



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

Distr.: General
26 de septiembre de 2006

Español
Original: Inglés

**18ª Reunión de las Partes en el Protocolo de
Montreal relativo a las sustancias que agotan la
capa de ozono**
Nueva Delhi, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006
Tema 11 del programa provisional*

**Estudio de viabilidad sobre la elaboración de un
sistema para vigilar el movimiento transfronterizo
de sustancias que agotan el ozono entre las Partes**

**Estudio de viabilidad sobre la elaboración de un sistema para vigilar
el movimiento transfronterizo de sustancias que agotan el ozono**

Nota de la Secretaría

1. En su decisión XVII/16, la 17ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal aprobó el mandato para un estudio sobre la viabilidad del establecimiento de un sistema de vigilancia de la circulación transfronteriza entre las Partes de sustancias controladas que agotan el ozono y pidió a la Secretaría del Ozono que emprendiera ese estudio, que iniciara el proceso de licitaciones necesarias y que presentara los resultados a la 18ª Reunión de las Partes.
2. De conformidad con la decisión mencionada, la Secretaría contrató a un consultor que ha llevado a cabo el estudio solicitado y preparado un informe. En el anexo de la presente nota figura el resumen ejecutivo del informe. La versión en inglés se presenta tal como fue remitida por el consultor, sin que la Secretaría la haya sometido a una corrección de estilo oficial.
3. El informe completo del consultor se distribuirá más adelante. Actualmente se lo puede consultar en el sitio de la Secretaría del Ozono en la web (http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/18mop/ODS-Tracking-September-2006-1.pdf).

* UNEP/OzL.Pro.18/1.

K0652872 051006 061006

Anexo

Resumen ejecutivo del estudio de viabilidad sobre la elaboración de un sistema para vigilar el movimiento transfronterizo de sustancias controladas que agotan el ozono entre las Partes

En este documento se presenta un resumen del informe sobre un estudio de viabilidad sobre la elaboración de un sistema para vigilar el movimiento transfronterizo de sustancias controladas que agotan el ozono (SAO) entre las Partes en el Protocolo de Montreal. El informe se preparó siguiendo el mandato acordado por las Partes en la decisión XVII/16. El estudio se basó principalmente en una serie de entrevistas exhaustivas a funcionarios de gobierno y personas que trabajan en la industria con el objeto de analizar los sistemas que están utilizando y comprender sus opiniones sobre las opciones viables. El estudio en sí se envió a las Partes como documento de antecedentes para la 18ª Reunión de las Partes. Los números de los capítulos y de las secciones que se presentan en este resumen se refieren a los capítulos y secciones correspondientes del informe.

Información básica (Capítulo 2)

El fin principal del estudio es proponer opciones para los sistemas de vigilancia que servirían para reducir el comercio ilícito de SAO. El comercio ilícito, principalmente en CFC y en mezclas y productos que contienen CFC, ha generado cada vez más preocupación desde que se detectó por primera vez a mediados de la década del noventa. En un principio se trataba de un problema que afectaba únicamente a las Partes que no operan al amparo del artículo 5 a medida que se iban acercando a la eliminación total de los CFC, pero recientemente se ha convertido en un fenómeno generalizado en el mundo en desarrollo. Se calcula que el volumen del comercio ilícito representa en la actualidad entre un 10% y un 20% del comercio legal. Esto constituye un comercio ilícito de CFC que oscila entre 7.000 y 14.000 toneladas anuales, por un valor aproximado de entre 25 millones y 60 millones de dólares EE.UU.

Independientemente del problema del comercio ilícito, incluso el seguimiento de los movimientos de bienes que se comercian legalmente es difícil. Sin embargo, la vigilancia del comercio es fundamental para garantizar el cumplimiento del Protocolo de Montreal, en el que "por 'consumo' se entiende la producción más las importaciones menos las exportaciones". Por consiguiente, para que una Parte pueda saber si está cumpliendo sus calendarios de eliminación debe contar con datos precisos de sus importaciones y exportaciones.

La magnitud del comercio constituye un factor importante para el desarrollo de cualquier sistema de vigilancia de ese comercio. Según los datos sobre el comercio correspondientes a 2004 para los CFC, de 132 países que notificaron un consumo de ese producto químico (y que no lo producen), se calcula que, en promedio, se importan 16 contenedores por año. En promedio, casi 50 países recibieron menos de un contenedor de CFC por año y alrededor de 100 países recibieron menos de un contenedor de CFC por mes. Cuatro países solamente (Indonesia, Nigeria, Irán y Brasil), que en conjunto representan más del 35% del consumo mundial, recibieron más de 100 contenedores de CFC por año.

Los sistemas de vigilancia y los casos en que no cumplen su cometido (capítulos 3 y 4)

Los "sistemas de vigilancia de los movimientos transfronterizos" o "mecanismos de detección" pueden tener muchos componentes y ser muy variados. Los planes de concesión de licencias para la importación y exportación (nacionales o internacionales), los sistemas de intercambio de información, las reglamentaciones para el etiquetado y la marcación y los códigos aduaneros pueden, en su conjunto y por separado, desempeñar un papel importante para hacer posible la vigilancia de los movimientos de SAO a través de las fronteras nacionales. También, todos y cada uno, pueden fracasar en su cometido por problemas de diseño o de aplicación, dando, así, por resultado un comercio que no está reglamentado, del que no se notifican datos o en el que los datos notificados no corresponden a la realidad. Existen también otras deficiencias relacionadas con problemas generales de vigilancia del comercio internacional.

La **presentación de datos** es fundamental para un funcionamiento efectivo del Protocolo de Montreal. Sin embargo, cabe poner en duda la calidad de los datos originales reunidos por las Partes y notificados a la Secretaría del Ozono. Por ejemplo, en el informe del grupo de tareas sobre las necesidades básicas internas del Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica correspondiente a 2004 se detectaron problemas significativos en la presentación de datos por las Partes. En ese mismo año se hizo una comprobación de los datos sobre importaciones contra los datos sobre exportaciones notificados a la Secretaría a partir de la cual se detectaron discrepancias del orden, en promedio, del 5% en los datos consolidados sobre importaciones y exportaciones, que, sin embargo, en un caso, ascendían al 74%. En el caso de los CFC, en promedio las discrepancias eran de hasta casi un 13%.

Las prácticas de **nomenclatura y etiquetado** de las SAO que se aplican en el comercio internacional pueden variar mucho y por ello a los funcionarios de aduanas y funcionarios del ozono tal vez les resulte difícil identificar exactamente las sustancias que se importan a sus países. También es generalizada la práctica de etiquetar en forma intencional una sustancia para hacerla pasar por otra. Por otro lado, los **códigos aduaneros** que se aplican a las SAO, y en particular a las mezclas, son complejos y por ello a veces se cometen errores en la identificación y registro de las importaciones y exportaciones de esas sustancias. El análisis de los datos sobre importaciones muestra que es común que se describan en forma errónea o se codifiquen incorrectamente las importaciones.

Los **sistemas nacionales de concesión de licencias** son el instrumento clave que utilizan las Partes en el Protocolo de Montreal para reglamentar las exportaciones e importaciones y, sin embargo, se han hecho muy pocas evaluaciones sobre la *eficacia* de estos sistemas y sobre si están funcionando de la manera prevista. Los únicos análisis que se realizaron de los datos de las exportaciones e importaciones entre pares de países dan a entender que existen grandes discrepancias entre las cifras relativas a las importaciones y exportaciones - por ejemplo, discrepancias de hasta 2.000 toneladas de CFC por año entre exportadores e importadores en la región de Asia y el Pacífico. Son muchas las razones por las que los sistemas de concesión de licencias tal vez no cumplen su cometido:

- Los sistemas de concesión de licencias varían mucho de un país a otro; no existe un sistema un informe, como el que se aplica en otros acuerdos internacionales. Es probable que algunas categorías de SAO con frecuencia se omitan por completo, pese a los requisitos de la Enmienda de Montreal.
- Muchos países carecen de sistemas de concesión de licencias para las exportaciones, también a pesar de los requisitos de la Enmienda de Montreal.
- El funcionamiento de los sistemas tal vez se vea obstaculizado por una mala comunicación entre los organismos, particularmente los responsables de la reglamentación de las SAO y las aduanas.
- Más difícil aún resulta la comunicación entre los organismos de los distintos países. En particular, los departamentos aduaneros no verifican -o lo hacen rara vez- que lo que registran como importaciones provenientes de un país dado es lo mismo que lo que se registra como exportaciones en ese país.

La **reglamentación del comercio en tránsito** también puede llegar a causar dificultades. Contrariamente a lo que sucede en otros acuerdos internacionales, el Protocolo de Montreal no controla el comercio en tránsito. Si bien el trasbordo (que no es preciso notificar) debería recibir un trato distinto del de la importación y reexportación (que deben notificarse como dos instancias comerciales por separado), existen pruebas de que con frecuencia se los confunde. Las zonas de libre comercio también pueden llegar a ofrecer una vía de comercialización de SAO que queda fuera de toda forma de vigilancia o reglamentación. La condición de los territorios de ultramar de las Partes que no operan al amparo del artículo 5, que a veces constituyen importantes puntos de tránsito, también suele ser poco clara.

Dado que todos estos problemas pueden darse incluso durante las transacciones comerciales normales y legales, en que no se procura engañar a las autoridades, poco debe sorprender que se utilicen procedimientos similares en el **comercio ilícito**. Para los movimientos ilícitos de productos comúnmente se utilizan cinco métodos principales: evasión, etiquetado con nombres falsos, ocultación, cambio de apariencia y desvío. Los cinco se han observado en distintos lugares en los últimos años.

Experiencia adquirida por otros sistemas internacionales (capítulo 5)

La vigilancia y el control de los movimientos transfronterizos es una cuestión que se incluyen en muchos otros acuerdos y sistemas internacionales. En este capítulo se analizan nueve acuerdos y un conjunto de medidas voluntarias industriales y se extraen conclusiones de importancia para el Protocolo de Montreal:

- Sistemas de concesión de licencias eficaces. La mayor parte de los acuerdos analizados tienen sistemas de concesión de licencias que funcionan en forma eficaz con un nivel de burocracia relativamente moderado aún cuando en algunos casos abarcan una cantidad considerablemente mayor de envíos que el Protocolo de Montreal.
- Sistema uniforme de concesión de licencias. La mayor parte de los acuerdos tiene un sistema único que aplican todas las Partes y que, por lo general, incluye un formato uniforme de la licencia o permiso.
- Vigilancia y registro de las exportaciones. El Protocolo de Montreal no sigue el mismo procedimiento de casi todos los demás acuerdos internacionales con sistemas de concesión de licencias ya que no siempre vigila las exportaciones.
- Requisitos para las licencias en tránsito. Algunos acuerdos exigen a los países de tránsito que obliguen a que se les presenten permisos o certificados.
- Comprobación comparativa. La comprobación comparativa de las licencias para las importaciones por un lado y para las exportaciones por otro y de los datos sobre esas transacciones es importante para verificar de que el sistema funciona como es debido, y en algunos acuerdos esta tarea se lleva a cabo sistemáticamente.
- Papel central de la secretaría. Las secretarías u órganos conexos, de varios acuerdos, desempeñan una función central en la coordinación de la recolección de copias de todos los permisos o licencias emitidos y utilizados. Esto facilita el intercambio de información entre países y permite, como mínimo, realizar un análisis y una comprobación centralizados de los datos.
- Verificación independiente. En algunos acuerdos se integra un componente de verificación externa de datos o de licencias.
- Procesos de examen. Algunos acuerdos incorporan un proceso de examen periódico de la idoneidad y funcionamiento de las reglamentaciones nacionales para asegurar que el sistema no tiene fallas.
- Sistemas de CFP. Varios de los acuerdos analizados en el informe exigen explícitamente un consentimiento fundamentado previo del movimiento transfronterizo de los productos controlados. Aparentemente esos sistemas funcionan bien en la práctica.
- Papel de la industria. La industria a veces puede desempeñar una función en el régimen de concesión de licencias u organizando sistemas de certificación voluntaria que se aplican paralelamente a las medidas gubernamentales.

La colaboración efectiva de y con las autoridades aduaneras es fundamental para lograr una vigilancia efectiva de los movimientos transfronterizos de SAO. Las oficinas regionales de enlace de inteligencia (RILO) de la Organización Mundial de Aduanas pueden desempeñar un papel fundamental en la vigilancia del comercio transfronterizo y en la investigación del comercio ilícito. El proyecto de la RILO de Asia y el Pacífico titulado 'Operation Sky-Hole-Patching', que tiene por objetivo establecer un sistema de vigilancia y notificación para el seguimiento de movimientos de envíos sospechosos de SAO en la región de Asia y el Pacífico, constituye una importante iniciativa y debería servir de valioso modelo para otras regiones.

Opciones (capítulos 6 y 7)

En estos dos últimos capítulos se exponen las opciones que podrían adoptar las Partes en el Protocolo de Montreal. El capítulo 6 contiene componentes separados, que, en su mayoría, podrían adoptarse en forma individual. En el capítulo 7 se presenta la manera en que varios de ellos se pueden integrar en

conjuntos de actividades que forman un todo coherente y aplicarse a corto, mediano y largo plazo. A continuación se presenta un resumen de estas opciones.

Medidas inmediatas

El primer conjunto de actividades incluye las que se pueden llevar a cabo en el muy corto plazo, en su mayoría utilizando las estructuras existentes y sin tener que aumentar en forma significativa los recursos o enmendar el Protocolo. Incluye algunos pasos que en algunas instancias ya se están adoptando.

- Puesta en práctica a pleno del nuevo requisito de presentación de información a los destinos de todas las exportaciones de todas las SAO; análisis de los problemas encontrados y examen de la mejor manera de transmitir la información entre las Partes (por ejemplo, en forma agrupada o envío por envío). (Sección 6.1.2.)
- Mejor suministro de información sobre los sistemas de nomenclatura, codificación y etiquetado, especialmente para las mezclas que contienen SAO. (Sección 6.2.1.)
- Fomento del desarrollo de sistemas de seguimiento interno (particulares de cada empresa), por ejemplo para bombonas. (Sección 6.2.1.)
- Aplicación plena del requisito de la Enmienda de Montreal de que los sistemas de concesión de licencias abarquen todas las categorías de SAO, incluidas las mezclas y las SAO usadas. (Sección 6.3.1.)
- Aplicación plena del requisito de la Enmienda de Montreal de que se incluyan las licencias para la exportación en todos los sistemas de concesión de licencias. (Sección 6.3.2.)
- Desarrollo de sistemas para la comprobación comparativa de todos los datos de exportación e importación por país y por envío - de hecho, aplicación plena de lo dispuesto en la decisión IX/8. (Sección 6.3.3.)
- Mayor uso de las redes regionales de aduanas y de oficiales del ozono para crear una mayor conciencia y difundir los ejemplos de mejoras prácticas en los sistemas de concesión de licencias. (Sección 6.3.4.)
- Comunicación efectiva a nivel nacional sobre el funcionamiento de los sistemas de concesión de licencias, con inclusión de la promoción de memorandos de entendimiento entre los principales organismos. (Sección 6.3.5.)
- Aprobación de definiciones claras de los términos "trasbordo" y "reexportación". (Sección 6.4.1.)
- Aclaración de la condición de las zonas de libre comercio. (Sección 6.4.2.)

Opciones para el mediano plazo

Este segundo conjunto de actividades incluye las que se pueden llevar a cabo en un plazo ligeramente más largo, aunque se podrían comenzar a poner en práctica sin demasiada demora. Para realizarlas se requerirían algunos recursos adicionales, principalmente en el tiempo que tendrían que dedicar el personal de los países comerciantes de mayor envergadura y el personal de la Secretaría. Las medidas se apoyan en todas las actividades mencionadas anteriormente, que se desarrollan en mayor medida.

- Examen de la reunión de los datos y de los sistemas de presentación de datos, con el fin de determinar y eliminar las discrepancias y proporcionar una mejor presentación de información, en especial respecto de las SAO en mezclas. Incluye estudios pormenorizados de la presentación de datos, en particular en las regiones de alto riesgo. (Sección 6.1.1.)
- Fomento de investigaciones realizadas por las aduanas sobre las zonas más problemáticas de comercio ilícito y las cadenas de abastecimiento, basándose en el modelo de 'Operation Sky-Hole Patching'. (Sección 6.1.1.)
- Mayor elaboración de los sistemas de comprobación comparativa de los datos de todas las exportaciones e importaciones por país y por envío, utilizando un mecanismo central de intercambio de información. (Secciones 6.1.2 y 6.3.3.)

- Fomento del intercambio de información sobre datos comerciales de ese sector industrial con la Secretaría y otros órganos responsables, con sujeción a la protección de información de orden comercial delicada. (Sección 6.1.3.)
- Estudio de viabilidad sobre los costos y las consecuencias de un nuevo sistema centralizado de análisis y reunión de datos comerciales, que recoja datos de fuentes múltiples y posibilite un análisis más específico de las corrientes comerciales. (Sección 6.1.4.)
- Fomento de la normalización de las convenciones de nomenclatura y etiquetado de la industria para las bombonas. (Sección 6.2.1.)
- Fomento de la imposición de prohibiciones nacionales a la utilización de bombonas en las regiones en que se puede aplicar esta opción (por ejemplo, en áreas con gran densidad de población y buenas redes de transporte). (Sección 6.2.2.)
- Fomento de sistemas diseñados para ingresar en una "lista negra" a las empresas de las cuales se tiene información que comercien en forma ilícita o para establecer "listas blancas" de las empresas con un buen historial de comercio legítimo responsable. (Sección 6.2.2.)
- Fomento de la elaboración de encabezamientos secundarios detallados de códigos aduaneros a nivel nacional y reunión de información sobre la medida en que se los está elaborando y aplicando en la práctica. (Sección 6.2.3.)
- Aclaración de los elementos mínimos esenciales para los sistemas de concesión de licencias, que reciban el respaldo de las Partes a través de una decisión, además de una mayor promoción de las mejoras prácticas en los sistemas globales de concesión de licencias y en la capacitación. (Sección 6.3.4.)
- Evaluación de cómo están funcionando en la práctica los sistemas de concesión de licencias, para, entre otras cosas, determinar y procurar eliminar las principales discrepancias de datos. (Sección 6.3.6.)
- Análisis de la magnitud del comercio en tránsito (trasbordo e importación/reexportación) en las regiones de alto riesgo. (Sección 6.4.1.)
- Análisis de la medida en que los territorios de ultramar de las Partes que no operan al amparo del artículo 5 en las regiones integradas predominantemente por Partes que operan al amparo de dicho artículo repercuten en el comercio de SAO (Sección 6.4.3.)
- Fomento de un sistema "oficioso" de CFP en las regiones de alto riesgo como, por ejemplo, Asia meridional y Asia sudoriental, o que se centre en los principales países productores y consumidores. (Sección 6.5.1.)

Opciones para el largo plazo

Este último conjunto de actividades incluye las que se podrían realizar únicamente a más largo plazo, a lo largo de algunos años. (Por consiguiente, no se aplicarían en especial a los CFC, ya que el plazo de eliminación es el año 2010). Para aplicarlas se requerirían decisiones de las Partes y, en un caso, una enmienda del Protocolo y probablemente medidas nacionales adicionales. En la mayoría de los casos, dependen de que se hayan aplicado con buenos resultados, las medidas reseñadas en las dos secciones anteriores: por ejemplo, un sistema de CFP, no funcionará a menos que ya se estén aplicando sistemas eficaces de concesión de licencias.

- Mayores esfuerzos para mejorar la reunión y presentación de datos, con inclusión de una verificación independiente de los datos en los casos de discrepancias más grave. (Sección 6.1.1.)
- Puesta en práctica de un nuevo sistema centralizado de análisis y reunión de datos comerciales, que recoja datos de fuentes múltiples y posibilite un análisis más específico de las corrientes comerciales. (Sección 6.1.4.)
- Inclusión de los movimientos en tránsito (trasbordos) en los sistemas de concesión de licencias, posiblemente con una enmienda del artículo 4B del Protocolo. (Sección 6.4.1.)

- Adopción de un sistema oficial de CFP (para lo cual sería necesario enmendar el Protocolo), que, por lo tanto, deberá incluir licencias para la exportación y el tránsito y, en el mejor de los casos, un sistema uniforme de concesión de licencias, y una comunicación efectiva entre los países. Para ello también sería necesario aumentar la función de la Secretaría como punto central para el intercambio de información. (Secciones 6.5.2 y 6.3.4.)
-