

# Convención sobre Municiones en Racimo

6 de julio de 2017

Español

Original: inglés

---

## Séptima Reunión de los Estados Partes

Ginebra, 4 a 6 de septiembre de 2017

Tema 8 i) del programa provisional

**Examen de la situación y el funcionamiento de la Convención y de otras cuestiones importantes para lograr los objetivos de la Convención:  
Ejecución de los procedimientos financieros sobre la financiación  
de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación**

## **Informe relativo a los elementos para el examen de los procedimientos financieros sobre la financiación de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo**

### **Presentado por los Coordinadores del Grupo de trabajo sobre la situación y el funcionamiento generales de la Convención (Bosnia y Herzegovina y Suiza)**

1. La Primera Conferencia de Examen de la Convención sobre Municiones en Racimo (en adelante, la Convención), celebrada en Dubrovnik (Croacia) en septiembre de 2015, adoptó una serie de decisiones relativas a la Dependencia de Apoyo a la Aplicación (DAA) de la Convención. En el párrafo 28 del documento final de la Conferencia (CCM/CONF/2015/7) se aprobaron los procedimientos financieros de la DAA. En la decisión se indicaba, además, que esos procedimientos financieros se revisarían en la Séptima Reunión de los Estados Partes.
2. Varios Estados partes en la Convención formularon declaraciones y/o reservas, o explicaron su posición tras la aprobación de los procedimientos financieros en la Conferencia de Examen. La posición de la mayoría de estos Estados no parece haber variado significativamente desde la Conferencia de Examen.
3. Hasta la fecha, los procedimientos financieros aprobados en la Primera Conferencia de Examen solo se han aplicado plenamente en un ciclo financiero completo (2016). Así pues, la base en que se apoya el examen es bastante limitada.
4. Los procedimientos financieros que figuran en el anexo V del documento final de Dubrovnik contienen varias disposiciones que se examinan, una por una, en el informe.

### **Presupuesto (párrafos 3 a 6)**

5. La DAA ha preparado un plan de trabajo y presupuesto anuales para el ejercicio económico siguiente que se someten al examen y la aprobación de los Estados partes en cada Reunión de los Estados Partes. Dado que el presupuesto anual de la DAA para el período 2016-2020 se decidió en la Primera Conferencia de Examen, el plan de trabajo y presupuesto anuales hasta la fecha no han hecho sino confirmar que no ha sido necesario desviarse de esa decisión.



6. En la Sexta Reunión de los Estados Partes hubo pocas deliberaciones sobre ese documento y simplemente se confirmó una decisión que ya se había adoptado. Los Estados partes tal vez deseen estudiar más adelante si esa documentación elaborada anualmente por la DAA es útil o si la DAA solo debería preparar documentación cuando se produzca una desviación respecto del presupuesto quinquenal aprobado en la Conferencia de Examen.

### **Contribuciones (párrafos 7 a 9)**

7. El mecanismo de contribuciones es la piedra angular de los procedimientos financieros aprobados en la Primera Conferencia de Examen. Este mecanismo se aplicó durante un ciclo presupuestario completo en 2016. A lo largo de 2016, la presidencia de la Convención envió en cuatro ocasiones cartas de carácter general a los Estados partes en las que les solicitaba contribuciones sobre la base de la decisión adoptada en la Conferencia de Examen. Cada comunicación contenía una hoja Excel en la que se indicaba, para cada Estado parte, el monto correspondiente a las categorías 7a y 7b establecidas en los procedimientos financieros. Para poder financiar el presupuesto de la DAA es necesario que se cubra totalmente en equivalente agregado de las categorías 7a y 7b.

### **Las contribuciones correspondientes al ejercicio económico de 2016 fueron las siguientes**

	- contribuciones por 117 731,93 francos suizos
Categoría 7a	- contribuciones realizadas por 37 Estados partes - 62% de la categoría cubierto
<hr/>	
	- contribuciones por 143 261,51 francos suizos
Categoría 7b	- contribuciones realizadas por 34 Estados partes - 50,5% de la categoría cubierto
<hr/>	
	- contribuciones por 212 140,16 francos suizos
	- contribuciones realizadas por 8 Estados partes
Categoría 7c	- 4 Estados partes realizaron contribuciones voluntarias, además de las correspondientes a las categorías 7a y 7b - 2 Estados partes realizaron contribuciones voluntarias, además de las correspondientes a la categoría 7a - 2 Estados partes realizaron solamente contribuciones voluntarias, en lugar de las contribuciones de las categorías 7a y 7b
<hr/>	
Total de contribuciones	- 477 372,24 francos suizos (presupuesto de la DAA = 471 762 francos suizos) - contribuciones realizadas por 39 Estados partes

8. La gran mayoría de los 39 Estados partes que realizaron contribuciones lo hicieron con arreglo a las categorías 7a y 7b y la escala de contribuciones conexas. De esos 39 Estados partes, 37 efectuaron contribuciones en el marco de la categoría 7a y muchos de ellos confirmaron que consideraban esa categoría obligatoria.

9. Treinta y cuatro Estados partes realizaron contribuciones tanto en la categoría 7a como en la categoría 7b. Ello parece indicar que muchos Estados consideran que la categoría 7b tiene la misma naturaleza que la categoría 7a. Sin embargo, se señaló que el texto del procedimiento financiero aprobado en la Conferencia de Examen puede resultar confuso en cuanto a la naturaleza de la categoría 7b y que no la totalidad de esos 34 Estados

partes consideran necesariamente que la categoría 7a es equiparable a la categoría 7b. Para la contribución de la categoría 7b algunos tuvieron que recurrir a una fuente presupuestaria interna diferente de la utilizada para las contribuciones obligatorias.

10. Tres Estados partes realizaron contribuciones dentro de la categoría 7a, pero no de la categoría 7b, al considerar que la primera era obligatoria y la segunda no. Sin embargo, dos de esos Estados partes efectuaron contribuciones con arreglo a la categoría 7c por un monto considerablemente superior al que se les solicitó en la categoría 7b.

11. Dos Estados partes realizaron contribuciones conforme a la categoría 7c, aunque por una cuantía inferior a la que les correspondía en las categorías 7a y 7b.

12. Por último, cuatro Estados partes realizaron una contribución voluntaria con arreglo a la categoría 7c, además de sus contribuciones relativas a las categorías 7a y 7b, por unos 120.000 francos suizos, lo que cubre una proporción importante del presupuesto total.

13. Aunque se cubrió totalmente el presupuesto de la DAA para 2016, ello se debe en gran parte a que las contribuciones de algunos Estados partes dentro de las categorías 7a y 7b fueron superiores a lo que les correspondía, así como a que todos los donantes principales, con muy pocas excepciones, realizaron una contribución importante.

14. En lo que respecta a la aplicación de categorías 7a y 7b, cabe plantear varias cuestiones adicionales.

15. La categoría 7a prevé que, además de los Estados partes, los Estados observadores deberían aportar también fondos para las actividades de la DAA relacionadas con la organización de reuniones de los Estados partes. La participación de Estados no partes en la Convención en las reuniones de los Estados Partes es posible en virtud de la Convención para promover la universalización de esta, por lo que esa participación se alienta y promueve activamente. Esos dos aspectos están parcialmente en contradicción, ya que las consecuencias financieras asociadas a la participación hacen más difícil para los Estados que no son parte tomar la decisión de asistir a una Reunión de los Estados Partes.

16. Otra cuestión se refiere al reparto de los costes a razón del 40% al 60% entre las categorías 7a y 7b. Esa distribución es el resultado de las deliberaciones mantenidas en la Conferencia de Examen y de una evaluación inicial de las actividades de la DAA por los participantes. La situación se vio asimismo complicada por el hecho de que la DAA aún no había asumido plenamente sus funciones en aquel momento. Un análisis más detenido del tiempo que dedica efectivamente la DAA a organizar las reuniones de los Estados partes (frente a otras actividades) sería de utilidad para determinar si la asignación del 40% al 60% establecida en la Conferencia de Examen se ajusta plenamente a la realidad. Al parecer, la división de las actividades de la DAA entre preparativos de las reuniones de los Estados partes y desempeño de otras tareas es artificial. La DAA trabaja todo el año en apoyo de la presidencia, los Coordinadores y los Estados partes con miras a la celebración de la Reunión de los Estados Partes. Si bien podría analizarse el reparto de 40/60 a fin de reflejar mejor el volumen efectivo de trabajo asociado a la preparación de las reuniones de los Estados partes, una cuestión más fundamental es si deben mantenerse las categorías 7a y 7b o debería crearse una única categoría de contribuciones para la preparación de las reuniones de los Estados partes. Esta última opción podría reflejar mejor la estructura actual de la labor de la DAA, ya que la aplicación resulta cada vez más compleja, en particular debido al vencimiento de los plazos para la aplicación que tendrá lugar próximamente.

17. Un número considerable de Estados partes no hizo ninguna contribución a la DAA en 2016 ni ha tomado ninguna medida en respuesta a las comunicaciones de la Presidencia de la Convención. Se trata de unos 60 Estados partes. Esa situación parece obedecer a varios factores.

18. La complejidad del procedimiento financiero aprobado en la Conferencia de Examen parece haber influido en ello. El hecho de que los Estados partes reciban de las Naciones Unidas en Ginebra una factura para la organización de una Reunión de los Estados Partes en la Convención y otra de la DAA ha suscitado también cierta confusión. Por último, el hecho de que la comunicación enviada por la presidencia de la Convención en relación con las contribuciones a la DAA fuera de carácter general también puede haber incidido en la falta de respuesta de algunos Estados partes.

19. Podrían estudiarse varias medidas para hacer frente a esta falta de respuesta; de hecho, ya se han aplicado algunas de manera parcial. Si la Presidencia o la DAA llevaran a cabo actividades periódicas de promoción para explicar la decisión adoptada en Dubrovnik y su funcionamiento, ello podría aumentar la sensibilización de los Estados partes y aportar una mayor claridad. Otra medida clave podría ser que la Presidencia enviara comunicaciones más personalizadas para solicitar contribuciones (en lugar de comunicaciones de carácter general).

20. Esto se aplica no solo a las cartas enviadas por la Presidencia, sino también a las facturas que se adjuntan. Una factura parecida a las que envía la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra para la organización de reuniones de los Estados partes en los tratados de desarme no es solo un documento con el que los Estados partes están familiarizados; probablemente sería útil e incluso necesaria para algunos Estados partes a fin de que la respectiva dependencia jurídica aprobase el desembolso de las contribuciones.

21. Un aspecto que no parece haberse incluido en los procedimientos financieros establecidos en la Conferencia de Examen es un cronograma para el proceso financiero. Los procedimientos no contienen ninguna disposición sobre, por ejemplo, cuándo deberían enviarse las solicitudes de contribuciones y cuál sería el momento ideal para su desembolso. Una mayor claridad a ese respecto podría ser útil, en particular a fin de que la DAA mejorase la planificación y gestionase el flujo de tesorería.

22. El presupuesto de la DAA para el año  $x+1$  se aprueba en la Reunión de los Estados Partes que se celebra, por lo general, en el tercer trimestre del año  $x$ . A fin de mejorar la planificación y la previsibilidad, las solicitudes de contribuciones podrían enviarse, en principio, a finales de octubre del año  $x$ . En esa comunicación, se pediría a los Estados partes que efectuasen su contribución para finales de marzo del año  $x+1$ . Esta fecha límite serviría de base para que la Presidencia adoptase medidas que procediera con respecto a las contribuciones. Varios tratados siguen ese cronograma, en particular con el fin de asegurar el flujo de tesorería necesario para la DAA, cuyos gastos comienzan el primer mes de año  $x+1$ .

23. También en relación con la previsibilidad, se ha observado que solo unos pocos Estados partes han hecho compromisos plurianuales, como se alentó en los procedimientos financieros, y que estos no han abarcado períodos superiores a dos años. Análogamente, pocos o ningún Estado parte han indicado en la Reunión de los Estados Partes el nivel de sus contribuciones para los ejercicios económicos siguientes.

24. Por último, cabe señalar que la ejecución de los procedimientos financieros aprobados en la Conferencia de Examen es un proceso largo y complejo para la DAA. Hay que dedicar muchas horas en particular a hacer un seguimiento de esas contribuciones y a aclarar su categoría, así como a actuar de enlace con el departamento financiero del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra a fin de asignar las contribuciones correctamente. Esta labor reduce los recursos disponibles para la ejecución del plan de trabajo y la prestación de apoyo a los Estados partes en la aplicación de la Convención. Algunas de las medidas técnicas sugeridas más arriba podrían mejorar la situación en cierta medida, pero la ejecución de los procedimientos probablemente siga llevando mucho tiempo debido a su complejidad.

### **Fondo (párrafos 10 y 11)**

25. Los procedimientos financieros aprobados en la Primera Conferencia de Examen disponen que ha de mantenerse una reserva operacional. También indican que la cuantía de esa reserva la fijará periódicamente la Reunión de los Estados Partes. La Reunión de los Estados Partes todavía no la ha determinado.

26. Varios Estados partes han hecho contribuciones específicas a la reserva operacional por un total de 16.714 francos suizos. Además de esas contribuciones, la DAA ha acumulado superávits a lo largo de los años. Ello se debe esencialmente al hecho de que las contribuciones voluntarias iniciales se realizaron para establecer la DAA, que entró en funcionamiento más tarde de lo previsto. Además, el personal de la DAA asumió sus

funciones de forma escalonada. El saldo arrastrado de los ejercicios 2013 a 2015 asciende a 355.000 francos suizos. Por otra parte, la DAA tuvo un superávit presupuestario de aproximadamente 70.000 francos suizos en 2016 (los gastos de la DAA en 2016 fueron inferiores a lo previsto al tener incompleta su dotación de personal). El saldo arrastrado, o parte de este, podría destinarse a la reserva operacional si los Estados partes están de acuerdo. Ahora que la dotación de personal de la DAA está completa, las posibilidades de que los gastos estén por debajo de lo previsto, como en años anteriores, ha pasado a ser prácticamente nula, lo que requerirá financiar plenamente el presupuesto de la DAA a fin de que pueda seguir funcionando en el futuro.

27. La reserva operacional desempeña un papel clave para garantizar que la DAA disponga en todo momento del flujo de tesorería que precisa para poder trabajar de forma continuada. Los gastos comienzan en enero de cada año, y la DAA no puede depender de flujos de tesorería de terceros. De hecho, la DAA se ha apoyado en el saldo arrastrado que se menciona más arriba para asegurar su correcto funcionamiento.

28. Hay varios elementos que deberían considerarse en relación con el nivel al que debe establecerse la reserva operacional.

29. El nivel al que debería establecerse la reserva operacional depende de su funcionalidad o funcionalidades. La reserva operacional de la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo establecida por los procedimientos financieros aprobados en la Conferencia de Examen se limita a la cuestión de la falta de liquidez temporal. En esta etapa, no se prevé que funcione también como reserva adicional en el caso de que se produzca un déficit puntual en un ejercicio. La cuantía de la reserva operacional que se requeriría para poder cubrir un déficit tendría que ser probablemente superior a la necesaria para cubrir únicamente la falta de liquidez temporal, y requeriría procedimientos diferentes.

30. La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal constituyó en 2015 una reserva de seguridad para la DAA destinada a cubrir posibles déficits anuales. Fijó la cuantía de esa reserva en una cantidad equivalente al presupuesto anual de la DAA y estableció los procedimientos para utilizar ese capital (previa decisión del comité de coordinación después del cierre de la contabilidad anual).

31. Para una reserva operacional cuya función solo sea hacer frente a problemas de liquidez, 300.000 francos suizos parece una cantidad suficiente. Esa cifra permitiría sufragar los gastos de personal por un período de ocho meses y que la DAA adoptara las medidas necesarias, junto con la Presidencia y los Estados partes. En cuanto a las directrices, los procedimientos financieros aprobados en la Conferencia de Examen ya establecen que los fondos que se utilicen con cargo a la reserva operacional se repondrán lo antes posible. También convendría solicitar a la DAA que informase a la Presidencia y al Comité de Coordinación cuando necesite recurrir a la reserva operacional para atender necesidades temporales relacionadas con el flujo de tesorería.

32. Si los Estados partes en la Convención decidieran ampliar la función de la reserva operacional para cubrir un posible déficit presupuestario, esta debería fijarse en un nivel más alto. Lo aconsejable parece ser una cantidad equivalente, más o menos, a un presupuesto anual, esto es, 500.000 francos suizos, para evitar tener que hacer ajustes cada año. Probablemente haya que impartir también orientaciones sobre la utilización de la reserva operacional, en particular sobre la autorización para utilizar la reserva para cubrir un déficit presupuestario. Es posible que se requiera la autorización del Comité de Coordinación para cualquier utilización de los fondos. También debería expresarse la necesidad de reconstituir la reserva tan pronto como sea posible.

### **Auditoría (párrafo 12)**

33. Se han aplicado las disposiciones que figuran en el párrafo 12, se han seguido los procedimientos y se ha presentado la documentación pertinente.

## Observaciones finales

34. Este examen, que se basa únicamente en un ciclo financiero completo, no es más que una evaluación inicial y parcial de los procedimientos financieros de la DAA aprobados en la Primera Conferencia de Examen. Habrá que realizar otro examen al cabo de varios años de aplicación para evaluar más exhaustivamente la eficacia de los procedimientos financieros. La Segunda Conferencia de Examen sería el momento idóneo para esa evaluación.

35. Al examinar los procedimientos financieros, cabe recordar que la decisión adoptada en la Conferencia de Examen indica que deben cumplirse los tres principios de implicación, previsibilidad y sostenibilidad.

36. No cabe duda de que se requieren avances y esfuerzos claros para cumplir el principio de implicación. Menos de la mitad de los Estados partes han realizado las contribuciones para el primer ciclo, cuando la DAA les presta servicios a todos.

37. Todavía no está claro si los procedimientos financieros cumplen los principios financieros de previsibilidad y sostenibilidad. El hecho de que 37 de los 39 Estados partes que hicieron contribuciones en 2016 hayan efectuado contribuciones conforme a la categoría 7a, y que 34 Estados partes hayan aportado fondos conforme a la categoría 7b, indicando que consideran esas categorías obligatorias, es un primer paso positivo. Además, el hecho de que la mayoría de los principales donantes, con muy pocas excepciones, haya realizado contribuciones es también una señal positiva.

38. Sin embargo, cabe señalar que el presupuesto de 2016 solo se cubrió gracias a las contribuciones voluntarias efectuadas por algunos Estados partes además de sus contribuciones con arreglo a las categorías 7a y 7b. Estas contribuciones cubrieron más de una cuarta parte del presupuesto. Algunos de esos Estados partes han indicado que no se puede dar por sentado que estarán en condiciones de repetir esas contribuciones en el futuro.

39. Los procedimientos financieros solo demostrarán que son previsibles y sostenibles si los principales contribuyentes realizan cada año contribuciones conformes con las categorías 7a y 7b. Si algunos se abstienen de efectuar esas contribuciones, la previsibilidad se vería afectada y ello podría repercutir también, con el tiempo, en la decisión de realizar las contribuciones voluntarias además de las contribuciones de las categorías 7a y 7b.

40. Por último, estas consideraciones deberían formar parte de un debate más estructurado sobre el modo de garantizar que las funciones atribuidas por los Estados partes a la DAA se financien de manera fiable y sostenible, con miras a actualizar y, cuando sea posible, consolidar los procedimientos financieros en el contexto de la próxima Conferencia de Examen.

---