

ESTRUCTURAS REGIONALES DE CREACION DE CAPACIDADES

Introducción

1. En el transcurso de los 10 últimos años, la OMA se ha esforzado en ampliar su presencia en las regiones mediante la creación de varios Centros Regionales de Formación (CRF) y, más recientemente, de las Oficinas Regionales de Creación de Capacidades (ORCC) cuya estrategia general consiste en respaldar el desarrollo de los Miembros en materia de organización, impulsar hacia delante la estrategia de la OMA, sacar partido de las sinergias regionales, trabajar estrechamente con las partes interesadas a nivel regional y local y con los donantes que respaldan la creación de capacidades, y abordar las cuestiones regionales específicas de forma más próxima y pertinente. En continua expansión, los CRF tenderán a acercar la formación al usuario final de la misma mediante el desarrollo de una pericia regional de formación y la ampliación de una red de formación mixta.
2. La ampliación de la red de ORCC para abarcar cinco de las seis regiones y la experiencia adquirida tras dos años de actividades, han puesto de relieve la necesidad de idear mecanismos más adecuados en materia de orientación política y administración. Estos mecanismos tienen por objeto asegurar la adopción de un planteamiento coherente y de un grado de responsabilidad adecuado sin abandonar por ello la flexibilidad necesaria para responder a las necesidades regionales específicas.
3. Por último, hay que ser consciente de la exigencia que el respaldo exigido por las ORCC supone para la Secretaría en lo referente a la participación en los seminarios de expertos, los acontecimientos específicos relacionados con el desarrollo u otro tipo de exigencias. Teniendo en cuenta las cinco Oficinas existentes en la actualidad, el grado de respaldo actual no es sostenible a menos que se introduzcan mejores procedimientos de planificación, coordinación y redacción de informes.
4. El presente documento facilita dichos mecanismos en materia de orientación política y de administración. Asimismo, en el **Apéndice 1**, se facilita una descripción de los requisitos necesarios para la creación de una ORCC o de un CRF. Al aplicar dichos mecanismos, la OMA será consciente del diferente nivel de desarrollo de las ORCC y utilizará técnicas de gestión de riesgos para garantizar el equilibrio entre la coherencia de las políticas y la flexibilidad en el momento de ejecutarlas.
5. El presente documento no aborda el cometido y finalidad de las Oficinas Regionales para la coordinación del análisis de información (**RILO**) que constituyen un ámbito operativo de la OMA y de cuya dirección y gestión se encarga la Dirección de Lucha contra el fraude y de Facilitación de la Secretaría. Se puede hallar más información sobre el cometido y las exigencias de dichas Oficinas en los siguientes documentos de la OMA: ECO194/1b 20.12.2006, ECO161/1 07.01.2004, ECO134/2 14.05.2003, y en el folleto WCO RILO Network Brochure.

Condición de la Oficina regional de creación de capacidades

6. La instauración completa de la ORCC exigirá un acuerdo formal, generalmente en forma de Memorando de acuerdo suscrito entre la OMA y el gobierno del país anfitrión. Dicho acuerdo debe contemplar los requisitos establecidos por el gobierno del país anfitrión y por la OMA con miras a permitir que la Oficina contrate a personal procedente de otros países de la región.
7. El acuerdo deberá indicar igualmente la fecha de finalización, al respaldo ofrecido por el gobierno del país anfitrión y cualquier otra condición que se aplique al personal local contratado por la Oficina.
8. Para lograr este objetivo, ha sido necesario que en cada región un Miembro acepte acoger inicialmente la Oficina y gestionar el proceso de creación de la misma. La Secretaría da las gracias a las Administraciones de Aduanas de Argentina, Côte d'Ivoire, Emiratos Árabes Unidos, Kenya y Tailandia por su generosidad al aceptar este cometido. Las obligaciones iniciales aplicables a estas Administraciones anfitrionas se exponen brevemente en el **Apéndice 2** del presente documento.

El cometido de las Oficinas Regionales de Creación de Capacidades

9. Ante todo, el cometido de la ORCC consiste en alentar y respaldar a nivel regional la puesta en aplicación de los objetivos de la OMA. En el cumplimiento de este cometido, con la supervisión y la orientación de la Secretaría (representada por el punto de contacto regional), la Vicepresidencia regional y los Directores Generales respectivos, la ORCC desempeña las siguientes funciones :
 - Coordinar las actividades relacionadas con la creación de capacidades en la región.
 - Mejorar el nivel del personal de la región para que pueda respaldar el desarrollo organizativo de los Miembros.
 - Apoyar la puesta en aplicación de normas internacionales para las Aduanas y el comercio de conformidad con el Marco Normativo SAFE, y proporcionar un respaldo al desarrollo del Convenio de Kyoto revisado.
 - Poner en marcha proyectos en los Miembros individuales de las regiones económicas que cumplan los objetivos determinados en el Programa Columbus.
 - Coordinar las actividades de los Centros Regionales de Formación.
 - Iniciar, alentar y mantener la colaboración con las principales partes interesadas en la región.
 - Determinar y coordinar las necesidades de la región.
 - Informar trimestralmente del trabajo de la ORCC a la Dirección del fortalecimiento de capacidades y a la Vicepresidencia regional.
 - Informar a la Secretaría de las lagunas que presentan las políticas.
 - Representar a la OMA en los foros regionales pertinentes.
 - Promover y, si procede, gestionar las actividades de Secretaría en la región.
 - Traducir los documentos principales de la Secretaría a las lenguas regionales comunes.

10. En colaboración con la Secretaría y con la Vicepresidencia, las OFCC elaborarán y mantendrán una perspectiva general de las Organizaciones aduaneras a las que sirven, calcularán la exigencia de desarrollo para cada Miembro y elaborarán una estrategia regional sostenida por una declaración de misión, visión y objetivos que abarcará un periodo de tres a cinco años .
11. Con miras a determinar cuáles son las actividades específicas, la ORCC elaborará, gestionará y pondrá en aplicación un plan operativo anual. Este plan abarcará :
 - Las actividades relacionadas con proyectos específicos.
 - Los seminarios.
 - Los contactos con los Miembros de la región mediante encuestas, misiones de diagnóstico y actividades de evaluación.
 - Los contactos con la Dirección del Fortalecimiento de capacidades de la OMA.
 - La creación de bases de datos adecuadas sobre la base del programa WORLD CAP.
 - Los contactos con otras estructuras regionales representantes de las partes interesadas y de los donantes.
 - El fomento y el apoyo de un análisis comparativo bilateral o multilateral de las Administraciones de Aduanas.
 - La participación en las reuniones regionales pertinentes.
 - La participación en las reuniones pertinentes de la Secretaría.

Actividad operativa

12. La principal actividad operativa de la ORCC consiste en facilitar orientación y asistencia estratégica a los altos cargos de la Aduana en la región en cuestiones relacionadas con los programas de reforma y modernización, y en la puesta en aplicación de los convenios, marcos normativos, normas, prácticas recomendadas y directrices de la OMA, animando al cambio y emprendiendo actividades de desarrollo piloto a más largo plazo. Para ello, la ORCC precisará:
 - Crear, gestionar y supervisar a un grupo de expertos en materia de desarrollo organizativo y en cuestiones de técnica aduanera.
 - Organizar y gestionar seminarios de alto nivel para cargos directivos con miras a explicar las nuevas iniciativas y sus implicaciones.
 - Facilitar asistencia en materia de planificación y de seguimiento de las acciones para las medidas relativas a la fase 2 del Programa teniendo en cuenta las necesidades determinadas en la fase de diagnóstico.
 - Determinar los problemas comunes a los que se enfrentan los Miembros en la puesta en aplicación de las nuevas iniciativas y organizar seminarios, talleres o prever asesoramiento directo para abordar dicho problemas.
 - Explorar las posibilidades de crear proyectos de desarrollo, con ayuda de la Secretaría, evaluar las lecciones aprendidas y facilitar asesoramiento a los Miembros.
 - Evaluar periódicamente los avances de los Miembros en materia de desarrollo, tanto para confirmar el progreso realizado como para determinar nuevas exigencias en materia de desarrollo.

- Trabajar en contacto con la Secretaría para proponer y jerarquizar la asistencia técnica externa para los Miembros.
13. Existen numerosas estructuras regionales y organizaciones de donantes que tienen interés en el desarrollo de las Aduanas y en la gestión de las fronteras en general. Éstas representan el interés de las zonas económicas comunes, de los operadores económicos, de otros organismos encargados de la gestión de las fronteras y de otros organismos de socorro. El cometido de la ORCC consiste en :
- Identificar las organizaciones regionales fundamentales y establecer una comunicación regular con las mismas.
 - Determinar cuáles son los proyectos de interés para las partes interesadas en la región en materia de desarrollo.
 - Asistir a los foros regionales adecuados y fomentar los programas de la OMA.
 - Organizar conferencias de donantes.
 - Identificar el apoyo en forma de inversiones a efectos de los proyectos de desarrollo de infraestructuras.
14. La responsabilidad de la elaboración y ejecución de los programas de formación incumbe principalmente a los Centros Regionales de Formación. No obstante, la ORCC desempeña un cometido importante en cuanto a:
- Coordinar las actividades de los Centros de Formación en la región.
 - Animar a los Centros Regionales de Formación a elaborar productos de formación especializados, por ejemplo, formación de gestión, competencias comerciales, lucha contra el fraude, observancia de las normas, etc.
 - Determinar las necesidades de formación a nivel estratégico.
 - Evaluar las repercusiones de la formación a nivel estratégico.
15. Con la ayuda de los Miembros de la región, la ORCC elaborará y pondrá en práctica una estrategia de comunicación con miras a :
- Crear y administrar un sitio Web regional.
 - Buscar soluciones sostenibles que tengan en cuenta las exigencias lingüísticas de la región, y asegurar la traducción de los documentos principales y de los instrumentos de la OMA.

El cometido de la Secretaría

16. Actuando en nombre del Consejo, el cometido de la Secretaría consiste en:
- Validar/confirmar la condición de la ORCC y supervisar el Memorando de acuerdo suscrito con el gobierno del país anfitrión.
 - Implantar y gestionar un análisis de riesgo para las ORCC y los CRF de modo que se pueda aplicar un planteamiento de gestión de riesgos a efectos de control y de administración.

- Garantizar que la ORCC adopta estrategias y políticas que están en consonancia con la estrategia general de creación de capacidades de la OMA aprobadas por el Consejo.
- Acordar el plan anual.
- Garantizar que el rendimiento de la ORCC es objeto de control y de evaluación.
- Respalda el desarrollo de la ORCC.
- Promover la ORCC en la región y en la comunidad internacional de desarrollo.

17. En cumplimiento de su labor de apoyo, la Secretaría prestará su ayuda, si así se le requiere, en los ámbitos siguientes:

- Negociaciones con los gobiernos anfitriones.
- Proporcionar a las ORCC un diagnóstico así como otras informaciones sobre el desarrollo en la región.
- Facilitar a las ORCC informaciones actualizadas sobre el desarrollo y las políticas de la OMA.
- Facilitar a las ORCC las publicaciones y otros instrumentos y medios de la OMA (únicamente ejemplares de la biblioteca).
- Asegurar la formación y el desarrollo del personal de las ORCC.
- Las negociaciones con los patrocinadores y donantes con miras a financiar la creación de las ORCC¹.
- Negociar con los organismos internacionales de financiación y los donantes en materia de desarrollo con miras a financiar los proyectos en la región.
- Realizar controles periódicos.

¹ Nota : La Secretaría de la OMA no dispone de fondos para la creación de ORCC. Se espera normalmente que la financiación corra a cargo de los Miembros anfitriones, de la región o de los donantes.

El cometido de la Vicepresidencia

18. La Vicepresidencia desempeña un cometido fundamental en el trabajo de la ORCC y asegura su pertinencia a nivel regional. Este cometido consiste en :
- Contribuir a la estrategia general y al proceso de planificación anual de la ORCC.
 - Aprobar el plan anual antes de su presentación a la Secretaría y a los Directores Generales de la región.
 - Fomentar el uso de la ORCC por parte de la región.
 - Impulsar el respaldo regional para la contratación de personal y la financiación de la ORCC.
 - Asegurar a la región que la ORCC cumple los objetivos que le han sido asignados.
 - En estrecha colaboración con la ORCC, coordinar la transmisión a la Secretaría (Dirección del Fortalecimiento de capacidades) y a la Comisión de Política General los informes de los resultados y de los avances conseguidos en una presentación normalizada.

El cometido de la Administración anfitriona

19. El cometido a largo plazo de la Administración anfitriona consiste en :
- Proporcionar los locales de la ORCC, normalmente en el interior de las instalaciones ya existentes en la Aduana.
 - Proporcionar las comunicaciones básicas (es decir, el teléfono, Internet, etc.).
 - Facilitar el apoyo administrativo necesario para la ORCC.
 - Asegurar la gestión de los locales de la ORCC (por ejemplo, limpieza, mantenimiento, etc.).
20. Véase también el Apéndice 2 (Cometido temporal de la administración anfitriona).

Administración

21. Teniendo en cuenta las peculiaridades regionales y los cometidos enumerados anteriormente, la ORCC, en colaboración con la Vicepresidencia regional, deberá presentar un plan de trabajo acompañado de un cálculo de costes. Dicho plan será aprobado por la Dirección del Fortalecimiento de capacidades de la Organización Mundial de Aduanas antes de ser sometido a los Directores Generales regionales para su aprobación.
22. En un futuro previsible, las ORCC se evaluarán de acuerdo con cinco criterios fundamentales:
- Observancia de la política establecida por el Consejo.
 - Impacto del plan anual a nivel regional.
 - Esquema de evaluación del Marco normativo SAFE.

- Los objetivos de la Fase 2 del programa Columbus tal como se formulan en los informes de diagnóstico.
- Gestión financiera satisfactoria

23. La ORCC debe informar cada cuatro meses a la Secretaría y a la Vicepresidencia regional de los avances y la puesta en aplicación de los planes. Sobre la base de una gestión de riesgos, la ORCC será objeto de un control financiero y de gestión externo por parte de la Secretaría. Cada proyecto se someterá a un control de conformidad con los requisitos contemplados en el mandato. Es posible que los Directores Generales regionales deseen completar estos procedimientos de garantía de fiabilidad a través de la Vicepresidencia.

Financiación

24. Es importante que los Miembros de la región aprecien la conveniencia que las ORCC revisten para ellos y, por consiguiente, se pretende que los costes de funcionamiento y los costes administrativos corran totalmente a cargo de la región una vez transcurridos de tres a cinco años de su apertura.

25. Para iniciar la andadura de la Oficina, se pueden obtener fondos de donantes fuera de la región, y la Secretaría podrá prestar su ayuda en este trámite. Todas las propuestas de financiación de los costes de la Oficina dirigidas a un donante debe recibir el visto bueno de la Dirección del Fortalecimiento de capacidades antes de su presentación definitiva.

26. Los Miembros de la región deberán aportar el personal directivo y, a excepción del personal del Miembro anfitrión, deberá ser acreditado oficialmente por el gobierno anfitrión. La administración anfitriona proporcionará el personal administrativo al que pagará según la tarifa local.

27. A excepción de cortos periodos de traslado temporal para proyectos específicos, no se contratará personal de fuera de la región.

28. La financiación de proyectos regionales procederá, siempre que sea posible, de donantes de la región y estará sujeta a las condiciones establecidas por los donantes particulares.

Centros regionales de formación (CRF)

29. La red regional de formación se someterá a un examen completo en 2008/2009. Hasta que los resultados de dicho examen se encuentren disponibles, se aplicarán las normas y directrices existentes.

30. Las metodologías de formación y la formación en sí misma varían enormemente en todo el mundo, dependiendo de la dinámica cultural de la sociedad a la que sirven. Los CRF de la OMA tienen, pues, un cometido esencial que desempeñar en el desarrollo de las Administraciones de Aduanas a nivel regional, mediante la organización de una formación y de servicios asociados adaptados y pertinentes a nivel regional.

31. Históricamente, los CRF se han establecido independientemente los unos de los otros, y si bien esto ha permitido un desarrollo rápido, la política de la OMA pretende actualmente mejorar la coordinación entre ellos a nivel regional. Con ello se trata de evitar la duplicación, animar a la especialización en temas concretos y utilizar mejor los recursos. Allí donde exista un CRF, éste desempeñará un cometido importante en el respaldo a esta coordinación. De conformidad con la estrategia de la OMA, los CRF cumplen cuatro funciones principales :
- La elaboración de una formación pertinente a nivel regional.
 - La gestión del grupo de instructores especializados.
 - La impartición de una formación especializada a nivel regional.
 - El desarrollo y el apoyo del programa de formación mixta de la OMA.
32. Además de la formación destinada a las Administraciones de Aduanas, existe una necesidad creciente de formación en cuestiones aduaneras en el sector privado. La organización de dicha formación es importante para el desarrollo de una relación eficaz entre la Aduana y los operadores económicos pero también como posible fuente de ingresos para los CRF.
33. Teniendo en cuenta la evaluación estratégica de las necesidades regionales proporcionada por los Directores Generales regionales o por la ORCC, el CRF elaborará programas de formación específicos para la región. Esto se puede hacer utilizando un material adaptado facilitado por la Secretaría o elaborando un material regional específico.
34. Los primeros resultados del programa Columbus ponen de relieve una necesidad especial de elaborar programas que mejoren las competencias generales de los Miembros en materia de gestión, en términos de gestión operativa aduanera e igualmente de gestión comercial, como la gestión de programas, la gestión de proyectos, la gestión del cambio, etc. En este aspecto, se debería fomentar la participación del sector privado tanto en la elaboración como en la organización de dicha formación.
35. Como parte de la estrategia de formación de la OMA que aspira a acercar dicha formación lo más posible al usuario final, se espera que los CRF – en colaboración con la Dirección del Fortalecimiento de capacidades de la OMA – creen un grupo de instructores acreditados para temas especializados de la Aduana, como la valoración, la clasificación, el origen, etc. En 2006 dio comienzo un programa de desarrollo de dichos especialistas que proseguirá en 2008/2009.
36. La facilitación de una formación especializada a nivel regional es el mayor cometido de los CRF. Teniendo en cuenta las encuestas anuales sobre las necesidades de formación, los CRF deberían organizar una formación adaptada a nivel regional, bien en sus propios centros o en locales proporcionados por los Miembros.
37. Al organizar programas de formación, se debería acordar prioridad a aquellos, en los que las administraciones, de donde proceden los cursillistas, puedan sacar provecho completamente de la formación impartida al regreso de éstos a sus administraciones de origen. Esto puede requerir la organización de una formación adicional para los administradores de modo que puedan cumplir este cometido.

38. Siempre que sea posible, los CRF deben instalar la plataforma de formación por vía electrónica de la OMA y los módulos de formación mixta. Estos programas constituyen una fuente importante de aprendizaje a la que el personal de todas las categorías puede acceder. Precisan, sin embargo, una asistencia pedagógica que el CRF debe gestionar y supervisar. El grupo de instructores especializados debe constituir la base de este respaldo didáctico.
39. La instalación de la plataforma de formación por vía electrónica de la OMA en el CRF permitirá asimismo la organización de cursos a medida adaptados a las necesidades y características regionales específicas.
40. Además de sus funciones principales, los CRF deberán asumir igualmente las siguientes responsabilidades:
- Elaborar y gestionar un plan anual de formación.
 - Mantener registros de gestión precisos sobre la formación impartida.
 - Evaluar la formación impartida en función de las reacciones de los estudiantes, del aprendizaje realizado y de la aplicación de lo aprendido al lugar de trabajo. (El impacto general de la formación deberá ser evaluado por las ORCC o por los Directores Generales).
 - Además de la formación directamente organizada por los CRF, éstos proporcionarán material de formación a los Miembros de modo que éstos puedan organizar su propia formación.

La Secretaría (Dirección del Fortalecimiento de capacidades)

41. La Dirección del Fortalecimiento de capacidades de la OMA asume la responsabilidad general de la política para las estructuras regionales y la facilitación de apoyo y orientación. En el cumplimiento de esta responsabilidad, la Dirección reconoce que será necesario adaptar este planteamiento a las particularidades regionales. Por consiguiente, la gestión ordinaria de las ORCC y de los CRF sigue siendo responsabilidad de los Directores Generales de la región a la que prestan servicio, del responsable de la ORCC o del CRF y del Vicepresidente regional.
42. No obstante, la Dirección del Fortalecimiento de capacidades aprobará la orientación estratégica de cada ORCC/CRF y el plan anual antes de que sea acordado por los Directores regionales.
43. La Secretaría asumirá igualmente la responsabilidad de organizar los controles financieros y de gestión, y de informar de los resultados a los Directores Generales de la región. Asimismo, aprobará todas las propuestas de orden financiero que se formulen a los donantes externos.
44. La Secretaría organizará igualmente contactos regulares con las ORCC/CRF y, si procede, la celebración de conferencias y reuniones.

COMETIDO TEMPORAL DE LA ADMINISTRACION ANFITRIONA

El cometido a largo plazo de la administración anfitriona se ha expuesto en el párrafo 9 del documento principal y la existencia de una ORCC en una Administración Miembro debería representar a largo plazo una carga administrativa mínima. Conviene, no obstante, reconocer que en el periodo intermedio de preparación de los trabajos para la apertura de la ORCC y la completa puesta en marcha de una Oficina independiente de la OMA, WCO Office, ciertas obligaciones recaerán en la administración anfitriona.

La Secretaría desplegará todos sus esfuerzos para asegurar la financiación externa para esta fase intermedia, pero hasta el momento, la experiencia demuestra que esto no es siempre posible. Por consiguiente, se espera que durante un periodo de hasta 18 meses desde el anuncio de la ubicación de la ORCC, la administración anfitriona se haga cargo de :

- Asignar al Director en funciones de la ORCC.
- Negociar con la Administración nacional para determinar la condición de la Oficina.
- Facilitar los locales y el equipo básico.
- Financiar de forma restringida los gastos de viaje y los materiales de oficina para la ORCC.
- Establecer contactos periódicos con el Director en funciones.
- Esforzarse en identificar donantes para la ORCC.
- Presentar informes sobre las actividades de desarrollo al Vicepresidente, a los Directores Generales y a la Dirección del Fortalecimiento de capacidades.

x

x x