

Es tiempo de poner nuevamente en el orden del día el tema de la revisión de la aplicación del CMCT.

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

Recomendación

Cuarta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco solicitar a la Secretaría del Convenio preparar un informe amplio sobre la posible aplicación de mecanismos de revisión y procedimientos para el Convenio, extrayendo antecedentes pertinentes en otros tratados internacionales, y presentar un informe para la consideración de la Conferencia de las Partes en su quinta reunión.

Antecedentes

Como primer tratado a ser negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud, el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT) ha sido un hito en los esfuerzos internacionales para proteger la salud pública. No obstante ello, en múltiples sentidos el CMCT ha seguido un curso singular, avanzando sobre la base de otros tratados exitosos en otras áreas; particularmente aquellos desarrollados como respuesta a los problemas ambientales.

Al igual que los tratados ambientalistas, sobre cuya base fue modelado, el CMCT reconoce que el instrumento jurídico por sí mismo es apenas el inicio de un proceso de acción conjunta para enfrentar un problema de alcance mundial. Creó una Conferencia de las Partes (COP) (Artículo 23), una Secretaría permanente (Artículo 24) y un sistema de presentación de informes periódicos (Artículo 21) para supervisar la aplicación de las diversas medidas regulatorias necesarias para combatir la epidemia mundial del tabaquismo. El mandato de la COP es que “examinará regularmente la aplicación del Convenio, [y] adoptará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz”; para lo cual, llevará a cabo actividades específicas, incluido considerar los informes que las Partes presenten sobre la aplicación del Convenio, y “establecerá los órganos subsidiarios necesarios para cumplir con el objetivo del Convenio.”

Durante sus tres primeras reuniones, el centro de atención de la COP han sido aspectos sustantivos para la aplicación del CMCT, generalmente bajo la consideración de su “Comité A”, proporcionando una guía detallada sobre diversas disposiciones del CMCT, mediante el desarrollo y adopción de directrices para la aplicación, e iniciando la elaboración de un protocolo. En la cuarta reunión de la COP (COP-4) con mucho del trabajo sustantivo realizado o ya en marcha, ha llegado el momento de atender los temas cruciales de procedimientos considerados por el “Comité B”; asegurando que el plan de trabajo de la COP reciba financiamiento apropiado, suministrando los medios de apoyo necesarios para facilitar la aplicación eficaz y cumplir oportunamente la función de “examinar regularmente” la aplicación del tratado.

La necesidad de un mecanismo para examinar la aplicación

A cinco años de la entrada en vigor del CMCT, muchas de las 171 Partes presentaron recientemente —o muy pronto lo harán— su segundo informe sobre el avance de la aplicación del Convenio. Los informes de las Partes están publicados en una base de datos ubicada en la página electrónica de la Secretaría del Convenio, donde la Secretaría hace breves consideraciones presentando un resumen anual sobre el avance mundial, sin embargo, no hay oportunidad para realizar un examen centrado en la información detallada que contiene sobre la aplicación exitosa o no del Convenio, así como las



dificultades u obstáculos con los cuales se ha topado dicha aplicación. El informe que sobre avance mundial presentó la Secretaría para la COP-4 (documento FCTC/COP/4/14) señala áreas de preocupación: si bien cierto avance es evidente, “Los niveles de aplicación siguen variando considerablemente según las medidas normativas”, algunas medidas críticas siguen siendo “subutilizadas” y muchos informes “también hacen referencia al desfase existente entre las necesidades y los recursos disponibles para atender las obligaciones dimanantes del Convenio.”

Las reuniones bianuales de la COP tienen agendas muy apretadas, lo cual dificulta dar atención detallada a los problemas que las Partes están encontrando para aplicar el Convenio. Para responder a esta situación, las COP —o Reunión de las Partes (MOP, por sus siglas en inglés) a los tratados ambientales que el sistema del CMCT tomó como modelos— han establecido órganos específicamente dedicados a la revisión de la aplicación, esto es: pequeños comités geográficamente representativos que se reúnen periódicamente para considerar las dificultades de la aplicación y los incumplimientos reportados, y apoyar a la COP para que dé una respuesta efectiva.¹ Es típico que estos órganos encargados de revisar la aplicación queden instaurados pocos años después que el tratado en cuestión entra en vigor.

Un órgano dedicado a revisar la aplicación que informe a la COP estaba considerado en la imagen que se tenía del CMCT durante las primeras reuniones para su negociación,² y está contemplado dentro de los poderes generales de la COP establecer órganos subsidiarios en el marco del Artículo 23 (los negociadores decidieron incluir este poder general, al igual que en el caso de muchos tratados internacionales, más que limitar la discrecionalidad de la COP explícitamente requerir el establecimiento de un tipo de órgano particular en un momento específico). A cinco años de su entrada en vigor, es tiempo que la COP-4 comience a considerar qué tipo de mecanismo de revisión de aplicación requiere el CMCT para maximizar su eficacia en el terreno.

La Alianza para el Convenio Marco (FCA, por sus siglas en inglés) recomienda que la COP-4 solicite la preparación de un informe amplio sobre un posible mecanismo de revisión de la aplicación y procedimientos para facilitar consideraciones informadas sobre el establecimiento de un órgano de revisión de la aplicación del CMCT durante la quinta reunión de la COP (COP-5). Será la Secretaría del Convenio la encargada de preparar el informe en consulta con otras organizaciones que cuenten con la experiencia pertinente, y debe avanzar sobre precedentes pertinentes de otros tratados internacionales, delinear y evaluar la diversidad de opciones y proporcionar recomendaciones para consideración de la COP.

¹ Estas incluyen, por ejemplo, el Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; el Comité de Aplicación de la Comisión Europea para el Convenio europeo sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; la Comisión sobre Aplicación y Cumplimiento de la Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos; el Mecanismo para promover la Aplicación y Cumplimiento de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio sobre Diversidad Biológica, y el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

² Véase Grupo de Trabajo sobre el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco: Treaties Make a Difference (punto 6 de la agenda provisional, primera reunión del Grupo de Trabajo del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco) UN Doc A/FCTC/WG1/4 (16 de agosto, 1999; Provisional texts of proposed draft elements for a WHO framework convention on tobacco control (Punto 5 de la agenda provisional, Segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco) UN Doc A/FCTC/WG2/3 (29 de febrero, 2000), 18-19; WHO framework convention on tobacco control: Report of the second meeting of the working group, 27-29 de marzo, 2000, UN Doc A/FCTC/WG2/5 (26 de abril, 2000) [73], y el Órgano de Negociación Intergubernamental para el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco: Chair's text of a framework convention on tobacco control (Segunda reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental para el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco) UN Doc A/FCTC/INB2/2 (9 de enero, 2001) 12, Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco – Co-Chairs' working paper: Inventory of textual proposals made at the second session of the Intergovernmental Negotiating Body, merged with the Chair's Text – Working Group 3 (Punto 3 de la agenda provisional, tercera reunión del Órgano de Negociación Intergubernamental para el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco) UN Doc A/FCTC/INB3/2(c) (25 de julio, 2001) 15; Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco – Co-Chairs' working papers: final revisions – Working Group 3 (Punto 4 de la agenda provisional, cuarta sesión del Órgano de Negociación Internacional para el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco) UN Doc A/FCTC/INB4/2(b) (24 de enero 2002) 6-7.