

Estudio de caso



Foto: Cruz Roja Española

Desarrollo de capacidades logísticas Aumentado la agilidad de la cadena de suministro de equipos de protección individual (EPI) durante la respuesta a la pandemia COVID-19. Estudio de caso en tiempo real.

Contexto y alcance del proyecto

El objetivo de este documento consiste en divulgar la experiencia de la Cruz Roja Española ante la importación de grandes volúmenes de ayuda humanitaria durante la fase de emergencia en respuesta a la pandemia provocada por el COVID-19, para que pueda servir como referencia, fuente de inspiración o ayuda a otras sociedades nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja que se vean inmersas en situaciones parecidas, o quieran reflexionar sobre sus niveles de preparación ante posibles escenarios futuros similares.

Tradicionalmente, muchas sociedades nacionales de la Cruz Roja europeas han sido donantes de ayuda, con experiencia en operaciones logísticas de exportación de productos de primera necesidad, mediante llamamientos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), como respuesta multilateral y coordinada a las crisis humanitarias en otros países, en su mayoría muy alejadas geográficamente de Europa. La gran demanda de equipos de protección individual (EPI) necesarios para la respuesta al COVID-19, ha generado un cambio de paradigma en su rol pasando de tener una tradición como “donantes”, a ser “receptoras” de ayuda humanitaria. ¿Estábamos preparadas como organizaciones para un cambio de dirección en el flujo logístico y poder gestionar adecuadamente las importaciones de material a gran escala y en poco tiempo? ¿Hay experiencias de otros miembros de la FICR, más acostumbrados, receptores de ayuda humanitaria, de las que pudiéramos aprender para aumentar nuestras capacidades de respuesta?

Por otro lado, el documento expone la estrategia empleada por la Cruz Roja Española para aumentar la agilidad de su cadena de suministro, mediante una diversificación de canales de abastecimiento y en especial haciendo uso de la colaboración con el sector privado. Es un caso específico el aquí presentado, la respuesta y gestión logística debe de adaptarse a las normativas nacionales y características de cada contexto.

El problema: conseguir el material rápidamente y facilitar su importación, en tiempo y coste

La rápida propagación de la pandemia a escala planetaria provocó un aumento abismal de las necesidades de material de protección tanto para el personal sanitario, como para la población en general, como medida de contención de contagios. La limitada producción mundial de material para EPI, concentrada en un reducido número de países (especialmente China) tras años de estrategias de deslocalización para reducir costes, junto al cese de actividad de aerolíneas comerciales como consecuencia a las restricciones de movimientos de viajeros decretadas por multitud de países, provocó el desabastecimiento en los mercados.

La falta de un proceso especial que facilite la importación de material de primera necesidad destinado a combatir los efectos de las catástrofes o pandemias puede acarrear un tiempo adicional si la carga queda retenida en la aduana, así como posibles costes extra por sobreestadía de uso de los medios del transportista o almacenamiento en depósitos aduaneros.

La estrategia de respuesta elegida por Cruz Roja Española

Ante nuevos retos, como la velocidad de propagación y escala global sin precedentes de la pandemia, la Cruz Roja Española apostó por nuevas soluciones que aumenten la agilidad de la cadena de suministro de materiales EPI, tratando de minimizar tanto el tiempo como el coste de abastecimiento. Y así garantizar no solo la continuidad de los programas esenciales proporcionados a la población, sino el intensificar su actividad con las personas más vulnerables ante el COVID-19 mediante el '[plan especial RESPONDE](#)', a la vez que asegurando la protección y cuidado de los voluntarios y personal de la organización ('*duty of care*').

Estrategia multicanal para el abastecimiento de material de protección

A pesar de contar con un stock de contingencia centralizado, la tasa de consumo de EPI por parte de voluntarios y personal de la institución era mayor que el tiempo para reponer dicho material mediante los proveedores normales. Ante la incertidumbre general por parte de gobiernos y organismos internacionales, la gran dependencia de producción en el extranjero y la alta volatilidad del mercado mundial, desde Cruz Roja Española se apostó por una estrategia de diversificación, buscando maximizar la estabilidad del suministro mediante el cambio de un canal a otro según iba evolucionando la madurez o saturación de cada uno de ellos en las diferentes fases de la emergencia. Los seis canales de acopio considerados, tanto de compras como donaciones en especie, incluyen:

1. Proveedores nacionales fiables, asegurando calidad y entrega desde productores extranjeros o nacionales previamente validados.
2. Donaciones del gobierno español y gobiernos regionales¹ (según el sistema de competencias descentralizadas), como principales responsables de garantizar la disponibilidad de EPI para el sistema sanitario español y contribuyendo al rol auxiliar de la Cruz Roja en la respuesta a emergencias.
3. Donaciones o compras canalizadas a través de la red de la FICR, recibidas desde países productores o desde Sociedades Nacionales hermanas.
4. Donaciones de grupos empresariales radicados en España, enviadas desde China.
5. Micro donaciones enviadas desde China.
6. Donaciones desde fábricas reconvertidas a producción de EPI y fiables dentro de España.

Refuerzo de la colaboración con el sector privado en el abastecimiento

Los mecanismos normales de preparación de la Cruz Roja Española contemplan los preacuerdos con proveedores, entes gubernamentales, el acceso a la red de apoyo mutuo de la FICR y acuerdos para donaciones con empresas privadas (aunque nunca antes para material EPI).

Ante la escala de la pandemia, el desabastecimiento general de EPI ha conllevado el explorar nuevos canales, como han sido los epígrafes 3, 4, 5 y 6. Y no por falta de capacidad interna en realizar las compras, sino por falta de capacidad de conocimiento de un mercado exterior como es el chino, donde tras el desabastecimiento de los proveedores normales (validados previamente), de repente surgieron multitud de intermediarios y productores desconocidos, incluso oportunistas, sin tiempo suficiente para realizar las comprobaciones debidas antes de la firma de un contrato de compra con el fin de garantizar la solvencia, seriedad, capacidad y calidad de dichas empresas. Además, el riesgo aumentó porque ante tal competición por la limitada oferta, se solicitaba el pago por adelantado. Los medios de comunicación informaron de problemas de calidad detectados en varios países europeos, empresas carentes de licencias de producción o exportación necesarias por las autoridades en sus países de establecimiento, 'empresas fantasma', certificados de calidad falsos o de empresas certificadoras falsas.

ESTRATEGIA MULTICANAL DE ABASTECIMIENTO

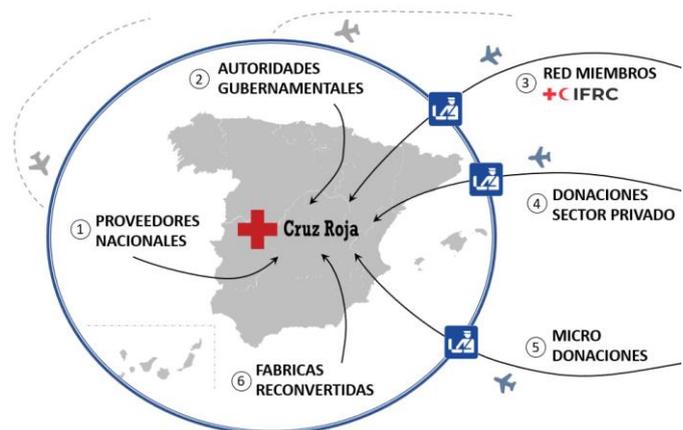


Foto: Cruz Roja Española



¹ [https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_Nacional_de_Salud_\(Espa%C3%B1a\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_Nacional_de_Salud_(Espa%C3%B1a))

¿Cómo ha solventado la Cruz Roja Española esa situación? Por un lado, solicitando apoyo técnico a la Cruz Roja China para que informase sobre proveedores fiables y por otro, estableciendo la colaboración con empresas radicadas en España que tenían conocimiento, presencia, una red de contactos y experiencia previa operando en China, además de una red logística para transportar material hacia Europa.

Una alianza en la que ambas partes ganan, maximizando la eficiencia de los recursos aportados por cada uno, al combinar la fortaleza de empresas del sector privado en el acopio y transporte de la mercancía hasta España, junto a la exención de impuestos a la importación que consiguió la Cruz Roja Española (véase siguiente punto) y la redistribución interna del material EPI por todo el país que permitiera a su red de voluntarios ayudar a las personas en situación de vulnerabilidad provocada por la pandemia.

Para dichas empresas, la ayuda facilitada (técnica, logística, de conocimiento y financiera) traducida en una donación de material en especie, ha sido una forma de aportar su granito de arena para la recuperación en la crisis sanitaria sufrida por su país. Lo que a su vez se tradujo en una reincorporación más rápida de sus propios empleados posibilitando el restablecimiento de su actividad productiva, y de forma similar la recuperación del resto de actores en el ciclo económico (proveedores y clientes) necesaria para asegurar su actividad comercial.



Foto: Cruz Roja Española

Micro donaciones

Una forma de respuesta ciudadana ante el desabastecimiento generalizado de material EPI reportado por los medios de comunicación, fueron las donaciones de pequeñas cantidades (100 a 300 mascarillas higiénicas, guantes, gafas protectoras, buzos, etc) enviadas desde China. Mediante multitud de envíos de pequeño volumen, que en algunos casos evita las gestiones aduaneras y facilita el transporte, se mantuvo un constante flujo de suministro complementario a los otros canales de aprovisionamiento (aunque pequeño volumen, crítico en las primeras semanas de crecimiento de la pandemia).

Una gran parte de la comunidad de origen chino radicada en España se dedica en su día a día a la importación y comercio de multitud de productos de aquel país, por lo que posee un buen conocimiento de ese mercado, exportación/importación, así como el transporte. Esas pequeñas donaciones de material fueron una contribución al país de acogida/residencia. A ese modelo establecido por iniciativa ciudadana se sumaron empresas españolas mediante los contactos de sus proveedores en China.

Aceptar este tipo de donaciones no son todo ventajas, ya que puede suponer una mayor carga de trabajo en importaciones (y la correspondiente exoneración de aranceles), en planificación del flujo de recepciones, en control de calidad (debido al mayor número de proveedores y lotes diferentes) y en gestión de donantes. Si bien en el caso de la Cruz Roja Española, en su respuesta al COVID-19, las micro donaciones supusieron un valor añadido, representando un 2% del total del material EPI (cerca de 95.000 unidades) gestionado por la organización entre los meses de marzo a mayo 2020. Más relevante que su cantidad, ha sido su pertinencia: llegaron en un momento donde no había material EPI en el mercado.

Refuerzo de las capacidades para gestionar las importaciones

La Cruz Roja Española se dio cuenta rápidamente del gran flujo de material EPI que iba a recibir desde el exterior, por lo que reforzó capacidades en dos frentes: 1) aumentar del personal interno dedicado a las importaciones, pasando de 1 persona con importaciones de forma esporádica, a tener 2 personas a tiempo parcial (disponibles para agilizar trámites), junto al servicio ofrecido por la empresa contratada como corredor de aduanas (que representa un coste variable con posibilidad para ajustar su capacidad de servicio al volumen de trabajo requerido en cada momento); 2) solicitar a las autoridades gubernamentales una facilitación al proceso de importación de material destinado a hacer frente a la crisis sanitaria.

Para la exoneración, el departamento jurídico de la Cruz Roja Española solicitó la autorización administrativa a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, integrada orgánicamente en el Ministerio de Hacienda, y de la que depende el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. En cinco días se comunicó la resolución favorable, con una autorización genérica hasta el 31 de julio de 2020 prorrogable. Las facilidades otorgadas a la importación incluían, la exención del pago de aranceles y de IVA para mercancías necesarias para el tratamiento de personas afectadas por el COVID-19 y evitar su propagación.

El 3 de abril de 2020, la Comisión Europea concedió la franquicia de derechos de importación y la exención en IVA a la importación de mercancías necesarias para combatir la pandemia ([Decisión UE 2020/491](#)), con efectos retroactivos durante el período comprendido entre el 30 de enero (fecha en que la OMS declaró el brote del COVID-19 como emergencia de salud pública) y el 31 de julio de 2020. Lo que sustenta la exoneración concedida a la Cruz Roja Española.

Siguiendo las directrices de preparación de la FICR, Cruz Roja Española actualizó y compartió con sus donantes y proveedores que enviaban material desde el exterior, el documento “instrucciones de envío” (véase anexo 3), cuyo objetivo es informar sobre los juegos de documentos necesarios para la correcta importación, ciertos datos que deben aparecer bien claros, cuando y a quién enviarlos previa a la llegada de la mercancía, y así poder disfrutar de las posibles facilidades acordadas con el gobierno. De lo contrario, se corre un gran riesgo de que la carga se quede retenida en las aduanas, o tarde más tiempo en ser liberada del que debiera, generando sobrecostes y demoras.

[Ley de desastres](#), un programa único promovido por la FICR

Ya existe un marco jurídico internacional para ayudar a los Estados a gestionar la ayuda internacional, pero sigue siendo bastante disperso, contradictorio y poco utilizado. La experiencia reciente ha demostrado que incluso los gobiernos mejor preparados pueden necesitar apoyo internacional cuando se produce un desastre importante. Lamentablemente, pocos gobiernos cuentan con la normativa necesaria para facilitar y supervisar la asistencia externa.

La FICR y las Sociedades Nacionales han desarrollado una serie de herramientas para ayudar a los Estados a subsanar estas deficiencias. Tras años de intensas investigaciones y consultas sobre los problemas y las mejores prácticas en la reglamentación de la ayuda internacional en casos de desastre, la FICR encabezó las negociaciones para elaborar un conjunto de líneas directrices y una serie de herramientas para ayudar a los gobiernos a fortalecer sus leyes y políticas nacionales de gestión de desastres y gestión de asistencia internacional.

En las ‘Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial’ ([enlace](#)), es de especial relevancia la ‘Parte V: Facilidades jurídicas para la entrada y las operaciones’, donde se recomienda que los Estados concedan las facilidades jurídicas necesarias para la importación, exportación, tránsito y transporte de bienes y equipos necesarios para la gestión de desastres, y que estos se conformen a los estándares de calidad internacional existentes.

Más reciente es la ‘Lista de verificación sobre derecho, preparación para desastres e intervención a raíz de estos’ ([enlace](#)) que plantea una serie de temáticas que los legisladores deben tener en cuenta antes y durante la gestión de emergencias, entre ellas: consideraciones en la declaratoria del ‘estado de alarma’, las facilidades jurídicas para facilitar operaciones, financiación para emergencias y rendición de cuentas.

Otros material de referencia: Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial - [enlace](#)

Marco reglamentario internacional relacionado con la facilitación a la importación de ayuda humanitaria

- Consejo Mundial Aduanero, Acuerdos de Kyoto, Anexo J, Capítulo 5 - [enlace](#)
- Convención de Estambul, Anexo B, capítulo 9 – admisiones temporales - [enlace](#)
- Convención de Tampere – equipos de telecomunicaciones - [enlace](#)

¿Qué impacto ha conseguido esta iniciativa?

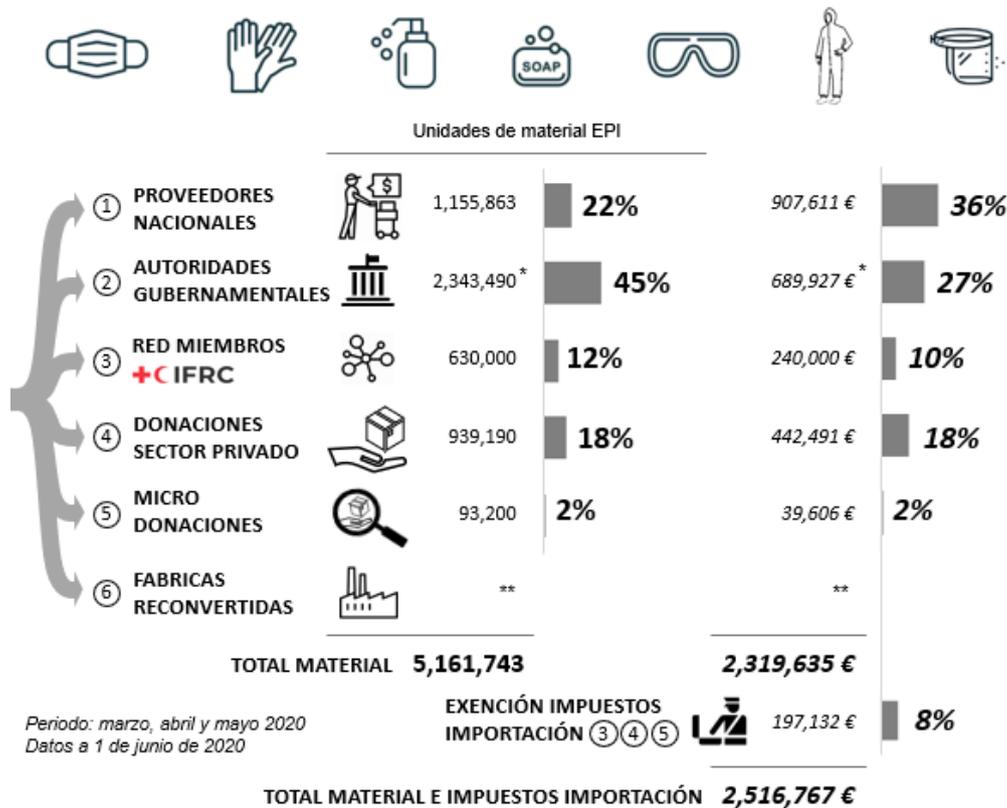
La estrategia utilizada por Cruz Roja Española ha conseguido garantizar que los más de 48.000 voluntarios/as movilizados, dispongan de los medios de autoprotección necesarios frente al COVID-19 para llevar a cabo su labor asegurando el mantenimiento de los programas esenciales e intensificar su actividad con las personas más vulnerables ante la pandemia. Eso se tradujo en una media de un millón de unidades de material EPI al mes gestionadas por la oficina central de la organización, entre los meses de marzo a mayo de 2020. Los porcentajes por cada canal de aprovisionamiento se resumen en el gráfico:



Foto: Periódico La Nueva España - [enlace](#)

**Salvaguardar la protección de los más de
48.000 voluntarios/as movilizados**

un millón de unidades de material EPI al mes



* El canal 2 incluye una donación del gobierno 2 millones de mascarillas para distribución a la población.

** Los datos de material EPI donado desde fábricas de diferentes sectores industriales que ha reconvertido sus líneas de producción aún se están recopilando entre las diferentes oficinas del territorio español.

¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyeron al éxito de la intervención?

Sin duda, la buena imagen existente que la Cruz Roja Española tiene entre la población por su trabajo social y humanitario, ha sido uno de los factores que más ha contribuido al éxito de la intervención. Esto unido a la rápida planificación estratégica ante los primeros signos que anunciaban la posibilidad de una pandemia en el país, elaborando una campaña con proyectos y acciones concretas en el ‘Plan Cruz Roja RESPONDE’.

Internamente es fundamental el trabajo interdisciplinar, entre diferentes áreas de conocimiento: Salud, Unidad de Emergencias, Servicios Generales (logística), Jurídico, Alianzas con Empresas, Marca y Comunicación, Voluntariado, Cruz Roja Juventud, Intervención Social, etc. Sin olvidar la fenomenal red de voluntarios por todo el territorio.

Externamente, han influido en gran medida al éxito en la respuesta las excelentes relaciones con las autoridades nacionales, autonómicas y locales. Así como las alianzas estratégicas promovidas por el departamento de Marca y Comunicación, mediante la campaña con reconocidos personajes de la vida pública deportiva y cultural, como Rafel Nadal y Pau Gasol, ha unido a personas, empresas y particulares en un objetivo común: el ‘Plan Cruz Roja RESPONDE’.

Ante las noticias en los medios de comunicación de las dificultades de las autoridades sanitarias para abastecerse de EPI, respiradores y kits de análisis, muchas empresas privadas se ofrecieron a colaborar. El hecho de que se paralizara el país, afectando a toda la población y toda la economía, seguramente contribuyó a una mayor sensibilidad de las empresas a ayudar.

En la esfera jurídico-administrativa, ayudó el hecho que la normativa de la Comisión Europea incorpora algunas de las recomendaciones IDRL para facilitar la importación de mercancías destinadas a víctimas de catástrofes, el que el gobierno español declarara del estado de alarma y la rápida respuesta de la Agencia Tributaria a la solicitud de exoneración en las importaciones. En el caso particular de España, tal vez haya sido una ventaja el que Aduanas esté dentro de la Agencia Tributaria y ambas estén bajo el Ministerio de Hacienda, en vez de estar repartidos entre varios ministerios separados.

El proceso de importación es más rápido y ágil al ser la Cruz Roja una entidad de utilidad pública².

² [Real Decreto 415/1996](#), por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española.

¿Cómo estimar la demanda de material EPI?

La organización se aprovechó de los planes de contingencia realizados durante el brote SARS del 2002 en el sudeste asiático, donde se establecieron los protocolos de actuación para las medidas de protección de voluntarios y personal de Cruz Roja Española. En aquel momento se definió el material necesario para el Transporte Sanitario Urgente (TSU), pero no para el voluntariado en actividades sociales y humanitarias en una pandemia de estas características con todo el país confinado.

Durante la pandemia de COVID-19, se definió necesario, para actividades sociales y no sanitarias, por cada voluntario/a el consumo diario de al menos: un par de guantes de nitrilo, una mascarilla y acceso al gel hidroalcohólico en suficiente cantidad, unos 100 ml.

Se realizó una estimación inicial de 8,000 voluntarios diarios, aunque pronto creció hasta los 45,000 voluntarios movilizados, y se consideró una media de unos 20,000 voluntarios diarios por todo el país. Considerando 30 días al mes, eso representa 600,000 pares de guantes, 600,000 mascarillas y 60,000 litros de gel. Se estableció una disponibilidad de 200 traslados de enfermos al día en ambulancias de Transporte Sanitario, durante los primeros dos meses y se calculó el material necesario.

Se consideraron 3 meses en pico de pandemia, y una reducción de las necesidades del 50% por mes hasta el 7º mes, estimando un control del brote del virus al finalizar el tercer mes. Además de esto se establecieron unas reservas de contingencia de 5 semanas de todo el consumo nacional para todas las sedes de Cruz Roja en el pico de la pandemia, para disponer de material en caso de rebrotes. Todo posible sobrante de ese material, iría destinado a la población beneficiaria que atiende la organización.



Reflexionando sobre nuestro aprendizaje

Algunas de las principales lecciones aprendidas por la Cruz Roja Española durante la intervención:

- El abastecimiento de EPI durante una pandemia puede suponer un auténtico desafío, no solo en cuanto a disponibilidad, sino con respecto a su calidad (adecuada y homologada) y su precio (subida de precios de hasta 100 veces en algunos artículos). **Aumentar la agilidad en la cadena de suministro, sin necesidad de aumentar costes fijos**, es una estrategia que las Sociedades Nacionales deberían considerar en sus planes de contingencia y en el desarrollo de sus capacidades logísticas. Un juego de diferentes canales de abastecimiento puede ayudar a las Sociedades Nacionales a reducir el tiempo de acopio. Tal vez la solución no pase tanto por tratar de incrementar capacidad de compras, sino tratar de establecer alianzas con otros que estén mejor posicionados para hacerlo. Una opción pasaría por explorar la colaboración con el sector privado en áreas donde tenga más experiencia y conocimiento, aportando una ayuda en especie (bien con productos tangibles o mediante un servicio especializado, como pudiera ser un análisis de mercado).
- La experiencia previa en gestión de donaciones en especie por parte de Cruz Roja Española (ver caso práctico publicado en diciembre de 2019³) ha servido en gran medida para utilizar la estructura y estrategia existente, aceptando (y rechazando) todo tipo de donaciones ofrecidas durante la respuesta a la pandemia.
- Las autoridades sanitarias deberían de hacerse cargo del suministro de EPI para las actividades de las Sociedades Nacionales a las que soliciten apoyo. La **preparación previa de acuerdos con las diferentes agencias gubernamentales** nacionales/regionales facilitaría el proceso durante la respuesta a una pandemia.
- La coordinación y centralización de compras en una Sociedad Nacional es fundamental para el suministro regular de EPI a sus secciones locales. Permite que se centren en su trabajo en la primera línea de trabajo con la población, liberándolas del quebradero de cabeza que puede suponer la cadena de abastecimiento, se consigue un mayor poder negociación durante la compra, y permite equilibrar mejor la evolución de necesidades entre diferentes puntos de la red nacional a los stocks disponibles o en tránsito, redistribuyendo el material si es necesario en algún momento dado.



Foto: Cruz Roja Española

³ <https://fednet.ifrc.org/PageFiles/227546/Spanish%20RC%20case%20study%20Logistics%20and%20donations%20ES.pdf>

- En el caso de Cruz Roja Española, ha implicado el **trabajo conjunto e interdisciplinar** interno entre operaciones (salud, emergencias, intervención social), servicios generales (logística), alianzas con empresas, marca y comunicación y el departamento jurídico.
- El conocimiento de los procedimientos aduaneros para la importación y la preparación previa de acuerdos con las diferentes agencias gubernamentales involucradas en la facilitación de dicho proceso para ayuda humanitaria es un punto crítico para ganar tiempo y evitar grandes costes en aranceles e IVA.
- La **utilización de un agente de aduanas** conocedor de la normativa local, incluidas las posibles facilitaciones de las que pueda gozar la organización para la importación de material destinado a víctimas de catástrofes o pandemias, es un servicio especializado que bien vale su coste, y que puede ahorrar mucho tiempo y dinero a la organización. Aunque una Sociedad Nacional en general no realice importaciones, es importante como una medida de preparación el tener preseleccionado a un buen agente de aduanas.
- Tal como ha demostrado la pandemia de COVID-19 ningún país ni Sociedad Nacional es completamente resiliente a todo tipo de desastres. Aunque alguna pudiera permitirse el crear y mantener capacidades casi infinitas, no sería un eficiente uso de los recursos, ya que probablemente mucha de la capacidad estaría infrutilizada la mayor parte del tiempo (¿Cuándo fue la última vez que la humanidad sufrió una pandemia a escala mundial? ¿hace un siglo?). Por tanto, en los **planes de contingencia de cualquier Sociedad Nacional, se debería incluir un escenario/apartado de cómo solicitar y gestionar la recepción de ayuda externa** en casos excepcionales (de otros miembros de la FICR, de otros actores a nivel nacional, de otros actores internacionales).
- La preparación de una plantilla de 'instrucciones de envío' preconfigurada es muy importante, para ser ajustada rápidamente al contexto operativo de cada emergencia o según vaya evolucionando la respuesta a una crisis.
- En preparación ante epidemias, tan importante como una estrategia de suministro es el disponer de protocolos escritos para el correcto uso de EPI: ¿Qué? ¿Para qué? ¿Cuándo? ¿Cómo utilizarlo? [Enlace a recursos](#) creados.
- La trazabilidad de las donaciones y su correcta distribución es un compromiso con el donante, el personal voluntario de la institución y con la propia población beneficiaria. Para ello, por primera vez en Cruz Roja Española, se ha publicado los datos del 'Plan Cruz Roja RESPONDE' en formato "[Open Data](#)" para su análisis y divulgación pública.



Foto: Cruz Roja Española

Para más información, póngase en contacto con:

Nombre de la organización: Cruz Roja Española – Oficina Central
 Nombre de la persona: Jaime Bará Viñas
 Cargo: Subdirector. Departamento de Servicios Generales Logística, Procesos, Aplicaciones
 Teléfono: +34 91 335 4482
 E-mail | sitio web: bara@cruzroja.es | www.cruzroja.es

Agradecimientos:

Este estudio de caso ha sido posible confeccionarlo, en medio todavía de la fase de respuesta, gracias al esfuerzo extra del dedicado personal de Cruz Roja Española y al apoyo del departamento de Logística, Compras y Gestión de la cadena de suministro de la FICR. Juan Galvez - email: juan.galvez@ifrc.org

Anexo 1. Análisis de los factores que provocaron la ruptura en la cadena de abastecimiento

Tal como se ha indicado en este documento, el no poder contar con material EPI a tiempo supuso un desafío para la cadena de suministro no solo de Cruz Roja Española, sino de multitud de entidades gubernamentales, públicas y privadas a nivel mundial. En realidad, se trató de tres problemas interrelacionados.

El primer problema: conseguir el material (desabastecimiento de EPI)

La rápida propagación de la pandemia a escala planetaria provocó un aumento abismal de las necesidades de EPI tanto para el personal sanitario, como para la población en general, como medida de contención de contagios. Hay varios factores que ayudan a explicar el desabastecimiento sufrido en el mercado mundial de dichos productos durante la primera mitad de 2020, lo que a su vez generó que la epidemia no se pudiera contener más rápidamente y se siguiera expandiendo a más y más países:

- Limitada producción mundial, concentrada en un reducido número de países (especialmente China), tras años de estrategias de deslocalización para reducir costes.
- La descoordinación entre países, y regiones dentro de un mismo país donde la gestión sanitaria está descentralizada, ha provocado un aumento de la competencia entre compradores, disparando aún más los precios. En vez de consolidar compras y equilibrar suministro entre miembros de clústeres de compradores según iba avanzando la evolución de la pandemia.
- Gran parte de la producción mundial de EPI durante el año 2020, se ha vendido a los Estados, al mejor postor.
- En ciertos momentos se produjo incluso una reducción de la oferta, debido a que las medidas de confinamiento impuestas en China provocaron el cierre temporal de fábricas o disminución de su capacidad de producción, bien por empleados en cuarentena o sin posibilidad de acudir a sus puestos de trabajo, bien por desabastecimiento de materias primas. A parte de que la gran demanda interna en China para controlar su crisis sanitaria disminuyó su capacidad de exportación, incidiendo muy negativamente en la disponibilidad de EPI a nivel internacional.
- El miedo al desabastecimiento provocó restricciones temporales a las exportaciones, e incluso confiscación de material por parte de ciertos estados, lo que afectó a cadenas de suministro con tránsito en terceros países.
- Se reportaron muchos casos donde la calidad de material EPI no correspondió con las normativas y directivas establecidas en la UE. Se encontraron en el mercado internacional certificaciones falsas para equipos que se indicaban para uso sanitario sin serlo, con marcado "CE" falso, significando en muchos casos "China Export" en lugar de Conformidad Europea⁴. Algunas de las pruebas de laboratorio realizadas en España demostraron calidad no aceptable para uso sanitario, provocando retiradas del mercado español de lotes de productos, y demandas ante los tribunales a las organizaciones que distribuyeron equipos en condiciones inadecuadas. Una organización como Cruz Roja tiene el deber de velar por la protección y seguridad de su voluntariado y personal, por lo que es vital asegurar la calidad de EPI ('*duty of care*').

El segundo problema: poder transportarlo rápidamente (limitación de transporte aéreo)

Con una gran dependencia en mercados exteriores, fundamentalmente en China, y ante un rápido consumo de los stocks nacionales de EPI, el transporte aéreo se convirtió en un medio imprescindible para conseguir traer el material de forma rápida.

La paralización de la actividad de aerolíneas comerciales de pasajeros, como consecuencia a las restricciones de movimientos de viajeros por cuarentenas o confinamientos, redujo la oferta de transporte de carga aérea drásticamente⁵. Parte se intentó suplir con aviones de repatriación, aviones militares y aviones de pasajeros reconvertidos a transporte de carga temporalmente (con carga acomodada en los asientos). A la dificultad de conseguir transporte aéreo, se sumó la necesaria coordinación para obtener a tiempo los permisos necesarios para exportar el material de China⁶ y permisos de aterrizaje de aeronaves y tripulaciones. A su vez, como medida de control de propagación de la pandemia, el gobierno chino limitó el número de aeropuertos autorizados, lo que al poco tiempo provocó su congestión como puntos de salida de material⁷.

Obviamente ante la gran competición de compradores para abastecer a todos los países, tanto los precios de material EPI como el transporte aéreo aumentaron entre 4 y 30 veces su precio normal.

⁴ https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/ce-marking/index_es.htm

⁵ <https://atlas-network.com/passenger-flights-become-cargo-carriers-as-freight-capacity-shrinks/>

⁶ El control a la exportación de China ralentizó la cadena de suministro en origen.

⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/exclusive-videos-show-huge-medical-equipment-backlog-china-200430120452426.html>

En el caso de España un consorcio de empresas dedicadas a la importación de material sanitario, establecieron un puente aéreo Shanghái-Madrid con la principal compañía española IBERIA, con 4 vuelos semanales para transportar material de protección y equipamiento urgente.

El tercer problema: facilitar la importación (en tiempo y coste)

Las aduanas realizan una función de control de las mercancías (personas y animales) que entran y salen de un país, comprobando que se ajustan a la legislación que establece el país. De esa forma evitar el flujo de productos, animales o plantas que pudieran suponer un peligro a la salud pública, la seguridad o el medio ambiente (evitando el contrabando); registrar el tráfico internacional de mercancías que se importan y exportan (elaborando estadísticas de comercio exterior); controlar que no se sobrepasan las cuotas establecidas en los acuerdos comerciales entre países; y cobrar los impuestos establecidos por ley (aranceles, IVA y especiales).

En el caso de importaciones de EPI para COVID-19, las aduanas controlan: si el tipo de material está permitido por su naturaleza; si cumple con la normativa nacional aplicable regulada por el Ministerio de Sanidad; si el importador está autorizado para ese producto; la correcta declaración y clasificación del producto; el cobro de los correspondientes impuestos.

Como las aduanas no pueden controlar físicamente todas las importaciones de un país, ya que se trata de decenas de miles al día, se utiliza la técnica de muestreos. Para ello la agencia aduanera mediante un mecanismo de gestión del riesgo, define un perfil de riesgo compuesto por una serie de parámetros para decidir dónde concentrar esfuerzos (tipo de producto, tipo de entidad importadora, cantidad de producto, precio/peso/volumen del material, país de procedencia, componente de selección aleatoria). Idealmente mediante un sistema informático, sino de forma manual, cada declaración de importación se asigna a uno de los tres canales: Verde - no se revisa nada y se libera directamente la carga; Amarillo/Naranja - se revisa solamente la documentación; Rojo - se revisa documentación y se inspecciona la mercancía.

La falta de un proceso especial que facilite la importación durante la respuesta a un pandemia o crisis humanitaria puede suponer un tiempo adicional si el material queda retenido en la aduana, así como posibles costes extra por sobreestadía de uso de los medios del transportista o almacenamiento en aduanas.

Anexo 2. Listado de material EPI

La Cruz Roja Española estableció protocolos y formación exprés al voluntariado sobre el uso de EPI, no todo vale para todo. Los artículos⁸ más consumidos por la organización, y por este orden fueron:

1. Mascarilla higiénica (para uso no sanitario, en distribuciones, etc.)
2. Mascarilla quirúrgica homologada tipo II o IIR, homologadas UE
3. Guantes de Nitrilo a prueba de virus, homologados UE
4. Geles hidroalcohólicos homologados para uso con COVID-19
5. Mascarillas FFP2 y FFP3, con marcado CE y homologadas
6. Buzos de protección, homologados UE
7. Gafas de protección, homologadas UE
8. Bolsas de basura rojas para residuos biocontaminados

La homologación varía de un país a otro, por lo que se debe consultar con la autoridad nacional competente en establecer los criterios de homologación para cada artículo, y cotejarlos con las especificaciones de producto antes de aceptar una donación o firmar una orden de compra, ya que es posible que no se acepte luego su importación si no cumple con los requisitos mínimos de calidad establecidos para la pandemia.

Anexo 3. Información crítica a incluir en el documento ‘instrucciones de envío’

Tal como recomiendan las directrices de la FICR para la correcta gestión de recepción de ayuda humanitaria desde el exterior, es muy importante que cada Sociedad Nacional elabore el documento “instrucciones de envío”, cuyo objetivo es informar sobre los juegos de documentos necesarios para la correcta importación, ciertos datos que deben aparecer bien claros, cuando y a quién enviarlos previa a la llegada de la mercancía, y así poder disfrutar de las posibles facilidades acordadas con el gobierno. De lo contrario, se corre un gran riesgo de que la carga se quede retenida en las aduanas, o tarde más tiempo en ser liberada del que debiera, generando sobrecostes y demoras.

⁸ <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/PrevencionRRL COVID-19.pdf>
Lista de referencia de artículos confeccionada por la Organización Mundial de las Aduanas: [enlace](#)

Los principales datos incluidos en la plantilla que propone la FICR incluye la siguiente información:

1. Consignatario de las mercancías (*Consignee*): Debe de ser la razón social de la Sociedad Nacional (dirección completa, representante legal, NIF, teléfono móvil y dirección de email) en el registro fiscal del país. Esto es muy importante para evitar retrasos y bloqueos en aduanas⁹.
2. Notificación (*Notify*): Debe de ser el lugar o persona a notificar. Algunos donantes confunden “Notificación” con el “Consignatario” y también puede suponer problemas en aduana.
3. Dirección de entrega (*Delivery Address*): Se suele usar cuando la donación es puerta a puerta (INCOTERM DDP), pero genera confusión ya que muchas veces se confunde con el “Consignatario”, lo cual vuelve a generar retrasos con aclaraciones en las aduanas.
4. Fichas técnicas de producto: fichas técnicas, certificaciones de normas, marcado CE, etc. Es fundamental previa a la aceptación y llegada, estar seguros de que los artículos a recibir van a poder cumplir la legislación vigente en cada país. Es recomendable disponer del asesoramiento de alguna empresa especializada en importar y comercializar los productos en cuestión. En el caso de material EPI, la legislación fue cambiado cada semana según la pandemia evolucionaba. En el caso de Cruz Roja Española, se asesoró mediante la ONG Farmacéuticos del Mundo (*Pharmacists of the world*).
5. Certificado de donación: emitido por el donante, indicando las mercancías a donar, especificando el consignatario y **estableciendo que “no son para la venta, sino que son ayuda humanitaria”**.
6. Factura Proforma o factura comercial (*Proforma invoice*): Las aduanas se sirven de este documento para calcular el coste de las mercancías y para confeccionar datos estadísticos de comercio exterior.
7. Conocimiento de embarque (*cargo manifest*): AWB en caso de transporte aéreo o BL en caso de marítimo, o carta de porte terrestre CMR en el caso de la UE.
8. Lista de empaque (*Packing list*): Listado completo de los artículos con cantidades, pesos, dimensiones y valor.
9. Otros documentos, dependiendo del país de importación.

Anexo 4. Marco jurídico de la Comisión Europea para adoptar medidas que faciliten la importación de mercancías en beneficio de víctimas de catástrofes

El artículo 74 del Reglamento (CE) nº 1186/2009 de 16 de noviembre de 2009 relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras y el artículo 46 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido prevén la aplicación de franquicias aduaneras y exenciones de IVA a la importación de mercancías destinadas a víctimas de catástrofes por parte de entidades públicas o por organismos privados autorizados, de carácter benéfico, caritativo o filantrópico, ambas condiciones a una decisión de la Comisión Europea.

El Departamento de Aduanas de la AEAT publicó, el 23 de marzo de 2020, la [Nota NI GA 06/2020](#) sobre la aplicación de franquicias aduaneras y exención de IVA a la importación por entidades públicas u organismos privados autorizados de carácter benéfico, caritativo o filantrópico de mercancías necesarias¹⁰ para el tratamiento de personas afectadas por el COVID-19 y evitar su propagación. La aplicación de esa franquicia quedó condicionada a una decisión de la Comisión Europea que solicitaron las autoridades aduaneras españolas. La normativa autoriza a los Estados Miembros afectados a su aplicación con carácter provisional, sin perjuicio del compromiso del beneficiario de la restitución de estos beneficios si finalmente la Comisión Europea no adopta una decisión favorable. Además, a efectos de IVA, también se condicionó a la autorización administrativa de la Agencia Tributaria. Sin perjuicio de lo anterior, se admitió provisionalmente la importación con exención de arancel e IVA de este tipo de mercancías, junto con un compromiso para el pago de los derechos si finalmente la decisión no se llegaba a adoptar.

Las importaciones que se benefician de una franquicia arancelaria o exención de IVA con carácter provisional están sujetas a la presentación de las correspondientes garantías, aunque por aplicación del artículo 89 del Código Aduanero de la UE, estas garantías no eran exigibles a organismos de derecho público.

⁹ En algunos países donde la FICR tenga un acuerdo de sede con el gobierno y por tanto entidad jurídica, puede que sea recomendable que la FICR sea el consignatario, en nombre de la Sociedad Nacional, si dentro de los privilegios de dicho acuerdo se le otorgan más facilidades para la importación de ayuda humanitaria.

¹⁰ Lista de referencia de artículos confeccionada por la Organización Mundial de las Aduanas: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en