CONVENIO MARCO DE LA OMS
PARA EL CONTROL DEL TABACO

Cómo ser Parte en el CMCT de la OMS: lista de verificación

Pasos necesarios a nivel nacional para la ratificación, adhesión, aprobación o aceptación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco

Antes de que un Estado pueda ratificar, adherirse, aprobar o aceptar un tratado de conformidad con las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tiene que completar los procedimientos necesarios en el plano nacional. Estos procedimientos se rigen por la legislación nacional, a menudo por la Constitución del país. La legislación nacional establece si un determinado tratado debe ser ratificado por el Ejecutivo o por el Parlamento, así como el procedimiento que se debe seguir. Asimismo determina si un tratado se convierte en vinculante de manera automática en el país tras volverse vinculante en el plano internacional, o si es necesario adoptar leyes de aplicación. Puesto que los sistemas de los diversos países varían mucho al respecto, a continuación se presenta un amplio resumen de los principales pasos y opciones.

En cada país, el ministerio o la autoridad con responsabilidad en torno al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) deberán determinar los procedimientos aplicables y las responsabilidades.

Como norma general, será necesario seguir estos pasos[1]:

1. Análisis preparatorio y recopilación de documentación

El ministerio o la autoridad encargados del CMCT de la OMS podrían considerar las siguientes posibilidades:

- Traducir el CMCT de la OMS y los documentos complementarios (en caso de que no sea uno de los 5 idiomas oficiales de la OMS);
- Recopilar toda la documentación pertinente;
- Hacer un estudio sobre el marco jurídico e institucional existente para determinar qué medidas legislativas y administrativas deben adoptarse con vistas a aplicar el CMCT de la OMS;
- Realizar un análisis de costo-beneficio de convertirse en Parte en el CMCT de la OMS, así como de la aplicación de las medidas identificadas;
- Evaluar si el régimen jurídico establecido por el CMCT de la OMS resultaría beneficioso para el Estado.
- Sensibilizar sobre las necesidades y beneficios de convertirse en Parte del CMCT de la OMS.

2. Consulta al departamento gubernamental responsable de la emisión de instrumentos de ratificación

1 Esta nota se basa en: Lista de los pasos generales que deben tomarse antes de depositar instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación, adhesión o similares ante el Secretario General de las Naciones Unidas, preparada por la Secretaría provisional del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, en consulta con la Sección de Tratados de la Secretaría de las Naciones Unidas.

El ministerio o la autoridad encargados del CMCT de la OMS harán una consulta al departamento gubernamental responsable de la redacción de instrumentos de ratificación de acuerdos internacionales, que suele ser el sector de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores.
Esta unidad determinará quien se encarga, como norma general, de aprobar la ratificación del CMCT de la OMS (por ejemplo, el Parlamento o el Ejecutivo). La aprobación será la base para la emisión de un instrumento de ratificación por parte del departamento gubernamental competente.

3. Conocer los requisitos constitucionales y el proceso de aprobación nacional de la ratificación

El ministerio o autoridad competente entrará en contacto con la oficina de la máxima autoridad nacional acreditada para decidir sobre la ratificación (según lo señalado en el punto 2), con el fin de determinar los pasos que conduzcan a la aprobación de la ratificación del CMCT de la OMS. Suponiendo que haya voluntad política para proceder, la máxima autoridad nacional indicará los procesos necesarios de toma de decisiones que deberán completarse antes de que el instrumento de ratificación pueda ser firmado y depositado.

Además de obtener las aprobaciones necesarias en la oficina del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno, o mediante debate parlamentario, tales procedimientos pueden incluir la adopción de una ley, una revisión judicial o una evaluación en los diferentes niveles del Estado. Habrá que responder a las siguientes preguntas clave:

(a) ¿La aprobación de la ratificación recae en el Parlamento o en el órgano ejecutivo?
Esto depende de la Constitución del país, por lo que, al ser distintas en cada país, hay una gran variedad de opciones. La facultad de aprobar la ratificación puede recaer, por ejemplo, en:

- El Ejecutivo (gobierno nacional)/Jefe del Estado/Jefe del Gobierno, para todos los tratados;
- El Ejecutivo/Jefe del Estado/Jefe del Gobierno, para todos los tratados, a la vez que se consulta o informa al Parlamento, aunque sin necesidad de su aprobación formal;
- El Legislativo (Parlamento), para todos los tratados;
- El Legislativo, para los tratados de gran importancia política para el país (por ejemplo, los tratados de paz, de comercio, sobre una organización internacional) y el Ejecutivo/Jefe del Estado/Jefe del Gobierno para todos los demás tratados;
- El Legislativo si es necesario adoptar leyes de aplicación, el Ejecutivo/Jefe del Estado/Jefe del Gobierno para todos los demás tratados.

(b) ¿Mediante qué procedimiento se lleva a cabo la ratificación?
De nuevo, esto difiere para cada país. Algunos ejemplos de procedimientos serían:

- Aprobación primero por una cámara del Parlamento y luego por la otra, con preeminencia de una cámara en caso de desacuerdo;
- Aprobación por una sola cámara del Parlamento.

(c) ¿Es necesario adoptar leyes de aplicación?
En algunos países, un tratado internacional se convierte automáticamente en legislación nacional vinculante al entrar en vigor para el país. De esa manera, crea directamente derechos y obligaciones para los actores nacionales, sin leyes de aplicación.

Sin embargo, el texto de un tratado podría no ser lo suficientemente específico para permitir su aplicación directa en el plano nacional. Si se necesitan leyes o reglamentos para aclarar los derechos y obligaciones de los actores nacionales, estos tendrán que adoptarse mediante los correspondientes procedimientos parlamentarios.

En otros países, los tratados internacionales no son vinculantes de forma inmediata en el ámbito nacional, sino que primero deben transponerse a la legislación nacional, que establece los derechos y obligaciones correspondientes. La legislación también tendrá que ser aprobada mediante los correspondientes procedimientos internos.

La situación particular de algunos países podría hacer que no estuvieran en condiciones de ratificar un tratado hasta que se promulgue la ley de aplicación.

(d) ¿Se necesita una revisión judicial?
En algunos países, los tratados deben ser sometidos a una revisión judicial por parte del tribunal competente, que suele ser el tribunal constitucional. Solo puede procederse con la ratificación si el tribunal determina que el tratado es compatible con la Constitución nacional.

(e) ¿Es necesario consultar a entidades gubernamentales subnacionales?
En los Estados federales en que las entidades gubernamentales subnacionales (como estados, provincias, cantones o *Länder*) tienen competencias en la materia objeto del tratado, existe un procedimiento para consultar a tales entidades como parte del proceso de ratificación.

4. Examinar la necesidad de una declaración

Cuando se aprueba la ratificación, la máxima autoridad nacional (el Ejecutivo o el Parlamento) podría examinar la necesidad de hacer una declaración con la presentación del instrumento de ratificación. Las declaraciones pueden usarse, por ejemplo, para aclarar de qué manera entiende un país una determinada cláusula del tratado.

5. Preparar y firmar el instrumento de ratificación

Tras completar el proceso descrito hasta este punto, el departamento gubernamental competente (véase el punto 2) preparará el instrumento de ratificación y, en su caso, un instrumento de declaración. El instrumento o instrumentos deben ser firmados por el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores.

En la web de la Secretaría del Convenio pueden descargarse un modelo de instrumento de ratificación, aceptación y aprobación y otro de adhesión.

6. Convertirse en Parte si se ha firmado el CMCT de la OMS: ratificación (aceptación, aprobación)

De conformidad con el artículo 35 del CMCT de la OMS, «el Convenio estará sujeto a la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados y a la confirmación oficial o la adhesión de las organizaciones de integración económica regional».

Un Estado que ratifique, acepte o apruebe el CMCT de la OMS deberá depositar un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación ante la Sección de Tratados de las Naciones Unidas en Nueva York.

En términos prácticos, la aceptación y la aprobación pueden considerarse esencialmente sinónimos de la ratificación, y tienen los mismos efectos jurídicos. El proceso jurídico denominado ratificación tiene lugar en dos niveles, que a menudo se confunden porque suele usarse el mismo término, *ratificación*, para referirse a ambos. Sin embargo, es muy importante distinguirlos en la práctica.

La ratificación «nacional» es el proceso por el cual las autoridades de un Estado se preparan para la ratificación «internacional». Ese proceso interno viene determinado por la constitución nacional y la legislación de cada Estado y, por tanto, es *diferente para cada Estado*. La mayoría de los sistemas

jurídicos nacionales requieren que una autoridad política de alto nivel, por ejemplo, el parlamento nacional, apruebe formalmente un tratado internacional. Según el ordenamiento jurídico del Estado, el proceso nacional puede o no requerir que toda la legislación nacional necesaria para aplicar el Convenio entre en vigor antes de la ratificación. Antes de proceder a la ratificación internacional, es necesario completar el proceso interno.

La ratificación «internacional» sigue a la ratificación «interna», y representa el compromiso formal del Estado ante la comunidad internacional en obligarse por el Convenio. Le sigue un procedimiento definido internacionalmente, que, por tanto, es *el mismo para todos los Estados*. El compromiso de obligarse se expresa a través del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, que suele ser un documento de una página.

7. Convertirse en Parte si no se ha firmado el CMCT de la OMS: adhesión

Esta tiene el mismo efecto jurídico que la ratificación, la aceptación o la aprobación. Sin embargo, a diferencia de la ratificación, que debe estar precedida por la firma para crear obligaciones vinculantes en virtud del derecho internacional, la adhesión requiere solo un paso, a saber, el depósito del instrumento de adhesión en la Sección de Tratados de las Naciones Unidas en Nueva York.

He aquí algunos ejemplos de situaciones en que un Estado puede decidir adherirse al CMCT de la OMS: 1) un Estado que no participó en las negociaciones sobre el CMCT de la OMS y quiere convertirse en Parte algunos años después de que el Convenio se cierre a la firma; 2) un Estado que se independiza unos años después de que el CMCT de la OMS se cierre a la firma; y, 3) un Estado con un proceso político tan polarizado que no puede firmar dentro del plazo establecido, y donde cambia la situación política años después, haciendo posible la adhesión

8. Cómo depositar el instrumento en la Sección de Tratados de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario del CMCT de la OMS, por lo que el instrumento debe enviarse físicamente por correo o entregarse en mano a la Sección de Tratados de las Naciones Unidas en Nueva York.

El instrumento debe estar firmado (no se necesita el sello del Estado) por el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores.

La fecha de recepción del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación por la Sección de Tratados de las Naciones Unidas se considera como la fecha oficial de depósito.

A fin de facilitar la pronta tramitación de las medidas, se insta a los Estados a que proporcionen, por cortesía, traducciones al francés o al inglés de los instrumentos redactados en otros idiomas que se presenten para su depósito en poder del Secretario General.

Es importante señalar que un instrumento enviado o entregado en mano a cualquier oficina de la Organización Mundial de la Salud o a la Secretaría del CMCT de la OMS no constituye un depósito del instrumento de ratificación y será devuelto al Estado.