

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/CRP.6
23 de julio de 2012

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

32ª reunión

Bangkok, 23 a 27 de julio de 2012

Tema 12 del programa

Otros asuntos

Proyecto de decisión sobre el comercio de sustancias controladas con buques que navegan bajo pabellón extranjero

Presentación de Croacia y la Unión Europea

Nota explicativa

1. Introducción

Las sustancias que agotan el ozono (SAO) se utilizan como material fungible para diversos usos en distintos medios de transporte, por ejemplo como refrigerantes en buques de carga o de pesca. Si bien las SAO tienen múltiples usos a bordo de los buques, su aplicación principal por volumen es como refrigerante. A diferencia de otros usos, como sistemas de extinción de incendios, espumas producidas con SAO o usos como solventes, el equipo de refrigeración no sellado utilizado en altamar requiere de mantenimiento y rellenado periódicos.

Surgió la interrogante acerca de la manera en que las Partes abordarán tales usos para garantizar la transparencia adecuada y el cumplimiento en el contexto de los requisitos en materia de presentación de datos y concesión de licencias del Protocolo de Montreal. La cuestión principal que se planteó fue si el suministro a buques que navegan bajo pabellón extranjero debería considerarse o no como importación o exportación a los fines del Protocolo de Montreal.

En la decisión XXIII/11 se pidió a la Secretaría del Ozono, al Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica y a las Partes que brindasen más información para facilitar deliberaciones con conocimiento de causa sobre esa cuestión. La información presentada por la Secretaría del Ozono y las Partes (documentos UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/2 y UNEP/OzL.Pro.WG.1/32/INF/4) muestra que las Partes adoptaron diferentes enfoques.

2. Posibles consecuencias

La diferencia en los enfoques adoptados por las Partes tiene numerosas consecuencias.

2.1.1 Discrepancia entre los datos

Cuando una Parte notifica exportaciones a un buque y el buque del Estado del pabellón no lo hace se produce una discrepancia entre los datos. Hoy día existen esas discrepancias y, según los datos presentados por el Comité de opciones técnicas sobre refrigeración, aire acondicionado y bombas de calor, pueden afectar varios miles de toneladas de SAO anualmente.

2.1.2 Riesgos en relación con los planes de eliminación y la existencia de bancos

Las Partes se encuentran en situación de riesgo cuando la dependencia nacional del ozono de la Parte importadora desconoce las cantidades importadas. De ahí que posiblemente esas cantidades no se tengan en cuenta en la estrategia de eliminación de la Parte en los casos en que sea necesario. En un momento determinado, la Parte puede encontrarse ante un aumento importante e inesperado de los bancos de SAO.

2.1.3 Comercio ilícito y comercio con Estados que no son Partes

La diferencia en los enfoques podría dar lugar al comercio ilícito. Un buque podría sencillamente llevar SAO a bordo y declararlas como parte de su consumo a bordo. Si la Parte responsable del buque no controló adecuadamente las existencias de SAO, estas podrían ser descargadas en cualquier lugar socavando así las estrategias de eliminación de terceras Partes. Según la experiencia de la Unión Europea, por lo general las SAO son transportadas a bordo de buques y declaradas como consumo a bordo. Sin embargo, en la práctica con frecuencia estos contenedores se transfieren a otras embarcaciones que permanecen en altamar. Al parecer esto ocurre concretamente con las flotas pesqueras.

Del mismo modo, los buques podrían comprar SAO, para después descargarlas en terceros países a los cuales habría que considerar como Estados que no son Partes en lo que a ese comercio se refiere. Ello socavaría las medidas de control del Protocolo de Montreal.

3. Magnitud del problema

En su informe sobre la marcha de los trabajos correspondiente a 2012, el Comité de opciones técnicas sobre refrigeración, aire acondicionado y bombas de calor proporcionó información sobre el volumen estimado de los bancos de refrigerantes y las emisiones conexas.

	CFC	HCFC	HFC	Total de tonelaje de PAO	PCA total
Banco de refrigerantes (toneladas)	1 250	26 400	4 480	2 702	67 018 600
Emisiones de refrigerantes aproximadas (toneladas/año)	500	7 920	570	936	20 407 700

Se determinó que la carga típica de refrigerantes en buques de arqueo bruto superior a las 100 toneladas era de entre 100 y 500 kg para los sistemas directos y de entre 10 y 100 kg para los sistemas indirectos. Se estimó que el índice anual de fuga de refrigerantes podía ser de entre 20 y 40%.

La experiencia adquirida por la Unión Europea y transmitida en la decisión XXIII/11 indica que algunas de estas cifras pueden ser incluso superiores. Entre enero de 2010 y agosto de 2011 se concedieron

unas 2.000 licencias para suministros a buques que navegaban con pabellones no pertenecientes a la Unión Europea (UE). Si bien no se ha realizado un análisis exhaustivo de los diferentes suministros, por lo general se observó que la mayoría de ellos estaban destinados a buques de pesca. Aparentemente, los buques frigoríficos y los cruceros consumen grandes cantidades. Se pueden llegar a proveer varias toneladas a buques de pesca y en 225 casos esos suministros fueron de más de una tonelada. Se observó también que varios buques recalaban en puertos de la UE varias veces en el año y pedían volúmenes importantes de SAO. Ello hace pensar que los buques podrían tener tasas de emisiones superiores a las previstas por el Comité, transferir refrigerantes a otros buques (posiblemente incluso a buques de otros Estados de pabellón) o descargar el refrigerante en otros puertos. Teniendo también en cuenta la información proporcionada por el Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica, parece poco probable que se puedan consumir esas cantidades con fines de refrigeración en un solo buque, lo que podría sugerir una situación de comercio ilícito de esas cantidades y plantearía una amenaza para la eliminación con éxito de los HCFC por esas Partes.

4. Derecho internacional pertinente

En este análisis es preciso tener en cuenta otras disposiciones del derecho internacional, fundamentalmente el derecho marítimo y aduanero. Para facilitar el cumplimiento del Protocolo de Montreal sería conveniente mantener la coherencia con otras normas internacionales.

4.1 Protocolo de Montreal

4.1.1 Definición de importación y exportación

El Protocolo de Montreal no establece una definición de importación y exportación y, al parecer, estos términos se interpretan de manera diferente por las Partes. En las decisiones IV/14 y IX/34, las Partes decidieron la manera de abordar los casos de tránsito, trasbordo e importaciones para reexportaciones.

4.2.2 Recomendación del Grupo Especial de Expertos sobre la presentación de datos

Como se indicó en el documento de la Secretaría, la cuestión de los servicios de mantenimiento a buques que navegan bajo pabellón extranjero ya se había abordado a principios del decenio de 1990. En el primer informe del Grupo Especial de Expertos sobre la presentación de datos se recomendó que “las cantidades de sustancias controladas utilizadas para rellenar los sistemas de refrigeración y de extinción de incendios de los buques en los puertos deberían considerarse parte del consumo del país con jurisdicción sobre el puerto”.

La Secretaría del Ozono destacó que el Grupo Especial de Expertos se había referido únicamente a la cuestión del rellenado en puertos, pero no había tenido en cuenta las ventas que no guardaban relación con el rellenado. Sin embargo, hoy día rara vez se realizan actividades de rellenado en los puertos. Se ha reducido significativamente la estadía de los buques en puerto y ya no hay tiempo para realizar labores de mantenimiento. Aparentemente, se está convirtiendo en una práctica común el que las labores de mantenimiento de los equipos de refrigeración de los buques se realicen a bordo por un técnico de abordaje mientras el buque se encuentra en altamar. El buque solo compra el refrigerante en el Estado del puerto.

4.2 Convenio de Kyoto

4.2.1 Definición de importación, exportación y territorio aduanero

En vista de que el Protocolo de Montreal no incluye definición propia de las importaciones y exportaciones, hay que tener en cuenta el derecho aduanero internacional que hace referencia a la materia. Si bien las distintas Partes pueden definir estos términos a discreción en el contexto de su legislación nacional, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) los define de la siguiente manera en el plano internacional:

- Exportación: “Acto de sacar del territorio aduanero, o hacer que salga de él, cualquier tipo de mercancía”
- Importación: “Acto de introducir en el territorio aduanero, o hacer que ingrese en él, cualquier tipo de mercancía”

En el Convenio internacional para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, que también se conoce con el nombre de Convenio de Kyoto revisado, se establecen, entre otros, los distintos procedimientos según los cuales pueden llevarse a cabo las importaciones y exportaciones.

Además, como se destaca en la respuesta de la secretaría de la OMA a la solicitud formulada por la Secretaría del Ozono, el Convenio de Kyoto trata la cuestión de las “provisiones para el consumo”, que se definen de la siguiente manera:

- “[...] las mercancías necesarias para el funcionamiento y mantenimiento de las embarcaciones, aviones o trenes, inclusive los combustibles, carburantes y lubricantes, con excepción de los repuestos y el equipamiento; ya sea que se encuentren a bordo a la llegada o que sean embarcadas mientras permanezcan en territorio aduanero las embarcaciones, los aviones o los trenes [...]”.

Esta definición es coherente con los fines de las SAO suministradas a embarcaciones. Aunque las provisiones gozan de ciertas exoneraciones, no están excluidas de la definición de importación ni exportación.

La secretaría de la OMA citó la Norma 15 del Convenio, en la que se indica que:

- Las embarcaciones y los aviones que partan con un destino final en el extranjero, estarán autorizadas a embarcar, con franquicia de los derechos y los impuestos [...] las provisiones de consumo necesarias para su funcionamiento y mantenimiento [...] durante el trayecto o el vuelo, teniendo en cuenta, asimismo, las cantidades que ya se encuentren a bordo.

Esta Norma introduce un límite cuantitativo por debajo del cual esos movimientos pueden gozar de las simplificaciones aplicables e indica que las provisiones que excedan ese límite quedarán sujetas a todos los requisitos aduaneros aplicables.

4.3 Derecho marítimo

La responsabilidad del Estado del pabellón respecto de los buques que navegan bajo su pabellón se explica en varios instrumentos de derecho marítimo internacional, entre ellos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL) y, de los más recientes, el Convenio internacional de Hong Kong.

4.3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es el principal instrumento de derecho marítimo internacional. La nacionalidad de los buques se define en el artículo 91 en los términos siguientes: “[...] Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque [...]”. La responsabilidad primordial de los Estados del pabellón con respecto a los buques que navegan bajo su pabellón queda definida en el artículo 92, relativo a la condición jurídica de los buques, de la siguiente manera: “[...] Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y [...] estarán sometidos [...] a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado [...]”.

4.3.2 Convenio MARPOL

En la regla 10 del anexo VI del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques se define la supervisión de las prescripciones operacionales por el Estado rector del puerto en los siguientes términos:

- Un buque que se encuentre en un puerto o una terminal mar adentro sometido a la jurisdicción de otra Parte podrá ser objeto de una inspección por funcionarios debidamente autorizados por dicha Parte en lo que respecta a las prescripciones operacionales del presente anexo si existen motivos fundados para pensar que el capitán o la tripulación no están familiarizados con los procedimientos esenciales de a bordo relativos a la prevención de la contaminación atmosférica ocasionada por los buques.

En la regla 12 del anexo VI se exige a todos los buques de arqueo bruto superior a 400 toneladas que lleven un libro registro de todo el equipo que contenga SAO que no esté permanentemente sellado y otro en el que registren todo suministro, descarga a la atmósfera y en instalaciones de recepción situadas en tierra, reparación o mantenimiento y recarga de dicho equipo.

5. La propuesta de la Unión Europea

A la hora de analizar el modo en que debe abordarse este tipo de comercio, hay que tener en cuenta varios objetivos para llegar a una solución sostenible, a saber:

- Cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Montreal y las decisiones anteriores de las Partes
- Coherencia con el derecho internacional en la materia, por ejemplo, el Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, el derecho internacional del mar, el Convenio MARPOL y otras disposiciones del derecho marítimo internacional
- Que la solución a la que se llegue no afecte los niveles de base vigentes de los HCFC
- Que la solución a la que se llegue no haga que ninguna Parte se encuentre en situación de incumplimiento retroactivamente
- Esta decisión no impedirá que las Partes apliquen su legislación nacional relativa a las sustancias que agotan el ozono siempre que esos requisitos no impidan que otras Partes apliquen su propia legislación

La propuesta de la Unión Europea parte de la premisa de que debería respetarse el asesoramiento ya proporcionado a las Partes por el Grupo Especial, así como la práctica anterior. No obstante, habría que complementarlos para abarcar los casos en que el mantenimiento se realiza fuera de los puertos y en que los volúmenes suministrados exceden la demanda razonable con fines de mantenimiento a bordo del buque.

En este sentido, los principales elementos de la propuesta son los siguientes:

- Considerar el mantenimiento, ya sea en el puerto o no, como consumo interno del Estado rector del puerto siempre que la cantidad no exceda la demanda razonable
- En los casos en que los buques soliciten cantidades que excedan la demanda razonable, esas cantidades deberían considerarse exportaciones al Estado del pabellón y, al mismo tiempo, habría que establecer medidas que ayudaran a los Estados del pabellón a manejar esos volúmenes o prevenir esos suministros
- Incluso cuando se excede la demanda razonable, esos casos no deberían computarse en el cálculo del consumo del Estado del pabellón
- Solicitar al Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica que proporcione estimaciones de la demanda de los Estados del pabellón y de las cantidades razonables por tipo de buque

En un anexo de la decisión definitiva habría que definir el procedimiento exacto según el cual la Secretaría del Ozono debe hacer los cálculos, de modo tal que las cantidades figuren en los cómputos pero no se tengan en cuenta cuando se calcule el consumo del Estado del pabellón. Esos detalles deberían especificarse tras celebrar consultas con los expertos en la presentación de datos de la Secretaría del Ozono, a fin de garantizar que se proponga el método más viable. En el anexo debería aclararse, en particular:

- La manera de evitar el doble cómputo
- La etapa del proceso de presentación de datos en la que la Secretaría del Ozono tendría que hacer los cálculos y
- La manera de garantizar la transparencia y el seguimiento

Proyecto de decisión

La 24ª Reunión de las Partes decide:

Considerando que el artículo 91 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar define la nacionalidad de los buques en los términos siguientes: “[...] Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque [...]”,

Considerando también que el artículo 92 de la Convención indica que “[...] Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y ...estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado [...]”,

Considerando además que la Organización Mundial de Aduanas define la exportación como “acto de sacar del territorio aduanero, o hacer que salga de él, cualquier tipo de mercancía” y la importación como “acto de introducir en el territorio aduanero, o hacer que ingrese en él, cualquier tipo de mercancía”,

Considerando que, aunque en virtud del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL), los buques pueden estar sujetos a la inspección del Estado rector del puerto, la responsabilidad principal sobre la regulación y la aplicación en materia del uso de sustancias que agotan el ozono en un buque corresponde al Estado del pabellón,

Considerando también que, en virtud del Convenio MARPOL, los hidroclorofluorocarbonos todavía podrán ser utilizados en buques nuevos hasta 2020, pero que la dependencia de tales hidroclorofluorocarbonos se irá reduciendo a un ritmo constante,

Considerando además que el anexo VI del Convenio MARPOL exige que determinados buques mantengan un libro de registro donde se indiquen, entre otras cosas, las cantidades de sustancias que agotan el ozono suministradas a los buques y descargadas por estos,

Considerando que la recopilación de los datos necesarios para evaluar el uso de sustancias controladas en los buques no será posible en un breve período de tiempo,

Considerando también la recomendación del Grupo Especial de Expertos sobre la Presentación de Datos de que las cantidades de sustancias controladas usadas para rellenar sistemas de refrigeración y de extinción de incendios de los buques en los puertos debían considerarse parte del consumo del país con jurisdicción sobre el puerto donde se realicen esas labores de relleno,

Considerando además que los requisitos del Protocolo de Montreal deberían ser coherentes con los de otras disposiciones del derecho internacional con objeto de facilitar su aplicación, reconociendo al mismo tiempo que las Partes tienen derecho a realizar diferentes interpretaciones, en caso necesario,

Reconociendo que algunas Partes necesitan más información sobre las cantidades de sustancias controladas instaladas a bordo de los buques para su gestión racional,

Reconociendo también que no se impedirá a las Partes que apliquen su propia legislación nacional acerca del comercio de sustancias que agotan el ozono, en tanto que esa legislación no impida a otras Partes la aplicación de la legislación nacional correspondiente y de la presente decisión,

1. Aclarar que, a efectos de la aplicación de la recomendación del Grupo Especial de Expertos sobre la Presentación de Datos relativa a la presentación de informes sobre sustancias controladas utilizadas para prestar servicios de mantenimiento a los equipos a bordo de buques que enarbolan pabellón extranjero en puertos regidos por Partes distintas del Estado del pabellón, el suministro de sustancias controladas a un buque se considerará parte del servicio de mantenimiento y del consumo del Estado rector del puerto, aun cuando el servicio real no tenga lugar en el puerto, siempre que la cantidad suministrada no supere una cantidad razonable empleada típicamente para el mantenimiento del equipo a bordo del tipo de buque en cuestión, según las especificaciones del Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica para cada tipo de buque;
2. Aclarar también que el traslado de sustancias controladas de desecho desde buques que navegan bajo pabellón extranjero a las instalaciones apropiadas de puertos regidos por Partes distintas del Estado del pabellón recibirá el tratamiento correspondiente, siempre que las cantidades de sustancias trasladadas no superen la cantidad razonable indicada en el párrafo 1 de la presente decisión;
3. Aclarar además que las sustancias controladas suministradas a buques de pabellón extranjero o procedentes de ellos y no incluidas en los párrafos 1 o 2 de la presente decisión se considerarán importaciones y exportaciones con fines de servicio de mantenimiento a buques y se declararán por separado en virtud del artículo 7, con indicación de los Estados del pabellón correspondientes y las cantidades respectivas;
4. Pedir a la Secretaría del Ozono que añada las exportaciones declaradas con arreglo al párrafo 3 de la presente decisión a los datos declarados por el Estado del pabellón de conformidad con el procedimiento especificado en el anexo de la presente decisión, pero que no tenga en cuenta esas cantidades en el cálculo del consumo del Estado del pabellón a los efectos del artículo 2 F del Protocolo de Montreal;
5. Pedir también a la Secretaría del Ozono que informe a las Partes interesadas sobre cualquier modificación realizada en sus datos de conformidad con el párrafo 4 de la presente decisión incluyendo esa información en los datos facilitados en virtud de la decisión XVII/16;
6. Invitar a las Partes a que hagan uso del mecanismo oficioso de consentimiento previo con conocimiento de causa para aportar información sobre suministros no incluidos en los párrafos 1 o 2 de la presente decisión antes de entregar dichos suministros, e invitar a las Partes participantes en dicho mecanismo a que indiquen por adelantado en sus formularios de licencia si desean recibir esos suministros o no;
7. Pedir al Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica que, junto con su informe sobre la marcha de los trabajos de 2012, presente un informe especial con la información siguiente:
 - a) Una clasificación de los tipos de buques y estimaciones, para cada tipo, de las cargas de refrigerante típicas, incluidas unas necesidades de servicio de mantenimiento razonables, y que actualice esa información según corresponda sobre la base de cualquier nueva información disponible, pero al menos cada cinco años;

b) Información sobre las sustancias controladas que todavía se utilicen en la construcción de buques, los lugares donde se utilizan e información técnica y económica sobre las alternativas benignas para el medio ambiente disponibles, junto con información similar para los equipos de repuesto de los buques, especialmente en el sector pesquero;

c) Una versión actualizada de la información facilitada por el Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica en sus informes anteriores sobre la refrigeración de transporte en el sector marítimo;

8. Pedir al Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica que, en su informe sobre la marcha de los trabajos de 2015, presente para cada Parte una estimación de las cantidades de sustancias controladas a bordo de buques que navegan bajo su pabellón para el período comprendido entre 2016 y 2020, y que actualice esa información cada cinco años e informe al Grupo de que, cuando las Partes no faciliten esos datos, la estimación de las cantidades de sustancias que agotan el ozono empleadas para el mantenimiento de los buques se basará en los mejores datos disponibles sobre las flotas de buques de las Partes;

9. Pedir a las Partes que reúnan datos sobre las cantidades, los tipos y los usos de las sustancias controladas transportadas a bordo y descargadas de los buques, en la medida de lo posible basándose en el libro de registro sobre sustancias que agotan el ozono establecido en el anexo VI del Convenio MARPOL, y que faciliten esos datos al Grupo de Evaluación Tecnológica y Económica el 1 de enero de 2015, a más tardar;

10. Invitar a las Partes que fabrican buques a que se abstengan de utilizar sustancias controladas y consideren alternativas benignas para el medio ambiente y con un uso eficaz de la energía, siempre que estén disponibles;

11. Invitar a las Partes que son Partes contratantes del anexo VI del Convenio MARPOL a que ejerzan su derecho a vigilar las condiciones en que las sustancias controladas se conservan a bordo de los buques, en qué cantidades y los registros asociados.

Anexo

Cálculo del consumo de los Estados de pabellón mencionado en el párrafo 4
