



ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO
CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO
11º período de sesiones
Bonn, 25 de octubre a 5 de noviembre de 1999
Tema 4 del programa provisional

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCIÓN
11º período de sesiones
Bonn, 25 de octubre a 5 de noviembre de 1999
Tema 4 del programa provisional

PROCEDIMIENTOS Y MECANISMOS RELATIVOS AL CUMPLIMIENTO PREVISTOS
EN EL PROTOCOLO DE KYOTO

Elementos de un sistema de cumplimiento y síntesis de las propuestas

Nota de los Copresidentes del Grupo de Trabajo Conjunto
sobre el Cumplimiento

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
A. Mandato	1	3
B. Ámbito de la nota	2	3
C. Medidas que podría tomar el Grupo de Trabajo Conjunto	3	3

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CUMPLIMIENTO	4 - 27	4
A. Objetivos, carácter y principios	4 - 6	4
B. Alcance	7 - 9	4
C. Aspectos institucionales y de procedimiento	10 - 22	5
D. Consecuencias de las posibilidades de incumplimiento o del incumplimiento	23 - 26	7
E. Otros asuntos	27	7
<u>Anexo:</u> Temas que se tratarán al seguir elaborando el régimen de cumplimiento en virtud del Protocolo de Kyoto		9

I. INTRODUCCIÓN

A. Mandato

1. Durante los décimos períodos de sesiones de los órganos subsidiarios, el Grupo de Trabajo Conjunto sobre el Cumplimiento pidió a sus Copresidentes que, con el apoyo de la secretaría, hiciesen una síntesis de las respuestas de las Partes a las preguntas contenidas en su informe ¹, entre ellas los elementos de un sistema de cumplimiento en virtud del Protocolo de Kyoto, que el Grupo de Trabajo Conjunto examinará en su próximo período de sesiones. En respuesta a la petición, se han elaborado tres documentos. El documento FCCC/SB/1999/MISC.12 y Add.1 contiene 12 respuestas ². La adición al presente documento, sobre los elementos del sistema de cumplimiento, contiene una síntesis de las propuestas.

B. Ámbito de la nota

2. La finalidad de la presente nota es contribuir a las deliberaciones del Grupo de Trabajo Conjunto sobre la creación de un sistema de cumplimiento. Se reconoce que durante el debate pueden plantearse otras cuestiones, en particular en esferas a las que las Partes no se han referido en sus respuestas. La nota señala que las Partes que han presentado respuestas convergen, por lo general, en los objetivos, amplitud y funciones del sistema de cumplimiento. Traza las líneas generales de las posibles disposiciones institucionales y de procedimiento necesarias para el desempeño de esas funciones e indica los diversos aspectos institucionales y de procedimiento del sistema que hay que seguir examinando. Se determinan las cuestiones que las Partes han planteado con relación a una lista indicativa de las consecuencias del incumplimiento del Protocolo de Kyoto. Por último, en el anexo al presente documento se propone una relación de temas que podrían servir de base para seguir elaborando el sistema de cumplimiento.

C. Medidas que podría tomar el Grupo de Trabajo Conjunto

3. El Grupo de Trabajo Conjunto tal vez desee examinar la información que se suministra en los tres documentos mencionados, en particular:

- a) Hacer observaciones sobre lo que se expone en la presente nota y aconsejar cómo seguir examinándolo;
- b) Aclarar y reducir las diversas disposiciones institucionales y de procedimiento posibles para el cumplimiento;
- c) Proponer un consenso sobre las consecuencias del incumplimiento, entre ellas las que podrían derivarse de categorías particulares de incumplimiento, y
- d) Pedir a los Presidentes conjuntos que, con la ayuda de la secretaría, elaboren un texto básico base seguir negociando el sistema de cumplimiento, teniendo en cuenta las opiniones que las Partes hayan expresado en sus propuestas, en el Grupo de Trabajo Conjunto o durante el quinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes.

II. ELEMENTOS DEL SISTEMA DE CUMPLIMIENTO

A. Objetivos, carácter y principios

4. Las respuestas de las Partes indican que el sistema de cumplimiento debería fomentar la aplicación del Protocolo de Kyoto y abordar las posibilidades de incumplimiento y el incumplimiento de las obligaciones contraídas. Para alcanzar estos objetivos, el sistema debería procurar impedir el incumplimiento ofreciendo oportunidades de cumplir a las Partes que tropiecen con dificultades para hacerlo, facilitar el cumplimiento mediante asesoramiento y asistencia a las distintas Partes que tropiecen con dificultades en materia de cumplimiento, y disuadir del incumplimiento decidiendo imponer consecuencias a las Partes que incumplan.
5. El sistema de cumplimiento debe ser verosímil, eficiente y justo y estipular las posibilidades de previsión, transparencia y garantías procesales.
6. Habrá que seguir examinando el mejor modo de que el sistema tenga en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas con arreglo al Protocolo.

B. Alcance

7. Las respuestas de las Partes indican que el sistema de cumplimiento se aplicaría a las disposiciones de todo el Protocolo. Tendría que tener en cuenta, sin embargo, las diferencias de carácter jurídico y la especificidad de las disposiciones. Las obligaciones más pertinentes para el sistema de cumplimiento son las que las Partes del anexo I hayan contraído en virtud del artículo 3. El sistema debe basarse principalmente en estas obligaciones, junto con aquellas adquiridas en virtud de los artículos 5 y 7 (que son el medio para que las Partes del anexo I demuestren que cumplen el artículo 3), así como los mecanismos en virtud de los artículos 6, 12 y 17 (que son el medio que algunas Partes del anexo I podrían escoger para cumplir algunas de sus obligaciones en virtud del artículo 3).
8. Las respuestas de las Partes también indican que el sistema de cumplimiento debe tener en cuenta que los plazos para el cumplimiento de las obligaciones son diferentes y reconocer que algunas se cumplen cada año, otras al final del plazo de cumplimiento y aún otras a lo largo de todo el período de cumplimiento.
9. El Grupo de Trabajo Conjunto deberá tener en cuenta el papel que llena el sistema al pasar revista al cumplimiento por las Partes de las disposiciones conforme a los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 12 y 17.

C. Aspectos institucionales y de procedimiento

10. Se podrían determinar en conformidad con diversas disposiciones del Protocolo las disposiciones institucionales y de procedimiento que constituirán el sistema de cumplimiento.

Evaluación técnica

11. La responsabilidad principal de la evaluación técnica recaerá en los equipos de expertos de revisión creados en virtud del artículo 8 del Protocolo. Su función es hacer una evaluación técnica de todos los aspectos del cumplimiento por las Partes del anexo I de esas obligaciones, que comprenden el análisis de los datos contenidos en el inventario anual nacional efectuado con el fin de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 y de la información suplementaria suministrada en la comunicación nacional para probar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con arreglo al Protocolo.

12. Esa evaluación señalaría los posibles problemas o factores que afecten el cumplimiento de las obligaciones. Se ha expresado la opinión de que durante la evaluación técnica se podrían corregir los errores involuntarios que haya en la información.

13. Algunas Partes han propuesto enviar directamente al órgano encargado del cumplimiento las preguntas de los expertos. No obstante, otras respuestas de las Partes señalan que el equipo de revisión no debería tener facultades para determinar si una Parte cumple o no; esta función se llevaría a cabo en la parte correspondiente del procedimiento de cumplimiento.

Procedimiento de cumplimiento

14. Todas las Partes apoyan disposiciones para facilitar el cumplimiento mediante asesoramiento o ayuda a las Partes, entre ellas las que no sean Partes del anexo I, que tropiecen con dificultades para cumplir con sus obligaciones en virtud del Protocolo. Las respuestas de las Partes indican que no es preciso que el procedimiento de cumplimiento forzosamente dictamine que existe incumplimiento para recomendar que una Parte adopte una medida particular o que se le preste asistencia. Varias Partes indican que la creación de un mecanismo consultivo multilateral con arreglo al artículo 13 de la Convención podría contribuir a los aspectos institucionales y de procedimiento del establecimiento de esta parte del procedimiento de cumplimiento.

15. La mayoría de las Partes apoyan el parecer de que el procedimiento de cumplimiento también podría decidir cuándo existe incumplimiento e imponer consecuencias vinculantes. Algunas Partes calificaron estas funciones de cuasijudiciales o de funciones de vigilancia.

Tramitación de casos

16. Las respuestas de las Partes plantean la cuestión del mejor modo de llevar a cabo, con arreglo al procedimiento de cumplimiento, las funciones de facilitación y vigilancia. Una propuesta es que distintos procedimientos o distintos órganos tal vez serían los más indicados para desempeñar las funciones de facilitación y las funciones cuasijudiciales o de vigilancia.

17. Una posibilidad sería llevarlas a cabo de modo consecutivo y que cada órgano interviniese en diferentes etapas. El órgano de facilitación sería el primero que trataría los problemas de cumplimiento. Si el asesoramiento o la asistencia del órgano de facilitación no diesen buen resultado, la cuestión podría remitirse al órgano cuasijudicial facultado para decidir las consecuencias de ello. Otra posibilidad sería crear dos órganos paralelos, con jurisdicciones bien definidas de acuerdo con el carácter de las obligaciones de que se trate. Se podría remitir de inmediato al órgano de vigilancia el incumplimiento de ciertas disposiciones como las obligaciones relacionadas con los objetivos. El órgano de facilitación podría ocuparse con los asuntos relacionados con el cumplimiento de otras disposiciones.

Quién puede plantear cuestiones

18. Las Partes, entre ellas las Partes con relación a su propio cumplimiento o al cumplimiento de otras Partes, podrían dar inicio a una etapa del procedimiento de cumplimiento. Una cuestión que se planteó es si los órganos creados en virtud del Protocolo, como la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo (CP/RP), los órganos subsidiarios, el equipo de revisión o la secretaría deberán poder iniciar el procedimiento de cumplimiento con relación a una Parte. También se propuso no proceder con ninguna etapa del procedimiento sin la aprobación de la CP/RP.

19. Algunas Partes han sugerido que el modo de abordar las cuestiones en el procedimiento de cumplimiento dependa de las obligaciones a que se refiera o de las consecuencias que tenga la facultad de decidir. Se sugirió que, de acuerdo con las obligaciones que haya contraído cada Parte, se podría restringir la posibilidad de que las que no sean partes en el anexo I den inicio al procedimiento de cumplimiento con relación a otras Partes.

Estructura

20. Se reconoce claramente la necesidad de órganos de cumplimiento más o menos especializados, de participación limitada, que conozcan el terreno jurídico y técnico pertinente a la aplicación del Protocolo. Podrían variar la especialidad y las funciones de los miembros, si se establecen órganos bien determinados con mandatos bien determinados. La mayoría de las propuestas apoyan la creación de por lo menos un órgano permanente. Se sugirió crear comités u órganos especiales. Las Partes proponen que tal vez sea necesario celebrar reuniones periódicas, por ejemplo, una vez o dos al año, conjuntamente con las reuniones de los órganos subsidiarios y la CP/RP.

Papel de la CP/RP

21. Las Partes reconocieron que la CP/RP, como órgano supremo del Protocolo, va a desempeñar un papel importante en el procedimiento de cumplimiento. Señalan que, conforme al párrafo 5 del artículo 8, la CP/RP debe examinar la información que presente cada Parte con relación al cumplimiento de sus obligaciones, los informes de revisión de expertos sobre el cumplimiento de las obligaciones de

las Partes y las preguntas de éstas. El párrafo 6 del artículo 8 del Protocolo también dispone que, al examinar esa información, la CP/RP tome decisiones respecto de todo lo pertinente a la aplicación del Protocolo. Es preciso seguir debatiendo la medida en que la CP/RP deba poder dar inicio al procedimiento de cumplimiento, así como aprobar y analizar los resultados.

Consecuencias para los mecanismos de Kyoto

22. Algunas Partes plantearon la cuestión de si para los mecanismos de Kyoto se necesitaba un procedimiento subordinado o un procedimiento distinto. Como aún no se han elaborado todas las normas y modalidades de estos mecanismos, las respuestas de las Partes señalaron que habrá que seguir tratando los aspectos del cumplimiento de los mecanismos de Kyoto.

D. Consecuencias de las posibilidades de incumplimiento o del incumplimiento

23. Todas las propuestas apoyan el parecer de que el régimen de cumplimiento debe estipular incentivos y medidas de vigilancia. Se especificó que los incentivos serían dispensar asistencia o asesoramiento apropiados a las Partes y coadyuvar a vencer las dificultades particulares de éstas.

24. Se señalaron varias medidas de vigilancia: advertencias; la suspensión de derechos, entre ellos la posibilidad de participar en los mecanismos del Protocolo de Kyoto en virtud de los artículos 6, 12 y 17, y castigos. Se expresaron opiniones divergentes sobre la imposición de multas.

25. Se reconoció perfectamente la importancia de la certeza y la previsibilidad de las consecuencias del incumplimiento. Un grado de automatismo para decidir e imponer consecuencias podría fortalecer su efecto y contribuir a asegurar el trato consecuente de las Partes. También se reconoció que los principios de imparcialidad y garantías procesales tal vez exijan discreción al decidir las consecuencias del procedimiento de cumplimiento, hasta mediante la posibilidad de revisión o apelación. El párrafo 4 del artículo 6³ del Protocolo dispone un resultado automático y se ha sugerido que sería preciso resolver rápidamente las cuestiones relativas al cumplimiento.

26. Las Partes señalaron las repercusiones que podrían tener las consecuencias vinculantes con relación a lo dispuesto en el artículo 18 del Protocolo y que tal vez habría que examinar especialmente.

E. Otros asuntos

27. Se planteó la cuestión de la relación entre el arreglo de controversias en virtud del artículo 19 y el procedimiento de cumplimiento, en particular la parte cuasijudicial de éste. Del mismo modo, algunas Partes recalcaron la importancia de establecer regímenes internos de cumplimiento. Se ha llegado al acuerdo general de que habrá que seguir estudiando estas cuestiones.

Notas

1.El documento FCCC/SBI/1999/8 contiene el informe acerca del primer período de sesiones del Grupo de Trabajo Conjunto.

2.Arabia Saudita, Australia, Canadá, China, Estados Unidos de América, Finlandia (en nombre de la Comunidad Europea, sus Estados miembros y Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, la República Checa y Rumania), el Japón, Nueva Zelandia, Polonia, la República de Corea, Samoa (en nombre de la Alianza de los Estados Insulares Pequeños) y Suiza.

3.El párrafo 4 del artículo 6 dispone que, si en el proceso de examen por expertos se plantea alguna cuestión sobre el cumplimiento por una parte incluida en el anexo I, la transferencia y adquisición de unidades de reducción de emisiones podrán continuar después de planteada esa cuestión, pero ninguna Parte podrá utilizar esas unidades a los efectos de cumplir sus compromisos contraídos en virtud del artículo 3 mientras no se resuelva la cuestión del cumplimiento.

Anexo

TEMAS QUE SE TRATARÁN AL SEGUIR ELABORANDO EL RÉGIMEN
DE CUMPLIMIENTO EN VIRTUD DEL PROTOCOLO DE KYOTO

Objetivos, carácter, principios

Amplitud

Funciones del procedimiento de cumplimiento (un solo órgano o varios órganos)

- facilitación
- vigilancia

Quién podrá plantear cuestiones

- un equipo de expertos
- otros órganos
- las Partes

Estructura (del órgano o de los órganos de cumplimiento)

- carácter (permanente o especial)
- tamaño (participación limitada)
- composición
- conocimientos especializados
- funciones de los miembros
- duración de la participación, posibilidad de reelección
- designación del presidente y del vicepresidente
- frecuencia de las reuniones

Reglamento (del órgano o de los órganos de cumplimiento)

- reunión de información
- derechos de participación
- toma de decisiones
- confidencialidad

Relación con otros órganos en virtud del Protocolo (por ejemplo, papel de la CP/RP, los órganos de los diversos mecanismos)

Consecuencias de las posibilidades de incumplimiento o del incumplimiento

- medidas provisionales
- lista indicativa de medidas (incentivos, frenos)
- imposición de consecuencias automáticas

Vínculos con el artículo 19 del Protocolo de Kyoto.
