

Por qué debe eliminarse “acuerdos jurídicamente vinculantes y cuyo cumplimiento se pueda exigir”

Las discusiones en la sesión plenaria del sábado fueron testigo de acalorados debates sobre la inclusión de la frase: “acuerdos jurídicamente vinculantes y de cumplimiento obligatorio” en los artículos 6 y 9 del Protocolo. Varias delegaciones se manifestaron decididamente por que se eliminara.

La FCA apoya esta posición por varias razones:

1. Establece un precedente peligroso

La FCA ha conversado con expertos en derecho internacional y ninguno de ellos pudo encontrar un ejemplo de un tratado donde se haga referencia a acuerdos entre gobiernos y actores privados, de la manera que se hace en la propuesta de redacción de los artículos 6 y 9. Incluir la redacción como está en el Protocolo sentaría un precedente para futuros tratados, sea en salud pública o en otras áreas. Esto no debe pasar sin que se haga una revisión amplia (e independiente) de todas sus implicaciones.

Sería particularmente alarmante sentar este precedente, en el protocolo del CMCT de la OMS, al constituir una referencia para acuerdos privados entre gobiernos y la industria tabacalera.

2. Falta de transparencia

Que un acuerdo pueda ser jurídicamente vinculante y de obligado cumplimiento, no significa que el mismo —o sus componentes— estén abierto al escrutinio público. Partes del acuerdo, o elementos relacionados con él, como acuerdos paralelos, anexos y correspondencia podrían permanecer en secreto. Este es el caso de algunos acuerdos existentes.

Es común que el desarrollo de legislación nacional requiera procesos parlamentarios, legislativos y administrativos transparentes, e incluya la posibilidad de que el público haga propuestas y que haya plena disponibilidad pública de información pertinente, así como posibilidad de que el público los impugne jurídicamente, a través de tribunales independientes. El desarrollo de acuerdos privados implica un proceso totalmente distinto y puede hacerse a puertas cerradas sin que haya posibilidad de que el público haga aportes, sin que se sepa la naturaleza de los temas negociados y tampoco existe la posibilidad de impugnar los acuerdos celebrados.

De igual forma, es común que cualquier modificación de la legislación nacional se haga mediante un proceso transparente. En contraste, los acuerdos privados pueden modificarse por mutuo acuerdo entre las partes, de forma que su contenido puede variar a lo largo del tiempo mediante procesos no públicos y sin transparencia.

3. No cumple con el Artículo 5.3 del CMCT

El hecho de que un acuerdo sea jurídicamente vinculante y de cumplimiento obligatorio no significa que cumpla con el Artículo 5.3 ni con sus Directrices. Esto depende de varios factores, entre ellos: cómo es que se negocia el acuerdo; si el acuerdo (esto es, todos sus términos) está a disposición del público; si está disponible al público o no información sobre la aplicación del acuerdo, y de qué forma se resuelven las disputas que podrían surgir en el marco del acuerdo. Nuevamente, algunos de los acuerdos en cuestión no cumplen con el Artículo 5.3 ni con sus Directrices.

Encuentro de Mentes

El deseo expresado por las Parte de no derrochar recursos y dinero escasos es comprensible, y admirable, sin embargo es necesario pensar cómo hacerlo de la mejor forma.

Que la Secretaría del Convenio sirva como Secretaría de la Reunión de las Partes tiene sentido, sin embargo, la necesidad de eficiencia financiera no debe ir en detrimento de arreglos eficaces que permitan supervisar y discutir tanto el CMCT y el Protocolo. Es esencial tener una Reunión de la Partes con una buena relación costo-beneficio, pero que sea eficaz y que al mismo tiempo no socave o debilite la gobernanza de la COP.

Requerir que la Reunión de las Partes siempre se realice conjuntamente con la COP no es buena idea, particularmente en la medida que la redacción actual en idiomas distintos al inglés podría requerir que las sesiones siempre se desarrollen “simultáneamente”.

Llevar a cabo la Reunión de las Partes inmediatamente después de la COP podría ahorrar dinero, en la medida que las delegaciones pequeñas podrían asistir a ambas reuniones y ahorrar en gastos de viaje. Sin embargo, celebrar las reuniones simultáneamente corre el riesgo de socavar la eficacia tanto de la COP como de la Reunión de las Partes, en la medida que compiten por recursos. Si se busca finalizar ambas en el mismo tiempo que generalmente se asigna sólo a la reunión de la COP es muy poco probable que haya suficiente tiempo para abordar adecuadamente la aplicación tanto del CMCT como del PCI.

En el caso de otros tratados esa combinación de reuniones es muy poco común y sólo ocurre, como con el Protocolo de Kioto, cuando un protocolo agrega detalles sustantivos a una convención ya existente. Este no es el caso con el PCI que agrega compromisos adicionales complejos y detallados que exigen de las Partes conocimientos muy especializados en comparación con los exigidos por el propio CMCT.

También se requiere de flexibilidad, ya que habrá ocasiones y circunstancias donde la Reunión de las Partes y la COP tengan que sesionar totalmente por separado, y excluir esta posibilidad en el protocolo no tiene sentido.

Este problema puede y debe solucionarse antes de dar por finalizado el texto.

Financiamiento para la Reunión de las Partes – una cuestión de equidad

Un problema distinto pero igualmente serio es el financiamiento para la Reunión de las Partes. Antes que el Protocolo entre en vigor es totalmente apropiado que reciba financiamiento de la COP. Sin embargo, después de su ratificación, que la COP siga financiando al PCI sería injusto y problemático.

Existe el serio peligro de que un presupuesto conjunto resulte en insuficiencia significativa de financiamiento para la administración y aplicación del CMCT. Es muy probable que la aplicación del CMCT vaya requerir de una diversidad amplia de desarrollo de capacidades, lo que implicará la cooperación de numerosos aliados. Sin una visión general de las necesidades y el trabajo que requieren, resulta difícil evaluar sus implicaciones en términos de recursos.

También podría significar que el Protocolo se haga financieramente dependiente de Partes que no tienen interés en que sea exitoso. Por último, pero por ello no menos importante, que el financiamiento de la Reunión de las Partes provenga de fondos de la COP, acrecienta el riesgo de que las aportaciones que las Partes hagan para la aplicación del protocolo salgan de los presupuestos, de por sí magros, que los ministerios de salud han asignado al control del tabaco.

La única solución justa es la segunda opción que propuso el grupo de trabajo de entre sesiones: que sólo las Partes al Protocolo lo financien.