



GRUPO ESPECIAL DEL MANDATO DE BERLÍN  
Tercer período de sesiones  
Ginebra, 5 a 8 de marzo de 1996  
Tema 6 del programa provisional

POSIBLES ELEMENTOS DE UN PROTOCOLO U OTRO INSTRUMENTO JURIDICO

Cuestiones institucionales

Nota de la secretaría

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	1 - 4	3
A. Mandato . . . . .	1	3
B. Alcance de la nota . . . . .	2 - 3	3
C. Medidas que podría adoptar el Grupo Especial del Mandato de Berlín . . . . .	4	4
II. EXAMEN DE LAS INSTITUCIONES Y PROCESOS ESTABLECIDOS EN VIRTUD DE LA CONVENCION Y SU POSIBLE RELACION CON UN PROTOCOLO O UNA ENMIENDA . . . . .	5 - 21	4
A. Conferencia de las Partes . . . . .	7 - 10	5
B. Secretaría . . . . .	11	6
C. Organos subsidiarios establecidos por la Convención . . . . .	12 - 14	6
D. Mecanismo financiero . . . . .	15	7

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ( <u>continuación</u> )		
E. Transmisión de información . . . . .	16	7
F. Proceso consultivo multilateral . . . . .	17 - 18	7
G. Procedimientos de arreglo de controversias .	19	8
H. Reglamento y procedimientos financieros . . .	20 - 21	8
III. OTRAS CUESTIONES . . . . .	22	9
<u>Anexo:</u> Procedimientos relativos a un protocolo y a una enmienda . . . . .		10

## I. INTRODUCCION

### A. Mandato

1. En su segundo período de sesiones, el Grupo Especial del Mandato de Berlín (Grupo Especial) pidió a la secretaria "que examinara la manera en que las instituciones y los procesos establecidos en virtud de la Convención se podían vincular a un futuro Protocolo u otro instrumento jurídico...". En sus deliberaciones preliminares sobre este tema, el Grupo Especial determinó varias cuestiones que tal vez sea necesario tener en cuenta, incluidos los vínculos institucionales entre la Convención y un protocolo u otro instrumento jurídico, la función de la secretaria, los exámenes de los compromisos de las Partes del anexo I, los mecanismos de presentación de informes y de examen, los órganos subsidiarios, el uso de anexos y la necesidad de evitar las duplicaciones y superposiciones (FCCC/AGBM/1995/7, párr. 49). En el mismo período de sesiones, el Grupo Especial pidió también un informe más detallado sobre estas cuestiones, incluido un estudio de las convenciones existentes a ese respecto para su examen en el cuarto período de sesiones (FCCC/AGBM/1995/7, párr. 52).

### B. Alcance de la nota

2. En cumplimiento de ese mandato, en esta primera nota se presenta un panorama general y preliminar de algunas cuestiones y problemas institucionales de carácter general que se plantean como resultado de la posible adopción de un protocolo o de una enmienda a la Convención 1/. En el anexo a la presente nota se enumeran algunas de las diferencias de procedimiento entre un protocolo y una enmienda. La nota no trata de instrumentos de carácter cuasi legal o no imperativos que podrían considerarse con miras a su adopción por la Conferencia de las Partes, por ejemplo, decisiones, resoluciones y declaraciones y directrices; tampoco se ocupa de la posibilidad de adoptar un instrumento jurídico completamente independiente.

3. Las Partes deberían examinar qué tipo de instrumento sería más viable en el contexto actual: un protocolo o una enmienda u otro instrumento jurídico o cuasi jurídico. Los mecanismos institucionales dependerán en gran parte del instrumento escogido y del tipo de compromisos sustantivos que contendrá. Asimismo, conforme avancen las negociaciones será necesario abordar las opciones que se imponen entre el establecimiento de nuevas instituciones y la adaptación de las que ya han sido establecidas por la Convención y en virtud

---

1/ Las Partes quizás deseen también estudiar las deliberaciones sobre las cuestiones institucionales planteadas por las Partes y resumidas en el párrafo 32 del anexo al documento A/AC.237/65 sobre cuestiones relacionadas con los compromisos: examen de la adecuación de los compromisos previstos en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4, preparado para el décimo período de sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación. En dicho período de sesiones varios países pusieron de relieve que era necesario mantener "una máxima coherencia entre la Convención y toda enmienda o protocolo".

de ésta. En la presente nota se presupone que las Partes, en interés de la eficiencia administrativa y teniendo presentes las limitaciones presupuestarias, preferirán evitar la creación de nuevas instituciones en el caso de un protocolo, a menos que sean esenciales.

C. Medidas que podría adoptar el Grupo Especial del Mandato de Berlín

4. El Grupo Especial deseará tal vez proceder a una deliberación preliminar sobre este tema. Un examen más detallado de las disposiciones y vínculos institucionales entre la Convención y un protocolo u otro instrumento jurídico podría realizarse una vez terminado el informe que se está preparando para su examen en el cuarto período de sesiones del Grupo Especial. El Grupo deseará tal vez dar ciertas orientaciones sobre el método que ha de aplicarse en ese informe. También podría llegar a conclusiones iniciales sobre ciertos principios institucionales (por ejemplo, respecto de su preferencia por el establecimiento de nuevas instituciones o por la utilización de los órganos previstos por la Convención).

II. EXAMEN DE LAS INSTITUCIONES Y PROCESOS ESTABLECIDOS EN VIRTUD DE LA CONVENCION Y SU POSIBLE RELACION CON UN PROTOCOLO O UNA ENMIENDA

5. En esta sección se indican las instituciones y procesos establecidos en virtud de la Convención y se examina la función que cada uno de ellos puede desempeñar en un protocolo o en una enmienda a la Convención. Para estudiar los vínculos institucionales entre la Convención y un protocolo o una enmienda puede ser útil hacer una distinción entre las instituciones cuyo mandato prevé claramente la toma de decisiones y las que tienen funciones de asesoramiento o apoyo. Sin duda alguna, en última instancia la facultad de tomar decisiones en virtud de un protocolo corresponde a las Partes en el mismo. Sin embargo, las instituciones de la Convención que cumplen funciones de asesoramiento, en particular los órganos subsidiarios establecidos por la Convención y en virtud de ella, podrían, si así se desea, atender las necesidades de un protocolo y, por consiguiente, se evitaría el establecimiento de nuevas instituciones. En forma análoga, la secretaría de la Convención podría recibir un mandato para apoyar un protocolo. Las actuales instituciones de la Convención, incluida la secretaría, servirían en el caso de una enmienda, aunque podría ser necesario introducir algunos ajustes en sus mandatos.

6. Las instituciones, procesos y procedimientos establecidos en virtud de la Convención pueden enumerarse como sigue:

- a) Conferencia de las Partes (art. 7);
- b) Secretaría (art. 8);
- c) Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico (art. 9);

- d) Organismo subsidiario de ejecución (art. 10);
- e) Mecanismo de financiación (art. 11);
- f) Transmisión de información relacionada con la aplicación (art. 12);
- g) Mecanismo consultivo multilateral (art. 13) (en proceso de examen);
- h) Arreglo de controversias (art. 14);
- i) Reglamento (aplicado en la actualidad con excepción del artículo 42) y procedimientos financieros (decisión 15/CP.1).

#### A. Conferencia de las Partes

7. La Conferencia de las Partes es el órgano supremo de la Convención y es la autoridad última en materia de toma de decisiones. Se presupone que en el caso de un protocolo, se establecería una conferencia (o reunión) separada de las Partes. A este respecto, el párrafo 5 del artículo 17 dispone que sólo las Partes en un protocolo podrán adoptar decisiones de conformidad con ese protocolo.

8. Se plantean dos cuestiones fundamentales: el calendario de reuniones y el mantenimiento de una coherencia normativa. En lo que respecta al primer problema, las Partes en la Convención y en un protocolo podrían decidir celebrar sus reuniones conjuntamente o simultáneamente. (Véase el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y el Protocolo a la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia relativo a la reducción de las emisiones de azufre. Las reuniones de las Partes se celebran anualmente y conjuntamente con las conferencias de las Partes de las Convenciones "matrices" cuando se reúnen en el mismo año.)

9. Las dificultades son mayores con el segundo problema, es decir, de qué manera se coordinarían las decisiones sustantivas y de procedimiento adoptadas por dos distintas Conferencias de las Partes para garantizar la coherencia. Probablemente el Protocolo se redactaría teniendo en cuenta este objetivo. Las dos Mesas podrían también desempeñar una función importante a este respecto. El Grupo Especial deseará tal vez estudiar otras posibles opciones.

10. En lo que respecta a las enmiendas adoptadas por la Conferencia de las Partes, podrían existir dos sistemas separados: el de la actual Convención, que todas las Partes han ratificado o se han adherido a ella, y el de la enmienda, que podría tener menos Partes que la Convención. Es de suponer que las decisiones relativas a las disposiciones enmendadas las tomarían solamente las Partes que hubieran "aceptado" las enmiendas. También será necesario abordar el problema del mantenimiento de la coherencia entre las decisiones tomadas por diferentes grupos de las Partes.

B. Secretaría

11. Podría ampliarse el programa de trabajo de la secretaría de la Convención para atender tanto las necesidades de un protocolo como de una enmienda. Las funciones de la secretaría se definen en el apartado g) del párrafo 2 del artículo 8, que prevé la ampliación de las funciones estableciendo que [la secretaría] desempeñará "las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes".

C. Organos subsidiarios establecidos por la Convención

12. Las Partes tendrán que estudiar las funciones que corresponderán al Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico y al Organismo subsidiario de ejecución tanto en un protocolo como en una enmienda. En lo que respecta al primer Organismo subsidiario, el párrafo 3 del artículo 9 estipula que "la Conferencia de las Partes podrá ampliar ulteriormente las funciones y el mandato de este Organismo. El artículo 10 no contiene una disposición similar respecto del Organismo subsidiario de ejecución; sin embargo, la Conferencia de las Partes, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 7, "examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo... y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención". Además el apartado g) del párrafo 2 del artículo 7 dispone que la Conferencia de las Partes "hará recomendaciones sobre toda cuestión necesaria para aplicación de la Convención".

13. La función principal del Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico es "proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención" (párrafo 1 del artículo 9). Estas funciones podrían adaptarse para atender las necesidades de un protocolo o de una enmienda. Por otra parte, se podría pedir al actual Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico que proporcione asesoramiento a las Partes en un protocolo, o podría dársele un mandato al respecto. Las Partes tendrían que considerar si las cuestiones de aplicación relativas al Protocolo podrían estar a cargo del Organismo subsidiario de ejecución o de un órgano subsidiario separado establecido por el Protocolo.

14. Si el Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico y/o el Organismo subsidiario de ejecución tuvieran que prestar servicios a un protocolo podrían plantearse otros problemas, por ejemplo, la composición, la elección de funcionarios, las mesas y los procedimientos de toma de decisiones. El Grupo Especial deseará tal vez estudiar la forma de abordar estos problemas. Si un protocolo estableciera sus propios órganos subsidiarios independientes, sería necesario tener en cuenta un tipo diferente de problemas, por ejemplo, las consecuencias para los programas de trabajo del Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico y el Organismo

subsidiario de ejecución, la coordinación entre los diferentes sistemas y los recursos necesarios para que la Convención y cada una de las Partes pudieran apoyar este tipo de arreglo.

D. Mecanismo financiero

15. Las deliberaciones sobre los progresos que en la aplicación del párrafo 1 del artículo 4 (véase decisión 1/CP.1, párr. 3 b) <sup>2/</sup>, pueden tener consecuencias en el funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención. Por ejemplo, en el caso de un protocolo, las Partes tendrán que estudiar si es necesario vincular cualquiera de sus disposiciones con el mecanismo financiero previsto por la Convención. Asimismo, en el caso de un protocolo o de una enmienda, las Partes tendrán que determinar si en la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas al mecanismo financiero (por ejemplo, la orientación dada a la entidad encargada de su funcionamiento) será necesario tener en cuenta toda nueva circunstancia creada por el nuevo instrumento.

E. Transmisión de información

16. Probablemente la transmisión y el examen de la información seguirá siendo un elemento importante, tanto en el caso de un protocolo como de una enmienda. Al mismo tiempo, probablemente seguirán aplicándose las actuales disposiciones de la Convención (véanse apartado j) del párrafo 1 del artículo 4 y artículo 12). Las decisiones subsiguientes de la Conferencia de las Partes (decisiones 2/CP.1, 3/CP.1 y 4/CP.1) deberán examinarse a la luz de un protocolo o una enmienda. En el caso de un protocolo, para garantizar la coherencia y evitar la duplicación, las Partes podrían integrar los procedimientos de presentación de informes y de examen con los establecidos en virtud del artículo 12 de la Convención. En cambio, si las Partes en un protocolo consideraran necesario establecer procedimientos nuevos e independientes a este respecto, tendrían que estudiar cuidadosamente cuáles serían las consecuencias para los procesos actuales de comunicación y examen. En el caso de una enmienda, las Partes tendrán que examinar la forma de reestructurar y/o reforzar el presente proceso.

F. Proceso consultivo multilateral

17. Sólo en fecha reciente las Partes en la Convención han iniciado sus deliberaciones sobre el posible establecimiento de un proceso consultivo multilateral en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 y en la decisión 20/CP.1, con arreglo a la cual se estableció el Grupo Especial del artículo 13 (GE13) con el mandato de "estudiar todas las cuestiones relativas al establecimiento de un proceso consultivo o multilateral y su composición" e "informar sobre sus resultados a la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones". El GE13 celebró su primer período de sesiones en

---

<sup>2/</sup> En lo que respecta a las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de sesiones, véase el documento FCCC/CP/1995/7/Add.1.

octubre de 1995, y llegó a la conclusión de que era necesario efectuar un examen atento y detallado de todas las cuestiones relacionadas con el establecimiento de ese proceso. Se consideró que esta labor exigiría un tiempo considerable y no podría completarse antes del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes (FCCC/AG13/1995/2, párr. 16).

18. Si bien la labor del GE13 se concentrará sobre todo en el posible establecimiento de un proceso consultivo multilateral con arreglo a la presente Convención, de las deliberaciones celebradas hasta la fecha se desprende claramente que será necesario estudiar la relación existente entre un proceso de esta índole y un protocolo. A este respecto, una de las cuestiones que el Grupo Especial, y no el GE13, deberá examinar en su debido momento, es la necesidad de determinar si un protocolo deberá incluir un proceso consultivo multilateral para tratar las cuestiones de aplicación relativas al mismo y, de ser así, determinar si el protocolo se basará en un proceso consultivo multilateral establecido en virtud de la Convención, o si se deberá elaborar un proceso distinto. En la presente nota se parte de la hipótesis de que si la Convención estableciera un proceso consultivo multilateral, este proceso sería aplicable (quizás en forma adaptada) en el caso de una enmienda.

#### G. Procedimientos de arreglo de controversias

19. El párrafo 8 del artículo 14 de la Convención establece que "las disposiciones del presente artículo se aplicarán a todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, a menos que se disponga otra cosa en el instrumento". Por consiguiente, las Partes tendrán que decidir si en el caso de un protocolo se deberá establecer un procedimiento de arreglo de controversias bilateral que sea independiente del de la Convención. En el caso del Protocolo de Montreal y del Protocolo del Azufre, pueden aplicarse los procedimientos de arreglo de controversias establecidos en las respectivas convenciones "matrices". Se presupone que, en el caso de una enmienda, las Partes que hubieran "aceptado" la enmienda podrían invocar el artículo 14, puesto que la enmienda misma entraría en el marco de la Convención en su conjunto.

#### H. Reglamento y procedimientos financieros

20. Las Partes en un protocolo podrían decidir elaborar su reglamento y sus procedimientos financieros propios o aplicar, mutatis mutandis, el reglamento y los procedimientos financieros de la Convención. En este último caso, será necesario prestar cierta atención a la forma en que se llevaría la contabilidad presupuestaria y financiera. Las Partes en un protocolo o en una enmienda pagarían otras contribuciones además de sus contribuciones a la Convención. Además, sería necesario revisar ciertos reglamentos (por ejemplo, en lo que respecta al procedimiento de la votación) y algunos procedimientos financieros.

21. Es importante señalar que los servicios que se presten a un protocolo o a una enmienda tendrían consecuencias financieras y presupuestarias como resultado de reuniones adicionales, de la financiación para la participación

así como del incremento de los programas de trabajo de la secretaría. Sin embargo, estos costos pueden reducirse utilizando instituciones ya existentes, cuando sea posible hacerlo, y haciendo esfuerzos rigurosos para garantizar la coordinación y evitar las duplicaciones y las superposiciones.

### III. OTRAS CUESTIONES

22. Además de las cuestiones institucionales enumeradas en esta nota, al elaborar un protocolo u otro instrumento jurídico las Partes desearán tal vez estudiar varias cuestiones de procedimiento. Estas cuestiones serían especialmente pertinentes en el caso de la adopción de un protocolo que, a diferencia de una enmienda, necesitará tal vez establecer, entre otras cosas, sus propios procedimientos de enmienda, adopción y enmienda de anexos, ratificación y entrada en vigor, además de diferentes tipos de mayorías en las votaciones y un reglamento. Las Partes tendrán también que estudiar las cláusulas finales de un protocolo, tales como las disposiciones relativas a las funciones del depositario, la firma, las reservas, la denuncia y la autenticidad de los textos. En un protocolo, muchas de estas disposiciones podrían prever la aplicación común de las disposiciones pertinentes de la Convención excepto en los casos en que se considere necesario establecer un procedimiento separado.

Anexo

PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A UN PROTOCOLO Y A UNA ENMIENDA

<u>Protocolo</u>	<u>Enmienda</u>
1. Podrá ser adoptado en cualquier período ordinario de sesiones de la Conferencia de las Partes (art. 17.1).	Podrá ser adoptada en un período ordinario de sesiones de la Conferencia de las Partes (art. 15.2).
2. La secretaría comunicará a las Partes el texto del proyecto de protocolo por lo menos seis meses antes de ese período de sesiones (art. 17.2).	La secretaría comunicará el texto del proyecto de enmienda por lo menos seis meses antes de la reunión en la que se proponga la aprobación (art. 15.2).
3. El proyecto de reglamento dispone que el protocolo será aprobado por [consenso] [2/3] [3/4] de la mayoría de los votos de las partes presentes y votantes (proyecto de artículo 42).	Podrá ser aprobada por consenso, y, como último recurso, por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes (art. 15.3).
4. Las condiciones para la entrada en vigor serán establecidas por el protocolo (art. 17.3).  Sólo las Partes en la Convención podrán ser Partes en el protocolo (art. 17.4).	Entrada en vigor en el nonagésimo día contado desde la fecha de recepción por el Depositario de por lo menos tres cuartos de las Partes en la Convención. Las enmiendas entran en vigor sólo para las Partes que las hayan aceptado (art. 15.4).
5. El protocolo establece un régimen separado de la Convención	Como no todas las Partes en la Convención ratificarán necesariamente la enmienda, puede crear dos sistemas dentro de la Convención.
6. Podrá ser necesario que el protocolo establezca procedimientos separados (por ejemplo, reglamento, votación)	La Convención necesitará tal vez procedimientos revisados en el caso de la enmienda (por ejemplo, reglamento, votación).
7. ¿Conferencia o reunión separada de las Partes en el Protocolo?	La actual Conferencia de las Partes podrá atender las necesidades del sistema enmendado.
8. El protocolo necesitará tal vez establecer algunas instituciones y órganos subsidiarios separados.	Las instituciones de la Convención podrán atender las necesidades de la enmienda.
9. El protocolo no cambiará las disposiciones de la Convención.	La enmienda podrá exigir cambios correspondientes en otras disposiciones de la Convención.

-----