FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE

POLICY BRIEFING

Este documento está relacionado con al el artículo 7 de la agenda provisional

COP-4/13

Documento informativo y posición de la FCA sobre Recursos Financieros y Mecanismos de Asistencia

Cuarta reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMC para el Control del Tabaco, 15-20 de noviembre 2010, Punta del Este, Uruguay

Recomendaciones

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) da la bienvenida al reporte de la Secretaría sobre recursos financieros y mecanismo de asistencia y exhorta a la COP a adoptar una decisión para:

- **Reafirmar la importancia de los mecanismos de asistencia y de los recursos financieros para la aplicación del Convenio;**
- **apelar a las Partes para que hagan aportaciones extra-presupuestarias para la aplicación de las actividades de asistencia aprobadas en el plan de trabajo;**
- **pedir a la Secretaría que aumente la cooperación con la Iniciativa Liberarse del Tabaco (TFI, por sus siglas en inglés) de la OMS y otras oficinas competentes de la OMS, en especial en el desarrollo de planes para asistencia técnica y para avanzar en el proceso de evaluación de necesidades;**
- **pedir a la Secretaría que continúe sus esfuerzos para involucrar a los representantes de donantes y otras organizaciones internacionales competentes durante las misiones de evaluación de necesidades ;**
- **apelar a las Partes donantes y organizaciones intergubernamentales competentes para que se apresuren a responder a las peticiones de asistencia en la aplicación del Convenio, particularmente a países en vías de desarrollo y a las economías en transición, y**
- **alentar a las Partes para que incluyan el control de tabaco, como una estrategia clave de prevención, en sus estrategias de salud nacional y, cuando sea aplicable, en sus documentos de estrategia para reducción de la pobreza.**

Además, la COP debe adoptar la decisión de establecer un grupo de trabajo que revise el avance en la movilización de recursos para la aplicación del Convenio, con un mandato para:

- **Evaluar el desempeño de los mecanismos existentes para aplicación de la asistencia;**
- **identificar los medios para movilizar las fuentes de recursos tanto existentes como potenciales de financiamiento para la aplicación del Convenio, especialmente en vista de las tendencias emergentes en el campo del desarrollo internacional;**
- **proponer mejoras al marco de asistencia existente para la implementación del financiamiento, con la meta de identificar las fuentes sostenibles para financiar la totalmente implementación del CMCT;**
- **revisar los mecanismos de financiamiento de las estrategias para controlar enfermedades en las cuales el uso del tabaco es un factor de riesgo importante y examinar la posibilidad de financiar la implementación del CMCT con tales recursos, e**
- **informar sus recomendaciones a la COP-5.**

FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE
Rue Henri-christiné 5, Case Postale 567, Ch-1211 Geneva 4, Switzerland
P | 202 289 7155 F | 202 289 7166 www.fctc.org

Antecedentes
La Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) ha estado vigente durante cerca de seis años.
Aunque el CMCT ha hecho grandes progresos en el control del tabaco tanto nacional como internacionalmente, su aplicación aún presenta retos considerables, en especial en las Partes con bajos ingresos y las Partes con economías en transición. Todas las Partes al CMCT reconocen en el Preámbulo a la Convención "que el control del tabaco en todos los niveles, y particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, necesita de recursos financieros y técnicos suficientes".

Los mecanismos de asistencia para la aplicación están puestos bajo mandato de la Convención, incluyendo el Artículo 22 (Cooperación técnica, científica y jurídica) y el Artículo 26 (Recursos financieros). Bajo el Artículo 26.5 (a), las Partes han acordado que 'se deben movilizar y utilizar en beneficio de todas las Partes, en especial de los países en desarrollo y los países con economías en transición, todos los recursos pertinentes, existentes o potenciales, ya sean financieros, técnicos o de otra índole… disponibles para actividades de control del tabaco".

La necesidad de asistencia a la aplicación se hizo clara incluso durante las negociaciones del Convenio. Se consideraron varios mecanismos para proveer asistencia a la aplicación, sobre todo la idea de un fondo mundial que canalice los recursos hacia las actividades para control de tabaco. De hecho, el Artículo 26.5(c) del Convenio prevé explícitamente el establecimiento de un fondo mundial voluntario.[1]

A este respecto, el Artículo 26.5(c) también prevé que "la Conferencia de las Partes en su primera reunión examinará las fuentes y mecanismos existentes y potenciales de asistencia sobre la base de un estudio realizado por la Secretaría y de otra información pertinente, y considerará su aplicabilidad. De acuerdo con el Artículo 26.5 (d) los resultados de tal revisión (documento A/FCTC/ COP/1/4) se discutieron en la primera reunión de la Conferencia de las Partes (COP-1), la cual, basada en las conclusiones del estudio, decidió establecer un marco de mecanismo de asistencia para la aplicación del tratado (decisión FCTC/ COP1(13)).

El estudio envió un claro mensaje: los fondos son asequibles en el marco de la implementación actual y están listos para ser utilizados. Después que las Partes consideraron el estudio, optaron por no establecer un fondo mundial para actividades de control del tabaco.

Bases para un marco de asistencia para la aplicación
El estudio de 2006 sobre las fuentes y mecanismos de asistencias existentes y potenciales (documento A/CMCT/COP/1/4) preparado para la COP-1, proporcionó un estudio amplio sobre las fuentes y mecanismos potenciales existentes de asistencia para la aplicación del tratado. El estudio evaluó las fuentes en aquel entonces existentes para financiar iniciativas destinadas al control del tabaco y discutió si los diferentes mecanismos de financiamiento eran idóneos (un fideicomiso específico, inclusión en un fondo mayor, etc.) en el contexto del CMCT. El estudio identificó tanto los perspectivas importantes como los desafíos potenciales.

Fue alentadora la evaluación inicial de recursos potenciales disponibles para el apoyo de la aplicación del CMCT. El estudio incluyó una encuesta de agencias donantes bilaterales, donantes multilaterales así como de organizaciones filantrópicas. Se reportó que: "Algunos países, como Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelandia, están financiando - en algunos casos de forma intensiva - programas de control del tabaco, mientras que otros encuestados, como la Comisión Europea, han manifestado su deseo de facilitar apoyo en el futuro, siempre que el control del tabaco constituya una prioridad para el país asociado de que se trate." (Párrafo 24)

Las organizaciones multilaterales tales como la Secretaría del Commonwealth o la Secretaría de la Comunidad del Pacífico y varias agencias de las Naciones Unidas, que van desde la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) no pudieron prometer un fuerte apoyo financiero. Pero sí pudieron ofrecer experiencia y

[1] El Artículo 26.5(d) da lugar a que las Partes establezcan "un fondo mundial voluntario u otros mecanismos financieros apropiados para canalizar recursos financieros adicionales, según sea necesario, a las Partes que sean países en desarrollo y a las que tengan economías en transición para ayudarlas a alcanzar los objetivos del Convenio."

asistencia técnica a las Partes. También respondieron las instituciones financieras internacionales, incluyendo dos bancos para el desarrollo regional y el Banco Mundial. El Banco Mundial declaró que "dentro de los proyectos existentes y los nuevos…el financiamiento y el apoyo pueden ser usados para actividades relacionadas con el control del tabaco mientras sean consistentes con los objetivos generales de cada proyecto" (párrafo 95).

Varias organizaciones independientes y fondos organizaciones no gubernamentales que proveen recursos financieros o apoyo al trabajo de control del tabaco en los países de bajos ingresos o en países con economías en transición también se incluyeron en el estudio. El rango de recursos disponibles está estrechamente relacionado con el tamaño y el alcance de trabajo que realiza cada organización determinada. Para concluir, una evaluación inicial de las fuentes internas en los países con bajos ingresos y aquellos con economías en transición reveló que las iniciativas de generación de recursos para la aplicación CMCT en esos países eran limitadas.

En general, la conclusión del estudio fue que muchos gobiernos y organizaciones "han dado claras muestras de su compromiso con las iniciativas de control del tabaco" (párrafo 148).

Al mismo tiempo, el estudio hizo hincapié en que el control del tabaco debe tener prioridad en las estrategias de desarrollo de los gobiernos de los países beneficiarios. De acuerdo con el gran cambio al marco a la asistencia al desarrollo a partir de la Declaración de París adoptada en 2005, los países donantes se han comprometido a alinear sus programas de asistencia para el desarrollo con las prioridades de los países beneficiarios.

En conclusión, el marco de asistencia para la aplicación del CMCT presentado por la COP-1 se basaba en varias suposiciones fundamentales: las fuentes para el financiamiento de control del tabaco sí existen dentro del marco de desarrollo internacional y algunas organizaciones regionales e internacionales pueden proporcionar apoyo en forma de asistencia técnica y consultoría experta. Las Partes deben incluir y priorizar el control del tabaco en sus estrategias nacionales de desarrollo, así como identificar claramente las brechas en su capacidad para instrumentar iniciativas nacionales para el control del tabaco y hacerse acreedores así a una asistencia focalizada.

Muchas de estas suposiciones sobre tener acceso a la asistencia todavía no se han materializado. Pocas, si no es que ninguna de las agencias internacionales de desarrollo más importantes considera el control del tabaco como una prioridad y se han dado pocos recursos para las iniciativas de control del tabaco. Según sabemos, pocas Partes de bajos ingresos han priorizado el control al tabaco en sus planes de desarrollo.

El marco de asistencia para la aplicación

Después de discutir el reporte mencionado ut *supra,* referente a las posibilidades de financiamiento, la COP-1 reafirmó "la necesidad urgente de que todas las Partes Firmantes apliquen la Convención a su máximo nivel" y "la necesidad urgente de asistencia para las Partes de países en desarrollo y para las Partes con economías en transición para apoyarlos en su aplicación". La Conferencia de las Partes delineó varios mecanismos importantes para la asistencia (decisión FCTC/COP1 (13)).

Como primer paso para obtener fondos para la aplicación del CMCT, las Partes usan evaluaciones de necesidades para estimar el "nivel y la naturaleza de los fondos dedicados a la aplicación de las actividades de control del tabaco"[2] así como para "comunicar sus necesidades prioritarias a las Partes en desarrollo".[3] A la Secretaría se le dio el mandato de ayudar a las Partes, especialmente a los países con bajos ingresos, para llevar acabo evaluaciones de necesidades, "para asesorarlos en mecanismos existentes de financiamiento y asistencia técnica y proveer información a los entidades que apoyan el desarrollo sobre las necesidades identificadas".[4] Las evaluaciones de necesidades fueron vistas como requisito indispensable para obtener la asistencia financiera para la aplicación.

La *Base de Datos de Recursos para la Asistencia* representa otro componente importante del marco de apoyo para la aplicación. Lo que se busca es proveer una herramienta para conectar a los

[2] FCTC/LA LA COP1(13) Preámbulo.
[3] FCTC/LA LA COP1(13) Preámbulo.
[4] FCTC/LA LA COP1(13) (7)

donantes potenciales con los receptores potenciales. Las Partes con necesidades identificadas son receptores potenciales de las fuentes identificadas para la asistencia incluidas en la base de datos.

Es así como las Partes de los países desarrollados y varias organizaciones internacionales para el desarrollo, forman parte importante del marco para la aplicación. La Secretaría ha dictado que "deben recibir propuestas de proyectos de las Partes de países en vías de desarrollo y las Partes con economías en transición, relacionadas con la aplicación del Convenio" y dirigir estas propuestas hacia las fuentes potenciales de financiamiento.[5]

Como tal, el marco para ayuda de la aplicación establecida por la decisión CMCT/COP1(13) depende no solamente del trabajo de la Secretaría con Partes individuales de bajos ingresos, sino en el compromiso y acercamiento colaborativo de todas las Partes que conlleven al éxito de la CMCT. La naturaleza colaborativa de los procesos de asistencia a la aplicación proviene de las obligaciones generales de las partes, bajo el Artículo 5.6 del Convenio, el cual estipula que "Las Partes… cooperarán a fin de obtener recursos financieros para aplicar efectivamente el Convenio mediante mecanismos de financiamiento bilaterales y multilaterales".

La COP-1 decidió no establecer un fondo separado o un arreglo financiero especial para financiar las actividades de control del tabaco. El punto de vista prevaleciente en el 2006 fue expresado por la Comisión Europa, el cual estipula que "los recursos requeridos para proveer iniciativas destinadas al control del tabaco a nivel de país deben ser 'modestos' y deben por lo tanto, ser tratados a través de los instrumentos existentes".[6]

Este marco de asistencia a la aplicación fue reafirmado por la segunda sesión de la Conferencia de Partes (COP-2) (decisión CMCT/COP2(10)), la cual llama a las Partes a hacer aportaciones extra-presupuestarias voluntarias para permitir que la Secretaría ayude a las Partes que lo necesiten para llevar a cabo las evaluaciones de necesidades y desarrollar las propuestas de proyectos y programas. La COP-2 también pidió a la Secretaría del Convenio "que prepare y presente, en cada reunión de la Conferencia de las Partes, un informe sobre la ejecución de las actividades emprendidas… incluida una actualización de los mecanismos financieros para prestar asistencia a las Partes necesitadas".[7]

Las actividades que se incluyen en el plan de trabajo y el presupuesto para el bienio 2010-2011 adoptadas por la Conferencia de Partes en su tercera sesión (decisión CMCT/COP3(19)) enfatizaron aún más la importancia de la ayuda a la aplicación

Progreso y desafíos

De acuerdo con la decisión de la COP-2, la Secretaría ha presentado a la cuarta sesión de la Conferencia de Partes (COP-4) un avance del informe sobre "Recursos financieros y mecanismos de asistencia", [8] el cual subraya tanto los logros como los desafíos restantes en esta área.

La FCA agradece el informe de la Secretaría, el cual provee de una buena perspectiva de todos los mecanismos existentes para la asistencia y urge a las Partes a tomar nota del informe.

La FCA aplaude el progreso alcanzado en algunas áreas después de la COP-3, tal como compartir experiencia en el delineado de la legislación[9] y el establecimiento de una base de datos con advertencias sanitarias, con pictogramas e imágenes. La FCA también agradece que se haya completado la base de datos con recursos para la ayuda a la aplicación del Convenio,[10] un importante componente del marco para la ayuda a la aplicación y exhorta a las Partes a usarla y proporcionar retroalimentación sobre su eficiencia.

La FCA agradece las misiones de evaluación de necesidades que se han concluido hasta ahora, y reconoce a la Secretaría del Convenio y a todas las partes que han contribuido a su conclusión. Como subraya el informe de la Secretaría, uno de los resultados de las misiones es que "han dado a

[5] FCTC/COP1(13) (11)
[6] Documento A/FCTC/COP/1/4, p.15
[7] Decision FCTC/COP2(10)
[8] Documento FCTC/COP/4/16
[9] FCTC/COP/4/16, para 31, 42
[10] FCTC/COP/4/16 para 41

los distintos sectores de la Administración Pública la oportunidad de mejorar su conocimiento del CMCT de la OMS".[11] La FCA también subraya con satisfacción la retroalimentación positiva dada por las Partes que han sido ayudadas por las misiones de evaluación de necesidades hasta ahora[12]. La iniciativa de la Secretaría de incluir a las Partes en vías de desarrollo interesadas y a los Representantes de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidos en las misiones conjuntas de evaluación de necesidades debe ser elogiada y debe continuarse.

La FCA también agradece la inclusión de los representantes de la Iniciativa Liberarse del Tabaco de OMS en las misiones de evaluación de necesidades, de acuerdo con la petición de la COP-3 de una coordinación más eficaz para evitar la duplicación de esfuerzos y para maximizar el uso de los recursos disponibles. La FCA alienta más coordinación con la TFI de la OMS, así como con otras oficinas y programas competentes.

Como ha notado la COP en el pasado, las misiones de evaluación de necesidades también son importantes en mejorar capacitación y "son esenciales para generar más un interés más amplio en la Convención e impulsar los recursos (…) para ayuda a la aplicación".[13]Las evaluaciones de necesidades son una oportunidad excelente para establecer un marco colaborativo más amplio entre todos los participantes interesados en las iniciativas de control del tabaco en cada país. Congregará a todos los participantes (gobierno, sociedad civil, donantes y organizaciones internacionales) en las primeras etapas del proceso llevará al establecimiento de importantes sociedades y canales de comunicación. Tales sociedades pueden jugar un papel muy importante en conectar las necesidades identificadas con los recursos disponibles y mejorar el proceso en su totalidad.

Es imperativo que las Partes, las agencias internacionales de desarrollo y las organizaciones de donantes sigan con los procesos de asistencia a la aplicación, concebidos en el marco de la CMCT/COP1(13). Las evaluaciones de necesidades, si se acompañan por una responsabilidad política hacia una exitosa aplicación de la CMCT por parte tanto de los donantes como de los receptores potenciales, deberá resultar en mayores fondos para el control del tabaco y por ello, acelerar significativamente la aplicación del Convenio. Según se van identificando y priorizando las necesidades para la Aplicación del CMCT por el proceso de evaluación de necesidades, los fondos deberán estar disponibles para las actividades identificadas para el control del tabaco en países específicos. La urgente necesidad de apoyo técnico y financiero ha sido resaltada por las Partes quienes de esta forma han recibido asistencia para llevar a cabo las evaluaciones de necesidades.[14]

Los planes de trabajo adoptados por la COP-2 y la COP-3 incluyen apoyo para las Partes para llevar a cabo evaluaciones de necesidades. El plan de trabajo 2008-2009 incluyó apoyo para 18 Partes en lo que se refiere a fuentes para el financiamiento para apoyar la aplicación, de tal forma que se pudieran llevar a cabo evaluaciones de necesidades y desarrollar y presentar propuestas de financiamiento, mientras que el plan de trabajo para el bienio 2010 – 2011 hace un llamado a que por lo menos 25 Partes sean apoyadas en esta instancia. Sin embargo, hasta ahora, solo se han completado ocho misiones para evaluación de necesidades.[15] (CMCTCOP/4/16 para 13).

Las partes también fueron animadas a llevar a cabo evaluaciones de necesidades sin ayuda externa, en donde fuera posible. El reporte de la Secretaría (documento CMCTL/COP/4/16) apunta a "un relativamente bajo nivel de identificación de necesidades y las brechas entre los recursos disponibles y las necesidades evaluadas". De acuerdo con el estudio, 42% de las Partes han reportado que todavía no han llevado a cabo un evaluación de sus necesidades (documento CMCT/COP/4/16).

Aunque ha habido logros importantes desde la COP-3, a FCA le preocupa que el progreso en el avance de mecanismos clave de asistencia, se han visto obstaculizado por la falta crónica de financiamiento. El informe interino de desempeño para el plan de trabajo y presupuesto 2010-2011 (documento CMCT/COP/4/20) indica que las futuras evaluaciones de necesidades se llevarán a cabo solamente cuando (y si es que) los fondos extra-presupuestarios para este trabajo están disponibles (para 21). Aún más, en el plan trabajo y presupuesto propuestos para el periodo financiero 2012-

[11] FCTC/COP/4/16 párrafo 16
[12] FCTC/COP/4/16 párrafo 19
[13] FCTC/COP/4/16 párrafo 19
[14] FCTC/COP/4/16 párrafo 19
[15] Aparte de las evaluaciones de necesidades, la Secretaría no ha informado sobre ninguna otra actividad prevista en los planes de trabajo, como apoyar la preparación y presentación de propuestas de financiamiento.

2013 (documento CMCT/COP/4/21) las actividades de asistencia para la aplicación[16] están supeditadas a la disponibilidad de los fondos extra-presupuestarios.

La FCA exhorta a las Partes a proveer los fondos necesarios para la terminación de las evaluaciones de necesidades planeadas para el bienio actual, así como para las actividades de asistencia a la aplicación propuestas en el plan de trabajo 2012-2013. La FCA exhorta fuertemente a todas las Partes, tanto a las de alto como a las de bajo ingreso, a consolidar sus esfuerzos y trabajar en cooperación directa para identificar los recursos necesarios para la aplicación del CMCT y, lo más importante, para asegurar que esas necesidades sean satisfechas con la ayuda de los donantes. En este respecto, la FCA exhorta a las Partes donantes y a las organizaciones internacionales de desarrollo a responder prontamente a los requerimientos de ayuda en la aplicación del CMCT en las Partes en vías de desarrollo y en las Partes con economías en transición.

Un Grupo de Trabajo para mejorar la asistencia a la aplicación

Han pasado más de cuatro años desde que las Partes acordaron poner en práctica el marco de ayuda a la aplicación del CMCT/COP1 (13).Desde el punto de vista de la FCA, ahora es cuando se debe establecer un grupo de trabajo que revise la experiencia y los resultados obtenidos hasta la fecha e identificar cualquier mejora necesaria al marco de trabajo actual.

El grupo de trabajo deberá revisar todos los componentes del marco de trabajo[17] y el progreso en la movilización de recursos para la aplicación del Convenio. De manera adicional, el grupo de trabajo deberá enfocarse en las tendencias emergentes en el campo del desarrollo internacional y de qué manera estas tendencias pudieran afectar los recursos disponibles para la aplicación del CMCT.

El mandato del grupo de trabajo deberá incluir:

a) La evaluación del desempeño del marco de trabajo existente para ayuda en la aplicación;

b) Identificación de los medios para movilizar las fuentes de financiamiento existentes y potenciales para la aplicación del Convenio, especialmente a la luz de las tendencias emergentes en el campo del desarrollo internacional.
c) Propuestas de mejoras al marco de trabajo existente para la ayuda a la aplicación, con la meta de identificar fuentes sustentables para el financiamiento de la aplicación total del CMCT.
d) Revisar los mecanismos financieros para las estrategias de financiamiento de control de enfermedades, para los cuales el uso del tabaco es un factor de riesgo significativo y examinar el potencial de financiamiento para la aplicación del CMCT a partir de dichos recursos.

La COP debe pedir a la Secretaría del Convenio que trabaje en colaboración con la Iniciativa Liberarse del Tabaco de OMS e invitar a los departamentos y oficinas competentes de OMS a participar en el grupo de trabajo y compartir su experiencia. Además de esto, la Secretaría debe invitar a las organizaciones internacionales y no gubernamentales competentes, incluyendo en especial, a las organizaciones con capacidad de contribuir financiera, técnica y con otros recursos para la aplicación del Convenio, para participar activamente en la labor del grupo de trabajo.

La FCA exhorta a las Partes a apoyar el establecimiento de tal grupo de trabajo y participar en su trabajo, para así avanzar hacia su objetivo común de proteger a las generaciones presentes y futuras de las consecuencias devastadoras del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco.

[16] En el presupuesto propuesto para el periodo 2012-2013, US$ 1,980,000 están planeados para la evaluación de necesidades (área de trabajo 4.2). Sin embargo, el monto total propuesto será cubierto por aportaciones extra presupuestarias (FCTC/COP/4/21 Anexo 1)

[17] Incluyendo evaluaciones de necesidades, mecanismos de asistencia, cooperación Sur-Sur, cooperación con organizaciones internacionales, etcétera. También véase el documento informativo de la FCA sobre cooperación internacional en: http://www.fctc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=450:cop-4-policy-briefing-international-cooperation-and-opportunities-for-the-fctc&catid=222:meeting-resources&Itemid=230