

Aduanas y ayuda humanitaria

Cualquier bien físico que cruce la frontera nacional o entre en el territorio incorporado de un país está obligado a pasar al menos por algún nivel de procedimiento y formalidades de control gubernamental. Estos trámites se conocen coloquialmente como "aduanas", aunque puede haber nombres de organismos específicos en los distintos países. En prácticamente todos los contextos, la normativa aduanera se aplicará a todos los particulares y entidades legalmente definidas dentro de las competencias legales del país en cuestión. Estas normas legales pueden tener implicaciones de largo alcance en caso de infracción o incumplimiento, como la incautación y confiscación de mercancías, multas, arresto y detención y enjuiciamiento penal. Cada país tendrá sus propias normas y reglamentos relativos a la importación o exportación de bienes relacionados con las costumbres económicas, judiciales o culturales de los territorios correspondientes. Cualquier persona o entidad que opere en un país por cualquier motivo debe conocer dicha normativa y esforzarse por cumplirla plenamente en todo momento, aunque el cumplimiento implique seguir el proceso de exención adecuado.

A veces, las organizaciones humanitarias cuentan con una ventaja para facilitar el despacho de aduanas en situaciones de emergencia. No solo se permite de forma habitual que organizaciones sin ánimo de lucro registradas soliciten algunas formas de exención de impuestos o aranceles en situaciones que no son de emergencia, sino que, durante las respuestas de emergencia, los países afectados por la catástrofe, o los países adyacentes, eximen o flexibilizan muchas normativas de importación para el personal humanitario. A menudo, las Naciones Unidas asumen el papel principal a la hora de llegar a acuerdos adecuados con los gobiernos sobre el acceso rápido a los suministros de emergencia, ya que el flujo físico de ayuda de emergencia es esencial en los primeros días de la respuesta. Naciones Unidas, a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), también han desarrollado un "Acuerdo Modelo" (aprobado por el Comité Técnico Permanente en 1996) con la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El Acuerdo Modelo puede ser adoptado por cualquier país y sienta las bases para el proceso de exenciones, la agilización de los trámites, la identificación previa y el despacho acelerado de determinados artículos de socorro, así como la agilización general del proceso de importación y exportación. El Clúster de Logística, en nombre del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (UNRC) o el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNHC), puede intentar aprovechar estas ventajas en beneficio de todas las organizaciones humanitarias ante una emergencia.

Algunos de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones humanitarias durante las emergencias son:

- Complicados procedimientos aduaneros que causan retrasos y provocan congestiones en los puertos de entrada (aeropuertos, fronteras por carretera, puertos marítimos), lo que afecta al tiempo de entrega de los buques alimentadores y los vagones de ferrocarril y, a la postre, perjudica al flujo de mercancías.
- Grandes volúmenes de suministros de emergencia que entran en un país provocando un cuello de botella en las aduanas.
- Requisitos administrativos complejos y poco transparentes, a menudo relativos a la documentación.
- Costes elevados de gestión de la información comercial.
- Alto nivel de estrés y gran número de envíos en poco tiempo, que pueden dar lugar a errores en la documentación y falta de comprensión de los requisitos de importación.

Papel de las autoridades aduaneras

El procedimiento aduanero se refiere tanto a la importación como a la exportación de bienes materiales. En el pasado era habitual que la importación y la exportación se limitaran a la transmisión de bienes físicos a través de una frontera internacional legalmente reconocida; sin embargo, los avances tecnológicos y los cambios en la política comercial también han incluido, en algunos casos, la transmisión electrónica de información electrónica, como programas informáticos patentados e incluso propiedad intelectual, como los procesos de fabricación. La importación es el transporte de mercancías físicas al territorio incorporado de un país, estado o comunidad autónoma, mientras que la exportación es el movimiento y envío de mercancías fuera de dicho territorio. Para gestionar y supervisar el proceso legal y controlado de importación y exportación, las autoridades nacionales pueden identificar y establecer una o varias autoridades aduaneras que operen en el territorio del país en cuestión y apliquen la normativa nacional. Dependiendo del país, las autoridades aduaneras pueden tener distintos nombres y ejercer distintos niveles de escrutinio y control.

Una autoridad o autoridades aduaneras establecidas son, por definición, los únicos organismos gubernamentales facultados para asumir el pleno control de las importaciones y exportaciones comerciales; sin embargo, esta distinción puede ser difusa o no respetarse plenamente en tiempos de emergencia o disturbios civiles. Las agencias o personas que en sus operaciones traten de importar o exportar algo por cualquier motivo deben saber quiénes son las autoridades competentes y dónde empiezan y acaban las responsabilidades.

Como prolongación directa de una autoridad nacional, una aduana, de forma proactiva:

- Protege el medio ambiente y la seguridad, la salud y la moralidad públicas prohibiendo el comercio internacional de sustancias y materiales ilegales, como estupefacientes, armas y municiones, especies animales en peligro de extinción, residuos peligrosos y productos caducados, falsificados o de calidad inferior.
- Representa los intereses políticos, económicos y de seguridad de la autoridad central del país, estado o región semiautónoma por la que entran o salen las mercancías, y está sometida a la dirección legal de dicha autoridad.
- Genera ingresos mediante la recaudación y aplicación de aranceles comerciales.
- Actúa de enlace con otros organismos encargados de la aplicación de la ley a escala nacional e internacional para prevenir delitos transfronterizos, como el tráfico de drogas, vehículos robados y mercancías de contrabando.
- Mejora el cumplimiento voluntario de los comerciantes mediante un servicio de calidad al cliente.
- Facilita el comercio legítimo.

En sus esfuerzos por superar los retos mencionados, dar una respuesta eficaz y eficiente a éstos y reducir la brecha entre las necesidades previstas y los recursos limitados, una autoridad aduanera determinada tiene que formar e informar estratégicamente a sus empleados, así como recopilar y elaborar estadísticas y datos comerciales. Las administraciones aduaneras de todo el mundo suelen aplicar procedimientos y procesos similares, y la rapidez del despacho depende en gran medida de los controles que exija la legislación y del grado de aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Exención de derechos e impuestos

Además de hacer cumplir las leyes nacionales reguladas por las autoridades de cada país en cuestión, las autoridades aduaneras también se encargan de recaudar derechos y aranceles. La naturaleza y los tipos de estos costes varían de un país a otro, y son concebidos por las autoridades nacionales para recaudar ingresos de actividades económicas clave, proteger las industrias nacionales e incluso evitar la propagación de artículos sensibles o relacionados con

la seguridad. Los derechos de importación y exportación suelen regirse por lo que se denominan "listas", que suelen ir acompañadas de legislación nacional. Éstas se publican de forma amplia y se ponen a disposición de las entidades comerciales y los transportistas. Suelen actualizarse de forma periódica y deben ser conocidas y respetadas por cualquier agencia o persona que importe o exporte.

Las autoridades aduaneras también pueden recaudar determinadas tasas y gravámenes a la importación, en función del organismo de que se trate, como:

- Tasas de declaración de importación: sobre productos importados.
- Sellos fiscales: para determinados documentos relativos a transacciones que, por ley, requieren la colocación de sellos.
- Tasa de desarrollo petrolero: sobre los productos petrolíferos.
- Tasas de registro: para los importadores que operan por primera vez.

La decisión de eximir del pago de derechos y otros impuestos a las mercancías importadas en un país o territorio con fines humanitarios corresponde exclusivamente a las autoridades del país. En el momento de desencadenarse una emergencia, especialmente una de aparición rápida, las autoridades nacionales pueden promulgar leyes ad hoc que afecten al proceso de importación o arancelario, en el mejor de los casos eximiendo de aranceles o facilitando considerablemente el proceso de importación. Debido a su naturaleza especial, estos cambios suelen carecer de instrucciones detalladas sobre su aplicación práctica. La ausencia de directrices sobre cómo aplicar la legislación ad hoc se debe a que la mayoría de los países no están preparados para emergencias en el ámbito específico de las aduanas.

La posibilidad de importar a un país un determinado artículo o producto donado sin pagar impuestos depende de las decisiones del gobierno local al respecto:

- Política nacional de importación de ayuda humanitaria.
- Bienes acreditados bajo esa política.
- Actores que quedan exentos de impuestos.

Es esencial que los donantes y las organizaciones responsables de la toma de decisiones en origen sean conscientes de la implicación de los impuestos en los costes operativos a la hora de desarrollar sus estrategias de respuesta.

Es posible que las autoridades aduaneras no califiquen a todas y cada una de las entidades como "de interés público" o "benéficas" ni les concedan el privilegio de exención de derechos asociado a ellas. Las organizaciones humanitarias que traten con contrapartes locales para recibir las mercancías deben asegurarse de que éstas sean una entidad libre de impuestos registrada, y en el caso de que se requiera una exención local, se encarguen de la solicitud de exención de impuestos y de suministrar toda la documentación requerida. Para ello, la contraparte local debe estar capacitada para conocer los procedimientos, los puntos de contacto y la normativa de su administración, con el fin de presentar correctamente la solicitud. Si no cuentan con los conocimientos específicos (qué productos están prohibidos o restringidos, cuotas, etc.) o simplemente no están familiarizados con los requisitos y la documentación, es útil pedir consejo a ministerios locales, a otras ONG que ya estén operando en el lugar, a los agentes de aduanas y a expertos fiscales. En todo el mundo hay determinados artículos que suelen ser objeto de un mayor escrutinio que otros y pueden requerir una certificación especial. Aunque la normativa es específica de cada país, los exportadores e importadores deben prestar mucha atención a las siguientes categorías a la hora de planificar las actividades de respuesta:

- Medicamentos y equipos médicos: los países suelen mantener una lista de medicamentos

esenciales donde se indican las posibles restricciones

- Vehículos y piezas de vehículos o máquinas: la normativa sobre vehículos puede utilizarse para proteger los mercados locales
- Equipos de comunicaciones: radios, teléfonos por satélite, VSAT o incluso ordenadores básicos y teléfonos inteligentes
- Artículos de doble uso: cualquier artículo que pueda tener usos militares percibidos, como chalecos antibalas o equipos de detección remota
- Alcohol y tabaco

Existe la idea errónea de que las mercancías o materiales exentos no necesitan pasar por ningún trámite aduanero. Como cualquier otro tipo de carga, todas las operaciones pertinentes deben ser realizadas por los interesados y por la aduana para cumplir la legislación en materia de aduanas. Todo envío debe estar documentado, y en el caso de los bienes o materiales exentos, incluye un requisito adicional, que es la certificación o prueba de su condición de exento.

Entidades implicadas

A medida que las mercancías entran y salen de los países, hay una serie de partes que pueden entrar en contacto o intervenir en el proceso de manipulación y despacho. Una lista no exhaustiva de las partes que pueden intervenir en las importaciones y exportaciones aduaneras son:

Expedidor - Toda persona física o jurídica que coordina, paga o actúa legalmente como propietario de las mercancías trasladadas de un punto a otro.

Consignatario - Toda persona física o jurídica que recibe un envío. Para los envíos internacionales, los consignatarios deben estar legalmente registrados en el país de recepción y son los responsables últimos de los trámites, la legalidad y la recepción de la carga. Un consignatario y un expedidor pueden ser la misma entidad. La carga está legalmente a nombre del consignatario, sin embargo, dependiendo de los acuerdos contractuales de envío, un tercero puede pagar directamente a las autoridades aduaneras las tasas y derechos, e incluso puede recoger la carga en los puntos de entrada a un país.

Parte especificada para la notificación - Toda persona física o jurídica a la que se notifica la llegada de un envío internacional. Puede ser el consignatario o terceros identificados responsables del proceso de despacho. Éstas no necesitan estar legalmente registradas en ningún país, pero deben estar en contacto con el consignatario.

Agentes o despachantes de aduana - Los agentes y despachantes de aduana son personas o entidades que facilitan el movimiento de mercancías a través del proceso aduanero. Suelen ser proveedores de servicios privados con ánimo de lucro que cuentan con algún tipo de acreditación para facilitar el procedimiento de aduanas en lugares y contextos específicos. Deben estar muy familiarizados con los procedimientos aduaneros y detallar todos los trámites necesarios. También suelen trabajar a comisión o de acuerdo con honorarios.

Empresas de inspección independientes - Empresas que realizan pruebas visuales, físicas e incluso de laboratorio de las cargas entrantes. Las empresas de inspección suelen ser jurídicamente independientes de las autoridades nacionales y los organismos suelen tener que pagar los costes de inspección para obtener la autorización correspondiente.

Agentes de asistencia en tierra - Empresas o entidades encargadas de subir y bajar cargas de los buques y de desplazarlas por las instalaciones aduaneras. Los costes de asistencia en tierra pueden incluirse en los contratos o facturarse directamente en el proceso de autorización.

Transitarios - En función de las condiciones del contrato de transporte, los transitarios pueden encargarse directamente del despacho de aduanas, actuando como agentes de aduanas.

Autoridades aduaneras - Agentes y representantes directos de las respectivas autoridades aduaneras en cuestión. Dependiendo de los contextos, los funcionarios de aduanas pueden estar muy implicados en cada paso del proceso, o pueden subcontratar el proceso a terceros. Las autoridades aduaneras tendrán la última palabra sobre el proceso y la legalidad de las mercancías importadas y exportadas.

Otras autoridades y departamentos gubernamentales- Muchos organismos gubernamentales pueden intervenir en el proceso de importación y exportación, dependiendo del artículo, las circunstancias o las partes implicadas. Entre estas entidades pueden figurar los Ministerios de Sanidad, Agricultura, Asuntos Exteriores, Hacienda, la unidad u oficina de Mitigación de Desastres, el Ministerio de Comunicaciones, Defensa Civil y Militar, u otras partes implicadas.