

Conjunto de herramientas para la Gestión Coordinada de Fronteras durante desastres naturales y emergencias

Banco Interamericano de Desarrollo

Sector de Integración y
Comercio

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02668

Marzo 2023

Conjunto de herramientas para la Gestión Coordinada de Fronteras durante desastres naturales y emergencias

Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo 2023

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Conjunto de herramientas para la gestión coordinada de fronteras durante desastres naturales y emergencias / Banco Interamericano de Desarrollo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2668)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Natural disasters-Risk management-Latin America. 2. Natural disasters-Risk management-Caribbean Area. 3. Emergency management-Latin America. 4. Emergency management-Caribbean Area. 5. Humanitarian assistance-Latin America. 6. Humanitaria assistance-Caribbean Area. 7. Customs administration-Latin America. 8. Customs administration-Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-2668

Códigos JEL: F1, F10, F15, F18, H12, H84, O1, O19, O54, P45, Q27, Q54, R1.

Palabras clave: Desastre Natural, Emergencia, Aduana, Asistencia Humanitaria, Gestión Coordinada de Fronteras, Plan de Contingencia, Procedimientos Operativos Estandarizados, Frontera.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Conjunto de herramientas

para la Gestión Coordinada de Fronteras durante desastres naturales y emergencias





Conjunto de herramientas

**para la Gestión Coordinada
de Fronteras durante desastres
naturales y emergencias**

Índice

Prefacio	v
Los diez mensajes principales	vii
Acrónimos	ix
Definiciones.....	xiii
Agradecimientos.....	xv
Introducción.....	1
Objetivos	2
Público clave.....	3
Resultados finales esperados.....	3
Contenido.....	4
Enfoque.....	4
Preparar el terreno	5
Contexto	6
Funciones y responsabilidades de las partes interesadas	7
<i>El Estado afectado.....</i>	<i>7</i>
<i>Autoridades nacionales de gestión de desastres</i>	<i>7</i>
<i>El papel de la aduana</i>	<i>8</i>
<i>Trabajo coordinado entre las agencias fronterizas</i>	<i>9</i>
<i>Instituciones internacionales de respuesta humanitaria.....</i>	<i>12</i>
<i>Interacción con el sector privado</i>	<i>22</i>
Conjunto de herramientas	27
Autoevaluación.....	28
Autoevaluación del marco jurídico.....	29
Autoevaluación de los procedimientos operativos estandarizados	30
Autoevaluación de la digitalización	31

<i>Autoevaluación de la información y la transparencia</i>	31
<i>Autoevaluación del desarrollo de capacidades</i>	32
<i>Autoevaluación de las evaluaciones posoperativas: Lecciones aprendidas.....</i>	32
<i>Enfoque estratégico en seis pasos</i>	33
<i>Módulo A: Marco jurídico</i>	33
<i>Módulo B: Procedimientos operativos estandarizados</i>	47
<i>Módulo C: Digitalización</i>	53
<i>Módulo D: Información y transparencia</i>	55
<i>Módulo E: Desarrollo de capacidades</i>	58
<i>Módulo F: Evaluación posoperativa y lecciones aprendidas</i>	62
<i>Recomendaciones adicionales.....</i>	62
Anexo 1. Procedimientos operativos estandarizados	65

Prefacio

Mejorar vidas en la región, es la misión que el Banco Interamericano de Desarrollo persigue a través de cada una de sus iniciativas para que los países beneficiarios puedan afrontar de la mejor manera las distintas realidades en las que se ven inmersos. Alcanzar esta meta es posible mediante la creación de capacidades y el desarrollo de herramientas que permitan a América Latina y el Caribe (ALC) convertirse en una región más resiliente ante los eventos que impactan el bienestar socioeconómico de la población.

En el caso de ALC, las emergencias ocasionadas por eventos naturales que derivan en desastres y crisis sanitarias han colocado sobre la palestra la necesidad de que los países cuenten con planes de contingencia que les permita actuar de forma rápida y correcta para mitigar los embates de estos eventos. Por esta razón, desde el año 2020, el BID a través de la División de Comercio e Inversión del Sector de Integración y Comercio, mediante la iniciativa de Bienes Públicos Regionales, ha venido acompañando a la región para la elaboración del presente Conjunto de herramientas. Su objetivo es proveer a las administraciones de aduanas y a las entidades de control fronterizo con las herramientas necesarias para facilitar la entrada y salida de mercancías críticas durante situaciones de emergencias de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia.

La elaboración de este Conjunto de herramientas no hubiese sido posible sin la cooperación de las autoridades aduaneras de la región, particularmente de los países de Ecuador, Chile, Honduras y Bahamas, así como el apoyo de la Organización Mundial de Aduanas y de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, a los que agradecemos por la valiosa dedicación y esfuerzo brindado durante este período para alcanzar un producto tan valioso. Si bien la región debe continuar preparándose para afrontar cada vez mejor estos desafortunados eventos, con la elaboración de este Conjunto de herramientas se ha dado un paso importante para salvaguardar el bienestar de la ciudadanía y contribuir a que el desarrollo no se detenga.

Los diez mensajes principales

1. **(Preparación)** Es crucial tener un enfoque proactivo respecto de la preparación para emergencias ante desastres naturales o emergencias de salud pública a fin de apoyar los esfuerzos de socorro en casos de desastre.
2. **(Preparación)** Las disposiciones de los convenios internacionales se deberían incorporar a la legislación y las normas nacionales, y a los planes nacionales de emergencia.
3. **(Preparación)** Los planes de capacitación deben garantizar que los funcionarios de aduanas, así como los funcionarios de otras agencias fronterizas competentes en los distintos puntos de entrada, posean las cualificaciones y las capacidades necesarias para gestionar un gran flujo de ayuda.
4. **(Preparación)** Las lecciones aprendidas y las recomendaciones derivadas de emergencias anteriores, la capacitación y los ejercicios de simulación se deben implementar con eficacia.
5. **(Respuesta)** Los pasos fronterizos, los puertos y los aeropuertos son ejes críticos para los programas de respuesta a desastres a gran escala.
6. **(Respuesta)** Las acciones administrativas de los entes reguladores deben reducirse al mínimo y mantener un equilibrio entre la mitigación de los riesgos y la satisfacción de las necesidades urgentes de las personas afectadas por desastres.
7. **(Respuesta)** Las agencias fronterizas involucradas en la importación de ayuda humanitaria deben cambiar de un enfoque de «hacer las cosas de la manera habitual» a un enfoque de «priorización» para garantizar que los envíos humanitarios sean despachados lo más rápido posible, sin hacer concesiones en materia de control aduanero, el cual debe ajustarse a los estándares apropiados.
8. **(Respuesta)** Un *one-stop shop* (o ventanilla única) combinado con una gestión fronteriza coordinada debería facilitar y acelerar el despacho de los artículos de ayuda de emergencia.

9. **(Respuesta)** Se deben emitir mensajes estandarizados y en distintos idiomas sobre la lista de artículos de socorro necesarios en casos de desastre, con sus respectivos códigos asociados del Sistema Armonizado (SA)¹, así como listas de los puntos de entrada designados para atender a los envíos de ayuda priorizados, con el objeto de respaldar la priorización de los procesos aduaneros.
10. **(Respuesta)** Es necesario emitir regularmente y de manera coordinada entre todas las agencias fronterizas mensajes estandarizados en distintos idiomas y comunicaciones claras sobre: el estado de la emergencia, los procedimientos establecidos, los servicios prestados en los puntos de entrada y sus horarios de atención, los envíos de ayuda que se priorizarán, los procedimientos establecidos para el comercio regular así como los próximos pasos. Siempre que sea necesario, estos mensajes deben coordinarse conjuntamente, en particular para los puntos de entrada en fronteras terrestres entre países vecinos.

¹ Conforme con las listas publicadas por la Organización Mundial de Aduanas.

Acrónimos

ACNUDH	(Oficina del) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	(Oficina del) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFC	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPR	Bienes Públicos Regionales
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBi	Iniciativa Connecting Business
CDEMA	Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CKR	Convenio de Kioto Revisado
CLRAH	Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria
EHP	Equipo Humanitario de País
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GHD	Iniciativa Good Humanitarian Donorship

HSP	Asociación de Normas Humanitarias
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICVA	Consejo Internacional de Agencias Voluntarias
INSARAG	Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate
NDMA	Agencia Nacional de Gestión de Desastres
OEA	Operador Económico Autorizado
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSOCC	Centro de Coordinación de Operaciones en el Sitio
POE	Procedimientos operativos estandarizados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDLAC	Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe
SA	Sistema Armonizado de clasificación de mercancías de la OMA
SCHR	Comité Directivo de Respuesta Humanitaria
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UIP	Unión Interparlamentaria
UN ERC	Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas
UN OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
UN RC	Coordinador Residente de las Naciones Unidas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCT	Equipo de País de las Naciones Unidas

UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNHRD	Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAR	Búsqueda y Rescate Urbano

Definiciones

Población afectada	Personas que se ven afectadas, ya sea directa o indirectamente, por un evento peligroso. Las personas directamente afectadas son aquellas que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; que fueron evacuadas, desplazadas, reubicadas o han sufrido daños directos que afectan sus medios de vida, activos económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Las personas indirectamente afectadas son aquellas que han sufrido consecuencias, distintas o además de los efectos directos, a lo largo del tiempo, debido a la alteración o cambios en la economía, la infraestructura crítica, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, o consecuencias sociales, de salud y psicológicas.
Operador Económico Autorizado	Un OEA es una parte involucrada en el movimiento internacional de mercancías. Las aduanas otorgan los certificados OEA a aquellas empresas que cumplen con los estándares establecidos en el Marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas, con especial importancia a los componentes de seguridad. Los OEA pueden incluir fabricantes, importadores, exportadores, corredores, transportistas, consolidadores, intermediarios, puertos marítimos, aeropuertos, operadores de terminales, operadores integrados, almacenes, distribuidores y agentes expedidores.
Gestión Coordinada de Fronteras	El término Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) se refiere a un enfoque de cooperación de las agencias de control fronterizo (tanto a nivel nacional como internacional) en el contexto de la búsqueda de mayores eficiencias en la gestión de los flujos comerciales. El término destaca el principio general de coordinación de políticas y programas entre agencias reguladoras transfronterizas en lugar de favorecer una solución única. La GCF podría ser considerada la base para el establecimiento de una solución de ventanilla única. Una parte esencial de la GCF es el diálogo entre la aduana y otras agencias en la frontera, así como entre la aduana y la comunidad empresarial. (Fuente: Glosario de términos aduaneros internacionales de la OMA)
Desastre	Pérdidas y daños humanos, materiales, económicos y ambientales resultantes de una seria alteración del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala, debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad existente.

Coordinador del Socorro de Emergencia	El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas también lleva el título de Coordinador del Socorro de Emergencia. En esta función, coordina la respuesta internacional a las emergencias y desastres humanitarios.
Grupo de trabajo IMPACCT	«Importation and Customs Clearance Together!» es un grupo de trabajo interinstitucional para abordar los desafíos para importar artículos de ayuda de emergencia durante la respuesta a emergencias.
Preparación	El conocimiento y las capacidades que desarrollan los Gobiernos, las organizaciones profesionales de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para anticipar, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de peligros probables, inminentes o actuales u otras situaciones de emergencia, incluidos los conflictos y la violencia generalizada, que justifican la respuesta humanitaria.
Emergencia de Salud Pública	La definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de una emergencia de salud pública es: «una ocurrencia o amenaza inminente de una enfermedad o condición de salud, causada por bioterrorismo, epidemia o pandemia, o (un) agente o toxina biológica novedosa infecciosa y altamente mortal, que presenta un riesgo sustancial para un número significativo de [muertes] o incidentes humanos o discapacidad permanente o de larga duración». (Fuente: Reglamento Sanitario Internacional (2005 - Tercera edición): 9789241580496-eng.pdf)
Punto fronterizo de una sola parada	En el concepto de punto fronterizo de una sola parada, el tráfico que cruza la frontera solo necesita detenerse en un punto fronterizo. En el punto fronterizo de una sola parada, los funcionarios de los países vecinos trabajan juntos en las mismas instalaciones en la frontera. (Fuente: UN/CEFACT, Technical Note: Terminology for Single Window and other ePlatforms, Versión 1 (ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10) - WP-TechNoteSWTerminology_Eng.pdf (unece.org))
One-stop shop	Un <i>one-stop shop</i> es un lugar físico donde varias agencias tienen oficinas de representación. Un operador económico puede realizar todos sus trámites (en papel o en formato electrónico) dentro del mismo lugar físico. En este contexto, el <i>one-stop shop</i> no se refiere a la solución técnica que permite procesar toda la información relativa a una transacción; se refiere al lugar físico donde se pueden realizar múltiples procedimientos, lo que permite a los comerciantes evitar viajes que requieren mucho tiempo de una oficina a otra. (Fuente: WP-TechNoteSWTerminology_Eng.pdf (unece.org))
Ventanilla única	El concepto de la ventanilla única se refiere a un servicio que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados con un punto de entrada único para cumplir con todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Si la información es electrónica, los elementos de datos individuales solo deben enviarse una vez. (Fuente: UN/CEFACT - Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única - No. 33) UNECE - Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window (versión en inglés).pdf (iadb.org)



Agradecimientos

Documento desarrollado para el Sector de Integración y Comercio (INT) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la iniciativa de Bienes Públicos Regionales por Virginie Bohl, experta internacional en la elaboración y aplicación de estrategias para optimizar el movimiento transfronterizo de ayuda humanitaria, con la asistencia técnica de Juan José Bravo y bajo la coordinación de Sandra Corcuera Santamaria. Se agradece la colaboración en el proceso de revisión y los comentarios recibidos de Jaime Granados, Mauricio Moreira, Erick Méndez Mejía, Juan Carlos Bustos, Andrés Cavelier, Gerardo Funes, así como de funcionarios de aduanas de la región de América Latina y Caribe, y de OCHA y la OMA, como socios estratégicos del proyecto.

María Lidia Viquez Mora y Álvaro José Castillo apoyaron al equipo en la fase de producción del documento. La publicación fue diseñada por Word Express y traducida al inglés por Sofie Van Renterghem. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



INTRODUCCIÓN

Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda región más propensa a desastres en el mundo. Entre los años 2000 y 2019, 152 millones de personas se vieron afectadas por 1205 desastres. Los huracanes, las inundaciones, los deslizamientos de tierra, los terremotos y los incendios forestales provocan la destrucción de infraestructura crítica, recursos naturales y propiedades comerciales e industriales privadas. Las pandemias, como la del COVID-19, y otras emergencias sanitarias también tienen un impacto profundo en la vida humana.

Todos estos eventos pueden provocar interrupciones graves en el comercio y en las cadenas de suministro, que afectan la economía y limitan la capacidad de las empresas para vender, comprar, importar o exportar productos, insumos y materias primas.

Si bien las pandemias son impredecibles y los desastres naturales no se pueden prevenir, los Gobiernos pueden estar mejor preparados para mitigar su impacto. Las aduanas y otras agencias fronterizas desempeñan un papel primordial durante una emergencia, ya que son responsables del despacho de equipos y suministros médicos y de mercancías críticas, tanto comprados como donados, así como de suministros importantes para continuar o reanudar el comercio legítimo y contribuir a la reactivación económica en su conjunto.

Es clave para todos los países que la entrada y la salida de mercancías y personas se administren de manera eficiente y eficaz. Es un asunto de vital importancia para el desarrollo económico y social, pero, además, para la seguridad nacional. En situaciones de crisis sanitaria y emergencia nacional, la capacidad de controlar y agilizar la entrada y la salida de mercancías y personas se convierte en una cuestión crítica.

En muchos casos, el marco jurídico no incluye disposiciones pertinentes o está desactualizado. La falta de Procedimientos operativos estandarizados (POE) bajo el paraguas de un marco de gestión fronteriza coordinada es un impedimento para responder de manera rápida y eficiente. La falta de protocolos de comunicación genera confusión entre la población en general y los operadores económicos en particular, por ejemplo, en lo que respecta a las entregas de ayuda humanitaria, la normalización de los flujos de carga y pasajeros, los puntos de entrada o salida afectados, o la restauración de la energía en los puestos fronterizos. Por último, las debilidades y vulnerabilidades de la infraestructura y los equipos de control en los puntos de entrada y salida también afectan la respuesta ante emergencias.

Objetivos

A través de la iniciativa Bienes Públicos Regionales (BPR) RGT3765 «Creación de un conjunto de herramientas para la elaboración de planes de contingencia para el manejo de emergencias sanitarias y desastres naturales en organismos aduaneros e instituciones presentes en puestos fronterizos», el Banco Interamericano de Desarrollo promueve un cuerpo de conocimientos y experiencia regional, en el marco del cual se ha desarrollado un *Conjunto de herramientas regional* para los organismos aduaneros y de control fronterizo destinado a *atender a emergencias, asegurando niveles armonizados y uniformidad*

regional de los procesos y los protocolos adoptados tanto por los países beneficiarios como por aquellos que son observadores.

Los objetivos de este Conjunto de herramientas son los siguientes:

- Ayudar a las administraciones de aduanas y a las agencias fronterizas a elaborar y mejorar planes de contingencia basados en convenios e instrumentos, políticas y prácticas internacionales pertinentes.
- Mejorar la preparación de las agencias fronterizas para procesar la entrada de mercancías de ayuda en los puntos de entrada después de un desastre.
- Contribuir a la armonización de los procesos y los protocolos de gestión de fronteras en los países de América Latina y el Caribe.

Este Conjunto de herramientas no tiene en cuenta específicamente las crisis complejas, prolongadas o de evolución lenta.

Público clave

Este Conjunto de herramientas se ha diseñado para apoyar directamente el trabajo de las administraciones de aduanas y las agencias fronterizas en el desempeño de sus funciones durante la respuesta a un desastre natural o un brote de enfermedad o cualquier otra emergencia que pueda interrumpir los flujos regulares de comercio y personas a través de los puntos de entrada.

También es un documento de referencia para los integrantes de la comunidad humanitaria y el sector privado que trabajan con el país afectado y, en especial, con las administraciones aduaneras para el despacho aduanero de mercancías.

Resultados finales esperados

Se espera que, gracias a la implementación de las medidas recomendadas, las administraciones de aduanas y los organismos fronterizos puedan lograr lo siguiente:

- Facilitar la coordinación nacional y regional entre aduanas, agencias fronterizas, otras agencias gubernamentales, la comunidad humanitaria y el sector privado para dar una respuesta eficaz y eficiente a las emergencias en los puntos de entrada/salida.
- Mantener/reanudar y optimizar los procesos de exportación, importación y tránsito de artículos de socorro críticos.
- Agilizar de forma segura el tránsito de personas por los puntos de entrada y salida, lo que dará lugar a la salvación de vidas humanas y la minimización de pérdidas de medios de vida.
- Mantener o reanudar de manera segura el levante y despacho del comercio regular para mitigar el impacto en la economía y facilitar la recuperación económica.

- Reducir o mitigar, en la medida de lo posible y en concordancia con los intereses nacionales de los países, el impacto de ciertas medidas nacionales, como los impedimentos o las restricciones a la circulación de determinadas mercancías o el cierre de fronteras.
- Mejorar la coordinación con los organismos aduaneros y las agencias fronterizas de los países vecinos con miras a la implementación de protocolos bilaterales para atender a emergencias.
- Ampliar el conocimiento de instrumentos, herramientas y mejores prácticas internacionales relacionadas con la preparación y la respuesta a emergencias, así como con el apoyo de la comunidad humanitaria y la coordinación con esta.

Contenido

Este Conjunto de herramientas se centra en herramientas e instrumentos fundamentales que pueden ayudar a las administraciones de aduanas y a las agencias fronterizas en la elaboración de sus planes de contingencia para responder a un desastre natural o un brote de enfermedad u otro tipo de emergencia.

El Conjunto de herramientas incluye los siguientes seis (6) módulos:

- Módulo A: Marco jurídico
- Módulo B: Procedimientos operativos estandarizados
- Módulo C: Digitalización
- Módulo D: Información y transparencia
- Módulo E: Desarrollo de capacidades
- Módulo F: Evaluación posoperativa y lecciones aprendidas

En cada módulo, se presentan convenios, herramientas, instrumentos o mejores prácticas. Sirven como referencia para contribuir a la elaboración de los planes de contingencia nacionales y mejorar el nivel de preparación de las administraciones de aduanas y las agencias fronterizas.

Teniendo en cuenta el nivel actual de preparación en la región de ALC y sus diferencias intrarregionales, los módulos propuestos no son necesariamente secuenciales.

Enfoque

El Conjunto de herramientas comienza con una autoevaluación para medir el nivel de preparación de la administración de aduanas y las agencias fronterizas.

Luego hay seis (6) módulos que apoyan la identificación de convenios, herramientas e instrumentos pertinentes que contribuyen a la elaboración de planes de contingencia.

2



PREPARAR EL TERRENO

Contexto

Un desastre se define como «pérdidas y daños humanos, materiales, económicos y ambientales resultantes de una seria alteración del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala, debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad»². Tras un desastre, se necesita una asistencia humanitaria compleja y multidimensional, que probablemente genere una respuesta humanitaria a gran escala.

La falta de preparación tiene un impacto en muchos actores, que puede generar problemas como los que se mencionan a continuación:



Personas afectadas por la crisis:

- Retrasos en la recepción de la asistencia humanitaria necesaria.



Actores humanitarios:

- Mercancías retrasadas o estancadas en puntos de entrada o puntos de tránsito, en particular, equipos médicos o de telecomunicaciones especializados.
- Procedimientos aduaneros inadecuados.
- Carentes de procedimientos aduaneros disponibles al público y/o de centros de coordinación de aduanas y otros organismos fronterizos para ayudar a los agentes humanitarios.
- Actores humanitarios que no siempre tienen una buena comprensión del papel de las aduanas y otras agencias fronterizas, y de la importancia de proteger las fronteras.



Gobiernos:

- Los servicios de gobierno pueden verse interrumpidos por el desastre, o pueden estar operando con capacidad reducida en casos en que la infraestructura, el personal y los sistemas de comunicación e informáticos se hayan visto afectados.
- Están en la obligación de tomar decisiones reactivas, cambiantes en tiempos de desastre en caso de no existir disposiciones jurídicas para la respuesta en particular.
- Pueden recibir un flujo de bienes no solicitados que ejercen aún mayor presión en la respuesta.
- Tienen poca claridad en cuanto a los artículos de socorro entrantes.



Donantes:

- Uso ineficaz de sus recursos cuando se envía ayuda, y no llega a las personas afectadas.
- Aumento de los costos debido a los retrasos y las tarifas de almacenamiento crecientes.



Administraciones de aduanas:

- Flujo significativo de mercancías recibidas en poco tiempo^a.
- Recepción de declaraciones incompletas de los actores humanitarios.
- Posibilidad de que las operaciones se vean interrumpidas por el desastre, posibilidad de no contar con el personal suficiente.
- Necesidad de garantizar que se mantengan los controles sobre los bienes entrantes y se recauden los tributos aplicables.
- Puede que no sepan claramente cuándo se aplican las exenciones de impuestos.



Sector privado

- Posibilidad de verse afectado por retrasos en las operaciones normales a través de los organismos públicos y privados que operan en las fronteras aéreas, marítimas y terrestres.

^a La Oficina de Aduanas de Filipinas informó que fue extraordinaria la cantidad de vuelos y barcos de ayuda que llegaron a Cebú durante la respuesta al desastre del tifón Yolanda, incluidos unos 710 envíos aéreos y 33 barcos. Llegó a ser aproximadamente diez veces la cantidad normal. Según informes, a través de la OSS (ventanilla única) se despachó la mayoría de los envíos en un par de horas (Hofmann, C-A., Fisher, D., Schmidt, M. and Nogra, J., 2014, *Learning Review of the cooperation between the Government of the Philippines and humanitarian actors in their response to Typhoon Yolanda*, Disaster Response Dialogue).

² UNITED (iadb.org)

Por lo tanto, es crucial adoptar un enfoque proactivo en la preparación para emergencias en caso de desastres naturales o emergencias de salud pública.

Funciones y responsabilidades de las partes interesadas

El Estado afectado

De conformidad con la Resolución 46/182 de la Asamblea General, aprobada el 19 de diciembre de 1991, «*Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio*»³.

Las responsabilidades primordiales del Estado son:

- Declarar la crisis.
- Asistir y atender a las víctimas de desastres y otras emergencias que se produzcan en su territorio.
- Iniciar, organizar, coordinar, monitorear e implementar la asistencia humanitaria dentro de su territorio.
- Asegurar el funcionamiento de un marco normativo adecuado.

En este contexto, «... *la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado*»⁴. Los Estados están llamados a facilitar el trabajo de las organizaciones que brindan asistencia humanitaria, el suministro de artículos no alimentarios, alimentos, medicamentos y equipos médicos, refugio y atención médica.

Autoridades nacionales de gestión de desastres

La mayoría de los países de la región han establecido autoridades y sistemas nacionales de gestión de desastres que tienen una capacidad cada vez mayor para gestionar una respuesta eficaz a los desastres. La agencia u oficina nacional de gestión de desastres inicia, organiza, coordina e implementa la respuesta humanitaria.

El papel de la aduana

En caso de producirse un desastre, las aduanas y las agencias fronterizas tienen la responsabilidad de garantizar la importación oportuna de los artículos de socorro nece-

³ [NU AG - Resolución 46182 - Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas .pdf \(iadb.org\)](#)

⁴ [NU AG - Resolución 46182 - Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas .pdf \(iadb.org\)](#)

Ejemplo: la Agencia Nacional de Manejo de Emergencias de Bahamas es una agencia gubernamental que opera bajo la autoridad de la Oficina del Gabinete. Su misión es reducir la pérdida de vidas y bienes dentro de la Mancomunidad de las Bahamas, al asegurar que se establezcan medidas adecuadas de preparación y mitigación, y mecanismos de respuesta y recuperación para contrarrestar el impacto de los peligros naturales provocados por el hombre, así como aquellos tecnológicos.

sarios, así como la aplicación correcta de las exenciones de impuestos pertinentes para las agencias de respuesta humanitaria, mientras procesan los flujos de comercio legítimo regular y mitigan el riesgo al proteger sus fronteras del tráfico ilegal o peligroso. La presión en las fronteras se acentúa aún más por el número y la diversidad cada vez mayores de actores de ayuda nacionales e internacionales que responden a desastres a gran escala y el impacto del desastre en el personal. Son enormes las cantidades de suministros de ayuda de emergencia para apoyar los esfuerzos de respuesta que se deben despachar y cuyo procesamiento, en poco tiempo, puede desbordar la capacidad de la administración de aduanas.

En general, ¿cuál es el papel de la aduana y de otras agencias fronterizas dentro de las primeras 24-72 horas?⁵

Dentro de las primeras 24 horas

- Tener un panorama general de la escala y el alcance de la emergencia en función de la información disponible con la que cuentan las autoridades nacionales y proceder de acuerdo con las directrices nacionales.
- Si la emergencia o el desastre han afectado a uno o varios puntos de entrada, proporcionar información inmediata y precisa sobre la escala de los daños, el impacto en el movimiento de personas y bienes a través de esos puntos de entrada y las posibles alternativas para manejar esos flujos a través de puntos de entrada cercanos, de acuerdo con los planes de contingencia. Si el punto de entrada afectado corresponde a una frontera terrestre, obtener información y compartirla con las autoridades del país vecino. Cualquier decisión sobre la reanudación de actividades en el punto de entrada afectado o la implementación de un servicio alternativo en lugares cercanos se debe determinar de común acuerdo con las autoridades del país vecino.
- Si el Gobierno decide solicitar la asistencia internacional, evaluar la capacidad de su administración para ayudar a garantizar la importación oportuna de las mercancías críticas.

⁵ [4th edition - What Customs can do to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic - Highlights of WCO Members' practices \(iadb.org\)](#)

Dentro de las primeras 48 horas

- La aduana debería designar un punto focal para servir de enlace con el grupo de trabajo IMPACCT⁶ y otras partes interesadas para compartir información precisa y pertinente sobre los procedimientos de importación.
- Convocar a una reunión a los directores de los puntos de entrada para compartir información actualizada sobre las decisiones y mecanismos/protocolos aplicables a la ayuda en respuesta a un desastre.
- Activar el plan de contingencia o los procedimientos operativos estandarizados (POE) y sus mecanismos relacionados.
- La aduana debería tomar como base de la lista de mercancías críticas elaborada por el organismo nacional de gestión de desastres o cualquier otra autoridad competente y complementarla con los respectivos códigos arancelarios. Esta lista debe ponerse a disposición del público. Estas mercancías críticas se beneficiarán de las medidas de facilitación aduanera y del tratamiento aduanero prioritario, así como los puntos de entrada donde se implementarán estas medidas especiales de facilitación.

Dentro de las primeras 72 horas

- Dar instrucciones claras a los directores de aduanas de los puertos y al personal de aduanas que se desempeña en el nivel nacional y en los puntos de entrada para garantizar la priorización adecuada de los envíos de ayuda en el proceso de despacho.
- Se debe mantener la coordinación con todas las agencias fronterizas en todo momento.

Trabajo coordinado entre las agencias fronterizas

Administración de aduanas y organismos fronterizos

Las agencias gubernamentales más visibles en la frontera son los servicios de aduana, de migración, y sanitario y fitosanitario. Sus principales responsabilidades consisten en recaudar aranceles e impuestos, facilitar el comercio legítimo, mitigar los riesgos al proteger las fronteras del tráfico peligroso o ilegal de bienes y personas, y proteger el mercado nacional y a sus consumidores contra productos falsificados o que no cumplen las normas. Al mismo tiempo, es posible que estas agencias y su propio personal se hayan visto afectados por un desastre natural o un brote de enfermedad. Puede ser que las oficinas estén dañadas o cerradas o que las agencias estén operando con un número muy limitado de personal debido al impacto del desastre. Durante una emergencia de salud pública declarada de envergadura internacional, como la reciente pandemia de coronavirus (COVID-19), las operaciones también se vieron interrumpidas por el cierre de puestos fronterizos.

Al mismo tiempo, considerando el despliegue y la movilización masivos de la comunidad humanitaria para ayudar al país afectado, hay un aumento enorme del número de

⁶ [IMPACCT WG: Cross-border movement of humanitarian relief consignments \(unocha.org\)](https://www.unocha.org/impacct-wg)

vuelos de carga humanitaria y de camiones y buques portacontenedores que ingresan a los puertos y las fronteras.

Si no hay disposiciones legales adecuadas, los Gobiernos pueden verse en la situación de tener que tomar decisiones reactivas y cambiantes. Además de tener una visibilidad limitada de los artículos de socorro entrantes, la aduana recibe declaraciones incompletas de los actores humanitarios, que no siempre comprenden cabalmente las disposiciones de importación de ese país y el mandato y el papel de las aduanas y otras agencias fronterizas.

Las donaciones no solicitadas pueden ejercer aún más presión sobre la respuesta.

¿Qué son las donaciones no solicitadas?

Las donaciones en especie no solicitadas son el resultado de una oferta proactiva de un donante, sin tomar en cuenta previamente las necesidades determinadas en el terreno por la organización beneficiaria y las listas de mercancías críticas elaboradas por el Gobierno beneficiario. Durante la fase aguda de la respuesta a la emergencia, las donaciones de baja prioridad y los bienes inapropiados requerirán una manipulación y almacenamiento innecesarios, lo que incrementará aún más la congestión y los cuellos de botella en los puntos de entrada a las áreas afectadas por el desastre.

Donaciones no solicitadas más frecuentes:

Tipo	Artículos	Razones por las que no se utilizan
Artículos médicos	Medicamentos, vacunas, equipos hospitalarios, etc.	No están en la lista de medicamentos esenciales del país, son falsificados o de mala calidad, están expuestos al calor/frío y la humedad, son artículos frágiles o productos caducados
Alimentos y bebidas	Alimentos corrientes, alimentos especializados (alimentos complementarios y terapéuticos). Agua, leche, refrescos, etc.	Productos no adaptados al país, de mala calidad, productos caducados, productos con una vida útil limitada, expuestos al calor/frío y la humedad, o que no cumplen las normas sanitarias del país
Productos no alimenticios	Ropa, artículos de cocina, artículos de higiene, etc.	Productos que no se adaptan al país, de mala calidad
Productos de refugio	Carpas, lonas de plástico, mantas, etc.	Productos dañados, inadecuados, expuestos a la humedad, con elementos/herramientas faltantes, de mala calidad
Entretenimiento y artículos escolares	Libros, lápices, cuadernos, juguetes, material deportivo, etc.	No necesarios en una emergencia, no apropiados (por el idioma o la cultura), juguetes sin pilas
Dispositivos eléctricos y con motor	Vehículos pesados y livianos, barcos, generadores, bombas de agua, etc. Computadoras, televisores, etc.	Artículos no adaptados a las normas de circulación (p. ej. lado de conducción equivocado), sin repuestos, sin combustible disponible. Productos no adaptados al sistema de energía eléctrica

Fuente: Informe de la OCHA - *Unsolicited in-kind donations and other inappropriate humanitarian goods* - 2013^a.

^a [UNSOLICITED IN-KIND DONATIONS & OTHER INAPPROPRIATE HUMANITARIAN GOODS \(iaadb.org\)](https://iaadb.org/unsolicited-in-kind-donations-and-other-inappropriate-humanitarian-goods)

Gestión coordinada de fronteras entre las agencias fronterizas⁷

Por todo lo expuesto anteriormente, es de crucial importancia estar completamente preparado y trabajar de manera colaborativa e inclusiva con todas las partes interesadas que intervienen en la importación de ayuda de emergencia para hacer que el movimiento transfronterizo de bienes y equipos de socorro en casos de desastre sea más eficiente, transparente y predecible y para reducir los retrasos y los costos innecesarios en la entrega de ayuda humanitaria a las poblaciones necesitadas.

A pesar de las resoluciones de las Naciones Unidas, los instrumentos y las recomendaciones internacionales, todavía existen muchos tipos de restricciones que obstaculizan la importación de bienes, incluido el despacho aduanero de la asistencia humanitaria. Por lo tanto, se alienta a los Estados a comenzar por realizar una autoevaluación para determinar su nivel de preparación para situaciones de crisis, enfocándose, especialmente, en las implicaciones transfronterizas. Una mayor preparación en todos los niveles puede facilitar respuestas rápidas y ordenadas.

Luego, y sobre la base de los resultados de la autoevaluación, se propone elaborar, probar e implementar un plan de contingencia para la gestión de situaciones de desastres naturales o de salud pública en los organismos aduaneros y las instituciones presentes en los puestos fronterizos.

Impacto de la crisis en los países vecinos

El impacto de un desastre natural o de un brote de enfermedad puede tener repercusiones indirectas en los países vecinos, en particular en las fronteras terrestres compartidas. Las personas afectadas pueden querer irse temporalmente del país. Es necesario ayudar a las personas que deseen salir y ayudar a sus familias y otras personas afectadas con bienes y materiales.

Por lo tanto, es importante:

- Desarrollar y probar procedimientos de contingencia bilaterales con anticipación tanto para el flujo de bienes, incluidas las mercancías críticas, como para el flujo de personas.
- Elaborar protocolos de comunicación conjuntos para que sean activados al producirse la emergencia a nivel nacional.
- Para los puntos de entrada en fronteras terrestres, desarrollar procedimientos específicos tanto para la carga (incluida la de las mercancías críticas) como para las de las personas. Se debe dar preferencia a los envíos de artículos de socorro a los agentes elegibles y a los de Operadores Económicos Autorizados. Asimismo, es aconsejable elaborar protocolos de comunicación específicos conjuntos para brindar información precisa y oportuna, en la medida de lo posible, en tiempo real, sobre los puntos de entrada afectados y las áreas y las rutas afectadas, el horario de atención y las limitaciones operativas (en relación con las mercancías, los vehículos, las personas), los puntos de entrada alternativos, la fecha de reanudación esperada de las operaciones

⁷ [Compendio de Gestión Coordinada de Fronteras - Ingles](#)

normales y cualquier otra información que se considere relevante para la comunidad comercial y el público en general, incluida la población de las áreas aledañas a los puntos de entrada.

- Considerar la posibilidad de realizar operaciones en las instalaciones del país vecino o permitir que el país extranjero realice operaciones en las instalaciones del propio.
- En ausencia de una ventanilla única electrónica, considerar la posibilidad de establecer un *one-stop shop* en el país vecino.
- Considerar la posibilidad de asociarse con los países vecinos para definir procedimientos operacionales que aceleren el flujo de los artículos de socorro de emergencia.
- Facilitar y acelerar el tránsito de los artículos de socorro de emergencia, particularmente cuando el país vecino es un eje para la comunidad humanitaria.

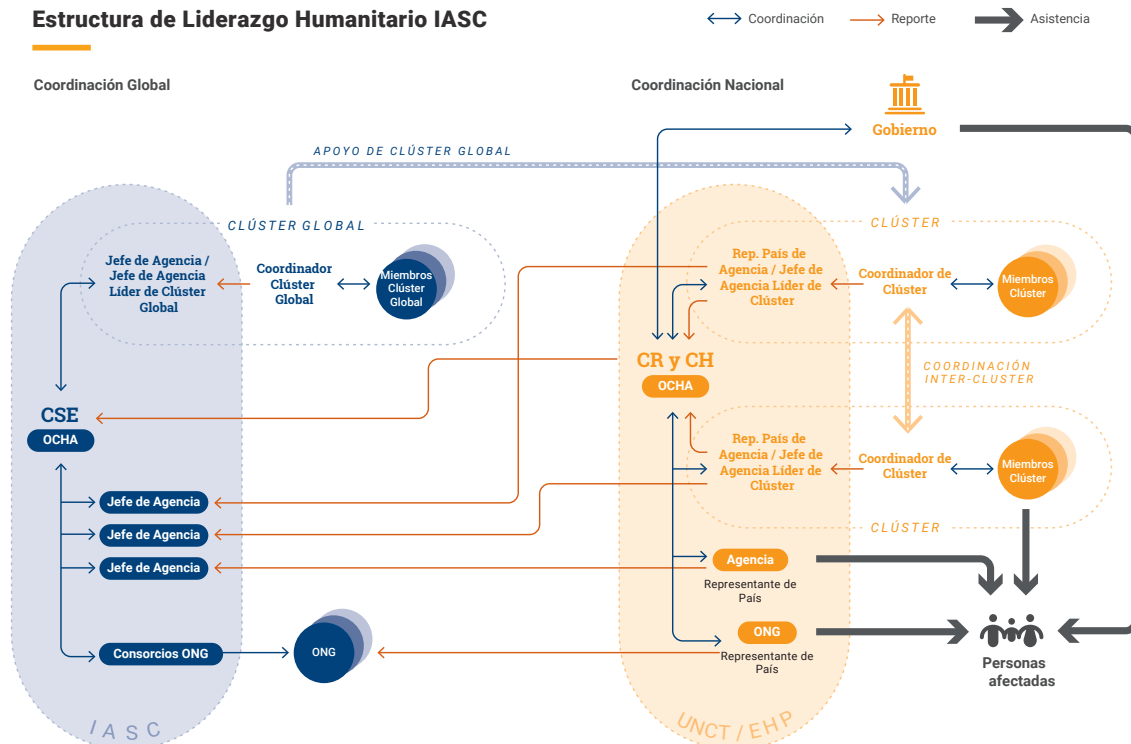
Instituciones internacionales de respuesta humanitaria

La Organización de las Naciones Unidas tiene un papel central y único al ejercer el liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad humanitaria internacional para apoyar a los países afectados por desastres. A su vez, la comunidad humanitaria internacional se guía por la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en diciembre de 1991 para el «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas»⁸. Esta resolución describe un marco mejorado para la asistencia humanitaria, que incluye el establecimiento de la posición del Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC, por sus siglas en inglés), la autoridad del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) y la creación de programas de financiación clave.

El IASC es un foro para la coordinación de la asistencia humanitaria entre organismos a nivel mundial. Dirigido por el ERC, reúne a socios de las Naciones Unidas y fuera de las Naciones Unidas para el desarrollo de políticas, la toma de decisiones y la coordinación. Los miembros del IASC son la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los invitados permanentes del IASC son el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), InterAction, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado para los

⁸ [NU AG - Resolución 46182 - Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas .pdf \(iadb.org\)](#)

Estructura de Liderazgo Humanitario IASC



Fuente: IASC.

Derechos Humanos (ACNUDH), el Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (SCHR), la Oficina del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y el Banco Mundial.

El ERC es responsable de la supervisión de todas las emergencias que requieren asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y actúa como punto focal central para las actividades de ayuda gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) apoya al ERC a través de su mandato para coordinar los esfuerzos de los actores humanitarios a fin de garantizar una respuesta sistemática a las emergencias dentro de un marco común. Un componente clave de la misión de la OCHA es movilizar y coordinar acciones humanitarias eficaces y basadas en principios en asociación con actores nacionales e internacionales para aliviar el sufrimiento humano en situaciones de desastres y emergencias. Para lograr su misión, la OCHA centra sus actividades en la coordinación, la gestión de información, la financiación humanitaria, las políticas y la incidencia⁹.

En los países donde está presente el Sistema de las Naciones Unidas, el Coordinador Residente (RC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas es responsable de liderar el Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT, por sus siglas en inglés),

⁹ [OCHA \(unocha.org\)](https://www.unocha.org/).

que asegura la coordinación y la toma de decisiones entre los organismos del país para apoyar la agenda de desarrollo del Gobierno. Antes de un desastre, el RC y el UNCT coordinan las actividades de preparación y mitigación, realizan actividades de monitoreo y emiten alertas tempranas sobre posibles situaciones de emergencia, y lideran la planificación de contingencia.

Al producirse una emergencia o al deteriorarse bruscamente una situación de vulnerabilidad crónica, el Coordinador Humanitario (HC, por sus siglas en inglés) que trabaja en el país normalmente sirve de apoyo al Gobierno dirigiendo la coordinación de la ayuda humanitaria. El HC lidera el Equipo Humanitario de País (HCT, por sus siglas en inglés), que reúne a organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y ajenas a las Naciones Unidas para proporcionar orientación estratégica y de políticas comunes sobre cuestiones relacionadas con la acción humanitaria.

Luego de la destrucción provocada por la temporada de huracanes de 2017, la ROLAC estableció un Equipo de Asesoramiento Humanitario (HAT, por sus siglas en inglés) en Barbados, además de los HAT existentes en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, y de una oficina de país en Haití. Los HAT brindan apoyo al UN RC al fortalecer la capacidad de preparación y respuesta en la subregión y facilitar la movilización rápida de recursos y promover el intercambio de información entre el país afectado por el desastre y los socios humanitarios.

Papel de la Oficina Regional de la OCHA para América Latina y el Caribe (ROLAC)

Con sede en Panamá, OCHA ROLAC abarca 42 países y territorios. Desde su establecimiento en 2003, OCHA ROLAC ha trabajado para lograr lo siguiente:

- Responder inmediatamente a emergencias
- Mejorar la preparación y la respuesta colectiva de la comunidad humanitaria
- Fortalecer la capacidad de los Estados miembros para trabajar eficazmente con socios internacionales^a.

^a [América Latina y el Caribe \(ROLAC\) – OCHA \(unocha.org\)](https://www.unocha.org/latam).

A nivel regional, el Grupo Regional sobre Riesgos, Emergencias y Desastres para América Latina y el Caribe (REDLAC, por sus siglas en inglés) es la adaptación del IASC a nivel regional. Es una plataforma de coordinación regional de asuntos humanitarios cuyo objetivo es brindar un espacio para el intercambio de información, ideas y actividades. Está integrado por miembros de las oficinas regionales con un mandato humanitario.

¿Qué es la acción humanitaria?

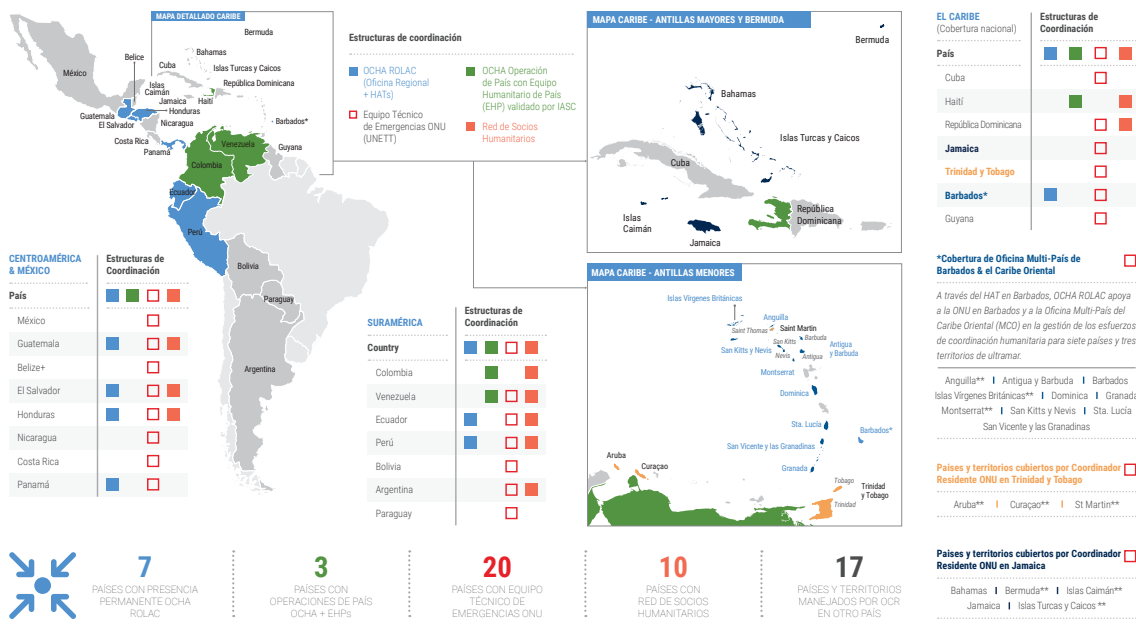
La acción humanitaria vista desde la perspectiva de las agencias humanitarias es el conjunto de acciones emprendidas para ayudar, proteger y abogar por las personas



LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Estructuras de Coordinación

al 12 de diciembre 2021



COORDINACIÓN HUMANITARIA



afectadas por un desastre —en resguardo de sus vidas y sus medios de sustento—. Los objetivos de la acción humanitaria son «salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis provocadas por el hombre y los desastres naturales, así como prevenir y reforzar la preparación para la ocurrencia de tales situaciones»¹⁰.

El apoyo regional o internacional para la acción humanitaria solo se activa si se rebasan las capacidades nacionales de un Estado y si el Estado solicita o acepta asistencia internacional.

¿Qué son principios humanitarios?

Los actores humanitarios se guían por principios humanitarios. Estos principios distinguen la ayuda humanitaria de la ayuda política, religiosa o ideológica. Los cuatro principios humanitarios son humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa. Los primeros tres principios están respaldados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fue aprobada en 1991. La Resolución 58/114 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 2004, añadió

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia operativa
El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.	Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.	La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.	La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

la independencia operativa como un cuarto principio clave subyacente a la acción humanitaria.

¿Quiénes son los principales actores de la asistencia?

Se puede pedir a una variedad de actores humanitarios internacionales que apoyen la respuesta en casos de desastre, tal como se describe a continuación:

- **Agencias de las Naciones Unidas**
- **Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja:** El Movimiento RCRC es la red humanitaria más grande del mundo. En términos estructurales, este Movimiento tiene tres componentes principales: (1) las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (2) la Federación Internacional de Sociedades de

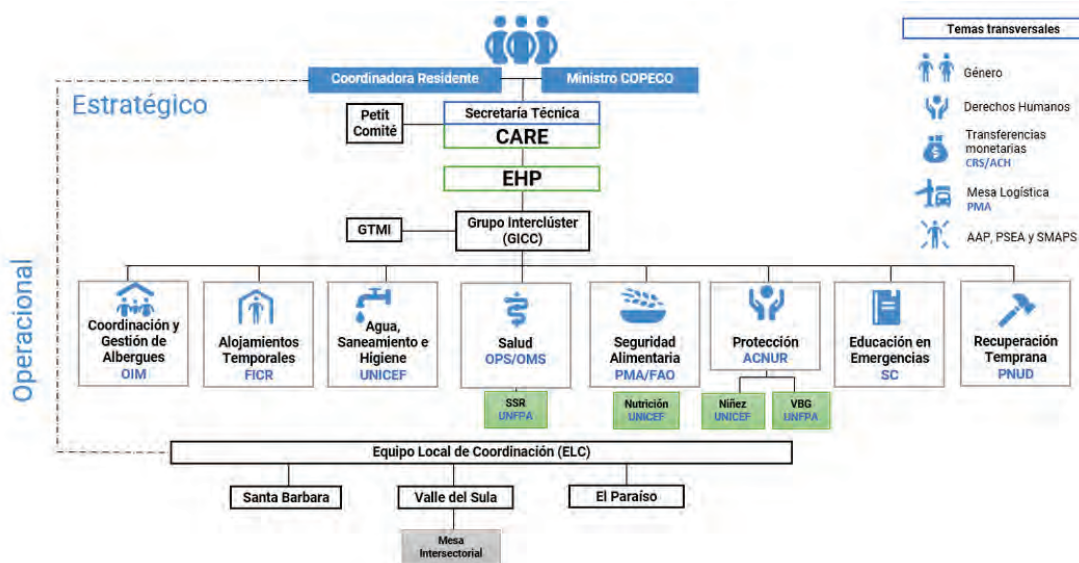
¹⁰ [UN OCHA - Connecting Business Initiative - Reporte Anual - versión en ingles.pdf \(iadb.org\)](#)

Linea de Tiempo para la Respuesta a Emergencias

Evaluación de necesidades, Planificación de la Respuesta, Entrega de ayuda y Coordinación a nivel de país.



la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y (3) el Comité Internacional de la Cruz Roja. El Movimiento RCRC ocupa una posición única como asistente de las autoridades públicas en sus respectivos países. Las Sociedades Nacionales no son ONG, sino asistentes del Gobierno. Las Sociedades Nacionales están presentes en 35 países de las Américas.



Fuente: [Arquitectura Humanitaria en Honduras | HumanitarianResponse](#).

Arquitectura Humanitaria en Honduras

La coordinación humanitaria en Honduras se ha establecido de acuerdo con el modelo operativo propuesto por el Sistema de las Naciones Unidas al 3 de diciembre de 2020.

Está compuesta por los diferentes actores con presencia en el país e incluye, en los niveles estratégico y operativo, al Equipo Humanitario, las autoridades nacionales representadas por COPECO y las mesas sectoriales establecidas o por establecerse. Estas incluyen Educación en emergencias; Seguridad alimentaria; Salud; Agua, saneamiento e higiene; Alojamientos temporales; Coordinación y gestión de albergues; y Protección, que a su vez incluye los subgrupos de protección a la infancia y violencia sexual basada en género.

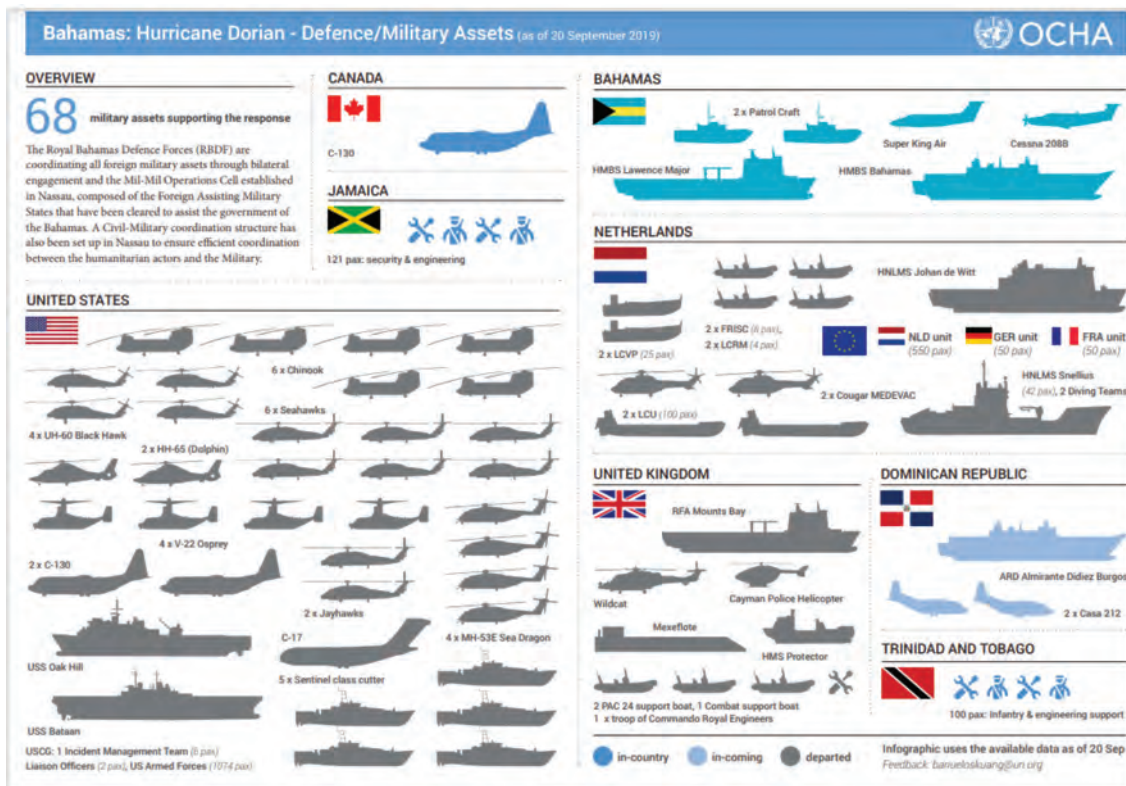
En su estructura se incluyen los temas transversales de género, derechos humanos y transferencias monetarias. Adicionalmente, hay equipos locales de coordinación en Valle de Sula, Copan, Gracias a Dios y Santa Bárbara.

- **Organizaciones intergubernamentales:** En la región de ALC, existen muchas organizaciones intergubernamentales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA, por sus siglas en inglés), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Ofrecen herramientas y servicios humanitarios a los Estados miembros y participan activamente en la respuesta ante emergencias.
- **Organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones:** Operan en la preparación y la respuesta ante emergencias. Esta categoría de actores se puede dividir en dos: ONG nacionales y ONG internacionales. Trabajan de forma independiente y son organizaciones humanitarias y con mandatos múltiples. Están representados por consorcios como el ICVA o InterAction.
- **Organismos donantes/Gobiernos que prestan asistencia:** Los Gobiernos que prestan asistencia son fundamentales para responder a los desastres. Pueden ayudar directamente a través de contribuciones bilaterales a un Estado afectado, incluso mediante la movilización de ayuda en especie.
- **Sector privado:** La participación en la acción humanitaria permite a las empresas salvar vidas, reconstruir las economías locales en las comunidades vulnerables y mejorar los medios de sustento. Además, las empresas suelen importar, vender y exportar mercancías críticas. Su participación coherente en los esfuerzos de ayuda (es decir, el suministro rápido de mercancías críticas o donaciones) es de gran valor.
- **Instituciones militares:** Recursos militares extranjeros. En un desastre natural a gran escala, los recursos militares extranjeros tienen una participación cada vez mayor en las

operaciones de respuesta. Estos recursos se pueden utilizar sobre la base de acuerdos bilaterales con el Estado afectado. Las «Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre» (conocidas como las Directrices de Oslo)¹¹ tienen como objetivo establecer el marco básico para formalizar y mejorar la eficacia del uso de los recursos militares y de la defensa civil extranjeros en las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre, en tiempos de paz¹².

Bahamas – Huracán Dorian: 68 recursos militares apoyan la respuesta

La Real Fuerza de Defensa de las Bahamas (RBDF, por sus siglas en inglés) está coordinando todos los recursos militares extranjeros a través de un compromiso bilateral y la célula de operaciones Mil-Mil Operations Cell establecida en Nassau, compuesta por los Estados militares extranjeros que brindan asistencia y que han sido autorizados a ayudar al Gobierno de las Bahamas. También se ha establecido una estructura de coordinación civil-militar en Nassau para asegurar una coordinación eficiente entre los actores humanitarios y las Fuerzas Armadas.



¹¹ [Directrices de Oslo – OSLO Guidelines Rev 1.1 – Nov 07](#) [O.pdf \(unocha.org\)](#).

¹² [Table of Contents \(iadb.org\)](#).

Personal de ayuda entrante/experiencia técnica

- **Equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC):** Los equipos UNDAC pueden desplegarse con poca antelación (entre 12 y 48 horas) en cualquier parte del mundo. Se ponen a disposición sin costo para el país afectado por el desastre y se despliegan a pedido del Gobierno afectado o del Coordinador Residente de la ONU. El mandato central de los equipos UNDAC abarca la evaluación, la coordinación y la gestión de la información. De manera específica, en respuesta a terremotos, los equipos UNDAC establecen y administran el Centro de Coordinación de Operaciones en el Sitio (OSOCC, por sus siglas en inglés) para ayudar a coordinar los equipos internacionales de búsqueda y rescate urbano (USAR, por sus siglas en inglés) que están respondiendo al desastre. El sistema UNDAC está compuesto por encargados de la gestión de emergencias experimentados, puestos a disposición por sus respectivos Gobiernos y organizaciones. Tienen entrenamiento y equipos especiales para realizar su trabajo¹³.

Para apoyar la respuesta liderada por el Gobierno de Bahamas al huracán Dorian, se desplegó, del 8 al 28 de septiembre, un Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC). Como parte del equipo había un experto ambiental de la Unidad Conjunta para el Medio Ambiente PNUMA/OCHA (JEU, por sus siglas en inglés). El experto estuvo en Ábaco entre el 10 y el 20 de septiembre, donde trabajó en estrecha colaboración con las autoridades locales, nacionales y regionales, así como con personal militar extranjero y otros equipos de respuesta humanitaria.

- **INSARAG¹⁴ y Búsqueda y Rescate Urbano (USAR):** El Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG, por sus siglas en inglés) es una red mundial de más de 90 países y organizaciones bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Se ocupa de cuestiones relacionadas con la búsqueda y rescate urbano (USAR), con el objetivo de establecer normas internacionales mínimas para los equipos de USAR y una metodología para la coordinación internacional en las respuestas a terremotos¹⁵.
- **Equipos Médicos de Emergencia (EME):** Un Equipo Médico de Emergencia es un grupo de profesionales de la salud que brindan tratamiento a los pacientes afectados por una emergencia o un desastre. Vienen de Gobiernos, ONG, fuerzas armadas y organizaciones internacionales. Trabajan para cumplir con la clasificación y los estándares mínimos establecidos por la OMS y sus socios y cuentan con la necesaria capacitación y autosuficiencia para no sobrecargar el sistema nacional¹⁶.

¹³ [Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres \(UNDAC\)|OCHA \(unocha.org\).](#)

¹⁴ [Américas - INSARAG.](#)

¹⁵ Grupo Regional de las Américas de INSARAG: [Comunicado de Prensa \(insarag.org\).](#)

¹⁶ [Emergencias: equipos médicos de emergencia \(who.int\).](#)

- Los expertos ambientales se despliegan a pedido de un Gobierno para reforzar los esfuerzos nacionales de respuesta mediante la provisión de asistencia ambiental especializada. Se centran en evaluar los riesgos apremiantes para la salud ambiental, incluida la calidad del aire, y en identificar áreas prioritarias para las intervenciones. Dan recomendaciones a las autoridades nacionales sobre cómo gestionar mejor las consecuencias ambientales del desastre y la respuesta, así como el proceso de recuperación¹⁷.
- **Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD):** La red internacional UNHRD se compone de seis centros de apoyo humanitario ubicados estratégicamente en distintas partes del mundo, que brindan soluciones de cadena de suministro a la comunidad humanitaria internacional. En 2021, enviaron 41 381 toneladas métricas de ayuda humanitaria, que llegó a 148 países.¹⁸
- **Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLRAH):** El CLRAH fue creado con el esfuerzo de entidades internacionales de asistencia humanitaria y con el apoyo del Gobierno de la República de Panamá, para facilitar las operaciones de respuesta rápida en casos de desastres naturales u otros eventos que afectan a la región. Este Centro se encuentra en el Área Económica Especial Panamá Pacífico. En la actualidad, los usuarios del Centro son el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), la IFRC y los UNHRD. Estos usuarios movilizan carga humanitaria en respuesta a emergencias provocadas por desastres naturales, así como a otros fenómenos de la región que requieren operaciones humanitarias, como la erupción del volcán de Fuego en Guatemala (2018), la recuperación de los huracanes Irma y María (2018), el huracán Dorian en Bahamas (2019), las operaciones de respuesta a la pandemia del COVID-19 (2020), la tormenta tropical Eta y el huracán Iota (2020), las operaciones de respuesta a la pandemia del COVID-19 (2021), la erupción del volcán La Soufrière en San Vicente y las Granadinas (2021)¹⁹.

Normas mínimas para la respuesta humanitaria de Esfera

Es un conjunto de normas mínimas e indicadores clave en áreas técnicas básicas de la asistencia humanitaria. Las normas son acordadas por la comunidad internacional y definen el nivel mínimo de respuesta que se debe alcanzar en un contexto dado. Están diseñadas para ser usadas en todas las emergencias y también pueden ser útiles en la preparación para desastres y la incidencia humanitaria. Las agencias humanitarias comprometidas a respetar las normas mínimas aspiran a brindar niveles definidos de servicio a las personas afectadas por desastres. Algunos países han incorporado las normas mínimas de Esfera en su legislación nacional en materia de desastres²⁰.

¹⁷ Ficha técnica - Medio Ambiente y Acción Humanitaria: [NU OCHA - UNEP Medio ambiente y acción humanitaria - Ingles.pdf \(iadb.org\)](#).

¹⁸ UNHRD: [Página de inicio](#).

¹⁹ CLRAH: [Portal Logístico de Panamá \(gatech.pa\)](#).

²⁰ CHS Alliance - [La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas.pdf \(iadb.org\)](#).

El Manual Esfera consta de lo siguiente:

- La carta humanitaria.
- Las normas mínimas para la respuesta humanitaria, que brindan una respuesta en cuatro áreas principales: (1) abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene, (2) seguridad alimentaria y nutrición, (3) alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios, y (4) salud.



Interacción con el sector privado

Participación del sector privado en el sistema de respuesta humanitaria

El sector privado participa cada vez más en la preparación y respuesta ante emergencias humanitarias. Tiene la capacidad de movilizar recursos financieros y no financieros en el marco de los sistemas de coordinación humanitaria. Gracias al surgimiento de la Responsabilidad Social Empresarial, las empresas privadas intervienen cada vez más en la prestación de ayuda humanitaria²¹.

²¹ [Engagement with the private sector | OCHA \(unocha.org.\)](https://www.unocha.org/es/publicaciones/engagement-with-the-private-sector)

Iniciativa Connecting Business

La iniciativa *Connecting Business* (CBi)²² fue lanzada en la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 en Estambul como una iniciativa de múltiples partes interesadas que tiene por objeto integrar al sector privado en los mecanismos nacionales e internacionales de gestión de desastres. Proporciona un mecanismo para que el sector privado trabaje de manera conjunta y coordinada con el Sistema de las Naciones Unidas, los Gobiernos nacionales y la sociedad civil en la reducción del riesgo de desastres, la preparación, la respuesta y la recuperación ante desastres.

Durante la respuesta a una emergencia, se publica una guía empresarial/guía de negocios para brindar orientación al sector privado. Da un panorama general de cómo el sector privado puede unirse a la ONU. En agosto de 2021, durante la respuesta al terremoto que azotó a Haití el 14 de agosto de 2021, se publicó una guía empresarial. Explica cómo el sector privado puede apoyar la respuesta²³.

MÉXICO: El CENACED es la organización representativa del sector privado en el Consejo Nacional de Protección Civil de México, que reúne a las empresas, la sociedad civil, el Gobierno y otros para apoyar la prevención de desastres y la respuesta ante emergencias. Con el apoyo de la iniciativa Connecting Business y otros socios, el CENACED está fortaleciendo la participación del sector privado en la reducción del riesgo de desastres, la preparación, la respuesta y la recuperación ante emergencias.

El CENACED, la iniciativa Connecting Business y otros socios están colaborando en México para lograr lo siguiente:

- Mejorar la divulgación de información al sector privado y construir una plataforma de colaboración de múltiples partes interesadas.
- Desarrollar las capacidades y fortalecer la resiliencia de las empresas, en especial, las pequeñas y medianas empresas, para resistir las emergencias y recuperarse.
- Incorporar al sector privado en las estrategias y los programas de resiliencia y gestión del riesgo de desastres, incluidos programas sobre resiliencia urbana y rural y la reactivación de las pymes.
- Analizar los datos disponibles sobre riesgos de desastres y vulnerabilidades para facilitar las inversiones basadas en información sobre tales riesgos, y desarrollar programas para reducir esos riesgos y vulnerabilidades.
- Mapear y monitorear la participación del sector privado y la coordinación de actividades, focalizando programas para abordar las brechas y midiendo el impacto de esos programas.

(continúa en la página siguiente)

²² [Iniciativa Connecting Business](#).

²³ [UN OCHA - Terremoto en Haití - Business guide - versión en inglés.pdf \(iadb.org\)](#).

- Compartir las mejores prácticas de México sobre la participación del sector privado a nivel regional e internacional.
- Establecer una red regional del sector privado para América Latina y el Caribe.

[Extracto del acta de la sesión sobre la participación del sector privado en la planificación en el marco de brotes de enfermedades y la planificación de escenarios de riesgos múltiples, que se llevó a cabo en la Semana de Redes y Asociaciones Humanitarias en abril de 2021]:

AGERCA apoya al Centro Nacional de Operaciones de Emergencia del Gobierno de Haití mediante la coordinación de los esfuerzos del sector privado durante las emergencias. Para el huracán Laura y el COVID-19, AGERCA apoyó al Centro Nacional de Operaciones de Emergencia al abrir dos (2) líneas para la facilitación de la comunicación durante toda la temporada de huracanes con comunicación telefónica gratuita, así como conectividad gratuita e ilimitada a Internet. También dio crédito para llamadas telefónicas a los distintos agentes del sector.

AGERCA promueve la participación del sector privado en la acción humanitaria mediante la identificación de empresas (sobre todo, de sus miembros), que pueden ayudar en la movilización de recursos para acciones humanitarias. Asimismo, sigue ayudando a promover la conciencia sobre los principios humanitarios y el mecanismo de coordinación entre las empresas miembros de AGERCA. En situaciones de crisis, coordina la intervención del sector privado con la Dirección General de Protección Civil.

Algunos de los desafíos o limitaciones que enfrenta el sector privado para involucrarse en la acción humanitaria son la falta de una campaña de concientización destinada a lograr que el sector privado se involucre más en los mecanismos humanitarios y la necesidad de participar periódicamente en ejercicios de simulación. No obstante, también existen oportunidades significativas para la asociación público-privada en la acción humanitaria, incluida la existencia de la alianza del sector privado en la reducción del riesgo de desastres a través de AGERCA, para trabajar dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres. De esta manera, se garantiza un mecanismo de coordinación más multisectorial y con participación de múltiples agencias, que puede ayudar a mejorar la forma en que lidiamos con los escenarios de riesgos múltiples.

[Evento Anual de la CBI 2021, Sesión sobre participación del sector privado en brotes de enfermedades y planificación de escenarios de riesgos múltiples: CBI Annual Event 2021 Session Summary Private Sector Engagement in Disease Outbreaks and Multi-Hazard Scenario Planning.pdf \(connectingbusiness.org\)](#)

Asociación entre aduanas y empresas

El Marco de normas SAFE de la OMA²⁴ incluye requisitos para que los Operadores Económicos Autorizados (OEA) trabajen en asociación con las aduanas en la imple-

²⁴ [OMA – Marco de Normas SAFE.pdf \(iadb.org\)](#).

mentación de procedimientos diseñados para promover la seguridad de las cadenas de suministro del comercio internacional, e incluye disposiciones sobre la gestión de crisis y la reanudación de las actividades después de un incidente. Es importante que las administraciones aduaneras y los OEA, incluidos los proveedores de servicios logísticos, mejoren sus conocimientos sobre los instrumentos y las herramientas internacionales. De acuerdo con los principios y las normas SAFE, pueden contribuir de manera eficiente a la elaboración e implementación de procedimientos especiales para facilitar la importación, exportación y tránsito de mercancías críticas como operadores competentes, de bajo riesgo y seguros, con experiencia y redes locales.

El Marco de normas SAFE incluye requisitos para que los OEA trabajen en asociación con las aduanas en la implementación de las disposiciones sobre la gestión de crisis y la reanudación de actividades después de un incidente.

«Para minimizar los efectos de un desastre o acto terrorista, los procedimientos de gestión de crisis y reanudación de actividades deben incluir la planificación anticipada y el establecimiento de medidas que permitan mantener la actividad en circunstancias extraordinarias. La presente disposición exige que el OEA y las Aduanas:

- desarrollen y documenten, en colaboración con las autoridades correspondientes, cuando sea recomendado o necesario, planes de contingencia para responder a emergencias de seguridad y garantizar la reanudación de las actividades después de un desastre o acto terrorista.
- organicen la formación periódica de los empleados y prueben planes de contingencia».

El Marco de normas SAFE también describe los beneficios para los OEA, incluidas las medidas extraordinarias en caso de interrupción del comercio o nivel elevado de amenaza:

- a. Procedimientos aduaneros prioritarios en caso de aumento del nivel de amenaza;
- b. Tratamiento prioritario durante el período de reinicio y reanudación del comercio después de un incidente;
- c. Prioridad de las exportaciones a países afectados por un incidente; y
- d. Posibilidad de invocar procedimientos de sustitución en caso de deficiencia del sistema informático de las Aduanas.

Grupo Consultivo del Sector Privado de la OMA (PSCG)

De acuerdo con el PSCG ToR «El Grupo Consultivo del Sector Privado (en adelante denominado el «PSCG») se forma con el propósito de informar y asesorar al Secretario General de la OMA, la Comisión de Políticas y los Miembros de la OMA sobre asuntos aduaneros y de comercio internacional desde la perspectiva del sector privado». Fue establecido en 2005. Durante la respuesta a la crisis provocada por el COVID-19, este

grupo ha recopilado observaciones, prioridades y principios clave²⁵ que deben ser considerados por la OMA y sus miembros, tales como los siguientes:

- Acelerar el despacho de bienes y trabajadores esenciales para apoyar y mantener los servicios esenciales;
- Aplicar los principios de «distanciamiento social» a los procesos fronterizos;
- Hacer un esfuerzo por promover la eficiencia y la simplificación en todos los despachos;
- Apoyar la recuperación y reanudación de las actividades.

²⁵ [OMA - Grupo Consultivo del Sector Privado - Comentarios sobre el impacto de la crisis del COVID 19 - versión en inglés.pdf \(iadb.org\)](#).



CONJUNTO DE HERRAMIENTAS

Este Conjunto de herramientas alienta a las administraciones de aduanas y a las agencias fronterizas a considerar la implementación de procedimientos específicos antes de una emergencia y a establecer mecanismos coordinados que se activarán después de un desastre natural a gran escala o un brote de enfermedad que pueda interrumpir los flujos de comercio y de personas a través de los puntos de entrada.

Un objetivo adicional del Conjunto de herramientas es apoyar la armonización de las leyes, los reglamentos y los procedimientos que respaldarán los esfuerzos regionales para hacer frente a las situaciones de emergencia. Asimismo, tiene el propósito de contribuir a una mayor integración regional, ya que ayudará a los organismos competentes y al sector privado con procedimientos armonizados y uniformes para atender a emergencias, basados en normas internacionales.

Autoevaluación

Reconociendo que la revisión interna de los mecanismos y los protocolos existentes y la creación de capacidades para hacer frente a una llegada significativa de artículos vitales son fundamentales para facilitar y acelerar el despacho aduanero de la ayuda de emergencia y para mantener o reanudar el despacho y levante del comercio regular, la autoevaluación ayudará a identificar posibles brechas o debilidades en que se puede fortalecer la preparación. Otro beneficio de usar la herramienta de autoevaluación es la identificación de asistencia específica que podría solicitarse a organizaciones internacionales de asistencia técnica y sus socios estratégicos, si así se desea.

En vista de que es probable que la gravedad y la frecuencia de los desastres naturales aumenten en algunas áreas de la región de ALC como resultado del cambio climático y la aparición de nuevos brotes de enfermedades, nunca ha sido mayor la necesidad de preparación, legal, institucional y operacional. Por lo tanto, las administraciones de aduanas y las agencias fronterizas deben garantizar que existan marcos regulatorios, jurídicos y procedimientos operativos estandarizados (POE).

La autoevaluación consiste en 6 módulos que incluyen preguntas relacionadas. Los módulos son:

Módulo A: Marco jurídico

Módulo B: Procedimientos operativos estandarizados

Módulo C: Digitalización

Módulo D: Información y transparencia

Módulo E: Desarrollo de capacidades

Módulo F: Evaluación Posoperativa y lecciones aprendidas

A continuación se presentan las preguntas de cada módulo para el ejercicio de autoevaluación, y posteriormente se desarrollará con más detalle cada uno de los módulos para una mejor comprensión.

Autoevaluación del marco jurídico

Instrumentos y Convenios Internacionales

Actividades de preparación		Sí	No
P1	¿Es su país parte contratante del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (conocido como Convenio de Kioto Revisado) y, en particular, de su Anexo Específico J – Capítulo 5 sobre envíos de socorro? (Custodio: Organización Mundial de Aduanas)		
P2	¿Es su país parte contratante del Convenio relativo a la admisión temporal (conocido como Convenio de Estambul) y, en particular, de su Anexo B.9 relativo a las mercancías importadas con fines humanitarios? (Custodio: Organización Mundial de Aduanas)		
P3	¿Es su país parte contratante del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe? (Custodio: Unión Internacional de Telecomunicaciones)		
P4	¿Ha firmado su país el instrumento de aceptación del Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (conocido como Acuerdo sobre Facilitación del Comercio)?		
P5	¿Ha sido su país/agencia evaluado/a por un tercero durante el último año en lo que respecta al nivel de implementación de cualquiera de los instrumentos anteriores?		
P6	¿Ha evaluado su administración el nivel de implementación de las disposiciones incluidas en la resolución sobre el papel de la aduana en el socorro en casos de desastre natural, que fue adoptada por el Consejo de la OMA en 2011?		

Acuerdos Regionales

Actividades de preparación		Sí	No
P7	¿Es su país parte de una iniciativa de integración regional que contiene un marco jurídico regional para la asistencia en casos de desastre y la circulación de mercancías?		
P8	¿Ha implementado su administración de aduanas acuerdos bilaterales de asistencia administrativa mutua con otras administraciones de aduanas para gestionar la entrada y salida de mercancías de ayuda durante situaciones de emergencia?		
P9	¿Ha revisado su administración de aduanas regularmente los acuerdos bilaterales de asistencia administrativa mutua con otras administraciones de aduanas para gestionar la entrada y salida de mercancías de ayuda durante situaciones de emergencia?		

Legislación Nacional

Actividades de preparación		Sí	No
P10	La legislación, las normas y los procedimientos administrativos nacionales relativos a la aduana, ¿contienen disposiciones especiales para el levante y despacho rápido de las mercancías críticas?		
P11	¿Incluye el código aduanero disposiciones (recomendadas a nivel internacional) para facilitar la importación de artículos de socorro de emergencia?		
P12	Su administración de aduanas, ¿ha implementado las recomendaciones estipuladas en la resolución de la OMA sobre el papel de las aduanas en las operaciones de ayuda en casos de desastres naturales, adoptada por el Consejo de la OMA en 2011?		

Autoevaluación de los procedimientos operativos estandarizados (POE)

Actividades de preparación

Sí

No

P13	¿Existe un mecanismo de coordinación para los actores que participan en la respuesta a desastres naturales o brotes de enfermedades en su país?
P14	¿Es su administración de aduanas miembro de dicho mecanismo de coordinación?
P15	¿Todas las autoridades gubernamentales competentes han previsto procedimientos especiales y acelerados para las mercancías de la lista?
P16	¿Existe un mecanismo de coordinación entre todos los ministerios involucrados en los procedimientos para recibir asistencia humanitaria internacional (por ejemplo, Asuntos Exteriores, Salud, Telecomunicaciones), como un <i>one-stop shop</i> o una ventanilla única para el comercio exterior?
P17	¿Cuenta la Administración de Aduanas con un plan de contingencia para el ingreso y la salida de mercancías críticas durante emergencias aduaneras?
P18	¿Ha elaborado su administración procedimientos operativos estandarizados que describen, paso a paso, los procedimientos operativos para la importación de mercancías críticas entre la aduana y las otras agencias fronterizas?
P19	Los procedimientos oficiales/procedimientos operativos estandarizados, ¿se han publicado o compartido con la comunidad humanitaria?
P20	Los procedimientos oficiales/procedimientos operativos estandarizados, ¿se han publicado o compartido con los OEA?
P21	¿Ha sido asociada su administración con el desarrollo de una lista de bienes y equipos de socorro esenciales que pueda servir como una herramienta para que la administración de Aduanas los priorice y les otorgue un trato especial?
P22	En caso afirmativo, ¿ha complementado su administración esta lista con información, como los códigos arancelarios?
P23	¿Todas las autoridades gubernamentales competentes han concedido procedimientos especiales y acelerados a los bienes de la lista?
P24	¿Está su país en proceso de implementar un programa de OEA?
P25	¿Se utiliza el marco SAFE de la Organización Mundial de Aduanas?
P26	La lista de agentes de aduanas autorizados, ¿está disponible en línea para que los actores humanitarios entren en contacto con ellos?
P27	¿Existe una lista de actores elegibles que se deberían beneficiar de las medidas especiales de facilitación aduanera y el tratamiento aduanero prioritario de sus envíos de socorro?
P28	¿Ha desarrollado su administración un plan de comunicación para informar sobre las donaciones no solicitadas y su tratamiento en los puntos de entrada aduaneros? (para que no se dé prioridad a estas donaciones no solicitadas, etc.)
P29	¿Hay colaboración con los países vecinos para armonizar la documentación aduanera de emergencias?
P30	¿Existe un mecanismo de coordinación con los países vecinos para facilitar el intercambio de información durante la respuesta a una emergencia?
P31	¿Se han identificado cuellos de botella reales o potenciales en los puntos de entrada?
P32	Si se han identificado cuellos de botella reales o potenciales en los puntos de entrada, ¿se han propuesto posibles soluciones?
P33	¿Tiene su administración un mecanismo para medir el tiempo requerido para el despacho de los artículos de socorro en casos de desastre?
P34	¿Ha definido su administración de aduanas quiénes serán considerados funcionarios esenciales y sus funciones durante una emergencia?

Actividades de preparación

Sí

No

P35 ¿Se tienen horarios especiales de atención al despacho en aduanas críticas durante emergencias?

P36 Teniendo en cuenta que el impacto de los daños en la infraestructura y los equipos de las instalaciones aduaneras puede ser enorme, ¿tiene su administración un plan de continuidad de las actividades para ayudar a la administración aduanera a mantener la calidad de los servicios prestados a los usuarios de aduanas y, en especial, a las organizaciones humanitarias?

Autoevaluación de la digitalización

Automatización y tecnologías aplicadas

Actividades de preparación

Sí

No

P37 ¿Existe una ventanilla única electrónica completamente integrada con el sistema de información de aduanas?

P38 La ventanilla única para el comercio exterior, ¿tiene funcionalidades para gestionar la importación de asistencia humanitaria internacional?

P39 ¿Utiliza su administración de aduanas servicios basados en las TIC para procesar importaciones, importaciones temporales, exportaciones y tránsitos, incluidos los de artículos de socorro?

P40 ¿Cuenta su administración aduanera con un procedimiento operativo de contingencia para los casos en que el sistema basado en TIC no sea funcional?

P41 ¿Se capacita a los agentes aduaneros sobre la última tecnología que se utiliza en su administración?

Autoevaluación de la información y la transparencia

Actividades de preparación

Sí

No

P42 ¿Ha designado su administración un punto focal para activar el mecanismo de intercambio de información a fin de garantizar que la información sobre los procedimientos de importación y facilitación de aduanas se comparta rápidamente con la comunidad humanitaria internacional durante los esfuerzos de respuesta?

P43 ¿Se han identificado en su administración los puntos focales a los que se pueden enviar por adelantado las solicitudes de procedimiento de despacho rápido y los documentos de envío?

P44 ¿Cuenta su administración aduanera con un sitio web con toda la información pertinente para los actores humanitarios y el sector privado, que contenga los procedimientos que deben seguirse en caso de un desastre o una emergencia?

P45 ¿Ha establecido su administración de aduanas un mecanismo y ha identificado puntos focales en la comunidad del sector privado con quienes comunicarse e interactuar en caso de una emergencia?

P46 ¿Tiene su administración de aduanas una estrategia de comunicación con el personal correspondiente para implementarla durante una emergencia?

P47 ¿Tiene su administración de aduanas una estrategia de comunicación con otras agencias fronterizas?

Autoevaluación del desarrollo de capacidades

Actividades de preparación

Sí

No

P48	¿Se capacita regularmente a los funcionarios para probar los procedimientos de contingencia de levante y despacho de artículos de socorro y el comercio regular durante emergencias?
P49	¿Incluye el plan de capacitación de la Aduana un módulo sobre el papel de las Aduanas en la ayuda en casos de desastre?
P50	¿Hay capacitación con otras agencias fronterizas para garantizar que todo el personal de dichas agencias esté calificado y sea competente para enfrentar emergencias que impliquen el movimiento transfronterizo de mercancías en caso de producirse un desastre?
P51	¿Realiza su administración de aduanas ejercicios de simulación para probar los mecanismos de respuesta a desastres y mejorar la coordinación con los actores locales, regionales e internacionales?
P52	¿Ha estado activa su administración de aduanas durante los ejercicios de simulación intergubernamentales que se realizan anualmente y que son emprendidos por organizaciones internacionales o regionales?
P53	¿Ha integrado su administración el Conjunto de herramientas para la elaboración de planes de contingencia para aduanas y agencias fronterizas a fin de enfrentar emergencias sanitarias y desastres naturales en los módulos de formación del personal?
P54	¿Ha tomado su personal el curso en línea sobre la «Gestión Coordinada de Fronteras durante emergencias y desastres naturales»?

Autoevaluación de las evaluaciones posoperativas: Lecciones aprendidas

Actividades de preparación

Sí

No

P55	¿Ha implementado su administración un mecanismo para reflexionar sobre sus actividades y acciones después de una emergencia con el fin de explorar formas de mejorar sus mecanismos de respuesta?
P56	Este mecanismo, ¿se implementa en conjunto con las demás agencias fronterizas?
P57	¿Cuenta su administración con un sistema de gestión del conocimiento para registrar las lecciones aprendidas del impacto de las emergencias en las operaciones transfronterizas?

Si la evaluación destaca la necesidad de fortalecer la preparación nacional, se alienta a las aduanas y otras agencias de control fronterizo a compartir los resultados para obtener asesoramiento, recomendaciones y apoyo. Sus comentarios y preguntas sobre la herramienta de autoevaluación también pueden dar lugar a una revisión de la herramienta y a la actualización de las preguntas.

Dado que existen expertos que han adquirido experiencia en la redacción de planes de contingencia, la realización de ejercicios de simulación y la facilitación de capacitaciones, existe la posibilidad de desarrollar una red para colaborar y ayudarse mutuamente en esta área de trabajo.

Enfoque estratégico en seis pasos

Módulo A: Marco jurídico

El módulo A de la autoevaluación es un compendio de los textos más relevantes para las administraciones aduaneras y las agencias fronterizas. Contiene instrumentos, convenios y resoluciones internacionales vinculantes o no vinculantes que pueden servir como base para la elaboración de planes de contingencia para la gestión eficiente y eficaz de la respuesta a un desastre natural o un brote de enfermedad de gran envergadura o cualquier otro tipo de emergencia que pueda interrumpir los flujos regulares de bienes y personas a través de los puntos de entrada.

Instrumentos y Convenios Internacionales

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, enmendado, junio de 1999 (Convenio de Kioto Revisado)²⁶

El Capítulo 5 sobre Envíos de socorro en el Anexo Específico J está dedicado a los trámites aduaneros relacionados con el desaduanamiento de los envíos de socorro en cualquier etapa de su transporte, ya sea en la exportación, durante el tránsito o en la importación. Se debe dar un trato privilegiado a los envíos de socorro en comparación con el tratamiento aduanero de otras mercancías para las que no hay un factor de urgencia. También dispone que las inspecciones realizadas por los funcionarios de aduanas deben limitarse al mínimo absoluto necesario para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. (Custodio: Organización Mundial de Aduanas)

Capítulo 5 – Envíos de socorro

Definición

A los efectos del presente Capítulo se entenderá por:

E1./F1.

«envíos de socorro»,

- mercancías incluyendo 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 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

(continúa en la página siguiente)

²⁶ [Chapter 5 \(iadb.org\)](https://www.iadb.org/).

personal de socorro 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 desaduanamiento 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 desaduanamiento 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 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 liberación luego de haber arribado;
- el desaduanamiento 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 debería desaduanar 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 dirigida a un organismo autorizado a fin de ser utilizados o distribuidos gratuitamente por dicho organismo 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.

La OMA elaboró Directrices para el Anexo Específico J – Capítulo 5 – Envíos de socorro.

Las lecciones aprendidas (Módulo F del Conjunto de herramientas) deben servir de insumos para la revisión de los convenios internacionales. En 2018, la OMA lanzó una revisión exhaustiva del Convenio de Kioto Revisado. Como parte del proceso de revisión, se consideraron cerca de 190 propuestas de miembros de la OMA, otras organizaciones internacionales, el sector privado y el mundo académico, incluidas propuestas relacionadas con el Capítulo 5 del Anexo específico J del CKR. El proceso de revisión integral está avanzando bajo un marco de cuatro pasos y concluirá en la primera mitad de 2023.

Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)

De acuerdo con el Anexo 9, los Estados contratantes de la OACI «facilitarán la entrada, la salida y el tránsito por su territorio de las aeronaves que realicen vuelos de socorro de organizaciones internacionales reconocidas por las Naciones Unidas, o en nombre de estas, o bien de los Estados o en nombre de ellos», y «procurarán que el personal y los artículos que llegan a bordo de los vuelos de socorro..., sean admitidos sin demoras». (Custodio: Organización de Aviación Civil Internacional).

Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe²⁷

El Convenio de Tampere hace un llamado a los Estados para que faciliten la provisión de asistencia rápida en telecomunicaciones para mitigar el impacto de un desastre, y abarca tanto la instalación como la operación de servicios de telecomunicaciones confiables y flexibles. Se eliminan las barreras regulatorias que impiden el uso de recursos de telecomunicaciones para desastres. Estas barreras incluyen los requisitos de licencia para usar las frecuencias asignadas, restricciones a la importación de equipos de telecomunicaciones, así como limitaciones al desplazamiento de equipos humanitarios. Han elaborado un curso en línea “Introducción a la elaboración de planes nacionales de telecomunicaciones de emergencia” que describe el proceso paso a paso para elaborar un plan nacional de telecomunicaciones de emergencia. (Custodio: Unión Internacional de Telecomunicaciones).

Convenio relativo a la admisión temporal (conocido como Convenio de Estambul – 26 de junio de 1990)²⁸

El Anexo B.9 del Convenio de Estambul describe las medidas de facilitación relativas a la admisión temporal de mercancías y equipos importados con fines humanitarios, como equipos médicos, quirúrgicos y de laboratorio. Las disposiciones de este Anexo permiten conceder la admisión temporal de dichas mercancías y equipos, sin que se exija

²⁷ [Convention internationale sur les télécommunications en cas de catastrophe \(iadb.org\)](https://iadb.org/convention-internationale-sur-les-telecommunications-en-cas-de-catastrophe)

²⁸ [OMA – Convenio relativo a la admisión temporal.pdf \(iadb.org\)](https://iadb.org/oma-convenio-relativo-a-la-admision-temporal.pdf)

documento aduanero y sin depósito de garantía. Las autoridades aduaneras solo podrán exigir la presentación de un inventario de dichas mercancías y un compromiso escrito de reexportación. (Custodio: Organización Mundial de Aduanas).

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 emergencia;
- b. por «envíos de emergencia»: 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 admisión 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 emergencia deberán destinarse a personas autorizadas por las autoridades competentes del territorio de admisión temporal.

(continúa en la página siguiente)

Artículo 4

1. Para el material médico-quirúrgico y de laboratorio, deberían 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 emergencia 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.

*Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*²⁹

El **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)** contiene disposiciones para agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. También establece medidas para una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en materia de facilitación del comercio y cumplimiento aduanero. Todas estas medidas son si cabe más importantes en momentos de desastres naturales y emergencias.

Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información

Los requisitos de publicación deberían ayudar a abordar la falta de información sobre los procedimientos de importación, exportación y tránsito, junto con los formularios y documentos exigidos y los aranceles, tarifas y cargas aplicables entre los proveedores de artículos de ayuda. Los servicios de información y la información disponible por medio de Internet también deberían contribuir a la transparencia. Antes del evento, la publicación de información sobre los procedimientos y formularios que deben completarse en caso de un desastre apoyaría la continuidad de las funciones de despacho fronterizo si los sistemas electrónicos de despacho ya no estuvieran en funcionamiento después de un desastre.

(continúa en la página siguiente)

²⁹ [Acuerdo sobre Facilitación del Comercio](#).

Artículo 2: Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas

Permitir que los proveedores de ayuda se familiaricen con los nuevos reglamentos relativos al movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, tan pronto como sea posible antes de su entrada en vigor, les ayudaría a adaptar sus operaciones a los requisitos legales cambiantes durante la respuesta a desastres.

Artículo 3: Resoluciones anticipadas

El AFC alienta a los Miembros a emitir resoluciones anticipadas sobre la aplicabilidad de las prescripciones de los Miembros en materia de desgravación o exención del pago de los derechos de aduana. Esas resoluciones podrían resultar útiles en operaciones como el almacenamiento anticipado de existencias de socorro.

Artículo 4: Procedimientos de recurso o de revisión

Garantizar el derecho a un recurso administrativo o judicial de una decisión aduanera puede ayudar a los proveedores de socorro a impugnar el trato arbitrario o discriminatorio.

Artículo 5: Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia

Las notificaciones previas sobre la elevación del nivel de los controles con respecto a las mercancías para proteger la salud de las personas (por ejemplo, cuando vence la declaración de emergencia nacional) deberían ayudar a los proveedores de socorro a garantizar el cumplimiento de los nuevos controles de importación. La notificación sin demora de la retención de las mercancías puede ayudar a reducir los costos (por ejemplo, los costos de almacenamiento) tanto para el proveedor de socorro que está en incumplimiento como para el Gobierno afectado por el desastre.

Artículo 6: Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas y de sanciones

La publicación de los derechos y cargas aplicables, la razón de tales derechos y cargas, la autoridad responsable y cuándo y cómo se ha de efectuar el pago promoverán la transparencia. La publicación *ex ante* de las disposiciones que se aplicarían en caso de un desastre natural daría la oportunidad de revisar la cantidad y la diversidad de estas cargas. Las disciplinas en materia de sanciones por una infracción de las leyes, reglamentos o formalidades de aduana del Miembro deberían proporcionar mayor certeza y reducir al mínimo las posibilidades de trato arbitrario o discriminatorio.

El **artículo 6** incluye el requisito de que, cuando se imponga una sanción, se facilite a la persona o las personas a las que se haya impuesto la sanción una explicación por escrito en la que se especifique la naturaleza de la infracción y la ley, reglamento o procedimiento aplicable en virtud del cual se haya prescrito el importe o el alcance de la sanción por la infracción.

(continúa en la página siguiente)

Artículo 7: Levante y despacho de las mercancías

La investigación ha destacado las demoras de los Gobiernos afectados por desastres en la determinación de las listas de artículos de socorro elegibles para la exención arancelaria.

Las disposiciones del AFC permiten «el levante rápido por lo menos de aquellas mercancías que hayan entrado a través de instalaciones de carga aérea». También prevé reducir al mínimo la documentación exigida para el levante de los envíos urgentes y, en la medida de lo posible, el levante sobre la base de una presentación única de información sobre determinados envíos. El AFC prevé el levante de las mercancías perecederas fuera del horario de trabajo en circunstancias excepcionales.

Las disposiciones que permiten la tramitación previa a la llegada pueden ayudar a acelerar el levante de las mercancías a su llegada. La publicación de los procedimientos aplicables sería una forma de abordarlo.

Las disposiciones para envíos urgentes también podrían adaptarse para su uso en la situación de respuesta a un desastre natural.

Artículo 8: Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera

El AFC fomenta la cooperación entre los organismos encargados de los controles en frontera. Para las agencias de aduanas que tienen una frontera común, el Acuerdo fomenta la coordinación de procedimientos en los puestos fronterizos para facilitar el comercio transfronterizo. Tales procedimientos podrán incluir la compatibilidad de los días y horarios de trabajo, la compatibilidad de los procedimientos y formalidades, el establecimiento y la utilización compartida de servicios comunes, controles conjuntos y el establecimiento del control en puestos fronterizos de una sola parada.

Artículo 9: Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero

Un mecanismo que podría usarse cuando un desastre se concentra en una ciudad o región específica es el traslado bajo control aduanero. El uso de esta disposición reduciría la presión sobre el principal puerto de entrada y permitiría el levante y despacho de mercancías a través de una oficina de control aduanero temporal establecida para despachar mercancías críticas cerca de la zona afectada por el desastre.

Artículo 10: Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito

Este artículo alienta a los Miembros a revisar sus formalidades y requisitos de documentación para garantizar el levante y despacho rápidos de las mercancías (en particular, las mercancías perecederas), reducir el tiempo y el costo que supone el cumplimiento para los comerciantes y operadores, aplicar la medida menos restrictiva del comercio elegida cuando se disponga razonablemente de medidas alternativas, y suspenderlas o retirarlas si ya no son necesarias. Los miembros podrían incluir las formalidades y los requisitos de documentación establecidos para situaciones de desastre natural como parte de dicha revisión. Otra disposición de utilidad para las organizaciones de ayuda al responder a una emergencia repentina es la obligación de los Miembros de permitir,

(continúa en la página siguiente)

cuando corresponda, la aceptación de copias impresas o electrónicas de los documentos de respaldo requeridos para la importación, exportación o tránsito. El establecimiento de una ventanilla única también debería permitir a los proveedores de socorro presentar la documentación y/o información exigidas para la importación, la exportación o el tránsito de mercancías a través de un punto de entrada único a las autoridades u organismos nacionales pertinentes. Dicho sistema debería facilitar la entrada, pero solo si los sistemas electrónicos están operativos. Puede ser necesario planificar la continuidad de las operaciones para garantizar que dichos sistemas aun puedan operar cuando, por ejemplo, los cortes de electricidad interrumpen la funcionalidad, y así garantizar que dichos sistemas en sí no se conviertan en una barrera cuando no funcionan.

Artículo 11: Libertad de tránsito

Las disposiciones de este artículo son de especial importancia para los países en desarrollo sin salida al mar. El artículo busca garantizar que los reglamentos o formalidades sobre el tráfico en tránsito no se apliquen de manera discriminatoria ni constituyan una restricción encubierta. Para dar efecto a este objetivo, el artículo prevé limitar las tarifas de tránsito al precio de costo y garantizar que no se apliquen otras restricciones. Busca garantizar que los Miembros traten los productos que pasarán en tránsito de manera no menos favorable que las mercancías que no están en tránsito. Las disposiciones que exigen a las mercancías en tránsito de los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad del tránsito, y que permiten la presentación y la tramitación anticipadas de los documentos y los datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías también pueden acelerar los envíos en tránsito, junto con las disposiciones sobre garantías. Cuando los Miembros nombren coordinadores nacionales del tránsito, estas personas pueden ser de particular utilidad para los actores humanitarios a la hora de garantizar el flujo regular de artículos de socorro a través de los países de tránsito. Las disposiciones que permiten la cooperación y la coordinación entre los Miembros con miras a mejorar la operación práctica del tránsito brindan una oportunidad para que las organizaciones de socorro se comprometan con los Gobiernos para promover la cooperación *ex ante*.

Artículo 12: Cooperación aduanera

Las medidas que promueven el cumplimiento y la cooperación brindan una base para la acción *ex ante* de los Miembros propensos a los peligros naturales para interactuar con la comunidad de socorro a fin de garantizar que sean conscientes de sus obligaciones y así fomentar el cumplimiento voluntario. También podría considerarse que el intercambio de información sobre las mejores prácticas de gestión del cumplimiento de los procedimientos aduaneros incluye la experiencia adquirida en situaciones de desastres naturales. El artículo alienta a los Miembros, además, a cooperar en materia de orientación técnica y de asistencia y apoyo para la creación de capacidad a los efectos de administrar las medidas en materia de cumplimiento y mejorar su eficacia. Una vez más, podría interpretarse que esta disposición incluye situaciones como las que se presentan después de un desastre natural. Las disposiciones que establezcan el intercambio de información en los casos concretos en los que haya motivos razonables para dudar de la veracidad o la exactitud de la declaración aduanera también podrían proporcionar una base

(continúa en la página siguiente)

para mejorar la cooperación con respecto a mercancías ilícitas u otras indeseables (por ejemplo, medicamentos caducados). El artículo prevé la notificación al Comité de Facilitación del Comercio de la OMC de los datos de su punto de contacto para el intercambio de información aduanera. La cooperación entre las autoridades aduaneras de un país que brinda asistencia y el servicio aduanero del país afectado por el desastre facilitaría el despacho y mejoraría la capacidad de las administraciones aduaneras para detectar mercancías ilícitas u otras indeseables.

Fuente: Organización Mundial del Comercio^a.

^a [OMC - Natural Disasters and Trade Research \(EN\).pdf \(iadb.org\)](#)

Paquete SAFE de la OMA

En junio de 2005, el Consejo de la OMA adoptó el **Marco de normas SAFE para asegurar y facilitar el comercio mundial (Marco SAFE)**, que actuaría como elemento disuasorio del terrorismo internacional y como un elemento para asegurar la recaudación de ingresos y promover la facilitación del comercio en todo el mundo. En 2007, se introdujo el programa emblemático de Asociación entre aduanas y empresas de la OMA, llamado Programa de Operador Económico Autorizado (OEA).

El Marco SAFE ha surgido como la respuesta concertada de la comunidad aduanera mundial a las amenazas a la seguridad de la cadena de suministro, apoyando igualmente la facilitación de operaciones legítimas y seguras. Presenta normas básicas que han sido probadas y funcionan bien en todo el mundo. Este instrumento internacional único se esfuerza por marcar el inicio de un régimen de comercio mundial más seguro y, además, anuncia un nuevo enfoque para los métodos de trabajo y la asociación tanto para las aduanas como para las empresas hacia un objetivo común basado en la confianza.

El Marco se ha actualizado periódicamente para abordar con eficacia los nuevos y emergentes avances en la cadena logística internacional. Algunos elementos adicionales notables fueron las disposiciones sobre Operadores Económicos Autorizados (OEA), gestión coordinada de fronteras, continuidad y reanudación del comercio, el Pilar 3 (Aduanas-Otras autoridades internas de control de fronteras e intergubernamentales), e información anticipada sobre la carga (IAC) relativa a la carga aérea.

La versión 2021 del Marco SAFE refuerza la cooperación entre las aduanas y otras autoridades de control fronterizo, promueve los dispositivos de seguridad inteligentes para optimizar el control aduanero y supervisar eficazmente el movimiento de mercancías en tiempo real, e incluye disposiciones básicas sobre el desarrollo de programas de OEA en las uniones aduaneras regionales y la implementación del reconocimiento mutuo.

El Marco SAFE actualizado mejora los elementos en materia de información al adecuar el conjunto de datos sobre seguridad de la carga aérea a los elementos especificados en el Modelo de Datos de la OMA y consolida los mecanismos de información sobre la implementación del Marco SAFE.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, para reforzar la resistencia y la recuperación de las cadenas de suministro mundiales, se ha elaborado la «Guía de implementación

y validación de OEA», que actualiza los tres documentos actuales: la «Guía de implementación de OEA», la «Plantilla de OEA» y la «Guía del validador de OEA en las Aduanas». La nueva Guía reúne las mejores prácticas, los conocimientos y las lecciones aprendidas por los miembros con el fin de simplificar el procedimiento de implementación relativo a los OEA y adecuar los requisitos de los OEA a los procedimientos de validación de las aduanas. También introduce un enfoque sugerido para las revalidaciones virtuales y el uso de tecnologías modernas con el fin de apoyar la continuidad operativa y garantizar la resiliencia de los programas de OEA en caso de pandemia.

Además, el Paquete SAFE 2021 incluye, entre otras cosas, una serie de herramientas nuevas y actualizadas, como los «Programas de OEA en las uniones aduaneras regionales y los ARM plurilaterales» (anexo V de la Guía de estrategia para ARM y OEA existente), la edición del Compendio de OEA 2020, la Nota de la Secretaría sobre la ampliación del concepto de OEA al comercio electrónico transfronterizo, la Especificación Técnica del formato de archivo unificado (UFF) 2.0, dos actualizaciones de las Directrices de la OMA sobre adquisición y despliegue de equipos de imagen e inspección no intrusivos (Directrices NII), las directrices conjuntas de la OMA y la OACI sobre la alineación del programa de OEA de aduanas y el programa de representantes habilitados (RH)/expedidores conocidos (EC) de aviación civil, y por último pero no menos importante, los principios rectores conjuntos de la OMA y la OACI relativos a la información previa a la carga (PLACI). (Custodio: Organización Mundial de Aduanas).

Resoluciones de la Organización Mundial de Aduanas

Resolución relativa al papel de la aduana en las operaciones de ayuda en casos de desastres naturales (junio de 2011).³⁰ Esta Resolución de la OMA establece una serie de medidas que deben implementar los Miembros y la Secretaría, respectivamente. Las acciones recomendadas para los Miembros incluyen la implementación de las medidas contenidas en el Capítulo 5 del Anexo Específico J del CKR y, cuando sea necesario, la firma del Acuerdo Modelo de las Naciones Unidas sobre facilitación aduanera. La Resolución también invita a los Miembros a realizar diagnósticos sobre los procedimientos establecidos para el tratamiento aduanero del socorro humanitario de emergencia y ejercicios de simulación con el fin de probar su nivel de preparación y su capacidad para administrar estas situaciones de emergencia. Otra acción recomendada descrita en la Resolución es elaborar y aplicar planes nacionales de formación para que el personal aduanero sea calificado y apto para poder administrar situaciones de crisis causadas por desastres naturales. La Resolución invita a los miembros a 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, 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. (Custodio: Organización Mundial de Aduanas).

³⁰ [Resolución del Consejo de Cooperación aduanera \(iadb.org\)](https://www.iadb.org/resolucion-del-consejo-de-cooperacion-aduanera)

Resolución sobre el papel de las aduanas en la facilitación del movimiento transfronterizo de medicamentos y vacunas para situaciones críticas (diciembre de 2020).³¹

La Resolución marca un hito importante en los esfuerzos de la comunidad aduanera mundial para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 en las economías y sociedades de todo el mundo. Estipula medidas específicas que deben implementar los Miembros y la Secretaría de la OMA con miras a apoyar el esfuerzo mundial de distribución de las vacunas contra el COVID-19, que se espera que sea la operación de distribución de vacunas más grande y rápida jamás realizada en el mundo.

Las medidas que implementarán las administraciones aduaneras miembros abarcan desde acciones destinadas a facilitar el movimiento transfronterizo de medicamentos y vacunas para situaciones críticas, y los contenedores y dispositivos que se utilizarán para su transporte, hasta medidas que evitarán el movimiento transfronterizo de vacunas y medicamentos peligrosos, de calidad inferior o falsificados e impedirán que las organizaciones delictivas se aprovechen de la situación. (Custodio: Organización Mundial de Aduanas).

Existen otras directrices sobre gestión de emergencias y desastres, así como otras no relacionadas con los organismos aduaneros en sí. Sin embargo, es importante saber que se cuenta con estas herramientas para mejorar el conocimiento sobre la respuesta humanitaria. Las aduanas y otras agencias fronterizas deben conocer estas herramientas para una mejor coordinación entre ellas y con otras agencias gubernamentales.

Acuerdos Regionales

Hay varios mecanismos de integración que incluyen en sus protocolos y textos legislación y/o lineamientos sobre el abordaje de emergencias. Entre otros se listan los siguientes:

Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencias³²

Este Protocolo describe el mecanismo mediante el cual los países de Centroamérica facilitarán la coordinación para el envío, al tránsito y la recepción de asistencia regional e internacional.

Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)

El CAUCA es el acrónimo de Código Aduanero Uniforme Centro-Americano, es decir un acuerdo común entre países centroamericanos que tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los Estados conforme a los requerimientos del Mercado Común Centroamericano y de los instrumentos regionales de la integración, en particular con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

Describe la principal normativa y procedimientos armonizados a nivel centroamericano en materia aduanera aplicable a las operaciones de comercio exterior, tales como el

³¹ [OMA - Resolución sobre el papel de las aduanas en la facilitación del movimiento transfronterizo de medicamentos y vacunas para situaciones críticas \(Diciembre de 2020\).pdf \(iadb.org\)](#).

³² [COMIECO - Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres Emergencias.pdf \(iadb.org\)](#).

Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), así como del Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.

El RECAUCA incluyen artículos dedicados a los envíos de socorro, así como el Art.555 relativo a la definición de envíos de socorro que dice que “se consideran envíos de socorro, entre otros, los siguientes: mercancías, incluyendo vehículos y otros medios de transporte, alimentos, medicinas, ropa, frazadas, carpas, casas prefabricadas, artículos para purificar y almacenar agua, u otras mercancías de primera necesidad, enviadas como ayuda para las personas afectadas por desastres. Asimismo, los equipos, vehículos y otros medios de transporte, animales especialmente adiestrados, provisiones, suministros, efectos personales y otras mercancías para el personal de socorro en caso de desastres que les permita cumplir sus funciones y ayudarlos a vivir y trabajar en la zona de desastre durante todo el tiempo que dure su misión”.

El Artículo 556 define el procedimiento para los envíos de socorro: Las mercancías comprendidas en el Artículo anterior se despacharán mediante procedimientos simplificados y expeditos, en coordinación con las autoridades competentes. El levante de este tipo de mercancías, se autorizará sin más requisitos que el visto bueno que le otorgue el funcionario aduanero designado, a los listados de mercancías y que se tramiten por o a través de los organismos oficiales que los Estados Parte hubieran conformado para la atención de desastres o emergencias nacionales. El despacho de envíos de socorro deberá ser concedido independientemente del país de origen, procedencia o destino de las mercancías.

Los envíos de socorro para exportación, tránsito, admisión temporal e importación, se tramitarán de manera prioritaria. Las autoridades encargadas de regular el comercio exterior, deberán coordinar el ejercicio de sus funciones con la Autoridad Aduanera, de manera que no se retrase el levante de dichas mercancías.

Cuando los envíos de socorro lleguen consignados a entidades de interés social, de beneficencia, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o fundaciones de interés público, se autorizará el ingreso de las mercancías, siempre y cuando los documentos de transporte se endosen a la entidad gubernamental encargada de canalizar la ayuda.

A más tardar dentro de los veinte días siguientes a la autorización del levante de las mercancías, se deberá proporcionar y presentar ante la Autoridad Aduanera correspondiente, toda la información y documentación que corresponda para la elaboración de la declaración de oficio respectiva, siendo éstos:

- a) El conocimiento de embarque o contrato de transporte respectivo;
- b) El documento de la entidad competente que autorice el tratamiento de envíos de socorro, previstos en esta Sección y la exención de los tributos, o la declaratoria de emergencia efectuada por los órganos competentes, que establezca exención de los tributos aplicables; y
- c) La lista detallada de los envíos de socorro, emitido por la autoridad solicitante o por las autoridades aduaneras del país de exportación.

Comunidad Andina: Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros de la Comunidad Andina³³

Esta guía es una herramienta que permite a los Países Miembros de la CAN coordinar la asistencia humanitaria de manera eficiente y oportuna.

Otras directrices y recomendaciones

Directrices de la OMA sobre gestión de desastres y continuidad de la cadena de suministro³⁴

Adoptadas en junio de 2021 en el Consejo de Cooperación Aduanera de la Organización Mundial de Aduanas, las Directrices de la OMA sobre gestión de desastres y continuidad de la cadena de suministro son una herramienta integral que se basa en el trabajo anterior en el área del socorro en casos de desastres naturales y en respuesta a la pandemia de COVID-19 y lo complementa, a fin de proporcionar recomendaciones, buenas prácticas y principios rectores claros. Si se implementan por completo, las Directrices deberían ayudar a mejorar la preparación de las administraciones aduaneras para responder a acontecimientos perturbadores, como pandemias y otras enfermedades infecciosas y desastres naturales, y a recuperarse de estos, al tiempo que garantizan la continuidad de la cadena de suministro global.

Las Directrices contribuyen con tres objetivos principales, a saber:

- Crear conciencia sobre el papel crucial de las administraciones aduaneras en la ayuda en casos de desastre y apoyar a las administraciones aduaneras en la implementación de las disposiciones de otros instrumentos y herramientas relacionados de la OMA.
- Apoyar a las administraciones aduaneras a mejorar su nivel de preparación para responder de manera eficiente y efectiva a pandemias y desastres naturales.
- Brindar a las administraciones aduaneras recomendaciones claras respaldadas por las mejores prácticas para abordar los desafíos derivados de enfermedades infecciosas y desastres naturales, con el fin de acelerar la circulación de artículos de socorro y garantizar la continuidad de la cadena de suministro.

Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (conocidas como las Directrices IDRL)³⁵

La experiencia demuestra que, durante la respuesta a una emergencia, ya es demasiado tarde para tratar de elaborar nuevas reglas y procesos para abordar los trámites burocráticos innecesarios y/o la calidad y coordinación deficientes de la respuesta regional o internacional a la emergencia.

³³ [Comunidad Andina - Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros de la Comunidad Andina.pdf \(iadb.org\)](#)

³⁴ [Directrices de la OMA para la gestión de catástrofes y continuidad de la cadena de suministro \(iadb.org\)](#)

³⁵ [FICR - Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.pdf \(iadb.org\)](#)

Después de un intenso proceso consultivo con Gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en 2007, se adoptaron por unanimidad las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (conocidas como las Directrices IDRL).

El propósito de las Directrices IDRL es contribuir a la preparación legal nacional al dar orientación a los Estados interesados en mejorar sus marcos legales, de política e institucionales nacionales relacionados con las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Si bien afirman el papel central de las autoridades y los actores nacionales, recomiendan que se otorguen facilidades legales mínimas a los Estados y las organizaciones humanitarias que brindan asistencia que estén dispuestos y sean capaces de cumplir con los estándares mínimos de coordinación, calidad y rendición de cuentas. Se espera que el uso de estas Directrices mejore la calidad y la eficiencia de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, a fin de servir mejor a las comunidades afectadas por desastres. (Custodio: Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna).

Recomendación No. 33: Recomendación y Directrices para el Establecimiento de una Ventanilla Única para mejorar el intercambio eficiente de información entre las empresas y los Gobiernos³⁶

Estas Directrices están diseñadas para ayudar a los Gobiernos y a las empresas a planear y establecer servicios de ventanilla única para los requisitos reglamentarios internacionales relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Proporcionan una visión general de los principales problemas que deben abordarse, pero también algunas de las herramientas disponibles y las medidas que deben ser tomadas. (Custodio: Comisión Económica para Europa - Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y Comercio Electrónico).

Recomendación No. 44 sobre Medidas de facilitación para la importación de productos y materiales para la ayuda en casos de desastre³⁷

Esta recomendación de política apoya a los Gobiernos al proporcionar consideraciones y prácticas clave para implementar medidas de preparación con miras a facilitar el ingreso significativo de ayuda humanitaria después de producirse un desastre. Se presta atención específica a la fase de respuesta de emergencia inmediata en el contexto de un desastre de inicio repentino. A los efectos de esta recomendación y como indicador de alto nivel, esto se ha definido como el periodo comprendido entre los 0 y 15 días después de un desastre. Esta recomendación se centra en el liderazgo y la coordinación necesarios del país afectado, así como en los escenarios de importación, tránsito e admisión temporal para el movimiento de bienes y equipos de ayuda en respuesta a un desastre natural de inicio repentino. Esta recomendación se proporciona para situaciones en las que un

³⁶ [UNECE - Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window \(versión en inglés\).pdf \(iadb.org\)](#).

³⁷ [ECE/TRADE/C/CEFACT/2021/7 \(iadb.org\)](#)

país ha realizado una solicitud de asistencia internacional o ha aceptado asistencia internacional. Esto puede darse en situaciones en las que el estado de emergencia haya sido declarado o no por el Estado afectado. (Custodio: Comisión Económica para Europa – Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y Comercio Electrónico).

Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial

La «Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial» pretende ser una herramienta de referencia para uso voluntario de los funcionarios encargados de la gestión de desastres o los legisladores que deseen desarrollar leyes, reglamentaciones o procedimientos nacionales en sus países para la gestión de las posibles operaciones internacionales de socorro futuras en casos de desastre.

El Capítulo VI, en particular, se centra en las facilidades legales para los agentes elegibles, incluidos la facilitación de aduanas y el tratamiento de prioridad, la exoneración de derechos de importación, impuestos y restricciones, y la simplificación de los requisitos de documentación³⁸. (Custodio: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA) y Unión Interparlamentaria (UIP).

Decreto de emergencia modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial

El Decreto de emergencia modelo tiene como objetivo ayudar a los Estados a abordar algunos de los problemas legales y reglamentarios que comúnmente surgen en relación con las operaciones internacionales de socorro después de producirse desastres naturales y provocados por el hombre. Este modelo está dirigido específicamente a aquellas situaciones en las que no existe un marco jurídico claro antes del inicio de un desastre a gran escala, o donde no es factible la adopción de una legislación más integral³⁹. (Custodios: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA).

Módulo B: Procedimientos operativos estandarizados

Reconociendo que la carga administrativa del esfuerzo de socorro debe mantenerse al mínimo, la elaboración de procedimientos operativos estandarizados evita diferentes interpretaciones de la legislación aduanera y garantiza la aplicación uniforme de las normas y los procedimientos en todos los puntos de entrada aduaneros. Además es una herramienta que ayuda a los actores humanitarios a comprender los procedimientos y cumplirlos.

³⁸ [FICR – Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.pdf \(iadb.org\)](#).

³⁹ [FICR – Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.pdf \(iadb.org\)](#).

Cuando se ratifican los convenios internacionales y se cuenta con la legislación nacional pertinente, es clave desarrollar procedimientos operativos estandarizados (POE) para garantizar la aplicación coherente de las leyes y reglamentos y, por lo tanto, la facilitación del movimiento de artículos de ayuda.

Los POE tienen los siguientes objetivos:

1. Proporcionar información a todos los funcionarios de aduanas sobre las medidas de facilitación aduanera para la importación de envíos de mercancías críticas para la emergencia.
2. Implementar medidas de facilitación aduanera para la importación y/o el tránsito de envíos internacionales de ayuda de emergencia y facilitar el proceso.
3. Proporcionar una guía operativa para los actores humanitarios que están importando envíos internacionales de ayuda de emergencia al país afectado o cuya ayuda humanitaria internacional está en tránsito por el país afectado.

Deben incluir la siguiente información operativa:

- a. El factor para activar los procedimientos operativos estandarizados.
- b. La lista de entidades gubernamentales involucradas en la importación de mercancías críticas para la emergencia.
- c. La lista de puntos de entrada donde se puede importar la asistencia humanitaria internacional y sus capacidades, incluido el horario de atención ampliado y una lista de puntos de contacto para lograr una comunicación y coordinación claras y efectivas.
- d. La definición de agentes elegibles con las medidas de facilitación asociadas para importar ayuda de emergencia.
- e. El proceso para registrarse como agente elegible (nacional y extranjero) y los procedimientos para conseguir exenciones de impuestos y derechos y medidas de facilitación en la frontera.
- f. La lista de artículos de ayuda que pueden beneficiarse de medidas de facilitación específicas, asociadas a su respectivo código del Sistema Armonizado (SA).

Tipos de mercancías críticas equipos de ayuda en casos de desastre:

mantas	medios de transporte	equipos quirúrgicos
generadores de batería	medicamentos y equipos médicos	equipo de telecomunicaciones
ropa	mosquiteros	carpas
productos alimenticios	casas prefabricadas	vehículos
utensilios de cocina para el hogar	láminas de plástico/lonas	unidades de purificación de agua
artículos y <i>kits</i> de higiene en el hogar	entrenamiento en búsqueda y rescate animales	almacenamiento de agua
equipos de laboratorio	<i>kits</i> de herramientas de reparación de refugios	
letrinas	luces solares	

- g. Información detallada sobre la declaración electrónica, pero también en papel, y otros procedimientos de sustitución para eventos en los que hay interrupciones en los servicios de electricidad y telecomunicaciones después de un desastre.
- h. Lista detallada de documentos que deben acompañar a la declaración aduanera.
- i. Información sobre la admisión de perros de búsqueda y rescate, cuando corresponda: Los perros de búsqueda y rescate juegan un papel integral para encontrar rápidamente a las víctimas después de un derrumbamiento de estructuras. No se puede aplicar la cuarentena estándar. Es necesario adoptar normas específicas. Entre los procedimientos recomendados internacionalmente, los perros de búsqueda y rescate deben cumplir con los requisitos veterinarios, como una vacunación antirrábica válida, así como las vacunas adicionales requeridas por el país afectado. Todos los perros desplegados deben tener un microchip con un transpondedor que cumpla la norma ISO. Siempre debe estar disponible la tarjeta de vacunación durante el despliegue.
- j. Mecanismos para la tramitación previa a la llegada y el despacho inmediato de las mercancías. La OMA ha publicado directrices para la liberación inmediata. Este mecanismo debería facilitar las formalidades antes de la llegada y la gestión de riesgos de los envíos sobre la base de información electrónica enviada con anticipación; simplificar y agilizar el manejo de los envíos a su llegada; y ayudar a las administraciones aduaneras a determinar los datos requeridos y el procedimiento exacto que se aplicará⁴⁰.
- k. Procedimientos específicos detallados para importar medicamentos y equipos médicos durante un desastre, los ministerios y los organismos involucrados y sus respectivos procedimientos simplificados durante la fase de respuesta a la emergencia. En abril de 2020 se redactó una nota de orientación sobre la importación de medicamentos y equipos médicos en respuesta a la nueva pandemia de Coronavirus⁴¹.
- l. Procedimientos detallados para la admisión temporal de vehículos y otros equipos y el plazo para la reexportación. Al final de la fase de respuesta a la emergencia, ayudar a los Estados y organizaciones humanitarias elegibles a abandonar el territorio y reexportar sus vehículos, equipos y artículos de socorro que se utilizarán para otra operación humanitaria.
- m. Procedimientos específicos detallados para importar equipos de telecomunicaciones durante la fase inicial de la respuesta a un desastre de grandes proporciones⁴².
- n. Coordinación y comunicación interinstitucional: En caso de no existir un sistema automatizado de ventanilla única, información relevante sobre el establecimiento de un *one-stop shop* que consolidará y agilizará los requisitos relacionados con el ingreso de personal, bienes y equipos internacionales.

⁴⁰ [Immediate Release Guidelines \(2018 version\) \(wcoomd.org\)](https://www.wcoomd.org/).

⁴¹ [Nota de orientación sobre la importación y despacho aduanero de medicamentos y equipos médicos en respuesta a la nueva pandemia de Coronavirus \(COVID-19\). IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](https://www.iasc.int/).

⁴² [Convenio de Tampere \(itu.int\)](https://www.itu.int/).

- o. Enlace a un sitio web de aduanas que brinde información actualizada a la comunidad del comercio y al público en general sobre el estado de la emergencia, los puntos de entrada/salida afectados y las áreas afectadas, los horarios de atención y las limitaciones operativas en los puntos de entrada/salida afectados (incluidas las limitaciones para procesar los artículos de ayuda y el comercio regular), los puntos alternativos de entrada/salida para las rutas comerciales afectadas, los productos de ayuda priorizados y los puntos de entrada disponibles para procesar los envíos prioritarios, información general sobre los esfuerzos de respuesta y el plazo previsto para la reanudación de las operaciones en los puntos de entrada afectados, la fecha/hora de la última actualización y la fecha/hora de la próxima actualización, cualquier otra información que se considere pertinente y un enlace a la agencia nacional de gestión de emergencias, así como a otras agencias fronterizas competentes.
- p. El procedimiento y la frecuencia de la revisión de los procedimientos operativos estandarizados.

Una descripción más detallada del contenido mínimo que deben tener estos POE se presenta en el Anexo 1.

FILIPINAS: *one-stop shop*

El denominado *one-stop shop* (OSS) es una oficina con sucursales en el Aeropuerto Internacional Ninoy Aquino (NAIA), el Puerto de Mactán y el puerto más cercano al área afectada por la calamidad, diseñada para facilitar y agilizar las importaciones de artículos de ayuda, equipos de rehabilitación y otros artículos para que sean entregados y distribuidos a las zonas afectadas por el desastre.

Todas las agencias gubernamentales con funciones en la autorización y la tramitación de exenciones de derechos y/o impuestos y el despacho de mercancías están representadas en el OSS.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES REPRESENTADOS EN EL OSS

- Aduana (BOC)
- Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD)
- Ministerio de Salud (DOH)
- Ministerio de Finanzas (DOF)
- Ministerio de Educación (DepEd)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (DFA)
- Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (NDRRMC)
- Oficina de Defensa Civil (OCD)
- Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA)

El OSS se activa, con el Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (NDRRMC) como agencia líder, tras la declaración del Estado nacional de calamidad emitida por el presidente de Filipinas.

ANTES DE LA LLEGADA

El Expedidor informa al Destinatario sobre la donación para asegurarse de que el Destinatario está dispuesto y preparado para recibirla.

El Expedidor de las mercancías elabora una Escritura de Donación para el Destinatario. La Escritura de Donación debe ser legalizada por el Consulado de Filipinas en el lugar de domicilio del Expedidor.

El Destinatario otorga una Escritura de Aceptación de la donación del Expedidor.

Si alguna de las mercancías que se importan es una mercancía restringida o regulada, el Destinatario tramita un permiso o autorización de importación de la agencia gubernamental filipina correspondiente.

(continúa en la página siguiente)

Una vez que las mercancías llegan a Filipinas, el Destinatario o su representante autorizado presenta los siguientes documentos al *one-stop shop*:

- Escritura de Donación legalizada.
- Escritura de Aceptación.
- Conocimiento de embarque o carta de porte aéreo (endosado por la empresa de transporte o la aerolínea).
- Lista de embalaje detallada (para medicamentos, se incluyen el número de lote y la fecha de vencimiento).
- Factura (requerida para calcular los derechos de importación e impuestos).
- Despacho o permiso de importación (si alguna de las mercancías que se importan es una mercancía restringida o regulada).
- Declaración de importación informal llenada (IIDE, formulario disponible en la División Administrativa de la Aduana (BOC) o la División de Recaudación en el Puerto de Descarga).
- Permiso llenado de entrega de las mercancías importadas (PDIG, formulario disponible en la División Administrativa de la BOC o en la División de Recaudación en el Puerto de Descarga, aplicable a las cargas marítimas solo con la aprobación del agente de transporte).

Los representantes de cada agencia en el *one-stop shop* (OSS) se encargan de la emisión de la Escritura de Aceptación, la coordinación con otras agencias pertinentes y la facilitación general para la liberación inmediata de los bienes donados.

Dependiendo de quién sea el Destinatario, ocurrirá alguna de las siguientes situaciones:

- Si el Destinatario es un organismo del Gobierno nacional, los derechos de importación e impuestos se cargan automáticamente a la cuenta del organismo del Gobierno nacional que recibe la donación.
- Si el Destinatario es una agencia de bienestar social y desarrollo (SWDA) registrada, autorizada y/o acreditada por el DSWD, el representante del DSWD en el OSS emite un endoso para el DOF respecto de la exención de impuestos. El representante del DOF en el OSS luego facilita la emisión de la aprobación de la solicitud.

Una vez que termina el trámite, el equipo del OSS devuelve las copias de los documentos al Destinatario. Aprobación para la exención de derechos.

El Destinatario o su representante autorizado presentan una Declaración de importación informal (IIDE) en la División de importación informal de la BOC en el Puerto de Descarga.

La División de importación informal de la BOC en el Puerto de Descarga procede con una inspección y valoración de las mercancías. Todos los bienes prohibidos son incautados y decomisados a favor del Gobierno. Además, las mercancías restringidas o reglamentadas sin Despacho o per-

(continúa en la página siguiente)

miso de importación encontradas durante la inspección también son incautadas y decomisadas a favor del Gobierno.

El Destinatario o su representante autorizado liquida los cargos de Aduana y otros cargos de entidades privadas, es decir, depósito, sobreestadía, camiones/transporte, arrastre, almacenamiento, llenado/vaciado, etc.

Se liberan las mercancías.

LECCIONES APRENDIDAS

Se deben hacer ejercicios regulares de preparación, incluidos ejercicios de simulación.

Divulgación de información entre los donantes sobre los procedimientos correctos y una aclaración de qué donaciones están permitidas y/o exentas de derechos de importación.

Fuente: [Diapositiva 1 \(wcoomd.org\)](http://wcoomd.org).

Módulo C: Digitalización

Automatización y tecnologías aplicadas

La modernización de los sistemas de información y la adopción de normas internacionales ofrecen posibilidades para mejorar la eficiencia en cada parte de la cadena de suministro a medida que circulan mercancías a través de las fronteras, incluso para fines de ayuda de emergencia. Los sistemas automatizados pueden reducir los errores manuales y ayudar a ahorrar tiempo y costos. El uso de normas comunes para datos y sistemas de información puede beneficiar la integridad y la precisión de los datos, así como la interoperabilidad y la facilidad para compartirlos entre sistemas. Esto puede reducir los costos operativos y ayudar a manejar mejor los riesgos comerciales, además de facilitar la medición del desempeño y el análisis de los tiempos requeridos para identificar e informar las mejoras necesarias.

Si bien algunas agencias fronterizas han adoptado sistemas informáticos en cierta medida, hay una enorme diversidad en la forma en que las agencias operan los sistemas, cuáles son los requisitos reglamentarios y qué agencias gubernamentales tienen un papel en los procedimientos de control fronterizo. En algunos países menos adelantados, los sistemas informáticos también pueden tener un muy bajo nivel de desarrollo y no ser utilizados con regularidad. Las mejoras pueden beneficiar la gestión regular del comercio, así como de la ayuda en casos de desastre, y dar lugar a mejoras en la identificación y la priorización de productos, la transparencia, la gestión de riesgos, el despacho y las capacidades de lucha contra la falsificación y de recuperación por motivos de seguridad, lo que mejorará el cumplimiento y la seguridad.

Las iniciativas de modernización de este tipo son una parte importante de la implementación de procesos modernos para todo el comercio transfronterizo, además de beneficiar

los esfuerzos de socorro en casos de desastre. Son objetivos a largo plazo que requieren un importante esfuerzo de planificación, por lo que no se debe esperar que se pueda disponer de sistemas, si no existen, durante la fase inicial después de ocurrir un desastre, pero se pueden utilizar si ya existen.

Sistemas de apoyo de flujos de trabajo simplificados:

Si bien es posible que los sistemas informáticos que dependen de Internet y de la electricidad no estén disponibles inmediatamente después de un desastre natural a gran escala, aun así puede ser posible implementar el proceso de flujo de trabajo simplificado en el entorno de operación posterior al desastre al seguir los procedimientos de sustitución.

Existe una gama de sistemas computarizados para la gestión de agencias reguladoras transfronterizas que pueden ayudar a simplificar los flujos de trabajo de los procesos y también apoyar la facilitación transfronteriza del socorro en casos de desastre. Las funcionalidades centrales de esos sistemas incluyen la identificación de los productos y las organizaciones que recibirán un tratamiento prioritario, el reconocimiento de los envíos prioritarios, el procesamiento de la información antes del arribo para despachar las mercancías sin demoras mediante el uso de controles, y funciones de auditoría e informes apropiados.

Mecanismos de ventanilla única:

Una ventanilla única es «un servicio de facilitación del comercio que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados con un punto de entrada único para cumplir con todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito. Los elementos de datos individuales solo deben enviarse una vez por vía electrónica». Los mecanismos de ventanilla única son una cristalización de muchas otras medidas de facilitación del comercio que pueden ayudar a agilizar los trámites en la frontera. Para los agentes elegibles, los mecanismos de ventanilla única son fundamentales para reducir el tiempo necesario para varios procesos de aprobación, incluidas las exenciones de impuestos y derechos de importación para las mercancías críticas en casos de desastre, que a menudo involucran a múltiples agencias reguladoras. Las fases preparatorias para establecer una ventanilla única, incluida la coordinación entre las agencias gubernamentales reguladoras, la racionalización de los requisitos de datos, el establecimiento de un conjunto de datos nacional único alineado con los estándares internacionales y la implantación del entorno legal propicio, pueden beneficiar la facilitación de las mercancías críticas en casos de desastre a largo plazo. Incluso si no se cuenta con una ventanilla única electrónica en línea debido a un desastre, es beneficiosa la cooperación creada entre los organismos gubernamentales.

Las plataformas del sector privado, como los portales únicos, también pueden ayudar a acelerar los trámites de despacho en la frontera, ya que pueden actuar como una interfaz entre los agentes elegibles y las agencias fronterizas reguladoras⁴³.

⁴³ [ECE/TRADE/C/CEFACT/2021/7 \(iadb.org\)](https://www.iadb.org/publications/publication/ece-trade-cefact-2021-7).

Módulo D: Información y transparencia

Las aduanas y las demás agencias fronterizas deben tener procedimientos disponibles para transmitir mensajes claves y claros a la comunidad del comercio en general y a la red humanitaria en particular, con respecto al estado de la infraestructura, los servicios y el horario de atención en los puntos de entrada, así como los procedimientos especiales implementados para procesar ayuda de emergencia.

Cuando un punto de entrada o varios puntos de entrada se han visto afectados por el desastre y no pueden operar, la aduana y las demás agencias fronterizas deben emitir mensajes conjuntos para informar a la comunidad del comercio y al público en general, en particular, a los residentes de las comunidades cercanas a los puntos de entrada afectados, sobre el estado de la emergencia y los puntos de entrada alternativos disponibles para procesar flujos de personas y carga.

Si los puntos de entrada afectados corresponden a fronteras terrestres, la aduana y las demás agencias fronterizas competentes deberán elaborar dichos mensajes en conjunto con las agencias competentes del país vecino.

La gestión de la información después de un desastre es una parte crucial de cualquier respuesta humanitaria. Una gestión sólida de la información requiere procesos acordados y probados.

El Gobierno afectado y su personal en las oficinas centrales y en los puntos de entrada, los socios humanitarios, los OEA, el sector privado y los medios de comunicación son fuentes y usuarios de información en una situación de emergencia. Esto significa que la información humanitaria manejada e intercambiada en emergencias debe tener las siguientes características:

- Estar actualizada y disponible de manera accesible.
- Ser práctica y basada en las necesidades operativas en apoyo de la toma de decisiones en todas las fases de una crisis.
- Ser precisa, pertinente y coherente.
- Estar disponible en formatos que se puedan recuperar, compartir y usar fácilmente.

Es necesario desarrollar y probar mecanismos para compartir y gestionar la información a través de la elaboración de un plan de comunicación.

Los mecanismos de comunicación que se pueden considerar para la difusión son:

- Portal web de las aduanas y agencias fronterizas donde se pueden publicar y modificar los mensajes claves.
- Ventanilla Única Electrónica de Comercio Exterior.
- Espacio físico para el intercambio de información: One-stop-shop/ventanilla única física en los puntos de entrada designados por el Gobierno para la llegada de la ayuda humanitaria.

- Ventanilla Única Electrónica de Comercio Exterior.
- Portal web donde se pueden publicar y modificar los mensajes claves.
- Un espacio de colaboración a través de canales de comunicación grupales como el que normalmente establece el grupo IMPACCT.
- Redes sociales para mensajes a la comunidad y al sector privado.

La comunidad humanitaria también ha creado varios sitios web, a saber:

- ReliefWeb Response⁴⁴ es una plataforma de coordinación humanitaria que proporciona una fuente de información sobre las operaciones humanitarias.
- Virtual OSOCC⁴⁵ es una herramienta administrada por la OCHA para facilitar el intercambio de información entre los equipos de respuesta a emergencias para obtener un mejor conocimiento de la situación en las primeras etapas de los desastres repentinos, dar información a los equipos de respuesta a emergencias sobre el entorno operativo y hacer un seguimiento de la respuesta para apoyar la toma de decisiones y la coordinación. El acceso está restringido a los encargados de la gestión de desastres de organizaciones gubernamentales de respuesta a estos.
- El FTS (Servicio de Seguimiento Financiero)⁴⁶ es una base de datos mundial mantenida por la OCHA que registra las contribuciones humanitarias (en efectivo y en especie) a las emergencias. El FTS está abierto a todos los Gobiernos, los donantes privados, los fondos, las agencias beneficiarias y las organizaciones ejecutoras que deseen informar sobre compromisos financieros y contribuciones para la acción humanitaria.
- El grupo de trabajo IMPACCT publica boletines sobre procedimientos de aduana, inmigración y cuarentena y se crean grupos de WhatsApp para intercambiar información sobre procedimientos aduaneros para la importación de mercancías críticas. Durante la respuesta al huracán DORIAN que azotó Bahamas en 2019, o después del terremoto que azotó Haití en 2021, se creó un grupo de WhatsApp. Está compuesto por representantes de la administración aduanera del país afectado, así como por donantes de ayuda, que pueden hacer preguntas siempre que sea necesario.

En el plano nacional, cada mecanismo de comunicación se debe activar inmediatamente después de un desastre natural de grandes proporciones o un brote de enfermedad.

Los mensajes deben informar claramente a todas las partes interesadas del momento en que se activan los POE para la importación de mercancías críticas, e incluir los mensajes clave sobre la priorización de las mercancías críticas. También se debe proporcionar el nombre del punto focal o de los puntos focales que han sido designados para responder cualquier pregunta relacionada con los POE durante la fase de respuesta a la emergencia (centro de asistencia).

⁴⁴ [ReliefWeb Response](#).

⁴⁵ [GDACS - Virtual OSOCC \(unocha.org\)](#).

⁴⁶ [Financial Tracking Service \(unocha.org\)](#).

Acuerdo sobre facilitación del comercio – Sección I – Artículo 1: Publicación y disponibilidad de la información

1 Publicación

1.1 Cada Miembro publicará prontamente la siguiente información, de manera no discriminatoria y fácilmente accesible, a fin de que los Gobiernos, los comerciantes y otras partes interesadas puedan tener conocimiento de ella:

- a. los procedimientos de importación, exportación y tránsito (incluidos los procedimientos en puertos, aeropuertos y otros puntos de entrada) y los formularios y documentos exigidos;
- b. los tipos de los derechos aplicados y los impuestos de cualquier clase percibidos sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas;
- c. los derechos y cargas percibidos por o en nombre de organismos gubernamentales sobre la importación, la exportación o el tránsito o en conexión con ellos;
- d. las normas para la clasificación o la valoración de productos a efectos aduaneros;
- e. las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas de aplicación general relacionados con las normas de origen;
- f. las restricciones o prohibiciones en materia de importación, exportación o tránsito;
- g. las disposiciones sobre sanciones por infracción de las formalidades de importación, exportación o tránsito;
- h. los procedimientos de recurso o revisión;
- i. los acuerdos o partes de acuerdos con cualquier país o países relativos a la importación, la exportación o el tránsito; y
- j. los procedimientos relativos a la administración de contingentes arancelarios.

1.2 Ninguna de estas disposiciones se interpretará de modo que exija la publicación o suministro de información en un idioma distinto al del Miembro, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.2.

2 Información disponible por medio de Internet

2.1 Cada Miembro facilitará, y actualizará en la medida de lo posible y según proceda, por medio de Internet lo siguiente:

- a. una descripción de sus procedimientos de importación, exportación y tránsito, incluidos los procedimientos de recurso o revisión, en la que se informe a los Gobiernos, los comerciantes y otras partes interesadas de las medidas prácticas necesarias para la importación, la exportación y el tránsito;
- b. los formularios y documentos exigidos para la importación en el territorio de ese Miembro, para la exportación desde él y para el tránsito por él;

(continúa en la página siguiente)

c. los datos de contacto de su servicio o servicios de información.

2.2 Siempre que sea factible, la descripción a que se hace referencia en el apartado a) del párrafo 2.1 también se facilitará en uno de los idiomas oficiales de la OMC.

2.3 Se alienta a los Miembros a poner a disposición por medio de Internet información adicional relacionada con el comercio, con inclusión de la legislación pertinente relacionada con el comercio y demás elementos a que se refiere el párrafo 1.1.

Este plan de comunicación debe incluir «mensajes clave» sobre donaciones no solicitadas que saturan los puntos de entrada, provocan cuellos de botella e impiden que las mercancías críticas en casos de desastre lleguen rápidamente a quienes los necesitan.

En caso de brotes nacionales de una enfermedad, el plan de comunicación debe incluir protocolos para las inspecciones físicas de los bienes, las medidas sanitarias en la oficina y cualquier otra información pertinente para evitar la propagación de la enfermedad.

Módulo E: Desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades es clave para mejorar la capacidad de las agencias fronterizas para facilitar la circulación de bienes y equipos de socorro en casos de desastre. Las agencias fronterizas deben asegurar su compromiso con el proceso y apropiarse de este.

Herramientas y talleres

A nivel internacional, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) cuenta con lineamientos sobre el tema y realiza talleres y seminarios frecuentes, al igual como lo hacen otras organizaciones internacionales. Estas sesiones brindan información actualizada sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en todo el mundo.

La Organización Mundial de Aduanas desarrolló una plataforma en línea (eCLiKC)⁴⁷ con materiales de capacitación, desde cursos de aprendizaje a distancia hasta talleres de capacitación regionales y mundiales programados. El sitio web está restringido a los funcionarios de aduanas. [WCO Customs Learning and Knowledge Community \(wcoomd.org\)](https://wcoomd.org).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado este Conjunto de herramientas regional para guiar la elaboración de planes de contingencia para la entrada y salida de mercancías críticas en momentos de desastres naturales o emergencias sanitarias, y un curso en línea denominado “Gestión coordinada de fronteras durante emergencias y desastres naturales”.

⁴⁷ [CLiKC, comunidad de aprendizaje y conocimiento sobre aduanas de la OMA \(wcoomd.org\)](https://wcoomd.org).

La Semana de Redes y Asociaciones Humanitarias, organizada conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, es un evento anual y el más grande de su tipo. Cada año, reúne a más de 2000 expertos en preparación y respuesta ante crisis de más de 350 organizaciones y países. El objetivo es colaborar en la identificación de soluciones y la resolución de desafíos comunes en la preparación y la respuesta ante crisis. El Grupo de Trabajo IMPACCT (Importation and Customs Clearance Together!) convoca su reunión anual durante este evento, así como otras reuniones técnicas.

Procedimientos operativos estandarizados

Los procedimientos tienen poco valor si las personas que tendrán que aplicarlos no están familiarizadas con su contenido o no entienden cómo funcionan. La capacitación técnica frecuente profundiza el conocimiento y refuerza la conciencia.

Deben ser los expertos de todas las agencias fronterizas quienes brinden la capacitación al personal de todas esas agencias, tanto individual como colectivamente para crear conciencia de la relevancia del papel que cada agencia y cada oficial desempeñan en una emergencia. De ser posible, la capacitación debe ser obligatoria y un requisito durante toda la carrera en la administración pública.

A nivel internacional, la OMA realiza talleres y seminarios frecuentes, como lo hacen otras organizaciones internacionales. Estas sesiones brindan información actualizada sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en todo el mundo.

Las principales partes interesadas involucradas en el proceso de importación de principio a fin deben participar en reuniones periódicas de actores y otros participantes para desarrollar y probar procedimientos de coordinación y fortalecer los vínculos existentes entre las agencias fronterizas. También es una forma de familiarizarse mejor con los procedimientos.

Los diálogos y las discusiones abiertas sobre los procedimientos aplicables a los diferentes escenarios contribuyen a contar con protocolos más fuertes, efectivos y eficientes.

Medición del desempeño y estudio del tiempo de levante⁴⁸

La medición del desempeño y los estudios del tiempo de levante para envíos de mercancías críticas en casos de desastre pueden ayudar a identificar los problemas y los aspectos que deben mejorarse en los procedimientos⁴⁹.

Ejercicios de simulación y simulacro

Para probar y validar los procedimientos operativos estandarizados (POE) y los protocolos, y además comprender mejor cómo funcionan los mecanismos específicos para la importación de artículos de ayuda de emergencia se pueden realizar dos tipos de ejercicios: el ejercicio de mesa o simulación y el simulacro.

⁴⁸ [Guía de medición del tiempo requerido para el levante de mercancías.](#)

⁴⁹ [Guatemala - Estudio de Tiempos de Despacho - 20192020.pdf \(iadb.org\).](#)

Un simulacro es un ejercicio práctico de campo que implica la movilización de recursos y personal mientras que el ejercicio de mesa o de simulación es un espacio virtual para compartir experiencias sobre el manejo de información, toma de decisiones, aprendizaje y evaluación.

Estos ejercicios también brindan la oportunidad de cumplir mejor con las responsabilidades propias para salvar vidas y para comprender mejor las expectativas de las aduanas, las agencias fronterizas y gubernamentales y los equipos de respuesta humanitaria. Lo más importante es que estos ejercicios ayudan a las aduanas y otras agencias fronterizas a mejorar su comunicación y coordinación, lo que da como resultado una mejor gestión al producirse una crisis.

Siempre será necesario tener variaciones nacionales, pero la coherencia es importante.

Para que un ejercicio de simulación (después de simulacro) sea exitoso, se deben considerar los siguientes pasos:

- Nota conceptual del alcance del evento
- Programa del evento
- Retroplanificación
- Preparación *in situ*
- Entrega y facilitación del ejercicio de simulación
- Evaluación
- Opción: ejercicio práctico o ejercicio a distancia

Los ejercicios de simulación deben incluir actividades operativas y de comunicación, incluso en los escenarios más extremos.

En 2015, durante la Semana de Redes y Asociaciones Humanitarias, se creó una Red de Capacitación en Simulación (STN, por sus siglas en inglés) para mejorar la calidad de los ejercicios de simulación de coordinación/respuesta ante emergencias al promover la inclusión de todos los mecanismos (Clústeres, RDC/OSOCC, Cash, UNDAC, CivMil, etc.) y actores pertinentes (LEMA/NDMA, UNDAC, USAR, EME, UNHCT, autoridades aduaneras, Cash Coordination Group, etc.) que normalmente se activarían en el escenario dado, y para definir los objetivos del ejercicio sobre la base de las políticas y los lineamientos de estos mecanismos.

PERÚ 2021: El ejercicio de simulación de respuesta ante un terremoto y tsunami se inició el 21 de junio de 2021 en Lima y duró cinco días. Contó con la participación de organismos internacionales y con equipos de última generación.

Este país, presidente *pro tempore* de INSARAG Américas, junto a la OCHA en su calidad de Secretaría del grupo INSARAG, realizaron el SIMEX 2021 Américas, con el propósito de practicar la activación y la implementación de los mecanismos de coordinación y respuesta de Perú ante un terremoto de gran magnitud. La finalidad de este ejercicio también es familiarizar a las autoridades locales, los sectores y los equipos USAR nacionales con la coordinación y la utilización de la asistencia USAR internacional.

La inauguración del evento contó con la participación de Manuel Bessler, director general adjunto de la Cooperación Suiza COSUDE y *Chairman* Global del Grupo INSARAG; Igor Garafulic, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú; el General de División Alfredo Murgueytio, presidente del Grupo Regional de INSARAG en las Américas y jefe del INDECI de Perú; Sebastián Rhodes Stampa, jefe de la Sección de Respuesta a Emergencias de la OCHA y secretario de INSARAG; y el viceministro de Recursos para la Defensa, contralmirante José Manuel Boggiano Romano, del Ministerio de Defensa.

Los dos primeros días fueron de preparación y durante los otros tres se realizó el ejercicio de simulación, de manera virtual. El general de división Alfredo Murgueytio Espinoza, jefe del INDECI, declaró que nuestro país forma parte del Sistema Internacional Humanitario por acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sistema que tiene el encargo de coordinar la cooperación internacional humanitaria que se moviliza en apoyo de los países afectados.

Por otro lado, Murgueytio explicó que la OCHA tiene el encargo de coordinar la respuesta a emergencias a nivel global para salvar vidas y proteger a las personas en crisis humanitarias. La OCHA coordina un mecanismo llamado UNDAC, que cuenta con equipos que se despliegan a pedido del país afectado o del Coordinador Residente en menos de 48 horas después de recibir el pedido.

Desde hace más de 30 años, se ha establecido el Grupo Asesor Internacional de Búsqueda y Rescate (INSARAG). Perú es miembro activo. Sostuvo que una de las actividades principales que realiza este Grupo son los ejercicios de respuesta a terremotos, llamados también SIMEX.

El INDECI ha tenido un gran poder de convocatoria y, a pesar del impacto de la pandemia, ha registrado 500 participantes provenientes de América (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Estados Unidos); y de otras partes del mundo (Argelia, China, España, Marruecos, Omán, Qatar, Sudáfrica y Ucrania).

Escenario: sismo de 8,8 grados en la escala de Richter.

El jefe del INDECI dijo que, en esa oportunidad, el escenario fue un sismo de 8,8 Mw seguido de un tsunami en la costa central de Perú con intensidades que afectaron sobre todo a Lima, Ica,

(continúa en la página siguiente)

Callao y Ancash. En su momento, anunció que se había confirmado la participación de delegaciones de 18 países.

«El objetivo del ejercicio está centrado en poner en práctica la coordinación de la respuesta entre los actores nacionales e internacionales en apoyo a un país afectado por un desastre repentino a gran escala», precisó en dicha oportunidad el representante del INDECI.

Fuente: [\[SIMEX PERÚ 2021\] Ejercicio de Simulación virtual de Respuesta a Terremotos de INSARAG PERÚ – Cooperación Suiza en Perú \(cooperacionsuiza.pe\)](#).

Módulo F: Evaluación posoperativa y lecciones aprendidas

Más allá de la importancia de los ejercicios de simulación, es importante que los sistemas y los procedimientos sean examinados y probados para identificar las mejoras que se pueden realizar después de los desastres. Es esencial involucrar a todos los actores y las agencias reguladoras para implementar las lecciones aprendidas de experiencias pasadas y para garantizar que los mecanismos y los procedimientos funcionen sin contratiempos.

Es crucial la mejora continua basada en las lecciones aprendidas y las recomendaciones de las revisiones. Sobre la base de los cambios en el marco jurídico o las lecciones aprendidas de experiencias pasadas, las agencias fronterizas deben liderar la revisión de los POE al menos cada dos años. Todas las agencias involucradas en la importación de ayuda de emergencia deben participar.

Debe implementarse un sistema de gestión del conocimiento para registrar las lecciones aprendidas del impacto de las emergencias en las operaciones transfronterizas. Además debe apoyarse la transferencia de conocimientos al personal nuevo y entrante.

Recomendaciones adicionales

Inmediatamente después del impacto del desastre natural o la alteración, los directores del punto de entrada deberán hacer un balance de los daños y los efectos en sus operaciones, incluido su personal, así como en sus instalaciones y su entorno inmediato. Esta primera evaluación se debe compartir lo antes posible con el mando central.

Infraestructura y equipos

Se debe realizar una evaluación tan precisa como sea posible del nivel de los daños causados a la infraestructura y los equipos (que incluya las computadoras, los equipos de inspección no intrusiva, los vehículos, los equipos de manejo de cargas, y los sistemas de vigilancia y seguridad). ¿Están totalmente destrozados? ¿No se pueden utilizar? ¿Están dañados pero se pueden reparar? ¿No hay daños?

El impacto de estos daños, que pueden afectar las capacidades para operar, debe identificarse rápidamente para que se puedan implementar las medidas necesarias.

Se debe elaborar un plan de continuidad de las operaciones para ayudar a la administración de aduanas a mantener la calidad de los servicios prestados a los usuarios de aduanas y, en particular, a las organizaciones humanitarias.

Una vez que haya pasado la emergencia o una vez que las condiciones lo permitan, se debe realizar una segunda evaluación más detallada y orientada hacia el futuro para facilitar y acelerar la reconstrucción. Se debe prestar especial atención precisamente a los daños causados por el desastre para planificar instalaciones de mejor calidad y más resistentes ante futuras emergencias.

Personal

El impacto de un desastre natural o cualquier otro tipo de alteración puede causar daños graves al personal de aduanas y de otras agencias fronterizas o afectar su disponibilidad, ya que pueden quedar atrapados o incomunicados en sus hogares o vecindarios, o sus familias pueden estar en una situación de riesgo grave.

Los directores de los puntos de entrada deben hacer un inventario de su personal lo antes posible y determinar su disponibilidad y el impacto en las operaciones. En función de esa primera evaluación, se pueden tomar decisiones sobre cómo ayudarlos y a qué nivel y cuán pronto el punto de entrada puede continuar o reanudar sus operaciones.

Anexo 1

Procedimientos operativos estandarizados

Los objetivos de estos procedimientos operativos estandarizados (POE) para la gestión de mercancías críticas para la atención de una emergencia son los siguientes:

- Describir claramente y estandarizar los procedimientos de importación, admisión temporal, tránsito y reexportación de mercancías consideradas críticas para la atención de emergencias.
- Guiar a las entidades de gobierno, países colaboradores, organizaciones humanitarias nacionales y extranjeras, organizaciones intergubernamentales (OIG), empresas privadas, fundaciones, iglesias y otros participantes en la atención de la emergencia humanitaria, en los procesos necesarios para la importación, la admisión temporal, el tránsito y la reexportación de las mercancías críticas.
- Implementar medidas que faciliten la importación y el retorno de mercancías críticas y asegurar un proceso eficiente, eficaz y seguro para su registro y despacho.
- Facilitar y optimizar la comunicación y la coordinación entre los diferentes participantes en el proceso.
- Transparentar el proceso operativo e identificar a los responsables de cada paso del proceso.

Los POE deben contener la siguiente información:

1. **Activación y vigencia.** Una definición clara del momento a partir del cual los procedimientos y sus beneficios podrán empezar a ser utilizados. Asimismo, se deberá incluir la forma en que se determinará la fecha de vencimiento de la aplicación de estos.
2. **Designación de las aduanas habilitadas para operar mercancías críticas.** Se incluirá la definición de los tipos de aduanas que operarán durante la emergencia, su localización, horarios, agencias gubernamentales presentes, puntos de contacto, características

principales, mercancías críticas y tipos de productos en general que podrán ser importados y exportados a través de ellas y otra información que pudiera ser relevante para las organizaciones humanitarias y los operadores o auxiliares de la autoridad aduanera.

3. **Lista de actores principales.** Se enlistarán las entidades gubernamentales relacionadas con el control de la emergencia y de la entrada y salida de mercancías críticas; los auxiliares de las autoridades aduaneras; y las autoridades u operadores de puertos y aeropuertos con sus respectivos medios de contacto y vínculos a sus páginas de Internet.
4. **Clasificación de importadores.** Se describirá la forma de clasificar a los importadores del Gobierno, humanitarios y del sector privado con el fin de determinar el tipo de procedimientos y los beneficios que se les otorgarán de acuerdo con sus características y con la legislación del país correspondiente.
5. **Autorización y registro de actores.** Los POE deberán incluir una descripción clara de los procedimientos que deberán seguir los actores para registrarse y ser autorizados a participar en el programa de emergencia y recibir los beneficios fiscales y de procedimientos simplificados que les corresponda de acuerdo con su clasificación. Los procedimientos contendrán la descripción de las actividades, los pasos a seguir, los documentos que deben presentar y los responsables de ejecutar cada actividad. Asimismo, se incluirán diagramas de flujo de los procesos a seguir. Adicionalmente, para aquellos casos especiales de organizaciones sin presencia en el país afectado, se deberán incluir los procedimientos especiales de registro que se pudieran requerir para realizar las importaciones de mercancías críticas ante otras autoridades, como los fiscales o los ministerios del Interior y de Asuntos Exteriores.
6. **Listado de Mercancías Críticas.** Cada emergencia es diferente y el tipo de mercancías que se requieren para atender a las necesidades de la población o del Gobierno varían según el tipo y el grado del desastre natural, la crisis sanitaria o la crisis social. Por ello, en los decretos de declaración de emergencia se deben incluir las mercancías específicas que se van a requerir y en los POE se deben incorporar los vínculos a los sitios de Internet donde se podrán consultar estas listas. Las listas publicadas en el decreto de emergencia deberán contener el número de la fracción arancelaria del Código Armonizado utilizado en el país que recibirá la ayuda para cada tipo de mercancía. Estas listas podrían ser actualizadas periódicamente durante las emergencias y en las etapas de recuperación, conforme a los procedimientos que también deben establecerse en los POE.

Las listas de las mercancías críticas podrán clasificarse también en diferentes grupos de acuerdo con los beneficios fiscales que se les vayan a otorgar, ya sea por el tipo de producto o por el tipo de importador. Por ejemplo, en aquellos casos en los que el Gobierno desee que determinadas mercancías sean importadas por el sector privado para satisfacer una posible escasez del producto, las condiciones fiscales podrían ser diferentes a las otorgadas a mercancías idénticas o similares para la asistencia humanitaria, aunque en ambos casos se tendría prioridad en el despacho ante la aduana.

7. **Mercancías con requerimientos especiales.** Los POE deberán describir cómo se debe proceder cuando las mercancías por importar requieran cumplir con condiciones especiales, presentar permisos o certificados de importación o algún requisito adicional. Ejemplos de estos casos son las medicinas, los alimentos, el equipamiento médico, los caninos de rescate, los equipos de telecomunicaciones, los vehículos de transporte y los efectos personales del personal de rescate, entre otros.
8. **Mercancías prohibidas.** El listado de las mercancías prohibidas por la legislación correspondiente también debe incluirse dentro de los (POE), así como aquellas mercancías que, aun pudiendo ser mercancías típicas de socorro, por cualquier razón, las autoridades locales no desean que sean enviadas a su país.
9. **Tipos de procesos de despacho.** Se deberá describir el detalle necesario para un entendimiento claro, tanto de las autoridades como de los usuarios, de los pasos a seguir en cada una de las diferentes modalidades de importación de mercancías críticas (régimenes aduaneros) y para cada tipo de actor. En general, los procedimientos contendrán la descripción de las actividades, el orden de los diferentes pasos que se deben ejecutar, la lista de documentos que se deben presentar, los responsables de ejecutar cada actividad, las excepciones aplicables y en qué casos, así como los mecanismos o medios para presentar la información. Adicionalmente, se incluirán diagramas de flujo de los procesos más relevantes. Los típicos procesos que hay que incluir son los siguientes:
 - El proceso de prearribo o simplificado de importación para los agentes elegibles.
 - El procedimiento prioritario para las organizaciones humanitarias no elegibles y el sector privado.
 - Las importaciones temporales.
 - Las importaciones del personal de asistencia humanitaria.
 - Las reexportaciones.
 - Los tránsitos internos e internacionales.
 - Las mercancías en abandono.
 - El esquema de operación en caso de contingencia en la aduana y otras agencias de control fronterizo.
 - El esquema de prioridades de acuerdo con el tipo de actor.
10. **Coordinación, comunicación y puntos de contacto.** En los (POE) se debe describir la estructura de gobierno responsable de la coordinación de las autoridades de control fronterizo y de las operaciones de las organizaciones de ayuda humanitaria durante la emergencia. Se debe establecer la obligación de asignar responsables y puntos de contacto en la aduana y las demás agencias de control fronterizo e incluir los mecanismos de coordinación y comunicación entre estos y los usuarios y los operadores, así como incluir los datos de los contactos en los niveles central y local de las aduanas habilitadas. En caso de instrumentar esquemas de coordinación especiales, como el *one-stop*

shop, deberá incluirse la descripción de las reglas de comunicación y operación del mecanismo, así como los puntos de contacto central y local.

11. **Información y transparencia.** La aduana será responsable de mantener informados a los usuarios de cualquier cambio a los POE, en la lista de mercancías críticas y prohibidas, las aduanas habilitadas, los horarios de operación, los contactos y cualquier otra información que pueda ser relevante para las organizaciones de ayuda humanitaria, los operadores y las autoridades durante la vigencia de la emergencia y en su recuperación inicial. Asimismo, la aduana deberá estar reportando periódicamente información sobre las mercancías críticas y el comercio regular, los volúmenes, el número de operaciones, los importadores, los impuestos exonerados, los tiempos de cruce de mercancías y los tiempos de despacho, entre otros. Para este efecto, los POE deberán incluir el vínculo a la página de Internet que deberá habilitar la aduana con toda esta información.
12. **Procedimiento y frecuencia de revisión de los POE.** Los POE deberán contener la forma, el responsable y la periodicidad con la que serán revisados de tal forma que permanezcan actualizados en todo momento.

