



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO
SOBRE EL CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA LA LUCHA ANTITABÁQUICA
Puntos 6, 9 y 10 del orden del día provisional

A/FCTC/WG1/5
3 de septiembre de 1999

El proceso de elaboración de tratados

I. ETAPAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE TRATADOS

1. El proceso de formulación y puesta en vigor de tratados multilaterales puede analizarse a efectos prácticos considerando cuatro etapas: iniciación, formulación del texto, adopción y entrada en vigor. También puede distinguirse una quinta etapa, de actualización del texto, en numerosos tratados multilaterales, especialmente en los de tipo marco.
2. La primera etapa del proyectado convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica comenzó con la resolución WHA48.11, de 12 de mayo de 1995, en la que la Asamblea de la Salud mencionó por primera vez la posibilidad de elaborar un *convenio internacional sobre lucha antitabáquica+, y concluyó con la adopción, el 24 de mayo de 1999, de la resolución WHA52.18, en la que la Asamblea de la Salud decidió emprender la preparación del proyecto de texto del convenio marco para la lucha antitabáquica. A ese efecto estableció un procedimiento detallado, expuesto en el párrafo 1 de la resolución y en su anexo, en el que se resumen las actividades previstas.
3. El procedimiento establecido por la Asamblea de la Salud divide la segunda etapa de elaboración del tratado en dos subetapas. En la primera, un *grupo de trabajo sobre el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica+ redactará proyectos de elementos del convenio, y ultimarán su labor presentando un informe a la 53ª Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2000. En la segunda, un órgano intergubernamental de negociación redactará y negociará el proyecto de convenio marco y los posibles protocolos conexos, para presentarlos a la 56ª Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2003. La labor en curso forma parte de la primera subetapa.
4. Según el esquema de las actividades previstas, la tarea encomendada al grupo de trabajo se divide a su vez en una etapa preliminar en la que éste ha de *iniciar la redacción de los proyectos de elementos+ del convenio y presentar al Consejo Ejecutivo en su 105ª reunión un informe sobre los progresos realizados al respecto, y una etapa final durante la que proseguirá sus actividades e informará sobre éstas a la 53ª Asamblea Mundial de la Salud.

II. TAREAS QUE HA DE REALIZAR EL GRUPO DE TRABAJO

5. Así pues, el grupo de trabajo no ha de ocuparse de la formulación del texto definitivo del convenio ni de las negociaciones con él relacionadas. Esos pasos se inscriben en la segunda subetapa descrita en el

párrafo 3 *supra*. Su tarea consiste en elaborar los elementos del convenio marco propuesto, los cuales son de dos tipos: sustantivos y de procedimiento.

6. Los elementos sustantivos incluirían declaraciones sobre las razones del convenio y sus fines y objetivos; más importante sería la inclusión entre esos elementos de una indicación de las obligaciones que se esperaría que asumieran los eventuales Estados Partes bajo el régimen propuesto. Comoquiera que ese régimen ha de adoptar la forma de un convenio marco respaldado por protocolos, las posibles obligaciones enumeradas podrían figurar tanto en el convenio como en uno de sus protocolos. Debe señalarse que, aunque los protocolos sólo se mencionan en la resolución WHA52.18 en relación con la segunda subetapa de la formulación del tratado, dada la naturaleza de los regímenes marco es necesario distinguir entre las obligaciones que todas las partes potenciales podrían estar dispuestas a asumir inmediatamente, y que podrían incluirse por tanto en el convenio, y las que no es probable que resulten aceptables para todos los Estados, o en cualquier caso no inmediatamente, las cuales se incluirían entonces en protocolos coetáneos o posteriores. Aunque la distinción entre unas y otras incumbirá al órgano intergubernamental de negociación, el grupo de trabajo facilitará esa labor elaborando una lista lo más completa posible de las obligaciones potenciales.

7. Los elementos de procedimiento son también de dos tipos. Los más importantes guardan relación con los procedimientos necesarios para elaborar nuevos protocolos en los momentos apropiados, y posiblemente para modificar el convenio. Los otros son las cláusulas formales y finales, que abordan cuestiones tales como la formulación de reservas y la solución de controversias, y también la participación y la entrada en vigor, en lo que respecta tanto al convenio como a los protocolos.

8. Al objeto de identificar los diversos elementos sustantivos y de procedimiento, el grupo de trabajo tendrá que recurrir a diferentes fuentes. Muchos de los elementos de procedimiento pueden hallarse en otros convenios marco similares, y en el documento A/FCTC/WG1/6 se exponen algunos ejemplos aplicables. Los elementos sustantivos guardarán relación sobre todo, aunque no exclusivamente, con el problema que deberá abordar el convenio propuesto, a saber, la lucha contra el tabaco. Probablemente serán fuentes útiles algunos de los estudios sobre este tema preparados en el pasado en la OMS, así como el nuevo material emanado de las reuniones nacionales y regionales que se convoquen en relación con la presente iniciativa (véase el documento A/FCTC/WG1/3). Probablemente, los miembros del grupo de trabajo propondrán también otras fuentes.

9. Habida cuenta de esas tareas, se sugiere que el grupo de trabajo esté integrado por expertos en salud pública especialmente versados en las medidas de lucha antitabáquica. En cuanto al órgano intergubernamental de negociación que intervendrá posteriormente, dada la índole de sus actividades, las delegaciones quizá deseen la inclusión, además de especialistas en salud pública, de expertos jurídicos a los que confiar la redacción del texto del convenio marco propuesto y de los eventuales protocolos coetáneos.

III. ASIGNACIÓN DE TAREAS

10. Otras negociaciones similares recientes de acuerdos multilaterales, inclusive convenios marco, muestran que hay diferentes maneras de llevar a cabo el tipo de tareas asignadas al grupo de trabajo; la elección del método dependerá en gran medida de la naturaleza del instrumento de que se trate.

11. En general, los tratados de alto contenido político o que requieren de los Estados Partes compromisos importantes y controvertidos, como ocurre con los grandes tratados sobre desarme o los relacionados con intervenciones potencialmente onerosas en el medio ambiente, se formulan en procesos en los que los representantes políticos o los expertos de los Estados participantes realizan el trabajo sustantivo, incluida la catalogación de las diferentes propuestas. Las tareas fundamentalmente administrativas se dejan en manos

de la secretaría de la organización patrocinadora. Así ocurre a menudo en las Naciones Unidas. En esos casos, la catalogación y la agrupación de las propuestas incumben normalmente a uno o más miembros del órgano político competente. Podrá ser el presidente, un vicepresidente, el relator, un grupo informal como serían los *amigos+ del presidente o del relator, o un órgano subsidiario más o menos formalmente organizado, que puede tener carácter cerrado (en cuyo caso debe negociarse cuidadosamente su composición), abierto, permanente (por ejemplo, la oficina), o ad hoc.

12. Cuando los instrumentos propuestos son de carácter más técnico - como sucede en general con los elaborados dentro de los organismos especializados y conexos -, puede pedirse a la secretaría que desempeñe una función más sustancial. En la etapa correspondiente a la del presente grupo de trabajo, esas tareas podrían comprender lo siguiente:

- C como mínimo, la preparación de catálogos o listas provisionales de elementos del tratado obtenibles a partir de las fuentes existentes (véase el párrafo 8 *supra*), en especial de elementos de índole procedimental;
- C la convocación de un grupo de expertos encargado de preparar un proyecto de informe para someterlo a la consideración del órgano representativo, esto es, el grupo de trabajo;
- C la preparación de un proyecto de informe;
- C el encargo de la preparación de informes o propuestas preliminares por determinados oficiales del órgano representativo, por ejemplo su presidente o relator, o por un pequeño grupo de redacción, en el entendimiento de que gran parte del trabajo detallado será realizado por la secretaría bajo la dirección de esos oficiales.

13. Al determinar la manera de asignar las tareas que acaban de describirse, el grupo de trabajo necesitará tener en cuenta las limitaciones de tiempo. Al término de su primera reunión, debería aprobar un informe para presentarlo al Consejo Ejecutivo, o bien establecer un procedimiento que permita preparar tal informe al margen de la reunión. Análogamente, al término de su segunda reunión, el grupo de trabajo debería aprobar un informe para presentarlo a la 53ª Asamblea Mundial de la Salud, o tomar disposiciones para hacer tal cosa al margen de la reunión. Por consiguiente, el grupo de trabajo tal vez desee determinar en una etapa temprana la alternativa más idónea para respetar el calendario que para él haya fijado la Asamblea de la Salud.

14. Los informes del grupo de trabajo, como es habitual en estos casos, constarían de una introducción en la que se indicarían sus procedimientos y reuniones, y de una parte principal, en particular en su informe final a la Asamblea de la Salud, en la que se presentarían las listas de los elementos del tratado identificados, por categorías, acompañadas quizá de las explicaciones oportunas. Estos elementos, una vez examinados por la Asamblea de la Salud, constituirían la base de la labor del órgano intergubernamental de negociación.

= = =