



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO
SOBRE EL CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA LA LUCHA ANTITABÁQUICA
Punto 7 del orden del día provisional

A/FCTC/WG1/6
8 de septiembre de 1999

Elementos de un convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica

ÍNDICE

	Página
Introducción	3
I. Preámbulo, objetivo(s), principios y definiciones	
A. Descripción	4
Preámbulo	4
Artículos separados sobre los objetivos y los principios básicos	5
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	7
Objetivo(s)	7
Principios básicos	7
Preámbulo	9
II. Obligaciones	
A. Descripción	10
Políticas y medidas nacionales	12
Educación, formación y concienciación del público	12
Cooperación general	12
Cooperación técnica y científica	13
Intercambio de información	13
Otras obligaciones	14
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	15
Políticas y medidas nacionales	15
Educación, formación y concienciación del público	16
Cooperación general	16

	Página
Cooperación técnica y científica	17
Intercambio de información	18
Otras obligaciones	19
III. Instituciones	
A. Descripción y fundamentos	20
Conferencia de las Partes	20
Secretaría	22
Comité asesor científico	23
Comité de aplicación	24
Mecanismo financiero	25
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	26
IV. Mecanismos de aplicación	
A. Descripción y fundamentos	26
Presentación de informes nacionales	26
Solución de controversias	28
Incumplimiento y procedimientos consultivos	28
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	29
V. Proceso normativo	
A. Descripción y fundamentos	30
Protocolos	30
Anexos	31
Enmiendas	31
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	31
VI. Cláusulas finales	
A. Descripción	32
B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco	33
Anexo: Convenios a los que se hace referencia en el presente documento	34

INTRODUCCIÓN

1. La finalidad de este documento es facilitar la labor del grupo de trabajo sobre el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica al considerar el punto 7 del orden del día de su primera reunión. El documento reseña algunos elementos que podrían figurar en el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica propuesto, pero no pretende abordar de forma pormenorizada cada uno de los elementos que componen un convenio marco ni ser un proyecto de convenio. Antes bien, indica distintos tipos de disposiciones que se podrían incluir en el convenio, como punto de partida y catalizador del debate.
2. Es necesario resaltar que las propuestas contenidas en este documento deben ser evaluadas desde la perspectiva de su viabilidad política. En último extremo, el contenido del convenio marco y de los protocolos conexos dependerá de los Estados Miembros de la OMS, puesto que la concertación de tratados o convenios vinculantes es una prerrogativa de los Estados soberanos.
3. Un convenio marco no tiene necesariamente una longitud o un estilo determinados. Unos son muy pormenorizados, y otros no lo son tanto. Su característica general es que determinan pocas obligaciones sustantivas para los Estados Partes (los Estados Partes y las organizaciones de integración económica regional que cumplen los requisitos pertinentes), siendo los distintos protocolos los que establecen la mayor parte de las obligaciones. El aspecto positivo de la fórmula del convenio marco y los protocolos conexos es que permite que el proceso normativo proceda de forma paulatina. Las cuestiones sobre las que existe un amplio consenso entre los Estados negociadores pueden formar parte del propio convenio, aquellas sobre las que concuerda un gran número de Estados - aunque no todos - se pueden incluir en los protocolos pertinentes, y las que suscitan posiciones muy discrepantes se pueden abordar en otros protocolos a medida que se consiga el consenso.
4. En las secciones que siguen se describen los tipos de disposiciones que suelen figurar en los convenios marco, aunque es cierto que pueden contener otras disposiciones. Del mismo modo, también se podría considerar oportuno que algunos de los elementos que se exponen no se incluyan en el presente convenio marco. En gran parte, el material de este documento procede de documentos anteriores.¹ En el anexo se enumeran, con una información completa, los convenios marco principales de los que se han tomado diversos ejemplos y que estarán a disposición de los participantes en el curso de la reunión, así como otros convenios a los que también se hace referencia.
5. A continuación se examinan los elementos de un convenio marco para la lucha antitabáquica, agrupados en las siguientes secciones: I. Preámbulo, objetivo(s), principios y definiciones; II. Obligaciones; III. Instituciones; IV. Mecanismos de aplicación; V. Proceso normativo; VI. Cláusulas finales. En la parte A de las diferentes secciones se describe detalladamente cada uno de esos elementos, con la formulación utilizada en otros convenios marco, y en la parte B se resumen algunas de las principales cuestiones que se deben considerar al preparar el convenio. Esas cuestiones se presentan en forma de preguntas y pueden servir de guía para el debate durante la reunión. En algunos casos, se incluyen también ejemplos de elementos que se podrían incluir en el convenio marco. Tal vez, los participantes desearán utilizar estas preguntas para preparar esta primera reunión.
6. En el presente documento se presentan los elementos sustantivos y de procedimiento de un convenio marco. Teniendo en cuenta los conocimientos técnicos del grupo de trabajo, es posible que sus integrantes deseen centrarse en los elementos sustantivos contenidos en las secciones I, II y III.

¹ Véase, por ejemplo, el documento WHO/NCD/TF1/99.1.

I. PREÁMBULO, OBJETIVO(S), PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

A. Descripción

Recuadro 1: Preámbulo, objetivo(s), principios y definiciones

- C Preámbulo: incluye cuestiones y hechos, como observaciones científicas y acontecimientos históricos, que las Partes desean subrayar. Puede incluir también el objetivo (o los objetivos) y los principios del convenio
- C Objetivo(s): establece la finalidad y/o el centro de interés de los Estados Partes en el convenio
- C Principios: establecen normas que regirán la aplicación y el desarrollo futuros del convenio
- C Definiciones: definen la terminología utilizada en el convenio. Por ejemplo, cuando en un convenio se utiliza la expresión *organización de integración económica regional+, es necesario definirla. Dado que se trata de un documento de carácter preliminar, en el presente documento no se formularán definiciones.

7. Generalmente, un convenio marco comprende disposiciones introductorias en las que se especifican el o los objetivos y principios que han orientado su elaboración. Se entiende que la finalidad de un convenio constituye su objetivo. Los principios básicos establecen normas que configuran en términos muy generales la aplicación y el desarrollo futuros del convenio, pero no imponen obligaciones específicas. El preámbulo de un convenio comprende cuestiones y hechos que las Partes desean reseñar o resaltar. Los objetivos y principios básicos del convenio pueden formar parte del preámbulo, figurar como artículos separados, o aparecer de las dos formas. El proceso de determinar los objetivos, principios básicos y disposiciones del convenio para incluirlos en un preámbulo propicia el consenso entre las futuras Partes. Es posible que los Estados no estén de acuerdo en las medidas a tomar ante un determinado problema, pero pueden convenir un objetivo común y unos principios y cuestiones generales que guiarán sus esfuerzos para conseguir esta meta. Ello puede ofrecer a los países el marco adecuado para redactar el contenido y los protocolos subsiguientes del convenio. Si se redactan los objetivos y principios con excesiva concreción, puede interpretarse que excluyen algunas cuestiones del convenio o de sus protocolos y anexos subsiguientes. Ello podría limitar la elaboración a largo plazo de una estructura legal para la lucha mundial contra el tabaco.

8. Además de determinar la esencia de los objetivos y principios básicos del convenio, los redactores del tratado deben decidir dónde incluirlos, bien en el preámbulo del convenio o en artículos separados. En los convenios marco suscritos recientemente sobre el medio ambiente, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, los objetivos y principios básicos no figuran en el preámbulo, sino en artículos específicos.

9. El preámbulo proporciona parte del contexto para interpretar un tratado. El mero hecho de que una cuestión, principio u objetivo figure en un convenio, ya sea en el preámbulo o en un artículo separado, lo convierte en un asunto de interés internacional. No obstante, el incluir una disposición en el articulado del convenio en lugar de hacerlo en el preámbulo le da mayor peso e importancia.

Preámbulo

10. Los preámbulos de los convenios varían considerablemente en tamaño y contenido. Mientras que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica tienen, cada uno de ellos, 23 cláusulas sustantivas distintas en el preámbulo, el Convenio de Viena

para la protección de la capa de ozono tiene solamente siete. Aunque es muy corto, este último Convenio no establece sus principios básicos y su objetivo en el articulado, sino en el preámbulo, que dice lo siguiente:

Las Partes en el presente Convenio,

Conscientes del impacto potencialmente nocivo de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el medio ambiente,

Recordando las disposiciones pertinentes de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, y en especial el principio 21 ...

Teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo,

Teniendo presentes la labor y los estudios que desarrollan las organizaciones internacionales y nacionales ...

Teniendo presentes también las medidas de precaución que ya se han adoptado ... para la protección de la capa de ozono

.....
.....

Conscientes asimismo de la necesidad de una mayor investigación y observación sistemática ...

Decididas a proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos adversos resultantes de las modificaciones de la capa de ozono

Artículos separados sobre los objetivos y los principios básicos

11. En contraste con lo anterior, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica establecen los objetivos y principios en artículos distintos del preámbulo.¹ Por ejemplo, el artículo 2 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático establece el objetivo de la Convención en los siguientes términos:

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

12. En el artículo 3, la Convención establece una serie de principios por los que se deben guiar las Partes *en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones*.²

¹ Véase también el Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 1.

² Véase también el artículo 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que establece el siguiente principio:
De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la

1. *Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.*
2. *Deberían tomarse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.*
3. *Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas ... deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos ... pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.*
4. *Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático ... deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.*
5. *Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y al desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas ... no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.*

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 2: Preámbulo, objetivo(s), principios y definiciones: resumen de las principales cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

- C** ¿Qué objetivo(s) y principios deben guiar la elaboración y aplicación del convenio marco sobre la lucha antitabáquica?
- C** ¿Qué cuestiones o hechos se deben resaltar en el preámbulo?
- C** ¿Deben figurar el/los objetivo(s) y los principios en el preámbulo, en artículos separados o en ambos?

obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Objetivo(s)

13. Normalmente, el/los objetivo(s) de los convenios se expresa(n) en una sola frase y en los términos más generales que sea posible.¹ El/los objetivo(s) no debe(n) limitar el desarrollo futuro del convenio y sus protocolos o anexos. El objetivo del convenio marco podría redactarse, por ejemplo, en los términos siguientes:

El objetivo último del convenio y de los posibles instrumentos jurídicos conexos es conseguir la reducción de la prevalencia del tabaco para proteger a las poblaciones actuales y futuras de las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición a la contaminación ambiental producida por el tabaco.

Principios básicos

14. La reunión de la OMS de expertos en salud pública (Vancouver, Canadá, 1998) concluyó en sus recomendaciones finales que los principios básicos del convenio marco debían incluir los siguientes puntos:

- C el tabaco contribuye de forma importante a la desigualdad en materia de salud en todas las sociedades;
- C en razón de la naturaleza singular de los productos del tabaco (dependencia y perjuicios para la salud), no son aplicables las prácticas comerciales normales;
- C el público tiene derecho a estar bien informado acerca de las consecuencias que tiene para la salud el consumo de productos del tabaco;
- C aunque al sector sanitario le incumbe la principal responsabilidad en la lucha contra la epidemia de tabaquismo, no se podrán conseguir resultados satisfactorios sin la contribución de todos los sectores de la sociedad.

15. Estas conclusiones podrían ser el punto de partida para considerar el contenido de los principios básicos del convenio marco. Los principios podrían incluir también los siguientes elementos:

- C atajar el crecimiento de la epidemia de tabaquismo es de importancia crucial para proteger y promover la salud pública a escala mundial (recogido parcialmente en las resoluciones WHA40.38 y WHA39.14);
- C existen pruebas científicas irrefutables que demuestran más allá de cualquier duda la relación causal entre el consumo de tabaco y un gran número de enfermedades mortales e incapacitantes (recogido parcialmente en las resoluciones WHA40.38 y WHA39.14, en las recomendaciones del 13º Congreso

¹ Véase, por ejemplo, el artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, cuyo enunciado es el siguiente:

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Mundial de la Organización de Asociaciones de Consumidores (Hong Kong, 1991) y en las resoluciones de Décima Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud (Beijing, 1997));

- C el consumo de tabaco y la exposición a la contaminación ambiental causada por el tabaco son incompatibles con la salud humana y contribuyen de forma importante a la desigualdad en materia de salud en todas las sociedades (recogido parcialmente en la resolución WHA39.14, en las recomendaciones del 13º Congreso Mundial de la Organización de Asociaciones de Consumidores, en las resoluciones de la Novena Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud (París, 1995) y en las conclusiones de la reunión de la OMS sobre el Convenio marco para la lucha antitabáquica (Vancouver, Canadá, 1998));
- C la epidemia de tabaquismo es un problema de alcance mundial que exige la más amplia cooperación posible de todos los países y su participación en una iniciativa internacional eficaz, apropiada y coordinada, de conformidad con las consideraciones científicas, económicas y técnicas pertinentes (recogido parcialmente en la resolución WHA39.14);
- C todas las personas tienen derecho a estar plenamente informadas de las características adictivas y letales del consumo de tabaco (recogido también en las conclusiones de la reunión de la OMS sobre el Convenio marco para la lucha antitabáquica);
- C todos los países deberían adoptar medidas inmediatas, de manera flexible y sobre la base de unas prioridades bien definidas, para fortalecer y aplicar las estrategias globales multisectoriales de lucha contra el tabaco, como un primer paso hacia la adopción de estrategias globales de respuesta a todos los niveles (recogido también en las resoluciones WHA48.11 y WHA45.20);
- C todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente libre de humo de tabaco (recogido también en la Declaración de Manila; recogido parcialmente en la resolución WHA39.14);
- C la lucha contra el tabaco es rentable y rendirá beneficios sin precedentes para la salud, sin causar perjuicios a las economías (recogido también en las resoluciones de la conferencia Internacional sobre los aspectos económicos de la lucha contra el tabaco celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en 1998, y en la publicación titulada *Contener la epidemia. Los gobiernos y los aspectos económicos de la lucha contra el tabaco* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1999);
- C las compañías tabaqueras deben ser consideradas responsables de los daños pasados, presentes y futuros, y a esos efectos se emprenderán acciones legales (recogido también en las conclusiones de una conferencia internacional de política sobre los niños y el tabaco (Washington, D.C., 1999));
- C la mujer desempeña una función primordial en las iniciativas de lucha antitabáquica y debe participar plenamente en todos los niveles de la formulación y aplicación de políticas de lucha contra el tabaco (recogido también en las conclusiones de la reunión de la OMS sobre el convenio marco para la lucha antitabáquica, en las resoluciones de la Décima Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud y de la Octava Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud (Buenos Aires, 1992)).

No obstante, esos elementos también se podrían incluir en el preámbulo.

Preámbulo

16. Se pueden incluir en el preámbulo otras cuestiones sobre las que los países deseen llamar la atención. Por ejemplo, en el contexto del tabaco, se podrían considerar apropiados los siguientes puntos:

- C la comunidad internacional está profundamente preocupada por la impresionante difusión y el efecto devastador de la epidemia de tabaquismo en todo el mundo (recogido también en las resoluciones de la Décima Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud);
- C se ha registrado un aumento alarmante de la producción y consumo de cigarrillos y otros productos del tabaco en los últimos decenios, particularmente en los países en desarrollo (recogido también en la resolución WHA40.38 y en resoluciones de la Décima Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud);
- C se ha producido una escalada del hábito de fumar y de otras formas de consumo de tabaco entre los niños, las mujeres y las poblaciones indígenas en todo el mundo (recogido parcialmente en las conclusiones de la reunión de la OMS sobre el convenio marco para la lucha antitabáquica y en las resoluciones de la Décima Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud);
- C todas las prácticas directas e indirectas de comercialización, promoción y de otra índole, encaminadas a fomentar el uso del tabaco, suscitan una grave preocupación, ya que este producto causa dependencia y es sumamente peligroso aun cuando se consume en la forma propugnada (recogido también en la resolución WHA39.14, en las resoluciones de la Cuarta Conferencia de Asia y el Pacífico sobre Tabaco o Salud (Chiang Mai, Tailandia, 1995), en las recomendaciones de la 17ª Conferencia Regional sobre la Tuberculosis y las Enfermedades Respiratorias (Bangkok, 1993), las resoluciones de la Novena Conferencia sobre Tabaco o Salud y las resoluciones de la conferencia internacional sobre los aspectos económicos de la lucha contra el tabaco);
- C existe una gran preocupación sobre las consecuencias ambientales del cultivo y utilización del tabaco (recogido también en las recomendaciones del 13º Congreso Mundial de la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores; recogido parcialmente en la resolución WHA42.19);
- C el tráfico transfronterizo ilegal de cigarrillos y otros productos del tabaco exige una acción coordinada de los Estados (recogido también en las resoluciones de la Octava Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud y en las conclusiones de la reunión de la OMS sobre el convenio marco para la lucha antitabáquica);
- C los Estados deberían adoptar las medidas necesarias para conseguir un intercambio adecuado de información sobre las tendencias referentes al hábito de fumar y a otras formas de uso del tabaco, productos del tabaco, enfermedades relacionadas con el tabaco, programas y legislación nacionales de lucha contra el tabaco y otros asuntos pertinentes para el seguimiento de la epidemia de tabaquismo (recogido también en las resoluciones de la Octava Conferencia Mundial sobre Tabaco o Salud).

II. OBLIGACIONES

A. Descripción

Recuadro 3: Obligaciones generales

- C Medidas nacionales para afrontar el problema del uso de tabaco
- C Educación, formación y concienciación del público
- C Cooperación general
- C Cooperación en la investigación científica
- C Intercambio de información

17. Generalmente, un convenio marco contiene obligaciones muy generales, reseñándose en protocolos o anexos los compromisos más concretos. En algunos casos, se pueden incluir obligaciones específicas si es posible alcanzar un consenso sobre ellas.

18. Como se desprende del cuadro que aparece a continuación, la mayor parte de los convenios marco contienen obligaciones similares referentes a la cooperación científica y técnica, cooperación internacional, educación, investigación científica, intercambio de información, y adopción de medidas nacionales para alcanzar el/los objetivo(s) del convenio. Algunos convenios también contienen disposiciones sobre determinadas formas de seguimiento u observación científicos, o sobre la formación científica.

OBLIGACIONES GENERALES HABITUALES

Convenio	Cooperación científica y técnica	Cooperación internacional	Educación	Investigación científica	Medidas nacionales	Intercambio de información
Protección del mar Mediterráneo contra la contaminación	X	X		X (y seguimiento)	X	X
Diversidad Biológica	X	X	X (del público)	X	X	X
Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia	X	X (necesidad de mantener consultas)	X (y programas de formación)	X (y seguimiento) (y desarrollo)	X	X
Cambio Climático	X	X	X (del público)	X (y observación sistemática)	X	X
Prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales ...			X			
Protección de la capa de ozono	X (incluye actividades de formación)	X		X (y observación sistemática)	X	X

19. A pesar de la similitud existente en cuanto a las obligaciones generales de los distintos convenios marco, la sección referente a las obligaciones se puede redactar de diversas maneras: cada convenio se puede ajustar para afrontar las necesidades derivadas de la cuestión o la esfera a la que se refiere. Por ejemplo, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica las obligaciones generales no figuran en un único artículo, sino en 15 artículos distintos, algunos de los cuales contienen las obligaciones habituales reseñadas en el cuadro anterior, en tanto que otros abordan cuestiones específicas de la biodiversidad.¹

¹ El convenio tiene también sendos artículos sobre los siguientes aspectos: medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible (artículo 6); identificación y seguimiento (artículo 7); conservación *in situ* (artículo 8); conservación *ex situ* (artículo 9); utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (artículo 10); incentivos (artículo 11); evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso (artículo 14); acceso a los recursos genéticos (artículo 15); y acceso a la tecnología y transferencia de tecnología (artículo 16).

20. En el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono se adopta una formulación más sucinta. El artículo 2, titulado *Obligaciones generales+ dispone que las Partes deberán:

- C adoptar las medidas apropiadas, de conformidad con el convenio, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes de la modificación de la capa de ozono;
- C cooperar mediante observaciones sistemáticas, investigación e intercambio de información;
- C adoptar las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperar en la coordinación de las políticas apropiadas;
- C cooperar en la formulación de medidas, procedimientos y normas convenidos para la aplicación del convenio, con miras a la adopción de protocolos y anexos;
- C cooperar con los órganos internacionales competentes para la aplicación efectiva del convenio.

Establece además dos obligaciones adicionales en sendos artículos:

- C investigación científica y observaciones sistemáticas (artículo 3);
- C cooperación en las esferas jurídica, científica y tecnológica (artículo 4).

21. En el resto de esta sección se describen las disposiciones que recogen las obligaciones en los convenios marco. Hay también una sección en la que se describen otras obligaciones, incluso la asistencia financiera de los países desarrollados a los países en desarrollo. Hay que señalar que, por lo general, el hecho de que se determinen obligaciones en un convenio marco o en uno de sus protocolos no impide a los Estados adoptar otro tipo de medidas no enunciadas en el tratado. No obstante, en algunos convenios se indica explícitamente ese extremo, particularmente cuando una de las opciones de los Estados consiste en prohibir esas medidas. Por ejemplo, el artículo XIV de la Convención internacional sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (que no es un convenio marco) dispone que:

Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno al derecho de las Partes de adoptar:

- a) *medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio ... de especies incluidas en [los apéndices], o prohibirlos enteramente; o*
- b) *medidas internas que restrinjan o prohíban el comercio ... de especies no incluidas en [los apéndices].*

Políticas y medidas nacionales

22. Una medida habitual en la mayor parte de los convenios marco es el compromiso de las Partes de adoptar políticas y medidas nacionales para promover los objetivos del convenio. Por ejemplo, la Convención Marco sobre el Cambio Climático dispone en el artículo 4.1(b) que las Partes deberán *formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático ...+.

23. En cambio, el Convenio sobre la Diversidad Biológica propugna que se adopten medidas, programas, planes y disposiciones nacionales sobre diversos aspectos relacionados específicamente con la biodiversidad, como la evaluación del impacto y la conservación. Ello no se hace tan sólo en un artículo, como en el caso de la Convención sobre el Cambio Climático, sino en varios (por ejemplo, los artículos 8, 9, 10, 11, 14, 15 y 19).

Educación, formación y concienciación del público

24. Una característica común, no controvertida, de los convenios marco es una disposición que exhorta a las Partes a fomentar la toma de conciencia sobre un problema determinado, utilizando medios diversos. Por ejemplo, el artículo 13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone que las Partes:

a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación; y

b) Cooperarán, según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Además de esas obligaciones, la Convención sobre el Cambio Climático, por ejemplo, prescribe en el artículo 6 la formación de personal científico, técnico y directivo y la cooperación para elaborar y aplicar programas de educación y formación.

Cooperación general

25. Una disposición común en los convenios marco es la que propugna la cooperación general entre las Partes. Algunos convenios incluyen una obligación general. Por ejemplo, el artículo 5 del Convenio sobre la Diversidad Biológica estipula que:

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, cooperará con otras Partes Contratantes, directamente o, cuando proceda, a través de las organizaciones internacionales competentes, ... para la conservación ... de la diversidad biológica.

En cambio, en algunos convenios se aborda el tema de la cooperación de forma más pormenorizada, enumerando las esferas concretas de colaboración. Así, el artículo 2.2(c) del Convenio para la protección de la capa de ozono también insta a las Partes a cooperar *con miras a la adopción de protocolos y anexos+ al convenio.

Cooperación técnica y científica

26. Otra característica común de los convenios marco es la existencia de una disposición específica referida a la cooperación técnica y científica. La cooperación en la investigación científica y el seguimiento se pueden establecer en la misma disposición o por separado. El artículo 18 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se ocupa de ambos aspectos:

1. Las Partes Contratantes fomentarán la cooperación científica y técnica internacional ... cuando sea necesario, por conducto de las instituciones nacionales e internacionales competentes.

2. *Cada Parte Contratante promoverá la cooperación científica y técnica con otras Partes Contratantes, en particular los países en desarrollo, en la aplicación del presente Convenio, mediante, entre otras cosas, el desarrollo y la aplicación de políticas nacionales. Al fomentar esa cooperación debe prestarse especial atención al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional, mediante el desarrollo de los recursos humanos y la creación de instituciones.*
3. *La Conferencia de las Partes, en su primera reunión, determinará la forma de establecer un mecanismo de facilitación para promover y facilitar la cooperación científica y técnica.*
4. *De conformidad con la legislación y las políticas nacionales, las Partes Contratantes fomentarán y desarrollarán métodos de cooperación para el desarrollo y utilización de tecnologías ... para la consecución de los objetivos del presente Convenio. Con tal fin, las Partes Contratantes promoverán también la cooperación para la capacitación de personal y el intercambio de expertos.*
5. *Las Partes Contratantes, si así lo convienen de mutuo acuerdo, fomentarán el establecimiento de programas conjuntos de investigación y de empresas conjuntas para el desarrollo de tecnologías pertinentes para los objetivos del presente Convenio.*

Se pueden encontrar otros ejemplos en el artículo 7 del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, el artículo 5 de la Convención sobre el Cambio Climático y los artículos 2.2(a) y 3 del Convenio para la protección de la capa de ozono.

Intercambio de información

27. Otra disposición común en los convenios marco es la que hace referencia al intercambio de información sobre políticas, actividades, medidas y otros aspectos pertinentes para el convenio. Por ejemplo, el artículo 8 del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia dispone que las Partes

... deberán intercambiar información, en interés mutuo, acerca de:

- a) *los datos relativos a las emisiones en periodos de tiempo convenidos ...;*
- b) *cambios importantes en las políticas nacionales y en el desarrollo industrial en general, así como sus posibles repercusiones, que pudieran inducir modificaciones importantes ...;*
- c) *técnicas de control para reducir la contaminación atmosférica de importancia para la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia;*
- d) *el costo previsto del control de las emisiones ... a escala nacional;*
- e) *... datos referentes a los procesos durante la transmisión;*
- f) *... datos referentes a los efectos de la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia ...;*
- g) *políticas y estrategias nacionales, subregionales y regionales para el control de ... compuestos ... y otros contaminantes atmosféricos importantes.*

El Convenio sobre la Diversidad Biológica también dispone en el artículo 17 que las Partes

1. ... *facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles ..., teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo.*
2. *Ese intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales*

También se pueden citar como ejemplos el artículo 4.1(h) de la Convención sobre el Cambio Climático y los artículos 4.1 y 4.2 del Convenio para la protección de la capa de ozono.

Otras obligaciones

28. Algunos convenios, incluso convenios marco, obligan a los países desarrollados a prestar asistencia financiera a los países en desarrollo para ayudarles en la aplicación del convenio. Habitualmente, esta obligación es un tanto vaga y no está claramente definida. Por ejemplo, la Convención sobre el Cambio Climático dispone que determinados Estados Partes (que se enumeran en un anexo a la Convención) brinden apoyo financiero pleno para ayudar a los países en desarrollo a elaborar sus informes nacionales sobre la aplicación de la convención (artículo 4.3). También dispone que se entreguen a los países en desarrollo sumas no especificadas de dinero para patrocinar proyectos encaminados a mitigar el cambio climático o adaptarse a él y/o a ayudar en el cumplimiento de las obligaciones que les impone la convención (artículo 4.4-6). Análogamente, el artículo 20.2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica requiere a los países desarrollados Partes que proporcionen *recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo puedan sufragar íntegramente los costos incrementales convenidos que entrañe la aplicación de medidas+, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Convenio. Los países desarrollados pueden aportar la ayuda financiera a los países en desarrollo con carácter bilateral, pero también pueden hacerlo por conductos multilaterales a través de un mecanismo financiero previsto en el convenio (que se describe en la sección III.A). (Véase, por ejemplo, el artículo 20.3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.)

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 4: Obligaciones: resumen de las principales cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

- C ¿Qué tipos de medidas nacionales (políticas, programas o legislación) deberían comprometerse a adoptar las Partes?
- C ¿Cómo se debe llevar a cabo la educación, formación y concienciación del público?
- C ¿Qué tipo de cooperación de carácter general debería fomentarse?
- C ¿Qué tipo de cooperación científica y técnica debería fomentarse?
- C ¿Qué información deberían intercambiar las Partes?
- C ¿Debería obligarse a los países desarrollados a prestar asistencia financiera a los países en desarrollo?

Políticas y medidas nacionales

29. Se podría tomar en consideración un cierto número de medidas, políticas, programas, planes, disposiciones o legislación nacionales para su inclusión en el convenio marco. Por ejemplo, los Estados podrían, entre otras cosas, comprometerse a:

- C elaborar sistemas uniformes de vigilancia para obtener datos nacionales sobre:
 - la prevalencia del uso del tabaco y las pautas de consumo;
 - las pautas y tendencias en la morbilidad y mortalidad atribuibles al tabaco;
 - el nivel de concienciación de los diferentes segmentos de la población sobre los riesgos que comporta para la salud el consumo de tabaco;
 - las políticas de fijación de precios, respaldadas por estudios de elasticidad por países y por segmentos, para determinar los efectos de la fiscalidad sobre la lucha antitabáquica;
 - comportamientos y actitudes con respecto a las medidas de lucha contra el tabaco (recogido parcialmente en la resolución WHA39.14);
- C compilar y mantener una base de datos de las leyes y reglamentos de lucha antitabáquica (de ámbito nacional y subnacional), con información sobre su observancia;
- C establecer directrices para reforzar la legislación de lucha contra el tabaco y los programas de educación y abandono del tabaco (resolución WHA39.14);
- C establecer un centro de coordinación para la lucha antitabáquica en todos los ministerios de Sanidad (recogido parcialmente en la resolución WHA39.14. En el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación existe un requisito similar: el artículo 10 obliga a las Partes a designar a las autoridades competentes encargadas de vigilar la contaminación);
- C adoptar medidas legislativas encaminadas a proteger a los no fumadores (recogido también en las resoluciones WHA39.14 y WHA43.16);
- C adoptar medidas para impedir la publicidad directa o indirecta de todos los tipos de tabaco (recogido también en las resoluciones WHA39.14 y WHA43.16);
- C restringir el consumo de tabaco en todas sus formas en los lugares públicos (recogido también en la resolución WHA43.16);
- C adoptar medidas para proteger a los niños y adolescentes mediante la reglamentación de la publicidad, comercialización, promoción y fomento, y la observancia; hacer cumplir las leyes y ordenanzas orientadas a poner fin a la venta de productos del tabaco a los menores de edad; y poner en práctica programas eficaces de prevención (recogido también en la resolución WHA39.14);
- C preparar y aplicar planes de acción, con componentes educativos, legislativos, reglamentarios y fiscales, para la prevención y lucha contra el consumo de tabaco (recogido también en las resoluciones WHA39.14 y WHA42.19);
- C aplicar medidas de sustitución de cultivos en los casos en que la economía dependa en gran medida de la producción de tabaco (recogido también en la resolución WHA42.19);

- C fomentar actividades económicas alternativas, que sean viables, para los cultivadores de tabaco (recogido también en la resolución WHA39.14);
- C adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo apropiadas para impedir y castigar el tráfico ilícito de productos del tabaco (en la línea de lo que dispone el artículo 4 del Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación);
- C exigir la existencia de advertencias sanitarias claras, de gran tamaño y bien visibles en los productos del tabaco (recogido parcialmente en la resolución WHA39.14).

Educación, formación y concienciación del público

30. El convenio marco podría incluir disposiciones referentes no sólo a la ejecución de programas de educación y concienciación sobre el tabaco, sino también a la formación del personal médico sobre las consecuencias de la exposición al tabaco y de su consumo. Una disposición de esta índole no es una novedad en la reglamentación del tabaco. En las resoluciones de la Asamblea de la Salud se ha exhortado a los Estados Miembros a llevar a término programas de educación y de información al público sobre aspectos relativos al tabaco y la salud, inclusive programas para dejar de fumar (resoluciones WHA39.14 y WHA42.19);

Cooperación general

31. Son muchas las cuestiones relativas a la lucha contra el tabaco que se pueden abordar más eficazmente en cooperación. Se podría prescribir una cooperación general con otras Partes Contratantes en las iniciativas de lucha antitabáquica, así como la cooperación encaminada a la adopción de protocolos del convenio. También se podría establecer una cooperación específica, por ejemplo, exhortando a los Estados Partes a colaborar acerca de:

- C la prestación del mayor grado posible de asistencia jurídica mutua en la investigación, persecución y acciones judiciales en relación con el tráfico ilícito de productos del tabaco;
- C los requisitos de etiquetado;
- C la armonización del tratamiento de la divulgación de los componentes;
- C la armonización de la reglamentación y la publicidad, comercialización, promoción y fomento del tabaco.¹

Cooperación técnica y científica

32. La cooperación técnica y científica también es útil en los esfuerzos de lucha antitabáquica. En particular, algunas de las disposiciones, descritas en la sección II.A *supra* del artículo 18 del Convenio sobre la Diversidad Biológica a las que se ha hecho referencia anteriormente podrían ser también de utilidad en el contexto del tabaco. Se ha de reseñar especialmente la exhortación a establecer un mecanismo que facilite la cooperación técnica y científica (artículo 18.3) y a que la cooperación tenga lugar con países en desarrollo, particularmente en la elaboración y ejecución de políticas nacionales (artículo 18.2).

¹ Véase el documento A/FCTC/WG1/3.

33. A continuación se indican algunas de las esferas en las que se podría establecer una cooperación técnica y científica para promover la lucha contra el tabaco.

- C investigación: investigación en cooperación para elaborar sistemas regionales y mundiales de vigilancia sobre aspectos en los que los países están obligados a reunir datos nacionales (de conformidad con las posibles obligaciones del convenio marco sobre las medidas nacionales, según se indica en la sección II.B *supra*).
- C medidas de política: investigación para determinar los efectos de las medidas de lucha contra el tabaco, tales como la fiscalidad y la fijación de precios, las medidas adoptadas para garantizar un aire limpio en los lugares cerrados, restricciones a la comercialización, publicidad y promoción, y limitación del acceso de los jóvenes al tabaco;
- C intervenciones programáticas: investigación de posibles intervenciones, incluso las oportunidades y obstáculos en la lucha antitabáquica; componentes idóneos de una estrategia global de lucha antitabáquica; elaboración de medidas eficaces para contrarrestar las promociones de la industria tabaquera; investigación del comportamiento para experimentar programas de prevención y tratamiento; adopción y evaluación de medidas innovadoras para impedir el consumo de tabaco, especialmente entre los sectores de la población que corren un riesgo desproporcionado; y eficacia relativa de las intervenciones preventivas.
- C tratamiento de la dependencia del tabaco: examen de distintos métodos para aumentar el índice de personas que dejan de fumar, y evaluación de nuevas intervenciones farmacéuticas y mecanismos de asistencia.
- C diseño y reglamentación de los productos del tabaco: estudio de las formas en que la modificación de los productos (contenido de nicotina y alquitrán, sistema de entrega, aditivos, sabor, tamaño, etc.) puede alterar las pautas de consumo y/o reducir los perjuicios en distintos subgrupos.
- C análisis de la industria del tabaco: estudio de la importancia internacional de las compañías tabaqueras transnacionales, incluso representaciones acerca de las consecuencias del hábito de fumar y de la dependencia para la salud; publicidad, comercialización y promoción, posibles vínculos con las actividades de contrabando; y la producción de tabaco y cigarrillos como una cuestión de comercio internacional y regional en forma de ingresos en divisas, empleo e importaciones y exportaciones nacionales.
- C cultivo del tabaco: entre los temas importantes objeto de estudio podrían figurar la relación entre la producción de tabaco y el ecosistema; las actitudes, creencias y hábitos de los cultivadores de tabaco; las repercusiones económicas de la lucha contra el tabaco en los países en desarrollo que cultivan y/o elaboran tabaco o sus productos para los mercados internos o exteriores; oportunidades de introducir cultivos y medios de subsistencia alternativos; sistemas de cultivo y secado a escala nacional y subnacional; riesgos para la salud ocupacional derivados del cultivo, secado y manipulación del tabaco; efectos del cultivo del tabaco en las mujeres y los niños; y posibilidades de diversificación en países con una gran dependencia del cultivo y elaboración del tabaco.¹

Intercambio de información

¹ Véase el documento WHO/NCD/TF1/99.12.

34. Disponer de una información fiable y oportuna sobre las pautas, amplitud y tendencias del uso del tabaco en la población, de las consecuencias sanitarias y económicas de su consumo y de los factores socioculturales que lo condicionan podría ser de utilidad para las políticas y los programas de lucha contra el tabaco.¹

35. Se podría pedir que existiera un intercambio de información, por ejemplo, sobre los siguientes aspectos:

- C vigilancia del consumo de tabaco (de todos los productos);
 - tasas de iniciación y prevalencia entre los jóvenes; consumo, gastos y ventas por marcas, nivel socioeconómico y sexo;
- C vigilancia de las enfermedades relacionadas con el tabaco y mortalidad que provocan;
- C programas, legislación e instituciones en la lucha antitabáquica;
 - restricciones en materia de publicidad; precios; legislación sobre el aire no contaminado, etc;
 - publicidad, comercialización, fomento y promoción del tabaco, incluso estadísticas sobre los programas orientados a los jóvenes y a la mujer;
- C producción, comercio e industria del tabaco;
- C existencia de tratamientos de la dependencia del tabaco.²

Otras obligaciones

36. La introducción de una disposición referente a la asistencia financiera en el convenio marco sería congruente con la acción que ha desarrollado hasta la fecha la OMS. La Asamblea Mundial de la Salud ha pedido que se preste apoyo a los países que dependen de la producción de tabaco en sus resoluciones WHA43.16 y WHA45.20. También se podrían allegar recursos financieros para los países en desarrollo a fin de ayudarles en el cumplimiento de las obligaciones que contraigan en virtud del convenio marco o sus protocolos. Asimismo, se podría introducir una disposición, por separado o en el mismo artículo referente a la cooperación o la asistencia financiera, para recabar la prestación de asistencia técnica a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del convenio marco o sus protocolos.

37. Se ha propuesto también que se incluyan los siguientes puntos en el convenio marco o en sus protocolos:

- C adoptar medidas para impedir el contrabando, tales como las siguientes:
 - sanciones, exigir un sello indicativo de *impuestos pagados+ en los productos del tabaco;

¹ Véase el documento A/FCTC/WG1/3.

² Véase el sistema mundial de vigilancia del tabaco: proyecto conjunto TFI/Banco Mundial/UICC/CDC. Atlanta, Centros de Control y Prevención de Enfermedades, 1999; y *Guidelines for controlling and monitoring the tobacco epidemic*. Ginebra, OMS, 1998, pp. 167-170.

- requisitos especiales de marcado en los envases y productos para indicar la condición de exento de impuestos;
 - licencias especiales para los fabricantes, exportadores, importadores, mayoristas, transportistas, almacenes y minoristas de tabaco;
 - un número de serie único impreso de forma legible en todos los envases de productos del tabaco por cada fabricante;
 - requisitos en materia de registro;
 - prescripción de que en los cigarrillos de exportación se indique en la etiqueta el país de destino final y figuren advertencias sanitarias adecuadas y ajustadas a cada país;
 - prescripción de que los exportadores depositen una fianza que sólo se pueda recuperar cuando se demuestre que los cigarrillos han llegado a su destino final;
- C prohibir o restringir la publicidad, comercialización, promoción y fomento del tabaco;
- C exigir a la industria que dé a conocer todos los ingredientes y aditivos en todos los productos del tabaco, incluso todos los componentes, utilizando métodos de prueba internacionalmente aceptados, que exigen revelar el proceso a que ha sido sometido el producto, así como su sistema de fabricación y diseño y la finalidad de cada ingrediente;
- C prohibir la venta de cigarrillos en paquetes que contengan menos de 20 cigarrillos;
- C suprimir las calificaciones no demostradas, a efectos sanitarios, que figuran en los envases de los productos del tabaco, tales como *ligero+, *suave+ y *bajo contenido de alquitrán+;
- C brindar ayuda a los cultivadores de tabaco para que adopten cultivos y/o medios de subsistencia alternativos.¹

III. INSTITUCIONES

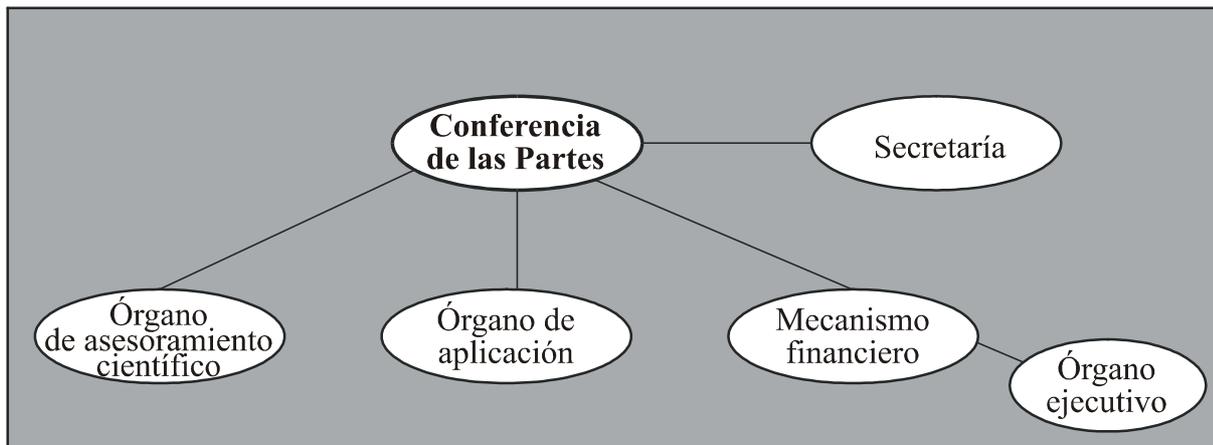
A. Descripción y fundamentos

38. Una función esencial de los convenios marco es la creación de instituciones, que constituyen la base para proseguir la cooperación internacional y afrontar una cuestión específica, como la lucha contra el tabaco.

39. Todos los convenios marco prevén la reunión periódica de las Partes (denominada por lo general Conferencia de las Partes) y la existencia de una secretaría. En algunos de ellos, como la Convención sobre el Cambio Climático, se establece también una amplia diversidad de instituciones subsidiarias a las que se encomiendan las cuestiones científicas, la aplicación del convenio y las finanzas.

POSIBLES INSTITUCIONES DE UN CONVENIO MARCO

¹ Véase el documento A/FCTC/WG1/3.



Conferencia de las Partes

40. La institución central de los convenios marco es la Conferencia de las Partes. Aunque, por lo general, sólo está abierta a la participación de los Estados y otras entidades que son Partes en el Convenio, con frecuencia se invita a Estados y a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes que no son Partes a enviar observadores. Así ocurre, por ejemplo, en el Convenio para la protección de la capa de ozono (artículo 6.5) y en la Convención Marco sobre el Cambio Climático (artículo 7.6). Algunos convenios marco adoptados bajo los auspicios de organizaciones internacionales disponen que las reuniones de la Conferencia de las Partes deben tener lugar conjuntamente con las reuniones de un órgano apropiado de la organización que lo ha patrocinado.

41. La Conferencia de las Partes se reúne regularmente para ofrecer un foro de debate sobre la aplicación del convenio y los problemas que puede suscitar, así como para realizar las tareas de seguimiento y para mantener negociaciones. Normalmente, en el propio convenio se especifica el método que se seguirá para fijar el calendario de reuniones.¹ Esas reuniones periódicas permiten que la atención de los gobiernos y del público esté centrada en una determinada cuestión y fomentan el sentimiento de comunidad entre los Estados Partes. Mediante esas reuniones, la Conferencia de las Partes puede determinar el ámbito de aplicación y el futuro del convenio. Por ejemplo, puede establecer si se deben adoptar nuevos protocolos del convenio y el contenido de los mismos.

42. En el convenio marco se especifican las tareas y responsabilidades de la Conferencia de las Partes, entre las que pueden figurar las siguientes:

- C aprobar las normas de procedimiento, por ejemplo, la determinación del quórum necesario para efectuar una votación o el número de votos necesario para aprobar una determinada decisión;
- C elaborar metodologías y modelos a los que deben ajustarse los países u órganos subsidiarios cuando transmiten informes o información (véanse, por ejemplo, el artículo 6.4(a) del Convenio para la protección de la capa de ozono y el artículo 23.4(a) del Convenio sobre la Diversidad Biológica). Según se indica en la sección IV *infra*, el contenido de esos informes se especifica en el propio convenio marco;

¹ Véase, por ejemplo, Convenio para la protección de la capa de ozono, artículos 6.1 y 6.2, y la Convención Marco sobre el Cambio Climático, artículos 7.4 y 7.5.

-
- C promover y facilitar el intercambio de información sobre las medidas adoptadas (p. ej., artículo 7.2(b) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático);
 - C examinar los informes presentados por los órganos subsidiarios y ofrecer orientación (p. ej., artículo 7.2(j) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático);
 - C examinar los informes u otra información que hayan transmitido los Estados Partes (p. ej., artículo 4(a) del Convenio sobre la Diversidad Biológica);
 - C establecer grupos de trabajo (p. ej., artículo 10.2(b) del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia) y otros órganos subsidiarios (p. ej., artículos 4.2(i) y 6.2(i) del artículo 4 del Convenio para la protección de la capa de ozono) y sus procedimientos (p. ej., artículo 7.2(i) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático) que aborden cuestiones relacionadas con la aplicación y el desarrollo de un convenio;
 - C examinar la aplicación del convenio y adoptar decisiones para su aplicación eficaz (p. ej., artículos 7.2, 7.2(e) y 7.2(f) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático);
 - C formular recomendaciones a las Partes (p. ej., artículo 7.2(g) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y artículo 6.2(c) del Convenio para la protección de la capa de ozono);
 - C adoptar programas de investigación, seguimiento y/o cooperación científica y tecnológica (p. ej., artículo 6.4(d) del Convenio para la protección de la capa de ozono);
 - C fomentar políticas o medidas apropiadas y favorecer su armonización (p. ej., artículos 2 y 6.4(c) del Convenio para la protección de la capa de ozono);
 - C examinar la idoneidad de las disposiciones del convenio y adoptar enmiendas, anexos o protocolos del mismo (p. ej., artículo 6.4(e) y (h) del Convenio para la protección de la capa de ozono y artículo 22.2(f) del Convenio de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación);
 - C examinar la idoneidad de los protocolos o anexos al convenio y recomendar la introducción de enmiendas a los mismos (p. ej., artículo 6.4(f) del Convenio para la protección de la capa de ozono);
 - C recabar y utilizar los servicios y la cooperación de órganos internacionales (p. ej., artículo 7.2(l) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y artículo 6.4(j) del Convenio para la protección de la capa de ozono);
 - C procurar movilizar recursos financieros (p. ej., artículo 7.2(h) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático).

43. Además, algunos convenios marco, por ejemplo el relativo a la Protección de la Capa de Ozono, artículo 6.4(k), y el relativo al Cambio Climático, artículo 7.2(m), permiten que la Conferencia de las Partes considere y tome todas las medidas adicionales que se estimen necesarias para la consecución de los fines del convenio.

Secretaría

44. Para establecer los servicios de secretaría de un convenio marco, en particular la prestación de servicios a la Conferencia de las Partes y otros posibles órganos (véase *infra*), se puede recurrir a distintos procedimientos:

- C el convenio establece una organización intergubernamental independiente con su propia secretaría;
- C el director ejecutivo de la organización bajo cuyos auspicios se adoptó el convenio provee las funciones de secretaría;
- C en su primera reunión, la Conferencia de las Partes alcanza un acuerdo con una organización existente para que preste los servicios de secretaría (también se puede disponer que la Conferencia de las Partes modifique esos arreglos de tiempo en tiempo).

45. La disposición que figura en la Convención Marco sobre el Cambio Climático en relación con el establecimiento de una secretaría es muy común en los convenios marco. El artículo 8 define sus funciones como sigue:

- a) *Organizar los periodos de sesiones ... y prestarles los servicios necesarios;*
- b) *Reunir y transmitir los informes que se le presenten;*
- c) *Prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención;*
- d) *Preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes;*
- e) *Asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes;*
- f) *Hacer los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes; y*
- g) *Desempeñar las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos, y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.*

Generalmente, los servicios de secretaría establecidos para el convenio marco se aplican también a sus protocolos.

Comité asesor científico

46. Los convenios marco sobre el medio ambiente recurren a distintos arreglos institucionales para conseguir asesoramiento e información científicos. En tanto que unos convenios encomiendan a un grupo de expertos independientes la labor de facilitar la información científica, otros establecen un comité científico permanente que rinde informes a la Conferencia de las Partes. En tal caso, los Estados Partes designan a los expertos del comité. La función del comité es evaluar la situación de los conocimientos científicos o los efectos de determinadas medidas, y brindar asesoramiento y responder a las preguntas que se formulen. El comité puede servir también para intercambiar puntos de vista, mantener consultas sobre cuestiones científicas y fomentar la cooperación en la labor de reunir, estudiar e intercambiar datos en materia de investigación científica. Dado que los comités permanentes de asesoramiento científico están integrados por representantes de los Estados Partes, su naturaleza intergubernamental puede limitar en ocasiones su eficacia como

institución científica de supervisión. En cambio, un grupo de expertos independientes no gubernamentales, nombrados por un determinado oficial, como el director ejecutivo de la organización patrocinadora o el jefe de la secretaría del convenio, podría cumplir más eficazmente las tareas de supervisión.

47. La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, prevé la prestación de asesoramiento a cargo de expertos independientes y de un comité científico de delegados representantes de los Estados Partes. Por ejemplo, en el artículo 24.3 se dispone la formación de grupos especiales de expertos independientes que pueden ser nombrados por la Conferencia de las Partes, con el fin de que faciliten *información y asesoramiento sobre cuestiones específicas relativas a los adelantos científicos y tecnológicos ...¹ Por otra parte, el artículo 24.1 establece un Comité de Ciencia y Tecnología integrado por delegados de los Estados Partes.

48. El Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia encomienda a su grupo de trabajo sobre los efectos producidos, independiente del Convenio (como un órgano de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, que es el organismo patrocinador), la tarea de facilitar una información detallada acerca de los efectos de la lluvia ácida sobre el medio ambiente. El Convenio sobre la Diversidad Biológica establece en el artículo 25.2 un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico, el cual:

- a) *Proporcionará evaluaciones científicas y técnicas del estado de la diversidad biológica;*
- b) *Preparará evaluaciones científicas y técnicas de los efectos de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del presente Convenio;*
- c) *Identificará las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y prestará asesoramiento sobre las formas de promover el desarrollo y/o la transferencia de esas tecnologías;*
- d) *Prestará asesoramiento sobre los programas científicos y la cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y*
- e) *Responderá a las preguntas de carácter científico, técnico, tecnológico y metodológico que le planteen la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios.*

49. Aunque el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados no contemplan la contribución y el asesoramiento científicos ni el establecimiento de órganos subsidiarios, los encargados de redactar otros convenios marco más recientes sí han previsto ese tipo de contribución.

50. Un comité asesor científico independiente podría desempeñar también una función importante en las iniciativas de lucha contra el tabaco. Consciente de ello, la OMS estableció un órgano oficial independiente, el Comité Asesor en materia de Políticas y Estrategias, que entró en vigor el 15 de enero de 1999. Este Comité presta asesoramiento sobre la labor de lucha antitabáquica de la OMS siguiendo la orientación de la

¹ En el artículo 24.3 se señala también que a la hora de elegir a los expertos se tenga en cuenta la necesidad de un enfoque multidisciplinario y una representación geográfica amplia.

Iniciativa *Liberarse del tabaco+; para definir las cuestiones esenciales de política en relación con su tarea, incluida la coordinación con los asociados; sobre las repercusiones de política de las cuestiones científicas; y sobre cualquier otro asunto conexo, a petición de la Directora General. En el convenio marco se podría establecer un comité de características similares, del que también deberían formar parte expertos de distintos campos, desde la epidemiología a la agricultura, pasando por la economía.

Comité de aplicación

51. El seguimiento del cumplimiento es una práctica habitual y en ocasiones se considera como un mecanismo fundamental para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de los convenios. Como se señala en la sección IV *infra*, los mecanismos de aplicación exigen, generalmente, que los Estados Partes presenten informes o faciliten periódicamente información sobre las medidas adoptadas en la aplicación de los tratados. Aunque los informes se suelen presentar a la Conferencia de las Partes, en el marco de algunos convenios se crea una institución - un órgano de aplicación - encargada de examinar dichos informes o la información facilitada. A veces, a ese organismo se le encomienda también la labor de aplicar los procedimientos de inobservancia, función a la que también se hace referencia más adelante.

52. La Convención Marco sobre el Cambio Climático establece en el artículo 10 un órgano subsidiario de ejecución integrado por *representantes gubernamentales que sean expertos en cuestiones relacionadas con el cambio climático+. El Protocolo de Montreal del Convenio para la protección de la capa de ozono establece en el artículo 6 un organismo similar, aunque sólo está integrado por 10 Estados, elegidos para un plazo de dos años. Aunque ninguno de dichos órganos goza de una independencia total respecto de los Estados Partes, el órgano previsto en el Protocolo de Montreal tiene la ventaja de ser de dimensiones reducidas. Además, las personas que integran el órgano de ejecución del Protocolo de Montreal son responsables ante otros Estados además de aquel del que son nacionales, dado que son designados por la Conferencia de las Partes. De todas formas, la falta de independencia puede limitar la eficacia del órgano de aplicación en el desempeño de función de supervisión.¹

53. La Convención de lucha contra la desertificación adopta una postura flexible a este respecto, que permitiría establecer en el futuro un órgano independiente de aplicación. Lo hace al disponer que la Conferencia de las Partes:

*examinará y adoptará procedimientos y **mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención** (artículo 27, la negrita es añadida)*

y

examinará regularmente la aplicación de la Convención y de los acuerdos institucionales a la luz de experiencia adquirida a nivel nacional, subregional, regional e internacional y sobre la base de la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos (artículo 22.2(a)).

Esta formulación permite establecer un mecanismo de aplicación en función de la evolución de las necesidades y las prioridades. Dicho mecanismo podría incluir expertos independientes, en lugar de estar integrado únicamente por delegados de los Estados.

¹ Véase la propuesta de establecimiento de un comité independiente de aplicación para el convenio marco en el documento WHO/PSA/96.6.

54. Aunque el órgano subsidiario de ejecución de la Convención Marco sobre el Cambio Climático no es independiente, el artículo 13 de la Convención prevé la creación de un órgano independiente que ponga en marcha un proceso consultivo multilateral en caso de incumplimiento por los Estados Partes.

Mecanismo financiero

55. En el artículo 11.1 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático se define un *mecanismo para el suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología ...+. Análogamente, el Convenio sobre la Diversidad Biológica establece en el artículo 21.1 un *mecanismo para el suministro de recursos financieros a los países en desarrollo Partes a los efectos del presente Convenio, con carácter de subvenciones o en condiciones favorables ...+. Ambos convenios disponen que dicho mecanismo desempeñará sus funciones bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y será responsable ante ella. Esto significa que la Conferencia de las Partes determinará *sus políticas, la estrategia, las prioridades de sus programas y los criterios de aceptabilidad en relación con la presente Convención+, por lo que respecta al funcionamiento del mecanismo financiero.¹ En ninguno de los convenios se prevé la existencia de una institución independiente que actúe a modo de mecanismo financiero, sino que deja esta cuestión a la decisión de la Conferencia de las Partes. Del mismo modo, ninguno de los convenios especifica las contribuciones ni la asistencia financieras, dejando que la Conferencia de las Partes determine más adelante esos detalles. El Convenio para la protección de la capa de ozono, a través de las enmiendas de Londres al Protocolo de Montreal, ha establecido un fondo multilateral para ayudar a los países en desarrollo.²

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 5: instituciones del convenio marco: resumen de las principales cuestiones

- C Conferencia de las Partes
 - ¿Cuál es su mandato?
 - ¿Qué relaciones mantiene con la Asamblea de la Salud?
- C Secretaría
 - ¿Actuará la Secretaría de la OMS como secretaria del convenio marco?
- C ¿Se creará un comité científico?
 - ¿Será independiente? ¿Se establecerá como un órgano permanente del convenio marco o se dejará que sea la Conferencia de las Partes la que decida su naturaleza?
- C ¿Se creará un mecanismo de aplicación?
 - ¿Será independiente? ¿Se establecerá como un órgano permanente del convenio marco o se dejará que sea la Conferencia de las Partes la que decida su naturaleza?
- C ¿Se creará un mecanismo financiero?
 - ¿A qué institución se encomendará su administración, o decidirá la Conferencia de las Partes sus características?
 - ¿Debería proporcionar el convenio marco asistencia financiera a los países en desarrollo? ¿En qué forma?

¹ Convención Marco sobre el Cambio Climático, artículo 11.1.

² El artículo 10.1 del Protocolo de Montreal dispone que *las Partes establecerán un mecanismo para la cooperación financiera y técnica, incluida la transferencia de tecnología a las Partes ... a fin de que puedan cumplir las medidas de control ...+.

IV. MECANISMOS DE APLICACIÓN

A. Descripción y fundamentos

Recuadro 6: Procedimientos de aplicación

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">C Presentación de informes nacionalesC Solución de controversiasC Incumplimiento/procedimientos de consulta |
|---|

Presentación de informes nacionales

56. La transmisión de determinada información a la Conferencia de las Partes es una prescripción común de muchos convenios marco. Los Estados tal vez deberían informar sobre actividades que están en el origen del problema (por ejemplo, el cultivo, elaboración, comercio y consumo del tabaco) y/o las medidas que hayan adoptado para solucionarlo (por ejemplo, políticas destinadas a fomentar cultivos sustitutivos, o restricciones en materia de publicidad). Por ejemplo, el artículo 26 del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone que:

Cada Parte Contratante, con la periodicidad que determine la Conferencia de las Partes, presentará a la Conferencia de las Partes informes sobre las medidas que haya adoptado para la aplicación de las disposiciones del presente Convenio y sobre la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos del Convenio.¹

57. Los requisitos de notificación pueden ser de gran utilidad. La presentación de informes nacionales exhorta a los Estados a examinar de forma más completa y sistemática las políticas que están aplicando, lo cual puede inducir a diferentes organismos oficiales y de otro tipo a coordinar sus actuaciones a escala nacional. Los requisitos de notificación pueden cumplir también una función educativa, al permitir que los Estados se beneficien de la experiencia que otros hayan adquirido. Desde el punto de vista de la aplicación, la necesidad de presentar informes fomenta la transparencia. Por otra parte, también hace posible calibrar la eficacia del tratado y evaluar la necesidad de adoptar otras medidas.

58. El artículo 26 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el artículo 14 del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación disponen que los Estados Partes presenten informes a la Conferencia de las Partes.

¹ También otros convenios contienen prescripciones en materia de informes, por ejemplo, el artículo 20 del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (que exige la presentación de informes sobre las medidas adoptadas para la aplicación del convenio); el artículo 8 del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (que prescribe el *intercambio de información+ acerca de, entre otras cosas, los datos sobre las emisiones; cambios importantes en las políticas nacionales; posibles tecnologías de control; y políticas y estrategias nacionales, subregionales y regionales para la lucha contra la contaminación; el artículo 5 del Convenio para la protección de la capa de ozono (que requiere la transmisión de información sobre las medidas de aplicación); y el artículo 12.1 de la Convención sobre el Cambio Climático (que requiere de cada una de las Partes un *inventario nacional+ de las emisiones; *una descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención+; e información sobre las políticas y medidas que haya adoptado en cumplimiento de los compromisos asumidos y una estimación concreta de sus efectos).

59. No en todos los convenios marco se da el mismo uso a la información o los informes transmitidos. El artículo 5 del Convenio para la protección de la capa de ozono dispone que *la Conferencia de las Partes podrá considerar la información sobre las medidas adoptadas por los Estados Partes en aplicación del Convenio+ y el artículo 26 del Convenio sobre la Diversidad Biológica hace referencia a *la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos del Convenio+. Si se crea una institución u órgano de aplicación, se le pueden encomendar algunas de las tareas de examen. Por ejemplo, según la Convención Marco sobre el Cambio Climático, la función de su órgano subsidiario de ejecución consiste en:

- C *ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención+ (artículo 10.1);
- C examinar los informes de ejecución de las Partes con el fin de *evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes+ y de *ayudar a la Conferencia de las Partes en la realización de los exámenes+ (artículo 10.2(a) y (b));
- C ayudar *a la Conferencia de las Partes, según proceda, en la preparación y aplicación de sus decisiones+ (artículo 10.2(c)).

Éste es el único convenio marco que prevé la posibilidad de establecer procedimientos para abordar aspectos relacionados con la aplicación del convenio. El párrafo 63 *infra* se ocupa del proceso de cumplimiento.

Solución de controversias

60. La mayor parte de los convenios marco recurren a métodos no vinculantes de solución de controversias. La disposición más habitual es la que prevé la negociación o cualquier otro procedimiento aceptable para las partes en la controversia, pero a menudo este sistema no permite superar las diferencias.

61. Solamente se recurre a una solución vinculante de las controversias, por ejemplo acudiendo a la Corte Internacional de Justicia, si las partes en la controversia consienten en ello. El artículo 14 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático dispone lo siguiente:

2. *Al ratificar, aceptar o aprobar la Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento a partir de entonces, cualquier Parte que no sea una organización regional de integración económica podrá declarar en un instrumento escrito presentado al Depositario que reconoce como obligatorio ipso facto y sin acuerdo especial, con respecto a cualquier controversia relativa a la interpretación o la aplicación de la Convención, y en relación con cualquier Parte que acepte la misma obligación:*

- a) *el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia; o*
- b) *el arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establecerá, en cuanto resulte factible, en un anexo sobre el arbitraje.*

Una Parte que sea una organización regional de integración económica podrá hacer una declaración con efecto similar en relación con el arbitraje de conformidad con los procedimientos mencionados en el inciso (b).

Los convenios sobre la protección de la capa de ozono (artículo 11.3) y sobre la diversidad biológica (artículo 27.3) contienen disposiciones similares. La disposición del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, contenida en el artículo 22, es distinta en cuanto que sólo prevé la formulación de

una declaración en la que se indique el propósito de la Parte de aceptar la obligación de someterse a un arbitraje de conformidad con lo dispuesto en el anexo A del Convenio.

62. En muchos convenios existe una disposición que prescribe la conciliación cuando las partes en litigio no aceptan un procedimiento vinculante de solución de controversias y han fracasado otros intentos de arreglo. La conciliación obligatoria está prevista en los convenios sobre la protección de la capa de ozono (artículo 11), el cambio climático (artículo 14) y la diversidad biológica (artículo 27.4 y parte 2 del anexo II). La conciliación consiste en someter la controversia a una comisión (que puede estar formada por cuatro miembros, de los que cada una de las partes elige dos, y un presidente designado por los miembros de la comisión) que examina los hechos y hace recomendaciones para resolver el litigio. La recomendación no obliga a las partes, que, sin embargo, están obligadas a considerarla de buena fe. La existencia de una tercera parte, es decir, el presidente neutral de la comisión, puede ayudar las partes a resolver las diferencias.

Incumplimiento y procedimientos consultivos

63. El control del cumplimiento es el seguimiento y supervisión internacional de la aplicación de un tratado y de su cumplimiento por los Estados Partes. El control del cumplimiento no sólo determina si un Estado respeta las obligaciones contraídas, sino que además contribuye a resolver problemas relacionados con cualquier norma que pueda ser objeto de controversia. La finalidad de los procedimientos de incumplimiento no es establecer la culpabilidad por las transgresiones cometidas, sino ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones. Los procedimientos de incumplimiento no sustituyen a los procedimientos normales de solución de controversias, sino que los complementan.

64. En la mayor parte de los acuerdos internacionales sobre cuestiones ambientales, incluso en algunos convenios marco, existe un procedimiento de incumplimiento, administrado por un mecanismo especial, como el comité de aplicación al que se ha hecho referencia en la sección III *supra*. Sin embargo, hasta el momento, en ningún convenio marco se ha incluido la disposición en el propio convenio, sino que se ha previsto como un mecanismo para protocolos posteriores del convenio, tales como el Protocolo de Montreal del Convenio para la protección de la capa de ozono, el protocolo de 1994 del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia y el Protocolo de Kyoto de la Convención sobre el Cambio Climático. No obstante, este último convenio se redactó de forma que fuera posible crear en el propio convenio un procedimiento de esta índole. El artículo 13 dispone que:

En su primer periodo de sesiones, la Conferencia de las Partes considerará el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral, al que podrán recurrir las Partes, si así lo solicitan, para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención.¹

65. La función esencial del sistema de control del cumplimiento se puede encomendar a un órgano permanente, como el Comité de Ejecución del Protocolo de Montreal, o a un grupo especial de examen. Generalmente, dicho comité inicia la labor de examen cuando media una reclamación de una parte contra otra o cuando la secretaría del convenio considera que una Parte ha incurrido en incumplimiento.

¹ Consecuentemente, la Conferencia de las Partes estableció en su primera reunión un grupo de trabajo especial, de composición abierta, formado por expertos técnicos y jurídicos, *para estudiar todas las cuestiones relacionadas con el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral y con su diseño+.

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 7: Mecanismo de aplicación: resumen de las principales cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

- C ¿Qué información deben reunir y presentar las Partes en sus informes?
- C ¿Debería existir una disposición que estipulara el seguimiento y examen internacionales?
- C ¿Qué modalidad de solución de controversias debería establecerse?
 - conciliación obligatoria
 - sometimiento opcional u obligatorio de las controversias a la Corte Internacional de Justicia o a un arbitraje vinculante
- C ¿Debería establecerse un procedimiento de incumplimiento o un mecanismo consultivo multilateral?

V. PROCESO NORMATIVO

A. Descripción y fundamentos

Recuadro 8: Proceso normativo

- C Protocolos
- C Anexos
- C Enmiendas

Protocolos

66. En general, el término *protocolo+ se utiliza para designar un acuerdo internacional subsidiario que complementa o amplía otro acuerdo anterior o contemporáneo. En el contexto de los convenios marco, los protocolos amplían el convenio inicial mediante la elaboración de compromisos y arreglos adicionales o más específicos. Pueden abordar el tema de forma exhaustiva o centrarse en un aspecto concreto del problema al que se refiere el convenio marco. Normalmente, los protocolos sólo están abiertos a los Estados o entidades que son Partes en el convenio inicial.

67. Los protocolos se pueden elaborar al mismo tiempo que el convenio marco. Tanto la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, como el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación tienen protocolos elaborados contemporáneamente. Para convertirse en parte del segundo de los convenios citados, los Estados deben convertirse también en parte de un protocolo cuando menos. El sistema de elaborar convenios marco con sus protocolos correspondientes permite a los Estados negociadores incluir en el convenio básico las disposiciones sobre las que existe consenso general, incorporar en los protocolos elaborados contemporáneamente disposiciones que cuentan con la aceptación de un gran número de Estados, y posponer para posibles protocolos futuros aquellos asuntos sobre los que no es posible alcanzar un acuerdo suficiente de manera inmediata.

68. En los convenios marco se establecen los procedimientos para la adopción de protocolos. Los convenios para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (artículo 15) y sobre prohibicio-

nes o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales (artículo 8) disponen que la adopción de protocolos debe efectuarse en una Conferencia de las Partes diplomática especial. En cambio, los convenios sobre la protección de la capa de ozono (artículo 8), la diversidad biológica (artículo 28) y el cambio climático (artículo 17) permiten que la Conferencia de las Partes adopte los protocolos en sesión ordinaria. Los convenios para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, sobre la protección de la capa de ozono y sobre la diversidad biológica contienen normas detalladas sobre las enmiendas a los protocolos, incluso los requisitos para su adopción y entrada en vigor. Este sistema ha resultado ser poco flexible, cuando las partes de un protocolo han deseado que las enmiendas entraran en vigor más rápidamente permitiendo un número más reducido de ratificaciones que las exigidas por el propio convenio marco.¹ La Convención Marco sobre el cambio Climático evita este problema al disponer en el artículo 17.3 que *las condiciones para la entrada en vigor del protocolo serán establecidas por ese instrumento*.

69. Habitualmente, los protocolos utilizan la misma secretaría que el convenio en cuyo marco se han establecido. En muchos casos, los protocolos adoptados al amparo de un convenio marco tienen su propia Conferencia de las Partes, que se reúne conjuntamente con la del convenio. En efecto, sus reuniones se pueden unificar, con la salvedad de que cuando se trate algún asunto correspondiente a un protocolo determinado, sólo pueden votar los representantes de las Partes en ese protocolo.

Anexos

70. Los anexos se suelen utilizar para enumerar con detalle algunos asuntos técnicos o, tal vez, para reseñar listas de Estados que están sujetos a determinados requisitos o exentos de ellos. Por ejemplo, el Convenio para la protección de la capa de ozono enumera en su anexo 2 los tipos de información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica que debe intercambiarse, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica establece los procedimientos de arbitraje y conciliación en el anexo 2. Los anexos son parte integrante del convenio al que pertenecen.

Enmiendas

71. El Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia dispone, en el artículo 12, que las enmiendas deben adoptarse por consenso. Sin embargo, en la mayor parte de los convenios marco las enmiendas se pueden adoptar y entrar en vigor con los votos de una mayoría de dos tercios² o tres cuartos.³

¹ En el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono se especifica que, para entrar en vigor, las enmiendas a los protocolos deben ser adoptadas por una mayoría de dos tercios y aceptadas por los dos tercios de las Partes en el protocolo. Las Partes del Protocolo de Montreal del Convenio quisieron adoptar enmiendas que, según la disposición pertinente del Convenio, habrían requerido 38 ratificaciones para entrar en vigor. La Conferencia de Londres, interesada en que las enmiendas entrasen en vigor más rápidamente especificó que bastarían sólo 20 ratificaciones para ello, aun cuando la medida era técnicamente incompatible con el Convenio.

² Por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

³ Por ejemplo, los convenios sobre el cambio climático, la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y la protección de la capa de ozono.

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 9: Proceso normativo: Resumen de las principales cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

- C ¿Deberían redactarse protocolos o anexos al mismo tiempo que el convenio marco?
 - ¿Qué cuestiones deberían abordar los protocolos o los anexos: el tema de los niños y los adolescentes, la publicidad, la reglamentación de los productos del tabaco, el contrabando?
 - ¿Debería establecerse que los Estados que quisieran ser Parte en el convenio marco tuvieran que ser también parte en uno o más de los protocolos que se adoptaran contemporáneamente?
- C ¿Deberían especificarse en el convenio marco los requisitos para la ratificación, la entrada en vigor y la modificación de los protocolos, o figurar en cada uno de los protocolos?

VI. CLÁUSULAS FINALES

A. Descripción

Recuadro 10: Cláusulas finales

- C Reservas
- C Firma
- C Adopción
- C Ratificación, aprobación o aceptación
- C Adhesión
- C Entrada en vigor
- C Retiro o denuncia
- C Relación con otros tratados
- C Depositario
- C Textos auténticos

72. Las cláusulas finales de los tratados, incluso de los convenios marco, se refieren, entre otras cosas, a los elementos que se señalan a continuación.

- C Reservas. Una reserva es una declaración unilateral efectuada por un Estado al firmar, ratificar, aceptar, o aprobar un tratado o adherirse a él, por la cual pretende excluir o modificar los efectos legales de determinadas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. Algunos convenios marco no permiten que se formulen reservas, a fin de garantizar la uniformidad de las obligaciones asumidas por cada una de las Partes, otros permiten reservas a determinadas disposiciones (por ejemplo, las referentes a la solución de controversias) y otros permiten que se formulen de manera explícita o implícita. En ausencia de una disposición específica al efecto, se puede formular una reserva en tanto en cuanto no desvirtúe el *objeto y finalidad+ del tratado.¹

¹ Artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

- C Firma. La firma indica qué entidades (Estados u organizaciones de integración económica regional) pueden convertirse en Parte del tratado y cuándo y dónde tendrá lugar la firma.
- C Ratificación, aceptación o aprobación. Estos términos indican un acto por el que un Estado que ha firmado un convenio expresa su consentimiento para que le obliguen sus disposiciones.
- C Adhesión. Si un Estado u otra entidad que reúne las condiciones para ser parte en un convenio no firma el convenio, ello puede indicar que expresa su consentimiento para que le obliguen las disposiciones del tratado mediante la adhesión.
- C Entrada en vigor. Estas disposiciones establecen los criterios con arreglo a los cuales un tratado pasa a ser jurídicamente vinculante para los Estados que han dado su consentimiento al mismo. Normalmente, especifican que el convenio entrará en vigor tan pronto como se haya recibido un número determinado de ratificaciones o haya transcurrido un plazo determinado. La Convención Marco sobre el Cambio Climático requiere 50 ratificaciones, pero el Convenio para la protección de la capa de ozono solamente 20. Cuando el número de ratificaciones necesarias es reducido el convenio puede entrar en vigor más rápidamente, pero si es demasiado bajo es posible que se considere que el convenio no es influyente o eficaz.
- C Retiro o denuncia. Especifica las condiciones en que una Parte puede desvincularse de un tratado. Normalmente, especifica el plazo más breve en que se puede presentar la notificación del retiro o la denuncia (habitualmente, algunos años desde su entrada en vigor) y el periodo que debe transcurrir para que surta efecto la notificación. También puede darse el caso de que un tratado no pueda ser denunciado.
- C Relación con otros tratados. Cuando un convenio aborda una cuestión que también es objeto de otros acuerdos internacionales (por ejemplo, las armas convencionales) puede incluir un artículo en el que se especifiquen sus relaciones con los otros tratados.
- C Depositario. El depositario de un tratado es el Estado, organización o institución al que se le haya confiado la custodia del tratado y cualquier instrumento complementario y debe figurar en el texto. Salvo que el tratado disponga otra cosa, las funciones del depositario serán las estipuladas en el artículo 77 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Cuando se adopta un tratado multilateral en el seno de una organización internacional o en una conferencia convocada bajo sus auspicios, se suele designar depositario a la organización, o a su director ejecutivo.
- C Textos auténticos. Generalmente, los convenios elaborados bajo los auspicios de una organización internacional disponen que los textos en todos los idiomas oficiales de la organización (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso en el caso de la OMS) son igualmente auténticos. Esto significa que no se da preferencia a ningún texto lingüístico en la interpretación del convenio.

B. Cuestiones que se deben considerar al elaborar el convenio marco

Recuadro 11: Cláusulas finales: resumen de las cuestiones principales que se deben considerar al elaborar el convenio marco

- C ¿Se debería permitir que se formularan reservas al convenio marco?
- C ¿Debería reservarse únicamente a los Miembros de la OMS la posibilidad de ser Partes en el convenio marco?
 - ¿Cuándo y dónde debería tener lugar la firma?
- C ¿Cuántas ratificaciones deberían ser necesarias para que entrara en vigor el convenio marco?
- C ¿Debería existir el derecho a denunciar el convenio marco? En qué condiciones?
- C ¿Debería existir en el convenio marco una disposición que hiciera referencia explícita a su relación con otros convenios?
- C ¿Qué organización debería ser depositaria del convenio marco?
- C ¿Se aplicarán también automáticamente a los protocolos las cláusulas finales del convenio marco?

ANEXO

**CONVENIOS A LOS QUE SE HACE REFERENCIA
EN EL PRESENTE DOCUMENTO**

CONVENIOS MARCO

Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, 16 de febrero de 1976; *entró en vigor* el 12 de febrero de 1978; 1102 Naciones Unidas, Treaty Series 27; *reproducido en* International Legal Materials, 1976, 15: 290.

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 5 de junio de 1992; *entró en vigor* el 29 de diciembre de 1993; *reproducido en* International Legal Materials, 1992, 31: 818.

Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, 10 de octubre de 1980, documento de las Naciones Unidas A/CONF.95/15, apéndices A-D; 1342 Naciones Unidas, Treaty Series 137; *entró en vigor* el 2 de diciembre de 1983; *reproducido en* International Legal Materials, 1980, 19: 1524.

Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, 13 de noviembre de 1979; *entró en vigor* el 16 de marzo de 1983; 1302 Naciones Unidas, Treaty Series 217; *reproducido en* International Legal Materials, 1979, 18: 1442.

Protocolo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia sobre nuevas reducciones de las emisiones de azufre, 14 de junio de 1994, documento de las Naciones Unidas EB.AIR/R.84, *reproducido en* International Legal Materials, 1994, 33: 1540.

Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, 22 de marzo de 1985; *entró en vigor* el 22 de septiembre de 1988; 1513 Naciones Unidas, Treaty Series 293; *reproducido en* International Legal Materials, 1987, 26: 1529.

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, 16 de septiembre de 1987; *entró en vigor* el 1 de enero de 1989; 1522 Naciones Unidas, Treaty Series 3; *reproducido en* International Legal Materials, 1987, 26: 1550.

Enmiendas de Londres al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, 29 de junio de 1990, UNEP/OX.L.Pro2/3 (anexo II); *entró en vigor* el 10 de agosto de 1992; *reproducido en* International Legal Materials, 1991 (*London Amendments*).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992; *entró en vigor* el 21 de marzo de 1994; *reproducido en* International Legal Materials, 1992, 31: 849.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 10 de diciembre de 1997, documento de las Naciones Unidas FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 (1997); *reproducido en* International Legal Materials, 1998, 37: 22 (*Kyoto Protocol*+).

OTROS CONVENIOS

Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, 3 de marzo de 1973; *entró en vigor* el 1 de julio de 1975; 993 Naciones Unidas, Treaty Series 243; *reproducido en* International Legal Materials, 1972, 12: 1085.

Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, A/AC.241/27, 21 de septiembre de 1994; *entró en vigor* el 26 de diciembre de 1996; *reproducido en* International Legal Materials, 1994, 33: 1328.

Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 22 de marzo de 1989; *entró en vigor* el 24 de mayo de 1992; *reproducido en* International Legal Materials, 1989, 28: 657.

= = =