



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

S

COMISIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE OBSERVANCIA EN EL MARCO DEL TRATADO INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

por

Maas Goote & René Lefeber¹

El presente documento se ha preparado a petición de la Secretaría de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, en su calidad de Comité Interino del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, a fin de facilitar información sobre las disposiciones en materia de observancia en otros acuerdos internacionales y estimular la reflexión acerca de la aplicación del Artículo 21 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, que estipula que "el órgano rector examinará y aprobará, en su primera reunión, los procedimientos de cooperación eficaces y los mecanismos operacionales para promover la observancia del presente Tratado y para abordar los casos de incumplimiento".

El texto es de la responsabilidad de los autores y no representa necesariamente las opiniones de la FAO o de sus Estados Miembros.

¹ René Lefeber, doctor en derecho, trabaja en la universidad y ejerce en el ámbito del derecho internacional. Tiene numerosas publicaciones sobre cuestiones relativas al derecho y las políticas internacionales sobre el medio ambiente. Actualmente da clases de derecho internacional del medio ambiente en las Facultades de Derecho de la Universidad de Utrecht y del Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres.

Maas Goote, jurista internacional que trabaja en la universidad y ejerce de abogado, está especializado en cuestiones jurídicas, institucionales y de procedimiento relativas a las políticas y el derecho internacionales sobre el medio ambiente. Da clases de derecho internacional del medio ambiente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Utrecht y tiene publicaciones sobre la cuestión de la observancia.

**ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE OBSERVANCIA EN EL MARCO DEL TRATADO
INTERNACIONAL SOBRE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y
LA AGRICULTURA**

Índice

	<i>Página</i>
1. Introducción	1
2. Antecedentes	1
2.1 Procedimientos de observancia en vigor	1
2.2 Procedimientos de observancia de negociación	2
2.3 Procedimientos anexos	3
2.4 Directrices	4
3. Observancia y solución de controversias	5
4. Artículo 21 del TI/RFAA	6
5. Elementos fundamentales	7
5.1 Objetivo, principios y carácter	7
5.2 Funciones	8
5.3 Estructura institucional	10
5.4 Mecanismos desencadenantes	11
5.5 Salvaguardias de procedimiento	14
5.6 Fuentes de información	16
5.7 Respuestas	18
5.8 Integración institucional	20
5.9 Ámbito	21
6. Costos	21

Apéndice: Lista de abreviaturas utilizadas en el texto

1. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento tiene por objeto estimular la reflexión acerca de la aplicación de la disposición del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TI/RFAA) de la FAO de 2001 en la que se encomienda al órgano rector, en el Artículo 21, la adopción de un procedimiento de observancia:

El órgano rector examinará y aprobará, en su primera reunión, los procedimientos de cooperación eficaces y los mecanismos operacionales para promover la observancia del presente Tratado y para abordar los casos de incumplimiento. Estos procedimientos y mecanismos comprenderán, en caso necesario, la supervisión y el ofrecimiento de asesoramiento o asistencia, con inclusión de los de carácter jurídico, en particular a los países en desarrollo y los países con economía en transición.

Teniendo en cuenta la labor ya realizada por la Secretaría², en el presente documento (que se completó en diciembre de 2003) se reúne material relativo a los procedimientos de observancia en vigor y nuevos, los procedimientos relacionados con la observancia y las directrices para la elaboración de procedimientos de observancia (sección 2). Luego se analizan las diferencias entre los procedimientos de observancia y los procedimientos de solución de controversias (sección 3) y los elementos del Artículo 21 del TI/RFAA (sección 4). El núcleo central del documento está formado por los "elementos fundamentales" --comunes a los procedimientos de observancia en vigor y nuevos (sección 5)-- que se podrían tener presentes al elaborar el procedimiento de observancia en virtud del Artículo 21 del TI/RFAA. Por último, en el documento se indican los costos que acarrea el funcionamiento de un procedimiento de observancia (sección 6).

2. En este documento, el término "observancia" equivale al cumplimiento por una Parte de sus compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo multilateral³.

2. ANTECEDENTES

2.1 Procedimientos de observancia en vigor

1. En diciembre de 2003 había procedimientos de observancia en vigor en cinco tratados sobre el medio ambiente (acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente). El procedimiento sobre el incumplimiento en el marco del Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono del Convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono (Protocolo de Montreal o PM), es el que más tiempo lleva en vigor⁴. El procedimiento se formuló por primera vez en 1990, en cumplimiento del Artículo 8 del PM, mediante una decisión de la reunión de las Partes. Después de dos años de aplicación provisional, la cuarta reunión de las Partes instauró plenamente el procedimiento en 1992. Hasta diciembre de 2003, el Comité de Aplicación, es decir, el órgano que administra el procedimiento, había celebrado 31 reuniones.

2. En 1997, el órgano ejecutivo del Convenio de la CEPE de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (Convenio LRTAP) adoptó un procedimiento de observancia⁵. El Convenio no contiene ninguna cláusula en la que se pida al órgano ejecutivo que adopte un procedimiento de observancia. Sin embargo, sus Protocolos de 1991 y 1994 incorporan dicha cláusula, inspirada por las novedades registradas en relación con el Protocolo de Montreal. En lugar de elaborar procedimientos de observancia por separado en el ámbito de los distintos protocolos, se decidió optar por un solo procedimiento "conjunto", aplicable no al Convenio como tal sino a todos sus protocolos en vigor. Hasta

² Véase CGRFA/MIC-1/02/7.

³ Véase el capítulo I, sección C, párr. 9 a) de las Directrices sobre cumplimiento y observancia de los acuerdos ambientales multilaterales del PNUMA (véase la sección 2.4).

⁴ Véase la Decisión IV/MP.5, modificada por la Decisión X/MP.10, UNEP/OzL.Pro.10/9 (3 de diciembre de 1998), Anexo II (PO PM). La decisión original se modificó en 1998 para mejorar la continuidad de los miembros del Comité de Aplicación y se introdujeron calendarios más detallados.

⁵ Véase la Decisión 1997/2, modificada por la Decisión 1998/3, ECE/EB.AIR/75 (16 de enero de 2002), Anexo V (PO LRTAP). La decisión original se modificó en 1998, ampliando el Comité de Aplicación de ocho a nueve miembros.

diciembre de 2003, el Comité de Aplicación, es decir, el órgano que administra el procedimiento, había celebrado 12 reuniones.

3. En 2001, el Convenio de la CEPE de 1991 sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo o CE), que no contiene ninguna cláusula en la que se pida a la reunión de las Partes que adopte un procedimiento de observancia, incorporó dicho procedimiento⁶. Se basa fundamentalmente en el establecido en el marco del Convenio LRTAP. Ahora se está sometiendo a examen, con objeto de incorporar disposiciones sobre la participación pública. Se espera que el procedimiento quede modificado en la tercera reunión de las Partes, programada para 2004. Hasta diciembre de 2003 el Comité de Aplicación se había reunido cinco veces.

4. En 2002, el Convenio de la CEPE de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus o CA) fue el tercer convenio de la CEPE que adoptó un procedimiento de observancia, en cumplimiento del Artículo 15 del CA⁷. El procedimiento tiene características únicas, puesto que permite a miembros del público desencadenar el procedimiento en determinadas circunstancias. Hasta diciembre de 2003, el Comité de Observancia se había reunido dos veces, pero todavía no había comenzado a trabajar sobre cuestiones sustantivas.

5. El procedimiento de observancia en el marco del Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea o CB) se adoptó en diciembre de 2002 en la sexta Conferencia de las Partes⁸. El Convenio no contiene ninguna cláusula en la que se pida a la Conferencia de las Partes que adopte un procedimiento de observancia, cuya elaboración se ha impulsado mediante una decisión de dicha Conferencia⁹. En marzo de 2003 se finalizó el proceso de elección de los miembros del Comité que administra el procedimiento. La primera reunión del Comité se convocó en octubre de 2003.

6. Tras intensas negociaciones de alto nivel, en 2001 se concluyó con éxito el procedimiento de observancia en el marco del Protocolo de Kyoto de 1997 de la Convención de las Naciones Unidas de 1992 sobre el cambio climático (Protocolo de Kyoto o PK), en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención¹⁰. El procedimiento de observancia se fundamenta en el Artículo 18 del PK. Aunque ya se ha finalizado, el protocolo todavía no se aplica, en espera de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto. En su primera reunión, las Partes en el Protocolo tienen que adoptar oficialmente el procedimiento.

7. Por último, las Partes en la Convención de 1991 sobre la protección de los Alpes (Convención Alpina), de ámbito subregional, adoptaron un procedimiento de observancia en 2002¹¹. El procedimiento se basa en gran medida en los adoptados en el marco de la CEPE. Sin embargo, tiene algunas características especiales, a saber, la integración de un sistema de vigilancia en el procedimiento (véase la sección 5.2), la participación de observadores en el órgano que administra el procedimiento (véase la sección 5.3) y la atribución a los observadores del derecho a poner en marcha el procedimiento (véase la sección 5.4).

2.2 Procedimientos de observancia en fase de negociación

1. Actualmente hay cinco procedimientos de observancia en fase de negociación.

- Las negociaciones sobre la observancia en el marco del Protocolo de Cartagena de 2000 sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (Protocolo sobre la Bioseguridad o PCB), que entró en vigor en septiembre de 2003, están en una fase avanzada y se esperaba

⁶ Véase la Decisión II/4, MP.EIA/4 (7 de agosto de 2001) (PO CE).

⁷ Véase la Decisión I/7 (copia provisional no editada del 31 de octubre de 2002) (PO CA).

⁸ Véase la Decisión VI/12, UNEP/CHW.6/40 (10 de febrero de 2003) (PO CB).

⁹ Véase la Decisión III/11, UNEP/CHW.3/35 (17 de octubre de 1995).

¹⁰ Véase la Decisión 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3 (21 de enero de 2002) (PO PK).

¹¹ Véase la Decisión VII.4, 33, *Environmental Policy and Law* (2003).

que las concluyesen las Partes en el Protocolo en su primera reunión, programada para febrero de 2004, de conformidad con el Artículo 34 del PCB¹².

- Las negociaciones sobre un procedimiento de observancia en virtud del Artículo 17 del Convenio de Rotterdam de 1998 sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (Convenio de Rotterdam o CFP), que entró en vigor en marzo de 2004, muestran progresos relativos. Se está examinando un proyecto de procedimiento y proseguirán las conversaciones en la primera Conferencia de las Partes, programada para septiembre de 2004.
- En virtud del Artículo 17 del Convenio de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes (Convenio de Estocolmo o COP), que se espera que entre en vigor en 2004, se solicitaron en 2002 opiniones sobre un procedimiento de observancia. Se espera que en la primera reunión de la Conferencia de las Partes se aborde con detalle por primera vez la cuestión de un futuro procedimiento de observancia.
- En el ámbito de la Organización Marítima Internacional, están en una fase inicial las conversaciones sobre un procedimiento de observancia, en virtud del Artículo 11 del Protocolo de Londres de 1996 del Convenio de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (Protocolo de Londres o PL). En 2002 se solicitaron opiniones mediante un cuestionario y se examinaron en una reunión celebrada en octubre de 2003. En 2004 prosiguen las conversaciones.
- También se están celebrando conversaciones preliminares sobre un procedimiento de observancia en el marco del Protocolo de la CEPE de 1996 sobre el agua y la salud del Convenio de 1992 sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales (Protocolo sobre el agua y la salud o PAS), en cumplimiento del Artículo 15 del PAS.

2. Además, dos protocolos de la CEPE aprobados recientemente contienen cláusulas en las que se pide a sus órganos supremos respectivos que adopten un procedimiento de observancia. En el marco del Protocolo de 2003 sobre registros de emisiones y transferencia de contaminantes en el marco del Convenio de Aarhus (Protocolo PRTR), el procedimiento funcionará por separado del procedimiento de observancia en el marco del Convenio de Aarhus (Artículo 22). En cambio, el futuro procedimiento en el marco del Protocolo de 2003 sobre evaluación estratégica medioambiental del Convenio de Espoo (Protocolo SEA) está integrado, en la medida de lo posible, en el procedimiento que funciona en el marco del Convenio de Espoo (Artículo 14.6). Se espera que la elaboración de los procedimientos de observancia comience durante 2004.

2.3 Procedimientos conexos

1. En la Convención de 1973 sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)¹³ y en la Convención de Berna de 1979 sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitat naturales de Europa (Convenio de Berna) se pueden encontrar dos procedimientos relacionados con la observancia¹⁴. Aunque en ellos se abordan los casos de incumplimiento, difieren de los procedimientos de observancia desde las perspectivas del procedimiento e institucional. No se han establecido órganos especiales para administrar el procedimiento. Cuando la secretaría de estos convenios tiene conocimiento de un posible caso de incumplimiento, por ejemplo por la información facilitada por una Parte o un agente distinto de un Estado, examina el caso y decide si actuar o no. Cuando está justificada la actuación, la secretaría solicita a la Parte interesada su opinión y nueva información. Tras la respuesta de esa Parte, la secretaría, en el caso del Convenio de Berna con el acuerdo de la Mesa, decide si hay motivos suficientes para incorporar el caso al programa de otros órganos del tratado con vistas a la adopción de respuestas a fin de abordar el caso de incumplimiento. En este momento se está examinando el procedimiento en el marco de la CITES. El examen tiene por objeto unificar y codificar la práctica que se ha ido elaborando durante los últimos años y se espera acercar la estructura del procedimiento a la que tienen los de observancia en el marco de otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

¹² Para el texto que se está examinando, véase la Recomendación 3/2 del Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena, UNEP/CBD/ICCP/3/10 (27 de mayo de 2002) (proyecto de PO PCB).

¹³ Véase especialmente el Artículo XIII de la CITES y la Resolución 11.3; para un cuadro general del procedimiento de la CITES, véase CoP12 Doc. 26 (2002).

¹⁴ Véase en T-PVS (93) 48, Apéndice 4, la descripción detallada del sistema de apertura y cierre de archivos.

2. Hay que señalar también que dos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente contienen una cláusula en la que se pide a sus órganos supremos respectivos que adopten un denominado proceso consultivo multilateral, es decir, un tipo de procedimiento con algunas características de forma e institucionales comunes con un procedimiento de observancia, pero concentrado en la solución de las cuestiones relativas a la aplicación por las distintas Partes, en lugar de abordar los casos de incumplimiento. En primer lugar, las Partes en el Convenio Marco de las Naciones Unidas de 1992 sobre el cambio climático (CMNUCC) han elaborado un proyecto de proceso consultivo multilateral en virtud del Artículo 13 del CMNUCC. Sin embargo, debido a cuestiones sin resolver relativas a la composición del órgano previsto para administrar el proceso consultivo multilateral, dicho proceso no se ha finalizado completamente, por lo que no ha entrado en vigor¹⁵. En segundo lugar, el Artículo 27 de la Convención de las Naciones Unidas de 1994 de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (CLD) contiene una disposición relativa a un proceso consultivo análogo. Hasta el momento no se ha concedido una prioridad elevada a este artículo. Así pues, no se han realizado progresos sustantivos en la elaboración del proceso. En la sexta Conferencia de las Partes se decidió invitar a la formulación de nuevas opiniones e incorporar la cuestión al programa de la séptima Conferencia de las Partes para seguir examinándola.

3. En abril de 2001, la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias aprobó, en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951, las Directrices para la notificación de incumplimiento y acción de emergencia (Directrices de la CIPF)¹⁶. Estas directrices forman parte de las normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) que aplican los Miembros de la Organización Mundial del Comercio en virtud del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. La finalidad de las NIMF es conseguir la armonización internacional de las medidas fitosanitarias con objeto de facilitar el comercio y evitar el uso de medidas injustificables como obstáculos al comercio. Dado que el procedimiento se ha preparado para abordar casos de incumplimiento relacionados con materiales importados comprendidos en la CIPF, las directrices se aplican en un marco bilateral. Una Parte importadora puede notificar a la Parte exportadora los casos significativos de incumplimiento y las medidas de emergencia aplicadas a las importaciones. La Parte exportadora debe investigar estos casos para determinar la posible causa y efectuar las correcciones necesarias.

2.4 Directrices

1. Además, hay que referirse a dos series de directrices en las que se abordan las cuestiones de la observancia y la aplicación. Las Directrices sobre cumplimiento y observancia de los acuerdos ambientales multilaterales del PNUMA fueron aprobadas en 2002 por el Consejo de Administración (Directrices del PNUMA)¹⁷. Las directrices proporcionan un conjunto de instrumentos consistentes en ideas, propuestas, sugerencias y posibles medidas que podrían adoptar los gobiernos y otras partes interesadas para mejorar el cumplimiento y la observancia de todos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, tanto presentes como futuros. Las directrices no son jurídicamente vinculantes. Aunque no son aplicables en el ámbito de la FAO, se pueden utilizar como fuente de información.

2. Las "Directrices para el fortalecimiento de la observancia y la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) en la región de la CEPE" (Directrices de la CEPE) se aprobaron recientemente en el ámbito de la CEPE en la quinta Conferencia Ministerial Paneuropea "Medio Ambiente en Europa" (Kiev, mayo de 2003)¹⁸. Estas directrices también tienen carácter consultivo. A fin de evitar la superposición con las Directrices del PNUMA, las de la CEPE se concentran más en la aplicación que en la observancia. Sin embargo, sí contienen una reseña de los posibles elementos constitutivos de un procedimiento de observancia y exponen con claridad la vinculación intrínseca entre la aplicación a nivel nacional y la observancia en el marco del tratado.

¹⁵ Véase el texto que se está examinando en 10/CP.4, FCCC/CO/1998/16/Add.1 (20 de enero de 1999) (proyecto de PCM CMNUCC).

¹⁶ Véase FAO, NIMF N° 13.

¹⁷ Véase UNEP/GCSS.VII/6 (5 de marzo de 2002); véase el texto en UNEP/GCSS.VII/4/Add.2 (23 de noviembre de 2002).

¹⁸ Véase ECE/CEP/107 (2003).

3. OBSERVANCIA Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

1. Se suele admitir que los procedimientos de observancia difieren de los procedimientos tradicionales sobre la solución de controversias. Por lo que se refiere a la redacción, en todos los procedimientos de observancia queda expresada explícitamente esta diferencia mediante la introducción de una disposición que establece que el procedimiento de observancia funcionará "sin perjuicio" de las disposiciones del tratado que se refieren a la solución de controversias¹⁹. Sin embargo, hay que señalar que no siempre se aprecia o comprende totalmente el alcance de la diferencia entre los dos tipos de procedimientos. La exposición detallada de estas diferencias queda fuera del ámbito de este documento, por lo que será suficiente una breve reseña.

2. *Por encima de las controversias de orden jurídico.* Los procedimientos de solución de controversias se limitan a abordar las de orden jurídico. En el marco de los tratados, esto corresponde a la interpretación y la aplicación de sus disposiciones. Un procedimiento de observancia también puede comprender la interpretación y la aplicación de las disposiciones del tratado, pero no se limita a esas cuestiones.

3. *Intereses comunes del tratado.* El procedimiento de solución de controversias proporciona a un Estado un instrumento para proteger primordialmente sus intereses jurídicos individuales²⁰, mientras que el procedimiento de observancia es un instrumento para proteger un interés común del tratado. En otras palabras, una Parte puede invocar también un procedimiento de observancia contra otra Parte aunque no haya una infracción de un interés jurídico individual. La preocupación de que un interés compartido por la comunidad de las Partes se vea o pueda verse socavada es fundamento suficiente para iniciar el procedimiento de observancia. Es evidente que esta característica sólo se concretará plenamente cuando se haya incorporado al procedimiento de observancia un mecanismo desencadenante de una Parte contra otra (véase la sección 5.4). En el ámbito de la cuestión de los intereses comunes del tratado, es importante recordar el tercer considerando del preámbulo del TI/RFAA, en el que se reconoce que los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura "son motivo de preocupación común para todos los países". Por consiguiente, se puede considerar que para dar efecto al Artículo 21 del TI/RFAA no es apropiado un enfoque bilateral como el adoptado en las Directrices de la CIPF.

4. *Procedimientos no contradictorios.* En contraposición a los procedimientos de solución de controversias, los de observancia son no contradictorios. Una vez que se ha señalado un caso a la atención del órgano que administra el procedimiento, en un procedimiento sólido de observancia no se incitará a la Parte desencadenante contra la otra Parte. De ahí que no deban incluirse en los procedimientos de observancia disposiciones de carácter contradictorio, como las relativas a la admisibilidad de pruebas o facultades rogatorias. Además, el procedimiento no debe "bilateralizar" el caso de observancia. En la práctica, la Parte desencadenante debe permanecer en segundo plano, mientras dialogan el órgano que administra el procedimiento y la Parte supuestamente responsable del incumplimiento. El término "procedimiento no contradictorio" no debe inducir a confusión ni se debe considerar intercambiable con el término "no conflictivo" (véase también la sección 4.3). El primero es un concepto objetivo que caracteriza un proceso, mientras que el segundo expresa una emoción subjetiva. Incluso los aspectos más facilitadores de un procedimiento de observancia se pueden considerar como muy conflictivos.

5. *Proceso obligatorio.* Una vez adoptado, el procedimiento de observancia se ha de considerar como un proceso obligatorio. No hay que confundir esto con el resultado del procedimiento, que puede ser vinculante o no para las Partes. En cambio, como norma los procedimientos de solución de controversias están consensuados. Hay excepciones a esto cuando los Estados se han comprometido a aplicar procedimientos obligatorios de solución de controversias.

6. *Respuestas orientadas al futuro y polifacéticas.* Los procedimientos de observancia están orientados al futuro y son dinámicos. Una vez identificada la dificultad para la observancia, el objetivo es encontrar la causa de la que se deriva y formular la respuesta más apropiada que permita mantener la observancia o

¹⁹ Véase PO CB, párr. 27; PO PK, sección XVI; PO PM, encabezamiento; PO LRTAP, párr. 12; PO CE, párr. 12; PO CA, párr. 38.

²⁰ Véase una nueva excepción en el Artículo 48.1 de la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, documento de las Naciones Unidas A/Res/56/83, anexo.

volver a ella lo antes posible. Estas respuestas van desde medidas de facilitación hasta otras más enérgicas. En cambio, los procedimientos de solución de controversias están orientados al pasado y son reactivos. Abren el camino para que el Estado lesionado busque la reparación. Las respuestas en los procedimientos de solución de controversias se concentran en las consecuencias de las actuaciones ilícitas en el ámbito internacional, a saber, la interrupción, la no repetición y la reparación, como por ejemplo el restablecimiento, la compensación y la satisfacción.

4. ARTÍCULO 21 DEL TI/RFAA

1. El Artículo 21 del TI/RFAA contiene instrucciones para que el órgano rector adopte procedimientos de observancia. Tras la primera aparición de tales instrucciones en el Protocolo de Montreal, se han incorporado otras parecidas a numerosos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. En comparación con estas disposiciones, el Artículo 21 del TI/RFAA tiene varias características en común con ellos, pero también algunas que son únicas. Hay que señalar que el Artículo 21 del TI/RFAA no contiene ningún elemento opcional.

2. *Elemento temporal.* El plazo establecido para la adopción de procedimientos de observancia puede estar relacionado con un acontecimiento determinado, como una reunión del órgano supremo del tratado²¹, o bien puede tener un carácter abierto²². El órgano rector debe adoptar procedimientos de observancia "en su primera reunión". Éste es un plazo obligatorio que no se debe ignorar tomándolo a la ligera. El aplazamiento de esta fecha por el órgano rector puede dar lugar a un período prolongado de estancamiento, como se pone de manifiesto en el punto muerto en que se encuentran el establecimiento del proceso consultivo multilateral en el marco del CMNUCC y la aprobación del reglamento en los tres convenios del PNUMA²³.

3. *Carácter de los procedimientos de observancia.* En el Artículo 21 del TI/RFAA se señala que los procedimientos sobre la observancia deben ser "de cooperación" y "eficaces"²⁴. La referencia a la "cooperación" parece indicar que los procedimientos de observancia deben estimular un examen y un diálogo amistosos a fin de abordar las dificultades para la observancia y no deben convertirse en un procedimiento de solución de controversias con elementos contradictorios (véase la sección 3, párr. 4)²⁵. La referencia a la eficacia parece indicar que la respuesta ante las dificultades de una Parte para la observancia debe ser equilibrada frente a la causa, el tipo, el grado y la frecuencia de tales dificultades²⁶. En cumplimiento del Artículo 21 del TI/RFAA, los mecanismos sobre la observancia deben ser "operacionales", en contraposición a la calificación más común de "institucionales"²⁷. El término "operacionales" parece indicar mayor flexibilidad con respecto a la cuestión de la estructura institucional (véase la sección 5.3).

4. *Objetivos de los procedimientos de observancia.* El Artículo 21 del TI/RFAA también indica la finalidad de los procedimientos de observancia, a saber, promover la observancia y abordar los problemas de incumplimiento (véase también la sección 5.1)²⁸. El hecho de que haya que abordar las cuestiones de incumplimiento parece indicar un enfoque específico hacia la observancia, es decir, el examen de las comunicaciones relativas a dificultades de determinadas Partes para la observancia²⁹. La referencia a la promoción de la observancia indica que las cuestiones relativas a ésta no sólo se deben abordar mediante

²¹ Véanse los Artículos 34 del PCB, 18 del PK, 11 del PL, 8 del PM, 22 del PRTR, 14.6 del SEA y 15 del PAS.

²² Véanse los Artículos 17 de los COP ("lo antes posible"), 17 del CFP ("lo antes posible") y 15 del Convenio de Aarhus (ninguna indicación).

²³ Véase, sobre el proceso consultivo multilateral, el Artículo 13 del CMNUCC; y sobre el reglamento, los Artículos 7.3 del CMNUCC, 23.3 del CDB y 22.3 de la CLD.

²⁴ Con arreglo a los convenios de la CEPE, los procedimientos de observancia deben ser no conflictivos, no judiciales y de carácter consultivo; véanse los Artículos 22 del PRTR, 15 del PAS y 15 del CA. Otros convenios no contienen calificativos; véanse los Artículos 17 de los COP, 17 del CFP, 11 del PL y 8 del PM.

²⁵ Véanse también los Artículos 34 del PCB y 22 del PRTR.

²⁶ Véase también el Artículo 18 del PK.

²⁷ Véanse los Artículos 17 de los COP, 34 del PCB, 17 del CFP, 8 del PM y 22 del PRTR.

²⁸ Véanse también los Artículos 34 del PCB y 22 del PRTR; véase el Artículo 11 del PL ("evaluar y promover").

²⁹ Véanse los Artículos 17 de los COP, 17 del CFP, 18 del PK y 8 del PM ("para determinar el incumplimiento [...] y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito").

un enfoque específico, sino también por medio de un enfoque genérico, es decir, un análisis conjunto de la observancia de las disposiciones del TI/RFAA (véase también la sección 5.2).

5. *Procedimientos mínimos de observancia.* Los procedimientos de observancia adoptados en el marco del Artículo 21 del TI/RFAA deben abordar, como mínimo, la supervisión del ofrecimiento de asesoramiento o asistencia. En primer lugar, la referencia a la supervisión es única. Un sistema de supervisión de la observancia es un elemento esencial de los procedimientos de observancia y requiere un sistema de notificación (véase la sección 5.2). En segundo lugar, en los procedimientos de observancia se debe estipular el suministro de asesoramiento y medidas relativas a la prestación de asistencia³⁰. La referencia al asesoramiento o la asistencia de carácter jurídico también es única (véase la sección 5.7). El ofrecimiento de asesoramiento y de asistencia es una medida de facilitación que ayuda a una Parte cuando tiene dificultades para la observancia. Sin embargo, no se ha pretendido que la lista de medidas del Artículo 21 del TI/RFAA sea exhaustiva y no se excluye la incorporación de medidas más enérgicas al procedimiento de observancia (véase la sección 5.7).

6. *Países en desarrollo y economías en transición.* La referencia a los países en desarrollo y las economías en transición en el Artículo 21 del TI/RFAA es también una característica única³¹. Sin embargo, hay que subrayar que todas las Partes en un tratado están obligadas a cumplir plenamente sus disposiciones desde la fecha de entrada en vigor para la Parte pertinente. La situación especial de los países en desarrollo y los países con economía en transición no puede justificar el incumplimiento. Con todo, en las decisiones sobre la aplicación de medidas se pueden tener en cuenta sus necesidades especiales (véase la sección 5.7), sobre todo en relación con la aplicación de medidas de facilitación, como el suministro de asesoramiento y las medidas relativas a la prestación de asistencia³².

5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES

5.1 Objetivo, principios y carácter

1. En todas las negociaciones sobre los procedimientos de observancia se abordan las cuestiones del objetivo, los principios y el carácter de dichos procedimientos. A menudo es necesario debatir estas cuestiones a fin de crear una base comparativa de conocimientos para los negociadores y tener una perspectiva de sus opiniones o ambiciones. Sin embargo, la práctica de las negociaciones demuestra que es difícil alcanzar el consenso sobre cuestiones de esta índole. En algunos procedimientos de observancia no se abordan en absoluto³³, mientras que en otros se tratan todas o algunas de ellas en la parte dispositiva del procedimiento de observancia³⁴, en la decisión que encabeza dicho procedimiento³⁵ y/o en su preámbulo³⁶. En ausencia de consenso, una solución alternativa para solucionar el dilema en relación con el objetivo, los principios y el carácter puede consistir en copiar la cláusula del tratado que encomienda al órgano supremo del tratado la adopción de un procedimiento de observancia, con arreglo a los términos acordados del tratado.

Objetivo

2. Aunque hay diferencias en las descripciones del objetivo, se pueden citar cinco elementos básicos. Los procedimientos de observancia proporcionan un mecanismo para:

- i) determinar las dificultades de la observancia, incluidas las situaciones posibles o supuestas de incumplimiento
- ii) en una etapa inicial,

³⁰ Véase también el Artículo 34 del PCB.

³¹ Véase también PO CB, párr. 2.

³² Véase PO PK, párr. XIV; proyecto de PO PCB, párrs. 6.1 y 6.2.

³³ Véase PO LRTAP; PO CA.

³⁴ Véase PO CB, párrs. 1 y 2 (objetivo y carácter); PO PK, sección I (objetivo); PO PM, párrs. 7 d) y 8 (objetivo en combinación con las funciones); PO CE, párr. 3 (objetivo en combinación con las funciones).

³⁵ Véase PO CB, párrs. 4 a 7 (objetivo de nuevo).

³⁶ Véase PO PK, tercer considerando (principios).

- iii) establecer las causas en las que radican tales dificultades y situaciones de incumplimiento y
- iv) formular las respuestas más apropiadas, con objeto de
- v) solucionar tales dificultades o corregir la situación de incumplimiento sin demora³⁷.

Es importante señalar que las Directrices de la CIPF tienen algunos de estos elementos en común con los procedimientos de observancia. Así, en las Directrices se declara que el procedimiento tiene por objeto "ayudar a investigar la causa del incumplimiento y facilitar las medidas para evitar su repetición"³⁸. Esto es aplicable también al proyecto de proceso consultivo multilateral en el marco del CMNUCC³⁹. Así, el objetivo propuesto de este proceso es ayudar a las Partes a superar sus dificultades e impedir que surjan controversias. Otro objetivo es promover el conocimiento del tratado en el que está incorporado.

3. Las descripciones del objetivo suelen contener dos perspectivas, aunque con frecuencia de manera implícita. La primera no es controvertida y se refiere al procedimiento que constituye un "servicio de asistencia" a las Partes con dificultades para la observancia. Esto se pone de manifiesto en los términos utilizados, como "facilitar" la observancia, "ayudar" a las Partes con dificultades para la observancia o "prestar asesoramiento o asistencia". Mientras que en la primera perspectiva se subraya el aspecto de facilitación del procedimiento de observancia, la segunda es más polémica y se refiere a la posible adopción de medidas más enérgicas para corregir las situaciones de incumplimiento. Esto se puede observar en los términos utilizados para referirse al objetivo, como observancia "segura", "encaminado a asegurar" la observancia o "imponer" la observancia. Hay que señalar que los debates sobre el objetivo están con frecuencia estrechamente relacionados y se superponen con los relativos a las funciones. De ahí que la sección sobre las funciones pueda contener referencias que reflejen el objetivo de esa función particular y en consecuencia del procedimiento⁴⁰. Debido a que el Artículo 21 del TI/RFAA contiene una referencia a la supervisión, probablemente ésta se pueda examinar en el contexto del objetivo del procedimiento de observancia (véanse también las secciones 4, párr. 5, y 5.2)⁴¹.

Principios y carácter

4. El objetivo del procedimiento de observancia está asociado con referencias a los principios y el carácter del procedimiento. Estas dos categorías nunca están claramente definidas y tienden a superponerse. La categoría de los principios contiene muchas veces conceptos asociados con las debidas garantías procesales y los derechos de procedimiento. Dichos conceptos comprenden la equidad, la transparencia, la previsibilidad y las debidas garantías procesales. Debido a que se podría aducir que la referencia a principios específicos modifica las disposiciones de un procedimiento de observancia, algunos expresan el convencimiento o el temor de que las nociones incluidas en esta categoría sean recurribles ante el órgano que administra el procedimiento. La categoría del carácter contiene a menudo características generales del procedimiento de observancia, como la sencillez, la flexibilidad y la eficacia en función de los costos. También se repiten los términos "no conflictivo", "no contradictorio" y "no judicial", reflejando el deseo de un procedimiento que aborde los casos de observancia mediante el diálogo más bien que por el sistema tradicional de solución de controversias (véase la sección 3, párr. 4). Hay que señalar que los principios y el carácter, incluso cuando están incluidos en la sección inicial del procedimiento de observancia, solamente adquieren su verdadero significado cuando se aplican en el resto del procedimiento. Por último, las negociaciones sobre los principios y el carácter también abarcan la cuestión de la medida en que deberían quedar reflejadas en el procedimiento de observancia las necesidades especiales de los países en desarrollo y los países con economía en transición (véase también la sección 4.6).

5.2 Funciones

1. Ante todo, hay que señalar que la sección sobre las funciones se mezcla muchas veces con elementos relativos al objetivo, la recopilación de información y las consecuencias. Dicha mezcla reduce la

³⁷ Véanse también las Directrices del PNUMA, párr. 14 d) ii); PO CB, preámbulo de la decisión de encabezamiento, considerandos 4-7.

³⁸ Véanse las Directrices de la CIPF, sección 1.

³⁹ Véase el proyecto de PCM CMNUCC, párr. 2.

⁴⁰ Véase PO CE, párr. 3; PO PM, párr. 8.

⁴¹ Véase también PO CB, párr. 1.

transparencia del texto y puede dificultar la interpretación del mandato del órgano que administra el procedimiento. En su forma más pura, la sección sobre las funciones se debe limitar a lo que hace el órgano que administra el procedimiento, más que establecer por qué y cómo lo hace. Una lista clara de las funciones permite al órgano que administra el procedimiento determinar su mandato. La integración de la lista de funciones en otras secciones, como ocurre en el procedimiento de observancia en el marco del Convenio de Basilea, obstaculiza esto, por lo que se debe evitar.

2. Se pueden distinguir tres funciones principales de la observancia.

- La primera, incluida en todos los procedimientos de observancia en vigor, es la función de abordar las dificultades de las distintas Partes para la observancia⁴².
- Una segunda función que se puede encontrar en numerosos procedimientos de observancia es el análisis de las cuestiones generales relativas a la observancia con objeto de determinar y abordar las dificultades agregadas y sistémicas para la observancia⁴³. Existe una variación de esta función cuando se analiza la observancia agregada con una disposición específica de un tratado⁴⁴. Este tipo de examen de la observancia se basa en gran medida en los informes nacionales que presentan las Partes en el tratado pertinente. De esta manera, dicho examen se concentrará en la aplicación de un tratado, es decir, la transposición por las Partes de sus compromisos en el marco del tratado a las políticas, reglamentos y otras medidas nacionales. En otra variación de esta función, un procedimiento de observancia puede servir para la preparación, con vistas a su examen por el órgano supremo del tratado, de interpretaciones de sus disposiciones, en orden a facilitar la observancia por las Partes de manera uniforme⁴⁵. Esta variación no se ha establecido explícitamente en ninguno de los procedimientos de observancia en vigor.
- Una tercera función que se puede encontrar en muchos procedimientos de observancia es el examen de la relativa a las obligaciones de notificación⁴⁶. En sentido estricto, la función de abordar las dificultades de las distintas Partes para la observancia incluye automáticamente la necesidad de abordar los casos de incumplimiento de las obligaciones de notificación. Sin embargo, en la mayoría de los procedimientos de observancia se reconoce que las obligaciones de notificación requieren una atención adicional y se incluye una disposición especial sobre ellas. Hay varios motivos para dicha atención adicional. En primer lugar, un informe nacional contiene información sobre la observancia de una Parte concreta. En segundo lugar, el total de los informes nacionales arroja luz sobre la observancia agregada de las Partes en el tratado. En tercer lugar, el incumplimiento de las obligaciones de notificación indica muchas veces dificultades para la observancia de otras obligaciones o las precede. En cuarto lugar, la verificación de la observancia de las obligaciones de notificación es una labor relativamente objetiva, especialmente cuando la atención se concentra en si se cumplen o no los plazos para la notificación o si el informe nacional es completo. En relación con esta tercera función, la actuación de la secretaría es pertinente, en particular cuando tiene derecho a desencadenar el procedimiento de observancia (véase la sección 5.4).

3. En algunos tratados se ha asignado la segunda función a órganos auxiliares de composición abierta, como el Órgano Subsidiario de Ejecución del CMNUCC, el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención de la CLD y el Grupo de Trabajo de composición abierta del Convenio de Basilea, que se ha creado para asesorar sobre la aplicación del Convenio y examinarla de manera continuada. En los convenios regionales de pesca se han establecido órganos auxiliares de composición abierta análogos para

⁴² Véase PO CB, párr. 19; PO PK, secciones IV, párrs. 4 a 6 (grupo de facilitación), y V, párrs. 4 a 6 (grupo de control del cumplimiento); PO PM, párr. 7 a); PO CA, párr. 13 a); PO CE, párr. 3 a); PO LRTAP, párr. 3 b); proyecto de PO PCB, sección III, párr. 1 a).

⁴³ Véase PO CB, párr. 21; PO CA, párr. 13 b); PO CE, párr. 3 b); proyecto de PO PCB, sección III, párr. 1 d).

⁴⁴ Véase PO CB, párr. 21 f); PO CE, párr. 3 d); PO LRTAP, párr. 3 d).

⁴⁵ Véanse las "observaciones generales" del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996; y del Comité de Derechos Humanos sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁴⁶ Véase PO CB, párr. 21 e) en el contexto del examen general; PO PM, párr. 7 b); PO CA, párr. 13 c); PO LRTAP, párr. 3 a).

fomentar la observancia y la aplicación de las medidas de conservación y ordenación⁴⁷. Aunque en el título de estos órganos se utiliza el término "observancia", sus funciones son comparables en términos generales a las de los órganos auxiliares de composición abierta antes mencionados que examinan la aplicación. La asignación de esta función a un órgano de observancia o un órgano auxiliar de composición abierta dependerá de la organización institucional del tratado correspondiente.

4. Hay que recordar también que en el Artículo 21 del TI/RFAA se hace referencia a la "supervisión" (véase la sección 4.5). En las negociaciones sobre el procedimiento de observancia, habrá que definir el proceso de supervisión de ésta en el TI/RFAA⁴⁸. En primer lugar, hay que señalar que la supervisión será un proceso continuado. En segundo lugar, para la supervisión no se requiere que el procedimiento de observancia se ponga en marcha mediante un mecanismo desencadenante (véase la sección 5.4). En tercer lugar, hay que solucionar la cuestión de quién va a llevar a la práctica el proceso de supervisión y de qué manera. La aportación al proceso de supervisión consiste en información, que se puede obtener de diversas procedencias (véase la sección 5.6). Dejando de lado las alternativas no ortodoxas, para una corriente normal de información en un proceso continuado de supervisión es necesario establecer un sistema de notificación de las Partes⁴⁹. Así pues, hay una vinculación directa de la supervisión y la observancia con las obligaciones de notificación.

5.3 Estructura institucional

1. Para el funcionamiento de los procedimientos de observancia puede ser necesario el apoyo de una estructura institucional. En todos los procedimientos de observancia que se han adoptado en el marco de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se ha establecido un órgano de observancia que tiene una función central en la aplicación de los procedimientos correspondientes. Únicamente las Directrices de la CIPF no han creado todavía dicho órgano, pero se ha visto que las funciones de estas directrices difieren de las de otros procedimientos de observancia (véase la sección 2.4). Por consiguiente, hay que evaluar la necesidad de un órgano de observancia en combinación con las funciones de los procedimientos de ésta. Si se considera conveniente el apoyo de un órgano de observancia, será necesario elegirlo y determinar su composición.

2. En cuanto a la selección del órgano de observancia, se plantea la cuestión de si se deben encomendar las funciones a un órgano ya existente o a uno nuevo. Los órganos existentes al entrar en vigor el TI/RFAA que se podrían designar para desempeñar tales funciones son el órgano rector, la Mesa o una Mesa ampliada o bien la Secretaría. La designación de cualquiera de estos órganos sería eficaz en función de los costos. Aunque se han formulado propuestas en ese sentido en el ámbito de las negociaciones sobre los procedimientos de observancia, ninguno de los procedimientos en vigor ha designado un órgano ya existente. A pesar de los costos, la incompatibilidad de las funciones, los conocimientos técnicos necesarios de las personas, el deseo de garantizar las debidas garantías procesales y la necesidad de transparencia han llevado invariablemente a la decisión de establecer un nuevo órgano. Asimismo, a pesar de los mayores costos, los procedimientos de observancia en vigor han establecido invariablemente órganos permanentes y no de carácter especial. Se han establecido órganos permanentes a fin de favorecer la continuidad del proceso y las personas, así como la pronta respuesta a cualquier cuestión que surja en relación con la observancia. A este respecto, hay que señalar que puede haber un espacio de tiempo considerable entre la aparición de una dificultad para la observancia y la siguiente reunión del órgano supremo del tratado en la cual podría establecerse un órgano especial.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el Convenio de 2001 sobre la conservación y gestión de los recursos de la pesca en el Océano Atlántico suroriental (Artículo 9); y la Convención de 2000 sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios del Pacífico central y occidental (Artículo 14).

⁴⁸ El proceso de supervisión también se ha integrado en el procedimiento de observancia en la Convención Alpina; véase PO Alp, sección I.

⁴⁹ Véanse las posibles características del sistema de notificación, por ejemplo, en la sección IV de las Directrices de la CEPE (véase la sección 1.13).

3. Por lo que se refiere a la composición del órgano de observancia, hay que resolver varias cuestiones, a saber: a) el tamaño del órgano, b) la representación de los grupos de intereses en el órgano, c) a qué título actúan los miembros y d) la calificación de las personas que pueden ser elegidas para el órgano.

- El tamaño de los órganos de observancia existentes va de ocho a 15 miembros⁵⁰; un caso especial es el órgano de observancia establecido en el marco del Protocolo de Kyoto, que está formado por 20 miembros, 10 de los cuales trabajan en el grupo de facilitación y 10 en el grupo de control del cumplimiento⁵¹. Los factores que influyen en el tamaño del órgano son primordialmente la eficacia en la adopción de decisiones y la representación equitativa de los grupos de intereses, en particular los grupos regionales. Cabe señalar que en el marco de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se han establecido órganos relativamente pequeños, dado el número de Partes en ellos. El número exacto está en función de la fórmula seleccionada para representar a los grupos de intereses en el órgano.
- Puesto que la FAO cuenta con siete grupos regionales, probablemente la base para el tamaño del órgano de observancia será $7x$. Esta fórmula se puede ajustar si en el órgano de observancia van a estar representados intereses distintos de los grupos regionales. También se pueden reservar en el órgano de observancia puestos para observadores⁵². Debido a que las instituciones internacionales mencionadas en el Artículo 15 del TI/RFAA y las personas físicas y jurídicas mencionadas en el Artículo 11.3 tienen un interés legítimo en la observancia del tratado, merece la pena examinar la posibilidad de reservar puestos para estas entidades en el órgano de observancia.
- En la mayoría de los órganos existentes, se elige para el órgano de observancia a varias Partes, que nombran a cada uno de los miembros para representarlas⁵³. Para subrayar que se supone que los distintos miembros no están -exclusivamente- al servicio de los intereses nacionales o de sus representados, sino también de los intereses de la comunidad del tratado, en un caso se han indicado expresamente que las Partes designan a los miembros, pero éstos prestan sus servicios como mejor convenga al Convenio⁵⁴. Sin embargo, en varios procedimientos de observancia se ha adoptado un enfoque distinto y se estipula en el nombramiento de los miembros que han de actuar a título personal⁵⁵. El objetivo de este enfoque alternativo es reducir el grado de control de la Parte y/o los representados sobre el miembro, a fin de potenciar el carácter técnico del órgano y salvaguardar la continuidad de su composición durante el período para el cual se ha elegido a un miembro. Aun cuando se acuerde el nombramiento de miembros que han de actuar a título personal, los grupos de intereses seguirán tratando de conseguir que sus intereses estén representados mediante el proceso de presentación de candidaturas y elección de los miembros.
- Por último, un órgano de observancia solamente puede desempeñar sus funciones si sus miembros están suficientemente calificados para prestar servicios en él. Un órgano de observancia no es un órgano judicial, aunque en ocasiones se lo denomine órgano cuasijudicial. Por consiguiente, en su composición no sólo deben figurar expertos jurídicos, sino también de otras esferas relacionadas con el tema del tratado pertinente. Hay que señalar que el Artículo 21 del TI/RFAA se refiere expresamente al asesoramiento y la asistencia de carácter jurídico, lo cual podría considerarse como un indicio de que en la composición deberían estar suficientemente representados los conocimientos técnicos de índole jurídica (véase la sección 4, párr. 5).

5.4 Mecanismos desencadenantes

1. Los procedimientos de observancia se han de poner en marcha antes de que se puedan desempeñar las funciones de dicha observancia. El derecho a iniciar procedimientos de observancia se ha limitado en ellos. Por consiguiente, en estos procedimientos se indican las personas que pueden hacerlo. Se trata de un derecho que puede variar de acuerdo con la función de observancia que se haya de llevar a cabo.

⁵⁰ Véase PO CB, párr. 3 (15 miembros); PO PM, párr. 5 (10 miembros); PO CA, párr. 1 (ocho miembros); PO CE, párr. 1 (ocho miembros); PO LRTAP, párr. 1 (nueve miembros).

⁵¹ Véase PO PK, sección II, párr. 3.

⁵² Véase PO Alp, sección II, párr. 1.1.

⁵³ Véase PO PM, párr. 5; PO CE, párr. 1; PO LRTAP, párr. 1.

⁵⁴ Véase PO CB, párr. 5.

⁵⁵ Véase PO PK, sección II, párr. 6; PO CA, párr. 1.

2. Por lo que respecta a las dificultades de distintas Partes, en los procedimientos de observancia en vigor se han aceptado o se han propuesto durante las negociaciones los siguientes mecanismos desencadenantes.

- En primer lugar, una Parte puede desencadenar los procedimientos de observancia con respecto a sí misma. Este "mecanismo autodesencadenante" no es controvertido, se puede encontrar en todos los procedimientos de observancia⁵⁶ y se ha recurrido a él con frecuencia. Sin embargo, su éxito está claramente relacionado con las medidas previstas en los procedimientos de observancia, en particular el suministro de asesoramiento o asistencia a una Parte con dificultades para la observancia.
- En segundo lugar, una Parte puede desencadenar los procedimientos de observancia con respecto a otra Parte. Aunque el mecanismo desencadenante de una Parte contra otra es controvertido, está presente en todos los procedimientos de observancia⁵⁷. Este mecanismo permite a una Parte desencadenar los procedimientos de observancia en el interés común del tratado (véase la sección 4, párr. 3). El riesgo de casos con una motivación política y de casos que puedan convertirse en contradictorios se puede superar mediante la introducción de salvaguardias de procedimiento (véase la sección 5.5). Hay un solo caso en el que se ha conferido el derecho a invocar el mecanismo desencadenante de una Parte contra otra únicamente a las que están involucradas directamente con otra Parte⁵⁸. Esto supone que para utilizar dicho mecanismo se requiere la demostración de un interés individual. En consecuencia, se introduce en los procedimientos de observancia un elemento contradictorio. Así pues, no será posible plantear dificultades de otras Partes para la observancia en el interés común del tratado, de manera que este enfoque choca con una de las características fundamentales de los procedimientos de observancia (véase la sección 3, párr. 3).
- En tercer lugar, la secretaría puede desencadenar los procedimientos de observancia. Aunque la secretaría es el centro de información de un tratado y su aplicación, se ha planteado la duda de si el derecho a desencadenar los procedimientos de observancia en el caso de dificultades de determinadas Partes para dicha observancia es compatible con el carácter administrativo de las funciones de la secretaría y la imparcialidad con la que debe desempeñar estas funciones. No obstante, en algunos procedimientos de observancia se ha aceptado el mecanismo desencadenante de la secretaría⁵⁹. Además, en la mayoría de los procedimientos de observancia se ha aceptado un derecho limitado de la secretaría a desencadenarlos en el caso de dificultades de determinadas Partes para la observancia, a saber, con respecto a la observancia de las obligaciones de notificación (véase también *infra*).
- En cuarto lugar, el propio órgano de observancia puede desencadenar los procedimientos. Solamente en uno de los procedimientos de observancia en vigor se ha otorgado al órgano de observancia el derecho a poner en marcha el mecanismo desencadenante en el caso de dificultades de determinadas Partes para la observancia⁶⁰. Ese derecho crearía una situación en la que el órgano de observancia se convertiría en "juez" de su propio caso, de manera que se tendría la impresión de que el órgano de observancia no es imparcial en ese caso.
- En quinto lugar, pueden desencadenar los procedimientos de observancia el órgano supremo u otros órganos del tratado. Sin embargo, en general se considera que tal derecho no tiene un valor añadido sobre el mecanismo desencadenante de una Parte contra otra. Una excepción es el derecho de equipos de examen de expertos a desencadenar los procedimientos de observancia en el marco del Protocolo de Kyoto, que se deriva de las funciones específicas de estos órganos del tratado⁶¹.
- En sexto lugar, se puede atribuir el derecho a desencadenar procedimientos de observancia a Estados que no son parte en el tratado pertinente. No hay ningún ejemplo específico de este derecho en ninguno de los procedimientos de observancia en vigor. También sería difícil defender la atribución de un derecho de este tipo a Estados que han decidido no convertirse en parte en un tratado. Sin embargo, puede ser ventajoso ampliar tal derecho a un Estado que no pueda convertirse en parte en un tratado, por ejemplo debido a la limitación del ámbito geográfico. En uno de los procedimientos de observancia se otorga el derecho a desencadenarlo a los observadores, entre los que están todos los Estados que no son

⁵⁶ Véase PO CB, párr. 9 a); PO PK, sección VI, párr. 1 a); PO PM, párr. 4; PO CA, párr. 16; PO CE, párr. 4 b); PO LRTAP, párr. 4 b).

⁵⁷ Véase PO CB, párr. 9 b); PO PK, sección VI, párr. 1 b); PO PM, párr. 1; PO CA, párr. 15; PO CE, párr. 4 a); PO LRTAP, párr. 4 a).

⁵⁸ Véase PO CB, párr. 9 b).

⁵⁹ Véase PO CA, párr. 17; PO LRTAP, párr. 5.

⁶⁰ Véase PO CE, párr. 5.

⁶¹ Véase PO PK, sección VI, párr. 1.

parte en el tratado en cuestión, que está limitado geográficamente, y no se limita el derecho a los Estados que no pueden convertirse en parte en él⁶².

- En séptimo lugar, se puede otorgar el derecho a desencadenar los procedimientos de observancia a organizaciones internacionales. Cabe pensar en las organizaciones internacionales que son competentes en la esfera de un tratado específico, pero que no pueden convertirse en parte en él. Aunque no hay ningún ejemplo específico de este derecho en ninguno de los procedimientos de observancia en vigor, en uno se atribuye dicho derecho a los observadores, categoría en la que están comprendidas las organizaciones internacionales⁶³. Dado que las instituciones internacionales mencionadas en el Artículo 15 del TI/RFAA tienen un interés legítimo en la observancia del tratado, merece la pena estudiar la posibilidad de ampliar el derecho a desencadenar los procedimientos de observancia a estas organizaciones internacionales.
- En octavo lugar, se puede otorgar el derecho a desencadenar procedimientos de observancia a organizaciones no gubernamentales. Se podría pensar que estas organizaciones no son competentes en la esfera de un tratado específico. Los riesgos de un volumen elevado de trabajo y de casos con una motivación política se pueden evitar mediante salvaguardias de procedimiento (véase la sección 5.5). Se ha incorporado dicho mecanismo desencadenante "público" a un procedimiento de observancia que se ha adoptado en el marco de la CEPE, pero en este caso el derecho a desencadenarlo se extiende a todos los miembros del público y no se ha limitado a las organizaciones no gubernamentales que son competentes en la esfera del tratado⁶⁴. Además, en uno de los procedimientos de observancia se otorga el derecho a los observadores, categoría en la que están incluidas las organizaciones no gubernamentales que son competentes en la esfera de ese tratado y que han sido admitidas como observadoras a las reuniones en el marco de dicho tratado⁶⁵. A la vista del reconocimiento explícito de la posición especial de las personas jurídicas mencionadas en el Artículo 11.3 del TI/RFAA, conviene estudiar la posibilidad de ampliar el derecho a desencadenar el procedimiento de observancia a las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de estos artículos.
- Por último, se puede otorgar el derecho a desencadenar procedimientos de observancia a personas físicas. Los riesgos de un volumen elevado de trabajo y de casos con una motivación política se pueden evitar mediante salvaguardias de procedimiento (véase la sección 5.5). Este mecanismo desencadenante "público" se ha incorporado a un procedimiento de observancia que se ha adoptado en el marco de la CEPE⁶⁶. A la vista del reconocimiento explícito de la posición especial de las personas físicas mencionadas en el Artículo 11.3 del TI/RFAA, conviene estudiar la posibilidad de ampliar el derecho a desencadenar el procedimiento de observancia a estas personas.

3. En cuanto al examen de la observancia de las obligaciones en materia de notificación, se ha observado que la presentación de informes nacionales es decisiva para evaluar la situación de la observancia del tratado (véase la sección 5.2). Por consiguiente, para la presentación puntual de estos informes se requiere una supervisión estructural. Puesto que normalmente los informes nacionales se han de presentar a la secretaría, este órgano está en buenas condiciones para evaluar la situación de la observancia de las obligaciones en materia de notificación. Dado que se trata de una labor relativamente objetiva, en varios procedimientos de observancia se ha otorgado a la secretaría un derecho limitado a desencadenar procedimientos de observancia⁶⁷.

4. En lo que respecta a las cuestiones generales o agregadas sobre la observancia, los procedimientos de observancia en vigor confieren el derecho a desencadenarlos al órgano supremo del tratado⁶⁸. Este derecho no se ha conferido a ningún otro órgano del tratado en ninguno de los procedimientos de observancia en

⁶² Véase PO Alp, sección II, párr. 2.3, en combinación con los Artículos 5.5 y 8.2 de la Convención Alpina.

⁶³ Véase PO Alp, sección II, párr. 2.3, en combinación con el Artículo 5.5.

⁶⁴ Véase PO CA, párr. 18. Se está estudiando la incorporación de un mecanismo desencadenante "público" en relación con la revisión del PO CE (véase la sección 1) y la elaboración de un procedimiento de observancia en el marco del PAS.

⁶⁵ Véase PO Alp, sección II, párr. 2.3, en combinación con el Artículo 5.5.

⁶⁶ Véase PO CA, párr. 18. Se está estudiando la incorporación de un mecanismo desencadenante "público" en relación con la revisión del PO CE (véase la sección 1) y la elaboración de un procedimiento de observancia en el marco del PAS.

⁶⁷ Véase PO CB, párr. 9 c); PO PM, párr. 3; PO CA, párr. 17; PO LRTAP, párr. 5.

⁶⁸ Véase PO CB, párr. 21; PO PM, párr. 14; PO CA, párr. 13 b); PO CE, párr. 3 d); PO LRTAP, párr. 3 d).

vigor. En contraposición a los casos de dificultades de determinadas Partes para la observancia, el examen de las cuestiones generales o agregadas sobre la observancia no plantea cuestiones con respecto a la imparcialidad del órgano de observancia. A pesar de esto, hasta el momento no se ha otorgado dicho derecho al órgano de observancia en los procedimientos de observancia en vigor. Sin embargo, no hay nada que impida a un órgano de observancia formular recomendaciones en ese sentido en los informes sobre sus actividades.

5.5 Salvaguardias de procedimiento

1. Las salvaguardias de procedimiento no están concentradas en una sección particular, sino dispersas en todo el procedimiento de observancia. Estas salvaguardias son exponentes de los conceptos de principio de las debidas garantías procesales, la transparencia, la equidad y la previsibilidad y hacen que puedan aplicarse. Por consiguiente, las salvaguardias de procedimiento contribuyen considerablemente a la legitimidad observada del procedimiento de observancia. Mientras que los procedimientos de observancia anteriores incluyen relativamente pocas salvaguardias, los adoptados en fechas más recientes tienden a incluir disposiciones detalladas. Las salvaguardias de procedimiento son particularmente importantes en relación con los elementos fundamentales que son polémicos desde el punto de vista político y su inclusión aumenta con frecuencia significativamente las posibilidades de llegar a soluciones de compromiso sobre tales cuestiones polémicas. Desempeñan una función especialmente importante en los procedimientos que contienen medidas más enérgicas. En general, estas salvaguardias van acompañadas de disposiciones sobre seis aspectos del procedimiento de observancia: i) calendarios y plazos; ii) representación y derecho a participar; iii) requisitos para las comunicaciones; iv) confidencialidad; v) adopción de decisiones; y vi) razonamiento de las decisiones.

2. *Calendarios y plazos.* En la primera fase de un caso de observancia figuran de manera muy predominante los calendarios y plazos, que se consideran especialmente importantes cuando se trata de un mecanismo desencadenante de una Parte contra otra. Este tipo de salvaguardias de procedimiento puede indicar los plazos en los cuales: i) la secretaría ha de informar a una Parte de que se ha presentado una comunicación contra ella⁶⁹; ii) esa Parte tiene la oportunidad de responder al contenido de dicha comunicación⁷⁰; y iii) el órgano de observancia ha de adoptar las decisiones con respecto a dicha comunicación⁷¹.

3. *Representación y derecho a participar.* Un segundo tipo de salvaguardia de procedimiento es el que corresponde al derecho a participar en él. Se refiere a la participación de la Parte o Partes cuya observancia está en litigio y a la cuestión de si el proceso debe ser abierto o cerrado (véase el párr. 5). Con respecto a las Partes involucradas, la forma más evidente de participación y una característica fundamental de las debidas garantías procesales es el derecho a hacer declaraciones, incluida la posibilidad de comunicaciones por escrito u orales. Con respecto a la presencia física de la Parte interesada, se establece una distinción entre dos fases del proceso. La primera es la fase en la que el órgano de observancia examina los hechos y las circunstancias del caso y la segunda la fase en la que el órgano de observancia extrae sus propias conclusiones y formula y adopta sus recomendaciones o decisiones. Lo normal es que los procedimientos de observancia estipulen que las Partes con respecto a las cuales se ha presentado una comunicación tengan derecho a participar o estar representadas durante la primera fase, pero no durante la segunda⁷². En el caso de una composición basada en la representación de las Partes, esta salvaguardia puede ser igualmente aplicable a los propios miembros del órgano de observancia⁷³.

4. *Requisitos de las comunicaciones.* Un tercer tipo de salvaguardia de procedimiento se refiere a los requisitos oficiales de las comunicaciones. En todos los procedimientos de observancia se exige que la

⁶⁹ Véase PO CB, párr. 13; PO PK, sección VI, párr. 2; PO PM, párr. 2; PO CA, párrs. 15 y 23; PO CE, párr. 4; PO LRTAP, párr. 4 a).

⁷⁰ Véase PO CB, párr. 14; PO PK, secciones IX, párr. 1, y X, párr. 1 b); PO PM, párr. 2; PO CA, párr. 15; PO CE, párrs. 4 y 5; PO LRTAP, párr. 4 a).

⁷¹ Véase PO PK, secciones VII, párr. 3, IX, párrs. 4 y 8, y X, párrs. 1 d) y 1 f).

⁷² Véase PO CB, párr. 15; PO PK, sección VIII, párr. 2; PO PM, párrs. 10-11; PO CA, párrs. 32-33; PO CE, párr. 8; PO LRTAP, párr. 8.

⁷³ Véase PO PM, párr. 11 ("*Ninguna Parte, sea o no miembro del Comité de Aplicación*"; cursiva añadida).

comunicación de una Parte con respecto a la observancia de otra Parte vaya acompañada de información que la corrobore⁷⁴. Cada vez se imponen más los requisitos de que las comunicaciones no sean *de minimis*, infundadas o manifiestamente desmedidas. Estos requisitos se pueden aplicar a todas las comunicaciones⁷⁵ o a una categoría específica⁷⁶. Dichos requisitos confieren al órgano de observancia el mandato de rechazar las comunicaciones que tengan claramente una motivación política o que planteen sólo cuestiones de observancia insignificantes y sin consecuencias. Existe un requisito particular que sirve como salvaguardia de procedimiento en el caso de un mecanismo desencadenante de la secretaría. Con este mecanismo, la secretaría, una vez que ha tenido conocimiento de dificultades para la observancia, tiene a menudo la responsabilidad de establecer contacto en primer lugar con la Parte interesada para solicitar información adicional o una explicación de las dificultades para la observancia⁷⁷. La finalidad es tratar de resolver dichas dificultades mediante una acción administrativa o contactos diplomáticos, antes de desencadenar oficialmente el procedimiento. Con el fin de impedir la prolongación injustificada de esta fase o un callejón sin salida en el procedimiento cuando la Parte interesada no responde, el procedimiento de observancia establecerá también un calendario dentro del cual deberá seguir este camino la secretaría, antes de poner el caso en conocimiento del órgano de observancia. Por último, hay que señalar que en un procedimiento de observancia se establece que el órgano de observancia, al examinar las comunicaciones de miembros del público, deberá "tener en cuenta en todas las etapas pertinentes cualquier recurso interno disponible"⁷⁸. Esta salvaguardia de procedimiento tiene parecido con una norma del derecho internacional en cuyo cumplimiento las personas deben agotar los recursos internos antes de que el Estado de su nacionalidad pueda someter en su nombre una reclamación contra otro Estado con arreglo a un procedimiento tradicional de solución de controversias (norma de los recursos locales). Hay que señalar, sin embargo, que esta salvaguardia de procedimiento no es un requisito para la admisibilidad en el procedimiento de observancia, sino una facultad discrecional del órgano de observancia. Se trata de una diferencia significativa que tiene su origen en la distinción entre los procedimientos tradicionales de solución de controversias y los procedimientos de observancia. En primer lugar, una comunicación de un miembro del público en el marco de un procedimiento de observancia no pretende proteger el interés individual de ese miembro o proporcionarle una reparación. En segundo lugar, la dificultad encontrada por una Parte para la observancia puede tener su origen en un defecto sistémico de la legislación y la reglamentación internas que el procedimiento de observancia trata de abordar de manera dinámica (véase la sección 3, párr. 6). Otra salvaguardia de procedimiento que se podría introducir con respecto a las comunicaciones de los miembros del público es un filtro político. Así, se podría exigir que la comunicación de un miembro del público solamente se pueda remitir al órgano de observancia si cuenta con el apoyo de una o más Partes. A este respecto, hay que recordar que conviene estudiar la posibilidad de otorgar el derecho a desencadenar el procedimiento de observancia a las personas físicas y jurídicas mencionadas en el Artículo 11.3 del TI/RFAA (sección 5.4). Se podría exigir que las comunicaciones de estas personas estén respaldadas por la Parte a cuya jurisdicción están sujetas. Aunque estas personas también podrían pedir a dicha Parte que desencadenara el procedimiento de observancia con respecto a otra Parte (mecanismo desencadenante de una Parte contra otra), huelga decir que, aunque esté sujeto a un filtro político, un derecho independiente a desencadenar el procedimiento creará una dinámica por sí mismo.

5. *Confidencialidad*. En cuarto lugar, todos los procedimientos de observancia contienen disposiciones sobre el tratamiento de la información confidencial. Normalmente, en un procedimiento de observancia se puede estipular que "los miembros [del órgano de observancia] y cualquier Parte que participe en sus deliberaciones respetarán el carácter confidencial de la información de esa índole que reciban"⁷⁹. Cualquier cláusula sobre el alcance de la confidencialidad de la información contenida en el tratado en cuyo marco

⁷⁴ Véase PO CB, párr. 10 c); PO PK, sección VI, párr. 1 b), y sección VII, párr. 2 a); PO PM, párr. 1; PO CA, párr. 15; PO CE, párr. 4 a); PO LRTAP, párr. 4 a).

⁷⁵ Véase PO CB, párr. 18.

⁷⁶ Véase PO PK, sección VII, párr. 2, donde los requisitos se aplican a las comunicaciones presentadas por las Partes con respecto a la observancia por otra Parte; PO CA, párr. 20, donde los requisitos se refieren a las comunicaciones presentadas por miembros del público.

⁷⁷ Véase PO CB, párr. 9 c); PO PM, párr. 3; PO CA, párr. 17; PO LRTAP, párr. 5.

⁷⁸ Véase PO CA, párr. 21.

⁷⁹ Véase PO PM, párr. 15 (y párr. 16 por lo que se refiere al informe del órgano de observancia); véase también PO CB, párr. 26; PO PK, sección VIII, párr. 6; PO CA, párrs. 26-31; PO CE, párr. 7; PO LRTAP, párr. 7; proyecto de PO PCB, sección IV, párr. 4.

funciona el procedimiento de observancia es igualmente aplicable al procedimiento⁸⁰. La cuestión de la confidencialidad también puede estar relacionada con la de si las reuniones del órgano de observancia son abiertas, es decir, públicas, o bien a puerta cerrada (véase también el párr. 3). Hay precedentes en ambos sentidos. En algunos procedimientos de observancia no se menciona el asunto⁸¹, en cuyo caso puede ser determinante el reglamento del tratado. En otros procedimientos de observancia se establece que las reuniones del órgano de observancia sean en principio abiertas, pero con excepciones⁸². En cambio, en un procedimiento de observancia se puede estipular que las reuniones relativas a casos individuales sean a puerta cerrada, salvo acuerdo en contrario⁸³.

6. *Adopción de decisiones.* La mayoría de los procedimientos de observancia contienen una disposición sobre la manera de adoptar decisiones⁸⁴. El principal punto de partida es que hay que hacer todo lo posible para adoptar las decisiones por consenso. Existen distintos enfoques en cuanto a la situación en la que se han agotado todos los esfuerzos para llegar a un consenso. Cuando no es posible éste, se puede establecer que en el informe del órgano de observancia queden reflejadas las opiniones de todos sus miembros⁸⁵. En el procedimiento de observancia también pueden figurar distintos tipos de mayoría en la votación en el caso de que no sea posible llegar a un consenso⁸⁶.

7. *Razonamiento de las decisiones.* En uno de los procedimientos de observancia se ha incluido expresamente una salvaguardia de procedimiento con arreglo a la cual en las decisiones del órgano de observancia deberán incluirse las razones⁸⁷. Sin embargo, en la práctica todos los órganos de observancia dan explicaciones y argumentos pormenorizados de sus recomendaciones y decisiones.

5.6 Fuentes de información

1. La experiencia enseña que la eficacia del procedimiento de observancia aumenta considerablemente cuando el órgano de observancia tiene un mandato amplio para la recopilación de información, especialmente con respecto a las entidades, organismos y otros agentes a los que puede invitar a participar en el diálogo. En particular, la intervención en el proceso de los organismos de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ha contribuido significativamente a la búsqueda de soluciones para las dificultades de observancia. Todos los procedimientos de observancia en vigor menos uno contienen una sección específica en la que se enumeran las fuentes de información para el órgano de observancia⁸⁸. La respuesta a las siguientes preguntas es útil para determinar el alcance y las repercusiones de este elemento fundamental y arroja luz sobre la discreción con la que utiliza estas fuentes el órgano de observancia. ¿Se trata de una lista abierta o cerrada? ¿Está sujeta o no a restricciones la utilización de una fuente de la lista? ¿Abarca la sección solamente las fuentes en las que el órgano de observancia puede buscar activamente o solicitar información o incluye también disposiciones en las que se indica qué entidades pueden presentar información -no solicitada- al órgano de observancia? En principio, con una lista abierta el órgano de observancia tendrá el grado más alto de discreción⁸⁹. Sin embargo, la utilización de una fuente de dicha

⁸⁰ Véase, por ejemplo, el Artículo 13.2 a) del TI/RFAA.

⁸¹ Véase PO PM; PO CE; PO LRTAP; proyecto de PO PCB.

⁸² Véase PO PK, sección IX, párr. 2 (audiencias del grupo de control del cumplimiento); PO CA, párr. 30.

⁸³ Véase PO CB, párr. 16.

⁸⁴ En el marco del PO PM, las decisiones se adoptan en la práctica por consenso; en el marco del PO LRTAP, las decisiones se adoptan por consenso basándose en una decisión del Comité de Aplicación.

⁸⁵ Véase PO CA, párr. 35; PO CE, párr. 9.

⁸⁶ Véase PO CB, párr. 25, donde se exige una mayoría de dos tercios u ocho miembros, si este número es mayor; PO PK, sección II, párr. 9, donde se exige una mayoría de tres cuartos para las decisiones que se han de adoptar y, en el caso de la adopción de decisiones por el grupo de control del cumplimiento, también se requiere una mayoría de miembros de los países en desarrollo y de miembros de los países desarrollados.

⁸⁷ Véase PO PK, sección VIII, párr. 7.

⁸⁸ Véase PO CB, párr. 22; PO PK, sección VIII, párrs. 3-6; PO CA, párr. 25; PO CE, párr. 6; PO LRTAP, párr. 6; proyecto de PO PCB, párr. 5.1-5; el PO PM no contiene una sección específica, aunque se hace referencia a las fuentes en su sección sobre las funciones.

⁸⁹ Véase PO CB, párr. 22, donde la lista de fuentes comienza con la indicación "entre otras"; proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2, donde la lista comienza con "en particular de".

lista abierta puede estar sujeta a restricciones, condicionando así el grado de discreción⁹⁰. Una lista cerrada de fuentes confiere en principio un grado pequeño de discreción. Sin embargo, los apartados relativos a la lista pueden proporcionar un mandato amplio para la recopilación de información por el órgano de observancia, consiguiéndose así un grado elevado de discreción⁹¹. Además de las fuentes en las que puede buscar información el órgano de observancia, en la sección también se puede indicar qué información puede recibir el órgano o qué entidades pueden proporcionarla⁹². Dado que es evidente que el órgano de observancia extrae sus conclusiones finales basándose en la información que tiene a su disposición, la inclusión de fuentes sobre las cuales no tienen control o influencia las Partes puede resultar polémica en las negociaciones.

2. Las Partes son la fuente principal y más destacada de información. Esta fuente puede actuar de varias maneras. En primer lugar, se pueden incluir de manera expresa, concentrándose en la Parte pertinente, que es aquella cuya observancia se cuestiona⁹³. En el caso de un mecanismo desencadenante de una Parte contra otra, también se puede incluir expresamente a la primera⁹⁴. En segundo lugar, los informes nacionales de las Partes se pueden incluir explícitamente como fuente⁹⁵. En tercer lugar, las Partes pueden ser fuente cuando en el procedimiento de observancia se establezca la posibilidad de visitas *in situ* en el territorio de una Parte. Dichas visitas están siempre condicionadas al consentimiento o la invitación de la Parte en cuestión⁹⁶.

3. Con frecuencia están incluidos como fuente información los órganos de los tratados o sus informes. Estos órganos pueden ser el órgano supremo del tratado y sus órganos auxiliares⁹⁷, así como la secretaría⁹⁸. También pueden estar incluidas las organizaciones internacionales como fuente de información⁹⁹. Además, en algunos procedimientos de observancia se permite expresamente al órgano de observancia basarse en expertos externos y/o solicitar los servicios de expertos y asesores¹⁰⁰. En el marco del TI/RFAA, también puede considerarse como una fuente pertinente la información generada en el proceso de supervisión del Plan de acción mundial de 1996 para la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, así como la información de las instituciones internacionales mencionadas en el Artículo 15 del TI/RFAA.

4. La inclusión expresa de agentes distintos de los Estados, en particular organizaciones no gubernamentales (ONG), como fuente de información es con frecuencia una cuestión delicada. Es evidente que dichas entidades están incluidas implícitamente como posible fuente cuando el procedimiento de observancia contiene una lista abierta de fuentes o un mandato formulado en términos generales para la recopilación de información. Algunos procedimientos contienen disposiciones explícitas sobre estas entidades como fuente¹⁰¹. En el marco del TI/RFAA, las personas físicas y jurídicas mencionadas en el

⁹⁰ Véase PO CB, párr. 22 a), donde el órgano de observancia "podrá, entre otras cosas, solicitar información adicional de todas las Partes", pero sólo en relación con cuestiones generales de observancia; de manera análoga, en el párr. 22 c) se autoriza al órgano de observancia a "solicitar nueva información de cualquier procedencia", pero sólo "con el consentimiento de la Parte interesada o siguiendo instrucciones de la Conferencia de las Partes".

⁹¹ Véase PO CA, párr. 25 a), donde se indica que el órgano de observancia puede "solicitar nueva información sobre asuntos sometidos a su examen".

⁹² Véase PO PK, sección VIII, párr. 4; PO CA, párr. 25 c), donde se estipula que el órgano de observancia puede "examinar cualquier información pertinente que se presente"; proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2, encabezamiento, donde se indica que el órgano de observancia "podrá solicitar o recibir".

⁹³ Véase PO CB, párr. 22 a), con arreglo a lo cual se puede pedir a todas las Partes nueva información sobre cuestiones generales de incumplimiento; PO PK, sección VIII, párr. 3 b); proyecto de PO PCB, sección V, párr. 1 a).

⁹⁴ Véase PO PK, sección VIII, párr. 3 c); proyecto de PO PCB, sección V, párr. 1 b).

⁹⁵ Véase PO CB, párr. 22 f).

⁹⁶ Véase PO CB, párr. 22 d); PO PM, párr. 7 e); PO CA, párr. 25 b); PO CE, párr. 6 b); PO LRTAP, párr. 6 b).

⁹⁷ Véase PO CB, párr. 22 b); PO PK, sección VIII, párr. 3 a) y 3 d); PO PM, párr. 7 f), en el apartado sobre las funciones; proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2 a).

⁹⁸ Véase PO CB, párr. 22 e); PO CE, párr. 6 c); PO LRTAP, párr. 6 c); proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2 d).

⁹⁹ Véase PO PK, sección VIII, párr. 4; proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2 b).

¹⁰⁰ Véase PO CA, párr. 25 d); PO CE, párr. 6 e); proyecto de PO PCB, sección V, párr. 3 (limitado a expertos de las listas de expertos en seguridad de la biotecnología).

¹⁰¹ Véase PO CB, párr. 17 ("una Parte podrá también examinar y utilizar toda información pertinente y apropiada que le haya proporcionado la sociedad civil en relación con las dificultades para el cumplimiento"); PO PK, sección

Artículo 11.3 se pueden considerar como una fuente pertinente de información. Hay que mencionar también que cuando no se ha podido llegar a ningún acuerdo sobre un mecanismo desencadenante para los agentes distintos de los Estados, las organizaciones no gubernamentales o los miembros del público, una solución de compromiso ha consistido en incluir tales entidades en la sección sobre las fuentes de información¹⁰².

5.7 Respuestas

1. El derecho internacional exige la plena observancia de las obligaciones de los tratados, a menos que en el propio tratado se estipulen períodos de transición para todas las Partes o para una categoría especial. El TI/RFAA no establece tales períodos de transición, por lo que todas las Partes están obligadas a cumplir plenamente sus disposiciones desde la fecha de entrada en vigor para la Parte pertinente. En el caso de que se compruebe el incumplimiento de una Parte, debe recuperar la situación de observancia lo antes posible. La mayoría de los procedimientos de observancia cuentan con un conjunto de instrumentos, entre los que figuran sin excepción medidas concebidas para facilitar la observancia, pero también puede haber previstas medidas destinadas a imponerla¹⁰³. Sin embargo, algunos procedimientos de observancia no contienen una lista exhaustiva de medidas, quedando a la discreción de los órganos competentes del tratado la adopción de medidas apropiadas a fin de afrontar las dificultades para la observancia¹⁰⁴. Para la aplicación de medidas en un caso particular hay que tener en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia de las dificultades para la observancia y se requiere un uso equilibrado del premio y el castigo. Si la causa de las dificultades para la observancia es la falta de capacidad, probablemente el órgano de observancia aplicará medidas de facilitación que induzcan a la observancia, en lugar de recurrir a su imposición. Sin embargo, las medidas de facilitación tal vez no sean siempre las más eficaces. En caso de incumplimiento flagrante, continuado o repetido, la observancia solamente se podrá asegurar mediante la aplicación de medidas más enérgicas.

2. Las medidas de facilitación que se pueden encontrar en los procedimientos de observancia se refieren a: a) el suministro de asesoramiento o la formulación de recomendaciones, b) la prestación de asistencia y c) la elaboración y presentación de un plan de acción voluntario de observancia. El propio Artículo 21 del TI/RFAA se refiere de manera explícita al asesoramiento y la asistencia, pero esta referencia no representa una lista exhaustiva de las medidas que se podrían acordar (véase la sección 4, párr. 5).

a) Mediante el suministro de asesoramiento¹⁰⁵ o la formulación de recomendaciones¹⁰⁶, el órgano de observancia puede hacer indicaciones concretas -por ejemplo de carácter técnico, de organización o jurídico- a una Parte con objeto de que supere sus dificultades para la observancia. Aunque en la lista de medidas de varios procedimientos de observancia figura el suministro de asesoramiento además de la formulación de recomendaciones, desde el punto de vista conceptual no son dos cosas distintas. El TI/RFAA hace referencia expresa al suministro de asesoramiento jurídico. Éste puede referirse a la aplicación del TI/RFAA en la legislación nacional, la interpretación de las disposiciones del propio TI/RFAA y la aplicación del Tratado, por ejemplo mediante el uso de acuerdos de transferencia de material.

b) La asistencia puede ser de carácter técnico, financiero o jurídico. El TI/RFAA hace referencia explícita a la jurídica. Dicha asistencia puede consistir en medidas relativas a la prestación de ayuda con respecto a la elaboración de legislación y reglamentos nacionales, por ejemplo mediante la participación del Servicio de Derecho para el Desarrollo de la FAO o la consulta y representación en controversias relativas a la aplicación del TI/RFAA. Los procedimientos de observancia varían con respecto al nivel

VIII, párr. 4 (las ONG "podrán presentar información práctica y técnica pertinente"); proyecto de PO PCB, sección V, párr. 2 c) (el órgano de observancia "podrá solicitar o recibir y examinar información pertinente, en particular de [...] c) organizaciones no gubernamentales").

¹⁰² Véase PO CB, párr. 17.

¹⁰³ Véase PO CB, párr. 20; PO PK, secciones XIV y XV; PO CA, párr. 37; proyecto de PO PCB, sección VI.

¹⁰⁴ Véase PO PM, párr. 9; PO CE, párr. 11; PO LRTAP, párr. 11; véase también PO CA, párr. 37 h).

¹⁰⁵ Véase PO CB, párrs. 19 b) y 20 a); PO PK, sección XIV a); PO CA, párr. 37 a); proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 1 a).

¹⁰⁶ Véase PO CB, párr. 19; PO PK, sección XIV d); PO CA, párr. 37 b) y d); proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 1 b).

de participación del órgano de observancia y otros órganos del tratado en el suministro de asistencia. Esto puede tomar la forma de prestación de asistencia¹⁰⁷, facilitación de la asistencia¹⁰⁸ o asesoramiento sobre la obtención de asistencia¹⁰⁹. Si la función del órgano de observancia consiste en prestar asistencia, puede hacerlo por sí mismo u ocuparse de que la presten otros órganos del tratado u órganos externos. Naturalmente, esa participación directa del órgano de observancia tiene repercusiones presupuestarias. Si la función de un órgano de observancia se limita a la facilitación de la asistencia, puede mediar activamente entre la Parte con dificultades para la observancia y los organismos que puedan prestar la asistencia, por ejemplo los organismos de ejecución del FMAM. Si el órgano de observancia solamente puede asesorar sobre la obtención de asistencia, se limitará a señalar a la atención de la Parte con dificultades para la observancia los posibles organismos que puedan prestarle asistencia.

- c) Un plan de acción sobre la observancia es una vía para que la Parte vuelva a la situación de observancia y puede incluir datos de referencia y calendarios¹¹⁰. Aunque se invite a la Parte con dificultades para la observancia a elaborar, adoptar y aplicar el propio plan de acción sobre la observancia, se le aconsejará que presente un proyecto de plan al órgano de observancia solicitando asesoramiento y también que invite a dicho órgano a supervisar la aplicación del plan.

3. Las medidas más enérgicas que se pueden encontrar en los procedimientos de observancia son las siguientes: a) formulación de una advertencia, b) formulación de una declaración de incumplimiento, c) elaboración y presentación de un plan de acción obligatorio sobre la observancia y d) suspensión de los derechos y privilegios.

- a) La formulación de una advertencia es una manera de alertar a una Parte con dificultades para la observancia cuyo incumplimiento no se ha demostrado¹¹¹.
- b) La declaración de incumplimiento es una determinación oficial de que se ha comprobado el incumplimiento por una Parte, que, en consecuencia, ha contravenido el tratado pertinente¹¹². La estipulación en un procedimiento de observancia de la mera publicación del incumplimiento como medida más enérgica no es correcta desde el punto de vista conceptual¹¹³, porque dicha publicación solamente se puede producir después de una determinación de la existencia de incumplimiento y está prevista la publicación de todas las medidas que recomienda y/o adopta el órgano de observancia.
- c) Al igual que en el caso del plan de acción voluntario, la Parte con dificultades para la observancia ha de elaborar, adoptar y aplicar un plan de acción obligatorio¹¹⁴. En este caso, la redacción del plan y su aplicación estarán sujetas a la supervisión del órgano de observancia.
- d) La suspensión de los derechos y privilegios plantea numerosas cuestiones, en particular en relación con la base jurídica de dicha medida, por lo que su aplicación es muy controvertida¹¹⁵. En general, la noción de "derechos y privilegios" se refiere a derechos como el de voto y privilegios como el derecho a ser elegido para la mesa de un órgano del tratado. En ausencia de una disposición del tratado en ese sentido, se han expresado dudas acerca de si se puede introducir la suspensión de los derechos concedidos a las Partes por un tratado en los procedimientos de observancia que se adoptan mediante una mera decisión del órgano supremo del tratado. Se podría aducir que la teoría de los poderes implícitos, aplicada a los acuerdos institucionales autónomos como el TI/RFAA, justifica la suspensión de tales derechos. Además, se podría aducir que se pueden suspender los derechos de conformidad con el derecho internacional general, en particular las normas pertinentes del derecho de los tratados y el derecho de la responsabilidad de los Estados. En algunos procedimientos de observancia se estipula la

¹⁰⁷ Véase PO CB, párr. 20 a); proyecto de PO PCB, sección VI, párrs. 1 a) y 2 a).

¹⁰⁸ Véase PO PK, sección XIV a)-c); PO CA, párr. 37 a); PO PM, párr. A de la lista indicativa de medidas.

¹⁰⁹ Véase PO CB, párr. 19 b); proyecto de PCM CMNUCC, párr. 6 b).

¹¹⁰ Véase PO CB, párr. 19 c); PO CA, párr. 37 c); proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 1 c).

¹¹¹ Véase PO CB, párr. 20 b); PO PM, párr. B de la lista indicativa de medidas; PO CA, párr. 37 f); proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 2 b).

¹¹² Véase PO PK, sección XV, párrs. 1 a) y 5; PO CA, párr. 37 e).

¹¹³ Véase el proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 2 c).

¹¹⁴ Véase PO PK, sección XV, párrs. 1 b) y 5 b).

¹¹⁵ Véase PO PM, párr. C de la lista indicativa de medidas; PO CA, párr. 37 g); proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 2 d).

suspensión de los derechos y privilegios específicos del tratado, por ejemplo la suspensión del acceso a los mecanismos financieros o la suspensión del comercio¹¹⁶.

4. La imposición de sanciones financieras no figura en ninguno de los procedimientos de observancia en vigor. Aunque se ha debatido en algunas negociaciones, dicha medida nunca ha recibido suficiente respaldo, debido a su carácter punitivo.

5. Las medidas antes mencionadas son apropiadas para aplicarlas en casos de dificultades de determinadas Partes para la observancia, incluidos los casos de incumplimiento de las obligaciones de notificación. En cuanto a las cuestiones de carácter general o conjunto en relación con la observancia, hay más probabilidades de que las medidas que se han de aplicar sean de carácter general. Dichas medidas pueden adoptar la forma de una interpretación de las normas en los instrumentos del tratado o la elaboración de nuevas normas que puedan contribuir a que se alcance el nivel adecuado de observancia del tratado.

5.8 Integración institucional

1. El órgano de observancia no desempeña sus funciones aislado de los demás órganos del tratado. Con respecto a la adopción de decisiones sobre la aplicación de medidas en los casos de dificultades de una Parte determinada para la observancia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de notificación, los procedimientos de observancia difieren en función del nivel de (in)dependencia del órgano de observancia. Un órgano de observancia puede:

- recomendar al órgano supremo del tratado la aplicación de medidas con respecto a la Parte que tiene dificultades para la observancia a fin de que las adopte¹¹⁷; o bien
- aplicar por sí mismo dichas medidas, o algunas de ellas, con sujeción a la orientación normativa del órgano supremo del tratado¹¹⁸.

La delegación en el órgano de observancia de la competencia para aplicar medidas se deriva del deseo de evitar distorsiones políticas al tratar las cuestiones relativas a la observancia y conseguir una respuesta rápida. Debido a que los órganos supremos de los tratados no se reúnen con frecuencia, con intervalos que van desde reuniones anuales hasta las que se celebran cada cuatro años, solamente se puede conseguir una respuesta rápida mediante la delegación en el órgano de observancia de la facultad para adoptar decisiones. En los procedimientos de observancia adoptados más recientemente, se ha establecido una distinción a este respecto entre las medidas de facilitación y las medidas más enérgicas. Los órganos de observancia pueden adoptar por sí mismos medidas de facilitación, pero no medidas más enérgicas¹¹⁹. Para la aplicación de estas medidas sigue siendo necesaria la aprobación del órgano supremo del tratado.

2. En cuanto a la aplicación de medidas con respecto a las cuestiones generales o conjuntas sobre la observancia, el órgano de observancia solamente puede formular recomendaciones al órgano supremo del tratado en el marco de los procedimientos de observancia en vigor. Aunque el órgano de observancia tenga conocimientos técnicos para examinar dichas cuestiones generales o conjuntas, debido al carácter general de las medidas que se han de aplicar sigue siendo necesaria la aprobación del órgano supremo del tratado (véase la sección 5.7).

3. Otros órganos del tratado pueden ser una fuente importante de información para el órgano de observancia (véase la sección 5.6).

4. En los procedimientos de observancia recientes se han introducido disposiciones para fomentar la cooperación con los órganos de observancia establecidos en el marco de otros tratados¹²⁰.

¹¹⁶ Véase PO PK, sección XIV.5 a) y c); PO PM, párr. C de la lista indicativa de medidas.

¹¹⁷ Véase PO CB, párr. 20; PO PM, párr. 9; PO CA, párr. 37; PO CE, párr. 11; PO LRTAP, párr. 11; proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 2.

¹¹⁸ Véase PO CB, párr. 19; PO PK, secciones XIV y XV; PO CA, párr. 36; proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 1.

¹¹⁹ Véase PO CB, párr. 19; PO CA, párr. 36; proyecto de PO PCB, sección VI, párr. 1.

¹²⁰ Véase PO CA, párr. 39.

5.9 Ámbito

1. El ámbito de un procedimiento de observancia puede abarcar: 1) todas las disposiciones de un tratado o sólo algunas concretas y/o 2) los instrumentos jurídicos adoptados para aplicar el tratado. Por lo que respecta a la primera cuestión, parece que los procedimientos de observancia abarcan invariablemente todas las disposiciones del tratado pertinente. Las propuestas formuladas en las negociaciones para excluir determinadas disposiciones de un tratado hasta ahora siempre se han rechazado. Aunque esto es también aplicable al procedimiento de observancia en el marco del Protocolo Kyoto, hay que señalar que las cuestiones relativas a la aplicación se asignan al grupo de facilitación o bien al grupo de control del cumplimiento, de conformidad con sus mandatos¹²¹. En la práctica, esto significa que las cuestiones relativas a la aplicación correspondientes a las obligaciones de los países en desarrollo solamente se asignarán al grupo de facilitación. También a este respecto, las Directrices de la CIPF difieren de los procedimientos normales de observancia. Dichas Directrices se aplican exclusivamente a determinados artículos de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951¹²².

2. En cuanto a la segunda cuestión, es decir, si el procedimiento de observancia debe abarcar también los instrumentos jurídicos que se adoptan para aplicar un tratado, se puede hacer referencia en primer lugar a los protocolos que se adoptan en el marco de un tratado particular. En el marco de varios tratados de la CEPE hay en vigor o previstos procedimientos conjuntos de observancia que abarcan las disposiciones de un tratado y/o uno o más de sus protocolos¹²³. Además, cabe mencionar las decisiones que adopta el órgano supremo del tratado. Aun cuando estas decisiones no suelen ser jurídicamente vinculantes, sigue siendo útil examinar su observancia y someterla al análisis de un órgano de observancia. Ninguno de los procedimientos de observancia en vigor ha excluido de su ámbito las decisiones del órgano supremo del tratado. Con respecto al TI/RFAA, esta cuestión no carece de relieve. Algunas obligaciones importantes del TI/RFAA se han de cumplir por medio de partes privadas, en particular los acuerdos de transferencia de material (Artículo 12.4 del TI/RFAA), y por medio de las instituciones internacionales mencionadas en su Artículo 15.1, especialmente los acuerdos entre el órgano rector y los centros internacionales de investigación agrícola. La observancia de estos instrumentos jurídicos podría entrar en el ámbito del procedimiento de observancia en virtud de lo dispuesto en el Artículo 21 del Tratado.

6. COSTOS

Los recursos financieros necesarios para aplicar los procedimientos de observancia varían primordialmente en función del tamaño del órgano de observancia, el reembolso de los gastos de participación de determinados miembros de dicho órgano y el número de reuniones en un ejercicio presupuestario particular. Puede servir como ejemplo el procedimiento de observancia en el marco del Protocolo de Montreal. En su presupuesto básico se destina una suma de 115 000 dólares EE.UU. al año al órgano de observancia¹²⁴. Esta suma se basa en dos reuniones al año, sufragando los gastos de participación en cada reunión de ocho miembros de países en desarrollo y países con economía en transición y dos representantes de Partes invitados por el órgano de observancia¹²⁵.

¹²¹ Véase PO CK, sección VII, párr. 1.

¹²² Véanse las Directrices de la CIPF, párr. 3.

¹²³ Véase PO LRTAP; Artículo 14.6 del CE.

¹²⁴ Véase UNEP/OzL.Pro.14/9, partida presupuestaria 3305.

¹²⁵ Véase UNEP/OzL.Pro.14/9.

Lista de abreviaturas utilizadas en el texto

Alp o Convención Alpina	Convención de 1991 sobre la protección de los Alpes
AMUMA	Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente
CA o Convenio de Aarhus	Convenio de Aarhus de la CEPE de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales
CB o Convenio de Basilea	Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación
CE o Convenio de Espoo	Convenio de la CEPE de 1991 sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CFP o Convenio de Rotterdam	Convenio de Rotterdam de 1998 sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951
CITES	Convención de 1973 sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CLD	Convención de las Naciones Unidas de 1994 de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas de 1992 sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
Convenio de Berna	Convención de Berna de 1979 sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitat naturales de Europa
Convenio LRTAP	Convenio de la CEPE de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia
COP o Convenio de Estocolmo	Convenio de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes
CRGAA	Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura
Directrices de la CEPE	Directrices de la CEPE de 2003 para el fortalecimiento de la observancia y la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) en la región de la CEPE
Directrices de las CIPF	Directrices de 2001 Directrices para la notificación del incumplimiento y acción de emergencia en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de 1951
Directrices del PNUMA	Directrices del PNUMA de 2002 para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
NIMF	Normas internacionales para medidas fitosanitarias
PAS o Protocolo sobre el agua y la salud	Protocolo de la CEPE de 1996 sobre el agua y la salud del Convenio de 1992 sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales
PCB o Protocolo sobre la Bioseguridad	Protocolo de Cartagena de 2000 sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992
PK o Protocolo de Kyoto	Protocolo de Kyoto de 1997 de la Convención m de las Naciones Unidas de 1992 sobre el cambio climático

PL o Protocolo de Londres	Protocolo de Londres de 1996 del Convenio de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias
PM o Protocolo de Montreal	Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Procedimiento de observancia
Protocolo PRTR	Protocolo de la CEPE de 2003 sobre registros de emisiones y transferencia de contaminantes en el marco del Convenio de Aarhus
Protocolo SEA	Protocolo de la CEPE de 2003 sobre evaluación estratégica medioambiental del Convenio de Espoo
TI/RFAA	Tratado Internacional de 2001 sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura