

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 j) 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:**

Apoyo a la aplicación

Informe sobre elementos para estudiar y elaborar propuestas de posibles sinergias de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo con otras dependencias de apoyo a la aplicación

Presentado por los coordinadores del Grupo de Trabajo sobre la Situación General y el Funcionamiento de la Convención (Bosnia y Herzegovina y Suiza)

1. La Primera Conferencia de Examen de la Convención sobre Municiones en Racimo, celebrada en Dubrovnik (República de Croacia) en septiembre de 2015, aprobó varias decisiones sobre la Dependencia de Apoyo a la Aplicación (DAA) de la Convención. El párrafo 28 del documento final de la Conferencia (CCM/CONF/2015/7) contiene el mandato de estudiar y elaborar “propuestas de posibles sinergias con otras dependencias de apoyo a la aplicación, en particular con la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal”. Al aprobar la decisión, se preveía abordar la cuestión en la Séptima Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre Municiones en Racimo.

2. En la decisión se indica además que la búsqueda de sinergias responde a la voluntad de aumentar la eficiencia y reducir los costos. El objetivo del presente informe es estudiar diferentes aspectos vinculados con las sinergias de la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo con otras dependencias de apoyo a la aplicación teniendo en mente tanto los costos como la eficiencia. El informe se propone determinar no solo si la DAA podría mantener el mismo nivel de productividad a menor costo, sino también si esta podría producir más resultados con el mismo nivel de recursos.

3. La DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo es una dependencia pequeña, integrada por 2,5 funcionarios, cuyos costos responden principalmente a gastos de personal. En 2016, esta destinó a gastos de personal (salarios y cargas sociales) alrededor del 78% de su presupuesto, o 291.719 francos suizos de los 370.824 francos que desembolsó de su presupuesto de 455.000 francos. La DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo tiene su sede en el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (CIDHG), de conformidad con un acuerdo firmado entre el Centro y los Estados partes en la Convención. Está ubicada en los mismos locales de la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, que también tiene su sede en el CIDHG.

GE.17-11212 (S) 190717 310717



* 1 7 1 1 2 1 2 *

Se ruega reciclar



Aspectos administrativos

4. El CIDHG proporciona el apoyo administrativo necesario para el funcionamiento de la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo. Este apoyo no representa costo alguno para los Estados partes e incluye el espacio y los insumos de oficina, la gestión de los recursos humanos, los servicios de viajes, correos, telecomunicaciones, de red de tecnología de la información (TI) y alojamiento del sitio web, la adquisición de *software* y *hardware* de TI, la administración del programa de patrocinio para las reuniones anuales de los Estados partes en la Convención y la gestión financiera. El CIDHG proporciona los mismos servicios a la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal.

5. Este arreglo ha resultado provechoso en diferentes planos. La prestación de apoyo administrativo por el CIDHG ha permitido al personal de las DAA concentrarse sobre todo en las cuestiones sustantivas; la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal no tienen personal exclusivamente administrativo o de secretaría (aunque sus funcionarios también desempeñan algunas tareas administrativas vinculadas con las actividades de las dependencias), lo que representa una ventaja obvia para las convenciones a las que prestan apoyo. El hecho de que el CIDHG proporcione apoyo administrativo a ambas dependencias también ha tenido resultados positivos en materia de eficiencia. Por ejemplo, las auditorías anuales de las DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal están a cargo del mismo auditor, contratado por el CIDHG. Cuando el auditor empezó a examinar a la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo, contaba con años de experiencia en esa tarea con una estructura similar, la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. De manera análoga, el mismo personal del CIDHG administra los programas de patrocinio de ambas convenciones, aplicando los mismos procesos. Ambas dependencias utilizan una única plataforma electrónica, y cuentan con una estructura parecida de gestión de documentos y desarrollo institucional. El sistema de control interno y los procedimientos de recursos humanos también se aplican de manera similar a las dos DAA. Ambas usan el plan de seguridad del CIDHG para la planificación y el desarrollo de las misiones, así como la cobertura de seguros conexa.

6. En lo que respecta a los aspectos administrativos, parecen haberse agotado las posibilidades de obtener sinergias. Ya se han adoptado muchas medidas en este sentido, y la mayoría del apoyo administrativo se ha aunado. Además, los Estados partes no costean los gastos, que corren a cargo del CIDHG. Por consiguiente, no es posible prever reducciones de costos en esta esfera.

Personal de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación

7. Los Estados partes en la Convención sobre Municiones en Racimo adoptan las decisiones relativas a la plantilla y el perfil de los funcionarios de la DAA. Estos obedecen a las tareas que debe realizar la Dependencia, establecidas en el mandato y el plan de trabajo quinquenal de la DAA, aprobados en la Primera Conferencia de Examen. Todo cambio de la plantilla requeriría una decisión de los Estados partes.

8. Las plantillas de las DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal son similares: 2,5 y 2,6 funcionarios, respectivamente. La plantilla es magra, y con frecuencia la capacidad de sus integrantes para cumplir los objetivos establecidos en el plan de trabajo y por los Estados partes se ve desbordada. La DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo cuenta con todo su personal desde abril de este año, y debe ocuparse de una importante carga de trabajo. Que la plantilla estuviera completa ha resultado invaluable para que la Presidencia y los coordinadores recibieran el apoyo necesario. También es preciso estar a la altura de los desafíos que la Convención sobre Municiones en Racimo afronta en esta temprana etapa de su existencia, por ejemplo en lo relativo a la universalización. Es poco probable que la carga de trabajo disminuya en los años venideros, y cabe prever que se añadan tareas (por ejemplo, es probable que en los próximos años se inicien los primeros

procedimientos relativos a las solicitudes de prórroga del plazo para la limpieza previstas en el artículo 4.5 de la Convención). En el caso de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, la plantilla se redujo por razones financieras en 2014, y la prestación de ciertos tipos de asistencia a los Estados partes se pospuso hasta que se cumplieran ciertos criterios financieros (véase más adelante).

9. Los funcionarios de las DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal tienen perfiles y experiencia comparables, ya que los mandatos y planes de trabajo de ambas dependencias son muy parecidos. Se trata de especialistas en la aplicación de sus respectivas convenciones, y no de especialistas técnicos. Si bien cada funcionario se encarga de algunas tareas específicas, todos tienen perfiles y competencias bastante similares. Esto también obedece al pequeño tamaño de las dependencias, que exige que los funcionarios puedan apoyarse y sustituirse mutuamente con facilidad. Como se ha mencionado, ni la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo ni la de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal cuentan con personal exclusivamente administrativo o de secretaría.

10. El personal de las dependencias de ambas convenciones no incluye expertos técnicos, por ejemplo, en la recuperación de tierras o la asistencia a las víctimas. En lo que respecta a la recuperación de tierras, las DAA proporcionan orientación general (por ejemplo, en la preparación de solicitudes de prórroga en virtud de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal), y no facilitan a los Estados partes apoyo en las actividades nacionales de recuperación de tierras propiamente dichas. Ese apoyo corre por cuenta de instituciones especializadas. El plan de trabajo de la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal prevé la posibilidad de que se contrate a un especialista en asistencia a las víctimas que proporcione asesoramiento y apoyo técnico a los Estados partes en los países cuando se reúnan ciertas condiciones financieras (un presupuesto básico y una reserva de seguridad financiera asegurados). Si los Estados partes en la Convención sobre Municiones en Racimo decidieran en un futuro que el personal de la DAA de la Convención también debería incluir expertos técnicos, podría resultar provechoso estudiar opciones para cooperar con la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal con miras a maximizar la eficiencia y minimizar los costos (entre las opciones que cabría tener en cuenta están las de un experto que trabajara a tiempo parcial para ambas DAA, o de un experto que integrara el personal de una de ellas y realizara una labor de consultoría para la otra, entre otras).

11. Se ha sugerido que una DAA conjunta para ambas convenciones reduciría los costos y mejoraría la eficiencia. Al mismo tiempo, los Estados partes han formulado objeciones a esa propuesta. Fusionar ambas DAA requeriría cambios fundamentales en ambas dependencias, que se establecieron como entidades vinculadas a convenciones específicas, responsables ante sus respectivos Estados partes. La fusión de la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo con la de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (o un acercamiento institucional con esta última) exigiría aún más modificaciones de la estructura existente.

12. La fusión de dependencias de apoyo a la aplicación no solo requeriría la aquiescencia de los Estados partes de la Convención sobre Municiones en Racimo; también exigiría una decisión análoga de los Estados partes de la segunda convención. En otros términos, las partes no solo deben considerarse desde el punto de vista de la Convención sobre Municiones en Racimo. Cuatro Estados partes en la Convención sobre Municiones en Racimo no son partes en la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. Este número es mucho más importante cuando se parte de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal; más de 60 Estados partes en este instrumento no son partes en la Convención sobre Municiones en Racimo. Avanzar hacia una DAA conjunta plantea problemas fundamentales de carácter jurídico y político para muchos Estados que no son partes en ambas convenciones.

13. Además de las cuestiones jurídicas y políticas, actualmente no está claro si una DAA conjunta daría lugar a ahorros. Ello quizás permitiría contar con personal más especializado que hasta ahora, pero la plantilla (que está en función de los planes de trabajo) posiblemente debiera permanecer igual. Es preciso hacer un análisis más profundo de las

posibles consecuencias de una fusión en la plantilla y el perfil de los funcionarios de las dependencias para comprender plenamente los efectos que podría tener el cambio.

14. Tampoco hay una respuesta clara a muchas preguntas sobre el funcionamiento práctico de una DAA conjunta de ese tipo. Entre ellas se cuentan las relativas a las líneas de mando, los potenciales conflictos entre las exigencias formuladas por dos conjuntos diferentes de Estados partes, la asignación de los recursos humanos al cumplimiento de las necesidades inherentes a una u otra de las convenciones, para no mencionar sino algunas. El hecho de que las DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal tengan diferentes sistemas de contribuciones financieras también constituye un impedimento a la consolidación de ambas dependencias.

15. La fusión de dependencias de apoyo de diferentes convenciones internacionales no es habitual, pero hay precedentes. Los convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo fusionaron sus secretarías en 2012, a pesar de que esos instrumentos tienen diferentes Estados partes (186, 156 y 180 Estados partes, respectivamente). Los ahorros y el aumento de la eficiencia eran evidentes cuando se produjo la fusión. En total, las secretarías empleaban a varias decenas de personas. Cada una contaba con su propio personal científico y administrativo (entre otras cosas para la organización de las conferencias de los Estados partes), cuya unificación representó un claro valor añadido en términos de reducción de costos y de sinergias.

16. Las posturas divergentes de los Estados partes de la Convención sobre Municiones en Racimo (y de las demás convenciones pertinentes) sobre la fusión de la DAA de la Convención con otras dependencias de apoyo a la aplicación sugiere que cualquier proceso en este sentido crearía divisiones políticas, se prolongaría mucho y tendría pocas posibilidades de concluir con éxito.

Sinergias vinculadas con las actividades de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación

17. Ya se han establecido o estudiado varios tipos de sinergias entre las actividades que realizan la DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y dependencias similares.

18. Se han hecho esfuerzos para organizar las reuniones de la Convención sobre Municiones en Racimo muy cerca de las de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. Esta práctica tiene varias ventajas. En particular, se aprovechan al máximo los recursos de ambos programas de patrocinio (gestionados por las respectivas DAA con el apoyo del CIDHG). Un delegado que, para asistir a una reunión, recibe financiación de uno de los programas de patrocinio puede a continuación recibir la asistencia del otro durante el resto de su estadía (sin tener que regresar a su lugar de destino y volver luego a Ginebra).

19. Las reuniones entre períodos de sesiones de la Convención sobre Municiones en Racimo y la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal se realizaron en forma consecutiva en varias ocasiones. Esta práctica terminó cuando la Convención sobre Municiones en Racimo decidió, en su Primera Conferencia de Examen, dejar de celebrar reuniones entre períodos de sesiones. Organizar reuniones oficiales consecutivas de las convenciones ha resultado más difícil, porque algunas de esas reuniones aún se celebran fuera de Ginebra en aras de la universalización y divulgación, pero sigue siendo una posibilidad. Menos atención parece haberse prestado hasta ahora a la celebración de reuniones en fechas cercanas a las de otros instrumentos, como la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. Pueden estudiarse otras opciones en este ámbito, por ejemplo, si la cooperación pragmática que existe entre los programas de patrocinio de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal también podría aplicarse al de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.

20. En lo que respecta a las cuestiones sustantivas, parece desprenderse un claro beneficio del intercambio y la cooperación de la DAA de la Convención sobre Municiones

en Racimo con la de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales o, posiblemente, otras dependencias de apoyo a la aplicación de instrumentos pertinentes para la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y sus disposiciones. Existen límites en cuanto a las formas que puede adoptar esa cooperación, en vista de los diferentes Estados partes en estos instrumentos y los aspectos delicados que puede plantear. Las actividades de carácter oficioso parecen ajustarse mejor a la realidad política.

21. Las interacciones que se traducen en una mayor eficacia parecen ser particularmente importantes en ámbitos como la recuperación de tierras, la asistencia a las víctimas, la cooperación y asistencia o la presentación de informes. Esta lista no es exhaustiva.

22. Las mejores prácticas en la esfera de la recuperación de tierras son similares, ya sea que se trate de municiones en racimo, minas antipersonal o restos explosivos de guerra. La cooperación oficiosa entre las DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo y de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal ya se ha hecho realidad en este ámbito, como indica la celebración del evento sobre la *universalización de la recuperación de tierras* coorganizado por las presidencias de ambas convenciones el 7 de junio de 2016. Una mayor colaboración también podría resultar provechosa, en la medida en que la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal tiene una larga experiencia en materia de asistencia a los Estados partes en la preparación de solicitudes de prórroga en virtud del artículo 5 de la Convención, un proceso que pronto se iniciará en el contexto de la Convención sobre Municiones en Racimo.

23. Las mejores prácticas también se aplican horizontalmente a diversas convenciones en lo que respecta a la cuestión de la asistencia a las víctimas. La DAA de la Convención sobre Municiones en Racimo también podría aprovechar la experiencia adquirida en este ámbito no solo por la DAA de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, sino también por la de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (Protocolo V) y en el marco de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. La misma observación es aplicable a la cooperación y asistencia. Por ejemplo, el *enfoque individual* desarrollado en el marco de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y el concepto de *coalición para los países* elaborado en el contexto de la Convención sobre Municiones en Racimo tienen un cierto grado de cercanía, e intercambiar la experiencia adquirida beneficia a ambos instrumentos.

24. La cuestión de la presentación de informes también podría verse favorecida por una cooperación más estrecha entre las dependencias de apoyo y las convenciones. También podría resultar útil armonizar en mayor medida el enfoque de la presentación de informes, sincronizando los plazos, y las actividades de difusión, para ayudar a los Estados que así lo soliciten a recabar información a nivel nacional. La cooperación en este ámbito tiene tanto más sentido debido al hecho de que la preparación de los informes en virtud de la Convención sobre Municiones en Racimo, la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales está con frecuencia a cargo de las mismas dependencias gubernamentales. Esta armonización también podría contribuir a evitar que los países “se cansen” de presentar informes.

25. En todos estos ámbitos, la cooperación puede asumir varias formas, como el intercambio oficioso de información, la cooperación en las actividades de difusión (seminarios y talleres, formación, fomento de la capacidad) y la participación mutua en las reuniones de las convenciones en cuestión.