



CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/1/7
19 de septiembre de 2000

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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

Primera Reunión

Montpellier, Francia, 11-15 de diciembre de 2000

Tema 4.5 del programa provisional*

CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO 34)

Desarrollo de procedimientos y mecanismos de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología

Nota del Secretario Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

1. Al aumentar en el transcurso de los años el número de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, la comunidad internacional presta ahora cada vez más atención y se preocupa por asegurar el cumplimiento de los Estados respecto a sus obligaciones internacionales sobre medio ambiente. El asunto del cumplimiento fue un campo importante de la atención en el proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED). Subsiguientemente, en abril de 1993, los ministros de medio ambiente de Europa en una reunión celebrada en Lucerne adoptaron una declaración instando a las Partes contratantes en convenios medioambientales de la región cubierta por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UN-ECE) a que cooperaran en el entorno de los respectivos órganos rectores de estos convenios para colaborar en el establecimiento de regímenes de cumplimiento que atendieran a asuntos de incumplimiento de las obligaciones de los tratados. Desde entonces, la comunidad internacional ha demostrado su inquietud al negociar recientes acuerdos medioambientales y en diversas iniciativas para mejorar aún más los mecanismos y procesos existentes en cuanto al cumplimiento y a la aplicación e imposición de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

2. Por contraposición con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología prevé explícitamente el desarrollo de procedimientos y mecanismos que aseguren el cumplimiento. En el Artículo 34 se afirma que la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúe como reunión de las Partes en el presente Protocolo, en su primera reunión,

* UNEP/CBD/ICCP/1/1.

examinará y aprobará mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación para promover el cumplimiento de sus disposiciones y para tratar los casos de incumplimiento. Entre tales procedimientos y mecanismos se incluirán disposiciones para prestar asesoramiento o ayuda, según proceda, y estas serán distintas y se establecerán sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos de solución de controversias establecidos en el Artículo 27 del Convenio.

3. De conformidad con el plan de trabajo del Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (CIPC), adoptado por la Conferencia de las Partes en el Convenio en su quinta reunión, el cumplimiento es uno de los asuntos que ha de estudiar el CIPC en su primera reunión (decisión V/1, anexo, sección A, tema 5). A este respecto, se requiere que el CIPC considere

- a) elementos para un régimen de cumplimiento; y
- b) opciones para un régimen de cumplimiento.

4. El presente documento ha sido preparado por el Secretario Ejecutivo para asesorar al CIPC en su examen de esta cuestión. En el documento se examinan los precedentes pertinentes en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, se analizan las iniciativas en curso para la elaboración de regímenes de cumplimiento y se esbozan y estudian los posibles elementos y opciones para un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena.

II. ANÁLISIS DE LOS ACTUALES RÉGIMENES DE CUMPLIMIENTO EN ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE MEDIO AMBIENTE

5. En varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente adoptados después del decenio de 1970 se ha tratado de establecer medidas para verificar el cumplimiento de sus disposiciones. En muchos casos, tales medidas no van más allá de exigir que las Partes presenten regularmente informes nacionales acerca de las medidas adoptadas para satisfacer sus obligaciones. Aunque estos informes constituyen un medio por el que las secretarías de los acuerdos y otras Partes puedan evaluar la amplitud con la que las Partes atienden a sus obligaciones, en muchos casos no se especifica en los acuerdos el trayecto que ha de seguirse cuando tales informes nacionales indican que una Parte se muestra remisa en hacerlo. Procedimientos bien establecidos para atender al incumplimiento son algo difícil de encontrar y el proceso de establecerlos está en gran parte en su infancia. Solamente en tres acuerdos multilaterales sobre medio ambiente se han redactado claramente los requisitos al respecto: estos son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que agotan la capa de ozono, y la Convención UN-ECE sobre Contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. En esta sección se examinan y analizan los regímenes establecidos en virtud de estos instrumentos con miras a deducir las lecciones que puedan ser pertinentes para el estudio del asunto en relación con el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología.

A. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

6. La Convención CITES fue adoptada en Washington en 1973 y entró en vigor en 1975. En la actualidad está constituida por 152 Partes. La Convención trata de proteger las especies en peligro y amenazadas frente a una explotación excesiva reglamentando o prohibiendo el comercio internacional de tales especies o de sus especímenes. Establece un sistema de permisos que deben ser presentados a funcionarios designados antes de que se permita que las especies y especímenes de la lista crucen la frontera de cualquier Estado que sea Parte en la Convención. Las autoridades nacionales de

administración expiden las licencias de exportación e importación asesoradas por las autoridades científicas establecidas por cada Parte contratante.

7. El régimen para incumplimiento de CITES ha sido elaborado, poco a poco, en el transcurso de los años y se basa en su mayoría en las disposiciones de la Convención que tratan de los requisitos de presentación de informes y de medidas internacionales (artículos VIII, XII y XIII), así como en varias resoluciones y decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes a lo largo de los años.

8. En el Artículo VIII de la Convención se exige que las Partes transmitan a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación nacional de la Convención. En los informes ha de incluirse información sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir las disposiciones de la Convención. En el Artículo XIII se establece un procedimiento rudimentario para atender a los casos de incumplimiento: cuando la Secretaría recibe información de incumplimiento de obligaciones en virtud del tratado por una Parte, se requiere que comunique tal información a la Autoridad administrativa de la Parte o Partes interesadas. Al recibirse la comunicación de la Parte interesada se requiere informar a la Secretaría acerca de todos los hechos pertinentes en cuanto lo permita la ley y, de ser apropiado, se proponen medidas correctivas. Cuando la Parte en cuestión, considera que es de desear una investigación, puede realizarse tal investigación a cargo de una o más personas expresamente autorizadas por esa Parte. La información proporcionada por la Parte o consiguiente a una investigación será examinada por la Conferencia de las Partes que pudiera formular cualquier recomendación que considere pertinente.

9. En varias decisiones y resoluciones adoptadas por la Conferencia de las Partes en CITES se han ampliado los requisitos correspondientes a estas disposiciones. En la Resolución Conf. 7.5 se impone un plazo límite de un mes dentro del cual se requiere que una Parte responda a una solicitud de la Secretaría en cuanto a información sobre una infracción supuesta. La Conferencia de las Partes estableció primeramente un Comité permanente de la Convención en su sexta reunión (resolución Conf. 6.1) y se constituyó nuevamente en la novena reunión de la Conferencia de las Partes (resolución Conf. 9.1). El Comité permanente está constituido por Partes elegidas entre cada una de las seis principales regiones geográficas y de conformidad con criterios establecidos por la Resolución. Supervisa el trabajo de la Convención durante el período entre sesiones de la Conferencia de las Partes y proporciona las direcciones generales de política y operaciones a la Secretaría en cuanto a la aplicación de la Convención. El Comité examina el incumplimiento de las Partes en cuanto a las disposiciones de CITES, adopta decisiones apropiadas relacionadas con ello y recomienda medidas a la Conferencia de las Partes.

10. Mediante las Decisiones 10.121 y 122 se exige la presentación de informes independientes sobre infracciones y otros problemas de cumplimiento a cada reunión regular de la Conferencia de las Partes. En la práctica supervisa el cumplimiento el Comité sobre animales y plantas (también establecido mediante la Resolución Conf. 9.1 y el cual emprende análisis sobre comercios importantes que frecuentemente llevan a medidas comerciales propuestas respecto a determinadas especies) y por la Secretaría en base a la información proporcionada por TRAFFIC, el programa conjunto de supervisión del comercio de fauna silvestre de la WWF y de la IUCN.

11. Si la Secretaría determinara que existen problemas importantes en cuanto a la aplicación de la Convención por una Parte, se requiere que la Secretaría: i) colabore con la Parte para tratar de resolver el problema y dar asesoramiento y asistencia técnica; ii) dar traslado del asunto al Comité permanente que puede investigar más a fondo poniéndose directamente en contacto con la Parte interesada; e iii) mantiene informadas a las Partes en la medida más amplia posible mediante notificaciones de tales problemas de cumplimiento y de las medidas adoptadas para resolverlos (resoluciones Conf. 7.5 y 8.4 y decisión Conf. 10.115). En caso de que el incumplimiento persista o de que dejen de cumplirse las

decisiones de la Conferencia de las Partes respecto a medidas correctivas, el Comité permanente puede asesorar a las Partes para que se impongan prohibiciones de comercio en especímenes CITES para la Parte culpable (decisión Conf. 10.18). Se han impuesto tales sanciones comerciales a varias Partes. Debe señalarse, sin embargo, que las prohibiciones de comercio son una medida de última instancia. En el marco de CITES se hace particular hincapié en promover el cumplimiento de las Partes mediante negociaciones y asistencia y asesoramiento técnicos.

B. El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono

12. El Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono fue adoptado en 1987 como Protocolo de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985. Entró en vigor en 1989 y en la actualidad está constituido por 172 Partes.

13. El objetivo del Protocolo es reducir y por último eliminar la producción y el consumo de todas las categorías de sustancias que agotan la capa de ozono (SAO), especificadas en cuatro anexos al Protocolo. Se estipula para las Partes una serie de fechas límite en las cuales se requiere que reduzcan los niveles de producción y de consumo en porcentajes especificados. Se imponen restricciones al comercio con países que no sean Partes para proporcionar un incentivo a la participación universal e impedir movimientos industriales de sustancias destinados a soslayar los controles del Protocolo.

14. El Protocolo de Montreal ha sido el primer acuerdo multilateral sobre medio ambiente en el que se ha tratado de atender al asunto de incumplimiento de forma completa. Las disposiciones habilitantes para la elaboración de un procedimiento de incumplimiento están previstas en el Artículo 8 del Protocolo, por el que se requiere que, “las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”. En 1990, las Partes aprobaron un procedimiento provisional para incumplimiento con miras a la supervisión e imposición del cumplimiento del Protocolo. La cuarta reunión de las Partes examinó y estableció de forma permanente este procedimiento provisional en 1992. Un grupo de trabajo especial de expertos jurídicos y técnicos establecido por la novena reunión de las Partes examinó más a fondo la forma de funcionar de este procedimiento y la décima reunión de las Partes adoptó en noviembre de 1998 enmiendas de este procedimiento para incumplimiento.

15. Se concibió el procedimiento como mecanismo ajeno a la confrontación, conciliatorio y de cooperación capaz de instar y ayudar a las Partes que no cumplen con sus obligaciones para llegar al pleno cumplimiento del Protocolo. Ciertamente, el Grupo de trabajo que elaboró el régimen hizo hincapié en que el procedimiento para incumplimiento debería tener como meta la simplicidad, no ser de confrontación, ser transparente y relegar a la reunión de las Partes la adopción de decisiones. Se opinaba que los objetivos del Protocolo se cumplirían mejor mediante un régimen que ayudara e instara a las Partes a cumplir en lugar de un régimen que fuera de índole acusatoria y de confrontación.

16. El procedimiento está administrado por un Comité de aplicación compuesto por 10 Partes elegidas por dos años por la reunión de las Partes con arreglo al criterio de la distribución geográfica equitativa. El procedimiento puede ser activado de tres formas:

a) Por una o más Partes que presenten una queja a la Secretaría acerca del cumplimiento de las obligaciones de otra Parte;

b) Por la Secretaría a conocimiento de la posibilidad de que alguna Parte no haya cumplido sus obligaciones; y

c) Cuando una Parte llega a la conclusión de que, a pesar de haber realizado de buena fe los mayores esfuerzos posibles no está en condiciones de cumplir plenamente las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo.

17. Las funciones del comité de aplicación serán, *entre otras*, las siguientes:

- a) Recibir, considerar y examinar toda comunicación presentada respecto a incumplimiento;
- b) Recibir, considerar e informar acerca de toda información u observación transmitida por la Secretaría;
- c) Solicitar, cuando lo considere necesario, por conducto de la Secretaría más información sobre las cuestiones que esté examinando;
- d) Determinar los hechos y posibles causas relacionadas con casos particulares de incumplimiento que le hayan sido transmitidos y presentar recomendaciones a la reunión de las Partes;
- e) Reunir información, a invitación de la Parte interesada, en el territorio de esa Parte; y
- f) Intercambiar información con el mecanismo financiero del Protocolo con el objetivo de deducir sus recomendaciones.

18. Se requiere que el Comité considere la información y las observaciones presentados “con miras a lograr una solución amistosa del problema, basada en el respeto de las disposiciones del Protocolo”. El Comité presenta su informe, incluidas las recomendaciones que considere adecuadas, a la reunión de las Partes. Después de recibir el informe del Comité, las Partes podrán tomar una decisión al respecto y pedir que se adopten medidas para lograr el pleno cumplimiento del Protocolo, incluidas medidas para ayudar a las Partes a cumplir el Protocolo y para facilitar la consecución de los objetivos del Protocolo. A solicitud de la reunión de las Partes, el grupo de trabajo preparó una lista indicativa de medidas que podría adoptar una reunión de las Partes con respecto al incumplimiento del Protocolo. Estos tipos de medidas fueron propuestos por el grupo de trabajo y adoptados como lista indicativa por la cuarta reunión de las Partes. Estas medidas son:

- a) Asistencia adecuada, incluida asistencia para la recopilación y presentación de datos, asistencia técnica, transferencia de tecnología y asistencia financiera, transferencia de información y capacitación;
- b) Formulación de advertencias;
- c) Suspensión, de conformidad con las normas del derecho internacional aplicables a la suspensión de las disposiciones de un tratado, de derechos y privilegios concretos reconocidos en el Protocolo, tanto si están sujetos a un plazo como si no lo están, incluidos los derechos y privilegios relativos a racionalización industrial, producción, consumo, comercio, transferencia de tecnología, mecanismos financieros y arreglos institucionales.

19. Hasta la fecha el Comité de aplicación ha atendido principalmente a casos de países con economías en transición que han sido objeto de dificultades en cuanto a satisfacer sus fechas límite de eliminación. Nunca se han aplicado a estas Partes las medidas drásticas de suspensión de derechos y privilegios en virtud del Protocolo, retiro de asistencia financiera o imposición de sanciones comerciales. Varios casos recientes de incumplimiento de la enmienda de Londres por tales países ilustran el uso de la asistencia financiera para promover el cumplimiento del Protocolo. En estos casos, la séptima reunión de las Partes, en 1995, recomendó la asistencia internacional para proyectos de eliminación de SAO en los países interesados pero al mismo tiempo previó la supervisión inmediata de sus esfuerzos para lograr el cumplimiento. En 1998 y 1999, la reunión de las Partes adoptó una serie de decisiones sobre incumplimiento de varios países con economías en transición. En tales decisiones, las Partes se refirieron a la gama completa de medidas de la lista indicativa: decidieron que los países deberían continuar recibiendo asistencia internacional para que pudieran satisfacer sus compromisos pero al mismo tiempo les advirtió que en el caso de que no lo hicieran así las Partes considerarían medidas en

consonancia con las enumeradas en el párrafo 18 c) precedente, incluida la posibilidad de medidas en virtud del Artículo 4 del Protocolo que restringía el comercio con países que no son Partes.

C. El Convenio UN-ECE sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia y sus Protocolos

20. El Convenio sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (LRTAP) fue adoptado en 1979 por los Estados miembros de UN-ECE y entró en vigor en 1983. En la actualidad está constituido por 47 Partes. Proporciona el marco de cooperación respecto a la contaminación atmosférica transfronteriza. Establece los principios generales de cooperación en la eliminación de la contaminación atmosférica y un marco para la investigación científica la evaluación y la supervisión y para el intercambio de información. Después de su entrada en vigor, el marco general del Convenio ha sido ampliado mediante la adopción de ocho protocolos. Estos son: el Protocolo de 1984 relativo a la financiación a largo plazo del programa concertado de seguimiento continuo y evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos en Europa; Protocolo de 1985 relativo a la reducción de emisiones de azufre o sus flujos transfronterizos; el Protocolo de 1988 relativo al control de oxígenos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos; el Protocolo de 1991 relativo al control de emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos (de aquí en adelante denominado “Protocolo VOC”); el Protocolo de 1994 sobre nuevas reducciones de emisiones de azufre; el Protocolo de 1998 sobre metales pesados; el Protocolo de 1998 sobre contaminantes orgánicos persistentes (POP); y el Protocolo de 1999 para reducir la acidificación, eutroficación y ozono a nivel del suelo.

21. En el Convenio, lo mismo que en todos los tratados multilaterales sobre medio ambiente de esas fechas, no se prevé ningún procedimiento para incumplimiento. Sin embargo, en el Artículo 10 se prevé que el Órgano ejecutivo constituido por representantes de las Partes contratantes examine su aplicación. En 1991, las Partes en el Convenio, aprendiendo de la experiencia adquirida con el Protocolo de Montreal, decidieron incluir en el Protocolo VOC una disposición acerca del cumplimiento. En el Artículo 3, párrafo 3 del Protocolo se requiere que las Partes “establezcan un mecanismo para vigilar el cumplimiento del Protocolo”. Como primer paso, el Artículo 3, párrafo 3, da la autoridad al órgano ejecutivo de recibir y decidir acerca de la información sobre casos presentados por una Parte respecto al incumplimiento de otras Partes. En 1997, el órgano ejecutivo adoptó mediante su decisión 1997/2, un procedimiento para casos de incumplimiento aplicable a todos los Protocolos en virtud del Convenio. Para este régimen se adoptó como modelo el Protocolo de Montreal aunque hay varios puntos importantes que difieren.

22. Mediante la decisión 1997/2 se establece un Comité de aplicación constituido por ocho Partes en el Convenio. Las funciones del Comité son, *entre otras*, examinar periódicamente el cumplimiento de las Partes respecto a los requisitos de notificación de los Protocolos y considerar toda presentación o mención que se le haga relativas al incumplimiento de una Parte respecto a las obligaciones del tratado. En la decisión no se establece ningún objetivo ni principio general en los que se base el procedimiento. Por ejemplo, no hay ningún requisito de que el Comité de aplicación trate de encontrar “una solución amistosa con la Parte que no cumple”, como es el caso en virtud del Protocolo de Montreal.

23. Las presentaciones o menciones pueden dirigirse al Comité por una Parte o por varias Partes en el Protocolo. Por una Parte que llegue a la conclusión de que no es capaz de cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo; o por la Secretaría cuando tenga conocimiento “particularmente mediante su examen de los informes nacionales de casos de posible incumplimiento”. En el desempeño de sus funciones, el Comité puede solicitar por conducto de la Secretaría nueva información sobre asuntos que esté considerando emprender a invitación de la Parte interesada, la recopilación de información en el territorio de la Parte y considerar toda información presentada por la Secretaría relativa al cumplimiento de los Protocolos.

24. Se requiere que el Comité informe y presente anualmente recomendaciones al Órgano ejecutivo sobre casos de incumplimiento. Las Partes en un Protocolo, reunidas con el Órgano ejecutivo consideran el informe del Comité junto con sus recomendaciones y deciden acerca de las medidas que hayan de imponerse. Se supone que estas medidas son de índole no discriminatoria, conducentes a llegar a un pleno cumplimiento del Protocolo y asesorar al cumplimiento de la Parte. Debe señalarse sin embargo que en la decisión no se especifica expresamente el ámbito de las medidas que pueden ser impuestas a una Parte que no cumpla.

III. INICIATIVAS RECIENTES EN OTROS PROCESOS

25. En relación con varios procesos pertinentes se han realizado iniciativas importantes para atender a los asuntos de cumplimiento y de aplicación e imposición de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente así como para el desarrollo de procedimientos para el caso de incumplimiento.

A. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

26. Reconociendo los graves efectos para el medio ambiente de infracciones de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la necesidad de combatir en esta esfera la criminalidad organizada los ministros de medio ambiente de los países G8, reunidos en Leeds Castle, Reino Unido, en abril de 1998, decidieron apoyar plenamente la aplicación eficaz de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y determinaron que inicialmente se concentrarían en CITES, en el Protocolo de Montreal y en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Más tarde, con el apoyo de los países G8, el PNUMA convocó en Ginebra en julio de 1999 un curso práctico sobre criminalidad medioambiental cuyo objetivo principal era atender a asuntos relacionados con la imposición y cumplimiento de estos tres acuerdos. Uno de los principales resultados de este curso práctico fue la decisión de elaborar directrices sobre imposición, cumplimiento y criminalidad medioambiental.

27. Como seguimiento del curso práctico, se celebró en Ginebra en diciembre de 1999 una reunión preparatoria del Grupo de expertos del PNUMA sobre imposición y aplicación de convenios medioambientales. El Grupo de trabajo analizó un conjunto de proyectos de directrices para la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente preparado por la Secretaría del PNUMA que se perfeccionó más tarde a cargo de dos subgrupos de trabajo establecidos durante la reunión. El proyecto de directrices será objeto de nuevos debates en reuniones futuras del grupo. En cuanto al cumplimiento, el proyecto de directrices se concentra en un enfoque de transparencia, incentivos para el cumplimiento, sanciones y el proceso de los tratados y medidas institucionales. Entre varias de las propuestas principales que pudieran ser consideradas en el diseño de un régimen para incumplimiento pueden citarse las siguientes:

a) las Partes deberían promover, según proceda, estrategias para que sus medidas, así como las medidas de otros participantes pertinentes estén abiertas a un escrutinio apropiado de las Partes y según corresponda de otros grupos en el sistema internacional (el denominado “enfoque de transparencia”);

b) debería requerirse que las Partes informen en un formato común y sigan un Protocolo normalizado para la presentación de los datos. Debería realizarse una revisión oportuna de los informes de las Partes por parte de la Secretaría en el acuerdo, a cargo de expertos, colegas u otras Partes;

c) la vigilancia en el emplazamiento debería estar disponible a solicitud como opción para verificar el cumplimiento del acuerdo y para determinar problemas de cumplimiento y soluciones posibles. Las Secretarías, los expertos no gubernamentales, los colegas y los expertos gubernamentales pueden realizar una vigilancia en los emplazamientos;

- d) debería prepararse una lista de organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de personas particulares que puedan prestar ayuda en la vigilancia del cumplimiento del acuerdo;
- e) en los acuerdos internacionales deberían preverse medidas concebidas para mejorar la capacidad nacional y local de cumplir con los acuerdos. Entre estas medidas se incluye la asistencia técnica y financiera, la capacitación y el suministro de equipo necesario;
- f) cuando las Partes tengan que crear la capacidad para cumplir con acuerdos internacionales o satisfacer obligaciones desacomodadamente molestas que benefician a la comunidad mundial, deberían tener acceso a mecanismos de financiación para crear tal capacidad;
- g) deberían considerarse incentivos económicos para facilitar la aplicación eficaz y el cumplimiento de las obligaciones internacionales;
- h) las Partes deberían disponer de un conjunto de sanciones para ser utilizadas según corresponda en prosecución del cumplimiento. De ser apropiado, entre las sanciones debería incluirse la posibilidad de excluir el acceso de países que no cumplan a determinados beneficios consiguientes a ser miembros en el acuerdo o a considerarlos como Partes que no cumplen con el acuerdo. Entre las sanciones pudieran incluirse restricciones comerciales respecto a artículos controlados a través de las fronteras nacionales en caso de incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el comercio. Estas sanciones deben ser elaboradas y aplicadas en consonancia con el derecho internacional del comercio;*
- i) al adherirse como Partes a los acuerdos internacionales, los países deberían evaluar la amplitud con la que ya están en condiciones de cumplimiento y de ser necesario elaborar planes para lograr el cumplimiento. En el plan del cumplimiento deberían incluirse los blancos por lograr. El Estado que ratifique un acuerdo debería informar a la Secretaría del tratado acerca del plan de cumplimiento del país, lo cual pudiera ir acompañado de una ratificación del acuerdo por parte del país;
- j) las Partes en los acuerdos internacionales deberían reunirse regularmente para hacerse mutuamente responsables del cumplimiento del acuerdo y para considerar medidas destinadas a intensificar el cumplimiento; y
- k) En la redacción de los acuerdos internacionales, los Estados deberían considerar el establecimiento de un Comité de aplicación así como de procedimientos especiales por utilizar para atender a casos particulares de incumplimiento.

B. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación

28. El Convenio de Basilea fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 1992. En la actualidad son Partes en el Convenio 136 países. Su objetivo principal es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a efectos perjudiciales asociados a la generación, movimiento transfronterizo y gestión de desechos peligrosos. El foco principal es la reglamentación del comercio internacional de los desechos peligrosos que figuran en listas de sus anexos. Se permite solamente el comercio internacional entre las Partes y depende de un procedimiento de consentimiento fundamentado previo. Una Parte tiene el derecho de prohibir la importación de todos los desechos peligrosos en su territorio. Una enmienda del Convenio que todavía no ha entrado en vigor prohíbe toda exportación de desechos peligrosos destinados a una eliminación definitiva desde países desarrollados hacia países en desarrollo.

29. En el Convenio de Basilea no existe todavía ningún procedimiento para casos de incumplimiento. El Artículo 19 del Convenio sobre verificación prevé que una Parte que tenga motivos para juzgar que otra Parte no cumple con sus obligaciones del tratado puede informar a la Secretaría y a la Parte infractora. Se requiere que la Secretaría presente toda la información pertinente a las Partes. En

* Nota. El asunto de las sanciones fue muy controvertido durante la reunión pues la mayoría de los delegados opinaban que debería instarse a las Partes a cumplir con los MEA en lugar de recurrir a medidas punitivas.

el Convenio no se especifica lo que ocurriría después. Dadas las limitaciones del Artículo 19 y la necesidad de promover el cumplimiento del Convenio, la Conferencia de las Partes en su tercera reunión, mediante la decisión III/11, dio el mandato al subgrupo consultivo de expertos jurídicos y técnicos del Convenio de estudiar todos los asuntos relacionados con el establecimiento de un mecanismo de vigilancia de la aplicación y cumplimiento del Convenio y de su diseño e informar acerca de los resultados a la cuarta reunión. En su primera reunión de junio de 1996 el subgrupo consultivo preparó un cuestionario para recopilar la opinión de las Partes en cuanto al mecanismo propuesto. Se amplió la labor del subgrupo en febrero de 1998 en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio.

30. En junio de 1998, el subgrupo determinó los principios y elementos de un régimen de vigilancia de la aplicación y cumplimiento del Convenio. Este proyecto de elementos se remitió a la quinta reunión de la Conferencia de las Partes la cual mediante su decisión V/16 dio el mandato al Grupo de trabajo jurídico de preparar un proyecto de decisión para ser adoptada por la Conferencia de las Partes en su sexta reunión estableciendo un mecanismo para promover la aplicación y cumplimiento en base al proyecto de elementos anexos a la decisión. La decisión V/16 prevé el establecimiento de un mecanismo que haya de ser administrado por un órgano existente o un nuevo órgano para vigilar la aplicación y el cumplimiento del Convenio con miras a recomendar el mejor modo de promover la plena aplicación de las disposiciones del Convenio. En términos de la decisión, el mecanismo ha de ser “transparente, de buena relación de costo a eficacia, de índole preventiva, sencillo, flexible, no obligatorio y orientado para ayudar a las Partes a cumplir las disposiciones del Convenio de Basilea”.

C. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y su Protocolo de Kioto

31. La Convención UNFCCC fue adoptada en 1992 y entró en vigor en 1994. En la actualidad son Partes en la Convención 184 países. El objetivo de la Convención es estabilizar las concentraciones de gases de invernadero en la atmósfera a un nivel que impediría la interferencia peligrosa antropogénica con el sistema climático. Las Partes del Anexo I (es decir., la mayoría de los países de la OECD y de Europa Central y Oriental) tienen la obligación de tratar de estabilizar sus emisiones de gases de invernadero a los niveles de 1990 antes del año 2000. Se requiere que todas las Partes preparen inventarios nacionales de emisiones netas de gases de invernadero e informen sobre programas y estrategias nacionales para combatir frente al cambio climático y sus impactos. Se adoptó el Protocolo de Kioto en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en diciembre de 1997 y en el mismo se incluyen nuevos blancos de emisiones en las Partes del Anexo I para el período que sigue al año 2000. Los países desarrollados tienen la obligación de reducir sus emisiones colectivas de gases de invernadero principales por lo menos en un 5%. El blanco de emisión de cada país ha de lograrse en el período 2008-2012.

32. En el Artículo 13 de la Convención se prevé que la Conferencia de las Partes considere en su primera reunión el establecimiento de un proceso consultivo multilateral (MCP) para la resolución de cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. La Conferencia de las Partes en su primera reunión, mediante la decisión 20/CP.1, estableció un grupo de trabajo especial de expertos técnicos y jurídicos “para estudiar todos los asuntos relacionados con el establecimiento y el diseño de un proceso consultivo multilateral.” El informe final del Grupo de trabajo especial fue adoptado en su sexto período de sesiones y fue presentado a la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en noviembre de 1998. Mediante la decisión 10/CP.4, la Conferencia de las Partes aprobó el texto del proceso consultivo multilateral presentado por el Grupo de trabajo especial. El proceso consultivo multilateral ha de ser de fácil comprensión cooperativo no de confrontación, transparente y oportuno y no condenatorio. Un Comité consultivo multilateral permanente (MCC) será establecido para prestar asistencia a las Partes en cuanto a superar las dificultades con las que se enfrenten en la aplicación de la Convención, promover la

comprensión de la Convención e impedir que surjan controversias. Los asuntos relativos a la aplicación pueden ser suscitados por una Parte en cuanto a su propio cumplimiento; por una Parte o grupos de Parte respecto a la aplicación de otras Partes o por la Conferencia de las Partes. El Comité ha de considerar los asuntos suscitados en consulta con la Parte o Partes interesadas y prestar asistencia en relación con las dificultades enfrentadas en el cumplimiento mediante: i). aclarar y resolver preguntas; ii) proporcionar asesoramiento y recomendaciones sobre la adquisición de recursos técnicos y financieros para la resolución de dificultades relativas a la aplicación. El Comité informa a la Conferencia de las Partes. La adopción final del proceso consultivo multilateral ha sido relegada a la sexta reunión de la Conferencia de las Partes puesto que no hubo consenso respecto a varios de los asuntos pendientes, en particular la composición del Comité y la designación de sus miembros. Un aspecto interesante del proceso consultivo multilateral es la ausencia completa de sanciones por incumplimiento. El procedimiento proporciona sencillamente un marco para prestar ayuda a las Partes en cuanto a cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención por mediación de consultas, asesoramiento y asistencia técnica y financiera.

33. Es probable que surja un procedimiento más firme en virtud de la iniciativa en curso respecto al Protocolo de Kioto. Esto se debe principalmente a que en las disposiciones pertinentes del Protocolo se insta a la elaboración de un procedimiento bien elaborado respecto a no cumplimiento. Por ejemplo en el Artículo 16 del Protocolo se dice claramente que cualquier proceso consultivo multilateral que pueda ser aplicado al Protocolo funcionará sin perjuicio del procedimiento para incumplimiento por establecer de conformidad con el Artículo 18 que exige que la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo en su primera reunión prepare procedimientos apropiados y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y atender a casos de incumplimiento incluso mediante una lista indicativa de las consecuencias de incumplimiento. Todos los procedimientos y mecanismos llevan consigo consecuencias obligatorias que serán adoptadas mediante la enmienda del Protocolo.

34. La Conferencia de las Partes en su cuarta reunión, mediante la decisión 8/CP.4, estableció un Grupo de trabajo conjunto del órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico (SBSTA) y del órgano subsidiario de aplicación (SBI) para estudiar el asunto de procedimientos y mecanismos relacionados con un sistema de cumplimiento en virtud del Protocolo de Kioto. En la fecha de la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en noviembre de 1999 el Grupo de trabajo conjunto determinó en base a los datos presentados por las Partes los elementos de un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo. En su quinta reunión, mediante la decisión 15/CP.5, la Conferencia de las Partes pidió al Grupo de trabajo conjunto que presentara sus conclusiones a su sexta reunión para que la Conferencia pudiera adoptar una decisión en tal reunión sobre el régimen de cumplimiento relacionado con el Protocolo. Los elementos del régimen se perfeccionaron aún más durante el duodécimo período de sesiones de los órganos subsidiarios en junio de 2000. En el decimotercero período de sesiones de los órganos subsidiarios, en septiembre de 2000, los copresidentes del Grupo de trabajo conjunto presentaron un proyecto de texto sobre el sistema de cumplimiento para el Protocolo de Kioto que habría de ser considerado por los delegados (véase FCCC/SB/2000/7). Como resultado de las deliberaciones, se obtuvo un texto revisado y fue adoptado por el período de sesiones conjunto de los órganos subsidiarios como base para la negociación futura durante la sexta reunión de la Conferencia de las Partes por celebrar en noviembre de 2000.

IV. ELEMENTOS Y OPCIONES PARA UN RÉGIMEN DE CUMPLIMIENTO

35. En el análisis precedente se destacan algunos elementos y opciones relativos a los aspectos institucionales y reglamentarios del régimen de cumplimiento que el CIPC pudiera considerar. Se analizan a continuación estos elementos y opciones en relación con los siguientes títulos: objetivos, índole y principios del régimen; estructura y funciones del mecanismo institucional; invocación del procedimiento para incumplimiento; resultados y consecuencias del incumplimiento; función de la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo y función de la Secretaría.

A. Objetivos, índole y principios del régimen

36. *Objetivos.* En general, el objetivo de los regímenes para casos de incumplimiento que se analizaron anteriormente es el de promover el cumplimiento de las obligaciones en virtud de los tratados mediante la prestación de asistencia a las Partes y la imposición de sanciones cuando proceda. El régimen para incumplimiento en virtud del Protocolo de Montreal trata de asegurar “una solución amistosa del asunto en base al respeto de las disposiciones del Protocolo”. En el sistema LRTAP se trata de asegurar el cumplimiento pleno de las disposiciones de un Protocolo recurriendo, *entre otras cosas*, a medidas para prestar ayuda al cumplimiento de una Parte. El objetivo del proceso consultivo multilateral en virtud de UNFCCC es resolver cuestiones relativas a la aplicación proporcionando asesoramiento o asistencia a las Partes para superar las dificultades enfrentadas en su aplicación. El marco que surge en virtud del Convenio de Basilea ha sido estimado para prestar ayuda e instar al cumplimiento en lugar de culpar a las Partes. En el Artículo 34 del Protocolo de Cartagena ya se indica el objetivo fundamental del procedimiento propuesto para incumplimiento: los procedimientos y mecanismos por elaborar han de promover el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, atender a los casos de incumplimiento y han de comprender disposiciones para ofrecer asesoramiento o asistencia cuando corresponda.

37. *Índole.* El modelo predominante es un proceso sencillo, transparente de no confrontación y no condenatorio. Esto está en gran medida en armonía con el objetivo general de prestar ayuda y de alentar a las Partes a cumplir con sus obligaciones en virtud del tratado. Un régimen sencillo, transparente y no de confrontación es más probable que tenga credibilidad, confianza y apoyo que uno que sea de acusación y basado en procedimientos complejos cuasi judiciales. El concepto fue por primera vez establecido cuando se formuló el procedimiento para incumplimiento en el caso del Protocolo de Montreal y desde entonces ha sido seguido por los procesos consultivos multilaterales de los regímenes de la UNFCCC y el LRTAP, y es el escenario resurgente tanto en virtud del Convenio de Basilea como del Protocolo de Kioto. Es digno de mencionar que la disposición habilitante en virtud del Protocolo de Cartagena prevé procedimientos y mecanismos institucionales *cooperativos*.

38. *Principios.* Se considera que los principios de oportunidad, equidad, predicción, transparencia y proceso debido son los pilares esenciales de los regímenes para el caso de incumplimiento. Se logra la oportunidad mediante disposiciones que requieran una adopción de decisiones dentro de plazos de tiempo determinados. La equidad y el proceso debido se facilitan mediante la oportunidad otorgada a la Parte cuya conducta es objeto de controversia, de impugnar la información presentada y participar plenamente en el proceso. Los procedimientos han de ser transparentes y los resultados pueden predecirse para evitar acusaciones, caza de brujas y arbitrariedad.

B. Estructura y funciones del mecanismo institucional

39. La institución responsable de estudiar los asuntos de cumplimiento puede ser un órgano permanente o un órgano especial. Por su misma índole un órgano especial ha de establecerse solamente siempre y cuando se susciten asuntos de incumplimiento. Por consiguiente, el mandato de tal institución sería más bien limitado, restringido a resolver el asunto suscitado en una queja concreta. Por ejemplo, no sería adaptable a una vigilancia regular de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en virtud del tratado. En todos los regímenes analizados, las Partes han optado por un órgano permanente sobre cumplimiento el cual no solamente considera los casos de incumplimiento cuándo y siempre que surjan sino también vigila periódicamente el cumplimiento para promover la aplicación plena del tratado en cuestión.

40. Por sus mismas funciones, la institución para cumplimiento debería ser limitada en cuanto a la composición de los miembros y pequeña. Tal es el caso en todos los regímenes examinados. El Comité de aplicación en virtud del Protocolo de Montreal está constituido por diez Partes y el de LRTAP por

ocho Partes. Las alternativas que se están estudiando en cuanto al proceso consultivo multilateral de la UNFCCC son de 10, 15 o 25 miembros. En relación con el Convenio de Basilea se ha propuesto que el órgano esté constituido por un número de miembros de 14 y de 20. La representación geográfica equilibrada ha sido uno de los criterios utilizados para determinar la composición de las actuales instituciones de cumplimiento. Los miembros han de ser representativos de las Partes. Sin embargo, se han presentado propuestas tanto en relación con el Protocolo de Kioto como del Convenio de Basilea en el sentido de que los miembros pudieran ser expertos ya sea designados por las Partes o a partir de una lista de expertos y que presten servicio como tales. Una consideración importante que habrá de tenerse en cuenta al decidir si el órgano de cumplimiento debería estar constituido por representantes de las Partes o por expertos independientes es la continua sensibilidad de los gobiernos frente a un escrutinio externo respecto a la aplicación de sus obligaciones en virtud del tratado.

41. Las funciones de un órgano de cumplimiento dependerán de que haya sido concebido como mecanismo para promover la aplicación y cumplimiento en general o como órgano para atender a casos particulares de incumplimiento. En los regímenes analizados se manifiestan varias opciones. El Comité pospermanente de CITES es un órgano de aplicación que proporciona la política general y la dirección para las operaciones a la Secretaría y examina el cumplimiento de las Partes respecto a las disposiciones de CITES. Por otro lado, parecería que las funciones del Comité de aplicación del Protocolo de Montreal se limitan a considerar e informar a la reunión de las Partes acerca de casos particulares de incumplimiento. En el desempeño de sus funciones puede pedirse al Comité más información o que emprenda una vigilancia en el emplazamiento del territorio de la Parte que supuestamente no cumple con sus obligaciones. El Comité de aplicación de LRTA además de su mandato de considerar cualquier presentación o referencia que se le haga con miras a asegurar una solución constructiva tiene además el mandato de i) emprender análisis periódicos del cumplimiento de las Partes respecto a sus obligaciones de notificación ii) preparar a solicitud del órgano ejecutivo un informe sobre cumplimiento o aplicación de obligaciones concretas en un Protocolo particular. Las funciones propuestas del órgano de aplicación y cumplimiento propuesto en virtud del Convenio de Basilea son incluso más amplias. Varían desde proporcionar a las Partes asesoramiento en cuanto a establecer e intensificar los regímenes reglamentarios nacionales, mediante la vigilancia y prestar ayuda a una u otra Parte en sus esfuerzos por llevar a la práctica las decisiones sobre cumplimiento hasta presentar recomendaciones sobre asuntos de vigilancia y cumplimiento en general, incluidas las prioridades.

42. Otra opción es establecer un órgano de cumplimiento que no solamente desempeña la mayoría de las funciones anteriormente descritas sino que también adopta decisiones obligatorias en casos de incumplimiento que le hayan sido comunicados, incluida la imposición de medidas de cumplimiento. Esta opción no ha sido favorecida en los regímenes actuales. Se opinaba que la adopción de decisiones respecto al incumplimiento de una Parte de sus obligaciones del tratado es en último término un asunto político que debería remitirse a la Conferencia de las Partes. Esto es particularmente verdadero dado el hecho de que las consecuencias de incumplimiento pudieran incluir la suspensión de los derechos y privilegios de una Parte. Se considera que un órgano de cumplimiento no es plenamente representativo de las Partes y, por consiguiente, no debería encomendársele la adopción de decisiones en un asunto tan fundamental. Por lo tanto, en todos los casos examinados el órgano de cumplimiento meramente presenta recomendaciones a la Conferencia o reunión de las Partes la cual seguidamente adopta la decisión definitiva. Incluso en el caso de CITES, en el que el Comité permanente impone ordinariamente sanciones comerciales a Partes infractoras, esta medida atañe solamente a la autoridad de la Conferencia de las Partes.

43. La disposición habilitante del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología circunscribe ampliamente las funciones previstas del órgano de cumplimiento. Estas son las de promover el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, atender a casos de incumplimiento y ofrecer asesoramiento y asistencia, cuando proceda. Parecería, por consiguiente, que las funciones del órgano previsto no han de limitarse a considerar sencillamente casos particulares de incumplimiento. Por este

motivo, los siguientes elementos pudieran constituir como mínimo el mandato del órgano de cumplimiento: recibir información sobre incumplimiento; considerar casos particulares de incumplimiento presentados; requerir ulterior información acerca de los casos presentados; emprender una vigilancia en el emplazamiento del territorio de las Partes interesadas; proporcionar asesoramiento y asistencia a las Partes que no cumplen y supervisar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones del Protocolo en general y presentar recomendaciones a la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo acerca de medidas apropiadas para mejorar la aplicación y el cumplimiento.

C. Invocación del procedimiento

44. Un asunto crítico por considerar es el de determinar las entidades que pueden invocar el procedimiento para caso de incumplimiento. Los procedimientos para casos de incumplimiento tanto en virtud del Protocolo de Montreal como en el LRTAP proporcionan en términos idénticos que el procedimiento puede iniciarse de tres modos: i) por una o más Partes que tengan reservas acerca del cumplimiento de otra Parte; ii) por una Parte respecto a su propia incapacidad de cumplir plenamente con sus obligaciones; o iii) por la Secretaría cuando tenga conocimientos de casos posibles de incumplimiento de una Parte en el curso del examen de los informes nacionales. En los tres casos la información recibida se transmite seguidamente por la Secretaría al Comité de aplicación. Se prevé otra opción en el proceso consultivo multilateral de la UNFCCC según la cual, además de i) e ii) precedentes, da autoridad a un grupo de Partes (con respecto a su propia aplicación), o a la Conferencia de las Partes para invocar el procedimiento. Además, la Secretaría no tiene ninguna función en virtud del proceso consultivo multilateral al respecto. En los debates relacionados con el Protocolo de Kioto, se han presentado propuestas de que los órganos del Protocolo tales como la reunión de las Partes, los órganos subsidiarios, los equipos de revisión de expertos y la Secretaría deberían tener la capacidad de iniciar el procedimiento para incumplimiento. En la elaboración del régimen del Protocolo de Montreal, hubo incluso propuestas de que organizaciones no gubernamentales y personas privadas pudieran tener la capacidad de iniciar el proceso. Esta propuesta no fue favorecida puesto que el procedimiento ya se había considerado como suficientemente intrusivo en los asuntos internos de las Partes y la intervención de organizaciones no gubernamentales sería una clara provocación política. Debe señalarse que el proyecto de directrices del PNUMA prevé una función de vigilancia de cumplimiento para organizaciones no gubernamentales, el sector privado y personas particulares. No es claro a partir del texto del proyecto de directrices si en tal función se incluye la capacidad de iniciar un procedimiento de cumplimiento.

D. Resultados y consecuencias del incumplimiento

45. Aunque en general se está de acuerdo en que un régimen eficaz para incumplimiento debería tener el apoyo de incentivos y medidas de imposición o sanciones, el enfoque adoptado en todos los regímenes analizados es uno de precaución. Se pone en general énfasis en proporcionar asesoramiento y asistencia a las Partes para superar dificultades enfrentadas en la aplicación. Esta tendencia puede explicarse por el hecho de que los regímenes han sido concebidos como no de confrontación y en apoyo de los esfuerzos de las Partes para llegar al cumplimiento pleno. Por lo tanto, mientras que en el procedimiento para incumplimiento del Protocolo de Montreal de 1992 se incluye una lista* indicativa de medidas incluidas las medidas de imposición (que pudiera adoptar la Reunión de las Partes respecto al incumplimiento). En la práctica se ha hecho hincapié en prestar asistencia a las Partes para cumplir con

* Decisión IX/35, por la cual la Novena Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal estableció un Grupo de trabajo especial de expertos jurídicos y técnicos que revisara el procedimiento de 1992, excluyendo expresamente la lista indicativa del mandato del grupo y la serie de medidas que figuran en el mismo continúan siendo activas incluso aunque no se hayan incluido en el texto actual del procedimiento de 1998.

sus obligaciones. Los regímenes de LRTAP y del proceso consultivo multilateral se concentran de modo análogo en prestar asistencia a las Partes. Solamente en virtud del régimen de CITES se han impuesto sanciones comerciales como forma natural de atender a casos de incumplimiento permanente o de fracaso en cuanto a cumplir con las decisiones de la Conferencia de las Partes respecto a medidas correctivas.

46. En el régimen del Protocolo de Montreal de 1992 una lista indicativa recomendaba las siguientes medidas: asistencia, incluida la asistencia en la recopilación y notificación de datos, asistencia técnica, transferencia de tecnología y asistencia financiera, transferencia de información y capacitación; precauciones y suspensión de derechos y privilegios de conformidad con el derecho internacional. La serie de consecuencias de incumplimiento consideradas en virtud del Protocolo de Kioto van mucho más allá que la lista indicativa del Protocolo de Montreal. Sin embargo, la mayoría de ellas puede explicarse en base a las obligaciones concretas incluidas en el instrumento. Entre las medidas se incluyen la prestación de asesoramiento y asistencia; publicación del incumplimiento; precauciones; plan de medidas de cumplimiento; pérdida de admisibilidad para participar en uno o más de los mecanismos de Kioto; suspensión de los derechos y privilegios y por último sanciones.

E. Función de la Secretaría

47. Hay dos opciones principales relativas a la función de la Secretaría. Por un lado, puede sencillamente ser la de transmitir la información sobre incumplimiento por sus canales al órgano de cumplimiento. Por otro lado la Secretaría puede tener el mandato adicional de activar el procedimiento para incumplimiento. La Secretaría de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente desempeña una función clave en la aplicación de sus disposiciones. En el desempeño diario de sus funciones tal como el examen de los informes nacionales presentados por las Partes, una Secretaría probablemente se encontrará con casos de incumplimiento. Es lógico que tenga la capacidad de remitir tales casos al órgano de cumplimiento. En la elaboración del régimen del Protocolo de Montreal, hubo malos entendidos respecto a tal opción en el sentido de que la Secretaría actuaría como acusador de una Parte contratante. El procedimiento provisional adoptado en 1990 no impartió consiguientemente a la Secretaría la autoridad de iniciar el proceso. Un cambio crítico de política se adoptó en 1992 y en el procedimiento para incumplimiento en virtud del Protocolo de Montreal así como en los otros regímenes analizados, se mantiene una función significativa para la Secretaría en cuanto a iniciar el proceso de incumplimiento.

F. La función de la Conferencia/Reunión de las Partes

48. La Conferencia/Reunión de las Partes de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente es la autoridad suprema respecto a su aplicación. Su función en el procedimiento para incumplimiento debe por consiguiente estar claramente definido. La Conferencia/Reunión de las Partes podría ser la institución que adopta la decisión definitiva respecto a la infracción de las obligaciones de una Parte en base a las recomendaciones del órgano de cumplimiento. A este respecto la Conferencia/Reunión de las Partes recibiría el informe del órgano de cumplimiento, consideraría sus conclusiones y adoptaría las decisiones adecuadas. Por los motivos anteriormente mencionados, esta es la opción que ha sido adoptada en todos los regímenes actuales. Sin embargo, cuando el órgano de cumplimiento tiene el mandato de adoptar decisiones sobre incumplimiento, la Conferencia/Reunión de las Partes pudiera desempeñar la función de un órgano de apelación, tramitando apelaciones a las decisiones de la primera. Sea cual fuere la opción seleccionada, la Conferencia/Reunión de las Partes debería también tener la autoridad adicional de examinar sus propias decisiones o aquellas del órgano para casos de incumplimiento ya sea a instancia de la Parte contratante afectada ya sea por propia iniciativa.

V. RECOMENDACIONES

49. El Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología pudiera:

a) Examinar más a fondo y elaborar los elementos y opciones para un régimen de cumplimiento en base al análisis y examen precedentes;

b) Invitar a las Partes en el Convenio, por conducto del Secretario Ejecutivo, a comunicar sus opiniones por escrito respecto a los elementos y opciones de un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, en base al cuestionario anexo a esta nota de estudio; y

c) Pedir al Secretario Ejecutivo que recopile un informe en síntesis acerca de las opiniones de las Partes y lo someta a la consideración de la segunda reunión del CIPC.

CUESTIONARIO RELATIVO A LA ELABORACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO EN VIRTUD DEL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA:

Objetivos, índole y principios

1. ¿Cuál sería la índole y los objetivos del régimen de cumplimiento? ¿Debería ser un régimen de no confrontación y no condenatorio? ¿Debería tender sencillamente a instar y prestar apoyo a las Partes para lograr el cumplimiento pleno de sus obligaciones en virtud del tratado?
2. ¿Cuáles son los principios en los que se basa el funcionamiento del régimen de cumplimiento? ¿Son los principios de rapidez, equidad, transparencia y predicción y proceso debido esenciales para tal régimen? De ser así ¿cómo han de garantizarse estos elementos en los procedimientos y mecanismos por elaborar?

Invocación del procedimiento

3. ¿Quién puede invocar el procedimiento para incumplimiento? ¿Podrían entidades distintas a las Partes, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, órganos intergubernamentales, la Secretaría, etc. iniciar el procedimiento?

Estructura y funciones del mecanismo institucional

4. El organismo de cumplimiento ¿debería ser un órgano permanente o un órgano especial del Protocolo?. Si fuera permanente ¿con qué frecuencia habría de reunirse?
5. ¿Cuál sería el tamaño y la composición del órgano de cumplimiento? ¿Qué clase de expertos y de conocimientos deberían estar representados entre los miembros del órgano y a nombre de quién actuarán los miembros?
6. ¿Debería el órgano de cumplimiento examinar en general y promover la aplicación y el cumplimiento del Protocolo además de atender a casos concretos de incumplimiento?
7. ¿Debería el órgano de cumplimiento adoptar decisiones obligatorias tales como la imposición de medidas de cumplimiento a las Partes que no cumplan?

Consecuencias de incumplimiento

8. ¿Cuáles deberían ser las consecuencias del incumplimiento? ¿Deberían incluirse entre tales consecuencias las sanciones y los incentivos?

Función de la Secretaría y de la Conferencia/Reunión de las Partes

9. ¿Cuál debería ser la función de la Secretaría y de la Conferencia/Reunión de las Partes en el procedimiento para incumplimiento?

Otros asuntos

10. ¿Cuáles son otros asuntos que deberían tenerse en cuenta al elaborarse un régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo?