

Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono

Distr. general
3 de julio de 2023

Español
Original: inglés

Taller sobre el fortalecimiento de la
aplicación y el cumplimiento efectivos
del Protocolo de Montreal
Bangkok, 2 de julio de 2023

Grupo de Trabajo de composición abierta de
las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a
las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono
45ª reunión

Bangkok, 3 a 7 de julio de 2023
Tema 5 a) del programa provisional*

Fortalecimiento de las instituciones del Protocolo de
Montreal, en particular las relacionadas con la
lucha contra el comercio ilícito (decisión XXXIV/8):
resultados del taller sobre el fortalecimiento de la
aplicación y el cumplimiento efectivos del Protocolo
de Montreal (UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/6)

Resumen del taller sobre el fortalecimiento de la aplicación y el cumplimiento efectivos del Protocolo de Montreal

Nota de la Secretaría

I. Antecedentes

1. Se organizó un taller de un día de duración sobre el fortalecimiento de la aplicación y el cumplimiento efectivos del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, de conformidad con el párrafo 4 c) de la decisión XXXIV/8 adoptada por las Partes en el Protocolo de Montreal en su 34ª reunión. El taller se celebró el domingo 2 de julio de 2023 en el Centro de Conferencias de las Naciones Unidas en Bangkok, inmediatamente antes de la 45ª reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta, celebrada en el mismo lugar del 3 al 7 de julio de 2023.
2. Las cuatro sesiones sustantivas del taller abordaron los siguientes temas:
 - a) Lucha contra el comercio ilícito;
 - b) Sistemas de cupos y concesión de licencias;
 - c) Aplicación y cumplimiento del Protocolo de Montreal (especialmente en relación con la producción y el consumo ilícitos);
 - d) Otras consideraciones (por ejemplo, las “exenciones” y el valor y las limitaciones de las herramientas de detección y vigilancia de las emisiones inesperadas de sustancias controladas).
3. La Secretaría del Ozono facilitó la siguiente documentación de antecedentes antes del taller:
 - a) Una nota conceptual y programa provisional (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/1);
 - b) Un documento de información de antecedentes (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2-UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5);

* UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/1/Rev.2.

c) Una nota en la que se resumían las prácticas comerciales ilícitas notificadas en virtud del párrafo 3 de la decisión XXXIV/8 y los enfoques adoptados por las autoridades nacionales para identificar dichos casos y hacerles frente (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.1-UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.1);

d) Una nota sobre las características comunes de los sistemas de concesión de licencias (UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2-UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2).

4. El taller contó con 34 ponentes, entre ellos 4 facilitadores de las sesiones y 4 relatores. Entre los más de 300 participantes había representantes de Gobiernos; expertos en la aplicación y el cumplimiento del Protocolo de Montreal y los acuerdos ambientales multilaterales conexos, como el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y representantes de asociaciones industriales, organizaciones internacionales y no gubernamentales, instituciones académicas y otras entidades. Las sesiones incluyeron presentaciones y mesas redondas, con la oportunidad para todos los participantes de contribuir mediante preguntas y observaciones dirigidas a los ponentes.

II. Puntos clave planteados en el taller

A. Lucha contra el comercio ilícito

5. La sesión I se dedicó a debatir los principales tipos de actividades que constituyen comercio ilícito en distintos países, así como los medios empleados por las autoridades nacionales para detectar y prevenir dichas actividades. Comenzó con una presentación por parte de la Secretaría del resumen de las prácticas comerciales ilícitas notificadas en virtud del párrafo 3 de la decisión XXXIV/8 y los enfoques adoptados por las autoridades nacionales para identificar dichos casos y hacerles frente. La mesa redonda posterior se centró en las experiencias de las Partes en el tratamiento y la notificación de los casos de comercio ilícito, y en las plataformas y herramientas de intercambio de información sobre importaciones y exportaciones de sustancias controladas que podrían ayudar a detectar y prevenir el comercio ilícito.

6. Los puntos clave de la sesión I fueron los siguientes:

a) **Comercio ilícito de sustancias controladas a escala mundial:** la escala y el alcance del comercio ilícito a nivel mundial de sustancias controladas no se conocen con exactitud, pero en general se cree que son muy superiores a los casos notificados voluntariamente por las Partes en el Protocolo de Montreal. Las inspecciones aduaneras son el principal medio para detectar el comercio ilícito. También suelen utilizarse otras medidas, como la recopilación de información y las auditorías posteriores al despacho. Esto indica que abordar la cuestión del comercio ilícito de sustancias controladas requiere un enfoque multidimensional, así como marcos de vigilancia eficaces. En particular, los organismos públicos, especialmente las aduanas, deben tener los conocimientos y la capacidad necesarios para afrontar este reto de modo eficaz.

b) **Herramientas y apoyo disponibles:** ya existen varias herramientas y mecanismos de apoyo para el intercambio de información sobre el comercio ilícito de sustancias controladas, su prevención y la gestión de los riesgos que de él se derivan. Entre ellos figuran la base de datos de casos notificados de comercio ilícito disponible en el sitio web de la Secretaría del Ozono y el mecanismo de consentimiento fundamentado previo oficioso (accesible en línea y por correo electrónico), así como el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). La racionalización del uso del consentimiento fundamentado previo oficioso, el aumento y la normalización de la información presentada por las Partes sobre el comercio ilícito, y el aprovechamiento de las orientaciones, normas y experiencia disponibles pueden mejorar aún más la eficacia de estos mecanismos de notificación e intercambio de información. La Subdirección de Cumplimiento y Observancia de la OMA, AcciónOzono y la División de Derecho del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) también prestan apoyo a las autoridades nacionales competentes para mejorar las capacidades de los organismos públicos que trabajan en la lucha contra el comercio ilícito. La armonización del uso de estas herramientas con los marcos regulatorios puede mejorar significativamente los poderes de las autoridades competentes: por ejemplo, dichas autoridades pueden rechazar exportaciones sobre la base de la información obtenida a través del consentimiento fundamentado previo oficioso.

c) **Nuevas oportunidades de aplicación para la reducción de los hidrofluorocarbonos:** la reducción de los hidrofluorocarbonos (HFC) brinda la oportunidad de introducir nuevos mecanismos para abordar el incumplimiento con mayor rapidez, que se pueden utilizar junto con las medidas coercitivas tradicionales. Por ejemplo, se puede recurrir a medidas administrativas en caso de incumplimiento de las normas y políticas establecidas: los cupos asignados pueden reducirse o revocarse cuando se carece de la licencia necesaria o se ha superado el cupo asignado. Las auditorías realizadas por terceros del mantenimiento de registros y la presentación de informes también pueden contribuir a garantizar el cumplimiento. Estos nuevos mecanismos no solo pretenden combatir el comercio ilícito, sino también prevenirlo mediante la provisión de información a los interesados y la disuasión, detección y desarticulación del comercio ilícito.

d) **Enfoque global y colaboración:** para prevenir y combatir eficazmente el comercio ilícito de sustancias controladas se requiere una estrategia global. Es esencial un enfoque pangubernamental que implique la movilización proactiva de diferentes agencias e interesados de la industria hacia un objetivo común. Compartir información y datos es importante para fomentar la cooperación, intercambiar información valiosa y mantener la transparencia.

e) **Gestión de riesgos:** ciertos elementos, como los buques de pabellón extranjero y las zonas de libre comercio, plantean riesgos particulares en lo que respecta al comercio ilícito. Sin embargo, estos riesgos son gestionables y competen a los Gobiernos. Fiji, por ejemplo, ha implantado una normativa que obliga a declarar el consumo de hidroclorofluorocarbonos (HCFC) por parte de los buques de pabellón extranjero. Este marco regulatorio también cubre las inspecciones aduaneras de los buques de pabellón extranjero y de las empresas de mantenimiento que suministran refrigerantes a dichos buques. Estas medidas demuestran los esfuerzos realizados para gestionar los riesgos asociados al comercio ilícito de sustancias controladas. Aunque las zonas de libre comercio pueden permitir el comercio ilícito, las autoridades aduaneras tienen un mandato de vigilancia y coercitivo sobre dichas zonas en virtud del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (enmendado). La guía práctica sobre zonas de libre comercio¹ de la OMA puede ser un recurso valioso para gestionar los riesgos del comercio ilícito en las zonas de libre comercio.

B. Sistemas de cupos y concesión de licencias

7. La sesión II brindó a todas y cada una de las Partes la oportunidad de aprender de los sistemas nacionales de cupos y concesión de licencias de las demás. Comenzó con una presentación de la Secretaría sobre las características comunes de los sistemas de concesión de licencias en la que se hizo hincapié en los aspectos más importantes de un sistema aplicable de concesión de licencias que potenciase su papel en el fortalecimiento de la aplicación nacional del Protocolo de Montreal. La mesa redonda ofreció ejemplos de los sistemas nacionales de cupos y concesión de licencias de determinadas Partes, y se prestó especial atención a las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas.

8. En la sesión II se debatieron los siguientes puntos clave:

a) **Sistemas de cupos y concesión de licencias:** son instrumentos imprescindibles para controlar las importaciones y las exportaciones de las sustancias controladas en virtud del Protocolo de Montreal. Estos sistemas facilitan asimismo la recogida y la verificación de datos con vistas a satisfacer la obligación de notificar y permitir la verificación cruzada de información entre los países importadores y exportadores².

b) **Colaboración entre agencias:** las experiencias nacionales ponen de relieve la importancia de la coordinación entre agencias, en particular el intercambio de datos y la verificación cruzada de información, así como las ventajas de los sistemas de ventanilla única que conectan a los actores pertinentes, entre ellos las oficinas de aduanas y las autoridades emisoras de licencias. En varios sistemas de aduanas nacionales se han integrado adecuadamente sistemas de cupos y concesión de licencias. La vigilancia de los mercados desempeña un papel vital en la detección de las declaraciones falsas y las licencias a las que se ha dado un uso incorrecto. Para que se pueda aplicar con eficacia un sistema de concesión de licencias, es esencial que los organismos dedicados a las cuestiones ambientales, las oficinas de aduanas y otras autoridades pertinentes colaboren entre sí.

c) **Retos de la aplicación de la Enmienda de Kigali:** en los sistemas de cupos y concesión de licencias para los HFC se pueden aprovechar las valiosas enseñanzas extraídas de los procesos

¹ <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/practical-guidance-on-free-zones.aspx>.

² En la decisión XXXIV/8 se solicitó a la Secretaría que identificase las características comunes de los sistemas de concesión de licencias, las cuales quedan reflejadas en el documento UNEP/OzL.Pro/Workshop.11/2/Add.2-UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/5/Add.2.

anteriores de eliminación de los CFC y los HCFC. No obstante, la Enmienda de Kigali plantea algunos retos que son exclusivos de ella, como es la obligación de emplear el dióxido de carbono equivalente como unidad de medida con fines de notificación. A los agentes industriales puede resultarles difícil emplear el dióxido de carbono equivalente, pero la obligación de emplear dicha unidad con fines de notificación debería facilitar la conversión. Los controles basados en el dióxido de carbono equivalente ofrecen la oportunidad de reducir el consumo de los HFC con un alto potencial de calentamiento atmosférico y de incentivar las importaciones de refrigerantes con un bajo potencial de calentamiento atmosférico.

d) **Requisitos de los sistemas de concesión de licencias:** se puede considerar un conjunto mínimo de requisitos para los sistemas de concesión de licencias de importación y exportación fundamentado en las enseñanzas extraídas que ha identificado la Secretaría. Un sistema de concesión de licencias debería servir de apoyo a las iniciativas de aplicación de las normativas. Por ejemplo, es de suma importancia que se demuestre que los refrigerantes sean reciclados o regenerados a fin de evitar el comercio ilícito de refrigerantes nuevos que se hagan pasar por reciclados o regenerados; lo cual favorece un enfoque de economía circular. Si bien el Protocolo de Montreal no las exige, se han identificado como buenas prácticas la vigilancia y la concesión de licencias para las importaciones y las exportaciones de productos y equipos que contienen sustancias controladas, entre otras, en la decisión XIX/12 de la Reunión de las Partes. La emisión de licencias en función de los envíos puede facilitar también la vigilancia de los movimientos en tránsito. El uso de un mecanismo de consentimiento fundamentado previo oficioso en combinación con un sistema de concesión de licencias ha resultado eficaz en la prevención y la detección de casos de comercio ilícito.

e) También se pusieron en común distintas observaciones sobre la necesidad de hacer participar a los técnicos en calidad de interesados vulnerables, así como sobre la falta de acceso asequible a una refrigeración segura.

C. Aplicación y cumplimiento del Protocolo de Montreal (especialmente en relación con la producción y el consumo ilícitos)

9. En la sesión III, los participantes estudiaron las oportunidades disponibles para reforzar la aplicación y el cumplimiento del Protocolo. Los participantes reconocieron los logros del Protocolo, pero también la necesidad de introducir mejoras, como, por ejemplo, la creación de herramientas nuevas para hacer frente a los problemas de aparición reciente. El debate se centró en la evaluación de las virtudes, los defectos y las lagunas del marco vigente de aplicación y cumplimiento en virtud del Protocolo de Montreal en los planos internacional y nacional. Los participantes señalaron diversas posibilidades de perfeccionar el sistema para que fuese aún más eficaz, sobre todo en la prevención del comercio ilícito.

10. A continuación se enumeran los puntos clave de la sesión III:

a) **Prevención del comercio ilícito:** reforzar la vigilancia atmosférica es una forma eficaz de evaluar la aplicación del Protocolo de Montreal, como se demostró en el caso de las emisiones inesperadas de CFC-11. Esta vigilancia debe sustentarse en una labor eficaz de control, notificación, verificación y aplicación sobre el terreno, incluida la aclaración de la terminología relacionada con las actividades ilícitas. Con la integración del control del comercio en un sistema de ventanilla única es posible conectar a varios agentes entre sí para lograr una coordinación más eficiente. La colaboración y cooperación ininterrumpidas con los departamentos de aduanas y demás autoridades competentes es fundamental para vigilar la importación y el uso de sustancias controladas. Se necesitan códigos del Sistema Armonizado más detallados para las sustancias controladas y sus mezclas, y para los equipos que dependen de ellas. Otra opción es implantar ciertas tecnologías novedosas, como la cadena de bloques, que permite hacer un seguimiento en tiempo real del comercio de refrigerantes.

b) **Nuevas medidas:** al sopesar la adopción de una medida nueva para mejorar el régimen de aplicación y cumplimiento es preciso contraponer sus ventajas con las cargas añadidas que podría imponer a las Partes en materia de aplicación. La Partes que tropiecen con problemas relacionados con la eliminación de los HFC pueden plantearse la implantación de sistemas de cupos y concesión de licencias para los equipos que contengan HFC, la prohibición selectiva de los HFC de alto potencial de calentamiento atmosférico cuando se disponga de alternativas y la prohibición del uso de bombonas no rellenables.

c) **Una cultura de cumplimiento:** la incorporación efectiva al plano nacional del Protocolo de Montreal puede contribuir a la creación de un entorno propicio para el cumplimiento que anteponga la labor preventiva a las sanciones penales. Para crear una cultura de esta índole es indispensable forjar una buena relación con la industria. Hay que informar a tiempo al sector privado sobre las nuevas normativas, las modificaciones de las obligaciones y las medidas coercitivas, e impartirle directrices

claras de aplicación. A su vez, los agentes de la industria pueden ayudar a detectar las actividades ilícitas que tengan lugar en su sector y colaborar en la incorporación a la comunidad regulada de los importadores y usuarios no regulados. Cuando se produzcan infracciones, deben imponerse sanciones de peso para desalentar su comisión.

d) La creación de *sinergias y vínculos con programas y proyectos relacionados*, como el proyecto Unwaste del PNUMA y la UNODC³ y la Operación Demeter, en colaboración con la OMA, es una posibilidad que debe estudiarse para reforzar la aplicación y el cumplimiento del Protocolo. También deberían aprovecharse las oportunidades de obtener asesoramiento jurídico sobre la incorporación al plano nacional de la Enmienda de Kigali y la revisión de la normativa existente por medio de la Plataforma de Asistencia Jurídica y Ambiental del PNUMA.

e) *Ampliación de la base de información*: deben establecerse mecanismos para que los reguladores sean conscientes de todo lo que desconocen acerca de asuntos como las tendencias del mercado, los precios de los refrigerantes (que pueden ser un indicador de riesgo de comercio ilícito), las importaciones y exportaciones, y las condiciones atmosféricas y estimaciones de emisiones de sustancias controladas.

D. Otras consideraciones

11. En la sesión IV se abordaron cuestiones importantes que no correspondían a los temas de las sesiones previas pero que guardaban relación con la labor dirigida a reforzar la aplicación y el cumplimiento del Protocolo de Montreal. Tras una presentación en la que se sentaron las bases del debate mediante una doble pregunta –qué medidas habría que adoptar una vez concluida la eliminación de las sustancias químicas que agotan la capa de ozono y qué enseñanzas podían extraerse de esa eliminación para aplicarlas a la de los HFC–, los ponentes destacaron la importancia de la vigilancia atmosférica y de la gestión ambientalmente racional de los bancos de sustancias controladas. Además, examinaron la posibilidad de estrechar la colaboración entre los órganos creados en virtud de tratados internacionales para facilitar el movimiento transfronterizo de sustancias controladas al final de su vida útil y las lecciones que podrían extraerse de los procedimientos de consentimiento fundamentado previo de los Convenios de Basilea y Rotterdam. Los ponentes analizaron también la importancia de las emisiones resultantes de los procesos de fabricación de productos fluoroquímicos.

12. He aquí las conclusiones más destacadas de los debates celebrados durante la sesión:

a) *Subsanar las deficiencias en materia de vigilancia atmosférica* puede servir para incrementar la capacidad de la comunidad científica de detectar emisiones inesperadas utilizando mediciones atmosféricas de la sustancia en cuestión y previsiones de emisiones bien definidas. La viabilidad del establecimiento y uso de más medios de vigilancia atmosférica depende del enfoque de vigilancia que se adopte y de la financiación disponible⁴.

b) *Son precisas más investigaciones para comprender las emisiones previstas resultantes de los usos ininterrumpidos como materia prima*: a pesar de la eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono, la producción de algunas de estas sustancias para usarlas como materia prima ha ido en aumento. Algunos informes científicos recientes han puesto de relieve las emisiones inesperadas de sustancias controladas procedentes de procesos de fabricación de fluorocarbonos y de los subproductos generados durante estos procesos⁵, y la importancia de estos subproductos. Es preciso llevar a cabo más investigaciones científicas, mediante vigilancia atmosférica y en las propias instalaciones de producción, para comprender mejor esas emisiones.

c) Con una *gestión eficaz de los bancos de sustancias controladas* que se utilizan en los sectores de refrigeración, aire acondicionado y bombas de calor, espumas y extinción de incendios⁶ se aumentan al máximo la recuperación, el reciclado, la regeneración y la reutilización, sin recurrir a la destrucción hasta que no se hayan agotado otras opciones, con lo que se reducen al mínimo los efectos

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁴ Para obtener detalles sobre los costos aproximados del establecimiento de sistemas de vigilancia atmosférica, véanse el párrafo 34 del documento [UNEP/OzL.Pro.WG.1/45/2/Add.2](#) y Weiss y otros, “Huge gaps in detection networks plague emissions monitoring”, *Nature* 595 (7868), págs. 491 a 493 (2021). Doi: 10.1038/d41586-021-01967-z

⁵ M. K. Vollmer y otros, “Unexpected nascent atmospheric emissions of three ozone-depleting hydrochlorofluorocarbons”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, nº 5 (2021); L. M. Western y otros, “Global increase of ozone-depleting chlorofluorocarbons from 2010 to 2020”, *Nature Geoscience* 16, págs. 309 a 313 (2023).

⁶ Los halones y el HFC-227ea son especialmente importantes para este sector.

mundiales de las emisiones que pudiesen producirse al final de la vida útil de esas sustancias. Se acogió con beneplácito la línea de financiación establecida para que las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Montreal levantasen inventario de los bancos de sustancias controladas usadas o no deseadas y formularan un plan de recogida, transporte y eliminación de esas sustancias, y se señaló a la atención de los asistentes la posibilidad de implantar mecanismos financieros basados en el mercado, como los mercados del carbono, y la ampliación de la responsabilidad ampliada del productor.

d) ***La coordinación eficaz de los acuerdos ambientales multilaterales*** puede contribuir al cumplimiento de los objetivos comunes. Por ejemplo, si se logra que el halón-1301 recuperado no se considere desecho peligroso, se ayudará a satisfacer las necesidades clave en materia de protección contra incendios al tiempo que se evitarán las restricciones que puedan regir en virtud del Convenio de Basilea. Asimismo, al sopesar la posibilidad de incluir el bromuro de metilo en el Convenio de Rotterdam tal vez deba tenerse en cuenta que la sustancia sigue usándose en aplicaciones de cuarentena y previas al envío. Las enseñanzas extraídas de la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo en el marco de los Convenios de Basilea y Rotterdam pueden ayudar a reforzar el mecanismo de consentimiento fundamentado previo oficioso. Muchas Partes expresaron su interés por comprender mejor lo siguiente: los criterios por los que los equipos usados y no deseados y las sustancias controladas se consideraban desechos o productos químicos peligrosos y los casos en que se aplicaba esta consideración; la posibilidad de prestar apoyo en el marco de los Convenios de Basilea y Rotterdam para ayudar a las Partes que operan al amparo del artículo 5 a gestionar mejor esos desechos y productos químicos; y la forma de evitar el vertido de esos desechos o productos químicos en esas Partes.