humanitaria internacional.

Es altamente recomendable que los miembros revisen su legislación nacional para incorporar las disposiciones de los instrumentos y herramientas de la OMA relativas a la facilitación de medidas

que ayuden a acelerar el movimiento transfronterizo de las mercancías, además de las descritas en estas Directrices (**véase B. Fase de respuesta**).

3. Empleo de la tecnología

El Capítulo 7 (Aplicación de las tecnologías de la información) del Anexo General del CKR invita a las administraciones de aduanas a emplear las tecnologías de la información para apoyar y modernizar las operaciones y los procesos de la Aduana con el fin de mejorar su efectividad y reducir el coste del comercio.

En caso de producirse un desastre o una pandemia, se espera de las administraciones de aduanas que garanticen unos trámites simplificados y armonizados que faciliten la continuidad y estabilidad de la cadena de suministro, así como el rápido despacho de los envíos de socorro y artículos esenciales, asegurando al mismo tiempo que los riesgos para la salud y la seguridad se hayan gestionado correctamente.

El uso de la tecnología y estándares de sistemas de información y datos compartidos puede garantizar la integridad y precisión de los datos, además de facilitar la interoperabilidad y el intercambio de datos entre las agencias relevantes. Todo ello puede ayudar a la asistencia en los desastres y resultar en una mejor transparencia y gestión de riesgos, una mayor agilidad en el despacho de las mercancías de socorro y un incremento del cumplimiento y la seguridad.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19 o en el contexto de otras enfermedades infecciosas y desastres naturales, el uso de tecnologías avanzadas como el análisis de datos, la inteligencia artificial, la tecnología de reconocimiento facial, etc. permite la implementación de trámites sin contacto, y limita de este modo el contacto físico, evitando la propagación de la enfermedad, protegiendo al personal de aduanas y garantizando la continuidad y seguridad de las operaciones.

En el apartado B. Fase de respuesta se facilita más información y ejemplos del uso de la tecnología.

4. Alineación con la normativa internacional

A fin de mejorar la respuesta a los desafíos a los que se enfrentan, las administraciones de aduanas deberían alinear sus trámites y procesos con las normas internacionales e implementar instrumentos y herramientas internacionales.

Se trata de un proceso a largo plazo que requiere una importante planificación. No obstante, una vez lograda, esta alineación asegura una mejor preparación. Aunque es posible implementar únicamente determinadas herramientas e instrumentos durante la fase de respuesta inicial inmediatamente posterior a una pandemia o desastre, es altamente recomendable adoptar un enfoque holístico.

La modernización de los trámites de la Aduana y la adopción de las normativas globales ofrece el potencial de mejorar la eficiencia en cada una de las partes de la cadena de suministro a medida que las mercancías se transportan entre las fronteras, incluso en caso de tratarse de socorro en caso de desastres.

Algunos de los conceptos clave para la modernización de la Aduana, como los OEA, la GCF y la ventanilla única se tratarán en la sección B. Fase de respuesta.

5. Planificación de la continuidad de los negocios

La planificación de la continuidad de los negocios se aborda en el Anexo General del Convenio de Kioto Revisado, Capítulo 7, Directivas para la Aplicación de la tecnología de la información. Esta se define como el «proceso general para el desarrollo de un plan de acción que garantice la continuidad de los negocios en caso de producirse una falta de disponibilidad inesperada de un sistema o instalación cruciales. Para la Aduana esto significa la capacidad de la administración para mantener la recaudación de derechos e impuestos, el control de las mercancías y personas que cruzan la frontera y el despacho ágil e ininterrumpido de las mercancías y las personas en el comercio y viajes internacionales».

La planificación de la continuidad de los negocios implica desarrollar medidas prácticas para que las administraciones de aduanas se preparen y continúen operando después de un incidente o crisis. Un Plan para la continuidad de los negocios ayudará a:

- Identificar y prevenir riesgos siempre que sea posible;
- Prepararse para afrontar aquellos riesgos que no se puedan prevenir;
- Ofrecer una respuesta y recuperación en caso de producirse un incidente o crisis.

La preparación de un Plan para la continuidad de los negocios ayudará a las administraciones de aduanas a responder rápidamente ante un incidente y a reducir el período de tiempo en que las cadenas de suministro permanecen interrumpidas, facilita la aplicación de la ley, garantiza la disponibilidad de los bienes esenciales para el público y agiliza los movimientos de las mercancías de socorro. Tal vez no sea posible predecir todo tipo de incidentes que puedan amenazar la continuidad de las operaciones de la Aduana, pero el Plan debería prever una serie de diferentes escenarios posibles (por ejemplo, desastres naturales, epidemias, etc.).

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia de disponer de un Plan de continuidad de los negocios en vigor para poder garantizar el funcionamiento normal de las operaciones y evitar la interrupción de las principales tareas de la Aduana. Las administraciones de aduanas deberían contemplar desarrollar y actualizar sus planes de continuidad empresarial, en caso de disponer de los mismos, como parte de su enfoque holístico de preparación para responder ante cualquier futuro desastre natural o pandemia.

Cuadro 2: Prácticas de los miembros

1) Jordania

El plan ejecutivo de la Aduana de Jordania para afrontar las enfermedades epidémicas, creado en 2016, incluye medidas que la Aduana jordana debe adoptar para afrontar cualquier tipo de enfermedad epidémica en todos los ámbitos (estratégico, táctico, operativo) bajo la supervisión del Comité de Gestión de Crisis y Emergencias. Este plan ejecutivo está en consonancia con el plan nacional para afrontar enfermedades epidémicas.

6. Propugnación de la autorización/registro de los actores humanitarios

Las administraciones de aduanas deberían propugnar el registro de actores humanitarios que cumplan los requisitos y otorgarles mayores facilidades legales. Los criterios de base deberían definirse en la legislación nacional y abarcar los siguientes aspectos:

- Disponer de capacidad y experiencia adecuadas para proporcionar socorro en caso de desastres y cumplir las normas de calidad internacionales;
- Adherirse a los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad e imparcialidad;
- Rechazar la obtención de beneficios o ganancias comerciales mediante la provisión de socorro en casos de desastre; y
- Disponer de cobertura de seguro para las actividades de socorro en caso de desastre.

Determinados actores internacionales de socorro podrían considerarse aptos en base a su estatus y las capacidades demostradas en el pasado, como los estados cooperantes, las agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales relevantes, etc.

Las administraciones de aduanas deberían implicarse en el proceso de aprobación/registro. Debería existir en vigor un proceso de aprobación ágil, además de ser posible activar rápidamente y en su totalidad este proceso durante la fase de socorro en caso de desastre.

7. Establecimiento de un Centro de Operaciones de Emergencia

Un Centro de Operaciones de Emergencia (COE) es un espacio centralizado de mando y control en el que los diferentes departamentos de la Aduana pueden planificar y prepararse para responder a una amplia gama de eventos disruptivos. Es muy importante coordinar los diferentes departamentos en un centro de respuesta y preparación conjuntas. El personal del COE deberá compilar y analizar rápidamente la información compartida para poder adoptar decisiones que permitan impulsar la continuidad de las operaciones de la Aduana y la estabilidad de la cadena de suministro. Además de las situaciones de emergencia, el COE también puede usarse para realizar simulacros y ejercicios de formación con el fin de mejorar la preparación del personal de la Aduana.

La actual pandemia ha puesto de relieve la importancia de la coordinación entre los diferentes departamentos de la Aduana y los puntos de entrada para gestionar eficazmente los movimientos de mercancías y personas que cruzan la frontera, evitando al mismo tiempo la propagación del virus y protegiendo al personal de la Aduana. El Centro de Operaciones de Emergencia, si está adecuadamente establecido e integrado en la organización, debería fomentar la coordinación y preparación necesarias para afrontar esos eventos disruptivos.

Cuadro 3: Prácticas de los miembros

<p><u>1) Filipinas</u></p> <p>La Agencia de Aduanas de Filipinas emplea de manera activa un Sistema de Mando para Incidentes como plataforma de respuesta ante cualquier tipo de emergencia. Dispone de cuatro agentes experimentados con formación de comandantes para afrontar incidentes de acuerdo con la normativa, tanto nacional como internacional.</p>
<p>Aproximadamente 30 agentes de policía también cuentan con formación y están asignados actualmente a las unidades de élite especiales de la Agencia, el Grupo de Intervención Rápida de la Policía de Aduana (CPRIG, por sus siglas en inglés) y al Equipo de Respuesta Inmediata (QRT, por sus siglas en inglés), preparados para responder en cualquier momento a todo tipo de emergencias e incidentes.</p>
<p>El 80 % de los empleados reciben formación periódica para sensibilizarlos sobre seguridad y preparación. Un 20 % de los mismos están a la espera de recibir en breve formación especializada.</p>
<p><u>2) Estados Unidos de América (Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, CBP)</u></p> <p>La CBP ha activado su Centro de Operaciones para Emergencias con el objetivo de colaborar en la ejecución de la repuesta de la CBP a la pandemia de la COVID-19. Esta actividad, que se desempeña de manera ininterrumpida, integra a representantes de todas las agencias con el fin de gestionar los activos de respuesta en caso de emergencia y coordinar la información y los recursos.</p> <p>El COE cuenta con el apoyo pleno de todas las agencias para recopilar, integrar y enviar respuestas de manera rápida.</p> <p>El COE situado en la sede de la CBP apoya a los miembros asociados al Equipo de Gestión de Crisis (CAT, por sus siglas en inglés) con expertos especializados que desde agencias participantes trabajan para establecer las rutas de acción recomendadas para el liderazgo de la CBP.</p> <p>Dentro del COE se ha establecido una fuerza especial operativa con el fin de desarrollar, preparar e implementar decisiones, políticas y orientación para el personal de la sede, así como de campo. La Agencia de comercio de la CBP ha reunido a los expertos especializados necesarios para comunicar y notificar los requisitos a los socios internos y externos.</p>

8. Adquisición de una infraestructura de emergencia de despliegue inmediato

Cuando surge una pandemia del tipo de la COVID-19, es posible que la infraestructura para el despacho existente no sea adecuada ni permita mantener una distancia interpersonal suficiente ni limitar el contacto físico. Es más, en caso de producirse un desastre natural, esa misma

infraestructura podría resultar destruida o gravemente afectada, lo que imposibilitaría la continuidad de las operaciones de la Aduana.

Es, por lo tanto, altamente recomendable preparar planes de infraestructuras de contingencia que se puedan desplegar rápidamente en puntos clave de la frontera, lo que permitiría restablecer inmediatamente las operaciones de la Aduana y garantizar un flujo ininterrumpido de las mercancías de socorro, así como la continuidad y estabilidad de las cadenas de suministro.

9. Mejora de la preparación del personal de la Aduana

La Resolución del Consejo de junio de 2011 sobre el Papel del servicio de aduanas para la provisión de ayuda en caso de desastres naturales incita a los miembros a que comprueben su nivel de preparación y capacidad para gestionar las situaciones de emergencia mediante simulacros. Otra acción recomendada destacada en la Resolución es la creación e implementación de planes de formación nacionales para garantizar que el personal de la Aduana posea las cualificaciones necesarias y pueda gestionar las situaciones de emergencia.

Las administraciones de aduanas también deberían mejorar su preparación creando Procedimientos Operativos Estándar (POE) e implicando a todas las partes interesadas, como actores humanitarios, corredores de aduanas, transportistas, etc. en dichos simulacros.

9.1. Integración de la gestión de los desastres en los planes de formación de la Aduana

Es fundamental que las administraciones de aduanas incorporen la gestión de desastres y otros temas relacionados en los planes de formación en todos los niveles jerárquicos. Los módulos de formación deberían cubrir las diferentes fases del ciclo de gestión de desastres.

Los módulos de formación deberían incorporar medidas para su implementación por parte de la Aduana con el fin de mitigar el impacto de los desastres, garantizar la continuidad de las operaciones y procesar artículos especiales, como bienes esenciales y de socorro, y las pertenencias personales del personal de socorro.

Los planes de formación deberían revisarse lo más a menudo posible para mantenerlos actualizados e incorporar las mejores prácticas y lecciones aprendidas de emergencias anteriores, así como para permitir la cooperación con otras administraciones de aduanas con el fin de mejorar el aprendizaje entre pares y compartir experiencias. En otras palabras, la formación y el desarrollo del personal resulta fundamental para mejorar su preparación al equiparlo con las capacidades y conocimientos necesarios para contribuir de un modo eficaz a la continuidad y sostenibilidad del servicio de la organización.

9.2. Realización de formación para agentes de aduanas, corredores de aduanas, operadores humanitarios y otras partes interesadas

Las actividades de formación deberán dirigirse a todo el personal de la Aduana, tanto de los puertos de entrada como de la sede principal, que lo requiera en caso de producirse una emergencia para contribuir a la coordinación y supervisión de las operaciones de socorro.

Los módulos de formación deberían incluir también los cargos de liderazgo y de gestión. El liderazgo resulta particularmente crucial cuando las organizaciones deben adaptarse a entornos de trabajo difíciles, como está siendo el caso durante la pandemia actual, con un alto riesgo de infección, altos volúmenes de envíos de socorro y falta de experiencia para afrontar estas cuestiones. Asimismo, para ayudar a mitigar el impacto general de la COVID-19 en las diferentes economías y sociedades, los líderes necesitan mantener a sus equipos motivados, productivos y centrados para así facilitar el despacho de todo tipo de mercancías, no solamente de los envíos de socorro.

Además del personal de aduanas, las actividades de formación deberían ampliarse para incluir otras partes interesadas, como los corredores de aduanas y los operadores humanitarios.

Los corredores de aduanas son un elemento muy importante en el proceso de despacho de aduanas, puesto que ayudan a los importadores con el envío de las declaraciones de aduanas basándose en su experiencia en cuanto a las formalidades requeridas por las aduanas de cada país.

Los actores humanitarios deben ser conocedores de los diferentes trámites de la Aduana que deben tenerse en cuenta antes de importar mercancías a un país, a fin de evitar retrasos en el proceso de despacho y resultar en un potencial embotellamiento de los espacios de almacenamiento. Por ejemplo, experiencias previas en el despacho de envíos de socorro muestran que numerosos actores humanitarios tienen conocimientos limitados sobre los trámites requeridos para la importación de mercancías y equipos, y no proporcionan la documentación obligatoria requerida para acelerar el proceso de despacho.

9.3. Preparación de Procedimientos Operativos Estándar (POE) para el procesamiento de los envíos de socorro

Los Procedimientos Operativos Estándar describen las operaciones que el personal de la Aduana y otras partes interesadas deben realizar para garantizar un movimiento rápido de los bienes esenciales y de socorro en caso de producirse un desastre. Evitan las interpretaciones múltiples de la legislación aduanera y dan lugar a una aplicación sistemática de las normas y trámites en todos los puntos de entrada de la Aduana. Los actores humanitarios también necesitan POE para comprender con claridad los trámites y cumplir la normativa. Así pues, los POE proporcionan unas pautas claras de los procesos que el personal de la Aduana, los operadores humanitarios y de socorro y otras partes interesadas deberían seguir en caso de producirse un desastre u otro evento disruptivo con el fin de garantizar su coordinación y una respuesta rápida. Para garantizar que los

POE resulten exhaustivos y comprensibles, todas las partes interesadas deberían participar en su redacción, incluidos los actores humanitarios, autoridades portuarias/aeroportuarias, etc.

En caso de producirse una pandemia o un desastre natural, si los POE se encuentran en vigor, el movimiento de los bienes esenciales y de socorro se realizará sin contratiempos y rápidamente gracias a la transparencia del proceso y de las responsabilidades compartidas entre la Aduana y las demás partes interesadas. Asimismo, debería fomentarse la cooperación entre las Aduanas y las partes interesadas para el desarrollo y la revisión de los POE. **(Véase el Anexo II).**

9.4. Realización de simulacros

Un simulacro es un «evento que reproduce aspectos específicos de una emergencia real para ofrecer la oportunidad de comprobar los trámites en vigor y crear concienciación sobre la preparación y requisitos y acciones de respuesta». Los simulacros deberían incluir las lecciones aprendidas durante las situaciones de emergencia previas. Las conclusiones de las revisiones y encargos relativos a las carencias previas deberían considerarse al realizar la preparación y formación para situaciones futuras.

Los simulacros son una herramienta útil para adoptar medidas proactivas con el objetivo de preparar respuestas eficaces en situaciones de emergencia. Los simulacros pueden usarse para comprobar los sistemas de TI, procedimientos de emergencia, planes de contingencia, mecanismos y equipos de respuesta. Los resultados pueden utilizarse para efectuar mejoras en la capacidad de preparación de la organización y, por lo tanto, desempeñan una función importante a la hora de promocionar una cultura de mejora de la preparación.

En el contexto de las administraciones de aduanas, los simulacros pueden realizarse con una amplia selección de partes interesadas clave con el objetivo de crear y comprobar los procedimientos de coordinación y la eficacia de los vínculos entre las entidades. Permiten comprobar la preparación del personal de la Aduana y el nivel de coordinación con otras partes interesadas, así como su capacidad para el despliegue de los Procedimientos Operativos Estándar (POE).

9.5. Trabajo remoto y formación en línea

En situaciones de emergencia, tales como las pandemias, cuando el riesgo de infección es elevado y el movimiento de un lugar a otro puede resultar arriesgado, es posible que al personal de la Aduana le resulte difícil realizar su trabajo habitual en la oficina o acudir a sesiones de formación programadas. La pandemia actual ha proporcionado una oportunidad única para que los profesionales de la Aduana se aparten de entornos de trabajo inflexibles y uniformes, y adopten nuevos métodos de trabajo como, por ejemplo, la digitalización, el teletrabajo y la formación en línea.

Las administraciones de aduanas deberían estar preparadas para cambiar rápidamente a entornos diferentes cuando sea necesario y, por lo tanto, disponer del equipo y las capacidades requeridos para desempeñar su trabajo y formación en línea.

Cuadro 4: Prácticas de los miembros

1) Japón

Como consecuencia de la propagación de la COVID-19 en Japón, el Instituto de Formación de la Aduana (CTI, por sus siglas en inglés) cambió su formación del modelo en aula tradicional en el CTI a pequeños grupos de formación en el propio puesto de trabajo que se combinó con formación en línea desde casa mediante la facilitación de una serie de clases grabadas con el objetivo de proteger la salud, tanto de los alumnos como de los profesores, en cumplimiento con las directrices de «confinamiento» por parte del gobierno. Para ello, la formación en línea se centró en temas clave y la duración se redujo al mínimo necesario.

Fue la primera vez que la Aduana japonesa realizó una formación inicial en línea desde casa. El CTI, por lo tanto, dispone de diversos métodos detallados y coordinación garantizada con la Agencia de Aduanas y Aranceles (CTB, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Hacienda y las respectivas Aduanas regionales, particularmente para garantizar que el personal de nueva contratación esté familiarizado con los programas de formación en línea y su modalidad.

2) República de Corea

El Servicio de Aduana de Corea también está llevando a cabo esfuerzos para minimizar la densidad de personal en sus oficinas. Para ello, ha establecido una ratio de densidad adecuada para cada división e instaurado el teletrabajo en forma de trabajo desde casa* o trabajo inteligente**; se le ha ofrecido a las embarazadas y a aquellos que se desplazaban desde mayores distancias un mayor número de oportunidades para teletrabajar.

*Trabajo desde casa: trabajar desde casa, creando condiciones para desempeñar su actividad mediante el reenvío de llamadas empresariales al teléfono particular del personal de plantilla y la instalación de una Red Privada Virtual Gubernamental (GVPN), etc.

**Trabajo inteligente: trabajar en uno de los «Centros de trabajo inteligentes» instalados en las principales ciudades del país, incluyendo Seúl y Daejeon.

10. Medidas de protección para el personal de la Aduana

La Aduana deberá tratar de proteger a su personal en caso de producirse un desastre natural o una pandemia proporcionándole equipos de protección y estableciendo los protocolos de salud y seguridad adecuados.

10.1. Adquisición de Equipos de Protección Individual (EPI)

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia que como paso fundamental para mejorar su nivel de respuesta, las administraciones de Aduanas deberían proporcionar Equipos de Protección Individual (EPI) a su personal con el fin de proteger su salud y garantizar su seguridad. Estos equipos pueden incluir mascarillas y guantes, así como pantallas de plástico o

transparentes en los mostradores de la Aduana para evitar infecciones por el virus o la exposición a sustancias tóxicas.

Cuando se producen desastres naturales, del tipo de tsunamis y terremotos, suelen conllevar altos niveles de riesgos para los agentes de la Aduana, especialmente para los que trabajan en las fronteras, quienes se esfuerzan para garantizar la continuidad de las operaciones. Los desastres naturales pueden derivar en brotes de enfermedades contagiosas cuando provocan movimientos importantes de población, e intensificar patrones que favorezcan la transmisión de la enfermedad.

La crisis de la COVID-19 ha puesto en evidencia que la compra de equipos de protección tras producirse una emergencia resulta difícil, cuando se ha producido una interrupción en la cadena de suministro y se aplican reducciones o prohibiciones en las exportaciones debido al alto número de pedidos realizados al país exportador. Las administraciones de aduanas deberían adquirir ese tipo de equipos por adelantado, almacenarlo adecuadamente y formar a su personal sobre cómo utilizarlo cuando sea necesario.

Cuadro 5: Prácticas de los miembros

1) Australia

La Policía Fronteriza Australiana (ABF, por sus siglas en inglés) dispone de recursos de EPI para apoyar a su personal, el cual podría estar expuesto a peligros físicos, químicos o biológicos en el desempeño de sus actividades. En el momento de responder a la COVID-19, el ABF incrementó su capacidad de adquisición, almacenamiento y distribución de estos equipos para proporcionar al personal en funciones de primera línea suficientes cantidades de EPI homologados.

2) Canadá

La Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés) mantiene una reserva de Equipos de Protección Individual (EPI) localizada en diferentes instalaciones para los empleados que los necesitan durante el desempeño habitual de sus funciones, así como para las situaciones de respuesta frente a emergencias. La respuesta a la COVID-19 de la CBSA se ha asegurado de que todos los puertos informasen de sus niveles de disponibilidad de EPI y una gestión eficaz de esos recursos en el conjunto de la Agencia. La CBSA se ha visto obligada a incrementar la adquisición de EPI para responder a las necesidades de la agencia y garantizar un suministro suficiente de esos equipos. Se han proporcionado requisitos claros relativos a los EPI a todo el personal, basados en sus funciones y el riesgo de exposición asociado.

3) Estados Unidos de América

La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU. (CBP, por sus siglas en inglés) cuenta con planes de operación en vigor a nivel nacional para garantizar la continuidad y hacer frente a las pandemias. LA CBP dispone de EPI adecuados en todas sus delegaciones portuarias, ferroviarias y aéreas, así como en todas sus ubicaciones operativas en todo el mundo.

10.2. Adopción de protocolos adecuados para la protección de la salud y la seguridad

Cuando el personal de la Aduana se encuentra en el ejercicio de sus funciones durante un evento disruptivo, puede resultar expuesto a infecciones y lesiones, etc. Las administraciones de aduanas deberían establecer protocolos para la protección de la salud y la seguridad en cooperación con las autoridades sanitarias a fin de garantizar que, en caso de resultar necesarios, su personal los comprenda y pueda aplicarlos. Algunas administraciones de aduanas cuentan en su oficina con un oficial a cargo de los aspectos relativos a la salud y la seguridad.

Los agentes de seguridad son los primeros en tratar con las personas que cruzan la frontera (viajeros, camioneros, etc.). Esto les pone en riesgo de contraer infecciones y afecta la continuidad de las operaciones. Las administraciones de aduanas tienen el deber de sensibilizar e informar no solo al personal de la Aduana, sino también a otras partes, como pueden ser los corredores y los conductores. Esto puede hacerse mediante carteles, folletos o materiales informativos explicando los efectos de la COVID-19, las medidas que deberían aplicarse en las instalaciones de la Aduana y las medidas de protección personales.

Cuadro 6: Prácticas de los miembros

1) Bangladesh

Safety Guidelines taken by Customs



No Mask, No Entry

No service without mask



Body Temperature Check



3 feet social distancing



20 second hand wash



Office equipment cleaning



Vehicle Sanitizing

Fuente: La presentación realizada por la Aduana de Bangladesh durante el taller regional en línea de la OMA para la región de Asia-Pacífico sobre la Gestión de desastres y Continuidad de la cadena de suministro en tiempos de la COVID-19

2) Estados Unidos de América

La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) de EE. UU. cuenta con un especialista en seguridad y salud ocupacional en cada una de sus oficinas y delegaciones para ayudar a los integrantes del operativo a cumplir la misión de la CBP y garantizar al mismo tiempo la protección de la seguridad de sus empleados.

Directrices para la mejora de la preparación de las administraciones de aduanas

- ✓ Promocionar el papel de la Aduana en la gestión de desastres mediante una mayor implicación en el trabajo de la autoridad nacional a cargo de la gestión de estas y en el establecimiento de planes de emergencia;
- ✓ Revisar el marco legal nacional de la Aduana con el objetivo de incorporar medidas facilitadoras basadas en el marco legal internacional para tramitar los envíos de socorro y responder a los eventos disruptores;
- ✓ Impulsar el empleo de la tecnología para modernizar los procesos y trámites de la Aduana con el fin de garantizar la continuidad de la cadena de suministro;
- ✓ Alinear los trámites de la Aduana con la normativa internacional, como el Capítulo 5 del Anexo Específico J del CKR y la Convención de Estambul, con el fin de acelerar la tramitación de los envíos de socorro;
- ✓ Desarrollar planes para la continuidad de los negocios que puedan activarse e implementarse para garantizar la continuidad de las operaciones en caso de interrupción;
- ✓ Promover la concesión de licencias/registros de actores humanitarios autorizados para permitir una tramitación más rápida de los envíos de socorro importados por estos en caso de producirse una pandemia o desastre natural;
- ✓ Establecer un Centro de Operaciones de Emergencia que permita una mejor coordinación entre los diferentes departamentos de las administraciones de Aduanas durante la fase de respuesta;
- ✓ Adquirir infraestructuras de emergencia de despliegue inmediato para permitir la continuidad de las operaciones en condiciones de seguridad en caso de producirse una pandemia o la destrucción de la infraestructura de despacho de la Aduana a causa de un desastre natural;
- ✓ Mejorar la preparación del personal de la Aduana mediante la incorporación de la gestión de los desastres en sus planes de formación, realizando formaciones para el personal de la entidad y otras partes interesadas, preparando POE, realizando simulacros y fomentando la flexibilidad para cambiar al trabajo y formación en línea, si fuese necesario;
- ✓ Proteger al personal de la Aduana en caso de producirse una pandemia mediante la facilitación de EPI y la adopción inmediata de protocolos de salud y seguridad adecuados.

B. FASE DE RESPUESTA

Las administraciones de aduanas necesitan estar preparadas para activar medidas específicas con el fin de afrontar los desafíos relacionados con las pandemias y los desastres. En respuesta a la COVID-19, una serie de miembros han implementado medidas como carriles prioritarios específicos e introducido soluciones facilitadoras para gestionar los movimientos transfronterizos de bienes esenciales, materiales, equipos, etc.

1. Creación de una fuerza especial en caso de pandemia/desastre

En caso de producirse una pandemia o desastre natural, sería adecuado crear una fuerza especial que incluya agentes de diferentes organismos y sea la encargada de:

- Diseñar la implementación y supervisión diaria de la respuesta de emergencia;
- Actualizar periódicamente los riesgos emergentes y, en consecuencia, ajustar los planes de emergencia (incluido un Plan de Continuidad Empresarial, la estrategia de cumplimiento, etc.);
- Desempeñar un papel clave en la coordinación y facilitación de los recursos adecuados a las agencias implicadas, así como la supervisión periódica de los resultados.

Cuadro 7: Prácticas de los miembros

1) Nepal

Se ha establecido un Equipo de Respuesta Rápida, coordinado por el vicedirector general, en la sede de la Aduana con el objetivo de coordinar todas las oficinas de la Aduana y así facilitar el movimiento de los suministros esenciales y de socorro.

2. Comunicación y transparencia

Cuando se produce un desastre natural o estalla una pandemia, suele generarse un alto nivel de disrupción, confusión, incertidumbre y pánico. La carencia de una estrategia de comunicación establecida y la falta de transparencia pueden empeorar la situación.

Una respuesta efectiva a los desastres naturales y el estallido de pandemias se basa en el establecimiento de una comunicación efectiva entre las administraciones de aduanas, sus empleados y otras partes interesadas.

2.1. Comunicación con el personal de la Aduana

La comunicación entre las administraciones de aduanas y su personal debería incluir los siguientes aspectos:

- Medidas implementadas para garantizar su seguridad;
- Organización del trabajo y distribución del personal (teletrabajo, turnos, etc.);
- Medidas implementadas para acelerar el movimiento de las mercancías;

- En caso de producirse una pandemia, información sobre las tendencias de la infección, etc.

2.2. Comunicación con las partes interesadas

Las administraciones de aduanas deberían comunicarse con las partes interesadas de un modo eficiente para permitir la continuidad de las cadenas de suministro y acelerar el despacho de bienes esenciales y de auxilio.

Durante la pandemia de la COVID-19, se instó con urgencia a las administraciones de aduanas a que comunicasen a las partes interesadas las actualizaciones relativas a las medidas implementadas para contener el avance del virus, como los protocolos para la inspección física de las mercancías, requisitos de documentación, etc.

En lo relativo al despacho de los artículos de socorro, además de la legislación aduanera, las administraciones de aduanas también son responsables del cumplimiento de la legislación en nombre de otras agencias gubernamentales. Por lo tanto, deben asegurarse de que la información necesaria esté disponible y actualizada en sus páginas web, así como en cualquier otra plataforma de comunicación existente.

La incertidumbre sobre los requisitos relevantes relativos a la importación, exportación y tránsito entre los agentes de aduana y el personal de gestión de las fronteras, los proveedores de socorro y otros remitentes de envíos de socorro podría contribuir a demoras innecesarias.

Asimismo, determinados artículos, como los equipos de tecnología de la información y la comunicación, vehículos, alimentos y medicinas, pueden suponer un desafío particular a la hora de su importación puesto que el remitente debe resolver numerosos requisitos normativos.

La transparencia ayuda a los actores clave a planificar y gestionar mejor sus operaciones de socorro al obtener información actualizada sobre los trámites de importación y exportación. Es altamente recomendable que las administraciones de aduanas eviten realizar cambios de última hora a los trámites y normativas, así como la notificación de cambios a través de portales de información comercial u otras plataformas web consolidadas.

Poner a disposición de las partes interesadas información actualizada les ayuda a llevar a cabo actividades de preparación frente a situaciones de desastre y permite a los actores humanitarios trabajar con los gobiernos para la obtención de exenciones o el posicionamiento previo de artículos altamente regulados.

Cuadro 8: Prácticas de los miembros

1) Australia

La ABF está dando apoyo a las partes interesadas relacionadas con el comercio durante la pandemia de la COVID-19 mediante la organización de una teleconferencia mensual con aproximadamente 80 representantes del sector y del Gobierno. Esas reuniones mensuales

permiten actualizar a las partes interesadas sobre las respuestas frente a la COVID-19 por parte de las agencias gubernamentales australianas. Las teleconferencias también ofrecen al sector una oportunidad para resolver cualquier duda relativa a la importación, exportación y transbordos.

2) República Checa

La Dirección General de la Aduana informa al personal de todas las decisiones relevantes y proporciona instrucciones sobre los trámites necesarios que se deben seguir. Esas instrucciones se actualizan y publican periódicamente en la intranet de la administración de aduanas.

3) Catar

Se celebraron una serie de sesiones informativas televisadas y reuniones en las redes sociales para tranquilizar a la población sobre los progresos en las operaciones de importación y exportación, así como sobre el papel de la Aduana para proporcionar todas las mercancías necesarias para el mercado nacional.

3. Ajuste del entorno de trabajo y «modus operandi»

Al producirse una pandemia como la de la COVID-19 o un desastre natural, las administraciones de aduanas deberían ser suficientemente flexibles para ajustar su horario laboral de modo que quede cubierta la totalidad del día y se garantice la disponibilidad de la Aduana en los puntos de entrada, así como la continuación ininterrumpida de las operaciones. Las administraciones de aduanas también deberían fomentar el teletrabajo y adoptar procesos innovadores para la identificación y validación, basados en el empleo de la tecnología.

Los agentes de aduanas también deberían estar preparados para realizar inspecciones físicas fuera de las instalaciones de la Aduana, por ejemplo, en las instalaciones del comerciante.

Cuadro 9: Prácticas de los miembros

1) Vietnam

La Aduana de Vietnam mantiene un número mínimo de agentes trabajando en equipos en turnos independientes en todas las delegaciones y oficinas de la Aduana para garantizar la eficacia y efectividad del despacho y control de la Aduana. Los equipos están organizados de manera que un equipo puede sustituirse por otro nuevo si un agente del primero resultase infectado por el virus, lo que permitiría a todas las personas que integran el equipo de ese agente someterse a una cuarentena estricta y aislarse del resto del personal.

4. Contribución a la creación de listas de bienes esenciales y de socorro

La lista de mercancías, equipos y servicios esenciales suele definirla la autoridad al cargo de la gestión de desastres (denominada Organismo o Agencia Nacional de Gestión de Desastres en

algunos países) o por una autoridad nacional similar a cargo de responder a ese desastre específico.

Las administraciones de aduanas, en su condición de principal agencia responsable de la gestión del flujo de las mercancías, poseen una panorámica completa de las importaciones de bienes esenciales. Por lo tanto, deberían colaborar entre otras cosas facilitando información sobre flujos de importación al establecer una lista de bienes esenciales, equipos y servicios, para evitar cualquier tipo de interrupción de la cadena de suministro o retrasos en el despacho de bienes esenciales o de socorro que podrían deberse a la falta de coordinación.

Una lista de bienes esenciales puede servir para múltiples fines:

- Proporcionar claridad para ayudar a los actores internacionales con las necesidades del país afectado por el desastre, ayudando de este modo a evitar los denominados donativos bilaterales no solicitados que con frecuencia causan problemas, como el bloqueo de espacio de almacenamiento muy necesario, generando costes de almacenaje y provocando la interrupción de las cadenas de suministros humanitarios;
- Servir de herramienta para priorizar el despacho por parte de la Aduana de los artículos incluidos en la lista y otorgarles trato preferente mediante, por ejemplo, el despacho fuera del horario comercial designado o fuera de las oficinas de la Aduana. Una vez el gobierno haya decidido el contenido de la lista, es recomendable que la administración de aduanas la complemente con información sobre los códigos de las tarifas aduaneras relevantes;
- Servir como fundamento para la decisión de eximir derechos e impuestos a la importación, así como prohibiciones o restricciones económicas a la importación, con respecto a las mercancías de la lista.

En el contexto de la Gestión Coordinada de Fronteras, las administraciones de aduanas deberían implicarse en el establecimiento/actualización de esta lista para permitir un movimiento rápido de los bienes esenciales y de socorro y evitar cualquier tipo de retraso.

5. Agilización del proceso de despacho

En caso de producirse una pandemia o un desastre natural, el CKR establece disposiciones relativas a la realización de los trámites sin usar papel, sistemas automatizados, datos electrónicos, pagos electrónicos y procesos para la gestión de riesgos con el fin de facilitar el comercio y mejorar la salud y seguridad nacionales, por ejemplo, al reducir los contactos físicos al mínimo y centrar los controles en las mercancías de alto riesgo. Asimismo, garantizan que los sistemas y los procesos no sean vulnerables frente a una posible escasez de personal. Durante la situación generada por la COVID-19, las administraciones de aduanas que implementaron estas medidas lograron garantizar la continuidad de sus operaciones y proteger a su plantilla.

5.1. Operación de un sistema de despacho permanente

Cuando se produce un desastre o una pandemia como la de la COVID-19, la Aduana debería considerar operar mediante un sistema de despacho permanente para evitar cualquier tipo de disrupción de la cadena de suministro. Esto tiene diferentes finalidades, como:

- Garantizar la continuidad de las cadenas de suministro;
- Acelerar el despacho de bienes esenciales y de socorro;
- Proteger al personal de la Aduana;
- Resolver la escasez de personal, etc.

Cuadro 10: Prácticas de los miembros

1) China

Todas las Aduanas están obligadas a abrir mostradores exclusivos y carriles verdes funcionando de manera ininterrumpida para garantizar un despacho rápido, de modo que los productos farmacéuticos importados, los suministros para la desinfección, los trajes protectores, los equipos sanitarios y otros suministros se liberen sin demoras. Los suministros médicos antiepidémicos que requieran permisos de importación podrán liberarse tras la presentación del certificado expedido por la autoridad médica competente antes de completar las formalidades correspondientes. En situaciones de emergencia, las mercancías antiepidémicas donadas podrán expedirse tras su registro, para a continuación completar las formalidades de exención de derechos correspondientes.

2) Omán

Del mismo modo que ocurría previamente a la pandemia de la COVID-19, todos los corredores, agentes, comerciantes, etc. pueden acceder a la ventanilla única (BAYAN ICMS) de manera ininterrumpida utilizando su inicio de sesión telemático. Esto permite realizar el despacho remoto sin tener que acudir a las oficinas de la Aduana.

5.2. Establecimiento de un servicio de asistencia técnica

Para poder atender más adecuadamente a las partes interesadas, incluidos los actores del sector privado y de socorro, se incita a las administraciones de aduanas a que establezcan servicios de asistencia técnica, los cuales desempeñarán un papel crucial para responder a los desafíos y dificultades que esos actores puedan encontrar durante las fases de respuesta y recuperación.

Cuadro 11: Prácticas de los miembros

1) India

Se ha creado una ventanilla única de asistencia técnica sobre la COVID-19 para el comercio EXIM en la página web de la Junta Central de Impuestos Indirectos y Aduanas (CBIC, por sus siglas en inglés) para facilitar la rápida resolución de los problemas con los que se encuentran los importadores/exportadores.

2) Omán

La recepción de individuos y empresas en las instalaciones de la Aduana ha quedado suspendida. Todas las consultas relativas a la importación y exportación se realizan a través del centro de llamadas de asistencia técnica de Bayan, que funciona en horario ininterrumpido, o a través de una dirección de correo electrónico específica.

5.3. Declaraciones de aduanas

El proceso de las declaraciones de aduanas debe modificarse para adaptarlo a los requisitos de una situación de pandemia o similar mediante la aplicación de declaraciones electrónicas y la aceptación de declaraciones simplificadas provisionales.

5.3.1. Declaraciones electrónicas

Se incita a las administraciones de aduanas a que habiliten el registro de declaraciones en formato electrónico tal como se estipula en la Norma transitoria 3.21 del Anexo General del CKR. También podrán aceptarse declaraciones en papel, si la Aduana no puede facilitar un formulario electrónico al declarante debido a problemas técnicos en sus sistemas informáticos o en aquellos casos en que así lo establezca la legislación nacional.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19 u otras enfermedades infecciosas, es altamente recomendable permitir la presentación electrónica de las declaraciones, o una versión en PDF de las mismas, a fin de minimizar el contacto físico directo y ayudar a prevenir la propagación de la enfermedad.

La presentación electrónica de las declaraciones y los documentos justificativos también eliminará la necesidad de registrar las declaraciones de mercancías en las oficinas de aduanas designadas, y permitirá a los comerciantes registrarlas en cualquiera de sus oficinas a través del portal o sitio web de la Aduana. Permitir a los comerciantes elegir la Aduana que les resulte más práctica para satisfacer las formalidades requeridas que se deban realizar en persona ayuda a garantizar la continuidad de la cadena de suministro, así como la implementación de medidas para proteger al personal de la Aduana y a las partes interesadas.

Cuadro 12: Prácticas de los miembros

1) Japón

Si existen dificultades para registrar las declaraciones de aduanas en las oficinas designadas debido a la COVID-19, los importadores/exportadores y los corredores de aduanas pueden registrar sus declaraciones de importación/exportación en la oficina de aduanas que más práctica les resulte, previa consulta con la propia Aduana.

2) Mauricio

Presentación a través de la web de las declaraciones de aduanas: la Aduana de Mauricio negoció con el proveedor del servicio a fin de permitir, de manera gratuita, el acceso web al Sistema de Gestión de la Aduana (CMS, por sus siglas en inglés) a todos los operadores económicos que realicen transacciones empresariales con la Aduana. Esta iniciativa permite a los corredores, agentes de carga y otros declarantes trabajar desde casa. La funcionalidad para la presentación electrónica de las declaraciones de Aduanas, incluido el pago electrónico de derechos e impuestos, está disponible en el CMS.

5.3.2. Declaraciones simplificadas/provisionales

El CKR contiene disposiciones para la simplificación o reducción de la documentación requerida para la exportación, tránsito o importación de las mercancías y equipos de socorro en caso de producirse un desastre. En particular, el Anexo Específico J5 (Norma 3) del CKR invita a las partes contratantes a autorizar la «declaración de bienes simplificada o una declaración de bienes provisoria o incompleta» sujeta a la formalización de la declaración dentro de un plazo determinado.

El Artículo 4 del Anexo B.9 de la Convención de Estambul estipula que, de cumplirse uno o todos los requisitos enumerados en el Artículo 3, podrá otorgarse la admisión temporal sin los documentos de la Aduana o sin requerir una garantía, y que las autoridades de la Aduana podrán solicitar un inventario simplificado de las mercancías únicamente, junto con el compromiso de su reexportación.

Otras medidas adecuadas para acelerar el reparto de ayuda humanitaria podrían incluir también disposiciones para la exención de la obligación de proporcionar certificados de origen, facturas consulares y certificados de fumigación, o prescindir de los permisos de importación/exportación.

Aunque se deban simplificar y reducir los documentos y estipulaciones requeridos relativos a los controles, las administraciones de aduanas deberían continuar recibiendo información básica sobre los contenidos de los envíos, a fin de acelerar su despacho y protegerlos frente a posibles infracciones que podrían producirse tras la relajación de los trámites de despacho.

Determinadas prácticas aduaneras requieren documentación independiente para cada envío consignado por la misma entidad, aunque se reciban simultáneamente. Es altamente recomendable que se autorice una transmisión única de la información de los envíos de los actores humanitarios internacionales que lleguen simultáneamente con el fin de acelerar el trámite de despacho de la Aduana.

5.3.3. Presentación de los documentos justificativos

Tal como se estipula en la Norma transitoria 3.18. del Anexo General del CKR, se incita a las administraciones de aduanas a que acepten la presentación electrónica de los documentos justificativos necesarios para el despacho de las mercancías importadas, por ejemplo, factura, conocimiento de embarque, lista de embalaje, etc. si cumplen unos requisitos mínimos. Si la Aduana no estuviese satisfecha con la calidad y la información contenida en el documento electrónico, podrá solicitar el documento original impreso. Esto facilitará la entrega de la carga legítima y ahorrará tiempo a las agencias de Aduanas y al sector, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de contacto físico innecesario durante eventos disruptivos.

Se incita a las administraciones de aduanas a que acepten la presentación electrónica de los comprobantes de los formularios de origen, por ejemplo, permitiendo así posponer la presentación de la copia impresa del certificado para su presentación posterior. Las administraciones de aduanas pueden realizar trámites de verificación del origen de las mercancías tras su despacho y solicitar la ayuda de los países exportadores en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales existentes, tales como los acuerdos de libre comercio.

Para afrontar las dificultades surgidas de la no disponibilidad de documentos sellados, tal como fue el caso, por ejemplo, durante el confinamiento impuesto para frenar la propagación de la COVID-19, debería suspenderse la obligación de proporcionar determinados documentos y permitir a los comerciantes su presentación posterior.

Cuadro 13: Prácticas de los miembros

1) Chipre

De manera excepcional, durante el período de crisis y hasta nuevo aviso, cuando se exija a los importadores que presenten una copia del certificado de origen expedido con fines prioritarios, se aceptarán formularios tanto en papel como electrónicos. En concreto, esto se aplica a:

- Las copias, bien sean en papel o formato electrónico (escaneadas o disponibles en línea), del certificado original firmado y sellado por las autoridades competentes, como se requeriría habitualmente;
- El certificado, sin la firma ni el sello de las autoridades competentes, como se requeriría habitualmente, pero en su lugar con la firma digital de las autoridades competentes, o una copia del mismo, bien en papel o en formato electrónico (escaneado o disponible en línea);
- No se aceptarán copias de certificados que no hayan sido expedidos conforme a alguna de las dos opciones anteriores, salvo que las autoridades de la Aduana del país importador determinen

su expedición y autenticidad por otros medios (por ejemplo, al recibir confirmación de la Aduana del país exportador);

- Las disposiciones anteriores solo se aplicarán a los certificados que hayan sido expedidos a partir del inicio de la crisis de la COVID-19, al impedir esta la posibilidad de expedirlas en su debida forma. Se considera que estas situaciones están vigentes desde el 1 de marzo de 2020.

2) Ecuador

- Aceptación de documentos en PDF (si no es posible a través de la ventanilla única) para realizar trámites de comercio exterior, incluidos los certificados de origen para las exportaciones.

- Presentación de garantías de la Aduana en PDF, sujeta a la validación electrónica de las compañías de seguros.

- Presentación de solicitudes en PDF a través de los medios de servicio establecidos.

3) India

- Las solicitudes y los documentos de los importadores/exportadores se aceptan por correo electrónico para evitar las visitas físicas y el contacto entre los comerciantes y los agentes de la Aduana. Se han facilitado las direcciones de correo electrónico de cada sección de la Aduana.

- Las mercancías importadas bajo acuerdos de libre comercio podrán despacharse sin presentar el Certificado de origen original (Circular n.º 18/2020-Cus del 11/04/2020).

5.4. Mejor aprovechamiento de la gestión de riesgos

La Resolución del Consejo de junio de 2011 sobre el Papel del servicio de aduanas en las operaciones de ayuda en caso de desastres naturales apremia a las administraciones de aduanas a utilizar un enfoque basado en los riesgos para gestionar las fronteras de un modo eficiente y eficaz. Para lograr este objetivo, la Resolución solicitó a los miembros que mejorasen el uso de los métodos de procesamiento previo a la llegada y de auditoría posteriores al despacho a fin de lograr mejores niveles en la liberación de los envíos de bajo riesgo.

En las administraciones de aduanas que operan en base a la gestión del riesgo y dependen de la información electrónica avanzada previa a la llegada de las mercancías, los envíos de socorro deberían poder ser liberados de manera inmediata sujetos al registro de una declaración provisional y/o garantía financiera.

Durante la situación generada por la COVID-19 u otros eventos disruptivos similares, ha quedado patente que el uso de sistemas de gestión de riesgos y trámites previos a la llegada basados en las Directrices de liberación inmediata, el Marco de normas SAFE, el Marco de normas relativo al comercio electrónico transfronterizo y el Compendio sobre la gestión de riesgos es crucial para minimizar los contactos físicos y las inspecciones físicas de las mercancías, protegiendo de este modo tanto al personal de la Aduana como a los operadores económicos.

5.4.1. Uso del análisis de datos para la gestión de riesgos

Los sistemas de gestión de riesgos y la elaboración de perfiles de riesgo son instrumentos clave para la facilitación del comercio y el cumplimiento. La tendencia en aumento de las infecciones ha supuesto un considerable desafío para las administraciones de aduanas en todo el mundo a la hora de ejercer sus responsabilidades. Recibir declaraciones e información previa electrónicamente es crucial para poder realizar una gestión de riesgos eficiente y eficaz. El análisis de grandes volúmenes de datos (Big Data) ofrece las capacidades necesarias para ayudar a las administraciones de aduanas a desarrollar sistemas de gestión de riesgos en los que se equilibra el control y la facilitación del comercio, garantizando la continuidad de la cadena de suministro y logrando mejores resultados con menos recursos. Asimismo, ofrece oportunidades para gestionar grandes cantidades de datos comerciales complejos de un modo eficaz, al hacer un seguimiento de los movimientos del comercio en las áreas afectadas e identificar y detectar nuevos patrones de riesgo emergentes, como las mercancías estratégicas y mercancías falsificadas o de inferior calidad perjudiciales para la salud y la seguridad de la sociedad. Este enfoque analítico permite a las administraciones de aduanas establecer medidas proactivas, evitando riesgos en lugar de responder a ellos una vez se han producido.

Cuadro 14: Prácticas de los miembros

1) Georgia

Aplicación de la gestión de riesgos para mantener las inspecciones físicas al mínimo necesario y acelerar el despacho de la Aduana: con el objetivo de facilitar el comercio, el número de inspecciones físicas (tanto inspecciones de despacho como fronterizas) se ha reducido para los movimientos de importación/exportación y tránsito.

El Departamento de la Aduana ha implementado una serie de cambios en su sistema de gestión de riesgos, incluido un porcentaje de selección de los perfiles de riesgo: una medida temporal para apoyar la cadena de suministro de bienes esenciales y cumplir los requisitos de las medidas establecidas por el Gobierno durante el estado de alarma.

5.5. Tramitación previa a la llegada y liberación inmediata de las mercancías

En situaciones de pandemia, tales como la de la COVID-19, o desastres naturales, la tramitación previa a la llegada y liberación inmediata de las mercancías contribuye a resolver los problemas de plantilla, minimizar el contacto físico y garantizar la protección del personal de la Aduana, así como de los operadores. También permite a los operadores de transporte y logística proporcionar servicios de transporte de carga eficientes, garantizando la continuidad de la cadena de suministro.

A modo de recordatorio, la información electrónica avanzada es uno de los principios centrales del Pilar 1 del Marco de normas SAFE y de comercio electrónico, cuya finalidad es identificar contenedores y cargas de alto riesgo previamente a su llegada. Mediante la utilización de herramientas de selección automatizadas, como el Sistema de Detección de Carga (CTS) de la

OMA, las administraciones de aduanas identifican envíos de alto riesgo lo antes posible en la cadena de suministro, en el punto de llegada o previamente. El Marco de normas SAFE recomienda adoptar disposiciones para el intercambio automatizado de información basado en mensajes armonizados e interoperables. Esto clarifica los elementos de datos en los que debería basarse la información compartida y quién debería encargarse de su envío.

El envío por adelantado de la información, cuando se realiza conforme a la petición de las autoridades aduaneras, debería incluir información sobre la persona a cargo y la naturaleza de las mercancías de socorro u otras mercancías, así como otros detalles según se haya establecido en la normativa nacional. Esta puede ser facilitada por el transportista o importador de las mercancías o por un tercero, incluidos los corredores de Aduanas, agentes o transportistas.

Cuadro 15: Prácticas de los miembros

1) Serbia

En la región de los Balcanes Occidentales, se han designado algunos puntos de paso en los que la Aduana y otras agencias de inspección están presentes para garantizar el flujo ininterrumpido del tráfico de todas las mercancías.

Asimismo, se han designado algunos puntos de paso específicos que conforman el denominado «Corredor verde» de la región. Estos puntos de paso garantizan el flujo de tráfico de todas las mercancías, dando prioridad a los bienes esenciales. La lista única, previamente acordada, de bienes esenciales incluye alimentos y productos de alimentación básicos, así como también la lista de suministros médicos de la Organización Mundial de Aduanas.

Dependiendo de las necesidades de los integrantes del Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio, la lista de bienes esenciales podría reevaluarse y modificarse. El movimiento prioritario de los bienes esenciales previamente indicados está garantizado mediante la difusión electrónica de la información previa a la llegada dentro del «Sistema de Intercambio Electrónico de Datos» (SEED, por sus siglas en inglés) que se usa en toda la región. Las notificaciones del SEED sobre la llegada de envíos prioritarios se envían previamente a todas las agencias implicadas en el despacho de las mercancías, para que puedan prepararse y otorgar paso prioritario a esos envíos. Los envíos mixtos, en los que se transportan tanto productos esenciales de la lista como otros de fuera de la lista, también reciben trato prioritario.

5.6. Inspección de las mercancías

5.6.1. Optimización del uso de equipos de inspección no intrusiva

La Norma 3 del Pilar 1 del Marco de normas SAFE de la OMA reconoce la utilidad de la tecnología de inspección no intrusiva (NII, por sus siglas en inglés) para la facilitación del comercio y recomienda a las agencias de aduanas disponer y utilizar equipos de este tipo para realizar inspecciones conforme a la evaluación de riesgos.

La necesidad urgente de acelerar el movimiento transfronterizo de mercancías durante una situación de emergencia podría implicar el uso de equipos menos intrusivos como un medio eficiente y eficaz para inspeccionar un mayor volumen de artículos de manera rápida y económica. El uso de inspecciones no intrusivas ayuda a lograr diversos objetivos:

- Facilita el despacho de mercancías y reduce las inspecciones físicas;
- Minimiza el contacto físico y protege al personal de la Aduana; y
- Combate el comercio ilícito que podría aflorar tras producirse un desastre.

Cuadro 16: Prácticas de los miembros

1) Australia

La Policía fronteriza australiana (ABF) despliega una amplia gama de tecnologías de detección no intrusiva en sus actuales funciones de vigilancia de las fronteras (unidades de cabinas de rayos X, unidades de rayos X para pallets, escáneres corporales, instalaciones de rayos X para contenedores, unidades móviles de rayos X, escáneres TC).

Australia ha puesto en marcha diversos proyectos para ampliar y mejorar las capacidades de detección mediante inspecciones no intrusivas de la ABF, orientadas específicamente a la detección de explosivos en el correo postal internacional y cargas aéreas, así como para el cribado masivo de cargas aéreas.

2) Mauricio

Se está implementando un uso óptimo del escaneado no intrusivo mediante rayos X para minimizar los exámenes físicos por parte de los agentes de la Aduana.

5.6.2. Priorización de la inspección de los envíos de socorro

A fin de permitir el movimiento transfronterizo sin incidencias de bienes esenciales y de socorro, es altamente recomendable priorizar el despacho de ese tipo de mercancías y mantener las inspecciones físicas al mínimo posible, basando las decisiones de aprobación en la gestión de riesgos y los controles mutuamente acordados.

Las directrices establecidas en el Capítulo 5 del Anexo Específico J del CKR estipulan que la Aduana de la Parte Contratante que exporta los envíos de socorro podrá (1) examinar, conforme al análisis del riesgo y la declaración sumaria, los contenidos de esos envíos y certificar los resultados del examen en dicha declaración; y (2) siempre que resulte factible, aplicar los precintos de la Aduana en esos envíos cuando parece probable que esto pueda evitar retrasos en el envío de las mercancías en fases posteriores de su ruta.

El CKR también recomienda que el examen y/o muestreo de las mercancías solo debería producirse en circunstancias excepcionales y que, en el despacho de los envíos de socorro, los

controles de Aduanas deberían restringirse al mínimo necesario para garantizar el cumplimiento de la legislación y normativa en vigor. También es altamente recomendable la coordinación con otras agencias gubernamentales reguladoras para realizar las inspecciones necesarias de manera simultánea a fin de evitar retrasos.

Cuadro 17: Prácticas de los miembros

1) China

La Aduana china amplió los códigos SA a diez dígitos y especificó las unidades legales de medición para productos del tipo de equipos de protección y mascarillas. Esto permitió realizar declaraciones de aduanas más fluidas para los suministros médicos clave y la compilación de estadísticas de mejor calidad. Se ordenaron inspecciones más estrictas de la documentación y controles de aduanas más rigurosos para los suministros médicos.

2) Federación rusa

Las autoridades de la Aduana recibieron instrucciones especiales basadas en la gestión de los riesgos para no aplicar formularios adicionales de control de aduanas en aquellos casos en que la inspección de Aduanas no fuese obligatoria o necesaria.

El Servicio Federal de la Aduana ruso ha establecido «carriles verdes» para garantizar un despacho rápido de alimentos, mercancías de socorro y suministros esenciales. Se concede prioridad extra a la tramitación de cualquier mercancía relacionada con la asistencia y lucha contra la propagación de la pandemia de la COVID-19. Para los envíos de socorro y suministros esenciales importados, estos carriles verdes minimizan el tiempo de despacho.

3) Reino Unido

El Reino Unido ha activado su ruta de despacho para el socorro en caso de desastre a fin de facilitar un despacho más rápido a través de los puertos de todas las mercancías necesarias para luchar contra la COVID-19.

5.6.3. Inspección remota de mercancías

Cuando se produce una pandemia o desastre natural, puede que no sea posible realizar inspecciones físicas esenciales de las mercancías debido al riesgo de infección o a la dificultad para ponerlas a disposición en un lugar práctico para que el personal de la Aduana realice la inspección adecuadamente. Es posible que las administraciones de aduanas valoren utilizar herramientas tecnológicas para realizar la inspección física de las mercancías de manera remota conforme a la gestión de riesgos. Esta solución, de aplicarse correctamente, permitirá a la Aduana garantizar la seguridad de su personal y ofrecer a los comerciantes acceso a las mercancías importadas pudiendo comprobar al mismo tiempo el contenido de la carga.

Cuadro 18: Prácticas de los miembros

1) Perú

Reconocimiento físico remoto:

1. El responsable del área que administra la distribución podrá ordenar exámenes físicos remotos:
 - a) Durante un estado de emergencia sanitaria o desastre natural decretado en la totalidad o parte del territorio nacional.
 - b) Cuando la zona o lugar donde se vayan a realizar los exámenes físicos o la ruta por la que el agente de la Aduana asignado deba viajar resulte peligrosa o suponga un riesgo para su vida o salud.
 - c) Cuando la naturaleza de la mercancía o las necesidades operativas requieran que cada intendente lo justifique.

2. El agente de la Aduana asignado realiza el examen físico remoto sin estar presente en la zona autorizada.

Para ello, cuenta con el apoyo del agente de la Aduana delegado o, cuando este no pueda participar, con el apoyo de uno o más de los siguientes operadores: propietario, consignatario, consignador, remitente de la Aduana o representante del almacén de la Aduana.

5.7. Pago de derechos e impuestos de aduanas

5.7.1. Pagos electrónicos

Tal como se recomienda en la Norma 7 del Marco de herramientas para el comercio electrónico transfronterizo, las administraciones de aduanas deberían tratar de realizar la transición al pago electrónico de los derechos, impuestos y cargos de la Aduana facilitada mediante el desarrollo de la tecnología y nuevas herramientas informáticas. También deberían permitir la presentación de reclamaciones y devoluciones relacionadas con esos derechos e impuestos empleando herramientas digitales siempre que sea posible.

Durante las pandemias y los desastres naturales, disponer de medios electrónicos para pagar derechos e impuestos aduaneros permite al personal de la Aduana, a los comerciantes y a los corredores proteger su seguridad garantizando al mismo tiempo la continuidad de la cadena de suministro. Es altamente recomendable aceptar pagos electrónicos de derechos e impuestos de aduanas y, en caso de ser posible, facilitar números de teléfono de centros de llamadas y de atención al cliente para procesar las consultas de los comerciantes.

Cuadro 19: Prácticas de los miembros

1) Bahreín

Se hizo hincapié en el despacho de los envíos y los pagos electrónicos remotos para los corredores de aduanas. También se difundieron los números de contacto del centro de llamadas y de atención al cliente.

2) Marruecos

Los pagos electrónicos de todas las deudas aduaneras se convertirán en práctica normativa, excepto en casos especiales, y el procedimiento para la realización de pagos electrónicos se hará más flexible (al permitir el acceso mediante solicitudes firmadas, sin autenticación).

3) Pakistán

El Servicio de Aduana de Pakistán ha proporcionado servicios web para el despacho de aduanas a todos los clientes permitiéndoles declarar, pagar y solicitar muchos otros servicios sin visitar las delegaciones de aduanas.

4) Sri Lanka

Se introdujo un procedimiento provisional sin papel para el envío y tramitación electrónica de las declaraciones de mercancías, aprovechando la plataforma de pagos electrónicos existente con el objetivo de implementar los requisitos de distancia física introducidos por el Gobierno para combatir el contagio.

5.7.2. Implementación de exenciones temporales en el pago de derechos para los envíos de socorro y bienes esenciales

En caso de producirse un desastre natural o pandemia, los gobiernos podrán considerar adoptar medidas apropiadas para permitir la exención de los derechos e impuestos aduaneros para los envíos de socorro y bienes esenciales y esas medidas deberán ser implementadas por las administraciones de aduanas.

Durante la pandemia de la COVID-19, muchas administraciones de aduanas implementaron medidas de exención, las cuales ayudaron considerablemente para poder disponer de suministros vitales para la lucha contra la pandemia.

Cuadro 20: Prácticas de los miembros

1) Indonesia

Para acelerar el trámite de despacho de las mercancías importadas utilizadas para contrarrestar la COVID-19, el gobierno ofrece facilidades fiscales y/o no fiscales, las cuales incluyen la exención de impuestos especiales, no imposición de PPN (IVA) y/o PPnBM (impuesto sobre las ventas de mercancías de lujo), exención de PPh Artículo 22 (impuesto de importación) y exenciones a los requisitos de prohibición/restricción a la importación. Estas facilidades se otorgan a:

- Los gobiernos centrales/regionales y a las agencias de servicios públicos
- Fundaciones/organismos sin ánimo de lucro
- Empresas privadas/particulares, siempre y cuando las mercancías importadas no tengan fines comerciales.

La aplicación de las facilidades anteriores irá acompañada de una Recomendación de la Junta nacional de socorro en caso de desastre (BNPB, por sus siglas en inglés). Las solicitudes para la obtención de la Recomendación de la BNPB podrán presentarse en línea a través de la ventanilla única nacional Lembaga (LNSW, por sus siglas en inglés).

2) Nepal

El Gobierno decidió una exención de derechos para diferentes bienes esenciales en la lucha contra la COVID-19, incluidas mascarillas, desinfectantes, guantes, EPI, respiradores portátiles, dispositivos PCR y termómetros.

5.7.3. Aplazamientos en el pago de derechos e impuestos, exención de sanciones, métodos de pago

Las administraciones de aduanas tienen el deber de apoyar a las empresas en situaciones de pandemia, tales como la de la COVID-19, y en los momentos posteriores a un desastre. En los países afectados, la capacidad de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes), para generar ingresos, continuar sus operaciones y reiniciar sus actividades puede verse gravemente afectada y su supervivencia, comprometida. Se apela a las Aduanas a cooperar con las instituciones gubernamentales relevantes para proporcionar socorro a las empresas, en forma de exenciones o aplazamientos de los derechos, impuestos, tasas o sanciones.

Cuadro 21: Prácticas de los miembros

1) Mauricio

- Plan de aplazamiento de pagos (DPS, por sus siglas en inglés):

La Aduana incita a un mayor número de empresas, particularmente pymes, a que se unan al DPS. Bajo este plan, la Aduana permite la liberación de mercancías, incluidas las sujetas a impuestos especiales, sin pago de derechos e impuestos en el momento de la entrega; los operadores realizan el pago el día 7 del mes siguiente.

- Suspensión del régimen de derechos e impuestos:

La Aduana ha relajado las condiciones para la aprobación de depósitos/entidades/ubicaciones de aduanas. Bajo este procedimiento, los operadores económicos pueden almacenar mercancías durante un período máximo de 24 meses; los derechos e impuestos deben hacerse efectivos cuando las mercancías abandonan el depósito.

- Exención de sanciones e intereses por demora en los pagos:

Debido al confinamiento impuesto en Mauricio, las partes interesadas que no pudieron realizar los pagos dentro o posteriormente al plazo prescrito bajo el Plan de aplazamiento de pagos (DPS, por sus siglas en inglés) quedaron exentas del pago de sanciones o intereses sobre los pagos atrasados de los derechos, impuestos especiales y aranceles aduaneros. Se han eximido los cargos por almacenamiento a todas las partes interesadas que no han podido recibir sus envíos durante el toque de queda y confinamiento sanitario.

2) Países Bajos

- Aplazamiento de los pagos:

Se otorgará el aplazamiento de los pagos a los empresarios que así lo soliciten previamente. Para los impuestos especiales/al consumo, debe presentarse la declaración fiscal siguiendo el procedimiento habitual. El aplazamiento del pago puede solicitarse una vez recibida la evaluación adicional.

- Sanciones:

Se permiten ciertas concesiones para aquellos empresarios que, a consecuencia de la crisis de la COVID-19, no hayan satisfecho sus obligaciones con la Aduana dentro de los plazos establecidos. Si no se trata de una infracción, delito o falta premeditada/negligencia grave, no se impone ninguna sanción.

6. Auditoría posterior al despacho de aduana

El trámite de la Auditoría posterior al despacho de aduana (APD) consiste en un examen estructurado realizado después de que la Aduana haya liberado la carga conforme a los datos comerciales relevantes, contratos de venta, registros financieros y no financieros, existencias físicas y otros activos de los comerciantes. La APD permite a los auditores de la Aduana acceder a un conjunto de información que no estaba disponible en el momento del despacho de las mercancías importadas.

La APD también desempeña un papel importante en la implementación de una estrategia para la gestión de riesgos eficaz de la Aduana, lo cual facilita que esta pueda determinar el nivel de riesgo correspondiente a cada comerciante al medir el cumplimiento mediante la normativa y, de acuerdo con el resultado, ajustar futuros controles.

En situaciones de pandemia tales como la de la COVID-19 o desastres naturales, disponer de un sistema de control prestablecido basado en auditorías permite a las administraciones de aduanas acelerar el despacho de bienes esenciales y de socorro basándose en la evaluación de los riesgos de los importadores. Las Aduanas pueden realizar auditorías de los datos comerciales relevantes de los importadores, siempre que esto sea posible, para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera.

6.1. Aplicación de auditorías posteriores al despacho de aduana remotas/virtuales (APD)

Se incita a las administraciones de aduanas que en situaciones disruptivas suspendan temporalmente las misiones de auditorías in situ para proteger al personal de la Aduana evitando con ello el contacto físico y para, al mismo tiempo, reducir la carga sobre las empresas y reiniciarlas tan pronto como sea factible. No obstante, si la Aduana considera necesario mantener las operaciones de auditoría o si la pandemia se prolonga más tiempo de lo esperado, podrá considerarse la realización de las auditorías posteriormente al despacho de aduana de forma remota empleando herramientas y sistemas informáticos.

Para ello, los procesos de auditoría posteriores al despacho remotos deberían basarse en una tecnología segura que responda tanto a las necesidades de la empresa como de las administraciones de aduanas; asimismo, la legislación aduanera nacional debería actualizarse para incluir todos los requisitos técnicos y legales.

En aquellas situaciones en las que no resulte posible realizar auditorías exhaustivas in situ, el uso activo de auditorías centradas en problemas específicos puede ayudar a acotar más las áreas de riesgo en las transacciones y las entidades auditadas y, como resultado, reducir el tiempo de contacto físico y los recursos necesarios para la auditoría. Este tipo de auditoría puede enfocarse a una o más áreas de la Aduana, por ejemplo, tasación, país de origen, etc. También pueden realizarse pruebas en sistemas y controles relacionados, y pruebas de confirmación.

También debería considerarse el uso activo de las auditorías centradas en las transacciones. Esto permite a los agentes de las APD verificar las declaraciones individuales en sus oficinas y solicitar remotamente pruebas adicionales cuando se sospeche de irregularidades, proporcionando de ese modo directrices para su correcta declaración. De este modo, el uso de tipos de auditoría alternativos puede contribuir a mejorar el cumplimiento de los comerciantes incluso en situaciones en las que el contacto personal resulte difícil.

7. Cooperación y asociaciones

7.1. Cooperación con el sector privado

Para poder responder de forma eficaz y eficiente a los desafíos que plantean las pandemias y los desastres naturales, las administraciones de aduanas deben fortalecer la cooperación con el sector privado. Las medidas que decidan aplicar deberán reflejar la necesidad de evitar cualquier interrupción en la cadena de suministro y garantizar su continuidad. La Aduana y el sector privado deben comunicarse y reunirse periódicamente para supervisar la evolución de la situación y

examinar la forma de avanzar. La confianza mutua, las asociaciones y el intercambio de información son los mejores medios para gestionar las crisis. Se recomienda encarecidamente a las administraciones aduaneras ampliar la cooperación con el sector privado y desarrollar sus programas con los operadores económicos autorizados (OEA) con el fin de incluir el mayor número posible de empresas¹.

Las administraciones aduaneras deben también tener en cuenta los cambios que pueden afectar los modelos de negocio de algunas industrias. Desde el comienzo de la pandemia de la COVID-19, muchas empresas han tenido que poner a prueba soluciones alternativas para la entrega de sus bienes o la adquisición de materias primas. Esto debe reflejarse en las medidas adoptadas por las administraciones aduaneras para facilitar la circulación de mercancías.

7.1.1. El Operador Económico Autorizado: un elemento clave para la continuidad de la cadena de suministro

El Operador Económico Autorizado (OEA) es el buque insignia del programa de asociaciones Aduana-Empresas puesto en ejecución por los Miembros de la OMA, que ofrece una serie de ventajas adicionales para el sector privado. Las asociaciones entre la Aduana y el comercio tienen por objeto garantizar el cumplimiento sostenible y a largo plazo por medio de diversos incentivos, como la reducción de los niveles de control, los procedimientos simplificados, los informes periódicos y el aplazamiento de pagos, así como los beneficios de la facilitación y la reputación gracias a los Acuerdos y arreglos de reconocimiento mutuo (ARM)².

En caso de pandemias o desastres naturales, los miembros que dispongan de un programa para los OEA se benefician de él, ya que puede ayudar a garantizar:

- La continuidad de la cadena de suministro mediante la concesión de ventajas a los OEA, tales como la liberación inmediata de mercancías, la canalización de importaciones hacia «carriles verdes», etc.;
- La seguridad y la protección del personal de aduanas, al evitar la inspección física de las mercancías;
- La seguridad de la cadena de suministro, en particular en caso de controles aduaneros menos estrictos debido al alto riesgo de infección.

Al considerar la importancia de los programas de OEA para garantizar la continuidad de la cadena de suministro, la estabilidad y la seguridad durante las pandemias y los desastres naturales, las administraciones aduaneras deben aplicar medidas flexibles, tales como las ampliaciones temporales de las certificaciones de los OEA y las ampliaciones de los programas OEA con el fin de que participe un mayor número de agentes mundiales de la cadena de suministro y de mejorar el proceso de validación.

¹ [Las lecciones aprendidas de la pandemia de la COVID-19: Una aportación del Grupo Consultivo del Sector Privado \(versión 1.0; 23 de junio de 2020\) para la OMA y sus miembros](#)

² <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/aeo-compendium.aspx>

Cuadro 22: Prácticas de los Miembros

1) China

- Suspensión de la validación de los OEA; más bien, aplicación de un enfoque de supervisión dinámico mediante el sistema de «Perfil de Empresa» con ayuda del análisis de grandes volúmenes de datos (Big Data). Constitución de un «Equipo de Expertos Aduaneros Nacionales para la Coordinación de Empresas» con 160 miembros, quienes responden y abordan oportunamente los problemas que enfrentan los OEA durante el proceso de despacho aduanero a través de la plataforma de WeChat «China Customs Credit Management».
- Proporcionar a los OEA servicios de cultivo de créditos a través de videoconferencias para ayudarlos a seguir cumpliendo los criterios relativos a los OEA.
- Los Coordinadores de Aduanas controlan cualquier problema durante la pandemia para garantizar que las mercancías de los OEA, tanto las nacionales como las provenientes de los países (regiones) signatarios de ARM, puedan despacharse de manera preferente y rápida.

2) Tailandia

- La Aduana tailandesa ha creado un canal especial en una aplicación para dispositivos móviles, llamada «LINE», para que todos los grupos de OEA tailandeses puedan comunicarse con la División de Normas para los OEA de Tailandia. Mediante esta aplicación móvil, la División de Normas para los OEA puede informar y transmitir noticias y anuncios a todos los OEA tailandeses y recibir de estos una rápida retroalimentación.
- Para los nuevos solicitantes, la Aduana tailandesa suspendió las solicitudes en curso. Se les pide a los OEA que sigan de cerca a los nuevos solicitantes y los asesoren por teléfono o correo electrónico, LINE, Messenger y otros canales de comunicación, especialmente en el caso de formularios de autoevaluación. Además, la Aduana tailandesa apoya a los nuevos solicitantes en la preparación de sus procedimientos con la finalidad de que estén listos para su validación por los funcionarios de OEA en el futuro cuando, tras el fin del confinamiento, sea posible la validación in situ.

7.1.2. Los OEA y el socorro en casos de desastre³

Durante un desastre natural o una pandemia, el objetivo de las administraciones de aduanas debe ser determinar la forma de apoyar a los agentes humanitarios en la entrega fluida de los envíos de socorro. La idea sería, por tanto, no conceder el mismo trato aduanero a todos los envíos de socorro, sino inspirarse en el modelo OEA para ofrecer facilidades y beneficios personalizados a aquellos actores que reúnan determinados requisitos, como contar con suficiente capacidad y operar de acuerdo con los principios humanitarios y las normas de calidad establecidas.

³ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/the-key-principles-of-the-safe-framework_v01_en.pdf?db=web

7.1.3. Validación/revalidación virtual/a distancia de los OEA⁴

Durante la pandemia de la COVID-19 y otros acontecimientos disruptivos, las administraciones aduaneras deben estudiar la posibilidad de hacer más eficaz el proceso de validación de los OEA y aplicar procesos a distancia. Pueden utilizar la nueva Orientación de implementación y validación de OEA de la OMA⁵ con el fin de establecer un proceso de validación a distancia compatible con las normas existentes de la validación en persona tradicional, pero conforme a procesos y enfoques digitales. Se recomienda poner a prueba la revalidación remota de los OEA para garantizar que los retos de los controles y la comunicación a distancia se hayan abordado. En este contexto, deben tenerse en cuenta los procedimientos de validación/revalidación, así como las lecciones aprendidas como se prevé en el capítulo 3 de la Orientación de implementación y validación de OEA.

Un proceso de validación/revalidación remoto debe basarse en una tecnología segura pertinente que cumpla los requisitos tanto de la empresa como de las administraciones aduaneras. El uso de la tecnología ayudará también a ampliar el alcance de los programas en las regiones donde el número de OEA no esté aumentando debido a la ubicación distante de las empresas con respecto a la cantidad limitada de validadores de OEA en las administraciones aduaneras.

Cuadro 23: Prácticas de los miembros

1) Japón

La Aduana de Japón ha adoptado una política básica según la cual los funcionarios deben abstenerse del contacto físico con los comerciantes tanto como sea posible durante la pandemia de la COVID-19. Esta medida incluye los procesos de validación pertinentes de los OEA.

Considerando la situación, el proceso de controles físicos necesarios en el transcurso de la validación in situ por la sección OEA ha sido sustituido por el examen de los datos, p. ej., fotos de las instalaciones y documentos internos de la empresa, que se remiten por correo electrónico. Además, los documentos necesarios, incluida la solicitud para tener la calidad de OEA, pueden presentarse oficialmente por correo electrónico, como una medida general de flexibilidad.

A través de estas medidas, la Aduana de Japón les ha ofrecido un enfoque flexible a los comerciantes en sus procesos de OEA.

⁴ [Desafíos para el Grupo de Programas OEA Globales \(Grupo de Trabajo PSCG\)](#)

⁵ Un nuevo enlace a la «Orientación de implementación y validación de OEA» reemplazará: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-validator-guide.pdf?la=en>

7.2. Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)⁶

Para garantizar la tramitación eficiente de los envíos de socorro, la Resolución relativa al papel de la aduana en las operaciones de ayuda en casos de desastres naturales del Consejo, de junio de 2011, alienta encarecidamente a los miembros a que gestionen las fronteras de manera simplificada y coordinada, en particular mediante el intercambio de información con otras autoridades nacionales que intervengan en la gestión de los artículos de socorro. La GCF es sumamente importante en las fases de preparación y de respuesta inicial para garantizar la continuidad de la cadena de suministro durante un desastre.

Cuando se llevan a cabo operaciones de socorro y asistencia internacionales, las administraciones aduaneras requieren de un mecanismo de control rápido y eficaz que permita apoyar a los actores con el objetivo de que se agilice el ingreso de personal, bienes y equipos.

La cooperación con otros organismos gubernamentales y con otras administraciones de aduanas es un requisito muy importante. Las administraciones aduaneras pueden promulgar acuerdos bilaterales o multilaterales en materia de reconocimiento mutuo de controles aduaneros. Estos controles deben formar parte de un proceso continuo y compartido, que inicie cuando el exportador esté preparando las mercancías para su envío, evitando así la duplicación innecesaria de controles mediante la verificación regular de la integridad del envío. Este reconocimiento mutuo de los controles requiere que la Aduana suscriba acuerdos de control común y normas de gestión, de intercambio regular de información reservada y de datos aduaneros.

7.2.1. Cooperación de la Aduana con otras agencias gubernamentales

Aparte de la Aduana, muchos organismos gubernamentales y ministerios desempeñan un papel importante en la aprobación o el control de la importación o exportación de mercancías y tienen derecho a examinar las mercancías que ingresan en un territorio. Estos organismos pueden llevar a cabo varias inspecciones en distintos momentos. En estas circunstancias, los controles no suelen basarse en el conjunto completo de datos que se proporcionen sobre un envío, sino en los datos específicos de un determinado organismo.

Debido a la falta de intercambio de información entre estos organismos, es posible que se les exija a los importadores presentar la misma información a distintas entidades gubernamentales.

En caso de emergencia, la falta de cooperación entre la Aduana y otros organismos gubernamentales puede retrasar de manera considerable el despacho de los suministros esenciales y de socorro. En diversas ocasiones, los agentes humanitarios han expresado su frustración por la multitud de autoridades fronterizas que deben consultar y por la cantidad de tiempo que dura el proceso de despacho aduanero.

⁶ <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/cbm-compendium.pdf?la=en>

La Aduana suele aplicar disposiciones legislativas en nombre de otros organismos gubernamentales, y una coordinación y un diálogo adecuados con estos es fundamental, tanto en las fases de preparación como de respuesta ante desastres, con el fin de simplificar y facilitar el proceso de despacho aduanero.

Se recomienda ampliamente a las aduanas reforzar la cooperación con otros organismos de control de fronteras y abstenerse de imponer medidas que retrasen la circulación transfronteriza de mercancías y de los vehículos de transporte a través de las fronteras que pudiesen ser aplicables en circunstancias normales. La versión del Marco de estándares SAFE de 2021 agregó un quinto elemento fundamental para promover una estrecha cooperación con otros organismos gubernamentales que representan diferentes ámbitos de regulación, con el fin de proteger la salud y la seguridad de las sociedades al tiempo que se facilita la circulación de mercancías. Además, conforme al Estándar 1, Pilar 3, el Marco de estándares SAFE enumeró varias disposiciones sobre el reconocimiento mutuo y la coherencia de los programas de seguridad, así como la armonización de las medidas nacionales de control.

Cuadro 24: Prácticas de los miembros

1) Kenia

La Aduana dirige el Grupo de Trabajo Nacional Interinstitucional para la Facilitación de los Movimientos Transfronterizos cuya misión es hacer frente a los desafíos de la facilitación del comercio derivados de la COVID-19 en el país. El equipo incluye la Aduana, la policía, inmigración, los servicios de salud y de comercio. Se reúne semanalmente de manera virtual y recibe actualizaciones de forma regular sobre cualquier desafío que surja y sobre las estadísticas que le comunican diariamente los distintos organismos.

7.2.2. La ventanilla única⁷

Una ventanilla única es una herramienta útil para la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) y la facilitación del comercio, ya que permite una única presentación de todos los documentos y/o datos que exijan la Aduana y las demás autoridades fronterizas o de concesión de licencias, con el objetivo de simplificar los trámites. Garantiza asimismo que la información que ya se ha presentado no se vuelva a solicitar, salvo en circunstancias excepcionales.

En el caso de desastres naturales, la ventanilla única resulta muy eficaz para garantizar la tramitación y el despacho de las mercancías importadas de manera ágil, especialmente de los suministros esenciales y de socorro, gracias a la presentación única de documentos electrónicos y a la posibilidad de inspecciones conjuntas y coordinadas a cargo de la Aduana y de otros organismos reguladores.

⁷ <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compedium-supplement-edition.pdf?la=en>

Durante la pandemia de la COVID-19, además de facilitar la circulación de mercancías, la ventanilla única ha ayudado a implementar la puesta en práctica de medidas encaminadas a contener la propagación del virus, como las de distanciamiento social y de confinamiento. La presentación electrónica de documentos limita el contacto físico entre el personal aduanero y los comerciantes, ayudando así a contener la propagación del virus.

Las administraciones aduaneras deben considerar la implantación y el desarrollo de la ventanilla única como una solución que contribuye a:

- Mejorar la cooperación entre la Aduana y otros organismos gubernamentales;
- Facilitar la circulación transfronteriza de mercancías, especialmente durante las epidemias, los desastres naturales y otros acontecimientos disruptivos;
- Proteger al personal de la Aduana y de otros organismos gubernamentales, etc.

Cuadro 25: Prácticas de los miembros

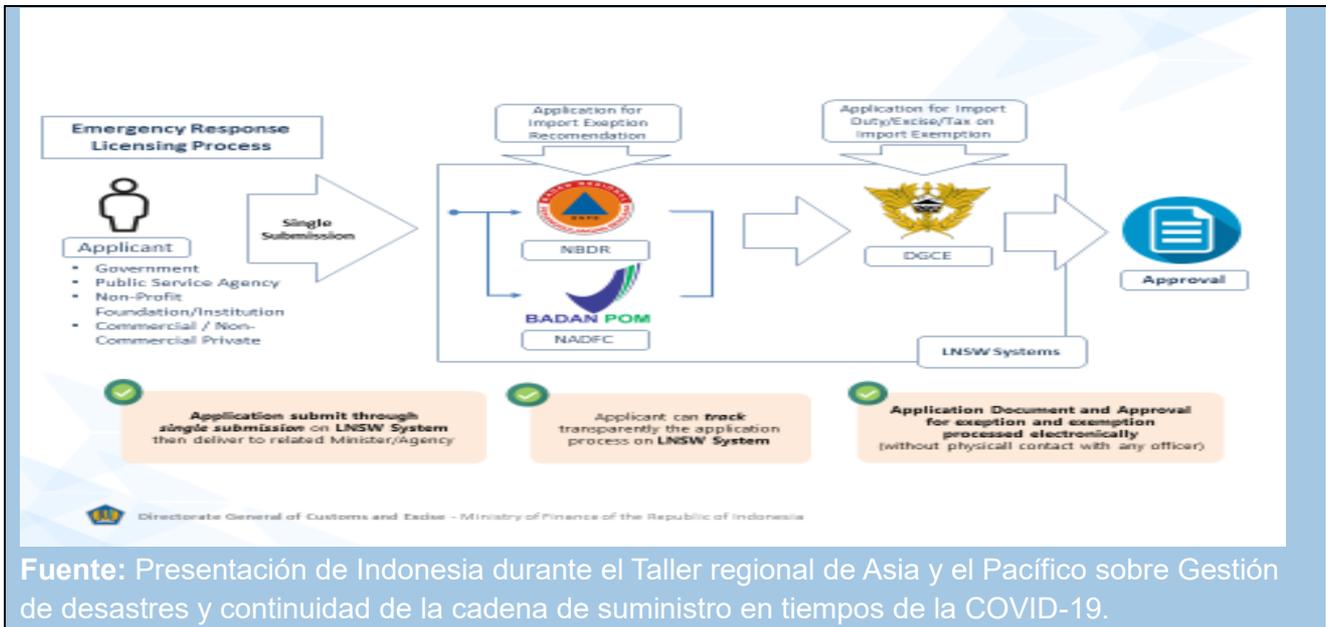
1) Canadá

La Iniciativa de ventanilla única (SWI) de la Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá (CBSA) simplifica el intercambio de los datos de importación comercial entre el gobierno de Canadá y la comunidad importadora. Junto con la CBSA, hay nueve departamentos del gobierno y agencias participantes que representan a 38 programas gubernamentales. Las declaraciones de importación integradas que engloban toda la información y todas las licencias de importación necesarias se pueden presentar de forma electrónica, creando así un proceso de importación simplificado y respaldando la necesidad de salud pública de mantener un entorno socialmente distanciado.

2) Indonesia

- Fortalecer la cooperación y las sinergias con otros organismos gubernamentales, entre ellos la Agencia Nacional de Ventanilla Única (LNSW), el Ministerio de Salud, la Agencia Nacional de Control de Alimentos y Drogas (Badan POM) y el Consejo Nacional de Socorro en Desastres (BNPB) mediante la optimización de la plataforma de la Agencia Nacional de Ventanilla Única (LNSW). Desde el 30 de marzo de 2020, la aplicación de las recomendaciones del BNPB para obtener facilidades comerciales en el contexto de las medidas para contrarrestar la COVID-19 se puede llevar a cabo a través de la LNSW.

- Desarrollo del Ecosistema Nacional de Logística (NLE): El NLE es una plataforma que facilita el intercambio de información entre el gobierno y el sector privado con el objetivo de simplificar y sincronizar el flujo de información y de los documentos relativos a las actividades de exportación/importación en los puertos, así como de permitir el comercio interno a través del intercambio de datos, la simplificación de los procesos comerciales y la eliminación de la repetición y la duplicación.



7.2.3. Cooperación entre las administraciones aduaneras⁸

La cooperación entre las administraciones aduaneras es el segundo pilar fundamental de la Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) y se puede implementar en distintos niveles:

- Local: un ejemplo de cooperación transfronteriza a nivel local es el concepto de «puesto fronterizo de una sola parada» **(más detalles a continuación en el párrafo 7.2.4)**
- La cooperación transfronteriza bilateral puede incluir varias medidas, tales como la armonización de la documentación, el desarrollo de un marco jurídico propicio, el reconocimiento mutuo de los controles y el intercambio de información, así como reuniones entre países vecinos a escala regional y central, con el fin de debatir sobre cuestiones como la coordinación de patrullas fronterizas o la creación de oficinas de contacto para facilitar la comunicación y el intercambio de información.
- La cooperación multilateral se basa en el tercer elemento fundamental del marco de estándares SAFE, el cual exige que, previa solicitud razonable del país receptor, con base en una metodología de fijación de riesgos comparable, la administración aduanera del país remitente realice una inspección de los contenedores y de los cargamentos de alto riesgo que han de exportarse mediante un equipo de inspección no intrusiva (NII), tales como máquinas de rayos X y detectores de radiación de gran tamaño u otras nuevas tecnologías, cuando corresponda, para ayudar a garantizar la integridad del envío a lo largo de la cadena de suministro.

⁸ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/the-key-principles-of-the-safe-framework_v01_en.pdf?db=web

La COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de la cooperación internacional (bilateral y multilateral) entre las administraciones de aduanas, en particular para aplicar correctamente las medidas encaminadas a contener la propagación del virus. La cooperación y la coordinación son también indispensables, especialmente para garantizar el ingreso fluido de bienes esenciales y de socorro y la continuidad de la cadena de suministro por medio:

- del reconocimiento mutuo de los controles de aduanas, la armonización de los requisitos de presentación de datos y las medidas de control transfronterizo;
- del reconocimiento mutuo de la condición de los OEA;
- de la asistencia administrativa mutua y el intercambio de información reservada, etc.

Cuadro 26: Prácticas de los miembros

1) República de Corea

Como parte de sus esfuerzos para facilitar el despacho de las exportaciones de China, el mayor socio comercial de Corea, el Servicio de aduanas de Corea envió una carta a la Administración General de Aduanas de China para solicitarle la cooperación mutua para el pronto despacho aduanero de las mercancías del comercio bilateral.

7.2.4. Puesto fronterizo de una sola parada (OSBP)

El concepto de «puesto fronterizo de una sola parada» alude a un puesto fronterizo completamente operado por la Aduana y otros organismos de reglamentación fronterizos en dos países vecinos. Otras formas menos integradas de cooperación son la armonización de las operaciones del día a día, los acuerdos sobre los horarios de atención al público, los intercambios informales de información y el reconocimiento de los controles. Estas son medidas útiles para mejorar la coordinación y la cooperación, que aportan importantes beneficios tanto para los gobiernos como para otras partes interesadas. Esto se traduce en mayores eficiencias en el cumplimiento normativo a través de la cooperación, el intercambio de información reservada y un mejor uso de los recursos. Si se aplica plenamente, este enfoque reduce significativamente los tiempos de espera y los costos, al eliminar la necesidad de hacer dos paradas para cruzar la frontera, como se requiere actualmente, y cumple con los requisitos normativos de los dos países vecinos.

Si se producen sucesos disruptivos, el OSBP puede ser de gran ayuda para agilizar la circulación de las mercancías esenciales, de socorro y otras, garantizando así la continuidad de la cadena de suministro. Puede también ayudar a proteger al personal, al limitar el contacto físico, a intercambiar información sobre los controles, permitiendo el uso compartido de los equipos de inspección no intrusivos y coordinando los horarios de trabajo y la presencia física del personal de aduanas y otros funcionarios de organismos en la frontera de ambos países.

8. Admisión temporal y cuaderno ATA

En caso de situaciones de emergencia, las administraciones de aduanas pueden considerar la posibilidad de otorgar la liberación condicionada total de los derechos de importación a los

equipos médicos o de laboratorio que se importen de manera temporal al territorio de la Aduana. También se recomienda encarecidamente a las administraciones aduaneras que se encarguen de que las medidas para los trámites de admisión temporales sean tan sencillas como sea posible, aceptando cualquier documento justificativo como una declaración, siempre y cuando permita a los funcionarios identificar las mercancías importadas y ampliar, en caso necesario, el período de admisión temporal, etc.

Además, se insta firmemente a las administraciones aduaneras a que les ofrezcan facilidades suficientes a los poseedores del cuaderno ATA y a sus representantes para que reexporten las mercancías importadas temporalmente al cabo de un plazo razonable, sin gastos adicionales imprevistos, en aquellos casos en los que puedan producirse retrasos en la reexportación como consecuencia de las medidas de prevención (confinamiento, toques de queda, restricciones de viaje) que puedan adoptar los gobiernos de las partes contratantes y que dificulten la reexportación de las mercancías que hayan sido admitidas temporalmente.

Cuadro 27: Prácticas de los miembros

1) República Checa

- Reexportación de mercancías liberadas para su importación temporal en el territorio de la Unión Europea (República Checa) al amparo del cuaderno ATA:

La Aduana reconocerá la validez de todo cuaderno ATA ya vencido o de un cuaderno ATA respecto del cual haya caducado el plazo fijado para la reexportación de mercancías desde el territorio de la Unión Europea, en caso de que el período se vea afectado por un estado de emergencia declarado en la República Checa o por cualquier otro estado crítico que declare el país de uso en el territorio de la Unión Europea o el país de reimportación. Dichos cuadernos ATA se tratarán como cuadernos válidos, es decir, como si las mercancías se reexportaran dentro del plazo establecido.

Lo anterior significa que las autoridades aduaneras checas autorizarán la exportación (salida) incluso en casos en los que el cuaderno haya vencido durante o inmediatamente después de que termine el estado de emergencia o de otra situación de crisis en el país de uso o de reimportación dentro de la UE. El mismo procedimiento se aplicará a los cuadernos válidos cuando haya vencido el plazo de reexportación.

- Reimportación de mercancías de la UE al amparo de un cuaderno ATA:

Las autoridades aduaneras checas permitirán la importación de bienes de la UE que se hayan exportado temporalmente al amparo de un cuaderno ATA. Dichos bienes serán liberados de derechos e impuestos de importación cuando las mercancías hayan sido importadas tras la fecha del plazo de vencimiento o tras el vencimiento del cuaderno ATA, en caso de que la importación haya sido impedida por un estado de emergencia declarado en la República Checa o por una situación de crisis declarada por otro Estado miembro de la UE en el país de uso.

La exención de derechos de importación está amparada por las disposiciones del artículo 203 del Código Aduanero de la UE que estipula que las mercancías reintroducidas gozarán de exención de derechos sólo si dichas mercancías son reintroducidas en un plazo de tres años desde su exportación y en el estado en que fueron exportadas. El periodo de tres años debería ser suficiente para las necesidades de las mercancías exportadas al amparo de un cuaderno ATA. Al amparo de un cuaderno ATA, no se exigirán trámites adicionales además de los procedimientos normales para la importación de mercancías.

2) El Salvador

Se permiten las prórrogas del plazo del régimen de admisión temporal para los beneficiarios de la Ley de Servicios Internacionales, siempre y cuando el usuario haya presentado la solicitud de prórroga antes del vencimiento del plazo establecido en el artículo 33 de la citada ley. La suspensión de este plazo surtirá efecto durante la tramitación de la solicitud de prórroga y hasta la expedición de la orden administrativa correspondiente.

3) La Unión Europea

Posibilidad de ampliar el plazo para la reexportación de las mercancías en admisión temporal: Dado que muchos operadores económicos se han visto obligados a cerrar sus instalaciones y a dejar de funcionar, podría ser imposible para ellos reexportar las mercancías declaradas para su admisión temporal por medio de cuadernos ATA dentro del plazo establecido.

En tales casos, el artículo 251(3) del Código Aduanero de la Unión (CAU) permite al titular del procedimiento solicitar a las autoridades aduaneras una prórroga del plazo de reexportación de las mercancías declaradas para su admisión temporal en circunstancias excepcionales (como la COVID-19). Esto se aplica independientemente del tipo de declaración que se haya utilizado para ingresar las mercancías bajo el régimen de admisión temporal. Si para estos fines se ha utilizado el cuaderno ATA, no es necesario expedir un nuevo cuaderno ATA, toda vez que el artículo 14 del Convenio de Estambul es una disposición opcional. Además, el artículo 7(2) de este Convenio permite que la Aduana conceda un plazo más largo que el dispuesto en el Anexo e incluso que amplíe el plazo inicial.

9. Tránsito⁹

El procedimiento de tránsito aduanero es particularmente importante para los países sin litoral afectados por un desastre, en la medida en que las mercancías transportadas por vía marítima suponen el tránsito a través de un tercer país, por lo que pueden verse sometidas a nuevos retrasos y gastos.

⁹ <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/transit-guidelines.aspx>

En situaciones de gestión de desastres, las administraciones aduaneras deben tener en cuenta que esto puede afectar el curso de las operaciones de tránsito. Dichas autoridades deben facilitar el tránsito de mercancías mediante la puesta en práctica de las medidas pertinentes, tales como la aplicación de un programa de integridad del precintado, aceptando como parte descriptiva de la declaración de mercancías cualquier documento comercial o de transporte en el que se establezcan claramente los elementos necesarios y el uso adecuado de la gestión de riesgos para agilizar la circulación de las mercancías, etc.

La pandemia de la COVID-19 mostró que las medidas aplicadas por las administraciones aduaneras y otros organismos reguladores en las fronteras para contener la propagación del virus, entre ellas las pruebas de salud para los conductores o la descarga y la carga de las mercancías en las fronteras, pueden afectar los procedimientos de tránsito. Una vez más, lo anterior ha subrayado la urgente necesidad de intensificar la cooperación entre países vecinos para la aplicación de medidas coordinadas y proporcionadas.

Con respecto a los envíos de socorro, la Norma 3 del Anexo específico J5 del CKR estipula que las autoridades aduaneras del país de tránsito deben facilitar, en la medida de lo posible, el transporte de los envíos de socorro y de los efectos personales del personal de ayuda. El tránsito de los envíos de socorro deberá, por tanto, llevarse a cabo sin reconocimiento físico, excepto por motivos de seguridad o en circunstancias excepcionales, y se limitará la cantidad de la documentación exigida.

Durante las situaciones de emergencia, algunos operadores pueden transportar mercancías al amparo del cuaderno TIR, que permite el envío desde el país de origen al de destino pasando por países de tránsito mediante un sistema multilateral mutuamente reconocido. Al hacer uso del sistema TIR durante las pandemias, las autoridades aduaneras y las empresas pueden:

- Proteger a los conductores y funcionarios de aduanas, eliminando los reconocimientos físicos o la descarga/carga de las mercancías en las fronteras;
- Acelerar el proceso de cruce de fronteras a través de carriles verdes destinados a facilitar el transporte rápido de las mercancías esenciales, así como de los suministros de uso diario;
- Tener acceso a las soluciones electrónicas del e-TIR, que ofrece el rastreo de los envíos en todo momento, reduciendo así los riesgos de fraude.

Cuadro 28: Prácticas de los miembros

1) Argelia

Los documentos de tránsito aduanero para los no residentes se expiden automáticamente hasta que se restablezcan las condiciones normales, ya que la situación actual se considera como un caso de fuerza mayor.

2) La Unión Europea

- Plazos para la presentación de las mercancías en la aduana de destino (Art. 297 y 306(3) IA)¹⁰: Los operadores económicos pueden esperar que la aduana de partida tome en consideración un posible tiempo de transporte más largo debido a las medidas previstas contra el coronavirus al establecer el plazo dentro del cual las mercancías deberán presentarse en la aduana de destino.
- En caso de que la presentación a la Aduana de destino se haya llevado a cabo tras el vencimiento del plazo debido a las circunstancias particulares de la pandemia de la COVID-19, la autoridad aduanera podrá considerar que el transportista no es responsable del retraso.
- Medidas de identificación alternativas al precintado (Art. 302(1) IA): Debido a la circunstancia particular de la pandemia de la COVID-19, siempre que sea posible, se pueden aceptar medidas de identificación alternativas al precintado. En cambio, la aduana se fundamentará en la descripción de las mercancías, siempre que dicha descripción sea lo suficientemente precisa como para permitir su fácil identificación y que en ella se especifique la cantidad y naturaleza de las mercancías y sus características particulares.

10. Comercio electrónico transfronterizo

El comercio electrónico transfronterizo ha crecido exponencialmente en los últimos años debido a los beneficios que supone el acceso a una amplia variedad de productos, así como a la posibilidad de que los clientes puedan realizar sus compras por internet y que sus pedidos les sean entregados cómodamente en su casa.

Durante pandemias o desastres naturales, el comercio electrónico transfronterizo puede no sólo permitirles a las empresas seguir funcionando, sino también contribuir a la aplicación de las medidas establecidas por las autoridades nacionales para proteger la sociedad o contener la propagación de virus, tales como confinamientos, toques de queda y medidas de distanciamiento social.

Las administraciones aduaneras son una parte fundamental de la cadena de suministro del comercio electrónico transfronterizo. Con la finalidad de gestionar el crecimiento sin precedentes del comercio electrónico, las administraciones aduaneras deben aplicar las disposiciones del Marco de normas relativo al comercio electrónico transfronterizo de la OMA¹¹.

¹⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/covid-19-taxud-response/guidance-customs-issues-related-covid-19-emergency_en

¹¹ <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/ecommerce.aspx>

Cuadro 29: Prácticas de los miembros

1) Bahreín

Con el incremento de la demanda de transacciones de comercio electrónico, la Aduana de Bahreín aumentó la plantilla para apoyar a las partes interesadas del comercio electrónico (DHL, Aramex, FedEx, etc.).

11. Controles de pasajeros

Si bien los desastres naturales pueden representar desafíos para las administraciones aduaneras en materia de control de pasajeros entrantes debido a las afectaciones de las instalaciones fronterizas, las pandemias pueden causar problemas adicionales en virtud del alto riesgo de infección que enfrentan el personal de aduanas y otros organismos reguladores.

Especialmente en el caso de una pandemia como la COVID-19, se recomienda encarecidamente que se evite o se limite cualquier contacto físico entre los funcionarios de aduanas y los pasajeros. Se alienta a las administraciones aduaneras, en coordinación con otros organismos competentes, a que utilicen la Información Anticipada sobre los Pasajeros (API), el Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) y otros datos relacionados con la salud para mejorar el uso de la gestión de riesgos, el análisis y la focalización de datos con el fin de evaluar mejor los riesgos vinculados a cada pasajero y apoyar el rastreo de los contactos, en función del recorrido y el historial médico del pasajero.

También se les alienta a poner en práctica soluciones tecnológicas que mejoren los procedimientos que no requieren de contacto físico para cribar a los pasajeros y aplicar la ley en las fronteras, como la presentación de las declaraciones electrónicas por internet o mediante aplicaciones móviles, las puertas electrónicas de control de documentos y el reconocimiento facial u otros sistemas biométricos.

Cuadro 30: Prácticas de los miembros

1) Canadá

La Agencia de Servicios de Fronteras del Canadá (CBSA) introdujo la aplicación móvil ArriveCAN para ayudar a reducir los puntos de contacto tanto para los viajeros como para los funcionarios, así como el cumplimiento de las medidas de apoyo y supervisión de los esfuerzos relacionados con la COVID-19. La aplicación se lanzó el 29 de abril de 2020 en todo Canadá, para los viajeros que entran o que salen de Canadá. Desarrollada conjuntamente por la Agencia de Salud Pública de Canadá (PHAC) y la CBSA, permite a los viajeros presentar electrónicamente la información obligatoria, anteriormente recopilaba sólo mediante alternativas en papel y por internet, que figura en el Formulario de Información de Contacto del Viajero.

La aplicación permite a los viajeros introducir su información de forma rápida, sencilla y segura al llegar a Canadá. El método de recopilación electrónica de la información también supone menos manipulación de documentos en papel, un distanciamiento físico mayor entre los viajeros, los funcionarios de los servicios fronterizos y los encargados de aplicar las medidas de cuarentena. La aplicación, que es fácil de usar, recopila información básica de contacto y sobre el itinerario de los viajeros, así como su ubicación durante el aislamiento obligatorio. Asimismo, les hace preguntas cerradas (que se responden con un «sí» o un «no») relacionadas con los síntomas y los planes de cuarentena.

2) Japón

En los aeropuertos japoneses, todos los pasajeros tienen que presentar su pasaporte y sus declaraciones a la Aduana. Gracias a las puertas electrónicas de control de documentos, pueden presentar su declaración aduanera de manera digital mientras vuelan o esperan el equipaje facturado. Introdúcen su información personal en una aplicación de Aduana que descargan en su teléfono inteligente, que luego genera un código QR. Tras recuperar su equipaje, los pasajeros se dirigen a un quiosco que efectúa el reconocimiento facial y, previo escaneo del código QR, les permite simplemente pasar caminando por la puerta de salida en la que se le autorizará la entrada al país sin tener que detenerse o esperar.

La Aduana de Japón recibe la Información Anticipada sobre los Pasajeros (API) y el Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) de las compañías aéreas y utiliza estos datos para elaborar una lista de pasajeros de alto riesgo. El sistema notifica a la Aduana acerca de la presencia de pasajeros de alto riesgo en la salida y los funcionarios deciden si se requiere una inspección. La puerta electrónica de control de documentos se introdujo en el Aeropuerto Internacional de Narita en agosto de 2020 y ha mejorado la eficiencia del despacho aduanero de los pasajeros aéreos, especialmente para quienes no tienen nada que declarar. Japón tiene la intención de aumentar el número de aeropuertos equipados con este sistema en un futuro próximo.



Fuente: Presentación de la Aduana de Japón durante el Taller Regional de Asia y el Pacífico sobre Gestión de Desastres y Continuidad de la Cadena de Suministro en tiempos de la COVID-19.

12. Protección de la sociedad

La ley de cada país otorga a las administraciones de aduanas facultades para la aplicación de una serie de políticas gubernamentales. Los ámbitos de responsabilidad directa de las aduanas incluyen, entre otros, recaudación de ingresos, seguridad y protección, facilitación de los viajes y del comercio, lucha contra las drogas, patrimonio cultural, propiedad intelectual, protección ambiental y de la vida silvestre, armas, productos sujetos a impuestos especiales y otros controles de prohibiciones y restricciones, políticas comerciales y aplicación y recopilación de datos relativos a los acuerdos de libre comercio (ALC).

Durante un desastre o una pandemia, los gobiernos pueden adoptar políticas y medidas operativas destinadas a gestionar la crisis, algunas de las cuales pueden repercutir en los viajes y el comercio. Para ayudar a reducir al mínimo las consecuencias generales de estos acontecimientos disruptivos en la economía y en la sociedad, es fundamental que las administraciones aduaneras sigan facilitando la liberación no sólo de las mercancías de socorro sino también de las mercancías en general, mientras mitigan de manera eficiente los nuevos riesgos posibles.

Además, los desastres naturales o los provocados por el hombre que afectan las operaciones cotidianas de las cadenas mundiales de suministro y perturban los procesos fronterizos podrían ser aprovechados por determinados grupos o individuos delictivos para intentar llevar a cabo actividades ilícitas, como el contrabando de mercancías prohibidas o restringidas, o cometer otros delitos, como el fraude y el blanqueo de dinero.

Por ejemplo, una brusca disminución de la disponibilidad de ciertos productos básicos, como sucedió con los equipos de protección individual (EPI) durante la pandemia de la COVID-19, puede dar lugar a la aparición de grandes volúmenes de productos falsificados. Los controles aduaneros destinados a proteger a la sociedad de los efectos nocivos de tales mercancías cuando circulan en el mercado tienen, por tanto, una función importante y necesaria (véanse los cuadros 31, 32 y 34).

Cuadro 31. Lucha contra la falsificación de medicamentos y de equipos de protección individual durante la pandemia de la COVID-19

Al comienzo de la pandemia de la COVID-19, en febrero de 2020, se presentó en todo el mundo una aguda escasez de equipos de protección individual (EPI), especialmente guantes, máscaras faciales y geles sanitarios, así como pruebas de COVID-19. Las organizaciones delictivas aprovecharon esta oportunidad para producir y enviar grandes cantidades de falsificaciones de pruebas de COVID-19 y EPI. Para mitigar esta amenaza creciente, la OMA puso en marcha una serie de iniciativas. En primer lugar, el establecimiento del Grupo CENcomm de Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) [IPR CENcomm] para el intercambio de información reservada. La plataforma se ha mejorado con una plantilla de notificación previa de los envíos legales de suministros de lucha contra la COVID-19, un acceso móvil directo y un espacio para los titulares de derechos. En segundo lugar, la elaboración de una lista de comprobación de la OMA para los suministros relacionados con la COVID-19 con el fin de informar mejor a los funcionarios de campo sobre los controles necesarios para identificar y decomisar productos médicos ilícitos. Además, la Secretaría de la OMA organizó rápidamente una operación global «STOP I» con la participación de 99 de sus miembros y las Oficinas Regionales de Enlace en Inteligencia (RILO) con el apoyo de la INTERPOL, la OMS, la ONUDD, la Europol y la OLAF, para contrarrestar el tráfico ilícito de medicamentos y suministros médicos vinculados con la pandemia de la COVID-19. Haciendo acopio del éxito de «STOP I», la OMA lanzó, el 30 de abril de 2021, la Operación

STOP II, fortaleciendo así el compromiso permanente de sus miembros durante la pandemia y centrando sus esfuerzos en las vacunas falsificadas o de inferior calidad.

Fuente: Secretaría de la OMA

Cuadro 32. Control de la circulación transfronteriza de desechos médicos durante la pandemia

La pandemia de la COVID-19 sacó a la luz una dependencia directa de los países de uso de equipos y productos especializados, en especial los médicos. Tras su uso en la prevención y el tratamiento de la infección, los equipos y productos médicos se consideran residuos. Para garantizar el correcto cumplimiento de los protocolos internacionales de seguridad, ha sido necesario establecer controles especializados para la circulación de dichos productos o residuos a través de las fronteras. El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación establece una lista de ciertos desechos médicos caracterizados como peligrosos. Por ejemplo, los desechos clínicos utilizados en la atención médica que se presta en hospitales, clínicas y centros médicos (es decir, que se deriven de la práctica médica, dental, veterinaria, de enfermería o de prácticas similares, así como los desechos que se generen en hospitales u otras instalaciones durante la investigación o el tratamiento de pacientes, al igual que en proyectos de investigación) requieren una atención específica y deben controlarse cuando sean importados o exportados y durante el tránsito. Se les ha comunicado a las administraciones aduaneras que, debido a la naturaleza especializada de las disposiciones del referido Convenio de Basilea, deben participar en las labores, junto con el «punto focal» del organismo nacional competente (es decir, la entidad competente de cada parte signataria del Convenio de Basilea). Los datos de contacto de los puntos focales nacionales se pueden obtener del Convenio de Basilea.

Fuente: Secretaría de la OMA

Dada la necesidad de facilitar el despacho de determinadas categorías de mercancías durante los desastres naturales, las administraciones aduaneras deben hacer buen uso de un juego de herramientas completo compuesto de técnicas de gestión de riesgos y de información reservada (en particular, entre otras, técnicas de análisis de datos y de información reservada, de código abierto)¹² y equipos de inspección no intrusivos,¹³ que también permitan la prevención del contrabando de mercancías que puedan poner en riesgo la salud y la seguridad de la población.

El Sistema de Selección de Carga (CTS) de la OMA es una de las herramientas que puede proporcionar a las administraciones aduaneras las mejores prácticas internacionales para realizar las evaluaciones de riesgo y para tener la capacidad de identificar los envíos de carga de alto riesgo, al tiempo que permite garantizar la facilitación segura de los envíos de bajo riesgo. Las administraciones aduaneras y otras partes interesadas pueden también utilizar la plataforma de comunicación CENcomm de la OMA para facilitar intercambio oportuno y seguro de información, tanto dentro de la Red de Alerta Global (GRAN) que ya existe o dentro de un grupo cerrado de usuarios de reciente creación.

Otro aspecto importante de las medidas adoptadas contra las redes delictivas es garantizar un alto nivel de cumplimiento en cuanto a la recopilación de pruebas y a la documentación de estas,

¹² Véase el capítulo 5.4.1 sobre el uso del análisis de datos para la gestión de riesgos.

¹³ Véase el capítulo 5.6.1 sobre el uso de los equipos de inspección no intrusivos.

así como a las incautaciones y la cadena de custodia. Es especialmente importante contar con un mecanismo que impida que tales procedimientos se omitan en periodos de crisis, ya que, en caso contrario, las acciones posteriores, tales como llevar a los actores ante la justicia, podrían verse gravemente afectadas.

Cuadro 33. Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo durante las crisis

Los acontecimientos disruptivos pueden ser aprovechados por las organizaciones delictivas transnacionales (ODT) y por las organizaciones terroristas (OT) para llevar a cabo actividades de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Las recientes restricciones derivadas de la COVID-19, que prácticamente paralizaron el tráfico comercial de pasajeros internacionales, obligó a las ODT y a las OT a explorar nuevos métodos para transferir exitosamente las ganancias ilegales a otras jurisdicciones eludiendo los controles aduaneros y las inspecciones.

La mayor parte de las actividades de contrabando, que tradicionalmente se canalizaban a través de los puertos y aeropuertos, han disminuido vertiginosamente durante la pandemia, por lo que se están concibiendo nuevos métodos que, conjuntamente con los métodos alternativos ya establecidos, se están poniendo en práctica tanto por los delincuentes como por los terroristas para la consecución de sus actividades ilegales. Durante los acontecimientos disruptivos como el de la pandemia de la COVID-19 también se han documentado acaparamientos y acumulaciones masivas de dinero en efectivo por determinadas organizaciones delictivas. Por consiguiente, las autoridades aduaneras necesitan estar preparadas para hacer frente a un aumento de las actividades de contrabando de dinero en efectivo cuando el tráfico comercial de pasajeros vuelva a sus niveles normales. En este sentido, el comercio de mercancías puede representar un vector no sólo para la transferencia de ganancias ilegales, sino también para la financiación de las actividades terroristas. Éstas pueden pasar inadvertidas por las autoridades aduaneras cuando hacen frente a acontecimientos disruptivos sin precedentes. El contrabando físico de dinero en efectivo mediante contenedores de carga también parece ir en aumento.

La respuesta de las administraciones aduaneras debe adaptarse al caso de blanqueo de capitales o de contrabando concreto, teniendo en cuenta las siguientes iniciativas:

- Mayor colaboración entre los organismos internos y externos encargados del control de fronteras;
- Reforzamiento de la capacidad de los funcionarios de primera línea para detectar y dismantelar las actividades de contrabando no convencionales que se producen en la zona aduanera;
- Definición de las herramientas de gestión de riesgos específicas para identificar mejor las rutas sensibles y las mercancías sujetas a explotación con fines ilegales;
- Promoción del intercambio de información financiera con las Unidades de Inteligencia Financiera (como se recomienda en el Manual de Cooperación Aduanas/UIF (CFCH, Customs/FIU Cooperation Handbook), y viceversa, tanto para la interdicción como con fines de investigación.

Fuente: Secretaría de la OMA

Cuadro 34: Prácticas de los miembros

1) Australia

Intercepción de suministros médicos falsificados: durante la pandemia de la COVID-19, la Policía Fronteriza Australiana (ABF) ha continuado con su misión de protección de la comunidad mediante la regulación de la circulación de mercancías prohibidas a través de las fronteras. Esto



ha incluido actividades de cumplimiento para una amplia variedad de mercancías, en particular los bienes de consumo peligrosos y falsificados. La ABF está trabajando estrechamente con la Administración de Bienes Terapéuticos (TGA), organismo a cargo de regular la circulación de productos farmacéuticos y dispositivos médicos en Australia. Esto incluye máscaras faciales y otros EPI, así como equipos de prueba para la COVID-19. La ABF incautará las mercancías de las que se tenga la sospecha que infringen la Ley de Bienes Terapéuticos de 1989, a petición de la TGA.

2) Canadá

La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) trabaja de manera rutinaria con asociados del gobierno de Canadá para garantizar la salida al mercado de únicamente aquellos bienes de consumo que estén autorizados y que sean seguros. La CBSA reconoce el volumen cada vez mayor de productos médicos de consumo falsificados y peligrosos que han llegado a la cadena de suministro tras la pandemia de la COVID-19 y ha emprendido ingentes operativos para combatirlo. Esta labor se ha venido realizando en conjunto con el Ministerio de Salud de Canadá, el departamento canadiense encargado de regular los dispositivos y medicamentos, entre otros productos para la salud, y se concentra en los EPI, las pruebas de diagnóstico y los tratamientos para la COVID-19 falsificados e inseguros.

3) Liberia

La Aduana de Liberia reconoció que, durante las crisis sanitarias, el público se suele mostrar desesperado por contar con soluciones médicas, lo que puede contribuir a la afluencia de medicamentos y suministros médicos falsos. La Aduana, en colaboración con las autoridades de reglamentación sanitaria, ha desplegado operaciones especiales para prevenir la importación o el contrabando de medicamentos falsificados y de pruebas de coronavirus y medicamentos para el tratamiento no certificados. Ya se ha llevado a cabo un determinado número de incautaciones en puntos de cruce fronterizo.

4) Pakistán

Las autoridades aduaneras son conscientes de la posible importación o suministro de materiales médicos falsificados y de medicamentos falsos tras la propagación de la COVID-19.

5) Italia

Durante la emergencia derivada de la pandemia de la COVID-19, los servicios centrales de análisis antifraude de la Agencia de Aduanas italiana realizaron estudios en profundidad sobre la infiltración del crimen organizado en el comercio internacional de productos médicos necesarios para hacer frente a la propagación del virus.

Se creó un grupo de trabajo mixto, presidido por magistrados de la Dirección Nacional Antimafia y Antiterrorista (DNA) e integrado por funcionarios de Aduanas y de la Unidad Especial Financiera de la Policía, que prestan servicio en los Grupos de Investigación de la Fiscalía Nacional. Las



investigaciones, realizadas mediante la comparación de los resultados de los flujos financieros de riesgo con los datos relativos a la importación de productos médicos, condujeron a la creación de códigos operativos y perfiles de riesgo específicos en el Circuito Electrónico de Control Aduanero, para la selección selectiva de los envíos entrantes declarados.

A raíz de los numerosos informes remitidos a la DNA, los Fiscales de Distrito competentes iniciaron en este contexto diez procedimientos penales, que involucran a decenas de personas y empresas, cuyas actividades están a menudo vinculadas a los intereses financieros de la delincuencia organizada.

A este respecto, el Fiscal Nacional Antimafia y Antiterrorista describió las aduanas como un observatorio extraordinario tanto para anticipar los movimientos financieros de la delincuencia organizada como para luchar contra la corrupción.

Directrices para dar respuesta de forma eficiente y eficaz a los acontecimientos disruptivos

- ✓ Crear un grupo de trabajo encargado de supervisar la situación y la aplicación de las medidas de respuesta;
- ✓ Establecer una comunicación eficaz, tanto internamente, con el personal de aduanas, sobre las medidas de seguridad, la organización del trabajo y las medidas adoptadas para continuar las operaciones aduaneras, como externamente, con los interesados, para informarles acerca de las medidas adoptadas para agilizar la circulación de las mercancías, en particular las esenciales y las de socorro;
- ✓ Contribuir a la creación y actualización de la lista de mercancías esenciales y de socorro, por ejemplo, proporcionando los códigos del SA a la autoridad a cargo de la elaboración de esta lista;
- ✓ Aceptar formularios simplificados y provisionales de las declaraciones, sujetas a regularización cuando sea posible, y aceptar los formularios electrónicos de las declaraciones y los documentos justificativos;
- ✓ Fomentar el uso de la gestión de riesgos, la tramitación previa (antes de la llegada) y la liberación inmediata de los envíos de bajo riesgo con el fin de garantizar la disponibilidad de los bienes esenciales y de socorro, así como la continuidad de la cadena de suministro, reduciendo al mismo tiempo a un mínimo el contacto físico y la inspección física de las mercancías y haciendo frente a la escasez de personal;
- ✓ Optimizar el uso de técnicas de inspección no intrusivas y dar prioridad a la inspección de bienes esenciales y de socorro, en caso necesario;
- ✓ Aplicar la exención de derechos de aduana y el aplazamiento de pagos, así como la exención del pago de cuotas, como medidas de apoyo a los comerciantes que se han visto afectados por el acontecimiento disruptivo;
- ✓ Mejorar la cooperación y la asociación con el sector privado mediante consultas permanentes sobre las medidas que se habrán de aplicar, la ampliación del programa OEA y la expedición de certificados de OEA, etc.;
- ✓ Reforzar la cooperación con otros organismos gubernamentales para evitar la duplicación de inspecciones y de solicitudes de información, etc.;
- ✓ Reforzar la cooperación con otras administraciones aduaneras para agilizar la circulación de las mercancías esenciales y de socorro;

- ✓ Asignar más recursos para el despacho de los envíos relacionados con el comercio electrónico transfronterizo como una nueva forma de garantizar la continuidad de la cadena de suministro en caso de sucesos disruptivos;
- ✓ Facilitar el control de pasajeros mediante el uso de las nuevas tecnologías para reducir al mínimo el contacto físico con el personal de aduanas.

C. FASE DE RECUPERACIÓN

Como se explicó en la introducción de este documento, no es una tarea fácil separar unas de las otras las medidas aplicadas durante cada fase del ciclo de gestión de desastres. Esto es particularmente cierto en el caso de las fases de respuesta y recuperación, ya que la mayor parte de las medidas de la primera se superponen y aplican durante la segunda.

Si se producen acontecimientos disruptivos, las administraciones aduaneras deben aplicar medidas que les permitan mantener en funcionamiento al menos una parte de sus principales operaciones, adaptándose a la situación de emergencia, con la opción de poder reanudar sus funciones una vez concluida la fase de respuesta, al tiempo que se adaptan a las nuevas condiciones. Para alcanzar este objetivo, deben establecer un plan preciso y determinar los pasos necesarios para volver a operar como de costumbre.

Durante la pandemia de la COVID-19, las administraciones aduaneras aplicaron varias medidas con el fin de garantizar el cumplimiento de sus misiones tradicionales de recaudación de derechos, facilitar el flujo transfronterizo legítimo de mercancías, proteger las sociedades y a las economías del tráfico ilícito de mercancías falsificadas y aplicar la ley en las fronteras. De igual manera, se les encargó garantizar la circulación fluida de los suministros esenciales y de socorro y, al mismo tiempo, proteger a su personal del alto riesgo de infección.

Las administraciones de aduanas, por tanto, se encuentran en una situación idónea para trabajar estrechamente con los interesados, los organismos gubernamentales y otras administraciones aduaneras con la finalidad de facilitar y gestionar las actividades de recuperación del comercio. La cooperación entre todas las partes interesadas permite una rápida recuperación de modo integral y coordinado en toda la cadena de suministro mundial¹⁴.

Cualquier plan de recuperación que establezcan las administraciones aduaneras debe apearse a las recomendaciones incluidas en esta parte de las Directrices.

1. Diseño del equipo de planificación de la recuperación

Como se explicó en la sección anterior sobre la fase de respuesta, las administraciones aduaneras deben contar con un grupo de trabajo a cargo de gestionar la crisis. Se recomienda aprovechar la experiencia adquirida por este equipo y encargarle que elabore el plan de acción de recuperación. A este equipo se le debe autorizar el establecimiento de una coordinación con las partes interesadas, con la finalidad de reunir la información necesaria para analizar el impacto de la emergencia y coordinar las actividades aduaneras con otros organismos gubernamentales, así como evitar la duplicación y la superposición de acciones.

¹⁴ <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/trade-recovery-guidelines.pdf?la=en>

2. Evaluación de la situación

A la hora de preparar un plan de acción de recuperación, se deben tener en cuenta y evaluarse con precisión varios elementos esenciales:

- El impacto de la pandemia o el desastre natural: esto permitirá tener un panorama claro de las principales funciones afectadas y ayudará a decidir con respecto a las acciones que deberán adoptarse para enfrentar el problema;
- El estado de las restricciones laborales: si algunas de las medidas se siguen aplicando, pueden afectar el plan de recuperación; En la situación de la COVID-19, el distanciamiento social y el trabajo a distancia pueden complicar la correcta aplicación del plan de acción de recuperación;
- La eficiencia de las medidas aplicadas durante la fase de respuesta; y
- La identificación de las tareas pendientes: debido a la situación de emergencia, algunas de las actividades y tareas, tales como, entre otras, las misiones de auditoría posterior al despacho, se pueden retrasar o aplazar. Estas tareas deben identificarse, priorizarse y gestionarse adecuadamente.

3. Evaluación de las medidas aplicadas durante la fase de respuesta

Durante la fase de respuesta, las administraciones aduaneras deben haber aplicado una serie de medidas con el fin de garantizar la continuidad de sus operaciones y proseguir con sus funciones esenciales. A la hora de elaborar un plan de acción de recuperación, debe evaluarse la eficacia de estas medidas con la finalidad de seleccionar aquellas que habrán de mantenerse y seguir desarrollándose y aquellas que deben eliminarse gradualmente.

Las medidas que han resultado eficaces para mejorar los procedimientos aduaneros no sólo deben conservarse sino también mantenerse mediante las siguientes acciones:

- Adaptación del marco legislativo e institucional nacional: algunas medidas de facilitación aplicadas en respuesta a un acontecimiento perturbador podrían no ser compatibles con el ordenamiento jurídico nacional. Como una cuestión prioritaria, sería necesario adoptar los textos jurídicos que respalden estas medidas durante la fase de recuperación.
- Regulación de los beneficios de la facilitación del comercio y las medidas de socorro (como las prórrogas para el pago de impuestos, tasas y multas) con un calendario claro y la definición de los beneficiarios previstos. Por ejemplo, algunas medidas sólo podrían aplicarse a las PYME y no a ninguna otra categoría durante un período específico.

Otras medidas aplicadas durante la fase de respuesta que hayan resultado engorrosas, ineficaces para la facilitación del comercio, o que hayan generado riesgos de cumplimiento normativo, deben eliminarse gradualmente y se debe dar aviso a los usuarios al respecto.

4. Fortalecer y mantener las soluciones de TI

La tecnología de la información se consideraba una herramienta de apoyo. Esto ha cambiado en fechas recientes, y las TI se reconocen cada vez más como el motor de una transformación profunda y como una forma de mantener las ventajas competitivas¹⁵.

El departamento o unidad de TI desempeña un papel crucial en la mayoría de las administraciones aduaneras para el mantenimiento y desarrollo de sus operaciones, especialmente cuando se producen sucesos disruptivos.

Durante la pandemia de la COVID-19, las medidas en materia de seguridad y salud que se han aplicado para contener la propagación del virus han generado una serie de soluciones innovadoras basadas en las TI. Estas soluciones han sido implementadas para garantizar la continuidad de las operaciones aduaneras y proteger tanto al personal en sus lugares de trabajo como a los usuarios. En la mayoría de los casos, estas soluciones fortalecen y aceleran la transición hacia los procedimientos sin uso de papel y sin contacto físico con el público, así como un entorno digital.

Sin embargo, en caso de emergencias, estas soluciones de TI sólo pueden implementarse durante un período corto, lo cual impide que los expertos exploren plenamente su potencial. Por consiguiente, se recomiendan las siguientes medidas durante la fase de recuperación:

- Verificar el marco jurídico: cuando se informatiza un procedimiento aduanero, no es probable que no se tenga que modificar la parte más importante de la legislación existente. Sin embargo, la automatización puede tener el efecto de simplificar los procedimientos, lo que podría tener que reflejarse en las disposiciones legales.
- Aceptar las firmas digitales: a pesar de la existencia de sofisticados sistemas de intercambio de datos, el proceso de importación-exportación se suele seguir basando, al menos parcialmente, en el uso de documentos en papel, dados los requisitos legales y operativos de las autoridades aduaneras nacionales. En algunos sistemas informáticos aduaneros existentes, los requisitos de firma requieren la presentación ante la aduana de declaraciones impresas en papel, además de los datos que se transmiten de manera electrónica, impidiendo así la transición hacia un entorno sin papel. Si se quieren hacer realidad todos los beneficios de la automatización de las aduanas, tales obstáculos legales deben eliminarse.
- Cumplir las leyes de privacidad y protección de datos: las soluciones de TI implementadas deben cumplir las leyes de privacidad y protección de datos, especialmente si implican la retención y el intercambio de información de carácter personal. Se deben aplicar medidas adicionales para proteger los datos personales y la privacidad.

¹⁵ Para obtener más información, consulte las directrices relativas a las TIC de la OMA:
<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/ict-guidelines/ict-guidelines.pdf?db=web>

5. Apoyar los recursos humanos

Tras un desastre natural o durante una pandemia como la COVID-19, la salud física y mental del personal de aduanas pueden verse considerablemente afectadas. Las administraciones aduaneras deben supervisar periódicamente la salud, la seguridad y la disponibilidad de su personal para garantizar que puedan satisfacer los requisitos del plan de recuperación, sin dejar de seguir aplicando los protocolos de salud y seguridad.

Las administraciones aduaneras deben también impartir formación a su personal sobre los métodos operativos y las soluciones de TI que se adopten y apliquen. Una vez que se haya superado la emergencia, convendría impartir formación al personal de aduanas que no haya participado en la gestión de la fase de respuesta, con el fin de familiarizarlos con las soluciones de TI recién implantadas y con los nuevos procedimientos.

6. Actividades de aplicación normativa

En caso de desastres naturales o epidemias, las administraciones aduaneras deben aplicar medidas de facilitación para agilizar el movimiento transfronterizo de los bienes esenciales y de socorro, para mitigar los efectos del acontecimiento disruptivo en las sociedades y las economías. Las medidas de facilitación deben incluir:

- Aceptación de copias electrónicas de los documentos, incluido el certificado de origen;
- Verificación del índice de selectividad de los controles para reducir la inspección física de las mercancías; y
- Suspensión de la verificación y de las actividades de auditoría posterior al despacho, etc.

Para evitar el abuso por ciertos comerciantes de algunas de estas medidas de facilitación durante la fase de respuesta, las actividades de aplicación normativa deben reanudarse tan pronto como sea posible, teniendo en cuenta las medidas de seguridad correspondientes. Las actividades de aplicación normativa deben ser selectivas y basarse en criterios de gestión de riesgos.

7. Comunicación permanente

La imperiosa necesidad de contar con una estrategia de comunicación previamente establecida se ha abordado en la parte B de estas Directrices, que trata de la fase de respuesta. Durante la fase de respuesta, es fundamental informar a los interesados acerca de las medidas adoptadas para responder al acontecimiento disruptivo, por ejemplo en lo que respecta a los puertos de entrada de los bienes de socorro y las medidas de facilitación para agilizar su despacho y circulación.

Durante la fase de recuperación, las administraciones aduaneras deben mantener informados a los interesados acerca de:

- Las medidas que se aplicarán y su duración;
- Las medidas que se eliminarán gradualmente y su duración;

- La reanudación de algunas actividades, etc.

Es necesario que las administraciones de aduanas trabajen estrechamente con otros organismos gubernamentales para poner en ejecución el plan nacional de recuperación del gobierno. Con este fin, se recomienda designar los puntos de contacto con miras a garantizar la eficacia de la comunicación y la coordinación.

8. Mayor cooperación entre la Aduana y las empresas

Las administraciones aduaneras deben consultar y coordinar con el sector privado en el marco de las prioridades para la acción que establecen los gobiernos, la preparación de las economías nacionales para la recuperación del sector privado y la planificación para restablecer la estabilidad financiera y volver a la prosperidad. Las decisiones deben reflejar las contribuciones del sector privado y el apoyo que éste presta, para evitar la adopción de soluciones, acciones y prioridades que tengan consecuencias no deseadas y/o que no produzcan los resultados esperados debido a una falta de claridad de los marcos operativos.

Las asociaciones eficaces Aduanas-Empresas son un elemento crucial de la respuesta a los desastres y de la gestión de la fase de recuperación. Permiten a ambas partes entenderse recíprocamente y generar resultados mutuamente beneficiosos.

Las administraciones aduaneras deben fortalecer la comunicación con el sector privado y entender sus dificultades, especialmente las relacionadas con los aranceles aduaneros y el pago de derechos, y ofrecerles los mejores mecanismos posibles para hacer frente a los desafíos de la fase de recuperación.

Asimismo, es crucial destacar las contribuciones positivas de los OEA para ayudar a los países a gestionar mejor la recuperación del comercio.

9. Examen de los planes de continuidad de los negocios y los procedimientos operativos estándar

Durante la fase de recuperación, deben realizarse esfuerzos para identificar las posibles «lecciones» aprendidas para mejorar los procesos de gestión de desastres en el futuro. Si bien estas lecciones pueden identificarse mediante exámenes formales, deben también obtenerse a través de conversaciones informales con el personal y con los voluntarios que trabajan en la lucha contra la emergencia. Se debe hacer referencia a las lecciones aprendidas para el mejoramiento de los planes de continuidad de los negocios y los procedimientos operativos estándar. Antes de aplicar actualizaciones de los procedimientos, estos deben ponerse a prueba. Los programas de formación del personal y los simulacros son una forma adecuada de garantizar la eficacia de los planes de continuidad de los negocios y de los procedimientos operativos estándar.

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para las administraciones aduaneras estar preparadas ante cualquier acontecimiento disruptivo mediante el desarrollo de planes de continuidad de los negocios y la actualización periódica de éstos.

Directrices para una mejor gestión de la fase de recuperación

- ✓ Designar al equipo de planificación de la recuperación con responsabilidades de coordinar las medidas de recuperación con otras partes interesadas y otros organismos gubernamentales;
- ✓ Evaluar el efecto causado por el acontecimiento disruptivo en las principales funciones del personal aduanero, así como el efecto de las medidas que se tomaron durante la fase de respuesta;
- ✓ Mantener las soluciones de TI que se aplicaron durante la fase de respuesta, previo examen de su impacto, además de capacitar al personal de aduanas y mejorar el marco jurídico propicio;
- ✓ Reanudar las actividades de aplicación normativa, lo antes posible, para evitar abusos al amparo de las medidas de facilitación.
- ✓ Mantener un alto nivel de cooperación con el sector privado para lograr que participe en el establecimiento de medidas de recuperación;
- ✓ Examinar los planes de continuidad de los negocios y los procedimientos operativos estándar, para que reflejen las lecciones aprendidas, y mantenerlos actualizados.

APÉNDICE I

Definiciones y conceptos clave¹⁶

1. Definiciones

1.1. Desastre

La UNDRR define desastre como una «*disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales*».

El efecto de un desastre puede ser inmediato y localizado, pero con frecuencia tiene gran extensión y puede prolongarse durante mucho tiempo. El efecto puede poner a prueba o superar la capacidad de una comunidad o una sociedad para afrontar la situación por sus propios medios y, a raíz de ello, puede necesitar asistencia de fuentes externas, sean las jurisdicciones vecinas o las de los

niveles nacional o internacional.

A veces se utilizan indistintamente los términos **emergencia** y desastre, por ejemplo en el contexto de las amenazas biológicas y tecnológicas o las emergencias sanitarias, que, sin embargo, también pueden guardar relación con sucesos peligrosos que no provocan una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad.

Los **daños por desastres** se producen durante un desastre e inmediatamente después. Se suelen cuantificar en unidades físicas (por ejemplo, metros cuadrados de viviendas, kilómetros de carreteras, etc.) y describen la destrucción total o parcial de bienes físicos, la disrupción de los servicios básicos y los daños producidos en los medios de vida en la zona afectada.

El **impacto del desastre** es «*el efecto total de un suceso peligroso o un desastre, incluidos los efectos negativos (por ejemplo, las pérdidas económicas) y los efectos positivos (por ejemplo, los beneficios económicos)*. Abarca los impactos económicos, humanos y ambientales, y puede incluir la muerte, las lesiones, las enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social».

1.2. El **riesgo de desastres** es «*la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad*».

El **riesgo residual** es el riesgo de desastre que se mantiene aun cuando se hayan puesto en pie medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres, y respecto del cual deben mantenerse las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación. La presencia de un

¹⁶ Para obtener más información, visite el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres: <https://www.undrr.org/terminology#D>

riesgo residual supone una necesidad constante de desarrollar y respaldar las capacidades efectivas de los servicios de emergencia, su preparación, respuesta y recuperación, junto con políticas socioeconómicas como medidas de protección social y mecanismos de transferencia del riesgo, como parte de un enfoque integral.

1.3. Mitigación: *«Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso».*

Aunque muchas veces es imposible prevenir por completo los efectos adversos de los peligros, en particular los peligros naturales, es posible reducir considerablemente su magnitud o gravedad mediante diversas estrategias y medidas. Entre las medidas de mitigación figuran las técnicas de ingeniería y

construcción que confieren resistencia ante las amenazas, o la mejora de las políticas ambientales y sociales y la concienciación de la población. Cabe señalar que en la política relativa al cambio climático «mitigación» se define de forma diferente, y se aplica a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático.

1.4. Prevención: *«Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos».*

El término prevención (de desastres) expresa el concepto y la

intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de los sucesos peligrosos.

Aunque es imposible eliminar ciertos riesgos de desastres, la

prevención pretende reducir la vulnerabilidad y la exposición en los contextos en los que, como resultado, el riesgo de desastres queda eliminado. Algunos ejemplos son los diques o terraplenes que eliminan el riesgo de inundaciones, los reglamentos sobre el uso de la tierra que no permiten los asentamientos en zonas de riesgo alto, los diseños de ingeniería sísmica que aseguran la supervivencia y la función de un edificio esencial en caso de terremoto y la inmunización contra enfermedades prevenibles mediante vacunación. También pueden adoptarse medidas de prevención durante o después de un suceso peligroso o un desastre con el fin de prevenir amenazas secundarias o sus consecuencias, por ejemplo medidas para evitar la contaminación del agua.

1.5. Resiliencia: *«Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos».*

2. Tipos de desastres y otros incidentes disruptivos¹⁷

Los desastres se clasifican por la mayor parte de las organizaciones de socorro en dos categorías: los desastres naturales y los desastres tecnológicos o provocados por el hombre.

2.1. Peligros naturales

Los peligros naturales son fenómenos físicos que se producen naturalmente causados por la rápida o lenta aparición de eventos que pueden ser:

- Geofísicos (terremotos, desprendimientos, tsunamis y actividad volcánica),
- Hidrológicos (avalanchas e inundaciones),
- Climatológicos (temperaturas extremas, sequías e incendios forestales),
- Meteorológicos (ciclones y tormentas/oleajes),
- (Biológicos (epidemias y plagas de insectos o animales).

Una epidemia es un aumento excepcional en el número de casos de una enfermedad infecciosa que ya existe en una determinada región o población. También puede referirse a la aparición de un número importante de casos de una enfermedad infecciosa en una región o población que suele estar libre de esa enfermedad. Por ejemplo, la malaria, el Ébola, la COVID-19.

Las epidemias pueden ser la consecuencia de otros tipos de desastres, como las tormentas tropicales, las inundaciones, los terremotos, las sequías, etc. Las epidemias pueden afectar también a los animales y causar desastres económicos locales.

Existe una serie de retos, tales como el cambio climático, la urbanización no planificada, el subdesarrollo y la pobreza, así como la amenaza de pandemias, que determinarán la forma que tomará la asistencia humanitaria en el futuro. Estos factores agravantes tendrán como resultado un aumento de la frecuencia, la complejidad y la gravedad de los desastres naturales.

2.2. Peligros tecnológicos o provocados por el hombre

Esta categoría abarca las emergencia y conflictos complejos, las hambrunas, las poblaciones desplazadas, los accidentes laborales y los accidentes de transporte. Estos son sucesos **causados por los seres humanos** y se producen en o cerca de los asentamientos humanos. Pueden incluir degradación ambiental, contaminación y accidentes.

3. Fases de la gestión de desastres¹⁸

La gestión de desastres es la organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre.

La gestión de desastres no puede evitar o eliminar por completo las amenazas; se centra en crear y aplicar planes de preparación y de otro tipo para reducir el impacto de los desastres y «reconstruir mejor».

¹⁷ <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/>

¹⁸ https://www.preventionweb.net/files/53347_capstone.pdf

3.1. Preparación:

Los conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.

Las actividades de preparación se llevan a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres y tienen por objeto aumentar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficiente todos los tipos de emergencias y lograr que la transición desde la respuesta hasta una recuperación sostenida sea ordenada.

La preparación se basa en un análisis bien fundado del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana, e incluye actividades como la planificación de contingencias, el almacenamiento de equipo y suministros, la concertación de arreglos de coordinación, evacuación e información pública, y la capacitación y los ejercicios prácticos conexos. Estos deben ser respaldados con recursos formales de carácter presupuestario, jurídico e institucional. El término relacionado «disponibilidad» describe la capacidad de responder rápida y adecuadamente cuando sea necesario.

Un **plan de preparación** establece con antelación disposiciones que permitan dar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas a posibles sucesos peligrosos concretos o situaciones de desastre emergentes que puedan suponer una amenaza para la sociedad o el medio ambiente.

3.2. Respuesta:

Medidas adoptadas justo antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

La respuesta a los desastres se centra sobre todo en las necesidades inmediatas y a corto plazo, lo que a veces se denomina socorro en casos de desastre. Una respuesta eficaz, eficiente y oportuna ha de basarse en medidas de preparación informadas por el riesgo de desastres, lo que incluye el desarrollo de las capacidades de respuesta de las personas, las comunidades, las organizaciones, los países y la comunidad internacional.

Los elementos institucionales de la respuesta a menudo comprenden la prestación de servicios y asistencia de emergencia por los sectores público y privado y los sectores comunitarios, así como la participación de la comunidad y de voluntarios. Los «servicios de emergencia» son un conjunto vital de organismos especializados con responsabilidades concretas en la atención y la protección de personas y bienes en situaciones de desastre y emergencia. Incluyen a las autoridades de protección civil y los servicios de policía y de bomberos, entre muchos otros.

La división entre la fase de respuesta y la posterior fase de recuperación no siempre es nítida. Algunas de las medidas de respuesta, como el suministro de vivienda temporal y el abastecimiento de agua, pueden prolongarse hasta bien entrada la etapa de recuperación.

3.3. Recuperación:

La recuperación significa el restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de «reconstruir mejor», con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro.

APÉNDICE II

Agentes clave

1. Los distintos niveles del gobierno¹⁹

El Gobierno y sus instituciones pertinentes a todos los niveles, ya sean locales, regionales o centrales, están en un lugar prominente del ciclo de gestión de desastres. Esencialmente, el mecanismo de administración de crisis depende de los recursos y los objetivos de los organismos del gobierno y estatales, así como de las organizaciones locales.

En consecuencia, el gobierno debe asignar un presupuesto anual con fines de gestión de desastres. El órgano legislativo nacional puede también participar en este procedimiento.

2. Papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG)²⁰

Las organizaciones no gubernamentales realizan una contribución considerable a muchos países, particularmente en el área de gestión de desastres. Son muy eficaces en la fase de respuesta al desastre y contribuyen activamente a apoyar y proteger a las comunidades afectadas. Además, en la fase posterior a la catástrofe, su contribución puede consistir en ofrecer nuevos créditos pequeños o en reprogramar los acuerdos de pago para favorecer la recuperación.

3. Papel de los donantes en la gestión de desastres²¹

Los donantes son asociados fundamentales en la gestión de desastres, tanto a escala nacional como internacional. Los donantes ayudan a las comunidades afectadas y vulnerables y ofrecen ayuda de alivio, así como para la mitigación de los peligros derivados de los desastres graves, fomentando así una rápida recuperación. En el curso de los años, los donantes internacionales y locales han desempeñado un papel importante en la prevención de los desastres, así como en la mitigación, la respuesta y la recuperación.

4. El sector privado²²

El sector privado desempeña un papel crucial en las distintas fases de la gestión de desastres. Se le considera una «parte interesada latente» debido a su bajo nivel de comunicación con la autoridad responsable de la gestión de los desastres, por lo que su capacidad no se explota plenamente. En algunos casos, el sector privado puede participar en el trabajo de las autoridades nacionales encargadas de la gestión de los desastres contribuyendo eficazmente y apoyando los esfuerzos desplegados por el Gobierno a todos los niveles.

19 R. Shaw, Community based disaster risk reduction. Emerald Group Publishing (2012).

20 F.G. Renaud, K. Sudmeier-Rieux, M. Estrella, the Role of Ecosystems in Disaster Risk Reduction. United Nations University Press (2013).

21 P.C. Athukorala, Indian Ocean tsunami: Disaster, generosity and recovery. Asian Economic Journal, 26(3), 211-231 (2012).

22 N.E. Busch, A.D. Givens, Achieving Resilience in Disaster Management: The Role of Public-Private Partnerships. Journal of Strategic Security, 6(2), 1 (2013)

5. La cooperación regional²³

Debido a su naturaleza y a los efectos devastadores de los desastres naturales, los países vecinos pueden verse afectados de manera directa o indirecta. Por esta razón, siempre se recomienda reforzar la cooperación regional entre los países vecinos para ayudarse mutuamente en la prevención y mitigación de los peligros naturales.

²³ S. A. Andrew, C.V. Hawkins, Regional cooperation and multilateral agreements in the provision of public safety. *The American Review of Public Administration*, 43(4), 460-475 (2013)

ANEXO I

(Instrumentos y herramientas de la OMA) ANEXO ESPECÍFICO «J» DEL CONVENIO DE KYOTO REVISADO

CAPÍTULO 5

ENVÍOS DE SOCORRO

Definición

A los efectos del este capítulo:

E1./ F1.

«envíos de socorro» significa:

- mercancías, entre ellas vehículos u otros medios de transporte, alimentos, medicamentos, vestimenta, mantas, carpas, casas prefabricadas, material de purificación o de almacenamiento de agua u otras mercancías de primera necesidad, enviadas para ayudar a las víctimas de catástrofes; y
- todo equipamiento, vehículos y otros medios de transporte, animales especialmente entrenados para fines específicos, provisiones, víveres, efectos personales y otras mercancías para el personal de socorro en situaciones de desastre a fin que puedan llevar a cabo sus tareas y para apoyarlos mientras vivan y trabajen en el territorio de la catástrofe en el transcurso de su misión.

Principios

1. Norma

El despacho de los envíos de socorro se regirá por las disposiciones del presente Capítulo y, en la medida en que sean aplicables, por las disposiciones del Anexo General.

2. Norma

El despacho de los envíos de socorro a los efectos de exportación, tránsito, admisión temporal e importación deberá ser efectuado como asunto prioritario.

Ámbito de aplicación

3. Norma

En el caso de los envíos de socorro, la Aduana establecerá disposiciones respecto a:

- la presentación de una declaración de mercancías simplificada, provisoria o incompleta, a condición de que la declaración sea completada dentro de un plazo determinado;
- la presentación y el registro o la verificación de la declaración de mercancías y de los documentos justificativos antes de la llegada de las mercancías, y de su levante luego de haber arribado;
- el despacho fuera de las horas de atención al público o fuera de las oficinas aduaneras, exento de toda carga aduanera al respecto; y
- el reconocimiento de las mercancías y/o el retiro de muestras, únicamente en casos excepcionales.

4. Práctica recomendada

Se deberían despachar los envíos de socorro, cualquiera sea el país de origen, de procedencia o de destino de las mercancías.

5. Práctica recomendada

Tratándose de envíos de socorro, se debería renunciar a la aplicación de toda prohibición o restricción de carácter económico sobre la exportación, y a la percepción de los derechos y los impuestos a la exportación que serían normalmente exigibles.

6. Práctica recomendada

Los envíos de socorro que constituyan una donación hecha por un organismo autorizado a fin de ser utilizados o distribuidos gratuitamente por organismos de este tipo o bajo su control, deberían ser admitidos con exoneración de los derechos y los impuestos a la importación y libres de toda prohibición o restricción de carácter económico a la importación.

ANEXO B.9 **ANEXO RELATIVO A LAS MERCANCÍAS IMPORTADAS CON FINES HUMANITARIOS**

CAPÍTULO I **Definiciones**

Artículo 1

Para la aplicación del presente Anexo, se entenderá:

- a) por «mercancías importadas con fines humanitarios»: el material médico-quirúrgico y de laboratorio y los envíos de socorro;
- b) por «envíos de socorro»: todas las mercancías, como vehículos y otros medios de transporte, mantas, tiendas, casas prefabricadas y otras mercancías de primera necesidad expedidas para ayudar a las víctimas de catástrofes naturales o siniestros análogos.

CAPÍTULO II **Ámbito de aplicación**

Artículo 2

Se beneficiarán de la importación temporal con arreglo al

artículo 2 del presente Convenio, las mercancías importadas con fines humanitarios.

CAPÍTULO III **Disposiciones varias**

Artículo 3

Para poder beneficiarse de las facilidades concedidas en el presente Anexo:

- a) las mercancías importadas con fines humanitarios deberán pertenecer a una persona establecida fuera del territorio de admisión temporal y ser enviadas a título de préstamo gratuito;
- b) el material médico-quirúrgico y de laboratorio deberá destinarse a hospitales u otros centros sanitarios que, por encontrarse en circunstancias excepcionales, tengan necesidad urgente del mismo, siempre que en el territorio de admisión temporal no se disponga de dicho material en cantidad suficiente;
- c) los envíos de socorro deberán destinarse a personas autorizadas por las autoridades competentes del territorio de admisión temporal.

Artículo 4

1. Para el material médico-quirúrgico y de laboratorio pueden aceptarse, en la medida de lo posible, un inventario de las mercancías y un compromiso escrito de reexportación en lugar de un documento aduanero y una garantía.



2. La admisión temporal de envíos de socorro se concederá sin que se exija documento aduanero y sin depósito de garantía. No obstante, las autoridades aduaneras podrán exigir la presentación de un inventario de dichas mercancías y de un compromiso escrito de reexportación.

Artículo 5

1. El plazo de reexportación del material médico-quirúrgico y de laboratorio se determinará teniendo en cuenta las necesidades.

2. El plazo de reexportación de los envíos de emergencia será de al menos doce meses a partir de la fecha de admisión temporal.

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA
SOBRE EL PAPEL DE LAS ADUANAS EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO EN CASOS
DE DESASTRES**

(Junio de 2011)

EL CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA

Considerando:

- a) el aumento del número de desastres naturales que afectan a poblaciones y que hacen necesaria la ayuda humanitaria internacional de emergencia, y la necesidad de afianzar el papel de la aduana en la gestión de las operaciones humanitarias;
- b) la Decisión del Consejo adoptada en junio de 2010 de elaborar una estrategia de la OMA con el fin de reforzar el papel de la aduana en las operaciones de socorro en casos de desastres naturales, la cual incluiría un conjunto de recomendaciones concretas tendentes a permitir a la aduana determinar las medidas que deban adoptarse en situaciones urgentes de esta naturaleza;

Deseando:

- a) facilitar la entrada, la salida y el tránsito del personal de socorro y sus efectos personales necesarios para ayudar rápidamente a las víctimas;
- b) acelerar el despacho de aduana y el levante de los envíos de socorro en las fronteras a fin de que la ayuda llegue a su debido tiempo a las víctimas en estado de necesidad;

Destacando la necesidad de que las administraciones de aduanas se preparen antes del acaecimiento de una catástrofe con el fin de poder reaccionar eficazmente ante las situaciones de emergencia;

Reconociendo:

- a) que la facilitación aduanera en el marco del socorro humanitario de emergencia debería tener en cuenta los principios de gestión de los riesgos y puede operarse sin afectar a las normas que regulan normalmente el control aduanero;
- b) la importancia de reforzar la asociación con las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado que cumplen un papel esencial en la gestión de las crisis humanitarias, así como de poner a su disposición toda la información necesaria referida a las reglamentaciones y procedimientos aplicables a los envíos de socorro;
- c) la necesidad de reforzar las capacidades de los Miembros en este ámbito, y de involucrar a los socios de la OMA en las actividades de refuerzo de las capacidades que se deben realizar con el fin de crear las sinergias adecuadas;
- d) la importancia de disponer de una autoridad nacional a cargo de la gestión de los desastres naturales, con el fin de garantizar una coordinación adecuada con todos los organismos competentes, incluida la aduana;
- e) la importancia de garantizar la libre circulación de la información en tiempos de crisis;

RESUELVE:

Invitar a los miembros a:

- 1) aplicar las medidas contenidas en el Capítulo 5 del Anexo específico J del Convenio de Kyoto revisado (CKR) relativo a los envíos de socorro y firmar, si fuere necesario, el modelo de Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la facilitación aduanera;
- 2) prever, a efectos de una preparación adecuada, el conjunto de los regímenes y procedimientos aduaneros específicamente aplicables a los envíos de socorro, e integrarlos en su legislación y/o reglamentación nacional, así como, dentro de lo posible, en el plan nacional de emergencias. Estos procedimientos, incluyendo la lista de los puntos de entrada y salida operacionales en las fronteras, deberían ponerse a disposición del público, utilizando herramientas como los sitios web nacionales de los miembros y/o el Directorio que administra la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas;
- 3) realizar (1) diagnósticos sobre los procedimientos establecidos para el tratamiento aduanero del socorro humanitario de emergencia y su capacidad de aplicación cuando se producen los desastres naturales; y 2) ejercicios de simulación con el fin de probar su nivel de preparación y su capacidad para administrar estas situaciones de emergencia, así como la posibilidad de comprobar la calidad de los planes nacionales de emergencia;
- 4) elaborar y aplicar un plan de formación para que su personal aduanero sea calificado y apto para poder administrar estas situaciones de crisis;
- 5) administrar de manera eficaz, simplificada y coordinada las fronteras, incluido el intercambio de información con las otras autoridades nacionales involucradas en el tratamiento de los envíos de socorro, el personal de socorro y sus efectos personales, utilizando al mismo tiempo los sistemas de despacho de aduana existentes con el fin de permitir un tratamiento rápido, eficaz y centralizado de estos envíos;
- 6) examinar y poner al día, si fuere necesario, los acuerdos bilaterales de asistencia mutua administrativa entre administraciones aduaneras con el fin de administrar las situaciones de emergencia;
- 7) informar a la Secretaría de las medidas tomadas en este ámbito, en particular aquéllas relativas a los puntos 1) a 6) de la presente Resolución;

Dar las instrucciones a la Secretaría de:

- 8) elaborar un inventario de las herramientas e instrumentos existentes como el CKR, el Modelo de Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la facilitación aduanera y otros modelos de acuerdo desarrollados por los miembros en el plano nacional o también las Directrices IDRL, que se aplican a los trámites aduaneros vinculados al despacho de aduana de los envíos de socorro en la exportación, el tránsito o la importación;
- 9) organizar, en colaboración con la OCHA y la FICR, seminarios regionales con el fin de promover el recurso a estas herramientas e instrumentos existentes y recoger las reacciones de los miembros respecto de sus necesidades futuras;
- 10) estudiar en qué medida los principios esenciales del Marco de normas SAFE como la transmisión de información anticipada, el concepto de Operador Económico Autorizado, las directrices sobre la reanudación del comercio o el recurso a las tecnologías podrían resultar pertinentes con el fin de facilitar aún más el proceso de despacho de aduana de los envíos de

socorro. Este estudio se realizará en consulta con el Grupo de Trabajo SAFE, y si es preciso, con la colaboración de un grupo de voluntarios y sus resultados se presentarán al Comité Técnico Permanente (CTP) a principios de 2012;

11) consultar al Grupo Especial sobre las aduanas en red internacional (GNC) con el fin de ver en qué medida los intercambios de información previstos en el marco de la GNC podrían facilitar la entrada, la salida y el tránsito de los envíos de socorro, del personal de ayuda y los artículos en su posesión;

12) establecer una página web específica en la web pública de la OMA que debe contener todos los instrumentos pertinentes que existen en la materia, así como todos los enlaces útiles con las herramientas desarrolladas por los distintos socios implicados en la gestión de las operaciones de socorro en casos de desastres naturales. En ese marco, también se establecerá un foro que permita una comunicación eficaz y un intercambio de experiencias entre los miembros, así como un mecanismo que permita identificar fácilmente a las personas responsables en las administraciones aduaneras de la gestión de los procedimientos en casos de emergencia;

13) con el fin de proteger el patrimonio cultural del país afectado y dado el papel fundamental desempeñado por la aduana en la lucha contra la exportación no autorizada de bienes culturales, publicar y enviar mensajes de alerta a todas las administraciones de aduanas con el fin de reforzar su vigilancia en las fronteras respecto a los objetos culturales susceptibles de ser objeto de contrabando o de exportación ilegal;

14) proporcionar ayuda en materia de fortalecimiento de capacidades que permita a los miembros aplicar la presente Resolución, en particular por lo que se refiere a las medidas relativas a los apartados 1) a 6);

15) informar periódicamente al CTP sobre las medidas adoptadas acerca de los apartados 8) a 14) de esta Resolución; Además y sobre la base de la información proporcionada por los miembros en el apartado 7), se presentará un informe a la Comisión de Política General en junio de 2012. Luego se presentará un primer balance de la aplicación de la presente Resolución ante la Comisión Política en junio de 2013;

Encarga al CTP:

16) supervisar la aplicación de la presente resolución posterior a los períodos de sesiones del Consejo, de junio de 2011.

ANEXO II

(presentado como ejemplo)

PROYECTO DE GUÍA OPERATIVA PARA LA RECEPCIÓN DE AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. MISIÓN DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS**
- III. OBJETIVO DE LA GUÍA**
- IV. DESENCADENANTE PARA ACTIVAR LA GUÍA OPERATIVA**
- V. PUNTOS DE ENTRADA**
- VI. MEDIDAS DE FACILITACIÓN ADUANERA**
 - VI – a – ARTÍCULOS DE SOCORRO**
 - VI – b – EXENCIÓN DE DERECHOS E IMPUESTOS DE ADUANA**
 - VI – c – DECLARACIÓN DE ADUANAS**
 - . DECLARACIÓN DE ADUANAS ELECTRÓNICA**
 - . DECLARACIÓN DE ADUANAS MANUAL**
 - VI – d – INSPECCIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE SOCORRO**
 - VI – e – PERROS DE BÚSQUEDA Y RESCATE**
 - VI – f - MEDICAMENTOS**
 - VI – g – EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES**
 - VI – h - VEHÍCULOS**
- VII. ONE-STOP-SHOP / VENTANILLA ÚNICA**
- VIII. TRÁNSITO DE LA AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL**
- IX. ADMISIÓN TEMPORAL**
- X. PROCEDIMIENTOS DE REEXPORTACIÓN**
- XI. ARTÍCULOS PROHIBIDOS**
- XII. ENVÍOS DE SOCORRO NO RECLAMADOS**
- XIII. REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES DE OPERACIÓN PARA LA IMPORTACIÓN DE ENVÍOS DE SOCORRO DE EMERGENCIA**
- XIV. GLOSARIO**

XV. TEXTOS DE REFERENCIA

XVI. CONTACTOS

XVII. ANEXOS

I. INTRODUCCIÓN

II. MISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE ADUANAS

¿Cuál es la misión, la visión, los valores clave, etc. de la administración de aduanas?

+

Página URL

+

Información sobre el personal en el aeropuerto y otros puntos de entrada de aduanas

III. OBJETIVOS DE LA GUÍA OPERATIVA

PROYECTO – se adaptará en caso necesario

Los objetivos de esta guía operativa para la recepción de envíos humanitarios internacionales son:

- Proporcionar información sobre las medidas de facilitación aduanera para la importación de envíos de socorro de emergencia a todos los funcionarios de aduanas de (la administración de aduanas);
- Aplicar medidas de facilitación aduaneras para la importación y/o el tránsito de envíos de socorro de emergencia internacionales y facilitar el proceso;

- Proporcionar una guía operativa para los agentes humanitarios que importan envíos de emergencia internacionales a (el país afectado) o hacen transitar bienes de socorro humanitario internacional por el país afectado.

IV. DESENCADENANTE PARA ACTIVAR LA GUÍA OPERATIVA

¿Qué organismo tiene a su cargo activar la presente guía operativa? ¿Qué desencadenante puede activarla?

El desencadenante para la activación de la presente guía operativa será...

Este desencadenante es aplicable a todos los puntos de entrada de aduana enumerados en el capítulo V.

V. PUNTOS DE ENTRADA

Los puntos de entrada para recibir envíos de emergencia internacionales se enumeran a continuación:

Aeropuertos

	24 h 7/7 ¿Aeropuerto internacional?	Contacto:
	Por confirmarse ¿Aeropuerto regional?	Contacto:

Puertos

	Puerto Internacional	Contacto
	Puerto regional	Contacto

VI. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS DE FACILITACIÓN ADUANERAS

En este capítulo se presenta una lista de facilitación aduanera para la importación de envíos de socorro de emergencia internacionales.

¿Cuál es la ley que rige la asistencia internacional?

A – ARTÍCULOS DE SOCORRO DE EMERGENCIA

¿Hay una ley que defina los «artículos de socorro»?

¿Es la misma definición que la definición del Convenio de Kioto Revisado?

B – EXENCIÓN DE DERECHOS E IMPUESTOS DE ADUANA

¿El Gobierno permite el ingreso libre de derechos e impuestos de todos los envíos de socorro? ¿De los efectos personales del personal de socorro que presta la asistencia humanitaria?

¿Cómo obtener el ingreso libre de derechos e impuestos? ¿Cuál es el procedimiento?

C – DECLARACIÓN DE ADUANAS

¿Qué sistema automatizado se tiene establecido?

I. Declaración de aduanas

II. Declaración manual

En caso de avería eléctrica, ¿cómo pueden las organizaciones humanitarias preparar la declaración de aduanas?

¿Existe la posibilidad de levantar los envíos de socorro después de su llegada, previa presentación de un documento de entrada provisional o de un equivalente electrónico legalmente aceptable, quedando sujeto a completar los requisitos de la aduana y otros requisitos en un plazo definido?

III - Documentos que deben acompañar la declaración de aduanas

¿Cuál es la lista de los documentos exigidos?

D – INSPECCIÓN DE ENVÍOS HUMANITARIOS INTERNACIONALES

¿Cuáles son los procedimientos para examinar con rapidez el contenido de los envíos de socorro y los efectos personales del personal de socorro?

E – PERROS DE BÚSQUEDA Y RESCATE

El Ministerio de xxx tiene a su cargo la autorización para el ingreso en el país de los perros de búsqueda y rescate.

En virtud de la legislación nacional, xxxxx

Contactos	

F - MEDICAMENTOS

El Ministerio de xxx tiene a su cargo la autorización para la admisión temporal y la importación de medicamentos y equipos médicos en xxxx.

En virtud de la legislación nacional, los procedimientos son

Contactos	

G – EQUIPOS DE TELECOMUNICACIONES

El Ministerio de xxxx tiene a su cargo la admisión temporal de los equipos de telecomunicaciones
¿Qué organismo tiene a su cargo expedir permisos de ancho de banda?

Contactos	

H – VEHÍCULOS

El Ministerio de xxxx tiene a su cargo el régimen de admisión temporal de vehículos y NTA.

Contactos	

De acuerdo con la legislación nacional, los procedimientos son los siguientes:

VII. VENTANILLA ÚNICA - ONE-STOP-SHOP

a) Ventanilla única electrónica (One-stop-shop)

b) Ventanilla única en el aeropuerto

¿Qué organismo tiene a su cargo el establecimiento de una ventanilla única en el aeropuerto?

Se puede establecer una ventanilla única en los puntos de ingreso aduanero con el fin de consolidar y agilizar los requisitos legales relativos al ingreso de personal internacional, mercancías, equipos y medios de transporte.

La ventanilla única debe estar integrada por representantes de los ministerios y organismos pertinentes.

VIII. TRÁNSITO DE LA AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL

¿Cuáles son las disposiciones relativas al tránsito de la ayuda humanitaria internacional?

IX - ADMISIÓN TEMPORAL

X - PROCEDIMIENTOS DE REEXPORTACIÓN

XI – ARTÍCULOS PROHIBIDOS

- ¿Existe una lista de artículos prohibidos?
- ¿Puede incluirse como anexo a este documento?
- ¿Con qué frecuencia se actualiza?
- ¿Qué organismo tiene a su cargo la actualización?

XII – ENVÍOS DE SOCORRO NO RECLAMADOS

XIII - REVISIÓN DE LA GUÍA OPERATIVA PARA LA IMPORTACIÓN DE ENVÍOS DE SOCORRO DE EMERGENCIA INTERNACIONALES

La guía operativa para la importación de la ayuda humanitaria internacional se revisará una vez al año. La decisión estará a cargo de xxxxx, en colaboración con los demás ministerios que se señalan en el presente documento y/o que hayan participado en la ventanilla única.

XIV. GLOSARIO

XV. TEXTOS DE REFERENCIA

I. CONVENIOS INTERNACIONALES

A- Convenio de Kioto Revisado – Anexo específico J-5

B- Convenio relativo a la importación temporal («Convenio de Estambul») – Anexo B.9.

C- Convenio de Tampere

D- Resolución 46/182 (1991) de las Naciones Unidas

E - Recomendación para agilizar la expedición de envíos de socorro en casos de desastre (1970) del Consejo de Cooperación Aduanera

II. TEXTOS NACIONALES

III. ESTUDIOS INTERNACIONALES

XVI. CONTACTOS

PUNTOS DE CONTACTO	DATOS DE LOS CONTACTOS:

XVIII. ANEXOS

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3

ANEXO 4