



**NACIONES
UNIDAS**



**Convención de Lucha
contra la Desertificación**

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(3)/18
19 de julio de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES
Tercer período de sesiones
Recife, 15 a 26 de noviembre de 1999
Tema 13 b) del programa provisional

TEMAS PENDIENTES

ESTUDIO DE PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA
RESOLVER LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN,
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN, CON
EL FIN DE DETERMINAR CÓMO SEGUIR ABORDANDO ESTE ASUNTO

Nota de la secretaría

1. En su segundo período de sesiones, la Conferencia de las Partes, en su decisión 2/COP.2, decidió incluir como uno de sus temas seleccionados en el programa de su tercer período de sesiones el examen de los procedimientos y los mecanismos institucionales para resolver las cuestiones relativas a la aplicación, de conformidad con el artículo 27 de la Convención. En su decisión 22/COP.2, la Conferencia de las Partes decidió seguir examinando la cuestión en su tercer período de sesiones teniendo en cuenta los avances de las negociaciones sobre esas mismas cuestiones celebradas en el marco de otras convenciones ambientales pertinentes, con miras a decidir la forma de llevar adelante este asunto.

2. En esta nota se reproduce el texto del documento ICCD/COP(2)/10, primera parte, para facilitar el debate sobre estos temas.

RESOLUCIÓN DE CUESTIONES SOBRE LA APLICACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. En su octavo período de sesiones, el Comité Intergubernamental de Negociación encargado de elaborar una convención internacional de lucha contra la desertificación (CIND) examinó los procedimientos para resolver cuestiones relacionadas con la aplicación, basándose en el documento A/AC.241/50. Este documento fue elaborado por la secretaría atendiendo una petición formulada por el CIND en el párrafo 5 de su resolución 6/1, titulada "Organización y programa de trabajo para el período intermedio" (A/50/74, apéndice II).
2. En el mismo período de sesiones, el CIND, en su decisión 8/10, aplazó el examen del tema hasta el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención de Lucha contra la Desertificación (A/51/76). Posteriormente, en el apartado b) del párrafo 3 de la decisión 9/CP.1, la COP decidió incluir en el programa de su segundo período de sesiones y, de ser necesario, de su tercer período de sesiones, el tema de los procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que pudieran plantearse en relación con la aplicación (ICCC/COP(1)/11/Add.1).
3. En la presente nota se pone al día el documento A/AC.241/50. En especial, se brinda información actualizada sobre los precedentes citados en dicho documento, así como sobre nuevos acontecimientos. Se mantiene la lista preliminar de posibles cuestiones que se expone en la sección III del documento A/AC.241/50. Los antecedentes, junto con la lista de cuestiones preliminares, tienen por fin asistir a la COP en sus deliberaciones para elaborar los procedimientos y mecanismos necesarios a los fines del artículo 27 de la Convención, sin que se intente estructurar un régimen de "resolución de cuestiones".

II. ANTECEDENTES

4. En el artículo 27 de la Convención se dispone lo siguiente:

"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."
5. Por lo general se considera que las disposiciones de ese tipo son un elemento relativamente nuevo de las convenciones ambientales. Con ellas se intenta prevenir y evitar enfrentamientos que podrían dar lugar a procedimientos más formales de solución de controversias. Se piensa que se adaptan especialmente bien a los regímenes ambientales mundiales, en los que muchas Partes están interesadas en la aplicación efectiva de los objetivos de la Convención.

6. El criterio preventivo y no polémico se está convirtiendo en la práctica habitual en algunos tratados ambientales nuevos, especialmente cuando el incumplimiento es fruto de la incapacidad o la inadvertencia. Como los procedimientos de resolución de cuestiones siguen siendo de competencia del órgano rector del tratado, por lo general se considera que sirven para que las Partes en una convención adopten una actitud constructiva y de cooperación en las deliberaciones sobre su aplicación, para alcanzar así soluciones amistosas.

III. ANTECEDENTES IMPORTANTES

7. Los antecedentes más importantes con relación al artículo 27 de la Convención son el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal) de 1987; el Protocolo de 1994 relativo a la nueva reducción de las emisiones de azufre (Segundo Protocolo del Azufre) de la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas, de 1979, así como el artículo 13 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

8. Si bien los pocos precedentes que existen constituyen base jurídica para la aplicación del artículo 27 de la Convención, deben examinarse con cautela. El equilibrio de las obligaciones varía de un tratado a otro. De ahí que los procedimientos y mecanismos institucionales deban adaptarse específicamente a cada tratado. Por lo tanto, estos elementos deben tenerse en cuenta al examinar los antecedentes que figuran a continuación.

9. Los procedimientos en caso de incumplimiento que figuran en el Protocolo de Montreal se instituyeron por la decisión IV/5 de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo (UNEP/OzL.Pro.4/15). En la actualidad son objeto de examen por el Grupo de Trabajo Especial de expertos en cuestiones jurídicas y técnicas relacionadas con el incumplimiento¹ creado en septiembre de 1997 por la decisión IX/35 de las Partes en el Protocolo (UNEP/OzL.Pro.9/12). Para cuando se celebre la Conferencia de las Partes en la Convención en Dakar, el Grupo de Trabajo Especial habrá presentado su informe final a la Décima Reunión de las Partes y se tendrá un panorama claro de las medidas adoptadas en vista de las opciones que se enumeran en la nota 1.

10. En su decisión 1997/2, el Órgano Ejecutivo de la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia instó a las

¹El Grupo especial se reunió en julio de 1998 y decidió elaborar un proyecto de decisión para su examen por las Partes en el Protocolo de Montreal. Se presentaron tres opciones para que el Grupo sacara sus conclusiones: a) una lista de enmiendas al texto de los procedimientos en caso de incumplimiento; b) inquietudes expuestas en una decisión en forma de comentario, orientación o interpretaciones; c) una combinación de las dos primeras opciones (véase el documento UNEP/OzL.Pro/WG.1/17/3).

Partes en el Segundo Protocolo del Azufre a aplicar el nuevo régimen de cumplimiento que figuraba en el anexo². De hecho, la decisión 1997/2 tiene por efecto aplicar el nuevo régimen de cumplimiento a todos los protocolos de la Convención, pero a título ilustrativo en la presente nota sólo se menciona el Segundo Protocolo del Azufre.

11. Respecto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, en el artículo 13 se dispone que en su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes considerará "el establecimiento del 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".

12. Por consiguiente, la CP 1 de la Convención estableció un Grupo de Trabajo especial de composición abierta de expertos técnicos y jurídicos para que estudiara "todas las cuestiones relativas al establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral y su estructura" (FCCC/CP/1995/7/Add.1, decisión 20/CP.1). En el informe de la última reunión del Grupo Especial del Artículo 13 (junio de 1998) se señala que se ha alcanzado un acuerdo sobre cuestiones clave como el objetivo, la naturaleza y los resultados del Mecanismo Consultivo Multilateral, así como la creación de un Comité Consultivo Multilateral permanente que dependerá de la Conferencia de las Partes en la Convención (FCCC/AG13/1998/2).

13. Al igual que en el caso del Protocolo de Montreal, cuando se celebre la Conferencia de las Partes en la Convención de Lucha contra la Desertificación en Dakar, la CP 4 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático habrá examinado el informe final del Grupo Especial del Artículo 13 y habrá decidido si aprobarlo, modificarlo o rechazarlo.

14. Cabe observar desde el comienzo que las Partes en el Protocolo de Montreal, en el Segundo Protocolo del Azufre y en la Convención Marco sobre el Cambio Climático han decidido que sus respectivos regímenes de "resolución de cuestiones" se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de los procedimientos de solución de diferencias ya existentes en los diferentes tratados.

15. Las secciones A y B contienen información actualizada sobre a) los aspectos de procedimiento y b) los aspectos institucionales conexos de los diferentes regímenes.

A. Aspectos de procedimiento de los precedentes

16. Los aspectos de procedimiento de los mecanismos de resolución de cuestiones contemplados en el artículo 27 de la Convención de Lucha contra la Desertificación podrían referirse a cuestiones sustantivas como los principios que rigen la aplicación, es decir, los objetivos y la naturaleza del mecanismo; las facultades del mecanismo institucional; quién puede invocar el procedimiento; y los resultados del procedimiento.

²ECE/EB.AIR/53.

Objetivos

17. El propósito del procedimiento del Protocolo de Montreal es lograr una solución amistosa de la cuestión basada en el respeto de las disposiciones del Protocolo. El procedimiento del Segundo Protocolo del Azufre prevé medidas de cooperación, como por ejemplo ayudar a las Partes a cumplir las disposiciones del Protocolo. El objetivo del Mecanismo Consultivo Multilateral de la Convención Marco sobre el Cambio Climático es solucionar cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención proporcionando asesoramiento sobre la asistencia que debe prestarse a las Partes para superar las dificultades surgidas en la aplicación de la Convención, promover la comprensión de la Convención y prevenir las controversias.

Naturaleza

18. Los principios básicos del régimen sobre incumplimiento del Protocolo de Montreal son evitar la complejidad, evitar el enfrentamiento, mantener la transparencia y reservar a la Reunión de las Partes la adopción de decisiones. Se encuentran principios análogos en los regímenes del Segundo Protocolo del Azufre y de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Este último establece que el mecanismo consultivo multilateral se aplicará de un modo facilitador, cooperador, no conflictivo, transparente, oportuno y no judicial.

Mandato y funciones

19. El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal se ocupa de las cuestiones relativas al incumplimiento, con el objeto de encontrar soluciones amistosas. Asimismo, algunas de las funciones del Comité de Aplicación del Segundo Protocolo del Azufre son examinar periódicamente el cumplimiento por la Partes de las disposiciones sobre presentación de informes de los protocolos y examinar las comunicaciones y consultas que reciba con miras a alcanzar soluciones constructivas.

20. El mandato del Mecanismo Consultivo Multilateral de la Convención Marco sobre el Cambio Climático es examinar las cuestiones relacionadas con la aplicación mediante: a) la aclaración y solución de las cuestiones; b) la prestación de asesoramiento y la formulación de recomendaciones sobre la obtención de recursos técnicos y financieros para la solución de estas dificultades; y c) la prestación de asesoramiento sobre la reunión y comunicación de información.

Aplicación de los procedimientos

21. El Protocolo de Montreal y el Segundo Protocolo del Azufre contienen disposiciones casi idénticas sobre el uso de los procedimientos. En el primero de los regímenes, pueden solicitar la aplicación de los procedimientos: una o más Partes respecto de la aplicación por otra Parte; una Parte respecto de su propia incapacidad de cumplir plenamente con las disposiciones, a pesar de su buena fe y disposición; y la secretaría, respecto de la preparación de informes en virtud del Protocolo y cualquier otra información relativa al cumplimiento de las disposiciones del Protocolo.

22. Sin embargo, la secretaría del Segundo Protocolo del Azufre tiene unas funciones más amplias que la secretaría del Protocolo de Montreal, pues no se limita a brindar información, y está autorizada a comunicar toda posible situación de incumplimiento. Si tras examinar los informes presentados por las Partes considera que se da una situación de posible incumplimiento por cualquiera de las Partes, puede solicitar más información sobre la cuestión y comunicarla al Comité de Aplicación cuando no se pueda resolver con medidas administrativas y contactos diplomáticos.

23. En cuanto al Mecanismo Consultivo Multilateral de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, se prevé que el recurso a los procedimientos puede ser iniciado por: a) una Parte en relación con su propia aplicación; b) un grupo de Partes en relación con su propia aplicación; c) una Parte o un grupo de Partes en relación con la aplicación por otra Parte o grupo de Partes; y d) la Conferencia de las Partes de la Convención.

Otras facultades

24. Cuando lo considera necesario, el Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal está facultado para solicitar, por conducto de la secretaría, más información sobre las cuestiones que examina. También puede reunir información dentro del territorio de la Parte interesada, pero sólo por invitación de ésta. El Comité de Aplicación del Segundo Protocolo del Azufre tiene facultades análogas.

25. La CP 1 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático dispuso, entre otras cosas, que se realizara un examen a fondo de las comunicaciones de las Partes que figuran en el anexo I³. En esa CP también se convino en que se podrían realizar visitas a las Partes del anexo I, quienes prácticamente en todos los casos hicieron las correspondientes invitaciones⁴.

26. La experiencia demuestra que los exámenes a fondo, incluidas las visitas a los países, se han realizado con una actitud facilitadora y no conflictiva⁵. Unos y otros están a cargo de expertos provenientes de países desarrollados, economías en transición y países en desarrollo. Las secretarías de diversas organizaciones intergubernamentales también han puesto a disposición sus expertos. Aún queda por decidir la correlación entre los exámenes a fondo y el artículo 13.

³FCCC/CP/1995/7/Add.1, decisión 2/CP.1, párr. 2.

⁴Véase Jo Elizabeth Butler, "The establishment of a dispute resolution/non-compliance mechanism in the Climate Change Convention", The American Society of International Law, Proceedings of the 91st Annual Meeting, Washington, D.C. (9 a 12 de abril de 1997).

⁵Ibíd.

Resultados

27. El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal envía un informe a la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, en el que figuran las recomendaciones que estime adecuadas. El Comité de Aplicación del Segundo Protocolo del Azufre también informa a las Partes en la Convención sobre sus actividades en los períodos de sesiones anuales y formula las recomendaciones que considera adecuadas respecto del cumplimiento del Protocolo. Asimismo, se prevé que el resultado del Mecanismo Consultivo Multilateral de la Convención Marco sobre el Cambio Climático será un informe que el Comité Permanente presentará a la Conferencia de las Partes junto con las observaciones de las Partes interesadas respecto de las conclusiones y recomendaciones del informe.

B. Aspectos institucionales conexos de los precedentes

28. Algunas de las cuestiones relativas a los aspectos institucionales de los mecanismos de "resolución de cuestiones" son su composición y la periodicidad de sus reuniones.

Composición

29. El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal está integrado por diez miembros, mientras que el del Segundo Protocolo del Azufre cuenta con ocho. Aparte de este aspecto, ambos regímenes tienen una composición similar. Los miembros de los Comités de Aplicación de ambos Protocolos son elegidos por las Partes correspondientes sobre la base de una distribución geográfica equitativa.

30. Los miembros elegidos en virtud de los dos regímenes tienen mandatos de dos años y pueden ser reelegidos, pero sólo para un segundo período consecutivo. Para garantizar un adecuado nivel de experiencia entre los miembros de los comités, se reemplaza la mitad de los miembros todos los años. Además, los propios comités eligen a sus presidentes y vicepresidentes, cuyos mandatos duran un año. En el contexto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, aún no se ha resuelto la cuestión de la composición del Comité permanente que se prevé crear con arreglo al artículo 13.

Periodicidad de las reuniones

31. El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal se reúne por lo menos bianualmente, salvo decisión en contrario, y las reuniones son organizadas por la secretaría. El Comité de Aplicación de la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia se reúne dos veces por año, también salvo decisión en contrario. No obstante, el Comité permanente que se piensa crear a los fines del artículo 13 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático deberá reunirse por lo menos una vez al año y siempre que sea posible, conjuntamente con los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes o de sus órganos subsidiarios.

IV. NUEVOS ACONTECIMIENTOS

32. También están evolucionando otros posibles precedentes conexos en el ámbito de la resolución de cuestiones. El primero es el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Este Protocolo fue aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención el 11 de diciembre de 1997. En el artículo 18 del Protocolo de Kyoto se dispone que la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento del Protocolo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento.

33. Asimismo, en el artículo 16 del Protocolo de Kyoto se autoriza a la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo a examinar, y modificar según corresponda, el mecanismo consultivo multilateral a que se refiere el artículo 13 de la Convención. Todo mecanismo consultivo multilateral que opere en relación con el Protocolo de Kyoto lo hará sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos establecidos de conformidad con el artículo 18 de dicho Protocolo.

34. Aún no se ha decidido la correlación entre los procedimientos y mecanismos que se elaborarán para el Protocolo de Kyoto y los creados en el marco del artículo 13 de la Convención. Las modificaciones de la aplicación del Mecanismo Consultivo Multilateral a que se hace alusión en el artículo 13 a los fines del Protocolo de Kyoto pueden tener repercusiones en otros procesos basados en ese artículo. Además, las disposiciones de la Convención de Lucha contra la Desertificación puede superponerse con las disposiciones del Protocolo de Kyoto en vista del alcance y la amplitud de aquélla.

35. En el artículo 3 de la Convención de Lucha contra la Desertificación se propone un criterio integrado para la aplicación, basado en los principios de la asociación y la participación. Si la Conferencia de las Partes decide que los mecanismos y procedimientos del artículo 27 deben reflejar dicho criterio, los conceptos de participación del artículo 15 de la Convención sobre acceso a la información, participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (la Convención sobre la Participación Pública) podrían ser importantes.

36. La Convención sobre la Participación Pública fue aprobada por la Conferencia sobre el Medio Ambiente para Europa, celebrada del 23 al 25 de junio de 1998. Al examinar la posible importancia de esta Convención, debe tenerse en cuenta que se refiere a una zona geográfica limitada y que aún no ha entrado en vigor. En el artículo 15 se dispone que para verificar el cumplimiento se pedirá a la Reunión de las Partes que establezca, por consenso, disposiciones facultativas de carácter consultivo, no conflictivo y no judicial y para verificar el cumplimiento. Las disposiciones permitirán una participación pública adecuada y pueden incluir la opción de examinar comunicaciones presentadas por el público sobre cuestiones relativas a la Convención.

37. Otro ejemplo es el artículo 17 de la Convención sobre la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Esta Convención fue aprobada y abierta a la firma en Rotterdam, los días 10 y 11 de septiembre de 1998. En la Convención sobre el Consentimiento Fundamentado Previo también se prevé establecer un procedimiento sobre el incumplimiento. En su artículo 17 se dispone que el órgano rector de la Convención deberá desarrollar y aprobar lo antes posible procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones de la Convención y las medidas que hayan de adoptarse con respecto de las Partes que no la cumplan.

V. CUESTIONES QUE HAN DE CONSIDERARSE

38. En vista del examen precedente, la Conferencia de las Partes en la Convención de Lucha contra la Desertificación, por conducto de un grupo de trabajo o cualquier otro mecanismo que decida adoptar, tal vez desee abordar algunas cuestiones preliminares, entre ellas las siguientes:

- a) ¿Cuál es la relación entre los procedimientos y mecanismos institucionales a que se refiere el artículo 27 y el examen de la aplicación de la Convención por la Conferencia de las Partes con arreglo al artículo 22, así como las disposiciones conexas sobre comunicación de información establecidas en el artículo 26?
- b) ¿Cuál es la relación entre los procedimientos y mecanismos institucionales a que se refiere el artículo 27 y los procedimientos de arreglo de controversias establecidos en el artículo 28? ¿Son esos procedimientos mutuamente excluyentes, es decir, impide el recurso al procedimiento establecido en uno de esos artículos el recurso al procedimiento establecido en el otro?
- c) ¿Qué tipo de cuestiones podrían plantearse en el marco de los procedimientos y mecanismos institucionales que se establezcan en virtud del artículo 27?
- d) ¿Por qué principios se deberán regir los procedimientos y mecanismos institucionales establecidos en virtud del artículo 27? ¿Basta con que sean simples, facilitadores y no competitivos?
- e) ¿Cuál ha de ser la naturaleza exacta y la composición del mecanismo institucional previsto en el artículo 27? ¿Debe limitarse la participación en ese mecanismo a los representantes de las Partes o debe darse cabida a expertos jurídicos, económicos, sociales o técnicos nombrados a título personal?
- f) ¿Quién puede invocar el artículo 27? En otras palabras, ¿podrían iniciar el recurso a los procedimientos del artículo 27 entidades que no sean las Partes, por ejemplo, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, la secretaría, los órganos subsidiarios de la Convención?

- g) ¿Deben ser los procedimientos y mecanismos de carácter público y abierto o bien privado? ¿Cuál debería ser el grado de transparencia y flexibilidad?
- h) ¿En qué momento dado y en qué condiciones puede iniciar una Parte el recurso a los procedimientos y mecanismos institucionales previstos en el artículo 27?
- i) ¿Cuál ha de ser la duración de esos procedimientos y mecanismos desde la fecha en que se inicia el recurso a ellos hasta la fecha en que se alcanzan las conclusiones?
- j) ¿Cuáles han de ser las modalidades para alcanzar conclusiones en virtud de esos procedimientos y mecanismos? ¿Cuál ha de ser la naturaleza de las distintas etapas?
- k) ¿Cuál podría ser el efecto jurídico de las conclusiones de esos procedimientos y mecanismos?
- l) ¿Qué medidas son apropiadas para aprobar los procedimientos y mecanismos institucionales?

VI. CALENDARIO PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

39. En virtud del apartado b) del párrafo 3 de la decisión 9/COP.1, al que se ha mencionado en el párrafo 2 de este documento, la COP tal vez desee estudiar la manera más eficaz de incorporar el examen del tema del programa relativo a la "resolución de cuestiones" en su futuro programa de trabajo. A continuación se exponen algunas opciones para abordar las cuestiones preliminares mencionadas en la sección IV:

- a) Invitar a los miembros del Comité a que comuniquen a la secretaría sus opiniones, por escrito, en una fecha convenida e invitar a la secretaría a que recopile esas opiniones y las presente a la COP en un período de sesiones futuro;
- b) Establecer un comité especial de expertos jurídicos para que examine esta cuestión e informe a la COP en una fecha convenida;
- c) Combinar las soluciones a) y b).
