



**Convención Marco sobre
el Cambio Climático**

Distr.
GENERAL

FCCC/AG13/1996/1
5 de junio de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

GRUPO ESPECIAL DEL ARTICULO 13
Segundo período de sesiones
Ginebra, 10 de julio de 1996
Tema 4 b) del programa provisional

Tercer período de sesiones
Ginebra, 16 a 18 de diciembre de 1996

PROGRAMA DE TRABAJO DEL PERIODO DE SESIONES

CUESTIONARIO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCESO CONSULTIVO
MULTILATERAL CON ARREGLO AL ARTICULO 13

Resumen de las respuestas*

Nota de la secretaría

I. INTRODUCCION

1. En su primer período de sesiones el Grupo Especial del Artículo 13 decidió pedir a las Partes, a los Estados que no son partes y a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que presentaran por escrito sus observaciones sobre el mecanismo consultivo multilateral (FCCC/AG13/1995/2, párr. 17). La secretaría recopilaría y resumiría las observaciones.

* El presente documento estará disponible en todos los idiomas en el tercer período de sesiones del Grupo Especial del artículo 13.

2. Diecinueve Partes y un Estado que no es parte presentaron respuestas: Australia, Bolivia, Burkina Faso, Canadá, Chile, China, Comunidad Europea, Federación de Rusia, Francia, Honduras, Japón, Kuwait, Letonia, Malí, México, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Senegal, Turquía y Zambia. Estas observaciones se reunieron en el documento FCCC/AG13/1996/Misc.1.

3. Presentaron respuestas tres organizaciones no gubernamentales: Development Alternatives (India), Foundation for International Environmental Law (Reino Unido), Global Climate Coalition (EE.UU.), Instituto Internacional de Análisis de Sistemas aplicados (Austria), Hamburg Institute for Economic Research (Alemania), RainForest ReGeneration Institute (EE.UU.), Tata Energy Research Institute (India), la Universidad de Bradford (Reino Unido), Verification Technology Information Centre (Reino Unido) y Woods Hole Research Center (EE.UU.). Estas observaciones se recopilaron en el documento FCCC/AG13/1996/Misc.2. No se recibieron observaciones de organizaciones intergubernamentales.

4. Ambas recopilaciones se distribuyeron durante los períodos de sesiones de los órganos subsidiarios celebrados en febrero y marzo de 1996. Más tarde presentaron observaciones el Líbano y el Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, las cuales figuran en los documentos FCCC/AG13/1996/Misc.1/Add.1 y Misc.2/Add.1, respectivamente.

5. El presente documento es una síntesis de las observaciones citadas. Presenta toda una gama de opiniones sobre el proceso consultivo multilateral y determina esferas comunes de comprensión que al parecer están formándose. Para facilitar su consulta se han combinado las observaciones de las Partes, de Estados que no son partes y de organizaciones no gubernamentales en un solo documento. Las opiniones expresadas por organizaciones no gubernamentales que se corresponden con las de países se han fusionado con ellas. Sin embargo, las opiniones expresadas por organizaciones gubernamentales que no tienen el apoyo de las aportaciones de países se han separado de modo claro.

II. SINTESIS DE LAS RESPUESTAS

Sección A

Definición y alcance del proceso

Pregunta 1 a). ¿Cómo debe entenderse la expresión "mecanismo consultivo multilateral"?

6. Muchas respuestas definieron el término "proceso consultivo multilateral" por las funciones que desempeñaría. En relación con ello se describieron, entre otras, cuatro funciones básicas: prestar asistencia; responder a preocupaciones acerca de la aplicación de la Convención; resolver posibles controversias; e interpretar la Convención.

i) Asistencia

La primera función básica es prestar asistencia a las Partes para que puedan cumplir sus compromisos con arreglo a la Convención. Varias observaciones consideraron el mecanismo como un servicio consultivo que tendría acceso a expertos jurídicos, económicos y técnicos y que asesoraría a las Partes para que pudiesen preparar las comunicaciones nacionales, elaborar políticas de mitigación del cambio climático y cumplir otras obligaciones con arreglo a la Convención o a futuros protocolos.

ii) Preocupaciones acerca de la aplicación

La segunda función básica es responder a las preocupaciones acerca de la aplicación, por ejemplo, en situaciones en que una o más Partes no quieren o no pueden cumplir sus obligaciones con arreglo a la Convención o a un protocolo futuro. Una Parte preocupada porque no puede cumplir los compromisos o por la falta de cumplimiento de otra Parte podría invocar el proceso. Si una Parte experimentara dificultades de aplicación podría por iniciativa propia o respondiendo a las peticiones de otros iniciar debates constructivos con el órgano principal encargado del proceso consultivo multilateral. Algunas observaciones sugirieron que deberían poder invocar el proceso no solamente las Partes sino también la secretaría, los órganos subsidiarios existentes, la Conferencia de las Partes o la Conferencia de las Partes junto con los anteriores. Muchas respuestas consideraron que el proceso estaba estrechamente vinculado con el proceso de examen a fondo, que revela de modo eficaz los progresos en materia de mitigación del cambio climático conseguidos por las Partes examinadas.

iii) Posibles controversias

La tercera función básica es resolver posibles conflictos entre las Partes facilitando el contacto y evitando los enfrentamientos. Muchas respuestas indicaron que el tipo de conflicto más probable sería una situación en que una o más Partes se considerarían perjudicadas por una Parte que no cumplió la Convención o un instrumento jurídico conexo. Varias respuestas reconocieron que los mecanismos tradicionales bilaterales de resolución de controversias no estaban bien adaptados a los tratados mundiales sobre el medio ambiente, porque las repercusiones de la falta de cumplimiento de estos tratados afectan a muchos Estados. Algunas respuestas comentaron que no esperaban que llegara a invocarse nunca el procedimiento de arreglo de controversias estipulado en el artículo 14 de la Convención. Señalaron que las Partes y otros tratados multilaterales sobre el medio ambiente se han mostrado renuentes a invocar los mecanismos tradicionales de resolución de controversias incluso cuando estas Partes han considerado inadecuado el cumplimiento de una Parte determinada.

iv) Interpretación de la Convención

La cuarta función básica es suministrar una interpretación de la Convención y aclarar las obligaciones de las Partes. Muchas respuestas consideraron que esta función era importante. Un país dijo que el mecanismo

no podía "publicar interpretaciones de la Convención que sentaran precedente, habida cuenta de las disposiciones pertinentes que figuran en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados". Este país añadió que el mecanismo podría ayudar asesorando a una Parte individualmente o a varias Partes colectivamente sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención. Algunas observaciones sugirieron que los distintos órganos y procesos establecidos en virtud del régimen de cambio climático, por ejemplo los órganos subsidiarios, el mecanismo financiero, los procedimientos de arreglo de controversias y los anexos, deberían estar sujetos a un mecanismo del artículo 13. Algunos países consideraron prematuro en una etapa tan temprana de elaboración de un proceso definir la gama de cuestiones que podrían considerarse adecuadas.

Pregunta 1 b). ¿Qué "cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención" debería abarcar este mecanismo?

7. Se recibieron distintas interpretaciones de la frase "cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención", dependiendo de la función básica escogida entre las cuatro funciones básicas propuestas. Algunas respuestas sugirieron que las cuestiones debían ser de índole jurídica, económica, social o técnica para favorecer las iniciativas de la Parte consultante encaminadas a cumplir las obligaciones nacionales de presentación de comunicaciones y otros compromisos. Sin embargo, un país y una organización no gubernamental indicaron que las cuestiones puramente técnicas y científicas quedaban fuera del ámbito del mecanismo del artículo 13 y debían ser asumidas por conducto del Organismo Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (OSACT).

8. Algunas respuestas, que concordaban con las funciones básicas segunda y tercera, declararon que el proceso del artículo 13 debía ocuparse de cuestiones relativas al grado de cumplimiento pasado, presente o futuro por una Parte de sus compromisos con arreglo a la Convención o a un protocolo futuro. Un país declaró que si una cuestión afectaba directamente a todas las Partes debía debatirse en un foro de composición abierta como el Organismo Subsidiario de Ejecución (OSE) o la Conferencia de las Partes. Una organización no gubernamental declaró que si el mecanismo debía responder a cuestiones relativas a la aplicación de la Convención, las cuestiones debían cumplir las condiciones siguientes: ser importantes, considerarse inadecuada su resolución en virtud de otro artículo de la Convención y tener efectos en más de una Parte.

Pregunta 2. ¿Qué se entiende por "mecanismo" en el contexto del artículo 13? ¿Debe entenderse como una secuencia de acontecimientos, como un proceso o como una institución? ¿Puede ser todo esto a la vez?

9. Varias respuestas consideraron que el término "mecanismo" incluía una secuencia de acontecimientos, un mecanismo y una institución. Por otra parte, muchas respuestas favorecieron una institución como el marco estructural de apoyo al mecanismo. A la luz de ello se sugirió que se diera

a una institución principal el mandato de supervisar el mecanismo consultivo multilateral, además de asignar otras responsabilidades a otras instituciones como la Conferencia de las Partes, los órganos subsidiarios existentes y la secretaría. Un país consideró que para no duplicar las funciones de otros órganos de la Convención, el mecanismo debería disponer de un "órgano subsidiario adicional de la Conferencia de las Partes". Este país sugirió crear un grupo intergubernamental especial de expertos sobre cuestiones jurídicas y económicas. Por lo menos una organización no gubernamental que se mostraba partidaria de una estructura institucional señaló que un órgano permanente desarrolla una memoria institucional y gana credibilidad a medida que trata las cuestiones de modo adecuado. Las observaciones propusieron todo un conjunto de estructuras institucionales para el mecanismo consultivo multilateral, como la creación de un órgano subsidiario del Órgano Subsidiario de Ejecución o un nuevo órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes. Otros prefirieron que el mecanismo consultivo multilateral fuera administrado por el Órgano Subsidiario de Ejecución existente sin necesidad de crear una nueva institución o subinstitución. Por lo menos dos países expresaron dudas sobre la necesidad de estructurar el proceso como una institución. Un país se mostró especialmente preocupado por la carga financiera que supondría la creación del nuevo órgano.

10. Una organización no gubernamental declaró que durante las negociaciones de la Convención, los copresidentes del Grupo de Trabajo II del Comité Intergubernamental de Negociación sugirieron que la Conferencia de las Partes estableciera un grupo especial encargado de resolver problemas de aplicación. Sin embargo, esta organización no gubernamental señaló que la citada estructura no daría respuesta a las cuestiones a su debido tiempo puesto que sería necesario convocar sesiones de la Conferencia de las Partes para iniciar el proceso. Algunas respuestas recomendaron diseñar el mecanismo del artículo 13 inspirándose en los comités de aplicación del Protocolo de Montreal y del Protocolo del Azufre de 1994, que son órganos permanentes. Una organización no gubernamental sugirió crear un "grupo de asignación" que se encargaría de determinar las cuestiones que deberían plantearse a distintos grupos de expertos.

Pregunta 3. ¿Por qué principio se debe regir el mecanismo? ¿Es suficiente sea sencillo, transparente, que facilite la resolución de cuestiones y que no sea de carácter controversial?

11. Numerosas respuestas afirmaron que el mecanismo debía ser sencillo, transparente, que facilitara la resolución de cuestiones y que no fuera de carácter controversial. Algunos países afirmaron que el mecanismo no debía tener carácter judicial ni inquisidor. Varios países consideraron que el proceso debía resolver tensiones entre las Partes de modo semejante a los comités de aplicación mencionados supra.

12. Algunas organizaciones no gubernamentales ofrecieron consideraciones restrictivas sobre los principios antes citados. Por ejemplo, una organización sugirió que el mecanismo debía ser sencillo al principio, pero que debía tener la flexibilidad suficiente para poder crecer y hacerse más

complejo en caso de necesidad. Otra organización no gubernamental dijo que era esencial conseguir un equilibrio entre el acceso público a información relativa al cumplimiento de las Partes y la necesidad de que las Partes comunicaran información que ellos mismos considerasen confidencial. Se señaló que el párrafo 9 del artículo 12 prevé la posibilidad de que la Conferencia de las Partes establezca criterios que permitan a las Partes calificar de confidencial determinada información. De este modo la secretaría podría agregar esta información antes de distribuirla a los órganos de la Convención encargados de la comunicación y examen de información. Sin embargo, se declaró que el mecanismo podría incluir la posible negociación con una Parte cuyo cumplimiento se examinase, para tener acceso a información delicada a cambio de una promesa de confidencialidad.

13. En relación con la estructuración del mecanismo para que no fuera de carácter controversial, algunas organizaciones no gubernamentales advirtieron que el carácter "no controversial" no debía interpretarse como una restricción que impidiera al mecanismo ocuparse de situaciones de desacuerdo entre las Partes o en las que una o más Partes se consideraran perjudicadas por la falta de cumplimiento de otra Parte. Una organización no gubernamental explicó que a veces el mecanismo podría tener carácter "oficial, enjuiciador y por lo tanto potencialmente controversial". Una organización no gubernamental declaró que el mecanismo debía contemplar la posibilidad de utilizar "estímulos y correctivos", entre ellos una función auténtica de prestación de asistencia a las Partes incapaces de cumplir sus obligaciones.

14. Algunas respuestas sugirieron principios adicionales como el de oportunidad, es decir que el mecanismo debía "actuar expeditivamente para encontrar soluciones" y, además, "respetar el principio de precaución", la representación correcta y las debidas garantías procesales, lo que significaba también que todas las Partes debían tener derecho a ser oídas.

15. Un país y una organización no gubernamental subrayaron que el mecanismo debía estar orientado hacia el futuro, en el sentido de que no debía insistir en casos pasados de falta de cumplimiento de la Convención y del Protocolo sino que debía prestar asistencia a las Partes para conseguir que los cumplieran en el futuro. Una organización no gubernamental declaró que el proceso debía ser voluntario en el sentido de que no debía obligarse a ninguna Parte a participar en él.

Pregunta 4. ¿Es necesario que se establezca ese mecanismo consultivo multilateral? De ser así, ¿qué medidas debería adoptar con ese fin la Conferencia de las Partes: una decisión, una enmienda o un protocolo?

16. Un país declaró que la Convención "impone a las Partes la obligación de considerar el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral: no las obliga a establecerlo". Sin embargo, en relación con ello, muchas respuestas eran favorables al establecimiento de este mecanismo. Varias

organizaciones no gubernamentales consideraron que el mecanismo debía establecerse lo más pronto posible para garantizar su credibilidad permitiéndole que desarrollara entre otras cosas su competencia, su legitimidad, sus conocimientos y sus precedentes. Un país manifestó no estar convencido sobre la necesidad de que el mecanismo se estableciera en un futuro próximo. Dos países expresaron su escepticismo sobre la creación de una institución adicional encargada de aplicar el mecanismo. Un país declaró que se había establecido el OSE y el OSACT, además del proceso de IPCC "que constituía una fuente independiente de evaluación del comportamiento general de las Partes", entre otras cosas. El otro país indicó que el OSE tiene la capacidad de examinar y resolver cuestiones de aplicación y advirtió que si se estableciera el nuevo mecanismo cuando los mecanismos existentes todavía no funcionaran de modo completo se podría obstaculizar el funcionamiento de las Conferencias de las Partes y de los órganos subsidiarios existentes y provocar de este modo confusiones.

17. Un gran número de respuestas sugirieron que si se estableciese un mecanismo consultivo multilateral debería adoptarse por decisión de la Conferencia de las Partes. Una organización no gubernamental citó ejemplos de acuerdos en los que han resultado eficaces las decisiones de un órgano supremo en lugar de un protocolo o enmienda: la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas y la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena. Algunos países aconsejaron adoptar el mecanismo mediante una enmienda de la Convención o esperar a que se aprobara un protocolo. Algunas respuestas advirtieron sobre una desventaja de la enmienda o protocolo: el proceso no estaría a disposición de las partes que no hubiesen aceptado la enmienda o ratificado el protocolo. Un país dijo que "el mecanismo debería tener normas y reglamentos adecuados que deberían figurar en un anexo..."

Pregunta 5. Si en virtud del artículo 13 se estableciera un nuevo mecanismo o una nueva institución, ¿su competencia debería ser de ámbito general o limitado a los especialistas, esto es, los expertos jurídicos, económicos, sociales o técnicos? En este contexto, ¿cabría establecer una lista de expertos que prestaran asesoramiento?

18. La mayoría de respuestas sugirieron el establecimiento de un comité permanente de expertos jurídicos, económicos y técnicos o de generalistas que tuvieran acceso a una lista de expertos. Un país declaró "que todo mecanismo" que se estableciera debería ser lo más pequeño posible para que los costos incurridos fueran mínimos. También sugirió nombrar un "Relator" que se encargaría de consultar ampliamente con las Partes y otros participantes adecuados las cuestiones planteadas y que informaría sobre ello al órgano de la Convención adecuado. Señaló que esta opción resultaría menos costosa y respondería mejor a las Partes, además de evitar las posibles complicaciones de seleccionar a miembros para que formaran parte de un comité permanente. Muchas respuestas recomendaron que el proceso aprovechara los

conocimientos de una determinada combinación del OSE, el OSACT, el IPCC y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial así como otros órganos pertinentes de la Convención e instituciones intergubernamentales conexas. Un país sugirió que el órgano fuera de composición abierta en bien de la transparencia, habida cuenta de que muchos países en desarrollo disponen de recursos limitados para enviar representantes a un comité limitado a los expertos y en consecuencia no podrían vigilar adecuadamente sus actividades. Una organización no gubernamental sugirió el establecimiento de pequeños grupos de expertos, de Partes o de ambos elementos encargados de oír y debatir cuestiones especiales en un caso dado. Estos grupos tendrían "una función de asesoramiento y no de adjudicación".

19. En relación con un comité permanente, muchas respuestas aconsejaron que sus miembros fueran representantes de las Partes, si bien una respuesta sugirió que los miembros lo fueran a título individual. Una organización no gubernamental señaló que los procedimientos del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal y del Protocolo del Azufre de 1994 prevén la elección de los miembros en calidad de representantes de las Partes. Sin embargo, otra organización no gubernamental señaló que la Comisión Especial de Conciliación establecida en virtud el artículo 42 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 está formada por expertos que participan a título individual.

20. Con independencia de que los miembros actúen a título individual, o de que sean representantes de gobiernos, muchas respuestas aconsejaron que las Partes se refirieran a los miembros teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa. Muchos países subrayaron que debería darse igual representación a las Partes que figuran en el anexo I y a las que no figuran en él. Un país declaró que el número de miembros debería estar limitado a "5 por lo menos y a no más de 10 miembros propuestos por las Partes". Otro sugirió que a la luz de la "experiencia del Comité de aplicación del Protocolo de Montreal era mejor limitar la composición a especialistas y expertos designados a fin de que los debates fueran productivos". Un país propuso dos niveles de composición: un nivel general para resolver las cuestiones "primarias" y otro de "expertos de diferentes sectores" para analizar cuestiones de mayor importancia.

21. Una organización no gubernamental propuso que la participación no tuviera ni límites ni restricciones y otra organización no gubernamental comentó que una Parte que fuera sujeto de un mecanismo consultivo debería tener la opción de añadir y sustraer miembros del Comité. Además, algunas organizaciones no gubernamentales consideraron que debía participar en el mecanismo una representación de organizaciones no gubernamentales, si bien una organización no gubernamental reconoció que esta disposición no sería realista políticamente. Otra organización no gubernamental sugirió que se estableciera un grupo asesor de organizaciones no gubernamentales sobre aplicación para prestar apoyo al mecanismo.

Sección B

Relación del artículo 13 con instituciones y mecanismos
de la Convención

Pregunta 6. ¿Qué vinculaciones deberían establecerse con otras disposiciones de la Convención, en particular el inciso c) del párrafo 2 del artículo 7, el inciso c) del párrafo 2 del artículo 8 y de los artículos 10, 12 y 14? (Por ejemplo, ¿son en sí suficientes las disposiciones sobre el procedimiento de examen o existe la posibilidad de que se preste apoyo a ese examen mediante el mecanismo previsto en el artículo 13? ¿Cuál es la relación entre el artículo 13 y el artículo 14? ¿Se interrumpiría automáticamente el recurso al mecanismo del artículo 13 si cualquiera de las Partes invocara el artículo 14?)

22. Muchas respuestas consideraron que existían vinculaciones entre el mecanismo consultivo multilateral y los órganos, procedimientos y procesos institucionales existentes. Los siguientes párrafos resumen las distintas vinculaciones sugeridas entre el mecanismo del artículo 13 y los artículos de la Convención que figuran en la pregunta 6 supra.

- i) Inciso c) del párrafo 2 del artículo 7: La Conferencia de las Partes facilitará, a petición de dos o más Partes, la coordinación de las medidas adoptadas por ellas para hacer frente al cambio climático y sus efectos

23. Un país sugirió que el mecanismo consultivo multilateral interpretara de qué manera la Conferencia de las Partes, a petición de dos o más Partes, facilitaría la coordinación de medidas para hacer frente al cambio climático y sus efectos. Muchas respuestas supusieron que el mecanismo del artículo 13, con funciones que podrían comprender la prestación de asistencia técnica, interpretación de obligaciones y recomendaciones para lograr el cumplimiento, sería de hecho una coordinación de medidas entre Partes para hacer frente al cambio climático. Por ello, muchos países y organizaciones no gubernamentales respondieron a esa parte de la pregunta 6 describiendo la función de la Conferencia de las Partes en el mecanismo del artículo 13.

24. Varias respuestas declararon que el comité, institución u órgano que se estableciera en aplicación del mecanismo del artículo 13 formularía recomendaciones que acabarían siendo presentadas a la Conferencia de las Partes para su aprobación. Estas recomendaciones podrían comprender medidas que deberían aplicar las Partes convocadas ante el mecanismo, la Conferencia de las Partes u otras instituciones como el mecanismo financiero. Otras respuestas sugirieron que las consultas del comité debían poder finalizar sin que la Conferencia de las Partes tuviera que aprobarlas. En tal caso se entregaría a la Conferencia de las Partes un informe sobre las actividades del comité. Algunos países sugirieron que la Conferencia de las Partes estuviera en disposición de formular cuestiones directamente al mecanismo del artículo 13.

- ii) Inciso c) del párrafo 2 del artículo 8: La secretaría prestará asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información...

25. Muchas respuestas declararon que la reunión y transmisión de información que favoreciera la aplicación de la Convención podría considerarse incluida entre las responsabilidades del mecanismo del artículo 13, si bien un país no consideró que existiera esa correlación.

26. Muchas presentaciones consideraron que la secretaría debería cooperar estrechamente con el mecanismo consultivo multilateral prestándole apoyo técnico, administrativo y de conferencias. Un país expresó su preocupación porque esta relación sería una carga financiera para la secretaría, mientras que otro país propuso que el mecanismo del artículo 13 prestara asistencia técnica a la secretaría. Algunas respuestas proponían que la secretaría pudiera formular cuestiones al mecanismo del artículo 13 y que las respuestas a tales cuestiones suministrarían información útil a todas las Partes.

27. Una organización no gubernamental concibió que la secretaría formaría vinculaciones con un mecanismo del artículo 13 para desempeñar responsabilidades mutuas en la resolución de problemas relacionados con comunicaciones nacionales. En relación con ello, la secretaría y el mecanismo del artículo 13 podrían determinar qué Partes precisaban asistencia y comunicarlo a la Conferencia de las Partes, al mecanismo financiero y a otros órganos. Algunas organizaciones no gubernamentales sugirieron la posibilidad de que, en el contexto del mecanismo del artículo 13 y del proceso de examen a fondo, la secretaría, una Parte y la Conferencia de las Partes invocasen el mecanismo del artículo 13 cuando la comunicación de una Parte revelara que no había cumplido sus obligaciones. En este contexto, una organización no gubernamental indicó que las secretarías del Protocolo de Montreal y del Segundo Protocolo del Azufre estaban autorizadas para iniciar procedimientos de falta de cumplimiento. Esta organización no gubernamental sugirió la necesidad de ampliar la "función limitada" de la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, consistente en recopilar y transmitir informes y prestar asistencia a las Partes que están preparando comunicaciones.

- iii) Artículo 10: Por la presente se establece un órgano subsidiario de ejecución encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención

28. Las respuestas enumeraron una serie de posibles vinculaciones entre el mecanismo del artículo 13 y el OSE. En primer lugar, muchos consideraron que el OSE debía ser el órgano principal encargado del mecanismo consultivo multilateral. Un país declaró que el OSE debía ser el "guardián" del mecanismo del artículo 13. Sin embargo, una organización no gubernamental señaló que, si bien esta disposición promovería la transparencia, era probable que la evaluación del cumplimiento de una determinada Parte resultara imposible en la atmósfera política del OSE. Varias respuestas recomendaron establecer un comité permanente dentro del OSE que diera validez

al artículo 13. Una organización no gubernamental declaró, en relación con ello, que sería necesario decidir si un comité permanente debía informar al OSE o si debía hacerlo directamente a la Conferencia de las Partes. Una organización no gubernamental declaró que un comité permanente debería probablemente informar a la Conferencia de las Partes "al mismo tiempo que el OSE y con independencia de él".

29. Un país sugirió que el OSE nombrara los miembros de un órgano encargado del artículo 13. En cambio, otro país sugirió que un comité permanente del artículo 13 debería actuar como institución ejecutiva del OSE. Además, algunos países consideraron que el mecanismo del artículo 13 debía prestar asistencia o apoyo al OSE.

30. Una organización no gubernamental predijo que la función principal de un mecanismo consultivo multilateral se deduciría de las comunicaciones nacionales supervisadas por el OSE. Otra organización no gubernamental distinguió las funciones del mecanismo del artículo 13 y del OSE explicando que el OSE evaluaría la aplicación en general de la Convención, mientras que el mecanismo del artículo 13 se ocuparía más bien del historial de cumplimiento de las Partes por separado.

iv) Artículo 12: Transmisión de información relacionada con la aplicación

31. Numerosas respuestas consideraron que habría vinculaciones sólidas entre el mecanismo consultivo multilateral y el mecanismo de comunicación y examen. Algunas respuestas apoyaron la idea de que las Partes solicitaran orientación por conducto del mecanismo del artículo 13 sobre la manera de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 12. Algunas respuestas subrayaron que el mecanismo del artículo 13 debía servir para responder a cuestiones de aplicación planteadas por los exámenes a fondo de las comunicaciones nacionales. Un país señaló que, con arreglo al párrafo 6 del artículo 12, la secretaría debía transmitir la información comunicada por las Partes a todos los órganos subsidiarios interesados. Por lo tanto, un comité permanente que desempeñara las funciones del mecanismo consultivo multilateral dispondría ya de la información necesaria para determinar si una Parte concreta estaba cumpliendo la Convención.

32. Algunos países definieron de modo ligeramente diferente las vinculaciones entre el proceso de comunicación y el mecanismo del artículo 13. Por ejemplo, un país consideró que el mecanismo consultivo multilateral debía suministrar interpretaciones o debía encontrar soluciones a cuestiones de interés general para las Partes que se planteasen a consecuencia de las comunicaciones nacionales. Otro país consideró que el mecanismo del artículo 13 ofrecía a las Partes la oportunidad de debatir su aplicación de la Convención, lo que promovería los objetivos de comunicación estipulados en el artículo 12. Además, un país recomendó que se pidiera al mecanismo consultivo multilateral la recopilación de una base de datos de información jurídica y técnica derivada de los inventarios y descripciones de las medidas de mitigación del cambio climático que figurasen en comunicaciones nacionales. Por otra parte un país consideró que el inciso e) del párrafo 2

del artículo 7, el OSE y las decisiones 2/CP.1 y 6/CP.1 constituían ya un "mecanismo para examinar y resolver cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención". El país recomendó que los mecanismos existentes "acumularan la experiencia necesaria" y que sólo después de ello sería "oportuno considerar la necesidad de establecer un nuevo mecanismo o bien... mejorar y perfeccionar los mecanismos existentes...".

v) Artículo 14: Arreglo de controversias

33. Algunas respuestas expresaron dudas de que llegara a invocarse nunca los mecanismos tradicionales de arreglo de controversias previstos en el artículo 14 de la Convención. En relación con ello subrayaron que en un entorno multilateral la falta de cumplimiento tiene consecuencias para todos los ciudadanos de los Estados y a menudo no hay ninguna Parte que pueda iniciar un procedimiento tradicional de arreglo de controversias. Algunas respuestas indicaron que, habida cuenta de los inconvenientes citados, era necesario establecer un mecanismo consultivo multilateral que no fuera de carácter controversial y que facilitara la resolución de cuestiones.

34. La mayoría de observaciones estaban divididas sobre los posibles solapamientos e interacciones de los mecanismos de los artículos 13 y 14. Algunos indicaron que si una Parte no alcanzaba el nivel de cumplimiento después de que se hubiesen agotado las medidas aplicadas en virtud del artículo 13 para alentar la aplicación, debía invocarse el artículo 14. Muchas respuestas recomendaron que, una vez invocados los mecanismos de arreglo de controversias, el mecanismo del artículo 13 finalizara o se suspendiera automáticamente. Un país declaró que esto "reconocería la primacía del artículo 14...". En cambio, algunas respuestas apoyaron que continuaran los servicios consultivos y de facilitación del artículo 13 aduciendo que este tipo de mecanismo favorecía llegar a un acuerdo y conseguir una solución satisfactoria para todas las Partes interesadas. Un país mencionó que los negociadores de los mecanismos de falta de cumplimiento del Protocolo de Montreal y del Segundo Protocolo del Azufre consideraron que era difícil "determinar qué prioridad debía atribuirse a los dos regímenes, o si se les debía atribuir alguna prioridad". Este país recomendó que se prestara una consideración atenta a los "precedentes de Montreal y del Azufre" al diseñar este aspecto del mecanismo consultivo multilateral.

35. En opinión de un país, el proceso del artículo 13 debía considerarse parte del artículo 14, puesto que el párrafo 1 del artículo 14 pide a las Partes que traten de solucionar las controversias "mediante la negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección". Este país declaró, además, que los párrafos 6 y 7 del artículo 14 se referían a una comisión de conciliación que estaría a disposición de las Partes de una controversia por lo que cuando la Conferencia de las Partes hubiese definido los procedimientos de una comisión de este tipo en un anexo a la Convención podría considerarse a la comisión incluida la esfera de competencia del mecanismo consultivo multilateral. Una organización no gubernamental declaró que no "parecían excluirse mutuamente" una comisión de conciliación y un mecanismo del artículo 13.

36. Otras respuestas de los países describieron las diferencias entre el artículo 13 y el artículo 14 del modo siguiente:

- a) el artículo 13 prevé un mecanismo para evitar controversias, mientras que el artículo 14 es un mecanismo para arreglar controversias;
- b) el mecanismo del artículo 13 está orientado hacia el futuro y el mecanismo del artículo 14 hacia el pasado;
- c) el mecanismo del artículo 13, al contrario del mecanismo del artículo 14, existe para impartir orientación y dar interpretaciones en situaciones que no presuponen necesariamente el incumplimiento de la Convención o la existencia de una controversia;
- d) el mecanismo del artículo 13 podría "servir como sala de espera para solucionar controversias al definir con mayor precisión el alcance de una norma o situación determinada, lo que evitaría una controversia entre Partes".

Pregunta 7. ¿Existe alguna diferencia entre el examen de la aplicación y el arreglo de controversias? De ser así, ¿cuán importante es esa diferencia y cómo podría el artículo 13 contribuir a reducirla?

37. Muchas respuestas consideraron que existía un hueco entre el mecanismo de examen y los procedimientos de arreglo de controversias y propusieron distintos medios para que el mecanismo del artículo 13 pudiera colmar este hueco. En primer lugar, algunos países explicaron que los exámenes a fondo de las comunicaciones nacionales plantearían cuestiones de índole interpretativa o técnica. Según estas declaraciones, en la actualidad no existe mecanismo que permita obtener respuestas definitivas a cuestiones relativas a la aplicación, aparte de los procedimientos de arreglo de controversias estipulados en el artículo 14. Esto puede constituir un problema puesto que hay cuestiones importantes que no son controversiales o que pueden afectar a todas las Partes de la Convención. Además, si se plantean cuestiones posiblemente controversiales relativas a la falta de cumplimiento de una Parte un mecanismo que facilitara la resolución y prestara asistencia sería más adecuado para el régimen de cambio climático que un procedimiento judicial. Una organización no gubernamental consideró que era un "hueco evidente" el hecho de que el examen sobre la aplicación no se ocupara de la aplicación individual de las Partes y careciera de un mecanismo para tratar casos de falta de cumplimiento.

38. Una organización no gubernamental calificó el mecanismo consultivo multilateral como una oportunidad para centrar los debates en cuestiones relacionadas con la aplicación, fuera de un marco de controversia y bilateral. Otra organización no gubernamental subrayó la dificultad de examinar la aplicación de modo ordinario y sistemático en órganos grandes de composición abierta como la Conferencia de las Partes, el OSE o el OSACT. Una tercera organización no gubernamental subrayó que un mecanismo de examen a fondo podía dar respuesta a algunas preocupaciones sobre la fiabilidad de

las estimaciones de las emisiones o la eficiencia de las políticas de mitigación del cambio climático y que al desarrollarse la Convención y hacerse los compromisos más "estrictos y difíciles de cumplir", las cuestiones "potencialmente más conflictivas", como la "eficacia de algunas políticas y medidas para alcanzar objetivos determinados de estabilización o reducción de emisiones", podían afectar y desbaratar el proceso de examen.

39. Algunas respuestas aconsejaron que las Partes pudieran recurrir al mecanismo del artículo 13 para recibir interpretaciones u orientación fuera del contexto del examen a fondo. Además, subrayaron que, si bien se disponía del artículo 14, estas cuestiones no se correspondían mucho con las disposiciones del artículo.

40. Un país y una organización no gubernamental consideraron que no existían huecos apreciables entre el mecanismo de examen y los procedimientos de arreglo de controversias. La organización no gubernamental añadió que la Conferencia de las Partes y el OSE tienen la capacidad de celebrar consultas oficiosas sin carácter controversial sobre cuestiones relativas a la aplicación, incluidas controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Convención.

Pregunta 8. ¿Existe una relación entre el mecanismo del artículo 13 y los órganos subsidiarios creados en virtud de la Convención, por ejemplo el Grupo Especial del Mandato de Berlín?

41. Muchas respuestas consideraron la posible existencia de varias relaciones entre un mecanismo del artículo 13 y el OSE, el OSACT y el Grupo Especial del Mandato de Berlín, como se indica a continuación.

i) El Organismo Subsidiario de Ejecución y el Organismo Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico

42. Como sucedió con las referentes a la pregunta 6, muchas observaciones consideraron en el caso presente que el OSE desempeñaría una función esencial en un mecanismo consultivo multilateral. Varias respuestas propusieron el establecimiento de un comité permanente dentro del OSE para hacer realidad el artículo 13. Algunas respuestas sugirieron que el OSE recibiera el mandato de responder a cuestiones de aplicación planteadas en relación con el artículo 13, mientras que otras respuestas apoyaban la creación de un nuevo órgano subsidiario. Un país propuso que el mecanismo del artículo 13 funcionara como un "órgano supremo" del OSE, pequeño y centrado en su labor. Otro comentó que si se creara un nuevo órgano subsidiario debían diseñarse cuidadosamente sus funciones para que no se solaparan con las de los órganos subsidiarios existentes.

43. Varias organizaciones no gubernamentales asignaron la responsabilidad de las cuestiones generales de aplicación y evaluación de progresos generales al OSE y la facilitación de un foro encargado de examinar cuestiones técnicas y cuestiones de falta de cumplimiento por las Partes individuales al mecanismo del artículo 13. En relación con ello, una organización no gubernamental consideró poco probable que el OSE o el OSACT pudieran examinar con el

necesario detenimiento y atención cuestiones de aplicación de las Partes individualmente. Por lo tanto, esta organización no gubernamental apoyó el establecimiento de un órgano subsidiario separado para el mecanismo del artículo 13. En cambio, algunos países y organizaciones no gubernamentales se mostraron opuestos claramente a la creación de nuevos órganos subsidiarios y algunos de ellos citaron limitaciones presupuestarias, mientras que según un país su creación frenaría los avances.

44. Un país explicó que la función primaria del OSE y del OSACT era ocuparse de cuestiones planteadas por la Conferencia de las Partes, mientras que el mecanismo del artículo 13 debía diseñarse de modo que se ocupara de cuestiones planteadas por las Partes. Otros países, así como varias organizaciones no gubernamentales, subrayaron que el mecanismo debía estar disponible para responder a cuestiones planteadas por el OSE y el OSACT.

45. Una organización no gubernamental sugirió que el mecanismo del artículo 13 fuera parte del OSE y del OSATC. Propuso que se creara un comité especial que recurriría a expertos del OSE y del OSATC, según fuera la cuestión a examinar. Estos comités especiales se ocuparían de cuestiones planteadas por las Partes relativas a la aplicación de la Convención o de un protocolo futuro. Los comités investigarían cuestiones y después de un examen cuidadoso propondrían soluciones que serían la base de posteriores deliberaciones del OSE o del OSACT.

ii) El Grupo Especial del Mandato de Berlín

46. Muchas observaciones consideraron que la relación entre el mecanismo consultivo multilateral y el Grupo Especial del Mandato de Berlín era indirecta pero importante. Algunas reconocieron que si se aprobaban compromisos adicionales en un protocolo, su aplicación entraría en la esfera de competencia del mecanismo del artículo 13. Un país aconsejó que el mecanismo del artículo 13 se diseñara al mismo tiempo o antes que las negociaciones del Grupo Especial del Mandato de Berlín sobre recomendaciones de políticas y medidas de mitigación del cambio climático y limitaciones y reducciones cuantificadas de las emisiones. Se sugirió que esto ayudaría a las Partes a formular sus posiciones con lo que las negociaciones serían más fructíferas y orientadas al cumplimiento de objetivos.

47. Algunos países mencionaron que el Grupo Especial del Mandato de Berlín se estaba ocupando de cuestiones semejantes a las que examinaría un mecanismo del artículo 13, incluido el fortalecimiento de los compromisos de las Partes que figuran en el Anexo I relativos a los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 y el intercambio de experiencias sobre actividades nacionales, en especial las determinadas en las comunicaciones de las Partes. En consecuencia, un país sugirió que un protocolo debería recurrir a un mecanismo consultivo multilateral. En relación con ello, una organización no gubernamental sugirió que el texto de un protocolo se refiriera de modo específico al mecanismo consultivo multilateral para solucionar controversias relativas a nuevos compromisos. Otra organización no gubernamental predijo que una vez aprobado un protocolo, el mecanismo del artículo 13 podría fortalecerse para que diera respuesta a obligaciones más estrictas.

Una organización no gubernamental sugirió dejar el examen de un "procedimiento de falta de cumplimiento de un protocolo futuro a los expertos jurídicos de las Partes de este instrumento". Sin embargo, una organización no gubernamental consideró preferible preparar mediante la Convención las disposiciones relativas a un mecanismo del artículo 13 y a un protocolo.

Sección C

Consideraciones jurídicas y de procedimiento

Pregunta 9. ¿Cuál sería la condición jurídica del mecanismo?

48. Entre las observaciones referentes a la naturaleza del mecanismo o institución, la de un país se mostró contraria al establecimiento de una nueva institución y sugirió que la condición jurídica asignada a un mecanismo del artículo 13 debería ser parecida a la de "facilitación, observación amplia y aportación de soluciones". Una organización no gubernamental expresó la opinión de que la condición jurídica de un mecanismo del artículo 13 debería ser equivalente a la de otros órganos subsidiarios establecidos con arreglo a la Convención.

49. Algunas observaciones se preguntaban si el mecanismo del artículo 13 debía ser obligatorio y si sus decisiones debían ser vinculantes para las Partes. Obligatorio: varias respuestas apoyaron un proceso optativo. Algunos países dijeron que si la Conferencia de las Partes aprobaba el mecanismo del artículo 13, éste debería considerarse obligatorio. Sin embargo, un país afirmó que si bien "una decisión de las Partes podría establecer el mecanismo de modo rápido por consenso...", esto no puede considerarse jurídicamente vinculante para las Partes". A pesar de ello el país creyó que debería continuar considerándose que las Partes estaban obligadas a cooperar. Decisiones vinculantes: muchas respuestas subrayaron que no debía conferirse a un mecanismo poderes oficiales de adopción de decisiones, sino que el mecanismo debía aportar a las Partes recomendaciones no vinculantes o debía formular propuestas que se remitirían a la Conferencia de las Partes para su examen y posible aprobación. Un país dijo que, si bien no sería obligatorio recurrir a "este mecanismo, una vez se hiciera debían respetarse sus decisiones".

Pregunta 10. ¿Qué significa la parte de elaboración del artículo 13 que dice "[las Partes], si así lo solicitan"? ¿Quién puede poner en marcha el mecanismo además de las propias Partes? ¿El recurso de ese mecanismo es obligatorio o facultativo?

50. Las observaciones ofrecieron interpretaciones variadas de la oración "[las Partes], si así lo solicitan". Muchas consideraron evidente que las Partes podían invocar el mecanismo consultivo multilateral. Sin embargo, no era tan claro de qué manera o por conducto de qué órganos las Partes podían plantear cuestiones relacionadas con la aplicación. Numerosas respuestas propusieron que las Partes pudieran invocar de modo individual o colectivo el mecanismo cuando necesitasen interpretación o asistencia para cumplir sus obligaciones con arreglo a la Convención. Algunas respuestas consideraron la

posibilidad de que una Parte utilizara el mecanismo para dar a entender que tenía dificultades para cumplir sus obligaciones con arreglo a la Convención o un futuro protocolo. Una organización no gubernamental declaró que la oración antes citada debería permitir "a las Partes... iniciar el mecanismo de falta de cumplimiento con el consentimiento de la Parte o Partes afectadas o sin este consentimiento". Una organización no gubernamental declaró que gran parte de la labor útil que se hiciera con arreglo al mecanismo del artículo 13 podía llevarse a cabo sin una puesta en marcha oficial, como en el Protocolo de Montreal.

51. Muchas respuestas estuvieron de acuerdo en que las Partes pudieran también invocar el mecanismo si les preocuparan los progresos realizados por otra Parte en la aplicación de la Convención. En relación con ello, una organización no gubernamental indicó que las Partes del Protocolo de Montreal y del Segundo Protocolo del Azufre habían considerado adecuado permitir que las Partes preocupadas por los progresos de la aplicación de otra Parte pudieran iniciar los procedimientos correspondientes de cumplimiento. Sin embargo, una organización no gubernamental instó a que las Partes plantearan únicamente cuestiones relacionadas con su cumplimiento, a fin de evitar enfrentamientos.

52. Además de la puesta en marcha directa del mecanismo por las Partes, las respuestas sugirieron distintos medios para invocar el mecanismo del artículo 13:

- a) Varias Partes consideraron que la Conferencia de las Partes debería poder iniciar el mecanismo, por consenso, durante sus períodos de sesiones.
- b) Un país sugirió que si se planteara un problema que pudiera resolverse mediante el artículo 13 en los intervalos entre períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y no fuera posible convocar un período de sesiones extraordinario de esta Conferencia, la Mesa de la Conferencia de las Partes debería poder invocar el mecanismo.
- c) Varios países sugirieron que los órganos de la Convención, como el OSE y el OSACT, deberían poder invocar el proceso.
- d) varios países propusieron que la Secretaría pudiera plantear cuestiones de aplicación, si bien otros países rechazaron específicamente esta opción. Un país declaró que si la secretaría ponía en marcha el proceso debería permitirse a una parte, el derecho de objetar ante el OSE".

53. Algunas observaciones propusieron que el órgano encargado de supervisar el proceso del artículo 13 tuviera capacidad para poner en marcha el mecanismo. Muchos comentaron que los órganos subsidiarios y las Partes podrían determinar cuestiones relativas a la aplicación que surgirían de los resultados de los exámenes a fondo de comunicaciones nacionales.

54. Varias organizaciones no gubernamentales se preguntaron si los Estados o las organizaciones que no son parte de la Convención podrían poner en marcha el mecanismo del artículo 13, pero casi todas llegaron a la conclusión de que no debía permitirse hacerlo a una organización no gubernamental o intergubernamental. Una respuesta de una organización no gubernamental señaló, sin embargo, que los Estados que no son partes, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales pueden tener acceso a información o conocimientos que contribuirían de modo valioso a resolver cuestiones de aplicación. En consecuencia recomendó que se permitiera a los Estados interesados que no son parte y a las instituciones observar el proceso y presentar información pertinente. Además, añadió que, si bien el Protocolo de Montreal y el Protocolo del Azufre no permiten a las organizaciones no gubernamentales plantear directamente cuestiones relativas a la aplicación, estas organizaciones pueden presentar información a las respectivas secretarías sobre casos de incumplimiento que a su vez puede ser transmitida a los comités de aplicación. Una organización no gubernamental señaló que la secretaría estaría en una situación ventajosa "para recibir información de fuentes no gubernamentales...". Se señaló el ejemplo de la Comunidad Europea diciendo que la "Comisión Europea recibe la mayor parte de su información de ciudadanos preocupados".

55. Muchas de las respuestas subrayaron que el mecanismo del artículo 13 debería ser opcional. A pesar de ello, una organización no gubernamental comentó que casi todas las partes invitadas a comparecer ante el Comité de aplicación del Protocolo de Montreal por cuestiones de cumplimiento asistieron de hecho a las sesiones.

Pregunta 11. ¿Debería hacerse aplicable el organismo constructivo multilateral a otros instrumentos jurídicos conexos además de la Convención?

56. La mayoría de observaciones se mostraron favorables al establecimiento de un mecanismo que pudiera aplicarse a instrumentos jurídicos conexos en virtud de la Convención (a no ser que el instrumento jurídico previera un procedimiento separado). Un país consideró que no era eficiente establecer un mecanismo constructivo multilateral separado en un protocolo futuro. Se expresó la preocupación de que si el protocolo se limitaba a los países que figuran en el anexo I los países Partes en desarrollo podrían descubrir que no estaban en condiciones de participar en el mecanismo de aplicación del protocolo. Sin embargo, un país no estuvo de acuerdo en que el mecanismo del artículo 13 debiera aplicarse a instrumentos jurídicos conexos.

57. Algunas observaciones prefirieron esperar hasta que se hubiesen concretado las disposiciones de un protocolo futuro para decidir si el mecanismo del artículo 13 sería adecuado. Una organización no gubernamental subrayó que unas restricciones de las emisiones más precisas obligarían a tener un sistema de cumplimiento más complejo y exigente. Esta organización no gubernamental reconoció que las Partes de otros acuerdos internacionales sobre el medio ambiente han conseguido fortalecer con eficacia su proceso de cumplimiento a medida que aumentaban los compromisos.

Sección D

Otras cuestiones

Pregunta 12. En esta sección se invita a las Partes y a los contribuidores a aportar elementos adicionales que consideren pertinentes para el examen de un mecanismo consultivo multilateral y su diseño

58. Un país indicó que los períodos de sesiones del Grupo Especial del artículo 13 y del Grupo Especial del Mandato de Berlín no deberían solaparse.

59. Un país y una organización no gubernamental declararon que el mecanismo consultivo multilateral, si se adoptaba, debería ser "un enfoque cooperativo a la solución de problemas" y no un mecanismo de "cumplimiento" o de "falta de cumplimiento". Una organización no gubernamental recomendó que el mecanismo se aprobara después de varios años de funcionamiento provisional.
