



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

Distr.: General
10 de septiembre de 2009

Español, francés e inglés
solamente



**21ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo
a las sustancias que agotan la capa de ozono**

Port Ghalib, Egipto, 4 a 8 de noviembre de 2009
Tema 6 b) del programa provisional de la serie de
sesiones preparatorias*

**Sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado
potencial de calentamiento atmosférico (decisión XX/8):
continuación del examen de la labor iniciada por el Grupo de
Trabajo de composición abierta en su 29ª reunión**

**Sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial
de calentamiento atmosférico**

Nota conceptual presentada por la Secretaría

I. Introducción

1. En varias ocasiones en la historia del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, a instancias de la Secretaría del Ozono se han convocado grupos de expertos para efectuar consultas oficiosas. Dichos expertos han ido más allá de sus mandatos nacionales para compartir, a título personal, sus conocimientos teóricos y prácticos, y han podido hablar libremente acerca de temas importantes relativos a la protección del ozono y contribuir de ese modo a su resolución.

2. La Secretaría del Ozono considera que, en consonancia con dicha tradición, en estos momentos sería conveniente convocar consultas oficiosas sobre los sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial de calentamiento atmosférico, como parte de las reuniones que se celebren en el marco del Programa de asistencia al cumplimiento. La presente nota tiene como finalidad establecer el marco conceptual de las deliberaciones oficiosas y los problemas que plantean los sustitutos con un elevado potencial de calentamiento atmosférico en el contexto histórico del Protocolo de Montreal. Además, la nota intenta examinar lo que a juicio de la Secretaría representa un grupo de resultados importantes de los debates iniciales que sobre dicha cuestión se celebraron en el curso práctico conexo y la reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta, celebrada en Ginebra en julio de 2009, e incluye un resumen de los últimos acontecimientos en ese tema.

3. Las deliberaciones iniciales sobre los hidrofluorocarbonos (HFC) dieron como resultado tres propuestas: una sobre los hidroclorofluorocarbonos (HCFC), otra sobre los HFC y una tercera sobre una lista de conceptos relacionados con las enmiendas propuestas sobre los HFC. Estas incluyen cuestiones interrelacionadas generales y cuestiones clave, las cuales exigirían una elaboración ulterior o un examen a fondo. Las Partes están estudiando dichas cuestiones, las cuales se debatirán en la 21ª Reunión de las Partes, que se celebrará en Egipto. Cabría esperar que los debates oficiosos brindasen la oportunidad de seguir examinando y comprender mejor esa cuestión.

* UNEP/OzL.Pro.21/1.

II. Contexto para abordar los sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial de calentamiento atmosférico

4. Desde la adopción del Protocolo de Kyoto, las Partes en los tratados relativos al ozono y el clima han abordado sus inquietudes con respecto a la interrelación científica y técnica entre el Protocolo de Montreal y el Protocolo de Kyoto, pidiendo a los órganos de evaluación de los dos regímenes que trabajen juntos para evaluar algunas de las cuestiones clave. La importancia del clima, en lo que atañe al Protocolo de Montreal, volvió a subrayarse como resultado del último estudio del Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica y el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático, titulado “La protección de la capa de ozono y el sistema climático mundial: cuestiones relativas a los hidrofluorocarbonos y a los perfluorocarbonos”. A raíz de ello, se emprendieron numerosas actividades, entre ellas un curso práctico de un día de duración en 2006, en el cual los participantes examinaron en detalle las medidas prácticas, incluidas las que figuran en el Informe Especial, y evaluaron los beneficios de aplicar dichas medidas en relación con el ozono, el clima y otras cuestiones. Además, en agosto de 2007 el Grupo, a pedido de las Partes, elaboró un informe sobre cuestiones relativas a los HCFC, que contiene evaluaciones de los efectos del Mecanismo para un desarrollo limpio y de los beneficios de reducción de las emisiones derivados de medidas de eliminación gradual de HCFC y otras medidas prácticas adoptadas con anterioridad.

5. Dichas medidas culminaron en la adopción de la decisión XIX/6, con arreglo a la cual la 19ª reunión de las Partes de septiembre de 2007 acordó acelerar la eliminación gradual de los HCFC. Motivados especialmente por el deseo de emprender nuevas iniciativas para proteger el clima al tiempo que se eliminan gradualmente las sustancias que agotan el ozono, la decisión pidió al Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal que diera prioridad a los proyectos y programas eficaces desde el punto de vista de los costos que se centren en, entre otras cosas, sustitutos y alternativas que limiten a un mínimo otras repercusiones en el medio ambiente, incluido el clima, teniendo en cuenta el potencial de calentamiento de la atmósfera, el uso energético y otros factores de importancia...”. La aplicación del cronograma acelerado de eliminación de los HCFC necesitó la adopción de los sustitutos disponibles que incluyen los HCF, muchos de los cuales son gases de efecto invernadero potentes.

6. Con arreglo a su decisión XX/8, la 20ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal pidió a la Secretaría del Ozono que colaborara con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otros para que, entre otras medidas, impartiera un curso práctico justo antes de la 29ª reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta de las Partes en el Protocolo de Montreal, que sirviera de foro para un diálogo de participación abierta de los expertos en sustitutos de las sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial de calentamiento mundial¹ En esta decisión crucial se incorporan, como mínimo, cuatro principios clave que son característicos de prácticamente todas las medidas principales que se han adoptado de conformidad con el Protocolo de Montreal.

A. La información más avanzada, fuerte fundamento para la adopción de decisiones

7. El primer principio consiste en que las medidas deberían ser precedidas de una recopilación, un análisis y un examen minuciosos de toda la información pertinente. Este principio ocupa un lugar central en las iniciativas satisfactorias realizadas en virtud del Protocolo para lograr beneficios ambientales, y ha permitido a las Partes adoptar decisiones eficaces basadas en la información científica, económica y técnica más actualizada disponible en la actualidad. Este principio sirvió de base del curso práctico sobre los gases con un elevado potencial de calentamiento mundial, celebrado en virtud de la decisión XX/8, que reunió no sólo a los mejores técnicos de los grupos de evaluación del Protocolo, sino que también amalgamó la vasta experiencia que se ha adquirido en virtud del Protocolo en las esferas de la financiación, la economía y la reglamentación nacional. Las deliberaciones se beneficiaron en gran medida de las contribuciones de los participantes con una destacada gestión en el proceso del Protocolo de Kyoto.

¹ Los participantes en el curso práctico examinaron varias cuestiones, en particular los sustitutos de los hidroclorofluorocarbonos.

B. Sinergias

8. El segundo principio consiste en que las medidas que se adopten con arreglo al Protocolo deberían fomentar las sinergias. Las Partes en el régimen del ozono han tenido en cuenta, desde su inicio, el efecto que podrían tener sus decisiones en otros aspectos del medio ambiente, en particular en el clima del planeta. De ese modo, el anexo I del Convenio de Viena incluye una sección sobre la investigación relativa al clima, en tanto que en el anexo II se pide a las Partes que compartan información sobre las limitaciones y los riesgos derivados del uso de sustancias químicas u otros sustitutos de las sustancias que agotan la capa de ozono y los sustitutos de las tecnologías que emplean dichas sustancias. El Protocolo de Montreal y las decisiones conexas de las Partes impulsaron la importancia que atribuye el Convenio a las sinergias, para evitar repercusiones negativas y lograr que las medidas adoptadas produzcan beneficios adicionales en esferas distintas de la protección de la capa de ozono.

C. Principio de precaución

9. El tercer principio que subyace tanto a los procesos históricos del Protocolo como a la decisión XX/8 es lo que en líneas generales se denomina principio de precaución. Pese a que las Partes y la Secretaría hicieron todo lo posible para recopilar la mejor información disponible y adoptar decisiones eficaces, las Partes se ven en la obligación de basar sus decisiones en información que deja mucho que desear. En la práctica, las Partes han tenido que examinar las medidas teniendo en cuenta la mejor información disponible; en efecto, la decisión XX/8 y el curso práctico que allí se pedía tenían como propósito obtener dicha información.

10. Esperar a que surja más información o actuar basándose en la mejor información disponible tiene consecuencias importantes desde el punto de vista práctico. En lugar de esperar a que se introduzcan nuevas tecnologías o a que surja nueva información definitiva, las Partes, operando al amparo del principio de precaución, adoptaron pequeñas medidas iniciales, que posteriormente pudieron establecer y ampliar. Estas etapas iniciales enviaron una señal crucial al mercado, que dio lugar a la creación de sustitutos y tecnologías conexas, con lo cual las Partes pudieron más tarde adoptar decisiones para eliminar gradualmente los CFC y los halones.

D. Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

11. El cuarto principio, enunciado en el Protocolo de Montreal, es el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, conforme a las cuales las distintas situaciones y necesidades de los diferentes países se tienen en cuenta en las disposiciones del Protocolo para permitir su aplicación justa y ecuánime. En particular, el principio se refleja en las medidas de control que reconocen la situación especial de los países en desarrollo y en el funcionamiento del Fondo Multilateral, que aporta fondos a los países en desarrollo para sufragar los costos adicionales convenidos y las actividades de fomento de la capacidad.

III. Resultados del curso práctico y el examen del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial de calentamiento atmosférico, consideraciones que tal vez afecten la futura labor y medidas recientes relacionadas con los gases con un elevado potencial de calentamiento mundial

A. Resultados del curso práctico y de la reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta

12. Con lo anterior como antecedente y, es justo decirlo, como fundamento histórico de gran parte de la labor realizada anteriormente con arreglo al Protocolo de Montreal, es conveniente dar un paso atrás y estudiar las experiencias adquiridas en las reuniones de julio en Ginebra. El curso práctico y el Grupo de Trabajo de composición abierta generó gran cantidad de información y permitió un intercambio muy amplio de opiniones sobre cuestiones técnicas, así como una propuesta de los Estados

Federados de Micronesia y Mauricio de enmendar el Protocolo respecto a los hidrofluorocarbonos (HFC). Los participantes también examinaron tres proyectos de decisiones: uno sobre los HCFC, otro relativo a los HFC y un tercero en lo que respecta a elementos conceptuales de la enmienda propuesta. Si bien algunas opiniones expresadas eran contradictorias, la Secretaría cree que los siguientes puntos representan un resumen realista de los pensamientos emanados de los debates:

a) Se reconoció claramente que los HFC son hoy parte de los tratados sobre el clima y que durante las negociaciones en curso se debería debatir una propuesta de texto provisional para abordar los HFC conforme al régimen de cambio climático. También se consideró que las medidas adicionales sobre los HFC se deberían adoptar a través de una mayor cooperación de conformidad con los tratados sobre el ozono y los tratados relativos al clima;

b) Se reconoció claramente que el uso de HFC estaba creciendo, y que el mayor crecimiento se daba en las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5. Se reconoció claramente que al menos parte de dicho crecimiento se debía a la necesidad de que esas Partes cumplieran los requisitos de la reducción y eliminación acelerada de los HCFC en virtud del Protocolo de Montreal;

c) Se reconoció claramente que el enfoque del Protocolo de Montreal ofrecía importantes ventajas para el control de los HFC. Dichas ventajas incluían la experiencia fructífera del Protocolo en el logro de reducciones de la producción y el consumo de sustancias químicas similares tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo; la lograda experiencia en la financiación de los costos adicionales de la eliminación gradual de productos químicos similares a través de la excelencia reconocida a escala internacional del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal; y la vasta experiencia de los órganos técnicos del Protocolo de Montreal en comprender los sectores y sustitutos relacionados con los HFC. Pese a dichas ventajas, algunas Partes opinaron que el Protocolo de Kyoto era el único instrumento a través del cual se podían abordar los problemas relacionados con los HFC;

d) Se reconoció claramente que si bien podría haber disponibles sustitutos de HFC seguros, rentables y eficientes desde el punto de vista energético para algunas aplicaciones, no se disponen en gran medida para todas las aplicaciones;

e) Se reconoció claramente que no se conoce bien el costo relacionado con la adopción de medidas para reducir la producción y el consumo de los HFC mediante una enmienda al Protocolo u otra modalidad, aunque es probable que sea considerable;

f) Se reconoció claramente que las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 se enfrentaban a problemas a corto plazo en la aplicación de sus obligaciones recientemente acordadas respecto a la reducción acelerada de los HFC; a muchas de estas Partes les preocupaban la capacidad y la voluntad de las Partes de respaldar sus iniciativas de eliminación gradual y su propia capacidad de cumplir sus obligaciones de reducción de los HCFC, y al mismo tiempo comprometerse en la actualidad a aplicar nuevos e importantes controles relativos a los HFC;

g) Se reconoció claramente que, a menos que se adoptaran medidas a corto plazo para reducir el índice de crecimiento de las emisiones relacionadas con el uso de HFC, las emisiones conexas aumentarían de manera significativa y constituirían grave peligro para el sistema climático;

h) Se reconoció claramente que la 21ª Reunión de las Partes proseguiría con las deliberaciones sobre el proyecto de decisiones relativas a los HCFC y los HFC, así como con la propuesta de enmienda relacionada con los HFC;

i) Se reconoció claramente que a nivel nacional la interacción entre los expertos en clima y los expertos en ozono es crucial para facilitar el intercambio de información sobre las cuestiones que se debaten en los tratados sobre el ozono y sobre el clima.

13. En síntesis, se reconoció claramente que, por una parte, la comunidad mundial se enfrentaba a corto plazo a un problema de grandes proporciones, y por otra, que aún no se disponía del juego completo de herramientas necesarias para resolver esta cuestión, entre ellas la financiación. Dicho de otro modo, resulta clara la necesidad de adoptar medidas, pero hay dudas sobre el calendario y los fondos para adoptar dichas medidas.

B. Consideraciones adicionales

14. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, las deliberaciones oficiosas respecto a esta cuestión podrían beneficiarse de las siguientes consideraciones:

a) Independientemente de cómo se aborden las cuestiones relativas a los HFC, la tarea será considerable, por lo que será fundamental llevar a cabo los estudios prescritos, recopilar la información pertinente, organizar los trabajos preliminares de interés y fortalecer las instituciones competentes para que puedan emprender las actividades necesarias;

b) Es innegable el éxito que ha tenido el Protocolo de Montreal en la reducción de la producción y el consumo de las sustancias químicas similares a los HFC. Por tanto, también se pueden aplicar elementos de este enfoque para abordar las cuestiones relacionadas con los HFC;

c) Las medidas iniciales que al comienzo adoptaron las Partes para abordar los problemas relacionados con las sustancias que agotan el ozono estimularon, gracias a un mensaje acertado, una asociación con la industria; a raíz de ello, se han desarrollado nuevas tecnologías que permitieron lograr los objetivos y marcar nuevas y más ambiciosas metas;

d) Las Partes, operando por conducto del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal, siempre han aportado fondos suficientes para cubrir los costos adicionales convenidos y el funcionamiento de las dependencias nacionales del ozono, para que las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Montreal puedan aplicar dicho Protocolo y cumplir las obligaciones que han contraído en virtud del Protocolo.

C. Otras medidas recientes sobre los gases con un elevado potencial de calentamiento mundial

15. Desde la 29ª reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta se han adoptado nuevas medidas relativas a los sustitutos de sustancias que agotan el ozono con un elevado potencial de calentamiento atmosférico. En primer lugar, el 10 de agosto de 2009, los presidentes de los Estados Unidos y México y el Primer Ministro de Canadá, se comprometieron a trabajar juntos para alcanzar las metas de desarrollo bajo en carbono mediante diversas actividades, entre ellas colaborar juntos con arreglo al Protocolo de Montreal para eliminar gradualmente el uso de los HFC y lograr una reducción importante de las emisiones de estos gases potentes de efecto invernadero.

16. Además, se llevó a cabo una consulta en el contexto de las negociaciones sobre el clima. Tal como se observó anteriormente y durante la reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta, las propuestas que están en estudio en las deliberaciones sobre el clima incluyen una propuesta de marco para el tratamiento de los HFC. Si bien las consultas oficiosas sobre el clima que se realizaron a mediados de agosto no lograron avances respecto a esta cuestión, la Secretaría entiende que es probable que se consideren nuevos debates en la próxima ronda de negociaciones sobre el clima, que actualmente están programadas para septiembre de 2009 en Bangkok.

17. La Secretaría procurará mantener informadas a las Partes de las actividades adicionales que se efectúen antes de la 21ª Reunión de las Partes.