

Tratado sobre el Comercio de Armas
Cuarta Conferencia de los Estados Partes
 Tokio, del 20 al 24 de agosto de 2018

PROGRAMA DE PATROCINIO DEL TCA

Antecedentes

Debido al impacto que sobre el desarrollo tienen las armas convencionales y, a partir de 2007, como seguimiento del informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las opiniones de los Estados Miembros en torno a las perspectivas de un Tratado sobre el Comercio de Armas, el PNUD ha participado en el proceso de elaboración de un sólido instrumento internacional para regular el comercio internacional de armas convencionales. En ese sentido, durante todo el proceso de los Comités Preparatorios y las Conferencias de Negociación del TCA en julio de 2012 y en marzo de 2013, así como en vista de los esfuerzos de universalización, el PNUD hizo aportes sustantivos producto de su programación de prevención de la violencia basado en pruebas en apoyo de las actividades de los Estados Miembros. Además, para ayudar a elevar la conciencia sobre estos y para facilitar la participación representativa que diera lugar a un amplio debate, el PNUD también administró programas de patrocinio de Estados de bajos ingresos y en desarrollo.

Durante el Proceso Preparatorio de 2014-2015, encabezado por México como Presidente interino hasta la 1ª Conferencia de los Estados Partes (CEP1), se le pidió nuevamente al PNUD que administrara programas de patrocinio para las cinco consultas y reuniones preparatorias oficiosas y oficiales que tuvieron lugar en la Ciudad de México, México; en Berlín, Alemania; en Puerto España, Trinidad y Tobago; en Viena, Austria; y en Ginebra, Suiza, respectivamente, así como para la propia CEP1, que tuvo lugar del 24 al 27 de agosto de 2015 en Cancún, México.

En la CEP1, entre otras decisiones, los Estados Partes tomaron la de "...*encomendar al Comité de Gestión, con el apoyo del PNUD en Ginebra, ayudar con las tareas administrativas necesarias, en apoyo de la labor de la Conferencia*".¹ A esos fines, y mientras se establecía una Secretaría prevista en el Tratado, el Comité de Gestión encomendó al PNUD varias tareas administrativas y le pidió que emprendiera las acciones necesarias para ejecutar las decisiones de la CEP1, incluida la administración de un Programa de patrocinio para la 2ª Conferencia de los Estados Partes (CEP2). En la CEP2, que tuvo lugar del 22 al 26 de agosto de 2016 en Ginebra, Suiza, los Estados Partes del TCA decidieron, de conformidad con las recomendaciones de Alemania en su rol como coordinador de las consultas sobre el Fondo Fiduciario del TCA y cuestiones conexas, mantener el actual régimen de patrocinio del TCA bajo la administración del PNUD durante los dos años siguientes (2017-2018), con miras a examinar estas disposiciones en la 4ª Conferencia de los Estados Partes (CEP4)².

Desde 2014, tras el depósito del 50º instrumento de ratificación del TCA por un Estado Miembro de las Naciones Unidas, el PNUD ha administrado, bajo el auspicio del TCA, un total de 14 Programas de patrocinio³, facilitando así la participación de Estados de bajos ingresos y de Estados en desarrollo en las reuniones de la Conferencia, que de otro modo habrían enfrentado dificultades para asistir,

¹ párrafo 32, [Informe final](#) CEP1

² párrafo 24, [Informe final](#) CEP2

³ 2014: Ciudad de México, México (8-9 de septiembre); Berlín, Alemania (27-28 de noviembre); 2015: Puerto España, Trinidad y Tobago (23-24 de febrero); Viena, Austria (20-21 de abril); Ginebra, Suiza (6-8 de julio); CEP1 Cancún, México (24-27 de agosto); 2016: CEP2, Ginebra, Suiza (22-26 de agosto), 2017: 1ª Reunión Oficiosa (5-10 de febrero), 2ª Reunión Oficiosa (6-7 de abril), 3ª Reunión Oficiosa (29 de mayo-1 de junio), CEP3, Ginebra, Suiza (11-15 de septiembre); y 2018: 1ª Reunión Preparatoria (6-9 de marzo), 2ª Reunión Preparatoria (29 de mayo-1 de junio), CEP4, Tokio, Japón (20-24 de agosto).

poniendo así en peligro el discurso inclusivo y representativo. Durante el proceso, el Programa de patrocinio también resultó crucial para el propio contenido del Tratado, al garantizar la participación de Estados particularmente afectados que han sufrido de primera mano las consecuencias y desafíos a que da origen el comercio de armas ilegal e irresponsable.

Reglas del Programa de patrocinio del TCA

En 2015, en el marco de un intercambio con el entonces Presidente interino, México, donantes y otros asociados, se creó una lista de países elegibles. Los Estados elegibles para designar participantes en el programa debían cumplir los siguientes criterios:

- 1) aparecer en una lista *como beneficiario de asistencia exterior para el desarrollo* del CAD-OCDE⁴ y,
- 2) según lo indicado como preferencia de los donantes interesados, haber *firmado o ratificado el TCA y haber actuado en apoyo del objetivo y el propósito del Tratado*.

Siguiendo el ejemplo de otros acuerdos de patrocinio, se decidió que el Programa incluyera las disposiciones de:

- *el boleto de ruta más directa de ida y vuelta en clase turista*⁵
- *los viáticos correspondientes*⁶, y
- *el alojamiento adecuado*⁷

Además, con base en el asesoramiento y la experiencia del PNUD, a los participantes en el Programa se les ofrece y emite una póliza de seguro de viajes adecuada, a fin de garantizar que los costos que puedan ser resultado de una eventualidad no repercutan negativamente sobre el fondo del Programa de patrocinio.

Además, como telón de fondo del objetivo del Programa, el principal cometido es apoyar la participación de *delegados estatales*. Sin embargo, a veces, y en función de solicitudes específicas de los donantes, en el Programa de patrocinio también han participado *representantes de organizaciones de la sociedad civil*. Estos últimos han sido sometidos también a los criterios de la AOD que rigen la elegibilidad de representantes de organizaciones con sede y registro en Estados de bajos ingresos y en desarrollo.

Todos los representantes (tanto de Estados como de ONG) deberán presentar una *nota verbal oficial/carta de candidatura* emitida por el ministerio o función de supervisión de las instituciones pertinentes, que indique la solicitud de patrocinio del delegado que presenta su candidatura. Este procedimiento también ha servido para coordinar varias solicitudes del mismo país pero de distintos ministerios, así como la legitimidad de la representación de OSC.

Asignaciones del Programa de patrocinio

Como regla de oro, y en ausencia de una política de la Conferencia, las asignaciones de patrocinio de delegados estatales se han realizado por orden de llegada, según lo permitan los recursos. Los presupuestos se fijaron a partir del parámetro de un (1) delegado estatal por país elegible, p. ej.,

⁴ El CAD de la OCDE publica cada 3 años una lista revisada: <http://oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

⁵ De conformidad con las normas y reglamentos del PNUD.

⁶ Los viáticos correspondientes y las dietas de terminal para traslados aeroportuarios, de conformidad con las normas y reglamentos del PNUD.

⁷ A partir de la disponibilidad, alojamiento en hotel de 3 estrellas, de conformidad con las normas y reglamentos del PNUD.

aproximadamente 85 personas por sesión.⁸ Sin embargo, en raras ocasiones se han cumplido los presupuestos para la total cobertura del Programa de patrocinio.

Las limitadas asignaciones para representantes de ONG han sido realizadas por el PNUD en conjunto con un Comité de Selección oficioso integrado por representantes de ONG. Este Comité oficioso se estableció con el fin de garantizar un proceso de selección transparente y la mejor distribución posible de los fondos disponibles para las ONG competentes, y para asegurar la coordinación con otros posibles acuerdos de patrocinio de las propias ONG. Los miembros del Comité fueron seleccionados entre organizaciones que trabajan en *la sensibilización del objeto y propósito del presente Tratado, y en apoyo a su ejecución*, mediante la activa colaboración con los Estados y la Secretaría del TCA, y actualmente está formado por cinco representantes de ONG de *Armas bajo control, GRIP, No-violencia International Southeast Asia, SIPRI y Small Arms Survey*, que de manera voluntaria han convenido en prestar ayuda al PNUD en el examen y selección de solicitudes de ONG para el Programa de patrocinio a partir de los criterios acordados.

Para garantizar la amplia participación y transparencia de las selecciones, y para evitar conflictos de interés, los representantes de las ONG han renunciado a la elegibilidad de miembros de sus organizaciones para beneficios del Programa de patrocinio del PNUD. Sin embargo, si en algún momento los representantes de las ONG decidieran hacerlo, pueden suspender su participación en el Comité y hacerse elegibles si cumplen otros criterios de elegibilidad.

En un esfuerzo por garantizar una amplia participación en las reuniones, la información pertinente a la disponibilidad del Programa de patrocinio del PNUD en el marco del TCA, ya sea para reuniones preparatorias o para la CEP, ha sido publicada en el sitio web del TCA y compartida a través de la lista de correos de la Secretaría del TCA, para garantizar que la información llegue a todos los posibles beneficiarios. De forma paralela, y según su práctica habitual, el PNUD también ha difundido la información a través de su amplia red de Oficinas en los países, con la petición del equipo directivo superior de las Naciones Unidas de dar a conocer el Programa de patrocinio entre los homólogos gubernamentales.

En total, desde 2014 el Programa de patrocinio ha auspiciado a **497** delegados⁹.

- *En 2014: 2 consultas oficiosas, que en total involucraron el patrocinio de 81 delegados (59 delegados estatales y 22 representantes de ONG).*
- *En 2015: 3 consultas oficiosas y la CEP1, que en total implicaron el patrocinio de 249 delegados (177 delegados estatales y 72 representantes de ONG).*
- *En 2016: la CEP2, que en total supuso el patrocinio de 40 delegados (38 delegados estatales y 2 representantes de ONG).*
- *En 2017: 3 consultas oficiosas y la CEP3, que en total implicaron el patrocinio de 61 delegados (56 delegados estatales y 5 representantes de ONG).*
- *En 2018: 2 reuniones preparatorias y la CEP4¹⁰, que en total supondrá, al menos, 66 patrocinios (58 delegados estatales y 8 representantes de ONG).*

Donantes y fondos

El PNUD moviliza recursos y recauda fondos de contribuciones voluntarias de los asociados para el desarrollo. Además de reunirse con Estados en la CEP (durante el período de transición del PNUD en

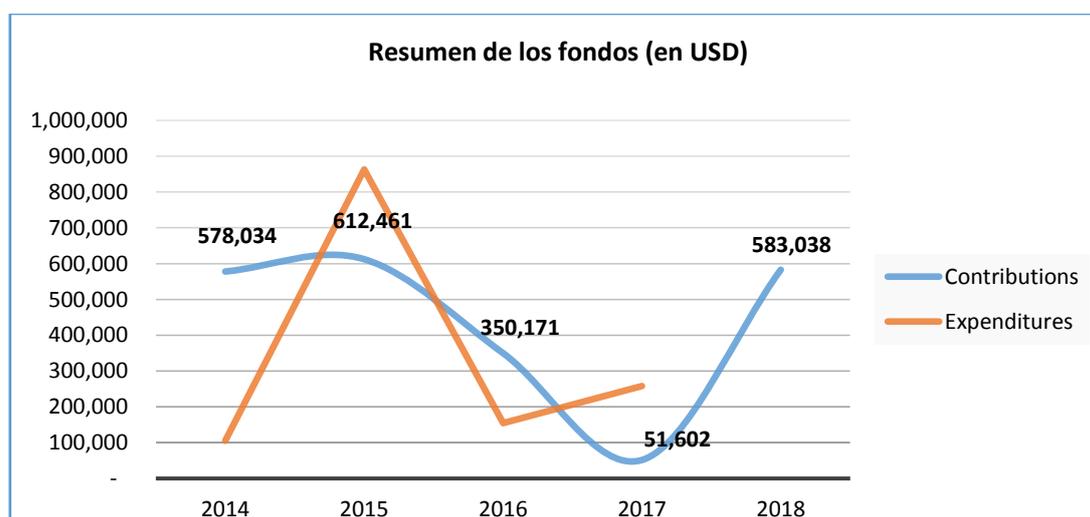
⁸ La lista del CAD de la OCDE para el período 2014-2017 comprende 146 países, la lista actual, que está vigente hasta 2020, tiene 143 países.

⁹ Como el Programa de patrocinio de la CEP4 sigue abierto para solicitudes, quedan datos pendientes al 20 de julio de 2018 (el plazo para la presentación de este informe fijado por la Secretaría del TCA).

¹⁰ *Ibid.*

la administración de la Secretaría), el PNUD ha realizado numerosas consultas bilaterales con socios para informar acerca del desarrollo del Programa de patrocinio y sus propuestas financieras. Tanto el PNUD como la Secretaría del TCA han distribuido estas propuestas entre miembros y socios. Cuando se moviliza y materializa interés en contribuir, el PNUD firma y gestiona, con cada donante individual, acuerdos de contribución por separado. Estos guardan armonía con los procedimientos del PNUD y, allí donde sea posible, con acuerdos de reparto de costos normalizados, así como a través de cláusulas individualmente negociadas según sea necesario.¹¹ Además de los parámetros legales, estos acuerdos también contienen las preferencias pertinentes de los donantes en torno a cuotas y/o metas esbozadas por **reuniones** definidas (CEP, reuniones preparatorias, reuniones ad hoc, etc.), **regiones geográficas** y/o **grupos** (Estado, ONG, especificación de género, etc.).

A lo largo de los años, el Programa de patrocinio del PNUD para el TCA ha recibido aportes financieros a partir del apoyo generoso de donantes y de contribuciones de trece (13) países (*Australia, Austria, Alemania, Alemania, Irlanda, Japón, México, los Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago y en el Reino Unido*). El PNUD valora todas las contribuciones financieras, independientemente de su tamaño, y pondera positivamente un amplio número de contribuciones (en contraposición mayores contribuciones) como algo de particular *valor para la aceptación del Programa*, además de en *apoyo de la universalización del Tratado*.



El gráfico anterior muestra las contribuciones recibidas por el Programa durante los cinco años consecutivos, con un ingreso total de USD 2 175 306.¹² Cuando se compara con el gasto real, aparece un eje horizontal más equilibrado. Por consiguiente, en tiempo real, los fondos han tenido una mayor dispersión a lo largo de todo el período que se inicia en 2014. Esto ha sido posible mediante la negociación de extensiones sin costo con donantes individuales, que permiten la transferencia de fondos no utilizados al año fiscal siguiente, a fin de "realimentar" el Programa de patrocinio para las próximas sesiones.

Al mirar los ingresos totales de USD 2 175 306, una simple división entre el total de delegados patrocinados durante el programa no constituye un desglose válido para comprender los costos por persona para fines comparativos, ya que aplican especificidades del Programa. En primer lugar, los delegados que representan una zona geográfica viajan distancias distintas, algunos viajan distancias

¹¹ La mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas han llegado a un acuerdo de reparto de costos normalizados con el PNUD que luego se utilizan para contribuciones a actividades administradas por el PNUD, incluidas las actividades relacionadas con el TCA.

¹² La cifras de 2018 son estimaciones provisionales, ya que todavía no se han recibido todas las contribuciones.

intrarregionales en tanto que otros hacen viajes intercontinentales. En segundo lugar, independientemente de la distancia geográfica, el precio de los ATK fluctúa en el tiempo. Los ATK más baratos que se hayan adquirido en clase turista fueron de USD 149; el ATK más costoso en clase turista hasta ahora ascendió a USD 6 538. Sumado a esto, el PNUD sólo puede comprar después que el delegado haya aceptado un itinerario propuesto, y confirme haber obtenido los visados necesarios (para no adquirir boletos en vano si no se obtienen los visados). Todo retraso en la comunicación puede influir en el precio del boleto. La experiencia demuestra que mientras más cerca de una reunión se compra un boleto, a menudo se adquiere por un precio más elevado que el presupuesto original.

En tercer lugar, varios delegados elegibles requieren visado, tanto para las transferencias como para el destino final. Esto se facilita a través de la red de embajadas correspondientes en todo el mundo, pero muy pocos estados tienen cobertura universal. La CEP4 no es la excepción, y algunos delegados patrocinados tendrán que viajar fuera de ruta a un tercer destino donde encontrar los servicios consulares pertinentes, permanecer allí por los días necesarios que tome obtener el visado necesario, y luego regresar a su país de origen antes de embarcarse hacia el destino final, o continuar por rutas alternativas. Estas situaciones inciden de manera significativa en los costos. Afortunadamente, no hay demasiados de esos casos, pero con reglas de inmigración más estrictas en muchos lugares, definitivamente van en aumento. Asimismo, el PNUD aplica la recuperación de costos al porcentaje de los gastos de personal administrativo.

Para mantener los costos bajos, siempre que sea posible, el PNUD adquiere alojamiento de manera centralizada. Esto implica que, junto con el procedimiento normal de solicitud de cotizaciones para obtener un mínimo de tres cotizaciones calificadas, y la negociación de políticas de cancelación, el PNUD adquiere, por economía de escala, el número de habitaciones previsto a un precio reducido. Entonces se monitorean las necesidades de alojamiento y se comparan con las solicitudes de patrocinio que se van recibiendo, con miras a lograr tasas de ocupación del 100 % mediante las políticas de cancelación. Esta es, por demás, la opción más económica. Sólo cuando esto no ha sido posible ha optado el PNUD por viáticos monetizados que incluyan alojamiento, en el entendido de que los delegados encuentran y pagan ellos mismos las habitaciones de hotel. Ocasionalmente, delegados con otras preferencias y planes han solicitado que los viáticos para alojamiento se faciliten mediante transferencias de efectivo. Sin embargo, esto no es posible cuando se usa la modalidad de adquisición centralizada, pues da lugar a gastos ocultos para el Programa.

Al 20 de julio de 2018, el Programa de patrocinio actual abierto para la CEP4 en Tokio aún no ha terminado¹³, y están en curso los arreglos de viaje. Por consiguiente, el PNUD no puede confirmar el saldo de contribuciones financieras de este año. No se ha concluido con la preparación de las facturas de boletos aéreos y alojamiento, y cualquier cifra sería una estimación aproximada. Sin embargo, el PNUD informa a cada uno de los donantes con referencia a los respectivos acuerdos individuales firmados, y todo saldo restante se liquidará en consulta y acuerdo con ellos¹⁴. Además, al cerrar el Programa de patrocinio y sus cuentas conexas, el PNUD presentará un informe final a la Secretaría del TCA que cubre la totalidad de 2018.

Lecciones aprendidas

El PNUD desearía aprovechar esta oportunidad para ofrecer algunas lecciones aprendidas, así como para destacar algunas cuestiones sobre la base de las preguntas que hemos recibido de los Estados. Estas podrían reunirse en tres áreas: a) reglas del Programa de patrocinio, b) representación en Programas de patrocinio y, c) consultas para eludir la administración de prestaciones del programa.

¹³ El plazo límite de solicitud es el 23 de julio de 2018

¹⁴ Las disposiciones jurídicas prohíben al PNUD transferir a terceros saldos restantes de acuerdos de contribución.

a) Reglas del Programa de patrocinio

Las normas del Programa de patrocinio se elaboraron de conformidad con los deseos de los Estados, los representantes de los donantes de estos y el Comité de Gestión, con unidad de criterios de elegibilidad, aplicabilidad de viáticos y normas de alojamiento.

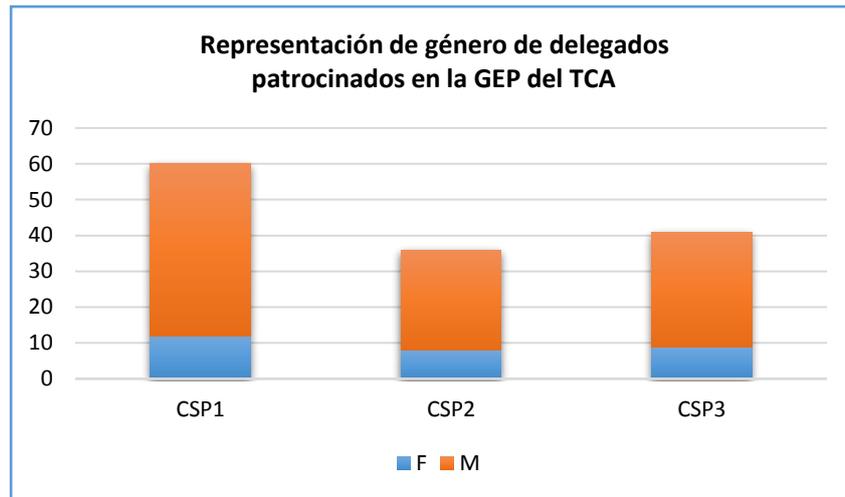
En el curso de los cinco años, el PNUD ha planteado inquietudes y ha recibido consultas de los Estados relativas a la asignación de patrocinios por orden de llegada. Este enfoque ha sido utilizado en muchos otros programas de patrocinio en el marco del proceso de las municiones de racimo, las negociaciones sobre el desarme nuclear y otras acciones humanitarias de desarme. Junto con los criterios iniciales de elegibilidad, el enfoque ha sido utilizado durante las primeras etapas de los procesos individuales, a menudo en combinación con una alta frecuencia de reuniones, y un gran interés entre los Estados de sumarse a las negociaciones. Sin embargo, algunos delegados estatales han considerado que este enfoque, en combinación con la lentitud de la burocracia del país para nombrar delegados, ha propiciado que se pierdan algunas oportunidades y que se cubran puestos con lo que los críticos llaman "candidatos frecuentes". Algunos de estos aspectos han sido abordados y equilibrados por la asignación geográfica aplicada por algunos donantes. No obstante, en ausencia de una política clara establecida por la Conferencia, ha sido difícil para el PNUD aplicar esta regla a fondos no asignados, ya que la asignación geográfica puede también funcionar a la inversa si un país interesado y elegible no compensa la asignación de los fondos restantes.

Sin embargo, con el tiempo los instrumentos jurídicos evolucionan y la financiación del patrocinio se nivela, con la consiguiente evolución de los criterios de elegibilidad. Nuestra sugerencia sería revisar los criterios de elegibilidad del Programa y establecer un Programa de patrocinio basado en el mérito de acciones específicas de universalización y aplicación a partir de objetivos establecidos por la propia Conferencia, y en la promoción para generar un mayor compromiso con el Tratado y la aceptación del Programa. Esto implicaría no sólo que Estados no Partes ni Signatarios del Tratado serían elegibles para solicitar, sino también, y principalmente, que tendrían la oportunidad de trabajar más estrechamente con estos países en los esfuerzos de universalización y adhesión voluntaria a disposiciones del TCA, frente a, por ejemplo, los amplios esfuerzos de aplicación de los ODS.¹⁵

b) Representación en programas de patrocinio

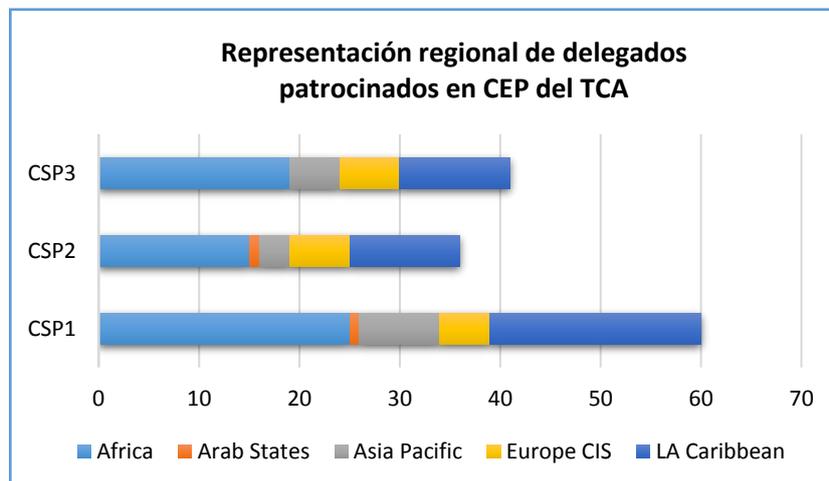
Para garantizar procesos políticos equilibrados e incluyentes, en su comunicación con las Oficinas del PNUD en los países, el PNUD fomenta la participación de delegadas; sin embargo, la composición de la delegación oficial incumbe a los Gobiernos pertinentes. A partir de las experiencias de otros programas de patrocinio, hemos observado que el equilibrio de género generalmente aumenta sólo cuando se asignan fondos con el objetivo de obtener un mayor número de delegadas. De hecho, cuando se recibió una contribución al Programa de patrocinio para las negociaciones nucleares que requería que se asignara un mínimo de 30 % a delegadas, el equilibrio ascendió desde el promedio de un conjunto de programas de patrocinio de alrededor del 22 % al 41 % de participación femenina del total de delegados patrocinados. Esto facilita hacer llegar el mensaje a los Estados receptores de que las asignaciones vienen vinculadas con consideraciones de género. También se ha facilitado lograr delegaciones con equilibrio de género en el marco del Programa de patrocinio cuando se auspician dos (2) delegados de cada país elegible. Además, este enfoque podría también mejorarse en términos de desarrollo de la capacidad.

¹⁵ **ODS 16.4.** De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada, con el **Indicador 16.4.2:** la proporción de decomisos de armas pequeñas y armas ligeras que se registran y a que se hace seguimiento, de conformidad con las normas e instrumentos jurídicos internacionales.



Del mismo modo, la representación regional en conferencias aumenta cuando las contribuciones se asignan sobre la base de cierta preferencia regional. El desafío consiste en equilibrarla, ya que las contribuciones de los donantes son individuales y no necesariamente coordinadas para garantizar que se cumplan todos los requisitos.

Al comparar la representación regional a través de la elegibilidad del TCA en 2018 con el porcentaje de representación geográfica de la lista del CAD de la OCDE, es evidente que, como el programa del TCA pondera la elegibilidad vinculada a la adhesión al Tratado, algunas regiones se quedan cortas, particularmente en los Estados Árabes y en la región de Asia Pacífico. A partir de la motivación de extender a Estados no Partes ni Signatarios del Tratado el Programa de patrocinio, para fines de universalización, un examen de una representación geográfica más equilibrada puede ser de interés y beneficiar a otras regiones y países muy afectados por el tráfico y el comercio irresponsable de armas.



	Elegibilidad para el TCA en 2018		Lista del CAD-OCDE de 2018	
	N.º de países	% del total	N.º de países	% del total
África	36	43	47	33
Estados Árabes	4	5	14	10
Asia y el Pacífico	12	14	36	25
Unión Europea - CEI	10	12	18	13
América Latina y el Caribe	22	26	28	20
Total	84	100	143	100

c) Consultas para eludir la administración de prestaciones del programa

Ocasionalmente, algunos delegados de Estados elegibles se han acercado al PNUD en consultas sobre las prestaciones de patrocinio y la posibilidad de eludirlos. Ha sido una prioridad maximizar el número de delegados patrocinados dentro de los presupuestos disponibles. En consecuencia, hemos aplicado el enfoque más eficiente, y a menudo más simplificado y accesible, para adquirir alojamiento para todos los delegados patrocinados. Este enfoque implica que, en el marco de la prestación, se proporcionen viáticos reducidos con el objetivo de abarcar únicamente aquellas comidas no previstas por el hotel o el organizador.

Los argumentos que respaldan este enfoque incluyen que las solicitudes de patrocinio de último momento a menudo implican reservas muy costosas gestionadas por los propios delegados durante períodos de gran actividad, como las que se vieron en Ginebra. También hemos observado que, al reservar individualmente, algunos delegados han tenido dificultades para cumplir los requisitos del hotel a fin de asegurar las reservas efectuadas con tarjetas de crédito aceptadas internacionalmente. El análisis costo-beneficio de los muchos programas de patrocinio administrados por el PNUD respalda inequívocamente este enfoque que, con la economía de escala, a menudo también nos ha permitido asignar patrocinios adicionales a partir de los fondos "ahorrados". El mismo principio de alojamientos adquiridos de manera centralizada se aplica a grandes grupos de personal de las Naciones Unidas cuando viajan para trabajar en encuentros y retiros.

Por último, el PNUD desearía aprovechar esta oportunidad para dar las gracias al anfitrión de la CEP4, Nippon-koku, el Estado del Japón, por la colaboración en el curso de los últimos meses. También nos gustaría agradecer a todos los Estados, incluidos aquellos que han apoyado el programa desde 2014, y aquellos que se han beneficiado del Programa de patrocinio administrado por el PNUD en los últimos 5 años. Ha sido un placer trabajar con ustedes. Esperamos que este contribuya a consolidar los futuros programas de patrocinio en apoyo del Tratado sobre el Comercio de Armas.
