



CBD



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/2/13
17 de julio de 2001

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA EL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

Segunda reunión

Nairobi, 1-5 de octubre de 2001

Tema 4.8.5 del programa provisional *

CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO 34)

Síntesis de opiniones relativas a elementos y opciones para un régimen de cumplimiento

Nota del Secretario Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

1. En consonancia con su plan de trabajo, el Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CIPC) analizó el asunto de cumplimiento en su primera reunión, celebrada en Montpellier, Francia, del 11 al 15 de diciembre de 2000.
2. En esa reunión, el Comité Intergubernamental consideró una nota de estudio del Secretario Ejecutivo relativa a la elaboración de procedimientos y mecanismos de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (UNEP/CBD/ICCP/1/7).
3. El CIPC invitó a las Partes en el Convenio y a los gobiernos a que comunicaran sus opiniones por escrito el 30 de marzo de 2001 a más tardar, respecto a los elementos y opciones para un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología en base al cuestionario adjunto a la mencionada nota del Secretario Ejecutivo sobre cumplimiento (UNEP/CBD/ICCP/1/7). Pidió al Secretario Ejecutivo que recopilara las opiniones presentadas y preparara un informe sumario en consulta con la Mesa del CIPC y que organizara una reunión de expertos de composición abierta para examinar el informe sumario en una reunión de tres días simultánea con la segunda reunión del CIPC. El Comité Intergubernamental pidió además al Secretario Ejecutivo que sometiera el informe sumario a la consideración de su segunda reunión.

* UNEP/CBD/ICCP/2/1.

/...

4. Por consiguiente, el Secretario Ejecutivo presenta esta nota, en la que se incluye una síntesis de las opiniones recibidas de Partes y gobiernos y se sugieren recomendaciones que el grupo de expertos de composición abierta pudiera considerar y someter a la consideración de la segunda reunión del CIPC.

II. SÍNTESIS DE LAS OPINIONES RELATIVAS A ELEMENTOS Y OPCIONES PARA UN RÉGIMEN DE CUMPLIMIENTO EN VIRTUD DEL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA*

5. En respuesta a la solicitud del CIPC y a las notificaciones remitidas por el Secretario Ejecutivo a las Partes en el Convenio y a los gobiernos, para que comunicaran por escrito sus opiniones relativas a los elementos y opciones de un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, el Secretario Ejecutivo ha recibido al 30 de junio de 2001, ponencias presentadas por Argentina, Australia, Belarús, Cuba, Chile, Comunidad Europea, Ecuador, Eslovenia, Estados Unidos de América, India, Indonesia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, República de Corea, Suiza y Turquía.

6. La estructura de todas las ponencias correspondía al cuestionario que había sido preparado por la Secretaría y sometido a la consideración del CIPC en su primera reunión. En la síntesis siguiente se sigue la estructura del cuestionario al analizar los elementos y opciones del régimen de cumplimiento. El texto completo de todas las ponencias ha sido recopilado y se dispone del mismo a título de documento de información (UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/INF/1).

A. *Objetivos, naturaleza y principios subyacentes*

7. Se observó en todas las ponencias que las opiniones eran muy concordantes, al igual que durante los debates mantenidos sobre los mismos asuntos en la primera reunión del CIPC. Es fácil comprender que en algunas opiniones no se distinguía completamente entre objetivos y la naturaleza del régimen, dos elementos que están claramente relacionados entre sí y que también dependen de la forma en que se determine la índole de los otros elementos principales del régimen, en particular de la forma por la que se determinen las consecuencias de incumplimiento.

1. *Objetivos*

8. Lo mismo que en la primera reunión del CIPC, se observó que las opiniones sobre los objetivos del régimen de cumplimiento tendían a ser predominantemente coincidentes. La mayoría de los argumentos se basaban en lo que ya había sido incluido en el Artículo 34 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología. Entre los objetivos del régimen de cumplimiento que recibieron un apoyo considerable pueden citarse: promover el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo y atender a los casos de incumplimiento cooperando y facilitando la labor de aquellos que se enfrentan a dificultades en lograr el pleno cumplimiento.

* En esta sección (párr. 5-Error! Reference source not found.) se reproduce la sección II de la nota del Secretario Ejecutivo sobre elementos y opciones de un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/1) que fue preparada para la reunión de expertos de composición abierta sobre un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.

2. *Naturaleza*

9. Lo mismo que en el caso de los objetivos, la mayoría de las opiniones se mostraba a favor de procedimientos y mecanismos de un régimen de cumplimiento ajenos al enfrentamiento y no de carácter judicial. Algunos indicaban claramente que el Protocolo por sí mismo, al contemplar los procedimientos y los mecanismos de cumplimiento por separado, y sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos para solución de controversias establecidos mediante el Artículo 27 del Convenio, no dejaba abierta ninguna otra opción que la de tratar de buscar un mecanismo sencillo y de asesoramiento cuya índole no fuera de enfrentamiento.

10. Sin embargo, otro enfoque de alternativa presentado por un país propugna un método distinto para los países exportadores de los OVM que para los países importadores de los OVM. Según este enfoque se favorecen procedimientos que son de índole judicial y punitiva cuando el incumplimiento recae en los países exportadores y son de índole de facilitación y no judiciales juicio cuando se trata de países importadores de los OVM. Durante la primera reunión del CIPC, se manifestaron opiniones similares minoritarias a favor de procedimientos que trataran de modo distinto a los países en desarrollo y a los países desarrollados. De conformidad con este enfoque, si una Parte en el Protocolo que es un país desarrollado o exportador de los OVM dejara de cumplir con las obligaciones del Protocolo, debería iniciarse un proceso judicial y estarían implicada sanciones, mientras que si el incumplimiento es de una Parte que es un país en desarrollo o importador, solamente debería activarse un procedimiento de cooperación no judicial.

3. *Principios subyacentes*

11. Recibieron en general apoyo, tanto en cuanto a formular como en cuanto a aplicar el régimen de cumplimiento, los principios de que sea rápido, equitativo, transparente, predecible, y sometido a trámites adecuados. Se señaló, sin embargo, el hecho de que la transparencia y la equidad son los elementos clave de un régimen no judicial de cumplimiento, mientras que los principios de que sea rápido, sometido a trámites adecuados y predecible estaban frecuentemente asociados a regímenes judiciales. Se presentó también la propuesta de que junto con la transparencia y la equidad deberían incluirse los principios de efectividad y eficiencia.

12. Se presentó una propuesta de incluir otros principios generales del derecho internacional, en particular el principio de “responsabilidad común aunque diferenciada”. En otro caso se propuso incluir también el principio de “responsabilidad ampliada de los exportadores”. Se presentó esta propuesta en consonancia con la de favorecer la adopción de un tratamiento distinto a exportadores e importadores cuando se defina la naturaleza del régimen y se elaboren los procedimientos.

13. En general coincidían bastante las opiniones a favor de aplicar los principios de rapidez, equidad, transparencia, predecibilidad y oportunidad, según lo había propuesto la Secretaría en el cuestionario, para poner los pilares al régimen de cumplimiento y para garantizarlos mediante procedimientos o medidas adoptados durante la etapa de diseño del régimen así como durante la etapa de su puesta en práctica.

B. *Mecanismo institucional*

14. A excepción de unas pocas ponencias a favor de que la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes examinara el cumplimiento, o a favor de que la cuestión relacionada con el mecanismo institucional se estudiara en una etapa ulterior cuando se hubiera llegado a un acuerdo sobre las cuestiones de objetivos y principios, todas las opiniones apoyaban el establecimiento de alguna forma

de mecanismo institucional, ya sea un órgano especial ya sea un órgano permanente. Podría establecerse inmediatamente tal mecanismo institucional o, en opinión de algunos, una vez se hubieran determinado sus posibles funciones. La mayoría de las opiniones favorecía el establecimiento de un comité permanente de cumplimiento, postura de la que también se hacían eco los resultados de la primera reunión del CIPC. Debe señalarse que un país favorecía que se estableciera tal órgano como un órgano subsidiario en virtud del párrafo 4 b) del Artículo 29 del Protocolo.

1. Estructura

15. Se apoya ampliamente el establecimiento de un comité de cumplimiento constituido por un número limitado de expertos. Algunos proponían que el grupo debería estar constituido por un número determinado de miembros. A este respecto se propuso limitar el número de expertos entre 8 y 10, entre 10 y 15, entre 10 y 20 y a solamente 10 expertos. En caso de que fueran necesarios otros expertos, se propuso además obtenerlos a partir de la lista de expertos sobre seguridad de la biotecnología. Sin embargo, algunos propusieron que el tamaño del órgano de cumplimiento debería determinarse en base a la disponibilidad de recursos. Algunos de los propulsores de un órgano especial propusieron también que su tamaño y composición debería decidirse caso por caso de conformidad con la índole del problema particular de cumplimiento que se estuviera considerando.

16. No diferían las opiniones en cuanto a la necesidad de que los miembros del Comité tuvieran competencias particulares. Se acepta ampliamente que en el Comité deberían participar una mezcla de expertos jurídicos y otros expertos técnicos.

17. Se está en general de acuerdo en la necesidad de mantener un equilibrio regional en la designación de los expertos. Algunos propusieron que debería también haber un equilibrio entre países de exportación y países de importación, así como entre países desarrollados y países en desarrollo. En este contexto, se presentó también una propuesta de que el Presidente del comité debería alternar entre países de importación/desarrollados y países de exportación/en desarrollo.

18. Hay diversidad de opiniones respecto a la cuestión de que los expertos actúen en nombre propio, de forma que el comité sea un órgano de expertos independientes o si deben representar la opinión de sus gobiernos. Sin embargo, el asunto de la forma por la que se designen los miembros del comité no parecía causar ninguna dificultad particular. Se considera en general aceptable que los expertos sean designados por las Partes. Sin embargo, respecto a este punto es necesario considerar más a fondo si las Partes colectivamente, por conducto de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo, deben elegir los expertos particulares a partir de los designados por los países o regiones, o si deben elegir a las Partes para que de tales países se seleccionen los expertos.

2. Funciones y responsabilidades

19. Todos están casi completamente de acuerdo en cuanto a la responsabilidad general del órgano de cumplimiento, una vez establecido. En consonancia con el acuerdo general sobre los objetivos del régimen, se propone ampliamente que el órgano asuma en general la responsabilidad de examinar y promover el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo y atienda a casos concretos de incumplimiento con miras a proporcionar asesoramiento a la Parte de que se trate o de presentar recomendaciones sometidas a la consideración de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes.

20. En particular se propusieron como funciones posibles del comité de cumplimiento las siguientes tareas:

- a) Recibir, considerar e informar acerca de cuestiones sometidas a su consideración respecto a incumplimiento;
- b) Supervisar la aplicación y el cumplimiento del Protocolo en general;
- c) Emprender con el consentimiento de la Parte de que se trate la recopilación de información en el territorio de esa Parte;
- d) Asesorar a las Partes a fin de ayudarlas a cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo;
- e) Presentar recomendaciones a las Partes y a la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo sobre la interpretación y aplicación del Protocolo y sobre medidas que hayan de adoptarse.

21. Todos los que respondieron al cuestionario proponían que el comité de cumplimiento habría de rendir cuentas a la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo e informar periódicamente sobre sus actividades. Respecto a la frecuencia de sus reuniones, las opiniones varían desde reuniones periódicas en función de las necesidades a reuniones trimestrales. Se propuso también que el comité debería elaborar su propio reglamento interno y someterlo a la consideración y adopción de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo.

C. Invocación de los procedimientos

22. Todas las opiniones comunicadas al Secretario Ejecutivo son unánimes en cuanto a favorecer que sean las Partes en el Protocolo las que invoquen los procedimientos de cumplimiento. De hecho, algunos indicaron que solamente las Partes tendrían la autoridad de invocar los procedimientos. A este respecto, algunos propusieron que una Parte pudiera activar los procedimientos respecto a sus propios esfuerzos de cumplimiento o respecto a los esfuerzos de cumplimiento de otra Parte. También se presentó la propuesta de que el comité de cumplimiento por sí mismo debería tener la autoridad de invocar los procedimientos después de evaluar la información que le presenten, o a solicitud de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo.

23. Aunque algunos países propusieron que la Secretaría pudiera tener también la autoridad de activar los procedimientos, muchos opinaban que su función debería limitarse a poner en conocimiento del comité de cumplimiento la información relativa a cumplimiento que pudiera haber recopilado a partir de los informes nacionales. Se manifestó menos apoyo a la idea de que activen el mecanismo el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. No obstante, algunos de los que respondieron al cuestionario prestaron apoyo a la intervención del sector privado, de las ONG y de otros miembros de la sociedad civil para ayudar a que funcione el mecanismo de cumplimiento a base de proporcionar información pertinente, incluidos los casos de incumplimiento, al comité por conducto de la Secretaría.

D. Consecuencias del incumplimiento

24. En la mayoría de las opiniones presentadas se favorecían las medidas dirigidas principalmente al suministro de asesoramiento y asistencia adecuados a la Parte que deje de cumplir plenamente con sus obligaciones en virtud del Protocolo. La imposición de sanciones o de otras medidas punitivas no recibió en general ningún apoyo. Los incentivos habían recibido una gran aceptación y se consideraban sintonizados

con la índole no judicial y no de enfrentamiento de los procedimientos y de los mecanismos a los que prestan su apoyo un elevado número de Partes.

25. Algunos de los que respondieron al cuestionario destacaron las ventajas de persuadir a la Parte o Partes interesadas a que satisfagan sus obligaciones en virtud del Protocolo en lugar de tratar de obligarles mediante medidas punitivas. No obstante, se propusieron también medidas firmes para subrayar la índole grave de un caso particular. La opinión general era de que se aplicaran una mezcla de medidas fuertes y de medidas suaves según lo esbozado a continuación. El orden de las medidas según lo propuesto parecía indicar la forma por la que progresivamente la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo ha de adoptar decisiones, en base a las propuestas del comité de cumplimiento, de imponer medidas en un caso particular. Entre las medidas propuestas como consecuencia del incumplimiento se incluyen las siguientes:

- a) proporcionar asesoramiento y asistencia apropiados, incluidas la asistencia financiera y técnica, transferencia de tecnología, capacitación y otras medidas de creación de la capacidad según corresponda;
- b) exigir la adopción de planes de acción detallados que ayuden a lograr el pleno cumplimiento;
- c) invitar a la Parte interesada a presentar informes sobre la marcha de sus esfuerzos para cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo;
- d) expedir avisos;
- e) publicar casos de incumplimiento; y
- f) suspender derechos y privilegios específicos en virtud del Protocolo.

26. Existe la propuesta de imponer medidas punitivas o sanciones en última instancia en casos en los que estén implicadas Partes de exportación de OVM. Por otro lado, se sugirió que en el Artículo 34 del Protocolo no se prevé la imposición de sanciones. Se propuso además que al no haber ninguna disposición habilitante de esa índole en el Protocolo, las Partes deberían observar lo prescrito en el Artículo 60 del Convenio de Viena sobre el derecho de tratados, por el que una vez más no se da cabida a ninguna imposición de consecuencias vinculantes que obliguen a una Parte en incumplimiento a adoptar medidas o a abstenerse de determinadas medidas. Debe señalarse, sin embargo, que la redacción del Artículo 34 no excluye necesariamente la imposición de sanciones; se prevé solamente que en los procedimientos y mecanismos se incluirán disposiciones para ofrecer asesoramiento o asistencia, cuando corresponda.

E. La función de la Secretaría y de la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo

27. Según lo implicado en el análisis precedente, la opinión predominante era que la función de la Secretaría debería limitarse principalmente a recibir y canalizar la información relativa a incumplimiento hacia y desde el comité de cumplimiento y las Partes. Se propuso también que la Secretaría debería proporcionar apoyo administrativo al comité de cumplimiento para que desempeñe sus funciones. Más en concreto, se señaló que la Secretaría debería disponer y prestar servicio a las reuniones del comité de cumplimiento. Sin embargo, algunos de los que respondieron opinaban al mismo tiempo que debería preverse una función más amplia para la Secretaría en cuanto a señalar casos de incumplimiento y señalar a la atención del Comité tales casos. Se propuso que la Secretaría pudiera activar los procedimientos de

cumplimiento cuando llegara a su conocimiento algún caso posible de incumplimiento en el curso del examen de los informes nacionales.

28. En casi todas las notas presentadas se aceptaba que la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo debería ser el órgano definitivo en cuanto a la adopción de decisiones sobre asuntos pertinentes a cumplimiento en base a las recomendaciones del comité de cumplimiento, una vez establecido. Algunos de los que respondieron manifestaron sus reservas respecto a la función de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo a título de órgano de adopción de decisiones respecto a casos particulares de incumplimiento. Propusieron que tal función solamente sería apropiada tanto cuanto la decisión se concentra en alentar y en prestar ayuda a las Partes a cumplir con las obligaciones del Protocolo, o tanto cuanto las medidas incluidas en la decisión están en consonancia con el derecho internacional.

F. Otras cuestiones

29. Se propuso considerar simultáneamente, o durante la preparación del régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo, otras varias cuestiones. Entre estas se incluyen:

- a) el centro de intercambio de información sobre seguridad de la biotecnología y su empleo para prestar ayuda o promover el cumplimiento;
- b) la necesidad de elaborar con urgencia los procedimientos que permitan una rápida solución de controversias en casos concretos de incumplimiento que pudieran surgir entre una Parte de exportación y una Parte de importación respecto a un movimiento transfronterizo particular de los OVM;
- c) el vínculo o la interfaz entre los procedimientos y mecanismos de cumplimiento y la cuestión de responsabilidad y compensación;
- d) la necesidad de tener en cuenta consideraciones socioeconómicas y los diversos niveles en cuanto al desarrollo tecnológico de las Partes para atender a cuestiones de cumplimiento;
- e) la relación entre el régimen de cumplimiento y el proceso de solución de controversias; y
- f) la relación entre los procedimientos de cumplimiento en virtud del Protocolo sobre seguridad de la biotecnología y en virtud de otros instrumentos internacionales pertinentes tales como la Convención Internacional para la Protección Fitogenética (IPPC.) y el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (acuerdo SPS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

III. RECOMENDACIONES

30. El CIPC pudiera:

- a) Examinar el informe sumario de las opiniones de las Partes y gobiernos relativas a elementos y opciones para un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología;
- b) Considerar el informe y las recomendaciones de la reunión de expertos de composición abierta sobre un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la

biotecnología, celebrada en Nairobi, del 26 al 28 de septiembre de 2001 (UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1); y

c) Presentar recomendaciones apropiadas, basadas en el informe sumario y en las recomendaciones de la reunión de expertos de composición abierta, a la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo.
