



Documento relacionado con el punto 7.1 del orden del día provisional.

Quinta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, 12-17 de noviembre de 2012, Seúl, República de Corea

Documento de política FCA

Disposiciones del CMCT para la presentación de informes

Recomendaciones clave:

- El instrumento del CMCT para presentación de informes debe seguir incluyendo cuestiones específicas a cada una de las directrices del CMCT y brindar a las Partes la oportunidad de intercambiar información adicional.
- Las Partes deben acordar establecer un mecanismo para revisar la aplicación del CMCT y acordar sus principios básicos.
- La COP5 debe establecer un Grupo de Expertos para el período de entre reuniones con el fin de preparar un informe para la COP6, describiendo posibles sistemas para revisar la aplicación del CMCT y hacer recomendaciones sobre el formato más apropiado.
- La COP5 debe dar prioridad a las actividades de la Secretaría del Convenio para apoyar que las Partes cumplan con sus obligaciones de presentación de informes y asignen recursos suficientes y previsibles para estas actividades.

Introducción

El instrumento para presentar informes en el contexto del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS es una herramienta fundamental que ayuda a que la Conferencia de las Partes (COP) supervise la aplicación del Convenio. La información que a la fecha se ha presentado en los informes permite que las Partes intercambien experiencias y, al mismo tiempo, deja ver el avance logrado en el control del tabaco en cada uno de los países y en el mundo.

La importancia de la presentación de informes quedó de manifiesto en el texto de la Convención,¹ y durante la primera reunión de la Conferencia de las Partes (COP1) en 2006 quedaron establecidos los parámetros esenciales del instrumento del CMCT para presentar informes.² En años pasados se ha ido actualizando el instrumento para la presentación de informes, por lo que se han establecido nuevos elementos y a la fecha está compuesto por:

- El *questionario oficial* que tienen que responder las Partes, que incluye preguntas sobre disposiciones específicas del Convenio, e
- *Instrucciones paso a paso* que facilitan a las Partes el llenado del cuestionario.

¹ Artículo 21 del CMCT.

² COP1 decisión FCTC/COP1 (14).

En la COP4, las Partes acordaron presentar periódicamente las respuestas dadas a los cuestionarios oficiales cada dos años.³ En 2012 se pidió a las Partes que presentaran sus respuestas entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2012. Para el 8 de junio de 2012, 97 Partes habían presentado sus informes⁴ y las respuestas que dieron a los cuestionarios pueden verse en la página electrónica del CMCT.⁵ Además, los datos proporcionados por las Partes también fueron cargados en la base de datos de aplicación del CMCT de la OMS, que es una herramienta que permite buscar información en línea referente a las Partes, los artículos del Convenio o medidas destinadas al control del tabaco.⁶

Finalmente, los informes que presentan las Partes constituyen un insumo esencial para presentar una visión general de la aplicación mundial del CMCT, que prepara periódicamente la Secretaría del Convenio. Desde 2006 a la fecha se han publicado cinco informes sobre Progresos realizados a escala mundial en la aplicación del CMCT de la OMC. El último informe va a ser presentado en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (COP5).⁷

En la COP5, las Partes no sólo tienen que revisar el informe sobre progresos realizados (FCTC/COP/5/5), sino que deben discutir posibles actualizaciones y mejorar los acuerdos para presentar informes, incluyendo el instrumento del CMCT para presentar informes. La FCA considera que una evaluación más integral de los informes de las Partes ayudará a identificar las mejores prácticas y ,además, los obstáculos para aplicar las disposiciones del Convenio. Un análisis como ese, generalmente hecho mediante mecanismos de revisión de la aplicación, permitirá más respuestas , y mejor dirigidas, a los desafíos que enfrentan las Partes. La FCA exhorta a las Partes a que establezcan un Grupo de Trabajo en la COP5 que trabaje en el periodo de entre reuniones y desarrolle opciones para la aplicación del CMCT.

Temas que tendrá que revisar la COP5

El informe que presenta la Secretaría del Convenio (FCTC/COP/5/14) propone varias opciones para mejorar los acuerdos para la presentación de informes del CMCT, como:

- Actualizar el instrumento oficial para presentar informes (cuestionario).
- Mejorar la estandarización de indicadores y definiciones.
- Introducir mecanismos adicionales para revisar la aplicación de la Convención.

Las sugerencias hechas con respecto al cuestionario oficial y la estandarización de las definiciones son de naturaleza técnica, por lo que las Partes deberán revisarlas cuidadosamente. Las propuestas para mejorar la revisión de la aplicación del Convenio introducen otras formas para analizar el avance, al traducir los compromisos adquiridos por virtud del CMCT en políticas efectivas a nivel país. Estas opciones merecen que las Partes les dediquen más tiempo. Las propuestas clave que se hacen en el informe FCTC/COP/5/14, al igual que las recomendaciones que realiza son objeto de la siguiente sección.

Instrumento oficial para presentar informes – actualizaciones necesarias

El contenido oficial del cuestionario que tienen que responder las Partes ha cambiado en varias ocasiones y es posible que se requiera de nuevas actualizaciones en la COP5. La versión más reciente

³ COP4 decisión FCTC/COP4 (16).

⁴ Información sobre el estatus de los informes se encuentra disponible en la página electrónica del CMT: http://www.who.int/fctc/Reporting_Status_Alpha_order_June2012.pdf.

⁵ Página electrónica del CMCT: <http://www.who.int/fctc/reporting/es/index.html>.

⁶ Página electrónica del CMCT: http://www.who.int/fctc/reporting/implementation_database/es/index.html.

⁷ Informe FCTC/COP/5/5.

del cuestionario refleja el texto del Convenio así como la directrices que ya han sido adoptadas. Cuando fueron adoptadas las directrices para los artículos 5.3, 8, 11, 12, 13 y 14 en la última reunión ordinaria de la COP, se tomó la decisión de que su contenido se viera reflejado en el cuestionario.^{8,9} De acuerdo con el informe sobre disposiciones del CMCT para presentación de informes, esta práctica tiene que cambiar.¹⁰

El informe sugiere un enfoque alternativo para incorporar el contenido de las directrices en el instrumento del CMCT para presentar informes. Propone agregar una sola pregunta abierta, más que desarrollar preguntas específicas para cada una de las nuevas directrices adoptadas. La formulación de una pregunta abierta sería como lo siguiente: *Por favor señale las disposiciones específicas de las directrices para la aplicación del [Artículo X] del Convenio que tomó en cuenta al aplicar el [Artículo X].*"

La FCA considera que un cambio como éste podría debilitar el instrumento para la presentación de informes. En particular, el formato del cuestionario debe permitir hacer comparaciones entre la información que proporcionen las Partes a lo largo del tiempo. Una sola pregunta abierta rendiría respuestas de distinta naturaleza con múltiples niveles de detalle entre las Partes. Una comparación de dichas respuestas —entre países y a lo largo del tiempo— podría llegar a hacerse muy problemática. En lugar de ello, la FCA sugiere que se mantenga la práctica actual de incluir preguntas específicas sobre las directrices en el cuestionario para presentar informes, ya que ello asegura consistencia al recolectar información y tener datos comparables .

Por ejemplo, durante la COP5 las Partes considerarán la adopción de las directrices para el Artículo 6 (medidas relacionadas con precios e impuestos). Para supervisar la aplicación de las medidas relativas a precios e impuestos sobre los productos de tabaco, la FCA recomienda alinear el instrumento para presentación de informes con el texto y recomendaciones de las directrices. Es posible que se tengan que introducir preguntas adicionales como las relativas a la asequibilidad de productos de tabaco o sobre las políticas de largo plazo que las Partes adoptarán para aplicar impuestos al tabaco.

Además, se armonizó el ciclo para la presentación de informes, con el ciclo bianual de las reuniones periódicas de la COP en 2010.¹¹ Como resultado, se pide a todas las Partes que entreguen sus informes al mismo tiempo,¹² lo cual permite que la COP tome decisiones como la relativa a la adopción de directrices, lo cual se verá reflejado en el instrumento para presentar informes que se utilice en el siguiente ciclo de informes.

Estandarización de indicadores y definiciones – una nueva herramienta para apoyar el proceso

Recabar información sobre el uso de productos de tabaco y medidas de control del tabaco que sea comparable es crucial evaluar con confiabilidad la magnitud de la epidemia de tabaquismo, para evaluar la efectividad de las políticas para el control del tabaco y abordar las recientes tendencias, así como entender las dificultades comunes para la aplicación del Convenio. Sería altamente deseable contar con una mayor estandarización de los indicadores y definiciones en el instrumento del CMCT para presentar informes.

⁸ Informe FCTC/COP/5/14, párrafo 3.

⁹ Decisiones FCTC/COP3 (10); FCTC/COP3(17) y FCTC/COP4(16).

¹⁰ Informe FCTC/COP/5/14, párrafo 4.

¹¹ COP4 decisión FCTC/COP4(16).

¹² Para el informe 2012 de los Progresos realizados a escala mundial, la fecha límite de entrega fue el 30 de abril, 2012.

La FCA da la bienvenida a los avances logrados en esta área en los años anteriores¹³ y exhorta a la COP5 a que acuerde elaborar un Compendio de Indicadores del CMCT, como lo propone el informe FCTC/COP/5/14. Dicho Compendio —enumeración detallada de indicadores con sus descripciones— deberá reflejar el contenido del Convenio y sus directrices. Deberá ser actualizado periódicamente en la medida que se adopten nuevos instrumentos en el Convenio.

Revisión de la aplicación del Convenio – oportunidades adicionales para abordar desafíos y mostrar mejores prácticas

Los informes que las Partes presenten en relación con la aplicación del Convenio contienen gran cantidad de información. Proporciona información periódica sobre consumo de tabaco y las medidas de control de tabaco que ha tomado cada una de las Partes. Sin embargo, sin un análisis en profundidad, la riqueza de estas actualizaciones periódicas permanecen intocadas. Desde la perspectiva de la FCA, un análisis integral de la información que periódicamente presentan las Partes proporcionará ideas generadoras clave tanto sobre las dificultades para la aplicación del CMCT como de los logros alcanzados. Un análisis como ese, generalmente hecho a través de una revisión de los mecanismos de aplicación, identificará logros en la aplicación del CMCT y aquellas áreas donde todavía no se consigue la aplicación deseada. En consecuencia, un análisis en profundidad de los informes que presentan las Partes podría contribuir a dar respuestas mejor dirigidas a las dificultades que las Partes enfrentan para aplicar las medidas del CMCT. En la COP5 las Partes deben acordar establecer un mecanismo dedicado a evaluar la información incluida en los informes que presentan las Partes, con el fin de identificar mejores prácticas y responder a las restantes insuficiencias en la aplicación del Convenio.

Muchos acuerdos ambientales y sobre derechos humanos han establecido mecanismos y procedimientos que facilitan la revisión de los informes de las Partes, y así tener una mejor comprensión de las dificultades que implica la aplicación de las medidas. Ello también permite ofrecer asistencia específica a las necesidades.¹⁴ Estos mecanismos están bien documentados y han probado ser especialmente valiosos en el caso de tratados medioambientales.¹⁵

Si bien los mecanismos de aplicación varían entre tratados, sus parámetros clave son similares. Su trabajo lo guían los órganos de gobierno, como la COP, y se lleva a cabo en el período entre reuniones. Además, hay evidencia que muestra que estos mecanismos quedaron establecidos después de varios años de que el tratado en cuestión entrara en vigor, y su operación la supervisa un foro representativo geográficamente. El anexo 3 del informe FCTC/COP/5/14 proporciona una visión detallada de los mecanismos de revisión de aplicación que operan en 10 tratados sobre derechos humanos, 7 tratados medioambientales y 2 normas laborales internacionales.

Siguiendo el ejemplo de otros tratados, la COP5 debe acordar establecer un mecanismo de revisión de la aplicación y también acordar los principios clave que guiarán su trabajo. Al mismo tiempo, la COP5 debería establecer un Grupo de Expertos que trabaje en el período entre reuniones y prepare un informe que se someta ante la COP6, definiendo opciones apropiadas y factibles de Términos de Referencia para el funcionamiento de un mecanismo de revisión de la aplicación del CMCT.

Al considerar los ejemplos que citamos previamente, es importante reconocer que el CMCT de la OMS es el único acuerdo internacional sobre salud pública y, por ello, debe desarrollar su propio

¹³ Informe FCTC/COP/5/14, párrafos 7-12.

¹⁴ Informe FCTC/COP/5/14, párrafos 26-32.

¹⁵ 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.

instrumento de revisión de la aplicación, que ayudará a que las Partes identifiquen los desafíos que enfrentan y proporcionarles suficiente asistencia para que superen dichos desafíos.

La COP5 debe acordar principios clave de un mecanismo de revisión de la aplicación del CMCT

Si bien se requiere de un mayor trabajo para determinar el formato más apropiado para un mecanismo de revisión de la aplicación del CMCT, la COP5 debe acordar las características y principios básicos con los cuales operaría ese mecanismo. Dichos principios deberán guiar el trabajo del Grupo de Expertos.

Desde la perspectiva de la FCA, el mecanismo de revisión de la aplicación debe operar en el marco de los principios de inclusión, colaboración y diálogo constructivo. Sus responsabilidades clave deben incluir:

- Analizar los informes de las Partes y promover mayor discusión con ellas en relación con desafíos específicos que experimentan al formular e introducir medidas del CMCT, y al hacerlas cumplir.
- Revisar todos los obstáculos identificados en la aplicación, incluyendo aquellos que sean reconocidos como barreras para asegurar recursos necesarios y conocimiento técnico.
- Formular recomendaciones específicas a cada una de las Partes, pero que también resulten útiles para aquellas que están experimentando dificultades similares para la aplicación.
- Sugerir dónde obtener conocimiento técnico o jurídico y acceso a recursos necesarios.
- Monitorear y evaluar el apoyo proporcionado.
- Promover el intercambio de conocimientos y cooperación entre las Partes.

Se requiere dar más atención a la asistencia que se proporciona a las Partes en lo que se refiere a sus obligaciones para presentar informes

Una de las obligaciones que las Partes tienen en el marco del CMCT es presentar periódicamente informes sobre la aplicación del Convenio. Aun cuando muchas de las Partes cumplen con dicha obligación, algunas lo hacen con mucho retraso. Además, todavía hay 18 Partes que nunca han presentado un informe.¹⁶ NOTA: REPUBLICA DOMINICANA IS NOT AN FCTC PARTY.

Al exhortar a que las Partes presenten sus informes de aplicación a tiempo, la FCA da la bienvenida a propuestas que faciliten la presentación oportuna de los mismos. La COP5 debe respaldar medidas como una lista que se actualice periódicamente con los informes presentados y los informes no presentados cuya fecha de vencimiento ya pasó, y que esté disponible en línea a través de la página electrónica del Convenio, o recordatorios que la Secretaría del Convenio emitiría periódicamente a las Partes.

Lo más importante, la FCA considera que proporcionar el apoyo necesario a las Partes para que cumplan con sus obligaciones de presentación de informes debe recibir suficiente atención en la COP5. El plan de trabajo 2014-2015 y las actividades presupuestadas que se proponen para la Secretaría del Convenio incluyen apoyo individual para máximo 10 Partes, en lo relativo a su obligación de presentar informes.¹⁷ Sin embargo, estas actividades se realizarán sólo si hay recursos

¹⁶ Angola, Cabo Verde, Costa de Marfil, Dominica, Guinea Ecuatorial, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Kiribati, Liberia, Nicaragua, Santa Lucía, Sierra Leona, la ex República de Yugoslavia, Turkmenistán, República Unida de Tanzania, Uzbekistán, Zambia.

¹⁷ COP5 Nota Explicativa, Proyecto de plan de trabajo y presupuesto para el ejercicio 2014–2015

extrapresupuestarios disponibles. La COP5 podría discutir las maneras más apropiadas de apoyar a las Partes para que cumplan con la presentación de sus informes y dar prioridad a dicha asistencia. Recursos suficientes y predecibles, incluyendo tiempo del personal, deben quedar disponibles para estas actividades.

Conclusiones

En años pasados se han hecho buenos avances para que haya coherencia entre las directrices del Convenio y el instrumento para presentación de informes del CMCT, unificando el ciclo de presentación de informes de todas las Partes y mejorando significativamente la base de datos en línea de informes presentados. La FCA da la bienvenida a dichos avances y considera que la COP5 debe seguir avanzando sobre la base de dichos logros.

La FCA recomienda que en relación con el cuestionario del CMCT para presentar informes, la COP5 mantenga la práctica establecida en años previos de incluir preguntas específicas para cada una de las directrices. Además la FCA recomienda que se formule un Compendio de Indicadores del CMCT, que debe promover la estandarización de definiciones e indicadores clave que forman parte del instrumento del CMCT para presentar informes.

Para fortalecer el Convenio y las capacidades de la COP de revisar la aplicación, la FCA exhorta a que la COP5 acuerde características y principios clave de un mecanismo de revisión de la aplicación. Al mismo tiempo, la COP5 debe establecer un Grupo de Expertos que opere en el periodo de inter sesiones y desarrolle el modelo más apropiado para dicho mecanismo.

Finalmente, la FCA hace un llamado a todas las Partes para que presenten a tiempo sus informes sobre aplicación. La FCA recomienda que la COP5 dé prioridad a aquellas actividades de la Secretaría del Convenio destinadas a ayudar a que las Partes cumplan con sus obligaciones para presentar informes y asignar recursos suficientes y predecibles para dichas actividades en el presupuesto 2014-2015.

(FCTC/COP/5/INF.DOC./2), punto del presupuesto 3.2.