



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
5 de septiembre de 2005
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones
Viena, 10 a 21 de octubre de 2005
Tema 6 del programa provisional
Actividades de asistencia técnica*

Actividades de asistencia técnica

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Resumen

En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional pidió a la Secretaría que preparara un documento de trabajo sobre las actividades de asistencia técnica y se lo presentara en su segundo período de sesiones.

El presente documento contiene un examen de las actividades de asistencia técnica y de su financiación en el marco de los mecanismos de aplicación de los tratados. En él también figura una lista de elementos que la Conferencia de las Partes tal vez desee tener en cuenta al considerar medios y arbitrios para cumplir su mandato en materia de asistencia técnica. La lista comprende los siguientes elementos: necesidades, prioridades y grupos destinatarios, criterios, marco cronológico, formas de asistencia, recursos necesarios y seguimiento de las actividades de asistencia técnica.

* CTOC/COP/2005/1.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	3
II. Actividades de asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	6	4
III. Actividades de asistencia técnica y financiación de esas actividades en el marco de mecanismos de aplicación de tratados	7-104	4
A. Asistencia técnica para que los Estados parte puedan cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes	8-14	4
B. Asistencia técnica para promover la aplicación de los tratados	15-40	6
C. Financiación de las actividades de asistencia técnica	41-98	11
D. Seguimiento de las actividades de asistencia técnica	99-104	21
IV. Observaciones finales: elementos que se podrían examinar	105-122	22
A. Necesidades, prioridades y grupos destinatarios	109-113	23
B. Criterios	114	24
C. Marco cronológico	115-116	24
D. Formas de asistencia	117-118	24
E. Recursos necesarios	119-120	25
F. Seguimiento de las actividades de asistencia técnica	121-122	25

I. Introducción

1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I) contiene varias disposiciones sobre asistencia técnica, en particular el artículo 29 (Capacitación y asistencia técnica) y el artículo 30 (Otras medidas: aplicación de la Convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica).

2. De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 32 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, la Conferencia de las Partes en la Convención concertará mecanismos con miras a lograr sus objetivos, entre ellos el de facilitar las actividades que realicen los Estados parte con arreglo a los artículos 29, 30 y 31 de la Convención, alentando inclusive la movilización de contribuciones voluntarias.

3. En su primer período de sesiones la Conferencia de las Partes adoptó la decisión 1/4, en la que pidió a la Secretaría que preparara un documento de trabajo para presentárselo en su segundo período de sesiones y que organizara reuniones de información oficiosas para los Estados parte y los Estados Signatarios con miras a obtener nuevas conclusiones para ese documento. Éste contendría:

a) Información sobre la asistencia técnica proporcionada por la Secretaría, incluida la asistencia financiada con cargo a la cuenta especial establecida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000;

b) Una descripción de la metodología utilizada por la Secretaría al prestar esa asistencia;

c) Información de fácil obtención acerca de la asistencia técnica prestada por otras organizaciones internacionales y regionales pertinentes;

d) Información sobre las medidas adoptadas por órganos similares a la Conferencia de las Partes en asuntos relacionados con la cooperación técnica;

e) Información sobre los métodos utilizados y la experiencia adquirida por órganos similares a la Conferencia de las Partes en la financiación de sus actividades de cooperación técnica.

4. En vista de lo expresado anteriormente, la Secretaría preparó el presente documento de trabajo, que contiene un resumen de las actividades de asistencia técnica y la financiación de esas actividades en el marco de determinados mecanismos de aplicación de tratados, o realizadas por los órganos competentes, respecto de las cuales se disponía de información o las secretarías correspondientes se encargaron de proporcionarla, seguido de una lista de elementos que la Conferencia de las Partes tal vez desee tener en cuenta al considerar medios y arbitrios para cumplir su mandato en materia de asistencia técnica, sin perjuicio de cualesquiera otras cuestiones o métodos que la Conferencia tal vez desee examinar.

5. Los anexos del presente documento de trabajo, que figuran en una adición (CTOC/COP/2005/6/Add.1), comprenden un resumen de la información proporcionada por organizaciones internacionales sobre sus actividades de asistencia técnica (anexo I), un cuadro en el que figura el número de respuestas al

cuestionario distribuido por la Secretaría a los Estados Parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada y dos de sus Protocolos (anexo II) y un cuadro con las contribuciones voluntarias aportadas al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal desde 1999 en apoyo de la labor del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional y de las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para promover la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos (anexo III).

II. Actividades de asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

6. Se proporciona información detallada sobre las actividades de asistencia técnica de la ONUDD en los informes presentados por el Secretario General a la Asamblea General (A/58/165, A/59/204 y A/60/131) y a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (E/CN.15/2002/10, E/CN.15/2003/5, E/CN.15/2004/5 y E/CN.15/2005/6).

III. Actividades de asistencia técnica y financiación de esas actividades en el marco de mecanismos de aplicación de tratados

7. En cumplimiento de lo dispuesto en la decisión 1/4 de la Conferencia de las Partes, la Secretaría llevó a cabo investigaciones y reunió información sobre los métodos y medios utilizados por otros órganos encargados de promover y examinar la aplicación de tratados internacionales. La Secretaría procuró determinar cuáles eran los órganos que guardaban similitud con la Conferencia de las Partes a efectos de poder comparar mejor la información que se señalaría a la atención de ésta.

A. Asistencia técnica para que los Estados parte puedan cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes

8. En varios casos en que los órganos creados en virtud de tratados piden a los Estados parte que faciliten información sobre la aplicación del tratado correspondiente se ha prestado asistencia a los Estados parte que no pueden cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes. La razón para hacerlo siempre ha sido que, para poder examinar eficazmente la aplicación de los tratados, es esencial que esos órganos reciban informes precisos y completos de los Estados parte en forma oportuna.

9. De hecho, varios órganos creados en virtud de tratados alientan a los Estados parte que tienen dificultades para cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes a que soliciten asistencia técnica para remediar esa situación. Por ejemplo, varios órganos de las Naciones Unidas que examinan la aplicación de instrumentos de derechos humanos alientan a los Estados parte a que soliciten asistencia técnica para preparar sus informes a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la División

para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría¹. Recientemente esos órganos han hecho esfuerzos para reducir la reiteración y superposición de la información proporcionada por los Estados parte armonizando las obligaciones en materia de presentación de informes e incluso racionalizando los informes sobre la aplicación de disposiciones que sean comunes a todos los tratados de derechos humanos o a varios de ellos². Con arreglo al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono³, los países en desarrollo deben informar a la Secretaría de toda dificultad que tengan para cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes a fin de que se les pueda prestar asistencia⁴.

1. Formas de asistencia

a) Directrices

10. Varios órganos que vigilan la aplicación de tratados elaboran y dictan directrices en materia de presentación de informes con miras a lograr uniformidad en la preparación y presentación de la información, de manera que puedan obtener un panorama completo de la situación de cada uno de los Estados parte con respecto a la aplicación del tratado correspondiente.

b) Cursos prácticos

11. Algunos órganos creados en virtud de tratados organizan una serie de cursos prácticos con objeto de ayudar a los Estados parte a preparar informes de manera de brindar información fidedigna y suficiente con respecto al análisis retrospectivo que hayan hecho de la aplicación del tratado. Por ejemplo, la secretaría del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono organizó cursos prácticos regionales sobre presentación de informes que generaron 11 informes de países en desarrollo⁵.

c) Servicios de asesoramiento, entre ellos, líneas telefónicas especiales y servicios de consulta

12. El Departamento de Asuntos de Desarme de la Secretaría, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigaciones sobre el Desarme y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) prestaron asistencia a los gobiernos en la preparación de sus informes sobre la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos⁶. Sus otras actividades de asistencia comprenden el establecimiento de una línea telefónica especial y de un servicio de consulta para prestar asistencia por correo electrónico, teléfono o fax a fin de impartir orientación general, responder a preguntas concretas, formular comentarios sobre los proyectos de informe y prestar asesoramiento en cuanto al proceso de presentación de los informes.

13. La Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD proporciona ocasionalmente a los Estados los elementos necesarios para preparar los informes que presentan al Comité contra el Terrorismo en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001.

2. Experiencia adquirida

14. Los estudios parecen indicar que existen varias razones para el incumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes, entre ellas, las

siguientes: a) la carencia de recursos financieros y técnicos de los Estados parte; b) la confidencialidad de la información pertinente; c) la escasa prioridad asignada por algunos Estados parte a la cuestión; d) la carencia de recursos financieros y técnicos de las secretarías que apoyan a los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados; e) dificultades administrativas y técnicas, cambios de personal y barreras idiomáticas que existen en los Estados parte; f) el carácter complejo y engorroso de los formatos utilizados para reunir la información, y g) la falta de claridad en cuanto a la pertinencia de la información solicitada para el cumplimiento de los tratados⁷.

B. Asistencia técnica para promover la aplicación de los tratados

1. Determinación de las necesidades de los Estados parte

15. Con miras a determinar las necesidades de los Estados parte en materia de asistencia técnica para promover la aplicación de los tratados, algunos órganos competentes han pedido a sus secretarías que realicen estudios al respecto. Por ejemplo, en su decisión INC-7/8, relativa a la asistencia técnica, el Comité Intergubernamental de Negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación de medidas internacionales respecto de ciertos contaminantes orgánicos persistentes invitó a los gobiernos a que presentaran opiniones e información a la secretaría sobre las prioridades y los arreglos relacionados con la asistencia técnica⁸. A partir de las respuestas recibidas, la Secretaría formuló directrices (“orientación”) de asistencia técnica, aprobadas posteriormente por la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes en su primera reunión⁹. Algo similar hizo el Comité Intergubernamental de Negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, que pidió a su secretaría que realizara un estudio acerca de las necesidades de los países en materia de creación de capacidad y asistencia técnica en relación con el Convenio de Rotterdam¹⁰ sobre la base de un cuestionario y que le proporcionara los resultados del estudio en un período de sesiones posterior¹¹. La secretaría de la Organización Mundial del Comercio ha elaborado directrices con miras a ayudar a los Estados a determinar sus necesidades y a evaluarlas por sí mismos, facilitándoles información de particular pertinencia¹².

16. Al examinar la aplicación de los tratados, varios órganos competentes¹³ recomiendan a los Estados parte que no los aplican plenamente que adopten medidas para mejorar esa situación en un determinado marco cronológico y que soliciten asistencia técnica a sus secretarías. Éstas también prestan asistencia técnica a los Estados parte que lo solicitan con objeto de que puedan cumplir sus obligaciones convencionales.

17. En el marco del Protocolo de Montreal se asigna un papel más activo a los Estados parte y a la secretaría. Con arreglo a los procedimientos del Protocolo de Montreal que regulan el incumplimiento, cuando existen dudas de que una de las partes cumpla sus obligaciones, la investigación correspondiente podrá ser iniciada de tres maneras: por otra parte, por la secretaría o por la propia parte interesada. Toda la información se transmite al Comité de Aplicación, integrado por

10 miembros elegidos por las partes con arreglo al principio de representación geográfica equitativa. El Comité de Aplicación formula recomendaciones al órgano rector, es decir, la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, que puede exhortar a que se tomen medidas para lograr el pleno cumplimiento del Protocolo, incluida la prestación de asistencia técnica¹⁴.

2. Formas de asistencia

18. La asistencia técnica prestada conforme a la orientación de los órganos creados en virtud de tratados puede dividirse, en términos generales, en las siguientes cinco categorías:

- a) Asistencia en general en relación con el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados;
- b) Apoyo normativo y estratégico;
- c) Asistencia especializada con objeto de compatibilizar la legislación interna con los instrumentos jurídicos internacionales;
- d) Asistencia y formación especializadas con objeto de crear capacidad institucional para compatibilizar las prácticas internas con las obligaciones emanadas de los tratados;
- e) Apoyo a las investigaciones y a las actividades de reunión de información.

a) Asistencia en general en materia de aplicación de tratados

19. Se procura atender a una amplia variedad de interesados que se encargan de cumplir las obligaciones emanadas de los tratados.

i) Reuniones de alcance general

20. El propósito principal de organizar reuniones de alcance general (denominadas también cursos prácticos, seminarios o cursos de formación) es dar a conocer mejor un tratado o comprender mejor las necesidades y limitaciones de los países en cuanto a la aplicación de un tratado. De esa manera, este tipo de actividad también contribuye a promover la ratificación y aplicación del tratado en cuestión.

21. Estas actividades están dirigidas a funcionarios públicos que no tienen por qué ser necesariamente especialistas o expertos. Tienen por objeto, más bien, poner al corriente a los participantes de todos los aspectos de un tratado y facilitar el intercambio de experiencia y de información.

ii) Elaboración de directrices sobre la aplicación de los tratados

22. Se suelen elaborar y distribuir directrices sobre la aplicación de un tratado con miras a ayudar a los Estados parte a cumplir sus obligaciones convencionales de manera uniforme y sistemática. Las directrices pueden consistir en modelos de actividades nacionales de aplicación de un tratado o en un compendio de prácticas prometedoras. El objetivo de los modelos de actividades nacionales de aplicación de los tratados es facultar a los Estados parte para cumplir sus obligaciones convencionales confiriendo las potestades especiales y estableciendo los marcos operacionales necesarios para llevarlos a la práctica. En general, los Estados que

utilizan esos modelos deben modificarlos y ajustarlos. Los compendios de prácticas acertadas se utilizan a fin de dar a conocer medidas que hayan resultado eficaces para aplicar las disposiciones de un tratado en determinada situación y que se puedan aplicar en situaciones análogas. Al igual que los modelos de actividades nacionales, esas prácticas también deberán adaptarse.

23. Se suelen preparar listas de comprobación con objeto de presentar un conjunto de medidas prioritarias o mínimas con respecto a las obligaciones emanadas de un tratado. Por lo general, esas listas comprenden medidas que debe adoptar cada uno de los Estados parte, conjuntamente con las disposiciones convencionales de que se derivan. Las listas de comprobación de las obligaciones generales emanadas de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción¹⁵ también comprenden las personas que actúan de puntos de contacto en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas con objeto de prestar asesoramiento acerca de las medidas enumeradas¹⁶.

b) Apoyo normativo y estratégico

24. Se trabaja conjuntamente con los gobiernos prestándoles apoyo normativo y estratégico con objeto de alentarlos a emprender el necesario análisis legislativo y adoptar las medidas pertinentes, así como a proceder a la presentación de las propuestas legislativas correspondientes a los parlamentos nacionales con carácter de prioridad, sin que esas actividades entrañen injerencia alguna ni ejerzan influencia en el papel y las funciones independientes de los respectivos parlamentos.

c) Asistencia jurídica relativa a la aplicación de los tratados

25. La asistencia jurídica abarca una amplia variedad de actividades y está a cargo de las secretarías de la mayoría de los órganos creados en virtud de tratados. Abarca asistencia en relación con la ratificación y aplicación de un tratado y las cuestiones conexas, asesoramiento sobre legislación nacional en el proceso de ratificación, adhesión y aplicación y asistencia para la redacción de disposiciones.

26. Se presta asistencia jurídica en las sedes de las secretarías y en los países o regiones que la solicitan. Las ventajas de la asistencia jurídica regional son: permite a la secretaría atender a un conjunto más amplio y al mismo tiempo homogéneo de interesados de países con sistemas jurídicos análogos; se considera rentable, y facilita el intercambio de información y experiencia y la formación de redes entre los participantes. La asistencia jurídica que se presta en los países suele estar más centrada en cuestiones jurídicas propias de cada país que, debido a su carácter prioritario y a la necesidad de estudiarlas a fondo, no pueden abordarse como corresponde a nivel regional. La asistencia jurídica que se presta a nivel nacional por lo general comprende, aunque no exclusivamente, una evaluación para determinar la necesidad de proceder a una revisión legislativa, asesoramiento y apoyo en cuestiones jurídicas a los legisladores y demás encargados de la aplicación del tratado, la organización de cursos prácticos para la formulación de disposiciones y apoyo al proceso interno de ratificación del tratado. La asistencia jurídica que se ofrece en las sedes de las secretarías generalmente comprende un estudio de referencia de la legislación interna pertinente y comentarios y propuestas para la revisión legislativa. Suele constituir una etapa preparatoria para la asistencia en

materia legislativa que se presta en el país. El alcance del servicio de asesoramiento jurídico varía según las necesidades comprobadas del beneficiario.

27. Cabe destacar que algunas veces la asistencia jurídica se combina con asistencia en materia de desarrollo de la capacidad (véanse los párrafos 28 a 32 *infra*).

d) Asistencia y formación especializadas en materia de desarrollo de la capacidad

28. También se suele prestar asistencia en materia de formación y desarrollo de la capacidad para ayudar a los Estados parte a ampliar su capacidad institucional con objeto de compatibilizar las prácticas nacionales con las disposiciones de los tratados. Esa asistencia se presta de diversas formas, en función del grupo destinatario y de su alcance.

29. Los cursos de formación y cursos prácticos tienen lugar en las sedes de las secretarías y en los países o regiones que los solicitan. En general, la formación que se ofrece en las sedes de las secretarías tiene por objeto familiarizar a los delegados recién llegados con el régimen del tratado y sus funciones y reforzar la capacidad de los participantes para contribuir a la participación activa de sus países en la labor en curso del régimen del tratado¹⁷. Los cursos nacionales o regionales se preparan de manera de atender a necesidades especiales de un país o región y están orientados a garantizar la sostenibilidad desarrollando la capacidad institucional. La formación que se brinda a nivel regional también facilita el intercambio de información y experiencia y la formación de redes entre los participantes. Se ofrecen cada vez más cursos por la Internet con objeto de atender a un grupo más amplio de interesados.

30. El alcance de la formación varía según las necesidades comprobadas del beneficiario. Puede ser de carácter general, o puede estar centrada en cuestiones muy concretas.

31. La formación suele ser un proceso interactivo entre instructores y participantes en el que se utilizan métodos como situaciones simuladas y estudios de casos. Algunos órganos también ofrecen cursos de capacitación de instructores.

32. Las secretarías también elaboran material de enseñanza que se utiliza principalmente en los cursos de formación o seminarios. Para el aprendizaje por vía electrónica o a distancia se prepara material de enseñanza que no requiera la presencia simultánea de instructores y alumnos.

e) Apoyo a investigaciones y reunión de información

i) Bases de datos de legislación nacional

33. Varios órganos creados en virtud de tratados¹⁸ que exigen a los Estados parte una extensa revisión legislativa poseen bases de datos con copias de leyes nacionales de aplicación de tratados o hiperenlaces con legislación ofrecida en línea por las autoridades nacionales a efectos de ayudar a los Estados parte a armonizar su legislación con el régimen de los tratados.

ii) Listas y redes de expertos

34. Algunos órganos ofrecen listas de expertos con conocimientos profundos acerca del cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados que podrían

prestar asesoramiento y otra clase de apoyo a los Estados parte que lo soliciten. Por lo general los expertos son designados por los gobiernos. Las listas se actualizan periódicamente.

35. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica también ha establecido, con carácter experimental, un fondo de contribuciones voluntarias para prestar apoyo a las partes que sean países en desarrollo a sufragar los servicios de los expertos que integran su lista.

36. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas ha establecido una red de juristas con conocimientos profundos de la legislación nacional de aplicación de la Convención sobre las Armas Químicas y en materia de formulación de leyes y otros juristas que actualmente se encargan de formular o de refinar legislación nacional. El objetivo de la red de juristas es reforzar la capacidad de la secretaría para ayudar a los Estados parte a cumplir las obligaciones emanadas de los tratados ofreciendo un marco para que los Estados parte que estén en condiciones de hacerlo ofrezcan asistencia jurídica bilateral, lo que crea un complemento rentable de la asistencia técnica ofrecida por la secretaría a título individual a solicitud de los interesados. Se llevó a cabo una reunión con objeto de dar a los expertos una oportunidad para coordinar sus actividades. También se celebró otra reunión para brindarles la oportunidad de emprender trabajo en grupos o de sostener consultas bilaterales¹⁹.

iii) Lista de instituciones que prestan asistencia técnica

37. La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha preparado una guía de fuentes de asistencia técnica relacionada con el comercio que contiene una lista de instituciones que prestan asistencia técnica, entre ellas organizaciones multilaterales y regionales, y asistencia bilateral para el desarrollo.

iv) Reunión de material de consulta

38. Varias secretarías han creado y administran bibliotecas físicas o virtuales con miras a dar acceso a una amplia variedad de interesados a toda la documentación pertinente, a una extensa colección de material de consulta en relación con los tratados y a otros materiales e instrumentos de asistencia técnica²⁰.

v) Investigación y apoyo académico

39. Las secretarías preparan estudios científicos o técnicos²¹ en los que se abordan cuestiones sumamente complejas relacionadas con la aplicación de las disposiciones de los tratados. La OMC emprendió iniciativas conjuntas de investigación con estudiosos de países en desarrollo a efectos de fomentar el análisis en los planos regional y nacional de cuestiones normativas vinculadas a esa Organización²².

40. Se presta apoyo para desarrollar y profundizar los conocimientos académicos especializados sobre determinado tratado prestando asistencia a las instituciones universitarias, particularmente en los países en desarrollo. La asistencia abarca el suministro de documentación y publicaciones pertinentes, posibilidades de investigación y becas para profesionales visitantes y elaboración de planes de estudio²³.

C. Financiación de las actividades de asistencia técnica*

1. Mecanismo independiente con contribuciones voluntarias: el Fondo fiduciario de cooperación técnica del Convenio de Basilea

41. El Fondo fiduciario para ayudar a los países en desarrollo y otros países que necesitan asistencia técnica a aplicar el Convenio de Basilea es un mecanismo de carácter voluntario establecido en el marco del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación²⁴.

42. El Fondo presta apoyo financiero para: a) actividades de asistencia técnica, formación y creación de capacidad, b) los centros regionales del Convenio de Basilea, c) la participación de los representantes de las Partes que son países en desarrollo o países con economía en transición en las reuniones del Convenio y d) los casos de asistencia de emergencia e indemnización por daños provocados por el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y de otra índole y su eliminación.

43. Como el Fondo cuenta con un volumen limitado de recursos, la mayoría de ellos asignados a fines específicos, por lo general sólo puede financiar un número relativamente escaso de proyectos. En consecuencia, suele conceder pequeñas donaciones, algunas de las cuales se utilizan para elaborar proyectos con la esperanza de que se puedan imitar o puedan servir de base para operaciones de mayor escala.

44. El Fondo es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con arreglo al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y al mandato aprobado por la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. La gestión del Fondo está a cargo de la secretaría del Convenio de Basilea, que presta asistencia dentro de los límites de los recursos financieros de que dispone, incluso prestando asesoramiento y respondiendo a solicitudes de información y documentación relativas al Convenio.

45. En 2004 el presupuesto del Fondo fue de 5.340.000 dólares de los Estados Unidos. De esa suma, alrededor de 1.260.000 dólares estaban destinados a sufragar la asistencia a las reuniones del Convenio y el 13% (615.000 dólares) representaba los gastos de administración. Los presupuestos de 2005 y 2006 fueron mucho más elevados (17.800.000 y 12.300.000 dólares, respectivamente) debido a los planes de actividades de los centros regionales del Convenio de Basilea. Sin embargo, en todos los casos, los presupuestos reflejan la suma de las necesidades formuladas por las Partes y los costos previstos de la prestación de asistencia a los representantes de los países en desarrollo para participar en las reuniones del Convenio. Los presupuestos no indican los ingresos reales, que generalmente han resultado ser muy inferiores. Por ejemplo, si bien el presupuesto de 2003 era de 4.550.000 dólares,

* La presente sección está basada en gran medida en el documento titulado "Estudio de posibles opciones para establecer un mecanismo financiero duradero y sostenible", presentado a la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional en su segunda reunión (UNEP/FAO/RC/COP.2/10).

el monto recaudado efectivamente de todas las fuentes para 2003 fue de menos de 1.420.000 dólares y los gastos reales de proyectos ascendieron ese año a 1.150.000 dólares.

46. Las contribuciones al Fondo son de carácter voluntario. La Conferencia de las Partes exhorta a todos los Estados, sean o no partes en el Convenio, a las organizaciones internacionales, entre ellas los bancos de desarrollo, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado a que hagan contribuciones. En ocasiones anteriores las contribuciones provinieron casi exclusivamente de Estados parte y Estados signatarios.

47. De 1999 a septiembre de 2004 las contribuciones voluntarias al Fondo ascendieron a 4.520.000 dólares en total. Casi todas ellas estaban asignadas a sufragar la participación de los países en desarrollo en las reuniones o a actividades de proyectos específicos. Las pocas contribuciones no asignadas a fines especiales se usaron para sufragar la participación de los delegados de los países en desarrollo y de los países con economía en transición.

48. En su séptima reunión, celebrada en 2004, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea examinó un documento preparado por la Mesa Ampliada de su sexta reunión y el Grupo de Trabajo de composición abierta, titulado “Movilización de recursos para un futuro más limpio: aplicación del Convenio de Basilea”²⁵. En él se hacía un examen de la labor del Fondo y se llegaba a las siguientes conclusiones²⁶:

“Hasta el momento este fondo sólo ha aportado un volumen limitado de recursos, la mayoría de ellos asignados a fines específicos, entre ellos los gastos de viaje de representantes de países en desarrollo y otros países para asistir a las reuniones oficiales. Así pues, el Convenio de Basilea, pese a su amplitud, ámbito y composición de carácter mundial y a la necesidad universal de las naciones en desarrollo de elaborar estrategias y mecanismos para [la gestión ecológicamente racional] de los desechos, corre peligro de convertirse en un Convenio “desamparado”, sin capacidad para ayudar a las Partes que son países en desarrollo [y países con economía en transición] a aplicar sus disposiciones, debido a la carencia de recursos.”

49. La Conferencia de las Partes respondió a este informe solicitando al Grupo de Trabajo de composición abierta que determinara la viabilidad jurídica e institucional de hallar mecanismos financieros apropiados y previsibles para el Convenio de Basilea. Así pues, el mecanismo de aplicación del Convenio de Basilea evaluará la posibilidad de fortalecer su capacidad de proporcionar asistencia técnica.

50. Al pedir a la secretaría que se ocupara de gestionar el Fondo, la Conferencia de las Partes le ha asignado una responsabilidad que posiblemente exceda las funciones originales que se le encomendaban en el propio Convenio. No obstante, gracias a este criterio tal vez se hayan logrado economías, ya que se eliminó la necesidad de establecer una nueva institución o de negociar un acuerdo con una entidad operacional externa. Por otra parte, el hecho de que la secretaría gestione el Fondo tal vez haya contribuido a que éste haya tenido que rendir cuentas a la Conferencia de las Partes en mayor medida que si se hubiera tratado de una entidad operacional externa.

51. Pese a las graves restricciones de financiación que sufre, el Fondo ha logrado financiar proyectos experimentales de pequeña escala. Se desconoce en qué medida esos proyectos experimentales han dado lugar a proyectos de mayor envergadura y permanencia. La manera circunstancial en que se han elaborado esos proyectos (debido a la financiación imprevisible y escasa) puede haber repercutido negativamente en la transparencia ante las Partes y el público en general, dado que se han establecido muy pocos procedimientos o calendarios para la aprobación de proyectos que los interesados directos conozcan y puedan vigilar. El Fondo ha podido prestar asistencia a numerosos representantes de los países en desarrollo que son Partes en el Convenio para asistir a las reuniones de éste.

52. Desde 1999 el órgano encargado de vigilar la aplicación del Convenio de Basilea se ha centrado alternativamente en la aplicación regional y nacional. En consecuencia, la financiación requerida ahora es mucho más elevada que antes y el volumen escaso de contribuciones voluntarias no permite brindar los recursos financieros necesarios para ejecutar proyectos de mediana y gran escala. Hasta el momento las contribuciones han sido bastante modestas y han permanecido inalteradas, pese al gran aumento del número de Partes en el Convenio de Basilea. Los ingresos anuales del Fondo son sistemáticamente, y con frecuencia drásticamente, inferiores a las necesidades presupuestadas. El aspecto más previsible del Fondo es que los ingresos no lograrán cubrir las necesidades. Por otra parte, el hecho de que casi todas las contribuciones estén asignadas a fines especiales entraña grandes dificultades para que el Fondo pueda elaborar una estrategia sistemática y amplia para la formulación de proyectos.

2. Mecanismo independiente con contribuciones obligatorias: el Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal

53. El Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal es un mecanismo financiero independiente establecido por las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Las Partes acuerdan, sobre una base trienal, a partir de una evaluación de las necesidades, las contribuciones que han de aportar al Fondo los países desarrollados que son Partes, y las prorratan con arreglo a la escala de cuotas utilizada para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

54. El objetivo principal del Fondo Multilateral es prestar asistencia a los países en desarrollo que son Partes en el Protocolo de Montreal y operan al amparo del artículo 5 a aplicar sus disposiciones, brindándoles apoyo financiero y tecnológico. El Fondo cumple esa tarea financiando actividades como el cierre de instalaciones de producción de sustancias que agotan el ozono, la reconversión de las instalaciones de fabricación existentes, la capacitación de personal, el pago de regalías y de derechos de patente de nuevas tecnologías y el establecimiento de oficinas nacionales del ozono. La asistencia financiera y técnica se brinda en forma de subsidios o préstamos en condiciones favorables, concedidos fundamentalmente por conducto de cuatro organismos internacionales de ejecución.

55. El mandato del Fondo Multilateral consiste en:

- a) Sufragar los costos incrementales convenidos que se derivan de la aplicación del Protocolo de Montreal;
- b) Financiar centros de intercambio de información que:

- i) Ayuden a las Partes que son países en desarrollo a determinar sus necesidades en materia de cooperación;
 - ii) Faciliten cooperación técnica para satisfacer esas necesidades;
 - iii) Distribuyan información y material pertinente y celebren cursos prácticos y sesiones de capacitación;
 - iv) Faciliten y supervisen otras actividades de cooperación bilateral, regional o multilateral de que puedan disponer las Partes que son países en desarrollo;
- c) Financiar el funcionamiento de la secretaría del Fondo y los gastos de apoyo conexos.

56. Las Partes en el Protocolo de Montreal convinieron en el mandato del Fondo Multilateral y el mandato del Comité Ejecutivo del Fondo en 1992, cuando decidieron establecerlo.

57. El Comité Ejecutivo administra los recursos del Fondo. El Comité está integrado por siete Partes que operan al amparo del artículo 5 (países en desarrollo) y siete Partes que no lo hacen (países desarrollados). Los miembros del Comité son elegidos todos los años por la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal. El Comité tiene un procedimiento de votación de doble mayoría con objeto de garantizar que el proceso de adopción de decisiones no esté dominado ni por los donantes ni por los receptores. En la práctica, sin embargo, todas las decisiones se adoptan por consenso, lo que garantiza que todos los países participantes tengan igualdad de derechos en cuanto a la administración del Fondo, en consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

58. La secretaría del Fondo Multilateral está integrada por 11 funcionarios del cuadro orgánico y 11 funcionarios de apoyo. Se encarga de las operaciones cotidianas del Fondo y del examen de las propuestas de proyectos, de la preparación de documentos normativos, de planificación, de orientación y financieros que somete a la aprobación del Comité Ejecutivo y de la organización de las reuniones del Comité y la prestación de servicios a éstas.

59. El Fondo Multilateral cuenta con la colaboración de cuatro organismos multilaterales de ejecución que le prestan asistencia en la formulación de proyectos y programas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El PNUMA actúa de Tesorero del Fondo.

60. Un aspecto importante del Fondo Multilateral es la amplia infraestructura jurídica e institucional que ha generado. Los procedimientos y directrices por los que se rige empezaron a establecerse hace más de un decenio y han seguido evolucionando. A lo largo de ese período, los Estados donantes han cumplido sistemáticamente sus compromisos de financiación. Se han creado oficinas nacionales del ozono en cada uno de los países en desarrollo que son Partes en el Protocolo. El Comité Ejecutivo y los organismos multilaterales de ejecución, conjuntamente con los organismos bilaterales de ejecución de muchos de los países desarrollados que son Partes, las redes regionales y las oficinas nacionales del ozono, han creado colectivamente una red importante de formulación de proyectos,

asesoramiento normativo y reglamentario y de aplicación para la consecución de los objetivos del Protocolo de Montreal.

61. Los gastos netos de administración del Fondo Multilateral y del Comité Ejecutivo presupuestados para 2005 ascendieron a 3.867.547 dólares.

62. En cumplimiento del párrafo 6 del artículo 10 del Protocolo de Montreal (en su forma enmendada), el Fondo Multilateral se financia con contribuciones obligatorias de los países desarrollados que son Estados Miembros, conforme al principio de adicionalidad. El Fondo Multilateral se repone cada tres años en un nivel acordado por las Partes. El aporte efectivo que ha de hacer cada país donante está basado en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. También se alienta a las otras Partes a que contribuyan, si bien esas contribuciones no son obligatorias. Las Partes contribuyentes pueden aportar hasta un 20% de las obligaciones financieras bilateralmente, en forma de actividades y proyectos que reúnan las condiciones estipuladas.

63. En el período comprendido entre 1991 y 2005 las promesas de contribuciones ascendieron a 2.100 millones de dólares. Durante todo el período, incluido 2004, se aportó el 91% de los fondos prometidos. El Fondo se ha repuesto cinco veces. La última vez (2003 a 2005) se repusieron 474 millones de dólares.

64. Se suele afirmar que el Protocolo de Montreal es el acuerdo multilateral sobre el medio ambiente de alcance mundial que ha tenido más éxito. Ese éxito se debe, en gran parte, al volumen de recursos financieros obtenidos por conducto del Fondo Multilateral, basados en una evaluación de las necesidades y orientados con acierto a cumplir los objetivos del Protocolo. A lo largo de los años ha sido posible mantener esos recursos, en parte por el compromiso político decidido de los países donantes, el sólido sistema de cumplimiento, que vincula la disponibilidad de fondos al cumplimiento del país receptor, y el carácter obligatorio de las contribuciones.

65. Al actuar con carácter de mecanismo financiero independiente creado por la Reunión de las Partes en el Protocolo, el Fondo Multilateral es supervisado por la Reunión de las Partes y, en consecuencia, siempre ha respondido y rendido cuentas ante ella. La secretaría del Fondo ha podido centrarse exclusivamente y adquirir profunda experiencia práctica en la gestión y supervisión financieras y de proyectos en relación con el Protocolo de Montreal. Sin embargo, por esa misma razón, los interesados que no son Partes tal vez no exijan al Fondo Multilateral el mismo grado de participación y transparencia que en el caso del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), precisamente porque está relacionado con un solo tratado relativo al medio ambiente y no con varios y, por consiguiente, su imagen pública es menos prominente. En consecuencia, tal vez sea un poco más difícil que el público tenga acceso a sus procedimientos y a información al respecto.

3. Entidad operacional de fines múltiples: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

66. El FMAM presta servicios con carácter de entidad operacional a varios importantes acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente. Funciona como mecanismo de cooperación internacional con objeto de proporcionar fondos iniciales y complementarios en forma de donaciones y en condiciones favorables con miras a cubrir los costos incrementales convenidos de las medidas necesarias

para lograr los beneficios convenidos para el medio ambiente mundial. El FMAM financia esos costos en seis sectores de interés: cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales, agotamiento de la capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes (COP) y degradación del suelo (principalmente desertificación y deforestación).

67. El FMAM administra los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático²⁷ y el Convenio sobre la Diversidad Biológica²⁸ a título provisional. Es también la principal entidad encargada a título provisional del funcionamiento del mecanismo financiero del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes. En todos los casos, esos mecanismos financieros existen con objeto de proporcionar recursos financieros suficientes y sostenibles a las Partes que son países en desarrollo para ayudarlas a aplicar las disposiciones de los convenios y convenciones. El FMAM es ahora también un mecanismo financiero de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África²⁹. Se ha previsto formalizar esta nueva clase de relación entre un convenio o convención y el FMAM mediante un memorando de entendimiento que se concertará en 2005.

68. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de cualquiera de sus organismos especializados pueden participar en el FMAM. Todos sus miembros se reúnen en una Asamblea. Si bien el Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado exige que la Asamblea se reúna cada tres años, en la práctica se ha reunido cada cuatro años a fin de que sus reuniones coincidan con el ciclo de reposición. La Asamblea examina la política y las operaciones generales del FMAM y puede aprobar enmiendas del Instrumento Constitutivo.

69. El Consejo del FMAM ejerce la mayoría de las facultades clave de decisión y orientación normativa del Fondo. Está integrado por 32 miembros que representan en forma equilibrada a los grupos de países receptores y donantes. El Consejo actúa de centro de coordinación de las actividades relativas a los tratados.

70. La secretaría del FMAM desempeña funciones administrativas. Rinde cuentas al Consejo y está dirigida por un funcionario ejecutivo principal que es también Presidente del Consejo. La secretaría cuenta con el apoyo administrativo del Banco Mundial, pero es “independiente en el plano funcional”.

71. Tres organismos de ejecución, a saber, el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, desempeñan un papel clave en lo que respecta a determinar, elaborar y administrar los proyectos del FMAM en el terreno. Además, siete bancos regionales de desarrollo y organizaciones intergubernamentales colaboran con la ejecución de los proyectos del FMAM en calidad de “organismos de ejecución con oportunidades ampliadas”.

72. El presupuesto básico de la secretaría del FMAM para el período 2002-2003 fue de 8.260.000 dólares.

73. En el párrafo 6 del Instrumento Constitutivo del FMAM éste se compromete a dirigir los mecanismos financieros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el

Convenio de Estocolmo con carácter provisional, y a seguir desempeñando esa función si así lo solicitaran las respectivas conferencias de las partes.

74. Con cada una de ellas el FMAM firma un memorando de entendimiento en el que se establece la relación entre la respectiva Conferencia de las Partes y el Fondo. La Conferencia de las Partes y el Consejo del FMAM aprueban el memorando, en el que se dispone la manera en que el FMAM tendrá en cuenta las políticas, estrategias y prioridades convenidas por la Conferencia de las Partes. El memorando puede comprender las siguientes secciones:

- a) Orientaciones de la Conferencia de las Partes;
- b) La manera en que el FMAM se atenderá a las sugerencias de la Conferencia de las Partes;
- c) Presentación de informes del Consejo del FMAM a la Conferencia de las Partes;
- d) Supervisión y evaluación de la eficacia del mecanismo financiero;
- e) Cooperación entre el FMAM y las secretarías de los tratados.

75. Además de los memorandos, el FMAM articula las orientaciones recibidas de la Conferencia de las Partes preparando un programa operacional para cada sector de interés. El programa operacional sirve de marco para el desarrollo de las actividades que reúnen las condiciones para recibir financiación de proyectos del FMAM. Cada programa operacional puede contener información sobre:

- a) Orientaciones de la convención o convenio al FMAM;
- b) Principios rectores;
- c) Objetivos y resultados de los programas;
- d) Actividades que reúnen las condiciones prescritas;
- e) Financiación;
- f) Supervisión y evaluación.

76. El FMAM se financia con los aportes de sus participantes contribuyentes a su Fondo Fiduciario mediante un proceso denominado “de reposición”. La reposición se negocia cada cuatro años. El proceso de negociación política determina tanto el monto total de cada reposición como el acuerdo de distribución de la carga entre los participantes contribuyentes.

77. Las contribuciones son de carácter obligatorio, en el sentido de que cada uno de los tratados prescribe que las Partes que sean países desarrollados contribuyan con fondos nuevos y adicionales para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente en su totalidad a los costos incrementales que entraña el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de sus disposiciones. No obstante, los tratados no especifican cómo se determinarán dichas contribuciones.

78. Treinta y dos países donantes prometieron aportar 3.000 millones de dólares para la tercera reposición, efectuada en 2002, fondos estos que servirán para financiar las operaciones entre 2002 y 2006. La mayoría de los fondos que se prometieron procedían de Estados miembros de la Organización de Cooperación y

Desarrollo Económico (OCDE), si bien entre los participantes contribuyentes figuraban también algunos países en desarrollo y países con economía en transición.

79. Los fondos de reposición se distribuyen entre las diversas esferas de actividades del FMAM sobre la base de un documento de programación, preparado inicialmente por el FMAM como recomendación técnica, que después pasa a negociarse. Los Estados contribuyentes no pueden aportar fondos asignados especialmente a un determinado proyecto o sector de interés. Las asignaciones de fondos correspondientes a la tercera reposición fueron, aproximadamente, las siguientes:

Diversidad biológica:	960 millones de dólares
Cambio climático:	960 millones de dólares
Aguas internacionales:	430 millones dólares
Agotamiento del ozono:	50 millones de dólares
Contaminantes orgánicos persistentes:	250 millones de dólares
Degradación del suelo:	250 millones de dólares

80. El FMAM constituye la principal fuente de recursos dedicados a ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los costos incrementales que conlleva la aplicación de las disposiciones de los acuerdos mundiales de protección del medio ambiente. El Fondo se fundó como solución de avenencia en respuesta a la necesidad de establecer mecanismos financieros independientes tanto para el Convenio sobre la Diversidad Biológica como para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Desde entonces se han incorporado a los sectores de interés del FMAM los contaminantes orgánicos persistentes y la degradación del suelo (desertificación). No se han creado otros mecanismos ni instrumentos financieros que reciban contribuciones obligatorias de las Partes donantes para ayudar a las Partes que son países en desarrollo a aplicar un tratado mundial de protección del medio ambiente.

81. Superada la etapa experimental inicial, el FMAM ha pasado a ser, en general, un medio eficaz y creíble destinado a financiar actividades que aportan considerables beneficios al medio ambiente mundial. Una causa de la complejidad del FMAM dimana de la manera en que fue creado. Si bien actúa de órgano operacional de los mecanismos financieros de los tratados, no crea ni ejecuta proyecto alguno. Esa tarea corresponde a los numerosos organismos de las Naciones Unidas de aplicación y ejecución participantes. A lo largo de los años se han desplegado considerables esfuerzos para agilizar e integrar sus procedimientos, si bien con resultados no siempre satisfactorios. Además, algunas veces la competencia entre un organismo y otro para acceder a los recursos del FMAM ha dado lugar a duplicación de esfuerzos, superposición de actividades y retrasos.

82. El FMAM ha venido rindiendo cuentas a los órganos creados en virtud de los tratados cuyos mecanismos financieros gestiona. Su respuesta a las directivas de los tratados dirigidas a prestar apoyo a los países para que puedan cumplir sus obligaciones convencionales se ha considerado satisfactoria y práctica. Algunas veces el FMAM ha tenido dificultades para transformar las orientaciones de los tratados en actividades operacionales de carácter práctico. Eso se debe, con frecuencia, a que las orientaciones de las Conferencias de las Partes (que son el

resultado de procesos políticos complejos) pueden ser tan amplias y generales que puede ser difícil llevarlas a la práctica.

83. La secretaría del FMAM ha hecho grandes esfuerzos a lo largo de los años para aumentar la transparencia y facilitar el acceso a las partes interesadas. En el sitio web del FMAM puede encontrarse fácilmente un volumen considerable de información organizada y completa. A pesar de todo, un gran número de países interesados no entienden con facilidad cuáles son los objetivos, metas y modalidades de trabajo del FMAM, lo que puede acarrear malentendidos con respecto a sus procesos y su mandato.

4. Mecanismo de coordinación: el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África

84. El Mecanismo Mundial es un mecanismo de coordinación y movilización de recursos constituido en virtud de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación. Es administrado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas establecido en 1977.

85. El Mecanismo Mundial se constituyó para movilizar y encauzar recursos financieros considerables con miras a luchar contra la desertificación y mitigar las sequías, incrementando para ello la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros en vigor. Se creó antes de que se incorporara al FMAM el sector de la degradación del suelo. El Mecanismo Mundial cumple las siguientes funciones:

- a) Reunión y difusión de información;
- b) Análisis y asesoramiento relativos a cuestiones de ayuda financiera a solicitud de los interesados;
- c) Fomento de medidas de cooperación y coordinación;
- d) Movilización y canalización de recursos financieros.

86. Aunque se concibió originalmente como mecanismo encaminado a establecer un equilibrio entre la oferta de los países donantes y la demanda de los países en desarrollo afectados, en general se considera que se ha concentrado más en la demanda, ya que ha tratado de mejorar el contexto normativo en los países en desarrollo afectados con miras a crear condiciones que sean más atractivas para los posibles países donantes.

87. El Mecanismo Mundial ha respaldado su enfoque en la demanda, en parte, facilitando “recursos catalíticos” de su propio presupuesto. Estas “dotaciones de facilitación” ayudan a los países en desarrollo afectados a elaborar sus programas de acción nacionales. Tienen por objeto servir de financiación inicial que ayude a crear condiciones propicias a fin de que otros colaboradores para el desarrollo aporten recursos financieros a los proyectos.

88. El Mecanismo Mundial conserva su propia identidad independiente en el marco del FIDA. La relación entre este último y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación se recoge detenidamente en un memorando de entendimiento aprobado en el tercer período de sesiones de la Conferencia.

89. Un Comité de Facilitación apoya y asesora al Mecanismo Mundial y sirve de instrumento para los acuerdos institucionales de colaboración entre el Mecanismo y las instituciones con experiencia técnica y financiera pertinente. Si bien en sus inicios el Comité estuvo constituido por el FIDA, el PNUD y el Banco Mundial, actualmente tiene también otros miembros, entre ellos los bancos regionales de desarrollo, el FMAM, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales.
90. El Mecanismo Mundial es administrado por un Director Gerente propuesto por el PNUD y nombrado por el Presidente del FIDA. El Director Gerente elabora el programa de trabajo y el presupuesto del Mecanismo Mundial e inspecciona sus operaciones administrativas. Se prevé que el Director Gerente colaborará con la Secretaría Ejecutiva de la Convención con miras a garantizar la continuidad y coherencia entre los programas del FIDA y la Convención.
91. En el bienio 2004-2005 el Mecanismo Mundial tuvo un presupuesto de 3.700.000 dólares para sus operaciones y tareas administrativas.
92. Los costos de las operaciones del Mecanismo Mundial relacionados con los servicios que presta, incluidas las dotaciones de facilitación, se sufragan fundamentalmente con las contribuciones de carácter voluntario que aportan las Partes, las contribuciones procedentes del organismo anfitrión (FIDA) y las contribuciones procedentes de otras instituciones financieras del Comité de Facilitación. En 2003 las Partes aportaron 2.390.000 dólares y se han previsto montos similares para 2004. El FIDA aprobó una donación de 2.500.000 dólares para el período 2004-2005 destinada al Mecanismo Mundial, mientras que el Banco Mundial prometió aportar 1.250.000 dólares.
93. Como el Mecanismo Mundial se dedica principalmente a movilizar recursos y no a financiar proyectos, resulta difícil cuantificar su influencia directa en las corrientes de asistencia financiera dirigidas a las Partes que son países en desarrollo afectados. Sin embargo, en la evaluación independiente del Mecanismo Mundial realizada en 2003 se concluyó que, cinco años después de su creación efectiva, no había aumentado en absoluto la canalización de corrientes financieras hacia las actividades relacionadas con la desertificación en los países en desarrollo afectados. Algunas de las razones mencionadas en el estudio para explicar el estancamiento de las corrientes de ayuda para el desarrollo de los países de ultramar destinadas a las tierras áridas fueron que la Convención de lucha contra la desertificación no pide de forma expresa recursos nuevos ni adicionales, que el Mecanismo Mundial es sólo uno de tantos mecanismos encaminados a encauzar la ayuda destinada a las actividades de desarrollo de las tierras áridas y la opinión aparentemente perjudicial de que la Convención es, ante todo, un instrumento de protección del medio ambiente, y no un instrumento para el desarrollo sostenible.
94. El Mecanismo Mundial no ha tenido mucho éxito en lo que respecta a movilizar nuevas fuentes de financiación. Este fracaso puede deberse, en parte, a la estrategia en que se centró, y en parte al historial de los donantes, que son reacios a incrementar la ayuda para el desarrollo de los países de ultramar con miras a luchar contra la desertificación.
95. De la experiencia adquirida con el Mecanismo Mundial se desprende también que, si no existe una financiación adecuada y confiable, ningún mecanismo de coordinación puede generar por sí mismo las corrientes financieras necesarias para

prestar suficiente ayuda a las Partes que son países en desarrollo a fin de que puedan aplicar las disposiciones de los tratados.

5. Otros arreglos complementarios

a) Recursos de entidades no gubernamentales

96. El 22 de abril de 2004 las Naciones Unidas y la Nippon Foundation del Japón concertaron un acuerdo para la ejecución de un proyecto sufragado con cargo a un fondo fiduciario encaminado a desarrollar la capacidad y los recursos humanos de los países ribereños en desarrollo, adheridos o no a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por conducto de un nuevo programa de becas. El programa es ejecutado conjuntamente por la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría. La División actúa de centro de coordinación y está a cargo de todos los elementos sustantivos del proyecto. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en su calidad de organismo de ejecución, presta servicios administrativos en nombre de la División.

97. El programa de becas tiene por objeto impartir educación y capacitación avanzadas en materia de asuntos oceánicos y del derecho del mar y disciplinas conexas a funcionarios públicos y otros profesionales de rango intermedio de los Estados ribereños en desarrollo con objeto de que puedan obtener los conocimientos necesarios para ayudar a sus países a formular la política general con respecto a los océanos y a aplicar el régimen jurídico establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y demás instrumentos pertinentes.

b) Financiación de los servicios de funcionarios profesionales subalternos

98. Con arreglo a los tratados de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, los Estados parte financian los servicios de funcionarios profesionales subalternos asignados especialmente a la labor de los órganos creados en virtud de esos tratados³⁰.

D. Seguimiento de las actividades de asistencia técnica

1. Seguimiento de la asistencia para el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de informes

99. En la mayoría de los acuerdos de asistencia técnica examinados, las actividades de los Estados parte que han recibido asistencia para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes se siguen de cerca hasta que lleguen a cumplirlas plenamente.

100. Algunas veces también se presta asistencia adicional a los Estados que reiteradamente han faltado a sus obligaciones de presentar informes. En esos casos se puede solicitar a las organizaciones que prestan esa asistencia que faciliten información sobre los progresos que realicen los Estados que la reciben.

2. Seguimiento de la asistencia en materia de aplicación de tratados

101. El seguimiento de la asistencia técnica parece ser un elemento clave para el mejoramiento continuo de la calidad de los productos y servicios.

102. Los órganos creados en virtud de los tratados siguen de cerca las actividades de asistencia para la aplicación de esos instrumentos con miras a determinar todo lo que haga falta para mejorarlas. Con ese fin, las secretarías de esos órganos les presentan informes al respecto.

103. En un marco más amplio de mecanismos de aplicación de tratados, se siguen de cerca las actividades de asistencia ejecutadas concretamente por el órgano competente o encomendadas por éste con objeto de facultar a los Estados parte para que cumplan sus obligaciones.

104. Con arreglo al Protocolo de Montreal, los Estados parte que no cumplen sus obligaciones deben explicar por qué no lo hacen y proporcionar un plan de acción con etapas concretas para garantizar un pronto cumplimiento. También se les invita a enviar representantes al mecanismo de vigilancia pertinente con objeto de examinar la cuestión del incumplimiento. En la medida en que esas Partes sigan procurando cumplir las obligaciones emanadas del Protocolo, siguen recibiendo asistencia técnica. El mecanismo de vigilancia seguirá controlando la actuación de un determinado Estado parte hasta que éste reanude el cumplimiento de sus obligaciones³¹.

IV. Observaciones finales: elementos que se podrían examinar

105. En el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se ha establecido un vínculo claro entre la aplicación y la asistencia técnica, al reconocerse que los recursos de que se disponga influirán considerablemente en el establecimiento de sistemas funcionales contra la delincuencia organizada transnacional y que, por lo tanto, habrá brechas inevitables con respecto a la capacidad de los Estados, en particular en los países en desarrollo y los países con economía en transición. Esas brechas deberían salvarse de manera eficaz, eficiente y sustantiva para garantizar el éxito de la acción común contra la delincuencia organizada transnacional. En consonancia con ese espíritu y ese concepto básico, la cuestión de la asistencia técnica ha pasado a ser un componente clave del mandato de la Conferencia de las Partes.

106. En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes dedicó cierto tiempo a iniciar un examen de la cuestión compleja y polifacética de la asistencia técnica. Sin embargo, el primer período de sesiones fue mayormente de carácter organizativo, lo que obligó a la Conferencia a centrarse en otras cuestiones más amplias. La Conferencia decidió, ante todo, establecer los parámetros básicos de su labor y, lo que es más importante, el principio de que procedería a emprender su amplio y arduo mandato sobre la base de un programa de trabajo plurianual. Como componente central de su futuro programa de trabajo, la Conferencia decidió iniciar el proceso de reunir y analizar información acerca de la aplicación de la Convención sobre la Delincuencia Organizada y los dos Protocolos que estaban en vigor a la sazón. Así pues, la Conferencia decidió empezar a acumular conocimientos que

orientaran sus decisiones, actividades y objetivos futuros en cumplimiento de su mandato.

107. La Conferencia de las Partes se encuentra ahora en una coyuntura propicia. El establecimiento de un criterio basado en el conocimiento le ofrece grandes posibilidades, si bien al mismo tiempo plantea un desafío. El desafío es garantizar que ese conocimiento sea lo más amplio y exacto posible y que el examen de la información reunida se haga de manera que permita realizar un análisis completo y sacar conclusiones con respecto a las brechas que existen entre los Estados en materia de capacidad para aplicar la Convención y al orden en que han de salvarse esas brechas. Las posibilidades radican en el hecho de que el criterio basado en el conocimiento se presta para elaborar un marco estratégico en relación con las diversas formas de asistencia técnica que serían necesarias a fin de salvar esas brechas y de atender a las necesidades y con miras a racionalizar la asistencia técnica. Un enfoque más estratégico de la asistencia técnica relacionada con la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos muy bien podría dar lugar a una acción más eficiente, debidamente adaptada y eficaz encaminada a atender a necesidades concretas y capaz de arrojar resultados tangibles y mensurables.

108. La Conferencia de las Partes tal vez desee iniciar el examen de los parámetros básicos para definir el papel que desearía desempeñar en materia de asistencia técnica con objeto de cumplir las obligaciones que le ha encomendado la Convención contra la Delincuencia Organizada. Al hacerlo, la Conferencia tal vez desee tener en cuenta ciertos elementos que parecen pertinentes a la asistencia técnica como forma de prestar apoyo a los esfuerzos de los gobiernos por aplicar la Convención y sus Protocolos.

A. Necesidades, prioridades y grupos destinatarios

109. Se necesitaría una metodología estándar para determinar las necesidades y prioridades en materia de asistencia técnica y el grupo destinatario. También cabría elaborar un mecanismo conexo para seguir evaluando y determinando necesidades y prioridades que puedan evolucionar con el tiempo o en función de las circunstancias que imperen en determinado país.

110. A continuación se resumen los principales problemas o retos que se han determinado en el curso de los seminarios interregionales, regionales y subregionales organizados por la Secretaría para promover la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos y en la asistencia prestada por la Secretaría a título individual.

111. Al parecer se necesita asistencia para la formulación de los cuatro delitos establecidos por la Convención contra la Delincuencia Organizada, en particular el de participación en un grupo delictivo organizado, así como en materia de extradición y asistencia judicial recíproca y en relación con las disposiciones que regulan el decomiso, la incautación y la disposición del producto del delito o de otros bienes. Se ha observado también que es necesario adoptar antes medidas legislativas para impartir capacitación a los funcionarios en relación con los instrumentos internacionales y la legislación interna que se haya promulgado o reformado para hacerla compatible con esos instrumentos.

112. Cinco países también determinaron sus necesidades en materia de asistencia técnica por conducto del cuestionario sobre la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus dos Protocolos que fue enviado a todos los Estados Parte y signatarios de conformidad con lo dispuesto en las decisiones 1/2, 1/5 y 1/6 de la Conferencia de las Partes.

113. Parece igualmente importante especificar a quién se deberá prestar asistencia técnica con objeto de atender a las necesidades que se hayan determinado y de garantizar que la asistencia se oriente de manera acertada.

B. Criterios

114. Los criterios más prevalecientes empleados en las actividades de asistencia técnica, que no son mutuamente excluyentes ni se enumeran aquí en forma exhaustiva, son: el criterio temático, según el cual la asistencia técnica se concentra en un tema determinado o en conjuntos de disposiciones de un tratado; el criterio nacional, según el cual las actividades de asistencia técnica y de desarrollo de la capacidad se concentran en un Estado Parte y se procura ofrecerle apoyo en sus esfuerzos generales; el criterio regional, centrado en la prestación de asistencia técnica a lo largo de plataformas regionales; el criterio integrado, que entraña el establecimiento de asociaciones entre entidades de asistencia técnica con conocimientos especializados pertinentes para la ejecución de actividades de asistencia conjuntas y puede centrarse en determinadas regiones geográficas o en temas especiales, y el criterio instrumental, según el cual se podría utilizar una combinación de todos los otros criterios en un marco global.

C. Marco cronológico

115. Se podría considerar la posibilidad de establecer un marco cronológico de las actividades futuras de asistencia técnica. Las actividades iniciales podrían abarcar, entre otras cosas, asistencia para la presentación de informes, asistencia sobre los requisitos de notificación y servicios de asesoramiento jurídico en materia de adaptación básica.

116. A mediano plazo, la asistencia técnica podría centrarse en actividades de desarrollo de la capacidad que permitieran a las partes aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. A largo plazo, podría ser posible, también, llegar a aplicar criterios más integrados para lograr una cooperación internacional eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada.

D. Formas de asistencia

117. Se podría desarrollar más y utilizar una variedad de actividades de asistencia técnica que ha emprendido ya la ONUDD.

118. Además, sobre la base de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos y de las necesidades que se planteen, la Conferencia de las Partes podría determinar otras actividades de asistencia técnica. Al respecto, la Conferencia puede desear hacer referencia a algunos ejemplos de

actividades de asistencia técnica ejecutadas por otros órganos creados en virtud de tratados que se han mencionado anteriormente.

E. Recursos necesarios

119. La prestación de asistencia técnica depende de la disponibilidad de recursos suficientes. La Conferencia de las Partes debería abordar esta cuestión como parte del proceso encaminado a establecer los parámetros de su función en materia de asistencia técnica, en cumplimiento también del mandato que se le encomendó en la Convención contra la Delincuencia Organizada con respecto a promover la movilización de contribuciones voluntarias.

120. La Conferencia de las Partes tal vez desee estudiar las posibilidades que habría de combinar las actividades de asistencia técnica ejecutadas en el marco de la Convención contra la Delincuencia Organizada con otras iniciativas pertinentes en curso para las que ya se disponga de financiación, con objeto de promover la coordinación de los recursos existentes y potenciarlos.

F. Seguimiento de las actividades de asistencia técnica

121. Sería necesario seguir de cerca las actividades de asistencia técnica encomendadas por la Conferencia de las Partes para garantizar que se examinaran periódicamente y que los resultados de ese examen se tuvieran en cuenta de manera sistemática en la formulación y ejecución de las actividades futuras.

122. La Conferencia de las Partes tal vez desee considerar la posibilidad de establecer medios y arbitrios para evaluar los progresos realizados en materia de prestación de asistencia técnica y en cuanto a atender a las necesidades de los Estados con respecto a la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos.

Notas

¹ Véase la nota del Secretario General por la que se transmite el informe de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos sobre su 16ª reunión (A/59/254).

² La información más reciente sobre esta iniciativa figura en el documento titulado “Directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas orientaciones relativas a la preparación de un documento básico ampliado y de informes orientados a tratados específicos” (HRI/MC/2005/3).

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1533, N° 26369.

⁴ Sasha Thomas-Nuruddin, “Protection of the ozone layer: the Vienna Convention and the Montreal Protocol”, *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Paul C. Szasz, comp. (Nueva York, Transnational Publishers, 1999), pág. 121.

⁵ Abram Chayes y Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1995), pág. 159.

⁶ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001* (A/CONF.192/15), cap. IV, párr. 24.

- ⁷ Thomas-Nuruddin, op. cit., pág. 120, y Chayes y Chayes, op. cit., pág. 159.
- ⁸ UNEP/POPS/INC.7/28.
- ⁹ Véase la decisión SC-1/15, titulada “Asistencia técnica” (UNEP/POPS/COP.1/31, anexo I).
- ¹⁰ UNEP/FAO/PIC/CONF/5, anexo III.
- ¹¹ Véase la decisión 10/7, titulada “Enfoque estratégico para la asistencia técnica” (UNEP/FAO/PIC/INC.10/24).
- ¹² WT/COMTD/W/133/Rev.2.
- ¹³ Por ejemplo, en 14 de las 17 observaciones finales aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en sus períodos de sesiones 37° y 38° se recomendaba a los Estados parte que solicitaran asistencia técnica al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo y otras entidades de las Naciones Unidas en las siguientes esferas: la preparación de un plan de acción nacional para la aplicación de la Convención, la coordinación, la reunión de datos, la educación, la prevención del VIH/SIDA, el maltrato y el abandono, la explotación sexual y la trata, el sistema de justicia de menores y la capacitación de la policía. También se hicieron recomendaciones sobre la asistencia técnica en relación con el abuso de sustancias, los niños de la calle, los castigos corporales, los servicios de salud y la explotación económica. El Comité también sugirió a los Estados parte que consideraran la posibilidad de recabar asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del UNICEF con respecto a la preparación de sus siguientes informes periódicos (HRI/MC/2005/2).
- ¹⁴ *Manual de los Tratados Internacionales para la Protección de la Capa de Ozono*, sexta edición (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003).
- ¹⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1974, N° 3357.
- ¹⁶ Véase “General obligations under the Chemical Weapons Convention and related tasks: prioritized checklist for non-possessor States parties” (S/396/2004).
- ¹⁷ La Organización Mundial del Comercio organiza varios cursos de capacitación en Ginebra (véase WT/COMTD/W/139).
- ¹⁸ La biblioteca jurídica de la ONUDD contiene copias de la legislación promulgada por los Estados y territorios de todo el mundo para aplicar las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas (<http://www.unodc.org/unodc/en/legislation.html>). La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas ha establecido una base de datos sobre legislación pertinente en su sitio web (http://www.opcw.org/html/db/legal/la_legdb.html) con objeto de dar ejemplos de leyes promulgadas por los Estados parte para aplicar la Convención sobre las Armas Químicas y de ayudar a los Estados a preparar y promulgar legislación nacional de aplicación de la Convención.
- ¹⁹ Véase la nota de la Secretaría Técnica sobre asistencia técnica jurídica: informe de la primera reunión de la red de expertos jurídicos de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, La Haya, 4 a 7 de noviembre de 2003 (S/398/2004).
- ²⁰ La División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas actúa de secretaria de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y presta servicios a los usuarios finales. La OMC ha establecido varios centros de referencia en los que los funcionarios y demás interesados tienen acceso a los documentos pertinentes.
- ²¹ Por ejemplo, la serie de publicaciones sobre el derecho del mar preparadas por la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar.
- ²² WT/COMTD/W/133/Rev.2.
- ²³ WT/COMTD/W/133/Rev.2.

²⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1673, N° 28911.

²⁵ UNEP/CHW.7/INF/8.

²⁶ UNEP/CHW.7/INF/8, párr. 68.

²⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, N° 30822.

²⁸ *Ibid.*, vol. 1760, N° 30619.

²⁹ *Ibid.*, vol. 1954, N° 33480.

³⁰ Markus Schmidt, “Servicing and financing human rights supervision”, *The Future of the UN Human Rights Treaty Monitoring*, Philip Alston y James Crawford, comps. (Cambridge, Cambridge University Press, 2000).

³¹ *Manual de los Tratados Internacionales para la Protección de la Capa de Ozono*, sexta edición (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003).
