



Sexta reunión de la Conferencia de las Partes al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, 13-18 de octubre de 2014, Moscú

Documento de política de la FCA
Presentación y examen de informes

Principales recomendaciones

- Para fortalecer la aplicación del Convenio, la CO6 debería establecer,, y financiar, un comité para examinar los informes .
- La COP6 también debería adoptar un mandato claro para el comité y principios rectores.
- Para finalizar los términos de referencia del comité, la COP debería considerar y adoptar métodos específicos de trabajo para el comité.
- Entre sus tareas iniciales, el comité para examen de los informes podría probar varios métodos de trabajo o revisar las disposiciones para presentar informes del CMCT.

Un vistazo a los informes de la aplicación del CMCT

Una de las obligaciones de las Partes por virtud del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) es presentar informes periódicos de la aplicación del Convenio.¹ El principal propósito de las disposiciones para presentar informes es recabar información necesaria que permita a la COP supervisar la aplicación del Convenio.

En los últimos años se ha hecho un buen avance para que el instrumento para presentar informes esté línea con las directrices del Convenio, unificando el ciclo de presentación de las Partes y mejorando significativamente la base de datos de presentación de informes en línea. No obstante, y desafortunadamente, su potencial sigue subutilizado.

Cada dos años, las Partes recaban y recopilan una gran cantidad de datos referentes a sus políticas para el control del tabaco y del consumo de tabaco, para posteriormente presentarlos a la Secretaría del Convenio. A la fecha, el instrumento para presentar informes está compuesto por un cuestionario que las Partes tienen responder, con más de 350 preguntas y un módulo opcional incluso más extenso. Siendo que las Partes invierten tiempo considerable y esfuerzo para recabar los datos, no reciben ninguna observación con respecto al progreso de su aplicación o cumplimiento del Convenio.² Los datos no son evaluados en ninguna forma, por ejemplo, para identificar áreas donde las Partes podrían requerir instrumentos adicionales o asistencia focalizada. La información se utiliza únicamente para elaborar un informe del progreso a escala mundial.

¹ Artículo 21 del CMCT.

² Como se señala en el párrafo 11 del informe FCTC/COP/6/17, sólo se hacen observaciones a las Partes cuando falta cierta información o necesitan aclararla.

En la sexta reunión de la Conferencia de las Partes (COP6), es momento de establecer un comité para el examen de los informes de las Partes y evaluarlos de forma sistemática, con el objetivo de facilitar y acelerar la aplicación del CMCT.

Experiencia de otros instrumentos internacionales

Para que se haga un mejor uso de los informes del progreso realizado, muchos tratados en medio ambiente y derechos humanos han establecido mecanismos, procedimientos y comités para facilitar el examen de los informes individuales de las Partes. El objetivo de dicho examen es tener una mejor comprensión de las dificultades para la aplicación y proporcionar orientación específica sobre cómo mejorar/acelerar la aplicación del tratado. La experiencia de otros instrumentos internacionales en estas áreas está bien documentada y ha probado ser especialmente valiosa en el caso de los tratados para medio ambiente.³ Durante la quinta reunión se presentó ante la COP una panorámica de estas experiencias.⁴ La FCA también ha elaborado materiales en esta área.⁵

Los mecanismos específicos para examinar la aplicación varían de un tratado a otro, sin embargo, sus principales parámetros son similares. El trabajo lo guían sus órganos de gobierno, como la COP, y tienen reuniones en periodo de entre reuniones. Quedaron establecidos varios años después que entraran en vigor los tratados y su operación la supervisa un comité con representación geográfica.

Mecanismo para el examen de los informes de aplicación del CMCT

Al considerar los ejemplos de otros instrumentos internacionales es importante reconocer que el CMCT de la OMS es el único tratado internacional sobre salud pública y, como tal, debería crear un instrumento propio para examinar la aplicación del Convenio.

La FCA recomienda que la COP establezca un “mecanismo para el examen de la aplicación” más que un “mecanismo que facilite el examen de los informes de las Partes”. El propósito del mecanismo —un comité— debería ser fomentar la aplicación y no simplemente revisar los informes de las Partes.

Para establecer un comité para el examen de la aplicación, que sea eficaz, la COP debería considerar cuidadosamente en mandato y los principios rectores para el trabajo que desarrollará el comité. El informe FCTC/COP/6/17 proporciona buenas bases para esta discusión. La COP6 debería considerar adoptar un mandato en cinco rubros para el comité como sigue (cuatro de ellos aparecen en el párrafo 20 del informe FCTC/COP/6/17; la propuesta que hace la FCA está en *itálicas*):

- Examinar los informes sobre la aplicación presentados por las Partes, a partir de una examen técnico inicial que efectuaría la Secretaría del Convenio.
- Informar a las Partes de cualquier problema que se haya detectado con relación en la aplicación insuficiente o al incumplimiento del Convenio, y fomentar la utilización de los recursos y mecanismos de asistencia pertinentes disponibles a nivel internacional.
- *Facilitar el intercambio de información, asistencia y aprendizaje de formas efectivas para aplicar las disposiciones del Convenio.*
- Contribuir a la elaboración del informe sobre los progresos realizados a escala mundial en la aplicación del Convenio, preparado por la Secretaría del Convenio para su presentación a la Conferencia de las Partes.
- Informar a la COP sobre su labor, incluidos los problemas hallados y las recomendaciones, según proceda, con respecto a la aplicación del Convenio.

³ Goeteyn, N. y F. Maes. 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?, *Chinese Journal of International Law*, pp. 791-826.

⁴ COP5, informe FCTC/COP/5/14.

⁵ Para mayor información, véase el documento de política de la FCA para la COP2, en: <http://www.fctc.org/images/stories/2007/fca-2007-cop-sir-cop2-briefing-en.pdf> (sólo en inglés).

El informe también recomienda que un comité intergubernamental de expertos pudiera ser un órgano apropiado para llevar adelante este trabajo, con el apoyo de la Secretaría del Convenio y asesoramiento de la COP (párrafo 16). La FCA respalda esta recomendación. Asimismo, sugerimos que la COP6 acuerde los principios rectores para el trabajo del Comité. Desde el punto de vista de la FCA, un mecanismo para el examen de la aplicación del CMCT debería operar en el marco de los principios de transparencia, inclusión, expedición, costo-eficacia, colaboración y diálogo constructivo.

Método de trabajo del mecanismo para el examen de la aplicación del CMCT

Una vez que la COP haya acordado principios rectores y el mandato del comité para el examen de la aplicación, también debería discutir su método de trabajo. En particular, la COP6 debería dar asesoría con respecto a cuándo y cómo se deberían examinar los informes de las Partes, qué tipo de recomendaciones debería hacer el comité y si dichas recomendaciones las enviaría a cada una de las Partes o a la COP.

Examen de los informes de las Partes

Hay varias formas en las cuales el comité podría revisar los informes de las Partes:

- El comité podría examinar los informes únicamente de aquellas Partes que soliciten dicho examen.
- El comité podría examinar el informe de las Partes únicamente cuando surjan problemas de incumplimiento con la Secretaría.
- En cada reunión de la COP se podría instruir al comité que examine la aplicación de un número limitado de artículos del CMCT en todas las Partes.

Otros instrumentos internacionales han adoptado términos de referencia que detallan el método de trabajo de sus mecanismos para el examen de su aplicación. En el caso de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el Comité que administra el mecanismo que promueve la aplicación y cumplimiento puede recibir observaciones de:

- a) Una Parte que concluye que, no obstante todos sus esfuerzos, no le es posible o no le será posible cumplir plenamente o por completo con sus obligaciones adquiridas por virtud del Convenio.
- b) Una Parte que tiene preocupación o se ve afectada por el incumplimiento y/o no aplicación de las obligaciones adquiridas por virtud del Convenio de otra de las Partes, con la cual tiene relación directa en el marco del Convenio.
- c) La Secretaría... si se percata de posibles dificultades que enfrenta cualquiera de las Partes para cumplir con sus obligaciones de presentación de informes, y después que la situación no se ha resuelto después de tres meses de haber consultado con la Parte en cuestión.

El Comité, con asesoría de la COP, también puede examinar problemas generales de cumplimiento y aplicación de disposiciones específicas en el marco del Convenio de Basilea.⁶

El Comité que supervisa procedimientos y mecanismo de cumplimiento en el marco del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología puede recibir observaciones relativas a la aplicación y cumplimiento de parte de:

⁶ Términos de referencia completos del mecanismo para promover la aplicación y cumplir con el Convenio de Basilea están disponibles en:

<http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>

- a) Cualquiera de las Partes con respecto de sí misma.
- b) Cualquier Parte que se vea afectada o podría verse afectada en relación con otra de las Partes.⁷

De acuerdo con el mandato propuesto, el comité del CMCT debería “examinar los informes sobre la aplicación presentados por las Partes, a partir de un examen técnico inicial que efectuaría la Secretaría del Convenio” (párrafo 20). No queda claro si el comité examinaría o no informes enteros de todas las Partes, secciones de los informes o sólo informes de Partes seleccionadas. Tampoco queda claro si la naturaleza y alcance del examen técnico significa que tendría que finalizarlo la Secretaría del Convenio. Desde el punto de vista de la FCA, podrían considerarse por lo menos dos enfoques complementarios al examen de los informes de las Partes: se los podría examinar artículo por artículo, iniciando con aquellos que tienen definida una fecha límite para su aplicación (Artículos 8 y 11) o para los cuales se han formulado directrices. Otro enfoque sería examinar los informes de aplicación de una muestra representativa de Partes, asegurando que haya representatividad geográfica, diferentes niveles socioeconómicos y diferencias en tendencias de prevalencia de tabaquismo (sobre reducción/crecimiento/estabilización). Diferentes métodos de trabajo podrían proporcionar distintas imágenes y oportunidades para formular recomendaciones apropiadas para hacer mejoras.

Formulación de recomendaciones

Los términos de referencia para los mecanismos de examen de la aplicación de otros instrumentos internacionales también especifican qué tipo de apoyo y recomendaciones se dará a las Partes una vez finalizado el examen. Estos incluyen, por ejemplo:

- a) Proporcionar asesoría, recomendaciones no vinculantes e información para establecer y/o fortalecer su legislación nacional.
- b) Facilitar asistencia, incluyendo cómo acceder a soporte financiero y técnico, así como a transferencia de tecnología o desarrollo de capacidades.
- c) Planes de acción para cumplimiento voluntario, incluyendo metas, objetivos e indicadores del plan, así como calendarización de su aplicación.

La propuesta de mandato para el mecanismo del CMCT establece que el comité “informa a las Partes de cualquier problema que se haya detectado con relación en la aplicación insuficiente o al incumplimiento del Convenio, y fomentar la utilización de los recursos y mecanismos de asistencia pertinentes disponibles a nivel internacional” (párrafo 20). Debería aclararse si las Partes también recibirían asesoría específica con respecto a qué medidas tomar para cumplir con los requisitos del Convenio. En la COP deberían discutirse otras opciones para las observaciones que el comité pudiera entregar a las Partes, y que podrían ser de particular utilidad.

Posibles tareas iniciales del comité para el examen del cumplimiento del CMCT

El objetivo general del comité debería ser fomentar la aplicación del Convenio. Por lo mismo, su tarea inicial podría ser evaluar la pertinencia de distintos métodos de trabajo y probarlos. O bien, otra tarea inicial podría ser examinar las disposiciones para presentar informes de la aplicación del CMCT y proponer mejoras. Por ejemplo, podría sugerir cómo simplificar y aclarar algunas de las preguntas del cuestionario para presentar informes y cómo normalizar metodología que permita hacer seguimiento de la aplicación del CMCT a lo largo del tiempo, entre países y entre disposiciones. Asimismo, el comité podría considerar mejoras específicas al apoyo disponible para las Partes, al momento de responder el cuestionario.

⁷ Para métodos de trabajo del Comité de Cumplimiento véase: http://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_cc.shtml.

Conclusiones

Los informes de aplicación que presentan las Partes contienen valiosa información con respecto a los avances en el control del tabaco en los últimos años. A la fecha sólo se utiliza una fracción de esa información para aportar insumos a las discusiones de la COP. Es momento de establecer un mecanismo para examinar la aplicación del CMCT, que mejore el uso de los informes de aplicación que presentan las Partes al CMCT, y con ello facilitar y acelerar la aplicación del CMCT.

En la COP6 las Partes deberían llegar a un acuerdo con respecto a un claro mandato sobre el comité para el examen de la aplicación, lo mismo que sobre principios rectores para su trabajo. Para finalizar los términos de referencia para el comité, la COP debería considerar y adoptar métodos específicos de trabajo. Luego, una vez establecido el comité debería asegurarse su financiamiento para que lleve a cabo su trabajo. Una primera tarea del comité para el examen de la aplicación sería sugerir mejoras que simplifiquen y modernicen las disposiciones para presentar informes o evaluar métodos apropiados para su trabajo.