

## **Mecanismo Voluntario de Apoyo y Examen entre Pares para la Aplicación**

### **Informe de la Secretaría del Convenio**

#### **Finalidad del documento**

Este informe se remite a la Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de conformidad con la decisión FCTC/COP10(22), en la que se pidió a la Secretaría del Convenio que adoptara las disposiciones necesarias para poner en marcha el Mecanismo Voluntario de Apoyo y Examen entre Pares para la Aplicación (el Mecanismo Voluntario) y que, entre otras cosas, evaluara su eficacia y presentara informes sobre la marcha de los trabajos a la COP.

#### **Intervención de la Conferencia de las Partes**

Se invita a la COP a que tome nota del presente informe y a que proporcione orientaciones adicionales.

Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Todos los ODS; en particular, el ODS 3 y la meta 3.a.

Punto conexo del plan de trabajo y presupuesto: 3.1.2.1.

Otras repercusiones financieras que no consten en el plan de trabajo y presupuesto: Ninguna.

Documentación conexa: Ninguna.

## Introducción

1. En la decisión FCTC/COP10(22), la Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) estableció el Mecanismo Voluntario de Apoyo y Examen entre Pares para la Aplicación (el Mecanismo Voluntario) y adoptó su mandato, que se examinaría en caso necesario. La COP pidió a la Secretaría del Convenio que adoptara las disposiciones necesarias para poner en marcha el Mecanismo Voluntario, evaluara su eficacia y presentara informes sobre la marcha a la 11.ª reunión de la COP (COP11).
2. Con arreglo a su mandato, la Secretaría del Convenio adoptó disposiciones para poner en marcha el Mecanismo (véase el párrafo 21) y para facilitar, bajo la orientación de la Mesa, su aplicación. Pese a su empeño, la Secretaría no recibió suficientes expresiones de interés de las Partes para que el Mecanismo Voluntario se pusiera en funcionamiento. La Secretaría del Convenio ha presentado información actualizada a la Mesa de la COP sobre este asunto y ha solicitado orientación sobre cómo proceder al respecto. En su segunda reunión, la Mesa pidió a la Secretaría que preparara un documento sobre los antecedentes históricos del Mecanismo Voluntario y recomendaciones para su mejora, que se examinarían en la tercera reunión de la Mesa. En su tercera reunión, la Mesa deliberó sobre la necesidad de describir las diferencias, el valor añadido y las limitaciones del Mecanismo Voluntario, las actividades de evaluación de las necesidades y el sistema de presentación de informes del CMCT de la OMS. Asimismo, acordó que deberían examinarse otras opciones, como pasar del Mecanismo Voluntario a un mecanismo más estructurado o de carácter obligatorio, o dejar de utilizarlo por completo. La Mesa pidió a la Secretaría del Convenio que tomara nota de sus observaciones al preparar el informe de la Secretaría a la COP11.
3. En el presente documento se describen los antecedentes históricos del Mecanismo Voluntario y su puesta en marcha, así como las cuestiones sometidas a debate, teniendo en cuenta las observaciones de la Mesa, para su consideración por la COP.

## Antecedentes históricos

4. En la decisión FCTC/COP4(16), la COP pidió a la Secretaría del Convenio que preparara un informe que contuviera, entre otras cosas, recomendaciones para facilitar el examen periódico de los progresos en la aplicación del CMCT de la OMS. En el informe FCTC/COP/5/14 se presentó un examen de las prácticas empleadas en distintos tratados internacionales para analizar los informes de aplicación de sus respectivas partes, así como un cuadro, recogido en el anexo 3 de dicho informe, con los procesos de examen de la aplicación con arreglo a diferentes tratados de las Naciones Unidas. En la decisión FCTC/COP5(11), la COP pidió a la Secretaría del Convenio que preparase recomendaciones acerca del establecimiento de un mecanismo que facilitase el examen de los informes de las Partes por la COP.
5. En la decisión FCTC/COP6(15), la COP estableció el Grupo de Expertos sobre las Disposiciones del CMCT de la OMS en materia de Presentación de Informes con el mandato de, entre otras tareas, examinar distintos mecanismos de presentación de informes de otros tratados internacionales —en particular los que integran un proceso de examen intergubernamental entre los propios países— y hacer recomendaciones acerca del fortalecimiento de las disposiciones relativas a la presentación de informes y sobre la creación de un mecanismo de examen de la aplicación y la presentación de informes en el marco del CMCT de la OMS.

6. En su informe FCTC/COP/7/15, el Grupo de Expertos señaló que había recibido información de las secretarías de algunos tratados internacionales sobre los mecanismos de examen de la aplicación que habían adoptado, y que había examinado las investigaciones sobre los mecanismos empleados por otros tratados internacionales. El Grupo de Expertos estuvo de acuerdo en que se necesitaba un mecanismo de examen de la aplicación para promover el cumplimiento por las Partes con arreglo al CMCT de la OMS y recomendó que todo mecanismo establecido con arreglo al Convenio debería analizar todos los informes sobre la aplicación por las Partes y debería facilitar que se destacaran las buenas prácticas, las oportunidades y los desafíos a que se enfrentan las Partes.
7. El Grupo de Expertos recomendó el establecimiento de una Comisión de Examen de la Aplicación del CMCT de la OMS como órgano subsidiario en virtud del artículo 23.5 f) del Convenio, compuesta por un máximo de 15 expertos independientes, entre ellos 12 representantes designados por las partes y tres procedentes de organizaciones no gubernamentales con condición de observadoras ante la COP. Con arreglo al mandato propuesto (recogido en el anexo 1 del documento FCTC/COP/7/15), el objetivo de la Comisión sería ayudar a las Partes y facilitar, promover, supervisar y garantizar la aplicación eficaz y la observancia de las obligaciones de conformidad con el Convenio. La Comisión examinaría aproximadamente el 50 % de los informes de las Partes sobre la aplicación durante cada periodo entre reuniones de la COP, centrándose en la calidad e integridad de los datos.
8. Para su examen inicial la Comisión, con la asistencia de la Secretaría del Convenio, examinaría las deficiencias en la presentación de informes; todas las necesidades identificadas o los recursos solicitados o prestados; el incumplimiento de alguna de las obligaciones derivadas del CMCT de la OMS; las incoherencias en las respuestas entre distintos ciclos de presentación de informes; y las incoherencias de los datos notificados con los documentos de referencia transmitidos con los informes.
9. Tras este examen inicial, la Comisión podría entablar directamente un diálogo constructivo con cualesquiera Partes, según fuera necesario, y presentaría un informe a todas las Partes examinadas con sus observaciones y recomendaciones. Tales informes estarían a disposición de la COP una vez concluido el proceso con la Parte. La Comisión ofrecería recomendaciones no vinculantes y se centraría en ayudar a las Partes a aplicar eficazmente las disposiciones del CMCT de la OMS.
10. En respuesta a la propuesta del Grupo de Expertos, algunas de las Partes acogieron con satisfacción que se propusiese establecer una Comisión de Examen de la Aplicación en tanto que órgano subsidiario de la COP, si bien muchas otras Partes manifestaron su inquietud. Entre los problemas planteados se incluyeron los siguientes: la legalidad, ya que no se trataría de un órgano intergubernamental; el número de informes de aplicación que deberían ser revisados; y cómo se seleccionarían estos.<sup>1</sup>
11. Tras algunas deliberaciones, la COP adoptó la decisión FCTC/COP7(13), por la que se estableció un Grupo de Trabajo a fin de que elaborara un marco estratégico de mediano plazo que orientara la confección de los planes de trabajo, presupuestos y asistencia a la aplicación bienales con vistas a someterlo a la consideración de la COP. Se pidió también al Grupo de Trabajo que, entre otras cosas, examinara las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre las Disposiciones del CMCT de la OMS en materia de Presentación de Informes y el mandato propuesto para

---

<sup>1</sup> [Informe de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco](#) (consultado el 23 de junio de 2025).

establecer una Comisión de Examen de la Aplicación a fin de hacer recomendaciones sobre un mecanismo para el examen sistemático de las necesidades de apoyo y asistencia de las Partes en curso, para su consideración en la COP.

12. En su informe FCTC/COP/8/11, el Grupo de Trabajo señaló que sus miembros convinieron en que era muy deseable contar con un mecanismo de examen de la aplicación, y que en su opinión los aspectos específicos de ese mecanismo —incluido el mandato para establecer una Comisión de Examen de la Aplicación— debían volver a someterse a la consideración de las Partes. Por consiguiente, en el proyecto de marco estratégico de mediano plazo se preveía la creación de un mecanismo de examen de la aplicación en un plazo de dos años (para 2020). Entretanto, se pondría en marcha un proyecto experimental del mecanismo para validar el enfoque y definir mejor el mandato propuesto. En el proyecto de decisión presentado por el Grupo de Trabajo se incluía una petición de la COP a la Secretaría del Convenio para que llevarse a cabo —mediante la participación voluntaria de entre cinco y 10 Partes— un ejercicio piloto sobre la puesta en marcha de un mecanismo de examen de la aplicación utilizando el mandato propuesto por el Grupo de Expertos en el documento FCTC/COP/7/15.

13. Al examinar las recomendaciones formuladas por el Grupo de Examen, una gran mayoría de las Partes acogieron favorablemente la propuesta de mecanismo de examen de la aplicación, mientras que otras manifestaron su inquietud. Tras un largo debate, se añadió nuevo texto al proyecto de decisión para poner de manifiesto de forma más clara que la participación en el examen sería voluntaria y sus resultados no vinculantes.<sup>2</sup>

14. En la decisión FCTC/COP8(16), la COP adoptó el marco estratégico de mediano plazo, al que se denominó Estrategia Mundial para Acelerar el Control del Tabaco: Promover el Desarrollo Sostenible mediante la Aplicación del CMCT de la OMS 2019-2025, en tanto que documento vivo. En el Objetivo estratégico 3.1.2 de la Estrategia Mundial se pedía crear un mecanismo de examen de la aplicación dirigido por pares. Además, la COP pidió a la Secretaría del Convenio que llevara a cabo —mediante la participación voluntaria de un máximo de 12 Partes— un ejercicio piloto sobre el mecanismo de examen de la aplicación; que elaborara su mandato, según procediera; que informara a la COP en su novena reunión (COP9) sobre los resultados del proyecto piloto; y que presentara una estrategia presupuestada, con el correspondiente mandato, para su ulterior consideración.

15. Durante el periodo entre la octava reunión de la COP y la COP9, según se informa en el documento FCTC/COP/10/14, la Secretaría del Convenio llevó a cabo el ejercicio piloto sobre el mecanismo de examen de la aplicación, según se le había solicitado. Se recibieron expresiones de interés oficiales para participar de 25 Partes, y se eligió a 12 Partes utilizando como criterios de selección la representación regional, la categoría de ingresos, el tamaño de la población, el idioma, la disponibilidad de datos sobre la aplicación y si la Parte había recibido otro apoyo en el marco de una evaluación de las necesidades del proyecto FCTC 2030.

16. La Secretaría del Convenio además identificó a nueve expertos y los invitó a que brindaran asesoramiento sobre el proceso y examinaran a las Partes voluntarias. Los examinadores llevaron a cabo las evaluaciones de las Partes que les habían sido asignadas sobre la base de los datos y los documentos recopilados. Estuvieron directamente en contacto con los puntos focales designados

---

<sup>2</sup> [Informe de la octava reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco](#) (consultado el 23 de junio de 2025).

en los países, con el apoyo de la Secretaría, para recibir aportaciones, detalles y aclaraciones adicionales.

17. Con arreglo a la experiencia adquirida y las recomendaciones derivadas del ejercicio piloto, y teniendo en cuenta que en la decisión FCTC/COP8(16) se estableció que el examen debería ser voluntario y que en la Estrategia Mundial se pedía crear un mecanismo de examen de la aplicación dirigido por pares, la Secretaría preparó el mandato y una estrategia presupuestada para un Mecanismo de Examen y Apoyo para la Aplicación del CMCT de la OMS; según se indica en el documento FCTC/COP/10/14, por recomendación de los expertos se cambió el nombre del mecanismo propuesto a fin de incluir la dimensión de la asistencia y el apoyo a las Partes.

18. Con arreglo al mandato propuesto (recogido en el anexo 1 del documento FCTC/COP/10/14), la Secretaría del Convenio convocaría a las Partes para que expresaran su interés en participar con carácter voluntario en el Mecanismo de Examen y Apoyo para la Aplicación. Las Partes interesadas se comprometerían a designar un punto focal y un experto para el grupo de examinadores. Los puntos focales serían los responsables de buscar y reunir todos los documentos necesarios para llevar a cabo el examen, traducirlos (de ser necesario y apropiado) y ponerlos a disposición de los examinadores asignados. Los examinadores expertos analizarían todos los documentos proporcionados y elaborarían el informe sobre la Parte.

19. Una vez completada la lista de voluntarios, la Secretaría del Convenio emparejaría a las Partes atendiendo a criterios de afiliación regional e idioma. Los examinadores expertos remitirían los proyectos de informe a sus respectivos puntos focales para que estos formularan sus observaciones y dieran su conformidad. Una vez recibidas las observaciones, se ultimarían los informes y se enviarían a la Secretaría, para su distribución a la Parte voluntaria correspondiente para su información y acuerdo final.

20. Al examinar el informe FCTC/COP/10/14 preparado por la Secretaría del Convenio durante la décima reunión de la COP (COP10), algunas Partes expresaron su apoyo al Mecanismo de Examen y Apoyo para la Aplicación propuesto. Otras Partes, si bien reconocieron el valor de ese mecanismo para establecer cuáles eran los problemas de aplicación y las necesidades de apoyo de las Partes, opinaron que el mecanismo propuesto no constituía un verdadero mecanismo de examen de la aplicación como los de otros tratados multilaterales. Las Partes señalaron que esos mecanismos eran de carácter transparente y que los resultados del examen, por lo general, se hacían públicos, y señalaron que el mecanismo propuesto en el documento FCTC/COP/10/14 parecía ser un procedimiento voluntario de revisión entre pares y no un mecanismo de examen de la aplicación.

21. Se propusieron varias enmiendas al proyecto de decisión recogido en el anexo 3 del documento FCTC/COP/10/14, en las que se reflejaban las opiniones expresadas y las propuestas formuladas en el curso del debate. Tras un amplio debate, se acordó cambiar el nombre del mecanismo por el de «Mecanismo Voluntario de Apoyo y Examen entre Pares para la Aplicación»; añadir texto que previera que el mecanismo se revisaría según fuera necesario; y que se propondría cualquier revisión necesaria del proceso para su consideración por la COP11.<sup>3</sup> En la decisión FCTC/COP10(22) la COP estableció el Mecanismo Voluntario.

---

<sup>3</sup> [Informe de la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco](#) (consultado el 23 de junio de 2025).

## Puesta en marcha del Mecanismo Voluntario

22. En septiembre de 2024, la Secretaría del Convenio remitió una comunicación por correo electrónico a todas las Partes (incluidos los puntos focales del CMCT de la OMS y las misiones permanentes) para solicitar expresiones de interés en ofrecerse como voluntarias en el Mecanismo Voluntario. Se presentaba información sobre el Mecanismo Voluntario, un enlace a la decisión FCTC/COP10(22) y pormenores sobre el proceso de examen entre pares acordado como parte de la decisión. También se informó de la convocatoria a los asesores regionales de la OMS para el control del tabaco y se les pidió que promovieran el mecanismo y alentaran a las Partes a considerar la posibilidad de ofrecerse como voluntarias.

23. La secretaría del Convenio recibió expresiones de interés de cuatro Partes. De ellas:

- a) una Parte interpretó erróneamente la convocatoria, creyendo que se refería a la participación en el proyecto FCTC 2030 y, por tanto, retiró la expresión de interés;
- b) dos Partes solicitaron consultas adicionales con la Secretaría del Convenio para examinar en detalle el Mecanismo Voluntario, pero ambas se retiraron tras las consultas (esas Partes expresaron su preocupación por el proceso debido al número muy limitado de Partes participantes; y, como países de la misma Región, ya habrían estado en contacto sobre los asuntos abarcados por el Mecanismo Voluntario, lo que en su opinión aportaría pocas ventajas); y
- c) una Parte seguía interesada en participar en el Mecanismo Voluntario, pero se necesitarían al menos dos Partes para que el Mecanismo funcionara según lo dispuesto en la decisión de la COP10.

24. Dada la situación, la Secretaría del Convenio no pudo poner en marcha el Mecanismo Voluntario tal como se adoptó en la decisión FCTC/COP10(22).

## Debate

25. Según las deliberaciones en la tercera reunión de la Mesa, si bien el Mecanismo Voluntario puede tener algunos aspectos que se solapan con las evaluaciones de las necesidades para la aplicación del CMCT de la OMS y con la presentación de informes de las Partes en virtud del CMCT de la OMS, estas últimas actividades son diferentes en su alcance, profundidad y repercusión.

26. **La evaluación de las necesidades para la aplicación del CMCT de la OMS**, establecida de conformidad con la decisión FCTC/COP1(13), es un ejercicio voluntario concebido para prestar apoyo a las Partes en la evaluación de sus necesidades teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud del Convenio, con el objetivo de garantizar su plena aplicación. Las evaluaciones de las necesidades son evaluaciones a fondo en el país realizadas conjuntamente por la Parte requirente y la Secretaría, que entrañan la colaboración multisectorial, la presentación de informes detallados y apoyo específico. Por el contrario, el Mecanismo Voluntario es un proceso de examen a distancia dirigido por pares, centrado principalmente en examinar los informes ya existentes y la información disponible públicamente,<sup>4</sup> sin visita al país, sin apoyo financiero de la Secretaría del Convenio y los

---

<sup>4</sup> Se incluyen los dos últimos informes oficiales de la aplicación del CMCT de la OMS, los informes de evaluación sobre las necesidades y/o las repercusiones del CMCT de la OMS, todas las leyes, decretos, estrategias, planes de acción, etc., sean de ámbito nacional, regional o local (anexo 1 de la decisión FCTC/COP10(22)).

resultados se comparten solamente con la Parte participante. Ambos ejercicios son voluntarios e incluyen elementos de apoyo a las Partes. Al mismo tiempo, si bien las evaluaciones de necesidades podrían impulsar considerablemente la colaboración y acción políticas, los resultados del Mecanismo Voluntario dependerían de cómo decidiera la Parte participante abordar las conclusiones. Los informes de evaluación de las necesidades pueden consultarse libremente en el sitio web del CMCT de la OMS;<sup>5</sup> sin embargo, las conclusiones de los exámenes de las Partes solo podrán darse a conocer dentro de cada uno de los grupos de Partes voluntarias del Mecanismo Voluntario y la información de alto nivel podrá utilizarse para la elaboración de informes.

27. **La presentación de informes de las Partes en virtud del CMCT de la OMS** se rige por el artículo 21 del CMCT de la OMS y las decisiones posteriores de la COP. Cada Parte debe presentar a la COP informes periódicos sobre su aplicación del Convenio. En la decisión FCTC/COP10(19), la COP decidió mejorar el sistema de presentación de informes del CMCT de la OMS, en particular mediante la adopción de una versión revisada del instrumento de presentación de informes del CMCT de la OMS;<sup>6</sup> los resultados de la primera aplicación del sistema mejorado de presentación de informes se recogen en el documento FCTC/COP/11/4. Si bien la COP ha adoptado muchas decisiones sobre disposiciones relativas a la presentación de informes, aún no ha establecido un mecanismo oficial para examinar los informes obligatorios de las Partes que se aplique de manera uniforme a todas ellas. Como se indica en la sección titulada «Antecedentes históricos» del presente informe, el concepto de un mecanismo de examen de la aplicación se planteó por primera vez en relación con las disposiciones relativas a la presentación de informes en virtud del CMCT de la OMS y ha evolucionado considerablemente. Tras las deliberaciones mantenidas en varias reuniones, la COP10 adoptó el Mecanismo Voluntario en tanto que enfoque voluntario, dirigido por pares, que tiene por objeto fomentar el examen de apoyo entre las Partes más que supervisar el incumplimiento por las Partes de sus obligaciones derivadas de un tratado. Como demuestra el escaso interés en participar en el Mecanismo Voluntario, ese enfoque no ha generado suficiente tracción entre las Partes.

28. En vista de lo anterior, la COP tal vez desee reconsiderar el posible valor añadido de un mecanismo de examen de la aplicación que:

- a) no sea voluntario; y
- b) se aplicaría a todas las Partes, por lo que se alinearía más estrechamente a los mecanismos de examen utilizados en otros tratados multilaterales.

29. Por otro lado, puede que la COP desee interrumpir el Mecanismo Voluntario hasta el momento en que lo considere apropiado (por ejemplo, si las Partes están dispuestas a participar en un proceso de examen obligatorio, lo que entraña la supervisión de su incumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado). La secretaría del Convenio seguiría prestando apoyo a las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes en virtud del CMCT de la OMS y en la evaluación de las necesidades, a petición de las Partes, hasta ese momento futuro.

---

<sup>5</sup> Véase la página web sobre [Needs assessments](#) (consultado el 23 de junio de 2025).

<sup>6</sup> La mejora estaba relacionada con reducir la presentación de informes por las Partes, mejorar la calidad de los datos recabados, adecuar la recopilación de datos a las necesidades de la COP, aprovechar las sinergias con otras fuentes oficiales de datos públicos pertinentes y centrar más el sistema en los indicadores de la Estrategia Mundial (documento FCTC/COP/10/13).

---

## **Intervención de la Conferencia de las Partes**

30. Se invita a la COP a que tome nota del presente informe y a que proporcione orientaciones adicionales.

---