



**Programa de las  
Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**

Distr.: General  
16 de mayo de 2005

Español  
Original: Inglés

---

**Grupo de Trabajo de composición abierta de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono**  
25ª Reunión  
Montreal, 27 a 30 de junio de 2005  
Tema 5(c) del programa provisional

**Informe del Comité Ejecutivo sobre la evaluación de los proyectos de formación de funcionarios de aduanas y sistemas de concesión de licencias (decisión XIV/7)**

**Nota de presentación del Comité Ejecutivo relativa al Informe sobre la Evaluación de los Proyectos de Capacitación de Oficiales de Aduanas y Sistemas de Otorgamiento de Licencias a la 25ª Reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta**

1. El informe del Comité Ejecutivo sobre la evaluación de los proyectos de capacitación de oficiales de aduanas y sistemas de otorgamiento de licencias se preparó a fin de permitir al Comité responder a la decisión XIV/7, párrafo 6, de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal. Dicho informe se adjunta como Anexo A a esta nota.
2. El Oficial Superior de Supervisión y Evaluación había presentado el proyecto de informe sobre la evaluación a la 45ª Reunión del Comité Ejecutivo (documento UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/11). Dicho informe describía en líneas generales los sistemas de otorgamiento de licencias de los países visitados, los procedimientos de aduanas, las importaciones ilícitas detectadas, los cursos de capacitación realizados en dichos países, los identificadores de refrigerante entregados, las experiencias notificadas y las mejoras sugeridas.
3. En general, los miembros consideraron que el informe constituía un buen resumen y análisis de la situación. No obstante, varios miembros opinaron que las recomendaciones del informe iban más allá de las obligaciones de las Partes conforme al Protocolo de Montreal, y que se debía evitar una redacción de carácter preceptivo en las

recomendaciones y no se debían incluir referencias a un país específico a fin de que el informe fuera de una naturaleza más general y pertinente a una cantidad mayor de países. También se señaló que no se mencionaban de manera suficiente los logros obtenidos hasta la fecha. Por lo tanto, se debía añadir al informe una sección de conclusiones que destacase los logros.

4. Estos requisitos se tuvieron en cuenta en la redacción final de la versión revisada del informe, publicada en el sitio Web de la Secretaría el 13 de abril de 2005.

5. En su 45ª Reunión, los miembros del Comité Ejecutivo también formularon los siguientes comentarios:

- a) Se hicieron referencias a deliberaciones paralelas sobre el tema en el taller sobre comercio ilícito de la Secretaría del Ozono, que se había celebrado el 3 de abril de 2005 en Montreal, y se consideró que el informe proporcionaba un aporte útil para el seguimiento a la decisión XVI/33 de las Partes acerca del comercio ilícito de sustancias que agotan la capa de ozono. Los miembros hicieron hincapié en la necesidad de coordinar los esfuerzos.
- b) Los miembros sugirieron diversas maneras de combatir el comercio ilícito, tales como reducir la demanda de SAO, establecer sistemas de otorgamiento de licencias tanto para la exportación como para la importación de SAO, incluir SAO diferentes de los CFC en los sistemas de otorgamiento de licencias y cupos y en la capacitación relacionada y armonizar las leyes en el nivel regional.
- c) Se pidió al PNUMA que proporcione información sobre la asistencia brindada a los países para la inclusión de otras SAO en sus sistemas de otorgamiento de licencias y se pidió a todos los organismos de ejecución que informen sobre el uso de identificadores de refrigerantes en los servicios nacionales de aduanas.
- d) Uno de los miembros señaló que la evaluación no tomaba en cuenta el efecto que tendría el precio internacional de las sustancias de alternativa, tal como el HFC-134a, como incentivo para el comercio ilícito de CFC y pidió que, en el informe que se enviaría a la Partes, el Comité Ejecutivo recomendara que se tuvieran en cuenta las cuestiones comerciales y su relación con el comercio ilícito de SAO.
- e) Este factor se consideraba esencial para mejorar la cooperación entre las dependencias nacionales del ozono y los departamentos de aduanas. Una manera de mejorar dicha cooperación podría ser que las unidades nacionales del ozono tuvieran representantes en los departamentos de aduanas. Se expresó inquietud acerca de la falta de seguimiento a los cursos iniciales de capacitación de oficiales de aduanas. Se destacó la necesidad realizar más cursos de actualización y de integrar la

capacitación sobre SAO en el currículo de capacitación regular de los oficiales de aduanas.

6. También se recibieron otros comentarios de los miembros del Comité Ejecutivo acerca de la versión revisada del informe publicada en el sitio Web de la Secretaría. Estos comentarios se han tenido en cuenta en la redacción de la versión final del informe que se adjunta como Anexo A.

7. Tal como lo requiere la Decisión 45/10 d) del Comité Ejecutivo, la Secretaría presenta el informe revisado y la nota de presentación, una vez aprobados por el Presidente del Comité Ejecutivo, a la 25ª Reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta.

**Informe sobre la Evaluación de los Proyectos de Capacitación de Oficiales de  
Aduanas y Sistemas de Otorgamiento de Licencias**

## SUMARIO

<b>Resumen de Conclusiones Principales y Recomendaciones .....</b>	<b>2</b>
<b>I. Antecedentes.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Alcance y Enfoque de este Informe de Evaluación.....</b>	<b>6</b>
<b>III. Sistemas de Otorgamiento de Licencias, Procedimientos Aduaneros e Importación Ilícita Detectada.....</b>	<b>10</b>
a) Descripción General Resumida .....	10
b) Sistemas de Otorgamiento de Licencias de los Países Visitados .....	12
c) Procedimientos de Aduanas.....	16
d) Importaciones Ilícitas Detectadas .....	18
<b>IV. Proyectos de Capacitación de Funcionarios de Aduanas.....</b>	<b>19</b>
a) Descripción General Resumida .....	19
b) Cursos de Capacitación Realizados en los Países Visitados .....	22
c) Experiencias Informadas y Mejoras Sugeridas .....	24
d) Identificadores de Refrigerantes .....	26
<b>V. Recomendaciones.....</b>	<b>27</b>
Anexo I	Panorama Estadístico de Proyectos Aprobados y Terminados
Anexo IIa	Información Contendida en los Informes de Terminación de Proyecto de los Proyectos de Sistemas de Otorgamiento de Licencias
Anexo IIb	Información Contendida en los Informes de Terminación de Proyecto de los Proyectos de Capacitación Aduanera

## Resumen de Conclusiones y Recomendaciones

8. En los últimos tres a cuatro años, se ha producido un importante aumento en los proyectos de sistemas de otorgamiento de licencias y capacitación aduanera. Ahora se incorporan en los planes de gestión de refrigerantes (tanto planes de gestión de refrigerantes como actualizaciones de los mismos), planes sectoriales de servicio y mantenimiento y planes nacionales de eliminación.

9. Hasta ahora, se han aprobado 181 proyectos de sistemas de otorgamiento de licencias y capacitación aduanera y conexos; 51 de estos ya se han completado, y se han recibido 45 informes de terminación de proyecto. Además, se han completado 7 porciones anuales de los 41 planes nacionales de eliminación en curso, que también incluyen actividades de capacitación de funcionarios de aduanas y de otorgamiento de licencias.

10. La eficacia de los sistemas de otorgamiento de licencia y la prevención de la importación ilícita de SAO depende en gran medida de la capacidad de los funcionarios de aduanas para aplicar los reglamentos vigentes e identificar envíos ilícitos de refrigerantes. En este sentido, la capacitación de los funcionarios de aduanas es crucial.

11. En la mayoría de los países visitados, las administraciones de aduana no consideran el control de las SAO u otras cuestiones ambientales como un asunto prioritario. Se pone el acento, por el contrario, en generar ingresos y proteger al país del ingreso de bienes peligrosos. Los centros de coordinación de alto nivel para el medio ambiente ayudaron a aumentar la concientización sobre las cuestiones ambientales en los servicios aduaneros de algunos países, y resultaron fundamentales para promover la cooperación con la dependencia nacional del ozono.

12. La cooperación y coordinación estrechas entre la dependencia nacional del ozono y la aduana ha probado ser un elemento importante para establecer una base para controlar y supervisar eficazmente la importación de SAO. Los Memorandos de Entendimiento entre la dependencia nacional del ozono y la aduana pueden resultar útil para promover dicha cooperación.

13. Los Sistemas de Otorgamiento de Licencias para la importación generalmente tienen diversos efectos positivos para la reducción del consumo de SAO y son esenciales para impedir la importación ilícita. Permiten a los Oficiales del Ozono mejorar el control de la importación y el consumo de SAO. Aportan certeza para el sector privado, crean desincentivos para la importación ilícita y mejoran la supervisión y, por lo tanto, la fiabilidad de las estadísticas. También permiten una mejor comunicación entre los departamentos del gobierno y los importadores registrados. Resulta prácticamente imposible controlar la importación de SAO, como lo requiere el Protocolo de Montreal, sin un sistema de otorgamiento de licencias de importación.

14. Todos los países visitados han cubierto todas las sustancias controladas por medio de medidas legislativas. No obstante, en general, se han emitido reglamentos específicos respecto de listas de importadores con licencia, asignación de cupos de importación y calendarios

decrecientes sólo para la importación de CFC. Otras SAO, especialmente el CTC, el TCA y los HCFC, así como mezclas de refrigerantes que contienen CFC y metilbromuro, reciben menos atención y se supervisan y controlan menos estrictamente. Del mismo modo, los sistemas de otorgamiento de licencias para la exportación o la prohibición de re-exportación de SAO no son tan comunes como las prohibiciones a la importación de equipos que contienen SAO, que están más frecuentemente reguladas por disposiciones que definen una antigüedad máxima de cinco años, por ejemplo, y una cantidad limitada de países de origen.

15. La capacitación de funcionarios de aduanas se concentra principalmente en los refrigerantes (fundamentalmente, los CFC) mientras que otras SAO tales como los solventes (CTC, TCA) y metilbromuro se tratan sólo en términos generales.

16. Gracias a las licencias de importación y la capacitación aduanera, se han detectado, y en algunos casos confiscado, importaciones ilícitas de CFC. No obstante, los registros aduaneros sobre envíos ilícitos no necesariamente revelan la verdadera dimensión de este comercio.

17. La capacitación de funcionarios de aduanas y la provisión de equipos de identificación adecuados son necesarias para garantizar una aplicación eficaz de un sistema de otorgamiento de licencias de importación. En todos los países considerados, se ha completado la Primera Fase (capacitación de instructores). La ejecución de la Segunda Fase (capacitación de funcionarios) ha sufrido frecuentes demoras debido a diversos problemas.

18. Uno de los países visitados ha solicitado la participación del instituto de certificación y normalización en la identificación de las SAO. Si bien las aduanas retienen la responsabilidad final y las responsabilidades de control, es un medio de control adicional.

19. Los cursos de capacitación no sólo ofrecen capacitación a instructores y funcionarios, sino que también crean o refuerzan vínculos entre los participantes y crean un foro de discusión. Cuando se mantienen los contactos, estos elementos permiten crear y fortalecer una red informal para combatir el ingreso ilícito de SAO.

20. El equipo del Programa de Asistencia al Cumplimiento también organizó algunos seminarios en el nivel regional, en los que participaron funcionarios de aduanas de países vecinos, especialmente en Asia. Se espera que el desarrollo de una red regional informal de funcionarios de aduanas brinde efectos beneficiosos para combatir el comercio ilícito de SAO. El intercambio de información acerca de envíos y las listas de importadores autorizados entre los países exportadores e importadores también es importante.

21. El sistema electrónico de otorgamiento de licencias que se aplica actualmente en algunos países permitiría emitir, si se aplican algunos cambios menores, una notificación automática a los países receptores de exportaciones autorizadas de SAO. Estos avisos también se podrían enviar a otros oficiales del ozono del nivel regional. Dichos sistemas permiten generar estadísticas actualizadas y fiables.

22. Las aduanas son una de las fuentes de información acerca de la importación de SAO. Sin embargo, esta información se basa sobre códigos aduaneros que, en algunos casos, cubren más de una SAO y, en consecuencia, no permiten general estadísticas diferenciadas para distintas sustancias. El principal problema se produce con los HCFC y las mezclas de CFC que gradualmente van cubriendo partes del mercado de CFC y podrían estar sujetas al comercio ilícito.
23. En todos los países visitados, se aplica un sistema de supervisión electrónico con el software adecuado. Las aduanas están comprometidas a informar regularmente la importación de sustancias controladas. En algunos casos, se registraron discrepancias entre los registros aduaneros (basados en las importaciones reales) y las estadísticas de las dependencias nacionales del ozono (basadas en las licencias emitidas) debido a la inexperiencia o errores, más que a alteraciones intencionales. Dichos errores se han ido eliminando progresivamente.
24. Algunos sistemas de registro aduanero permiten a los usuarios vincular un código de SAO con el requisito de ingresar el número de licencia como requisito previo para avanzar con la declaración de importación. Éste es un método eficaz para evitar omisiones y recordar al funcionario de aduanas que se debe verificar la licencia correspondiente.
25. En muchos países, los funcionarios de aduanas de categorías más bajas desempeñan una función fundamental en el control de la importación y la exportación de bienes. Estos oficiales generalmente reciben capacitación informal en el momento y, según sea necesario y, debido a su categoría, no siempre participan en seminarios de capacitación.
26. Algunos manuales de capacitación son demasiado largos para el uso diario de los funcionarios de aduanas. En algunos países y regiones, se han redactado guías nacionales concisas y herramientas de análisis rápido.
27. Las recomendaciones de la Sección V se refieren a cuatro áreas principales:
- a) Mejora de la participación de las aduanas, incluidas las jerarquías de niveles más alto, en la eliminación de SAO;
  - b) Enmienda y actualización del marco legislativo en aquellos países que operan al amparo del Artículo 5 en los que está incompleto, y mejora de la aplicación y la cooperación regionales;
  - c) Aceleración y ayuda para la ejecución de la capacitación aduanera, incluidas las actividades regionales, cuando corresponde;
  - d) Enmienda de los materiales y contenidos de capacitación y uso eficaz de los materiales informativos e identificadores.

## I. Antecedentes

28. La 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal solicitó a la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA mediante la decisión XIV/7 que informe a través del Comité Ejecutivo a la 16ª Reunión de las Partes sobre las actividades de las redes regionales relativas a los medios para combatir el comercio ilícito. También solicitó al Comité Ejecutivo que estudie la posibilidad de hacer que la evaluación de los proyectos de capacitación de los funcionarios de aduanas y de los sistemas de otorgamiento de licencias sea una prioridad y que, de ser posible, informe al respecto a la 16ª Reunión de las Partes. En respuesta a esta decisión, el Comité Ejecutivo decidió en su 43ª Reunión enviar el Informe de la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA sobre las Actividades de las Redes Regionales Relativas a los Medios para Combatir el Comercio Ilícito (Parte I, Secciones 1 y 2, del documento UNEP/OzL.Pro/ExCom/43/58/Corr.1, tal y como se enmendó y actualizó) a la 16ª Reunión de las Partes e informar también que el Comité emprendería una nueva evaluación de los proyectos de capacitación de los funcionarios de aduanas y de los sistemas de otorgamiento de licencias de la que se informaría a la 17ª Reunión de las Partes. Este documento presenta los resultados de la evaluación preparada por el Oficial Superior de Supervisión y Evaluación con diversos consultores. Se presenta a la 45ª Reunión del Comité Ejecutivo a fin de permitir el debate y, si correspondiera, realizar enmiendas antes de la presentación a la Reunión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta en julio de 2005 y a la 17ª Reunión de las Partes en diciembre de 2005.

29. La 22ª Reunión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta discutió en julio de 2002 un amplio 'Estudio sobre la Supervisión del Comercio Internacional y la Prevención del Comercio Ilegal de SAO, Mezclas y Productos que Contienen SAO' (UNEP/OzLPro/WG.1/22/4) que se había preparado con arreglo a la decisión XIII/12 de la 13ª Reunión de las Partes. El estudio ofrecía un análisis exhaustivo de los problemas que plantea el comercio ilícito de SAO y aconsejaba determinadas medidas que, entre otras cosas, habían llevado a la solicitud de esta evaluación. La decisión refleja una preocupación en el sentido de que el éxito logrado con la eliminación de grandes cantidades en el consumo y en la producción de SAO se vea minado parcialmente por los crecientes volúmenes de comercio ilícito de SAO.

30. La Enmienda de Montreal al Protocolo de Montreal, adoptada en 1997 en la 9ª Reunión de las Partes, establece en el párrafo 1 del Artículo 4B que, el 1 de enero de 2000 o durante los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigor, todas las Partes elaborarán y aplicarán un sistema de otorgamiento de licencias para importar y exportar sustancias nuevas, usadas, recicladas o regeneradas controladas en los Anexos A, B, C y E. A pesar de haber entrado en vigor el 10 de noviembre de 1999, a la fecha de redactar el presente, 59 países que operan al amparo del Artículo 5 todavía no la han ratificado, mientras que 86 ya lo han hecho. No obstante, varios de esos 59 países han establecido sistemas de otorgamiento de licencias para las SAO como lo requiere la Enmienda de Montreal.

31. La Decisión 31/48 del Comité Ejecutivo de julio de 2000 aumentó el nivel de financiación para los planes de gestión de refrigerantes en países de bajo consumo en un 50% con respecto al nivel de financiación original, y duplicó la financiación para la preparación de

nuevos planes de gestión de refrigerantes con tal de que los países beneficiarios se comprometieran a incluir la elaboración de reglamentos y de una legislación, ayudando así a crear las condiciones previas para una aplicación acelerada posterior de los planes de gestión de refrigerantes una vez que estuvieran aprobados. La existencia de un sistema de otorgamiento de licencias, o al menos un proyecto redactado para el mismo, es un requisito previo para la capacitación aduanera.

32. Además, la decisión 43/37 del Comité Ejecutivo brinda un incentivo más para elaborar sistemas de otorgamiento de licencias ya que, para recibir más financiación para apoyar el fortalecimiento institucional en países de bajo consumo de SAO y en países de muy bajo consumo de SAO, establece como condición previa que: i) un país asigne un funcionario a tiempo completo para gestionar la unidad del ozono y ii) exista un sistema nacional de otorgamiento de licencias que controle las importaciones de SAO.

## II. Alcance y Enfoque de este Informe de Evaluación

33. En el estudio teórico (documento 44/12), se identificaron y presentaron con la estructura siguiente las cuestiones de evaluación:

<b>Tabla 1: Principales Cuestiones de Evaluación</b>		
	<b>Áreas de Acción</b>	<b>Cuestiones a Analizar</b>
1.	Información de antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Parte de los subsectores en el consumo de SAO, tendencias recientes y perspectivas</li> <li>b) Número de importadores, tiendas de servicio y técnicos registrados</li> <li>c) Proyectos financiados y ejecutados</li> <li>d) Estrategia nacional de eliminación y situación de cumplimiento</li> </ul>
2.	Legislación y sistema de otorgamiento de licencias de importación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ratificación de la Enmienda de Montreal</li> <li>b) Principales características del sistema de otorgamiento de licencias de importación (de haberlo), indicando si cubre todas las SAO</li> <li>c) Reglamentación específica sobre la prohibición de SAO y los equipos que contienen SAO</li> <li>d) Sistema de asignación de cuotas a los importadores registrados</li> <li>e) Condiciones para la emisión de licencias</li> <li>f) Procedimientos administrativos y documentación</li> <li>g) Colaboración entre las autoridades responsables de las cuestiones del ozono y los funcionarios de aduanas a varios niveles</li> <li>h) Sistema de supervisión y comunicación de datos sobre el comercio de SAO</li> </ul>

<b>Tabla 1: Principales Cuestiones de Evaluación</b>		
	<b>Áreas de Acción</b>	<b>Cuestiones a Analizar</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Sanciones y multas impuestas por infracción de la reglamentación legal</li> <li>j) Mecanismos y capacidades de procesamiento e imposición</li> <li>k) Participación del sector privado en la elaboración y aplicación de normas y reglamentación</li> <li>l) Apoyo recibido por el equipo del Programa de Asistencia al Cumplimiento para elaborar el sistema de otorgamiento de licencias</li> </ul>
3.	Procedimientos de aduanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Controles en los puestos fronterizos o dentro del país</li> <li>b) Introducción de un sistema nacional de códigos de aduanas, además de los códigos de salud y seguridad, para identificar sustancias y mezclas</li> <li>c) Documentos (licencias, nombres comerciales, número de código, etiquetado, etc.) a presentar en las aduanas por los importadores de SAO</li> <li>d) Procedimiento aplicado en caso de envíos sospechosos</li> <li>e) Muestreo y otros métodos de identificación utilizados</li> <li>f) Características que hacen que un envío sea sospechoso</li> <li>g) Instancia a la que dirigirse en caso de envíos sospechosos</li> <li>h) Importaciones ilícitas descubiertas desde el establecimiento del sistema de otorgamiento de licencias de importación</li> <li>i) Sistema de supervisión electrónica implementado y realmente utilizado por la aduana</li> </ul>
4.	Capacitación aduanera	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Número de cursos de capacitación de funcionarios de aduanas realizados y funcionarios capacitados (en proyectos autónomos, planes de gestión de refrigerantes y proyectos regionales o sectoriales de eliminación)</li> <li>b) Creación de una capacidad nacional de capacitación de funcionarios de aduanas</li> <li>c) Continuidad (seguimiento, actualización) de las actividades de capacitación</li> <li>d) Plan de estudios y material utilizado en la capacitación de funcionarios de aduanas</li> <li>e) Equipo de identificación suministrado</li> <li>f) Idoneidad y suficiencia de los identificadores disponibles para las aduanas</li> <li>g) Uso eficaz de los identificadores</li> <li>h) Existencia de mecanismos de apoyo para las aduanas</li> <li>i) Prioridad atribuida a los asuntos del Ozono por las aduanas</li> </ul>
5.	Medidas de imposición adicionales para reducir el consumo de SAO	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Creación de organismos ambientales locales (o regionales) encargados de la inspección entre las compañías y los usuarios finales</li> <li>b) Medidas que influyen en los precios relativos (tasas a la</li> </ul>

<b>Tabla 1: Principales Cuestiones de Evaluación</b>		
	<b>Áreas de Acción</b>	<b>Cuestiones a Analizar</b>
		importación, impuestos ambientales sobre las SAO, o subsidios a las alternativas) c) Aplicación de otros incentivos financieros o fiscales para la reconversión tecnológica
6.	Cooperación con las partes interesadas nacionales y cooperación regional	a) Participación de las compañías y de las asociaciones profesionales (de existir) en la estrategia y en los procedimientos operativos del proceso de eliminación de SAO b) Presentación regular de datos por parte de los importadores (y el sector de servicios y mantenimiento) y el sistema de verificaciones para evaluar la fiabilidad de los datos c) Utilidad de la comunicación y de la cooperación con los países vecinos en las redes regionales d) Esfuerzos comunes e intercambio de experiencias entre los miembros de la red para combatir el comercio ilícito de SAO, incluida la cooperación subregional

34. Sobre estas cuestiones se basó el enfoque que se aplicó en los estudios de casos llevados a cabo en los nueve países visitados. Las cuestiones se analizaron con diferentes organismos pertinentes, a saber:

- a) La Dependencia Nacional del Ozono;
- b) Otros ministerios gubernamentales que participan en las cuestiones del ozono o ambientales;
- c) La Administración de Aduanas;
- d) Determinados puntos de control aduaneros;
- e) Importadores de SAO;
- f) Asociaciones de Técnicos de Refrigeración, de existir.
- g) Talleres de servicio y mantenimiento de refrigeración;
- h) Centros de certificación, tales como institutos técnicos, de existir.

35. Estas deliberaciones complementaron la información de los estudios e informes existentes basados en la supervisión de los proyectos. El respaldo de las dependencias nacionales del ozono y la cooperación de las fuentes de información, tanto públicas como privadas, han sido muy satisfactorios en la mayoría de los países visitados. El PNUMA proporcionó información exhaustiva en diversas reuniones y deliberaciones.

36. Los países se seleccionaron conforme a criterios geográficos, con dos países de América Latina (Bolivia, Paraguay), Europa (Rumania, Turquía), Asia (Filipinas, Tailandia) y tres de África (Burkina Faso, Senegal, Sudán). Cuatro son países de bajo volumen de consumo de SAO y cinco son países que no son de bajo volumen de consumo, cinco cuentan con un Plan de

Eliminación Nacional o Sectorial y seis cuentan con planes de gestión de refrigerantes. Todos tienen diversas formas de sistemas de otorgamiento de licencias, principalmente para los CFC, y han llevado a cabo en diversa medida programas de capacitación aduanera. Presentan una amplia variedad de niveles básicos, llevaron a cabo la ejecución con diferentes organismos de ejecución y, por lo tanto, son generalmente representativos de las diversas situaciones encontradas (véase la Tabla 2). También se tomaron en cuenta las conclusiones de la evaluación anterior de los planes de gestión de refrigerantes en los países de bajo volumen de consumo (véase el documento 41/7).

<b>Tabla 2: Muestra de Países Visitados y sus Principales Características</b>						
<b>País</b>	<b>Región</b>	<b>Situación</b>	<b>Nivel básico de CFC</b>	<b>Plan de gestión de refrigerantes/ Actualización de plan de gestión de refrigerantes</b>	<b>Plan nacional/ sectorial de eliminación</b>	<b>Organismo</b>
Bolivia	LAC	País de bajo volumen de consumo de SAO	75,7	Actualización de plan de gestión de refrigerantes	Espumas	PNUD/Canadá
Burkina Faso	AFR	País de bajo volumen de consumo de SAO	36,3	Actualización de plan de gestión de refrigerantes		PNUD/PNUMA/Canadá
Paraguay	LAC	País de bajo volumen de consumo de SAO	210,6	Actualización de plan de gestión de refrigerantes		PNUD/PNUMA
Filipinas	ASP	País que no es de bajo volumen de consumo de SAO	3 055,9		Sí	PNUMA/BIRF/Suecia
Rumania	EUR	País que no es de bajo volumen de consumo de SAO	675,8	Plan de gestión de refrigerantes		ONUDI
Senegal	AFR	País de bajo volumen de consumo de SAO	155,8	Actualización de plan de gestión de refrigerantes		PNUMA/ONUDI/Suiza
Sudán	AFR	País que no es de bajo volumen de consumo de SAO	456,8	Plan de gestión de refrigerantes	Sí	ONUDI
Tailandia	ASP	País que no es de bajo volumen de consumo de SAO	6 082,1		Sí	BIRF
Turquía	EUR	País que no es de bajo volumen de consumo de SAO	3 805,7		Sí	BIRF

37. Los estudios de país presentan una descripción general resumida de las medidas adoptadas, los resultados logrados, los problemas enfrentados y las iniciativas previstas, y luego

describen con más detalle características específicas de cada uno de los países visitados. Estos estudios de casos constituyen la base del informe de síntesis actual que presenta un resumen de las conclusiones. Se puede solicitar una copia física de estos estudios, y también se encuentran disponibles en el sitio Web de la red Intranet la UNMFS, 45ª Reunión del Comité Ejecutivo, Biblioteca de Documentos de Evaluación.

38. Burkina Faso, Canadá, Paraguay, Polonia, Suecia, el PNUD y el PNUMA enviaron comentarios sobre el proyecto que se tuvieron en cuenta para finalizar este documento.

### **III. Sistemas de Otorgamiento de Licencias, Procedimientos Aduaneros e Importación Ilícita Detectada**

#### **a) Descripción General Resumida**

39. Las actividades relacionadas con los sistemas de otorgamiento de licencias de importación de SAO y con la capacitación de funcionarios de aduanas se financiaron primero como proyectos autónomos y regionales. En los últimos 3 ó 4 años se ha aumentado la cantidad de proyectos de este tipo, que se incorporan ahora en los planes de gestión de refrigerantes (planes de gestión de refrigerantes y actualizaciones de planes de gestión de refrigerantes), planes para el sector de servicio y mantenimiento de refrigeración y planes nacionales de eliminación. La mayoría de los proyectos que comprenden un sistema de otorgamiento de licencias también tienen otros componentes (registro de importadores de SAO, sistema de supervisión, sistema de cuotas, capacitación de funcionarios de aduanas, creación de una asociación, fomento de las buenas prácticas, etc.). Sólo 12 proyectos soportan sistemas de otorgamiento de licencias como tales, y en estos casos el promedio de financiación se sitúa entre 10 000 \$EUA y 50 000 \$EUA. Los costos son bajos cuando participan expertos locales o regionales (Guatemala, Perú), y altos cuando se utilizan consultores internacionales (p. ej., República Popular Democrática de Laos).

40. A la región de América Latina y el Caribe corresponden 17 de los 38 proyectos aprobados en relación con los sistemas de otorgamiento de licencias (45%); le sigue África con 8 proyectos (21%) y Asia y el Pacífico con 7 proyectos (18%). El PNUMA dirige como organismo de ejecución 23 de los 38 proyectos (61%). La lista siguiente da una idea general de los plazos de ejecución de los 16 proyectos completados (véanse las Tablas 10 a/b del Anexo I para mayor información):

- 4 puntualmente;
- 4 demorados de 1 a 6 meses;
- 2 demorados de 6 a 12 meses;
- 5 demorados de 13 a 24 meses; y,
- 1 demorado más de 2 años.

41. El PNUMA completó 3 de los 8 proyectos puntualmente, otros cinco se han retrasado entre 13 y 25 meses. (Véanse las Tablas 11 a/b del Anexo V). Tres de los cuatro proyectos

completados ejecutados por Environment Canada (Ministerio del Medio Ambiente de Canadá) se habían atrasado de 6 a 8 meses, y uno de ellos 24 meses.

42. El principal motivo de dichas demoras es que lleva más tiempo que el previsto redactar proyectos de leyes nacionales sobre sistemas de otorgamiento de licencias. Deben participar diversos ministerios (medio ambiente, industria, comercio, finanzas) que deben acordar las medidas, después de consultar con la industria y las compañías comerciales pertinentes.

43. El equipo del Programa de Asistencia al Cumplimiento del PNUMA apoya a la Secretaría del Ozono en la supervisión de la aplicación de los sistemas de otorgamiento de licencias, especialmente en los países en los que el PNUMA es el organismo principal o está ejecutando proyectos de Fortalecimiento Institucional. Si bien en la mayoría de los casos no se cuenta con detalles acerca de las modalidades y el funcionamiento de dichos sistemas, las estadísticas del PNUMA proporcionan la descripción general resumida más completa, como se indica en la Tabla 3 a continuación.

<b>Tabla 3: Situación Actual de los Sistemas de Otorgamiento de Licencias en los Países que Operan al Amparo del Artículo 5</b>			
<b>Región</b>	<b>Totalmente Ejecutado</b>	<b>En vías de Preparación</b>	<b>Presentado al Gobierno para la Aprobación</b>
Asia Occidental	7	2	1
Asia Meridional, Asia Sudoriental y el Pacífico y países insulares del Pacífico	18	8	1
América Latina y el Caribe	20	7	3
África	27	12	8
Europa y Asia Central	10	2	
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>31</b>	<b>13</b>

\*Fuente: División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA

44. Se ha recibido el 50% de los informes de terminación de proyectos para proyectos autónomos de otorgamiento de licencias completados y el 85% y el 75% respectivamente para proyectos de otorgamiento de licencias que forman parte de un plan de gestión de refrigerantes y para proyectos regionales de capacitación de funcionarios de aduanas. Sólo se ha recibido el 29% de los informes de terminación de proyectos regionales de otorgamiento de licencias completados. Como puede verse en la reseña de los informes de terminación de proyecto para los proyectos de otorgamiento de licencias del Anexo IIa, se proporciona muy poca información sobre las formas de sistemas de otorgamiento de licencias existentes y, lo que es aún más importante, no se encuentra información sobre la aplicación y la eficacia reales del sistema.

45. Aunque en algunos proyectos de planes de gestión para eliminación definitiva o solicitudes de actualizaciones de planes de gestión de refrigerantes se dan descripciones de los sistemas de otorgamiento de licencias, los resultados reales derivados de la aplicación de estos sistemas no suelen darse por lo general y las descripciones son mayoritariamente muy breves.

Esto puede deberse al hecho de que son proyectos recientes o a que la presentación de datos de dichos resultados no se considera obligatoria.

### b) Sistemas de Otorgamiento de Licencias de los Países Visitados

46. Los nueve países que operan al amparo del Artículo 5 visitados para este informe han aplicado medidas legales que regulan las cuestiones relacionadas con la importación de SAO de acuerdo con las obligaciones dimanantes de las disposiciones del Protocolo de Montreal. Se ha instaurado un Sistema De Otorgamiento De Licencias de Importación en todos estos países; en cada caso, sobre la base de diferentes marcos legislativos. En algunos casos, se han sancionado leyes relacionadas con las SAO nuevas y ampliadas (por ejemplo, en Turquía); en otros, se examinaron y enmendaron posteriormente las normas legales existentes y, en un caso (Sudán) se aplicaron reglamentos de transición. La exportación de SAO todavía no está sujeta a licencias en la mayoría de los países visitados, a pesar de que éste es un requisito de la Enmienda de Montreal.

47. En los países visitados, las normas legales básicas relacionadas con la importación de sustancias controladas conforme al Protocolo de Montreal dependen de las siguientes medidas y reglamentos legales:

<b>Tabla 4: Normas Legales que Regulan la Importación de SAO y el Otorgamiento de Licencias de Importación en los Países Visitados</b>	
Bolivia  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 12 de abril de 1999	La Ley 1333 de 04.92, la Ley 1584 de 08.94 y la Ley 1933 de 09.98 establecen el marco para cumplir con las obligaciones conforme al Protocolo de Montreal. El Decreto Supremo 27421 de 03.04 establece el sistema de otorgamiento de licencias y el Decreto Supremo 27562 de 06.04 aplica reglas y reglamentos relativos a la gestión de ambiental de las SAO, incluidos aquellos relacionados con el sistema de otorgamiento de licencias. Leyes y sistema de otorgamiento de licencias de importación instaurados y plenamente vigentes. Se cubren todas las SAO y los equipos que contienen CFC-12. Se requieren licencias para la importación de SAO recicladas y reutilizadas.
Burkina Faso  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 11 de noviembre de 2002	Una decisión ministerial publicada por medio de un anuncio a los importadores, con el N° 97.005/MCIA/SG/DGC OF 11.03.97 requiere una autorización especial de importación, válida por seis meses e intransferible para toda la importación de SAO y de materiales que contienen SAO. Esta decisión se basa sobre reglas generales para la importación de bienes, sujetas a la ordenanza N° 91-0069/PRES de fecha 25.11.91 y el Decreto N° 91-0434/MICM de fecha 27.11.91. No hay restricciones para las SAO recicladas y regeneradas. Participa en los esfuerzos emprendidos para armonizar el régimen comercial y el sistema de otorgamiento de licencias en el nivel regional con la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.
Paraguay  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 27 de abril de 2001	La Ley 61 de 10.92 y la Ley 1507 de 12.99 establecen el marco que se ocupa de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Montreal. El Decreto 3980 de 07.99 establece la base para el control de las SAO y tecnologías de alternativa, así como el sistema de otorgamiento de licencias. Este decreto estipula que, a partir del 1.1.05, se prohibirán completamente todas las importaciones de SAO del Grupo I del Anexo A. No se contemplan sanciones en este decreto además de la incautación y la posible destrucción de los bienes (después de 6 meses). Los requisitos de licencias se aplican para todas las SAO; la importación de SAO recicladas está prohibida. No hay restricciones para la reexportación.

**Tabla 4: Normas Legales que Regulan la Importación de SAO y el Otorgamiento de Licencias de Importación en los Países Visitados**

Filipinas  No ha ratificado aun pero se aplica el sistema de otorgamiento de licencias.	La Ley de la República 6969 de 1990 fue revisada y enmendada en 2004 para incorporar las disposiciones del plan nacional de eliminación de CFC. La Orden Administrativa 2004/08 reglamenta las políticas sobre importación, licencias, ventas y consumo según los objetivos del plan de eliminación. El sistema de otorgamiento de licencias cubre CFC, halones, tetracloruro de carbono, HCFC, metilbromuro. Los textos legales no hacen referencia a las licencias para la exportación.
Rumania  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 21 de mayo de 2001	La Orden Gubernamental 91/95 fue enmendada para especificar las SAO comprendidas en el Protocolo de Montreal. La Orden Ministerial 506/96 reglamenta los procedimientos de importación La Ley 159/2000 estableció el sistema comercial, las licencias de importación y las restricciones para el uso de las SAO. Las leyes y las licencias cubren todas las sustancias controladas conforme al Protocolo de Montreal y sus Enmiendas. La exportación de SAO está sujeta a licencias. La importación de equipos a base de SAO está estrictamente prohibida.
Senegal  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 12 de agosto de 1999	Ley de Protección del Medioambiente de 1991. En 1999 la Ley de Protección del Consumidor introdujo un sistema de permisos y licencias, se cubren todas las SAO, excepto el metilbromuro, que se eliminó en 2000 y el TCA, que no se importa (no hay un nivel básico). El Decreto 2000/73 y la Orden Interministerial N° 008874/2001 especifican que se cumplirá con los requisitos del Protocolo de Montreal. Participa en los esfuerzos emprendidos para armonizar régimen comercial y el sistema de otorgamiento de licencias en el nivel regional con la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.
Sudán  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 18 de mayo de 2004	Decreto de transición, Ordenanza de Protección del Medio Ambiente y Decreto sobre la Gestión y Organización de las Sustancias que Penetran la Capa de Ozono de 2001. Las leyes actuales cubren todos los CFC, los halones, los compuestos de carbono clorados y todos los HCFC. No se hace referencia a la exportación de SAO. Las leyes se deben actualizar y mejorar para cumplir con los requisitos del Protocolo de Montreal, pero el sistema de licencias y cupos de importación actual es eficaz.
Tailandia  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 23 de junio de 2003	Ley sobre Sustancias Peligrosas y Ley para Fábricas, ambas de 1992, posteriormente enmendadas. Un Decreto Ministerial de 1995 reglamenta la importación de sustancias controladas. Se comenzó a aplicar un sistema de cupos de importación el mismo año. El sistema de otorgamiento de licencias cubre la importación y la exportación de todas las SAO. Sistema de cupos sólo para CFC-11 y CFC-12.
Turquía  Fecha de ratificación de la Enmienda de Montreal: 24 de octubre de 2003	Ley sobre la Política de Turquía para el Ozono vigente desde 1998. Estableció un sistema de cupos de importación que incluye supervisión e informes obligatorios de los importadores de SAO y la aduana. Los cupos se asignan conforme a los objetivos del plan de eliminación sectorial. Todas las importaciones de SAO controladas por el Protocolo de Montreal y sus enmiendas deben obtener una licencia. El control de la exportación de SAO “será reglamentado por la Subsecretaría después de obtener aprobación del Ministerio”. No se incluye información acerca de la situación de las licencias para exportación.

48. En la mayoría de los países visitados, el sistema de otorgamiento de licencias de importación y las respectivas asignaciones de cupos a los importadores se diseñan y aplican de manera decreciente conforme a un calendario establecido por el Protocolo de Montreal y/o los objetivos establecidos en los respectivos planes nacionales de eliminación de CFC (en el caso de Paraguay, la eliminación en 2005, en el caso de Turquía en 2006 y en los restantes países, en 2010). Desde la introducción y la aplicación real del sistema de otorgamiento de licencias, se ha logrado una importante reducción del consumo de CFC en la mayoría de los países debido a la

disponibilidad de CFC cada vez más restringida (véase la Tabla 5 a continuación). En Paraguay, se han diseñado asignaciones de cupos decrecientes, pero aún no se las ha aplicado y en Senegal, las importaciones reales de 2003 han superado los cupos en alrededor de 20%. Las infracciones de los reglamentos relativos al régimen de importación están sujetas a sanciones tales como multas, cancelación de licencias o, en casos graves, incluso la prisión. En la Tabla 6 a continuación de presentan ejemplos de importaciones ilícitas detectadas.

49. Mediante la disponibilidad restringida de los CFC, que es una consecuencia de la aplicación de licencias de importación, las diferencias de precios entre los refrigerantes controlados y los refrigerantes de alternativa han disminuido en gran medida, especialmente a causa de los aumentos de los precios de los CFC. En algunos de los países visitados, se aplicó incluso la intervención del gobierno en los precios de mercado. En Tailandia, los CFC están sujetos a un impuesto al consumo de 30% y en Rumania, los importadores deben pagar un arancel de 10 millones de Lei (aproximadamente 250 \$EUA) para obtener una licencia. Dichas medidas pueden contribuir realmente a disminuir la demanda de CFC en el mercado pero, en principio, también pueden ser un incentivo para aumentar la importación ilícita. Por lo tanto, resulta importante complementar las medidas relacionadas con los precios relativos con la aplicación de controles aduaneros y un mejor control del mercado por medio de una estrecha cooperación con los importadores y los talleres de servicio.

50. Respecto de las compañías que cuentan con cupos asignados para la importación de CFC y el uso real de los cupos en 2003/2004, puede informarse lo siguiente:

<b>Tabla 5: Importadores con Licencia e Importación Real de CFC en los Países Visitados</b>		
<b>País</b>	<b>Importadores con Licencia en 2004</b>	<b>Uso Real de los Cupos de Importación</b>
Bolivia	4	Importación real de CFC inferior a la asignada por los cupos anuales. Sólo 80% de la cantidad permisible anual se divide entre los importadores registrados. El 20% se reserva para importadores "eventuales". Hasta ahora, no se ha registrado ninguno.
Burkina Faso	1	Licencia únicamente para CFC-12; utilizado por completo.
Paraguay	7	Si bien está previsto en las leyes, no se aplica un sistema de cupos decrecientes. Anteriormente, se asignaron cupos para 2004 y 2005 para los importadores no registrados a través de una comunicación informal de la dependencia nacional del ozono.
Filipinas	7	Importación real de CFC inferior a la asignada por los cupos anuales. Prácticamente no hay importación de R-11, también menos R-12.
Rumania	7	Importación real de CFC inferior a los cupos asignados.
Senegal	5	Sólo importación de R-12. En 2003, las importaciones superaron los cupos autorizados en alrededor de 20%.
Sudán	24	Pleno uso del cupo para R-12. Importación de R-22 menor que lo permitido. Prácticamente ya no se importa R-11.

<b>Tabla 5: Importadores con Licencia e Importación Real de CFC en los Países Visitados</b>		
<b>País</b>	<b>Importadores con Licencia en 2004</b>	<b>Uso Real de los Cupos de Importación</b>
Tailandia	19	Algunos importadores no han usado completamente sus cupos para R-11 y R-12.
Turquía	16	Los importadores no usaron completamente los cupos para R-11 y R-12.

51. En la mayoría de los casos, se ha comprobado que la instauración de los sistemas de otorgamiento de licencias de importación tiene diversos efectos beneficiosos para la reducción del consumo de SAO y la prevención de la importación ilícita. Generalmente se informa que:

- a) permite a la Oficina del Ozono respectiva tener un mayor control de la importación y el consumo de sustancias controladas;
- b) proporciona mayor certeza a las compañías interesadas;
- c) a través de los mecanismos de control y multas, crea desincentivos a la importación ilícita,
- d) crea transparencia y, con ella, una sensación de mayor seguridad para las empresas comerciales que compiten entre sí;
- e) mejora la supervisión y la fiabilidad de los datos estadísticos;
- f) mejora la comunicación y la coordinación entre los organismos gubernamentales responsables y los importadores registrados.

52. En la mayoría de los países, los cupos asignados a los importadores no se han usado completamente. La importación de CFC muestra una disminución sustancial; incluso está disminuyendo en parte la demanda del CFC-12 mientras los precios del CFC tienden a aumentar.

53. Si bien todos los países visitados han cubierto todas las sustancias controladas por medio de normas legislativas, reglamentos específicos respecto de listas de importadores con licencia, asignación de cupos de importación y calendarios decrecientes, éstas generalmente se han aplicado únicamente para la importación de CFC. Esto se debe principalmente al hecho de que todos los países visitados han estado ejecutando planes de gestión de refrigerantes o planes de eliminación de CFC sectoriales con objetivos específicos para la reducción del consumo de CFC. Otras SAO, especialmente el CTC, el TCA y los HCFC, así como mezclas de refrigerantes que contienen CFC y metilbromuro, reciben menos atención y se supervisan y controlan menos estrictamente. El metilbromuro se agrupa a menudo con productos químicos tóxicos o peligrosos que están sujetos a determinados controles, pero éstos se cubren con sistemas de licencias sólo en algunos países, y en muchos menos con esquemas de cupos. Se debe señalar que la Enmienda de Montreal requiere que se exijan licencias para todas las SAO, mientras que en la práctica sólo unos pocos países que operan al amparo del Artículo 5 incluyeron las SAO de los Anexos C y E en sus sistemas. En realidad, en virtud de la Enmienda de Montreal, los países que operan al amparo del Artículo 5 están obligados a incluir el Anexo C (HCFC) a partir de 2005 y el Anexo E (metilbromuro) a partir de 2002. Desde el punto de vista de la prevención del comercio ilícito, es muy importante que se incluyan los HCFC, dado que de lo contrario los CFC se

podrían comercializar con los nombres comerciales y los códigos aduaneros de los HCFC, con lo que evitarían prácticamente los controles aduaneros.

54. La importación de CFC recuperados, reciclados o regenerados está prohibida por ley en varios de los países visitados. En otros, como Sudán, las normas legales no hacen referencia a dichas sustancias, aún cuando la Oficina del Ozono ha informado que dichos bienes están sujetos al sistema de licencias. Sin embargo, resulta muy difícil a los funcionarios de aduanas distinguir con certeza entre los CFC reciclados o regenerados de sustancias vírgenes, aun con certificados de origen. De todos modos, la oferta internacional de refrigerantes recuperados, reciclados y regenerados certificados es muy limitada, y la demanda también es baja, dado que la opinión generalizada de los talleres de servicio y mantenimiento de los países interesados es que esos CFC restaurados pueden no ser de la misma calidad que las sustancias vírgenes.

55. La importación de equipos que contienen SAO no se menciona en la Enmienda de Montreal y no siempre se prohíben o se prohíben sólo en parte o indirectamente, por ejemplo limitando la antigüedad de los automóviles importados a cinco años como máximo, y su origen a países productores que hayan completado la conversión antes de 1999. Estos reglamentos a veces forman parte de los esquemas de licencias, pero más frecuentemente se relacionan con reglamentos de comercio exterior. En el caso de Bolivia, sin embargo, 100% de las unidades de aire acondicionado de vehículos importadas se inspeccionan físicamente y requieren un certificado previo del Instituto de Normalización. En el caso de otros equipos de refrigeración, se prueba una muestra representativa de los envíos y también se requiere un certificado. En Burkina Faso, no se permite la importación de equipos que funcionan con CFC con los esquemas de licencias y se exige al proveedor un certificado con las características del producto.

56. En el nivel regional, existe la necesidad de equilibrar la oferta de SAO con el consumo para evitar el comercio ilícito. Esta actividad tiene especial importancia ya que los productores de China prevén cerrar la producción de CFC para 2007, bastante antes de lo que algunos países de la región habían anticipado. Se recomendó que un taller regional de las autoridades de China e India recibiera una lista de los importadores con licencia de manera que pudieran restringir la exportación de CFC a los clientes legítimos de los países de la región. Si bien esta información ya se está recopilando en India, no hay información disponible acerca de si China está realizando también este intercambio de datos de exportadores e importadores.

### **c) Procedimientos de Aduanas**

57. Respecto del control aduanero real de las sustancias que contienen SAO importadas, se están aplicando reglamentos y procedimientos de análisis detallados. Los puntos a verificar más importantes son:

- a) Disponibilidad de licencias/permisos de importación;
- b) Uniformidad de la documentación respecto de los códigos y nombres;
- c) Origen de los bienes importados
- d) Examen físico de los contenedores (embalaje, etiquetado, etc.);

- e) Si los bienes importados se clasifican como de “línea verde”, la aduana les asignará un número de declaración y luego los liberará, algunas veces con una revisión mínima de los documentos. En el caso de una “línea amarilla (o anaranjada)”, se controlarán únicamente los documentos. Si la clasificación es de “línea roja”, la aduana hará un análisis detallado de los documentos y una inspección física de los bienes;
- f) En el caso de envíos sospechosos, las aduanas generalmente notifican a la autoridad responsable (usualmente, la dependencia nacional del ozono, en algunos casos el Tribunal de Aduanas u otras autoridades). El examen físico del contenido está a cargo de laboratorios autorizados.

58. En todos los países visitados, se aplica un sistema de supervisión electrónico con el software adecuado. Las administraciones de aduanas informan regularmente (generalmente, a fin de año) las importaciones de sustancias controladas registradas. A pesar de algunos errores detectados, la supervisión basada en estadísticas de la aduana, licencias de importación emitidas y registros de los importadores ofrece transparencia y permite establecer una base de datos relativamente fiable para calcular el comercio y el consumo de SAO. En algunos de estos sistemas, por ejemplo en Bolivia y en el registro aduanero electrónico de Paraguay, los despachantes de aduanas deben ingresar el número de licencia de importación para poder completar el formulario de declaración de importación. Éste es un método eficaz para verificar la licencia del importador y recordar a los funcionarios de aduanas que deben verificar que haya una licencia con la declaración de importación. Además, ya se están usando o se están desarrollando en varios países que operan al amparo del Artículo 5 sistemas de otorgamiento de licencias computarizados en línea, que vinculan a la dependencia nacional del ozono con la aduana, los importadores, los despachantes e incluso los bancos que financian los créditos para importación (Guatemala).

59. Los países podrían mejorar aun más este tipo de mecanismo si las listas de los importadores autorizados se distribuyeran a los países exportadores o se publicaran en la Web. De este modo, se crearía efectivamente un filtro adicional a las importaciones ilícitas, detectándolas antes de que se realicen los envíos.

60. En los países donde se están ejecutando Planes Nacionales o Sectoriales de Eliminación de CFC (Tailandia, Filipinas, Turquía, Sudán), se requiere una verificación anual de las importaciones reales basada en las estadísticas suministradas por la Oficina del Ozono (licencias emitidas) y la aduana (envíos reales). En los primeros años después de la introducción del sistema de otorgamiento de licencias de importación en Tailandia y Filipinas, los auditores habían detectado discrepancias que se debían a errores tales como el uso de códigos aduaneros incorrectos o confusiones entre peso neto y peso bruto. En un caso, la aduana confundió toneladas con kilogramos. Algunos de estos errores y otros similares, que se debían más a la inexperiencia que a alteraciones intencionales, han sido aclarados y corregidos con los informes de verificación. En general, la verificación auditada confirma que los datos relativos a la asignación de cupos de importación e importaciones reales son correctos y que los procedimientos para emitir licencias y permisos de importación guardan conformidad con las normas legales. Los errores anteriores se han ido eliminando progresivamente.

#### d) Importaciones Ilícitas Detectadas

61. En varios casos, se han detectado importaciones ilícitas de CFC. Los incidentes que se informaron fueron los siguientes:

<b>Tabla 6: Importación Ilícita Detectada por las Aduanas de los Países Visitados</b>	
Bolivia	La aduana no detectó importación ilícita.
Burkina Faso	No hay estadísticas sobre incautación de SAO. Sin embargo, la existencia de productos importados ilícitamente es notoria en el mercado público.
Paraguay	En 2005, se detectó una licencia falsificada. El Director de Aduanas debería solicitar más información acerca de si se trataba de un caso aislado. Según los importadores, hay SAO y equipos que contienen SAO ilegales disponibles en el mercado (halones, SAO recicladas, unidades de aire acondicionado de vehículos).
Filipinas	En 2003/2004 se detectaron 28 casos de infracción al régimen de importación; 15 de éstos se debían a la aplicación de códigos incorrectos en el Sistema Armonizado, mientras que el resto se debía principalmente al etiquetado.
Rumania	La aduana no detectó importaciones ilícitas. Algunos importadores, sin embargo, no pueden negar que se produce contrabando o alguna otra forma disimulada de importación de CFC en el país, pero en una cantidad que se considera insignificante.
Senegal	La aduana no informó que se produjeran importaciones ilícitas, pero se encontraron CFC importados ilícitamente en algunos talleres.
Sudán	Se informó un caso de una caja de 250 bombonas etiquetadas como de R-134a que realmente contenían R-12.
Tailandia	En 2003/04 la aduana incautó 32,1 toneladas de SAO importadas ilícitamente que ingresaron en el país desde el noreste (Laos). Los talleres de servicio informaron que cada vez encontraban más R-12 contaminado con otros productos químicos. En 2004, la cantidad de casos estaba disminuyendo.
Turquía	La aduana no informó importaciones ilícitas; sin embargo, hay serias indicaciones de la industria y los importadores en cuanto a que está ingresando R-12 de baja calidad al país ilegalmente. Los interesados calculan que el volumen es de por lo menos 10% de los cupos anuales asignados a los importadores con licencia.

62. Las SAO importadas ilícitamente se envían de regreso a cargo del importador; en otros casos, se almacenan para su posterior desecho. En Tailandia y también en Filipinas, los CFC incautados se subastan, pagándose una recompensa de 35% de los ingresos de la subasta al oficial que detectó el envío y 30% al informante, si lo hubo. En Senegal, también el funcionario de aduanas y sus superiores reciben un beneficio adicional en el caso de detectar y evitar el contrabando.

63. Los registros aduaneros de los envíos ilícitos incautados no necesariamente muestran la imagen completa. Por un lado, las importaciones ilícitas incautadas demuestran la eficiencia del sistema de otorgamiento de licencias y los controles aduaneros reales, pero por otro lado, también indican que la demanda de CFC de baja calidad continúa siendo importante. También puede darse lo contrario: el hecho de que no se detecten importaciones ilícitas pueden indicar ya

sea que los controles de aduana son insuficientes o que no hubo un intento de hacer una importación ilícita. Por lo tanto, es importante supervisar el mercado y mantener una estrecha cooperación con los importadores y talleres de servicio como fuentes adicionales de información. La inspección de los depósitos de los importadores y talleres generalmente puede ser realizada por agentes de aduana autorizados, con mandatos específicos. La cooperación con la dependencia nacional del ozono y la asociaciones de la industria sería útil en muchos casos, y se deben preparar e intercambiar informes entre la aduana y la dependencia nacional del ozono.

64. En la evaluación de los proyectos de metilbromuro en curso, se informó el contrabando de pequeñas cantidades de metilbromuro en pequeñas latas en varios países, principalmente para el uso de los pequeños productores.

65. En algunos países (por ej. Bolivia, Paraguay y Turquía) hay zonas de libre comercio. Las importaciones a estas zonas y las exportaciones desde las mismas no están sujetas al control del sistema de otorgamiento de licencias o ningún otro tipo de supervisión de la dependencia nacional del ozono, a menos que sean importados al país más adelante. Por lo tanto, no hay registros en la dependencia nacional del ozono acerca de las existencias de SAO disponibles en estas zonas.

#### **IV. Proyectos de Capacitación de Funcionarios de Aduanas**

##### **a) Descripción General Resumida**

66. Hasta ahora se han aprobado 181 proyectos de capacitación de funcionarios de aduanas, sistemas de otorgamiento de licencias y proyectos afines. De ellos, 140 son proyectos de capacitación y otorgamiento de licencias, 51 de los cuales se han completado, habiéndose recibido 45 informes de terminación de proyecto. Además, se han completado 7 porciones anuales de los 41 planes nacionales de eliminación en curso, que también incluyen actividades de capacitación de funcionarios de aduanas y de otorgamiento de licencias.

<b>Tabla 7: Capacitación de Funcionarios de Aduanas, Sistemas de Otorgamiento de Licencias y Proyectos Relacionados</b>			
<b>Categoría</b>	<b>Núm. de Proyectos Aprobados</b>	<b>Núm. de Proyectos Completados</b>	<b>Informes de Terminación de Proyecto Recibidos</b>
Proyectos de Capacitación de Funcionarios de Aduanas Autónomos	7	3	3
Proyectos Individuales de Capacitación de Funcionarios de Aduanas que Forman Parte de los Planes de Gestión de Refrigerantes	61	24	26
Capacitación de Funcionarios de Aduanas y Capacitación para el Otorgamiento de Licencias Integradas en Proyectos del Plan de Gestión de Refrigerantes	28	4	4
Proyectos Regionales de Capacitación de Funcionarios de Aduanas	6	4	3
Proyectos Autónomos de Sistemas de Otorgamiento de Licencias	4	2	1
Proyectos Regionales de Sistemas de Otorgamiento de Licencias	8	7	2
Sistemas Individuales de Otorgamiento de Licencias que Forman parte de Proyectos del Plan de Gestión de Refrigerantes	26	7	6
Capacitación Aduanera, Sistema de Otorgamiento de Licencias y SAO Supervisión en los Planes Nacionales de Eliminación	41	7	0
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>58</b>	<b>45</b>

67. La mayoría de los proyectos de capacitación de funcionarios de aduanas son ejecutados por el PNUMA (56), seguido por la ONUDI (14), Canadá (11), Australia (8) y Francia (6). El PNUMA ejecutó la mayor parte de los 11 proyectos de capacitación aduanera aprobados para Canadá, los 8 aprobados para Australia en los países insulares del Pacífico y 1 aprobado para Francia. Estos proyectos siguen el enfoque del PNUMA. El resto se divide en partes casi iguales entre Finlandia, Francia y Alemania, mientras que Polonia y el PNUD sólo han ejecutado hasta ahora unos cuantos proyectos. Algunas actividades de otorgamiento de licencias y de capacitación también se llevan a cabo dentro de los planes nacionales de eliminación ejecutados por el Banco Mundial. La mayoría de los proyectos de capacitación de funcionarios de aduanas se desarrollan en África (38), seguida por Asia y el Pacífico (32) y la región de América Latina y el Caribe (23). (Véanse las Tablas 2 y 3 del Anexo I).

68. Para los proyectos individuales de capacitación de funcionarios de aduanas, que forman parte de un plan de gestión de refrigerantes pero tienen un número de proyecto separado, se ha recibido el 100% de los informes de terminación de proyecto. Lo mismo ocurre con los proyectos de capacitación de funcionarios de aduanas integrados en planes de gestión de refrigerantes y con los proyectos autónomos. No se han recibido informes de terminación de proyecto para las actividades de los planes nacionales de eliminación que aún están en curso.

69. El 32% de los proyectos, según las fechas de terminación originales, y el 23% de los proyectos, según las fechas de terminación revisadas, se han demorado más de dos años y sólo el 3% y el 6% respectivamente se completaron puntualmente. (Véanse las Tablas 5a y b del Anexo I). Una de las razones es que la Primera Fase de los proyectos de capacitación de funcionarios de aduanas no pudo empezar antes de que hubiera un sistema nacional de otorgamiento de licencias de importación, y la preparación de las medidas legales oportunas

generalmente es un proceso muy largo. Otro motivo de las demoras puede ser la dificultad para complementar la Primera Fase (capacitación de instructores) con la Segunda Fase (capacitación de funcionarios de aduanas), especialmente si la Segunda Fase no ha comenzado poco tiempo después de completar la Primera Fase.

70. Catorce de los 18 proyectos de capacitación aduanera (77%) ejecutados por el PNUMA se demoraron de 13 a 25 meses o más con arreglo a las fechas originales de terminación y 11 de 18 proyectos (61%) también se demoraron con arreglo a las fechas de terminación revisadas. (Véanse las Tablas 6a y b del Anexo V). Seis de los siete proyectos (86%) ejecutados por el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá en colaboración parcial con el PNUMA se demoraron de 13 a 25 meses y más, con arreglo a las fechas originales de terminación y 5 de 7 proyectos (71%) también se demoraron con arreglo a las fechas de terminación revisadas. La explicación más frecuente de estas demoras (cuando se da) está relacionada con los retrasos en la aplicación del sistema de otorgamiento de licencias.

71. Aunque en la mayoría de los informes de terminación de proyecto las razones de las demoras se explican sucintamente, en algunos casos ni se mencionan, e incluso con demoras importantes, se describe el proyecto como “satisfactorio y como previsto”, en particular en algunos informes de terminación de proyecto recibidos preparados por el PNUMA (véase el Anexo IIIb).

72. Aunque los informes de los talleres comprenden una sección de evaluación, dicha sección sólo facilita una clasificación subjetiva del nivel de satisfacción de los participantes y sus comentarios con respecto a la calidad y a la cantidad de información recibida. Las respuestas formuladas al finalizar los talleres generalmente corresponden a las categorías “Excelente” o “Bueno” y, si bien proporcionan cierta información acerca de la calidad real de los materiales utilizados y plantean sugerencias para mejoras, el seguimiento de las recomendaciones de los talleres de la Primera Fase, así como de las sugerencias formuladas por los participantes en sus evaluaciones de los talleres, no es transparente o tal vez ni siquiera se informa.

73. Los programas nacionales de capacitación para funcionarios de aduanas ejecutados por el PNUMA utilizan un Manual del País sobre la Legislación de SAO y el Sistema de Otorgamiento de Licencias de Importación y Exportación, así como el Manual de Capacitación para Funcionarios de Aduanas elaborado por el PNUMA. El manual del país, elaborado antes de que empiece la capacitación, es un compendio de reglamentos propios del país que ofrece información general sobre las cuestiones relativas a las SAO, como un panorama general de los planes de gestión, sus enmiendas, y las estrategias nacionales de eliminación y, consecuentemente, se emplea como principal material de enseñanza. También proporciona información detallada sobre la legislación nacional y el sistema de otorgamiento de licencias, los códigos aduaneros revisados, el sistema de supervisión y control de SAO y de los productos que contienen SAO y las consecuencias para los funcionarios de aduanas. El PNUMA también ha informado que varias dependencias nacionales del ozono han traducido el manual de aduanas a los idiomas locales.

74. La capacitación se imparte en dos fases. En la Primera Fase, se celebran talleres para instructores y otras partes directamente interesadas, para “capacitar a los instructores”. Estos cursos existían antes de la creación del Programa de Asistencia al Cumplimiento y eran impartidos por consultores internacionales, y luego continuaron con los cursos de oficiales de políticas y aplicación de los equipos del Programa de Asistencia al Cumplimiento para los cursos ejecutados por el PNUMA. En la Segunda Fase, los instructores de aduanas que han recibido capacitación deben capacitar a otros funcionarios de aduanas, procedentes de las oficinas situadas en los principales puntos de entrada, y a inspectores ambientales. También deben preparar un módulo de capacitación que se incluirá en el plan de estudios de los centros de capacitación de funcionarios de aduanas. Las personas que participan en estos talleres también reciben capacitación sobre la forma de utilizar los identificadores de SAO.

75. Otros organismos como GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) y Environment Canada (Ministerio del Medio Ambiente de Canadá) siguen el mismo método con algunas modificaciones. También utilizan el Manual de Capacitación del PNUMA. El seminario de la ONUDI en Rumania fue más corto y el seguimiento dependía principalmente de la dependencia nacional del ozono. En las actividades de capacitación de funcionarios de aduanas de los planes nacionales de eliminación ejecutados por el Banco Mundial y otros organismos se aplica básicamente el mismo enfoque que en las del PNUMA.

#### **b) Cursos de Capacitación Realizados en los Países Visitados**

76. Si bien resulta difícil cuantificarla, la eficacia de los sistemas de otorgamiento de licencias y la prevención de la importación ilícita de SAO depende en gran medida de la capacidad de los funcionarios de aduanas para aplicar los reglamentos legales vigentes e identificar envíos ilícitos de refrigerantes. En este sentido, la capacitación de los funcionarios de aduanas es crucial. En los países objeto de estudio, se han adoptado las siguientes medidas de capacitación aduanera.

<b>Tabla 8: Capacitación Aduanera Ejecutada y Prevista en los Países Visitados</b>				
<b>País</b>	<b>Fase I: Capacitación de Instructores</b>	<b>Fase II: Capacitación de Funcionarios de Aduanas</b>	<b>Disponibilidad de Posibilidad de Capacitación en la Aduana</b>	<b>Identificadores Provistos</b>
Bolivia	Proyecto demorado debido al malestar social que derivó en el incendio de las oficinas de la dependencia nacional del ozono. 38 instructores capacitados en mayo de 2004	Se espera capacitar a 160 a principios de 2005.	La aduana no cuenta con disponibilidad interna.	6 detectores y 17 identificadores.
Burkina Faso	20 instructores capacitados en agosto de 2002	Se capacitó a 120 funcionarios de aduana.	Se espera que se incorpore un módulo de capacitación sobre SAO en el programa de la escuela de capacitación aduanera.	5 identificadores provistos.
Paraguay	Se capacitó a 25 instructores.	Planificada para 2005.	La aduana no cuenta con disponibilidad interna.	7 identificadores.
Filipinas	Se capacitó a 36 instructores en el proyecto de capacitación aduanera autónomo antes del plan nacional de eliminación de CFC.	El proyecto comenzó en marzo de 2003. Se capacitó a 322 funcionarios de aduanas.	Se cuenta con disponibilidad interna. Se prevén cursos de capacitación continua.	50 unidades provistas, 30 provistas a la aduana, 20 en la dependencia nacional del ozono.
Rumania	Dentro del gestión de refrigerantes, se capacitó a 31 instructores de aduanas y a 12 miembros del personal de los Organismos Locales de Protección Ambiental. Completado en 2002.	No se cuenta con datos exactos sobre la cantidad de funcionarios de aduanas capacitados.	Debido a la falta de recursos financieros y humanos, no se cuenta con disponibilidad para el seguimiento con otros cursos. Se requiere financiación adicional.	6 unidades, 5 de ellas para la aduana y 1 para fines de capacitación.
Senegal	Dentro del plan de gestión de refrigerantes, se capacitó a 60 entrenadores en 2002.	Aleccionamiento de alrededor de 20 funcionarios de aduanas en 2 regiones.	Continua en Escuela de Aduanas, pero no ejecutada aún.	7 identificadores eléctricos y 4 de batería.

<b>Tabla 8: Capacitación Aduanera Ejecutada y Prevista en los Países Visitados</b>				
Sudán	Se capacitó a 10 instructores y a 12 miembros del personal de los Organismos de Protección del Medio Ambiente dentro del plan de gestión de refrigerantes.	240 funcionarios de aduanas capacitados en diferentes puntos aduaneros.	Se cuenta con disponibilidad interna. Otras actividades de capacitación en curso.	10 juegos de identificadores provistos, 4 usados en la aduana de Jartum y 6 en Port Sudan.
Tailandia	Demora debido al problema de la liberación de los equipos provistos por el Fondo Multilateral en la aduana sin aranceles de importación. Oct. 2004, se capacitó a 30 instructores.	Debido al problema de la liberación de los identificadores, inicio de la Segunda Fase en febrero de 2005.	Se cuenta con disponibilidad interna. Se prevé realizar cursos de capacitación continua.	60 unidades
Turquía	Se capacitó a 13 instructores.	Hasta ahora, 35-40 funcionarios de aduanas capacitados en 2003 en Ankara y, en 2004, alrededor de 55-60 en Estambul. Dentro del plan nacional de eliminación, se capacitará a alrededor de 1000 funcionarios.	Se cuenta con disponibilidad interna. Cursos de capacitación organizados e impartidos por TTGV.	En el plan de eliminación se proveen 200 identificadores.

### c) Experiencias Informadas y Mejoras Sugeridas

77. En la mayoría de los países objeto de estudio, se han preparado y entregado a las aduanas manuales nacionales de aduanas basados en el manual del PNUMA y complementados con reglamentos nacionales. Algunos de estos manuales se podrían actualizar para incluir las tecnologías de alternativa y los procedimientos más recientes. Por otro lado, los manuales son a veces demasiado detallados para los funcionarios de aduanas, que carecen de conocimientos acerca de productos químicos. Por lo tanto, se debería considerar si, además de los manuales básicos, se debería preparar y aplicar una “guía para el terreno” para los funcionarios de aduanas. Algunos ejemplos son la guía para funcionarios de aduanas preparada por la dependencia nacional del ozono en Rumania (disponible también como software), Herramientas de referencia rápida para aduanas del PNUMA, la herramienta de análisis rápido desarrollada por el equipo del Programa de Asistencia al Cumplimiento en la región de África Occidental o el póster incluido en el manual de capacitación del PNUMA, que según se informa, se colocan a menudo en las

paredes de las oficinas y son utilizadas por algunos funcionarios de aduanas como referencia de uso diario.

78. En el caso de Bolivia, la capacitación, si bien es esencial, se concentra ahora en la identificación de productos químicos, ya que cada importación de SAO debe ser inspeccionada ahora por un laboratorio independiente certificado. En otros países, sólo los envíos sospechosos se remiten a laboratorios tanto internos de las aduanas como externos. Las mezclas de productos químicos o los nombres comerciales desconocidos pueden plantear preguntas para las que la dependencia nacional del ozono requiere conocimientos específicos. Éste es el caso especialmente cuando un código aduanero incluye varias SAO y no se ha ampliado de manera específica para cada producto. En algunos casos (por ej. Senegal), se determinó que los manuales nacionales para aduanas se debían complementar para incluir cuestiones tales como el tratamiento de los bienes en tránsito, movimiento de bienes prohibidos dentro de la zona aduanera o a través de las fronteras, envíos sospechosos, etc.

79. Un factor que parece mejorar en gran medida el progreso es la creación de vínculos de cooperación sólidos entre diferentes participantes en los niveles más altos. En el caso de Bolivia, existe una relación ejemplar entre la Unidad del Ozono, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Finanzas y Aduanas y el Instituto de Normalización y Calidad de Bolivia. Bolivia también ha establecido una fuerte relación de trabajo con las autoridades provinciales. En Tailandia y Filipinas, los Memorandos de Entendimiento entre las dependencias nacionales del ozono y las Administraciones de Aduanas fortalecieron la cooperación mutua. En el caso de Senegal, sin embargo, esta relación aún debe establecerse. Al momento de la visita al país, este tema formaba parte del programa de la Unidad del Ozono y, recientemente, se designó a un funcionario de alto nivel para que representara a la aduana en el Comité Nacional del Ozono.

80. Resulta prioritario establecer la disponibilidad de capacitación en el país. De los 9 países visitados, si bien todos han ejecutado hasta ahora una parte de la Primera Fase y han capacitado a instructores en diferente medida, y 4 de ellos han iniciado la Segunda Fase, sólo 4 han desarrollado una sólida disponibilidad interna regular de capacitación para aplicar actualmente. Esto explica en parte el hecho de que algunos países han enfrentado dificultades para iniciar la Segunda Fase. La alta rotación de funcionarios, incluidos los instructores, dentro del país no resulta beneficiosa. La relación de costo a eficacia de este enfoque de capacitación se realizaría con una selección más cuidadosa de los participantes en la Primera Fase. Se debería poner más atención en la disponibilidad de capacitación, antecedentes y técnicas de enseñanza anteriores.

81. Para algunos proyectos no visitados (Cuba, Colombia, Benin), Environment Canada envió un inspector ambiental experimentado del ministerio a los talleres de capacitación de instructores. Se informó que este aporte resultó muy útil para los funcionarios de aduanas ya que pudieron aprovechar la experiencia de otra persona y otro país en la identificación y el control de las SAO y recibir información práctica y directa sobre experiencias de la vida real.

82. Los temas de capacitación deberían incorporarse en los programas de las escuelas aduaneras, un proceso que es más una excepción que una regla. En aquellos países en los que no

existen escuelas de capacitación aduanera, se deberían explorar alternativas con otros institutos educativos y la participación continua del oficial del ozono como experto de recursos.

83. También se deberían realizar esfuerzos para garantizar la participación de funcionarios de alto nivel en los seminarios de la Primera Fase a fin de aumentar la sensibilización y el respaldo de los niveles más altos de la jerarquía de las aduanas para la ejecución de los controles de importación y la organización de los cursos de la Segunda Fase.

84. El enfoque de capacitación obtendría mejores resultados si los funcionarios con responsabilidad directa en la verificación de bienes recibieran capacitación rápidamente después de la terminación de la Primera Fase. No obstante, éste no siempre es el caso. Los principales motivos son: los instructores no siempre se sienten seguros para realizar un seminario por su propia cuenta, algunos funcionarios de aduana del más alto nivel son reacios a liberar a los instructores y participantes durante el plazo del seminario, en algunos países los participantes esperan cobrar viáticos, y que después de varios meses el impulso generado por el primer taller se pierde, los instructores pueden no estar disponibles si se los ha trasladado y están incluidos en el esquema de rotaciones regulares de todos los funcionarios de aduanas.

85. El enfoque de cinco días de duración desarrollado y aplicado por el PNUMA en Samoa y usado recientemente en el Caribe parece ser una iniciativa satisfactoria, especialmente para los países de bajo volumen de consumo. En este modelo, los tres primeros días se dedican a capacitar a los instructores y a seleccionar a los instructores definitivos, en colaboración con los funcionarios de aduanas de alto nivel. El cuarto día se dedica a preparar a los instructores para impartir un seminario a los funcionarios de aduanas el quinto día. Esto permite que los conocimientos adquiridos por los instructores se apliquen en la misma semana, en presencia del instructor internacional o del funcionario de políticas y aplicación del equipo del Programa de Asistencia al Cumplimiento que actúa como instructor.

86. Si bien un seminario más prolongado permitiría incluir información acerca de diversos convenios ambientales internacionales, tal como se hizo en Filipinas, se planteará el tema de la reticencia a permitir que los funcionarios se ausenten durante períodos más prolongados para recibir capacitación.

#### **d) Identificadores de Refrigerantes**

87. Los identificadores de refrigerantes provistos pueden detectar R12, R22, R134a, HC y aire y muestran la proporción de cada uno en una muestra de una bombona o un sistema. Los identificadores son utilizados por los funcionarios de aduana primordialmente para verificar el contenido de las bombonas. En algunos países, también se usan para verificar el tipo de refrigerante que contienen las bombonas que hay en el mercado, incluidas las bombonas llenadas en el mercado local, o el contenidos de los sistemas de aire acondicionado de vehículos. No pueden identificar el CFC-11 o el CFC-115 o las mezclas con estas sustancias. En tales casos, aparece la indicación “desconocido” y sólo un laboratorio podría identificar el producto con un cromatógrafo de gases.

88. Los identificadores resultan fáciles de usar y arrojan resultados uniformes y exactos. Se requiere capacitación a fin de asegurar que el refrigerante se manipule con seguridad, se reduzcan las emisiones y no se contaminen las muestras. Este tema se ha tratado en los cursos de capacitación de la primera y la Segunda Fases, en aquellos casos en los que ya se han realizado.

89. Se han provisto dos tipos de identificadores: a) Sin impresora integrada, con alimentación de red y b) con impresora integrada, con alimentación de red o de baterías. Algunos se pueden conectar a la batería de un automóvil. Aquellos que no dependen exclusivamente de la red eléctrica son más apropiados, ya que ofrecen flexibilidad, especialmente en las situaciones aduaneras en las que no siempre han suministro de electricidad junto a los contenedores y en las que se guardan registros impresos como evidencia, si fuera necesario.

90. Los identificadores usan un filtro que se debe cambiar cuando cambia de color (es decir, se ha contaminado). Resulta esencial que se provean filtros de repuesto con los identificadores, ya que ése no fue el caso en todos los países visitados. Algunas veces, se requiere que los proveedores realicen una recalibración.

91. Varios países informaron que aún están trabajando con las directrices de trabajo o las instrucciones administrativas, definiendo la propiedad de los identificadores y las responsabilidades por su distribución, uso, almacenamiento y mantenimiento. Mientras tanto, los identificadores entregados se guardan en parte en la dependencia nacional del ozono y en parte en los depósitos centrales de las aduanas. Se los usa para fines de capacitación pero no están disponibles, o rara vez están disponibles, para los controles en los puntos de verificación aduaneros. Otra cuestión que debe resolverse es que los resultados de las pruebas no necesariamente son válidos como pruebas en un tribunal, si no que requieren una segunda prueba a cargo de instituciones tales como una oficina de normalización. En aquellos casos en los que hay laboratorios cercanos, los funcionarios de aduanas podrían llevar los envíos sospechosos directamente sin usar los identificadores por sí mismos.

## V. Recomendaciones

### a) **Mejora de la participación de las aduanas, incluidas las jerarquías de niveles más altos, en la eliminación de SAO**

92. Resultaría útil que participen funcionarios de aduanas de alto nivel en los Comités Nacionales del Ozono. Se recomienda que se firme un Memorando de Entendimiento entre el Director General de la Administración de Aduanas y la Unidad del Ozono, o a un nivel más alto entre el Ministro de Finanzas y el Ministro del Medio Ambiente, así como la creación de centros de coordinación para el medio ambiente en las aduanas, que tenga acceso a los niveles jerárquicos más altos de las aduanas.

93. Se recomienda que el PNUMA continúe dirigiéndose a los funcionarios de nivel más alto de las aduanas y otros departamentos gubernamentales a fin de aumentar su sensibilización y

asegurar un alto nivel de apoyo para la correcta aplicación del sistema de otorgamiento de licencias y la identificación de las importaciones de SAO. Esto podría continuar haciéndose como parte de los seminarios de apertura y cierre de los seminarios de capacitación aduanera, o con el desarrollo de un seminario de un día, específicamente diseñado para estos funcionarios de más alto nivel.

**b) Enmienda y actualización del marco legislativo en aquellos países que operan al amparo del Artículo 5 en los que está incompleto, y mejora de la aplicación y la cooperación regionales**

94. Se recomienda que en algunos países se introduzcan y apliquen reglamentos adicionales respecto de la exportación de SAO, esquemas de licencias para todas las importaciones de SAO, la prohibición de las ventas de SAO a compañías sin licencia y restricciones para los equipos de refrigeración y aire acondicionado a base de SAO. La mejor manera de hacerlo sería crear una Ley del Ozono abarcadora que incluya todos los requisitos derivadas del Protocolo de Montreal, que abarcaría todas las enmiendas sucesivas de las diferentes normas legales y decretos, así como proporcionaría la flexibilidad de incorporar las futuras enmiendas o ajustes al Protocolo.

95. Con arreglo a la Enmienda de Montreal al Protocolo de Montreal, se deberían aplicar sistemas de otorgamiento de licencias no sólo a los CFC sino también a la importación y exportación de otras SAO, especialmente CTC, TCA, HCFC y mezclas de refrigerantes que contienen CFC y metilbromuro.

96. En los casos de los CFC ilegales que aparece en los mercados locales, las aduanas podrían realizar inspecciones de los depósitos de los importadores y talleres, en colaboración con la dependencia nacional del ozono y las asociaciones comerciales o industriales pertinentes.

97. Los países que operan al amparo del Artículo 5 podrían considerar hacer participar a los institutos de certificación y normalización en forma regular o especial en la identificación de SAO en el caso de que se careciera de laboratorios equipados de manera adecuada en las aduanas.

98. Se recomienda que los países que aún no lo hayan hecho agreguen más detalles a los códigos aduaneros agregando dígitos a los códigos de los sistemas armonizados a fin de garantizar la diferenciación de todas las SAO y generar estadísticas detalladas y fiables. La recomendación de la Organización Mundial de Aduanas (WCO) del 28 de junio de 2003 puede ser de gran utilidad para este fin.

99. Las dependencias nacionales del ozono y los organismos de ejecución podrían considerar sugerir que se desarrollen sistemas de otorgamiento de licencias electrónicos, incluidas redes intranet en línea, siguiendo el ejemplo de algunos países del Artículo 5.

100. También se recomienda que los países podrían adaptar sus sistemas de registros aduaneros de manera que el requisito de ingresar un número de licencia se pueda relacionar con el código aduanero de la SAO correspondiente.

101. Resultaría útil que los países exportadores informen a los países importadores acerca de los envíos que cuentan con una licencia y verificar que los clientes estén en la lista de importadores autorizados provista a los países exportadores de manera regular.

**c) Aceleración y ayuda para la ejecución de la capacitación aduanera, incluidas las actividades regionales, cuando corresponde**

102. Resultaría más eficaz que la primera fase (Capacitación de instructores) y la segunda fase (Capacitación de funcionarios de aduanas) se produjeran con un breve lapso entre sí a fin de mantener el impulso generado por los talleres de capacitación de instructores.

103. El enfoque de cinco días de duración que combina la Primera y la Segunda Fase en un desarrollado y aplicado por el PNUMA en Samoa y usado recientemente en el Caribe parece ser una iniciativa satisfactoria, especialmente para los países de bajo volumen de consumo.

104. Cuando fuera posible, se debería invitar a un funcionario de aduanas o un inspector/funcionario de aplicación ambiental experimentado de otro país con prácticas sobre control de SAO establecidas, a participar en la capacitación de los talleres para instructores en calidad de expertos de recursos.

105. La Dependencias Nacionales del Ozono y los Organismos de Ejecución a cargo de la Segunda Fase de la capacitación deberían esforzarse por garantizar que participen principalmente los funcionarios de aduanas que realmente llevan a cabo las inspecciones.

106. Se recomienda que las Dependencias Nacionales del Ozono y los Organismos de Ejecución deberían asegurar que el seguimiento de las recomendaciones de los talleres de la Primera Fase, así como las sugerencias formuladas por los participantes en sus planillas de evaluación, se realice de una manera más transparente.

107. Sería útil ampliar las actividades de capacitación también a los agentes o despachantes profesionales que generalmente están a cargo de la gestión de la liberación de los envíos.

108. Se recomienda que las dependencias nacionales del ozono y los organismos de ejecución a cargo de la capacitación consideren medios para aprovechar al máximo los beneficios derivados del desarrollo de redes informales creadas durante la capacitación manteniendo una base de datos activa de instructores y alumnos en el nivel nacional y, si corresponde, en el nivel regional.

109. Se recomienda que el PNUMA organice, si corresponde, otros seminarios sobre cooperación regional entre funcionarios de aduanas, especialmente para las uniones aduaneras regionales, para brindar apoyo a la armonización de las leyes y los procedimientos aduaneros, tal como se hizo con la UEMOA en África Occidental, y promover la creación de redes regionales informales de funcionarios de aduana.

**d) Enmienda de los materiales y contenidos y uso eficaz de los materiales informativos e identificadores**

110. Se recomienda que el PNUMA enmiende su manual de capacitación para funcionarios de aduanas agregando información sobre controles aduaneros y detección del comercio ilícito de metilbromuro, CTC y TCA.

111. Se recomienda que el PNUMA continúe generalizando el desarrollo de herramientas de análisis rápido, tales como la Herramienta de Referencia Rápida para inspecciones aduaneras, tales como pósteres, listas de verificación y bases de datos que aseguren una amplia distribución de estas herramientas entre los países que operan al amparo del Artículo 5.

112. Se debería agilizar el despacho de los identificadores de refrigerantes provistos a los servicios aduaneros (uno para cada uno de los puntos de ingreso principales, en los que pueden ser utilizados directamente en los envíos entrantes), así como finalizar la redacción de las instrucciones que cubren su uso, almacenamiento y mantenimiento, así como aclaraciones respecto de asuntos legales relacionados.

-----