Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco

Sexta reunión
Moscú (Federación de Rusia),13–18 de octubre de 2014

FCTC/COP/6/27
12 de junio de 2014

Punto 6.7 del orden del día provisional

Asistencia del público a las reuniones de la Conferencia de las Partes en el CMCT de la OMS y de sus órganos subsidiarios

Antecedentes

1. En reuniones anteriores de la Conferencia de las Partes (COP) y el Órgano de Negociación Intergubernamental de un Protocolo sobre Comercio Ilícito de Productos de Tabaco (INB), un número considerable de Partes manifestó su inquietud sobre la elevada cifra de representantes de la industria tabacalera entre el público asistente. En este contexto, y con arreglo a los artículos 27.2 y 32 del Reglamento Interior de la COP, se adoptó la decisión de excluir al público en tres sesiones del INB, y también cuando se debatieran cuestiones técnicas o delicadas en las reuniones de las Comisiones A y B y en la última sesión plenaria de la quinta reunión de la COP.

2. Las decisiones de excluir al público se adoptaron por consenso. Sin embargo, varias Partes observaron también, teniendo presente el principio general de la transparencia en la adopción de decisiones, que al excluir a todo el público se impediría la participación de miembros no acreditados de la sociedad civil, profesores universitarios y estudiantes, y que la COP debería considerar la posibilidad de establecer procedimientos para facilitar en el futuro la adopción de decisiones sobre el particular.

3. Tras la petición oficial presentada por una Parte de que se incluya en el orden del día un punto sobre la cuestión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento Interior de la COP, y en consulta con la Mesa de la Conferencia, en el presente documento se examinan la práctica internacional pertinente, el Reglamento Interior de la COP y la práctica actual de la Secretaría para la admisión de público a las reuniones de la COP y las sesiones de los órganos subsidiarios, y se proponen medidas para facilitar a la COP la adopción de decisiones al respecto.

Práctica internacional

4. La práctica más extendida entre las organizaciones y tratados internacionales es abrir las sesiones al público con la posibilidad que el órgano deliberante pertinente decida lo contrario, aunque en términos generales sus reglamentos no prevén criterios específicos para impedir el acceso del público a las sesiones.

5. En virtud del derecho internacional no existen prescripciones generales para estipular que una sesión sea abierta y los órganos deliberantes de los acuerdos multilaterales tienen la potestad de decidir qué prácticas observar en ese sentido. A pesar de ello, la mayoría de los tratados y las organizaciones multilaterales mantienen una política de reuniones abiertas, al menos con respecto a las sesiones plenarias. Se reconocen límites para los órganos subsidiarios y para las reuniones en las que se tratan cuestiones delicadas, cuya confidencialidad puede que las Partes quieran salvaguardar.

6. Con respecto a la COP, que dispone de reglas relativas a la condición de observador, por lo general no se especifican las condiciones que rigen la asistencia del público a las sesiones plenarias o las reuniones de los órganos subsidiarios, según sea el caso. Las limitaciones físicas de los locales de reunión exigen que se restrinja el público asistente, pero aparte del artículo 5.3 del Convenio, en el Reglamento Interior vigente no se aducen razones de fondo por las que incluir o excluir a diferentes grupos.

Reglamento Interior de la COP[1]

7. En los artículos 2.10 y 2.11 del Reglamento Interior de la COP se definen las categorías de participantes y los tipos de reuniones en las que aquellos pueden o no participar.

«*Por reuniones o sesiones «**públicas**» se entiende las reuniones o sesiones abiertas a la asistencia de las Partes, Estados y organizaciones de integración económica regional que no son Partes, la Secretaría, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales acreditadas por la Conferencia de las Partes en virtud del artículo 31, y miembros del público.*»

«*Por reuniones o sesiones «**restringidas**» se entiende las reuniones o sesiones celebradas para un fin específico y en circunstancias excepcionales abiertas a la asistencia de las Partes y de personal esencial de la Secretaría.*»

8. Con arreglo a los artículos 27.2 y 32 del Reglamento Interior de la COP, las reuniones de la Conferencia o las reuniones o sesiones de los órganos subsidiarios serán públicas a menos que la COP o el órgano subsidiario pertinente decidan que sean restringidas. Es más, ambos artículos prevén que se aplicarán de conformidad con el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, a saber:

> *«A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional.»*

9. El Reglamento Interior de la COP es también coherente con una resolución anterior de la Asamblea Mundial de la Salud[2] en la que, entre otras cosas, «*insta a la OMS y a los Estados Miembros a estar alerta a cualquier intento de la industria tabacalero de persistir en sus prácticas subversivas y a garantizar la probidad en el desarrollo de políticas sanitarias en todas las reuniones de la OMS y en los gobiernos nacionales.*»

[1] Disponible en http://www.int/fctc/cop
[2] Resolución WHA54.18, disponible en http://www.who.int/gb

10. Así pues, en los artículos 27.2 y 32 se ofrece a las Partes la opción de mantener reuniones o sesiones «restringidas» frente a reuniones «públicas». Ahora bien, dada la definición de «restringidas» en el Reglamento Interior de la COP, una reunión restringida excluiría no solamente al público, sino también a los observadores acreditados. Esta conclusión no parece representar los deseos de las Partes en todos los casos y en el reglamento en vigor no se prevé una base alternativa para restringir la asistencia.

11. Los artículos anteriores se han aplicado *mutatis mutandis* a los órganos subsidiarios de la COP (por ejemplo, el INB y las Comisiones A y B que se convocan normalmente durante una reunión de la COP); sin embargo, no se han aplicado a los grupos de trabajo o grupos de expertos internacionales que se reúnen entre periodos de sesiones (cuyos miembros se determinan mediante una decisión de la COP) ni a los grupos de trabajo constituidos durante una reunión de la COP para tratar un punto específico del orden del día de la Conferencia (que están abiertos a los miembros del grupo y a los observadores acreditados). Por lo tanto, el público no está autorizado a asistir a las reuniones de esos órganos. Cuando el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco entre en vigor, el Reglamento Interior de la COP también se aplicará *mutatis mutandis* a la Reunión de las Partes en el Protocolo (MOP) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33.4 del Protocolo, lo que significa que las reuniones de la MOP serán públicas (según se define este concepto en el artículo 2.10 del Reglamento Interior de la COP) a menos que la MOP decida otra cosa.

Práctica actual de la Secretaría para admitir a miembros del público y los medios de comunicación

12. Según la información de que dispone la Secretaría, entre el público que asiste a las reuniones de la COP o las sesiones de sus órganos subsidiarios se incluyen normalmente personas asociadas con las empresas y el sector, las organizaciones no gubernamentales que no tienen la condición de observadores ante la COP, profesores universitarios y estudiantes.

13. Ante la ausencia de disposiciones específicas en el Reglamento Interior o de medidas establecidas por la COP, la Secretaría ha venido aplicando hasta la fecha los procedimientos descritos a continuación para la admisión de miembros del público y los medios de comunicación, que se basan en prácticas similares aplicadas en las reuniones de los órganos deliberantes de la OMS.

14. El público debe inscribirse durante las reuniones de la COP y de los órganos subsidiarios; no puede inscribirse con antelación. En el mostrador de inscripción, se le pide que rellene un formulario de inscripción normalizado para el público y que presente un documento que demuestre su identidad para poder recibir un distintivo. Debido al escaso tiempo disponible y la ausencia de procedimientos acordados de selección, la Secretaría no puede verificar si la información facilitada en el formulario de inscripción, en particular por lo que respecta a la filiación institucional, es correcta.

15. El público recibe un distintivo específico que lleva la palabra «*public*» y un número asignado por la Secretaría. El distintivo solamente vale para un día; por lo tanto, los miembros del público deben inscribirse cada día que deseen asistir.

16. El público se sienta en una zona designada de la sala de conferencias. El número de asientos y su disposición varían en función de la capacidad física y distribución de la sala y del número de asistentes de las Partes y de observadores acreditados ante la COP. Por ello, por lo general es necesario limitar el número de asientos disponibles para el público. Sin embargo, la expedición de distintivos de «público» se efectúa por orden de llegada, y la experiencia demuestra que generalmente se entregan a los representantes o asociados de la industria tabacalera que primero llegan al mostrador de inscripción.

17. Para los miembros de los medios de comunicación existen procedimientos de acreditación especiales. En las reuniones que se celebran en Ginebra, la Secretaría acredita a los miembros de los medios de comunicación con arreglo a las prácticas y procedimientos establecidos por la OMS y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, previa presentación de una carta de acreditación de su redactor jefe en la que se indique la razón de la acreditación y la fecha para la que se requiere, así

como de una tarjeta de identificación de prensa y un pasaporte nacional. Si la reunión se celebra fuera de Ginebra, las autoridades pertinentes del país anfitrión acreditan a los medios de comunicación locales y remiten la lista a la Secretaría.

18. Los miembros de los medios de comunicación acreditados por la Secretaría o el país anfitrión reciben de la Secretaría un distintivo específico que lleva la palabra «*media*» y se sientan en zonas designadas de las salas de reunión cuando se les permite acceder. La Secretaría publica instrucciones para los miembros de los medios de comunicación acreditados sobre cuestiones como reuniones informativas para la prensa, acceso a las salas de reunión, y la normativa sobre filmar y tomar fotografías.

Posibles medidas para facilitar la adopción de decisiones de la COP y sus órganos subsidiarios

19. Con objeto de reducir el tiempo dedicado a adoptar decisiones ad hoc sobre la conveniencia de admitir o no al público a las reuniones de la COP o las sesiones de sus órganos subsidiarios, sin incumplir lo dispuesto en el artículo 5.3 del Convenio y garantizando la transparencia, se proponen las siguientes medidas para someterlas al examen de la COP:

a) establecer procedimientos para la función de selección de la Secretaría;

b) proponer una modificación del Reglamento Interior de la COP con objeto de ofrecer una mayor flexibilidad a la Conferencia a la hora de decidir en qué medida restringir la asistencia a una reunión de la COP o de los órganos subsidiarios, en función de las circunstancias y los asuntos que se están debatiendo.

20. Puede que la COP desee examinar la posibilidad de adoptar una de las dos medidas descritas a continuación, o las dos.

Función de selección de la Secretaría

21. La función de selección de la Secretaría y los procedimientos pertinentes se establecerían mediante una decisión de la COP sobre admisión y expedición de distintivos para el público en las reuniones de la COP y de sus órganos subsidiarios.

22. En este caso, la Secretaría podría solicitar a todas las personas que deseen asistir a una reunión de la COP o una sesión de un órgano subsidiario que lo soliciten con antelación. La Secretaría elaboraría un formulario de solicitud normalizado para el público, en consulta con la Mesa, que incluiría preguntas sobre datos de contacto y filiación, así como declaraciones similares a las que ya utilizan la OMS y la Secretaría en otros contextos, que los solicitantes deberían suscribir para demostrar que no tienen relación alguna, directa o indirecta, con la industria tabacalera o con actividades relacionadas con ella (véanse en el anexo los procedimientos propuestos).

23. Tras la selección de las solicitudes por la Secretaría, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.3 del Convenio, no se permitiría asistir a la reunión o sesión en cuestión a las personas relacionadas directa o indirectamente con la industria tabacalera. Tras su llegada a la reunión o sesión, se exigiría a las personas inscritas que no han sido excluidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.3 que presentaran su identificación; su inscripción les daría derecho a asistir durante los días posteriores previa presentación de una identificación adecuada.

24. Esta medida permitiría una posibilidad adicional, a saber, hacer públicos los nombres de todas las personas inscritas con la Secretaría como público, junto con su filiación.

25. El público no podría (como es la práctica actual) inscribirse *in situ* el día de la sesión.

Modificación del Reglamento Interior de la COP

26. Si la COP considera que la decisión descrita en los párrafos 21-25 *supra* no aborda suficientemente las cuestiones planteadas, una opción de mayor calado sería modificar el Reglamento Interior para incluir medidas adicionales que podrían utilizarse para adoptar una decisión sobre la asistencia a las reuniones de la COP o las sesiones de sus órganos subsidiarios, en función de las circunstancias y las cuestiones que se están debatiendo en una reunión o sesión concreta.

27. Como se indica en el párrafo 7 *supra*, el Reglamento Interior vigente ofrece la posibilidad de celebrar reuniones o sesiones abiertas a todos los participantes, incluidos los miembros del público (artículo 2.10), o reuniones o sesiones que están restringidas a la asistencia de las Partes y personal esencial de la Secretaría solamente (artículo 2.11), de modo que quedan excluidos los Estados y las organizaciones de integración económica regional que no son Partes, observadores acreditados y miembros del público.

28. A fin de prever más flexibilidad, podría añadirse un nuevo artículo que rece del siguiente modo:

> *«Por reuniones o sesiones «abiertas» se entiende las reuniones o sesiones abiertas a la asistencia de las Partes, Estados y organizaciones de integración económica regional que no son Partes, la Secretaría y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales acreditadas por la Conferencia de las Partes en virtud de los artículos 30 y 31.»*

29. Con arreglo a esta definición, no se permitiría la asistencia del público a una reunión o sesión «*abierta*». Esta nueva definición reflejaría también la práctica aplicada en los órganos subsidiarios de la COP que normalmente se establecen como «grupos de trabajo», a los que el público no puede asistir. La transparencia de los procedimientos podría mantenerse mediante la notificación de los resultados de la reunión o sesión.

30. También sería necesario introducir las siguientes modificaciones de los artículos 27.2 y 32 del Reglamento Interior de la COP a fin de garantizar la coherencia con respecto a la definición adicional propuesta de «abiertas»:

> Modificaciones del artículo 27.2:
>
> *«Las reuniones o sesiones de los órganos subsidiarios serán públicas a menos que la Conferencia de las Partes o el órgano subsidiario decidan que sean abiertas o restringidas. Este artículo se aplicará de conformidad con el artículo 5, párrafo 3 del Convenio.»*
>
> Modificaciones del artículo 32:
>
> *«A menos que la Conferencia de las Partes decida que sean abiertas o restringidas, sus reuniones serán públicas. Este artículo se aplicará de conformidad con el artículo 5, párrafo 3 del Convenio.»*

31. Además, si la COP adopta la nueva definición propuesta de «*abiertas*», será necesario introducir algunas modificaciones menores para velar por la coherencia y la aplicación adecuada de los artículos 29, 30 y 31 en relación con los observadores, de los artículos 63 y 64 en relación con las actas oficiales de la COP, y del artículo 65 en relación con la publicación del Diario de la reunión de la COP.

32. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66, el Reglamento Interior de la COP podrá enmendarse por consenso. Quizá convenga también observar que el Reglamento Interior de la COP se aplicará *mutatis mutandis* a la Reunión de las Partes en el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, según se prevé en el artículo 33 del Protocolo.

33. Se señala a la atención de la COP el punto 6.8 del orden del día sobre las posibles modificaciones del Reglamento Interior de la COP. Por lo tanto, quizá la Conferencia desee examinar,

si procede, la propuesta de modificaciones del Reglamento Interior descrita en los párrafos 26-32 a la vez que examina el punto 6.8 del orden del día.

Intervención de la Conferencia de las Partes

34. Se invita a la Conferencia de las Partes a que examine las medidas propuestas recogidas en los párrafos 21-33 *supra* y los procedimientos propuestos para la función de selección de la Secretaría que figuran en el anexo.

ANEXO

PROCEDIMIENTOS PROPUESTOS PARA LA SELECCIÓN Y EXPEDICIÓN DE DISTINTIVOS A LOS MIEMBROS DEL PÚBLICO, INCLUIDOS LOS MIEMBROS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. Los procedimientos de selección propuestos descritos a continuación cambiarían el proceso utilizado actualmente para la expedición de distintivos de público que se describe en los párrafos 12-18 *supra*, con objeto de gestionar las limitaciones de espacio de los locales de reunión, permitir una inspección más exhaustiva de las personas que soliciten asistir como miembros del público, y velar por que el proceso cumpla las prescripciones del artículo 5.3 del Convenio. Correspondería a la Secretaría expedir los distintivos al público con arreglo a los siguientes principios:

Normas de selección y expedición de distintivos al público

2. Se pediría a cada miembro del público que rellene y presente un formulario de solicitud con anterioridad a la reunión de la COP o la sesión de un órgano subsidiario y dentro de un plazo que se establecerá y comunicará previamente (por ejemplo, a más tardar dos meses antes de la apertura de la reunión o sesión).

3. Para la expedición de un distintivo de público se tendrían en cuenta solamente los solicitantes que hayan rellenado íntegramente el formulario de solicitud.

4. En el formulario de solicitud se exigiría a los solicitantes que declaren si están asociados directa o indirectamente con la industria tabacalera o si han recibido fondos de ella o de otras entidades que trabajan en defensa de sus intereses, además de indicar su filiación y datos de contacto. El texto de las declaraciones recogidas en el formulario de solicitud para las organizaciones no gubernamentales (ONG) adoptado por la COP se reproduciría en el formulario de solicitud para el público.[1]

5. La Secretaría seleccionaría las solicitudes recibidas dentro del plazo, teniendo en cuenta los párrafos 17 y 18 del preámbulo del Convenio, así como el artículo 5.3 del Convenio y las directrices para su aplicación, y evaluaría si puede autorizarse al solicitante a asistir a una sesión pública. De ser necesario, puede que la Secretaría pida información adicional al solicitante.

6. A las personas asociadas o que tengan alguna relación con la industria tabacalera o con otras entidades que trabajan en defensa de sus intereses, no se les permitiría asistir a ninguna reunión o sesión de la COP y sus órganos subsidiarios.

7. A los solicitantes a quienes se permita asistir a una reunión o sesión de la COP y sus órganos subsidiarios se les expediría un distintivo de público que sería válido durante toda la reunión de la COP o del órgano subsidiario; el distintivo incluiría el nombre y la condición/filiación del portador, es decir, «estudiante», «profesor universitario», «ONG», etc.

8. Se exigiría al solicitante que muestre un documento de identificación válido para poder recoger su distintivo.

[1] Véanse la decisión FCTC/COP5(22) y el documento FCTC/COP/5/26, anexo 2, disponibles en http://www.who.int/fctc/publications

9. El número de distintivos que se expedirán para una reunión o una sesión de un órgano subsidiario dependería de la capacidad física del local. Por lo tanto, los distintivos se expedirían en función de los resultados de la selección de solicitudes que efectúe la Secretaría, por orden de llegada.

10. Habida cuenta de los recursos y el tiempo necesarios para la selección, las solicitudes tendrían que presentarse dentro del plazo establecido antes de la apertura de una reunión o sesión, y por lo tanto no sería posible que los miembros del público se inscribieran *in situ*.

Acreditación y expedición de distintivos para los miembros de los medios de comunicación

11. En estos momentos, a los miembros acreditados de los medios de comunicación se les concede permiso para entrar en las reuniones de la COP y las sesiones de los órganos subsidiarios con distintivos específicos. La expedición de credenciales separadas para los medios de comunicación es práctica habitual en todo el sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría recomienda que las credenciales para los representantes de los medios de comunicación que deseen asistir a las reuniones de la COP o las sesiones de los órganos subsidiarios sigan expidiéndose en consonancia con la normativa en vigor de las Naciones Unidas y la normativa de la OMS para la acreditación de los medios de comunicación ante la Asamblea Mundial de la Salud (véanse los párrafos 17-18 *supra*).

Distribución de la lista de los miembros del público y de los medios de comunicación

12. La lista de los nombres y la condición/filiación de los miembros del público y de los medios de comunicación se entregaría a la Mesa antes de la apertura de una reunión de la COP y se pondría a disposición de las Partes y observadores acreditados que la soliciten.

= = =