

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/CE/81-NE/17
21/07/11

LXXXI REUNIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CLAC

(Cartagena de Indias, Colombia, 27 y 28 de julio de 2011)

Cuestión 9 del Orden del Día:

Otros asuntos.

- **Medio Ambiente.**

(Nota de estudio presentada por Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo - ALTA)

Antecedentes

1. Las emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂) son tratadas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la que se reúne anualmente en sesiones llamadas Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés). Su última versión – la COP16– se realizó en Cancún, México, entre los días 30 de noviembre y 11 de diciembre de 2010.
2. El marco legal que actualmente regula las emisiones de CO₂ está definido por el Protocolo de Kioto, el que fue acordado durante COP3 el año 1997, en Japón, y que expira en 2012. A contar de 2013, las emisiones deben ser reguladas por un marco post-Kioto, el cual está siendo discutido dentro de CMNUCC.
3. El Protocolo de Kioto establece claras diferencias entre las responsabilidades de países desarrollados (Anexo I) y aquellos en vías de desarrollo. Según el Principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (CBDR, por su sigla en inglés), las emisiones de estos últimos no están sujetas a regulación. Cabe destacar que ninguno de los países de Latinoamérica o el Caribe están listados en el Anexo I. En el transporte aéreo este principio es un reflejo de las diferencias de madurez entre distintos mercados.
4. El transporte aéreo representa 2% de las emisiones totales de CO₂ en el mundo. Junto con las emisiones de transporte marítimo, las del transporte aéreo internacional no son reguladas por Kioto, el cual administra sólo fuentes fijas, atribuibles a un país o “sector”.
5. La CMNUCC se encuentra actualmente evaluando fuentes innovadoras de ingresos para sus proyectos. Algunas iniciativas proponen la captura de USD 3 billones anuales desde estas fuentes, también llamadas “bunker fuels”. En este sentido, el informe final del “Grupo Asesor de Financiamiento sobre Cambio Climático” (AGF por su sigla en inglés) de Naciones Unidas

recomendó, entre otros, recaudar ingresos del sector del transporte aéreo en alguna de las tres siguientes formas:

- a. impuesto global al combustible;
- b. impuesto universal al pasajero; y/o
- c. participación en un esquema de comercio de emisiones;

6. En cuanto a regulaciones sobre aviación, cabe recalcar que el Convenio de Chicago llama a la no-discriminación entre operadores. Sin embargo, en el pasado OACI ha reconocido las circunstancias especiales de las aerolíneas en países en desarrollo, mediante las cuales éstas estuvieron exentas de restricciones de ruido por siete años.

7. El Convenio de Chicago también establece que cada Estado tiene completa y exclusiva soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio.

8. Acerca aviación y Medio Ambiente, la 36ª Asamblea de OACI en 2007 adoptó una resolución que llamaba a los países que planeaban implementar esquemas especiales para las emisiones de aviación, a hacerlo sólo bajo consentimiento mutuo.

9. La resolución sobre medio ambiente de la 37ª Asamblea de OACI de 2010 adoptó los siguientes objetivos, los cuales no serán atribuibles específicamente a ningún Estado u operador:

- a. Conseguir 2% de mejora anual en eficiencia de combustible hasta 2020;
- b. Meta aspiracional de 2% de mejora anual en eficiencia de combustible entre 2021 y 2050;
- c. Esforzarse por conseguir un objetivo aspiracional global de mediano plazo para crecimiento neutral en carbono a contar de 2020.

10. La misma resolución contempla los siguientes elementos para alcanzar las metas mencionadas:

- a. Reconocimiento de las diferentes circunstancias de los Estados y la necesidad de proveer apoyo necesario a los países en desarrollo incluyendo apoyo económico, transferencia tecnológica y construcción de capacidad;
- b. Tomar en cuenta la madurez de los mercados de aviación;
- c. Exención de-minimis para los países que aporten con menos de 1% a la totalidad del tráfico mundial –medido en RTK–;
- d. Reconocimiento por parte de los países de las inversiones pasadas y futuras de las aerolíneas para reducir su huella de carbono, al momento de diseñar e implementar medidas basadas en mercado (MBM) para tratar el impacto de la aviación en el medio ambiente.

11. Las aerolíneas de ALTA, en línea con la posición unificada de los transportadores aéreos de todo el mundo, asistieron a COP16 con el objetivo de evitar la proliferación de medidas y regulaciones unilaterales por parte de los gobiernos para cobrar a las aerolíneas y pasajeros por las emisiones de CO₂ de la industria, buscando conseguir que la aviación fuese incluida como un sector dentro del esquema Post-Kioto que regirá después de 2012. Este objetivo puede ser resumido en:

- a. prevenir la creación y aplicación de nuevas acciones unilaterales contra la aviación;
- b. lograr que los gobiernos deleguen en OACI la responsabilidad sobre las emisiones de la aviación internacional; y
- c. promover objetivos y plazos en línea con el Enfoque Sectorial Global de la industria del transporte aéreo.

12. Según lo expresado, a continuación se listan algunos posibles escenarios esperados para COP16 antes de su realización:

- a. Conseguir un esquema global de comercio de emisiones que incluyera a la aviación sin restricciones;
- b. Otorgar un mandato a OACI, sin considerar CBDR o principios UNFCCC;
- c. No llegar a un acuerdo específico sobre “bunker fuels”, pero si un acuerdo general sobre emisiones en otras áreas;
- d. No llegar a acuerdo en absoluto, en cual caso el tema podría haber sido delegado al Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEP) al disolverse UNFCCC.

13. Como resultado de COP16, se emitió una resolución que establece un mecanismo financiero y su gobierno para transferir recursos desde los países más ricos a aquéllos en desarrollo. El transporte aéreo internacional no fue incluido en la declaración final de COP16, pero si fue considerado en el reporte del ente técnico (SBSTA), el cual acordó pedirle mayores antecedentes a OACI para COP17, la cual se llevará a cabo en Durban, Sudáfrica, entre los días 28 de noviembre y 9 de diciembre de 2011.

14. En Cancún también ha quedado establecido que los transportistas aéreos, en conjunto con OACI, constituyen la industria más constructiva en CMNUCC y han sido reconocidos por su iniciativa. Existe un consenso absoluto en que OACI tiene que administrar las emisiones de CO2 de la aviación, y el único punto de conflicto es si otorgarles este mandato:

- a. con la orden de observar los principios de la convención (UNFCCC, es decir CBDR);
- b. en base a los principios propios de OACI;

15. Este resultado no representa un real avance para la posición de la industria del transporte aéreo, pero tampoco significa un retroceso. La principal razón por la que “bunker fuels” permanece sin ser regulado, ha sido el debate sobre la consideración de CBDR en el tema, principio que se espera desaparezca al no renovarse un segundo período de compromisos para Kyoto.

16. Al no haber un consenso sobre emisiones de la aviación, medidas unilaterales como el Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU-ETS), siguen vigentes.

17. Con fecha 8 de junio de 2011, durante la reunión intersesional de la CMNUCC en Bonn, y ante el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés), Cuba realizó un discurso en nombre propio y en representación de los siguientes países: Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Brasil, China, Ecuador, Egipto, India, Nicaragua, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. En dicha declaración, recuerda que el artículo 2.2 del Protocolo de Kioto establece que “las Partes incluidas en el Anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente”. En la misma oportunidad, señala que el trabajo de ambas organizaciones deberá guiarse por los principios de la CMNUCC tales como equidad y CBDR. Agrega que Las medidas unilaterales relativas a las emisiones del transporte aéreo y marítimo internacional que algunas Partes tienen la intención de implementar (como el EU-ETS) atentan contra el espíritu del multilateralismo y transfieren injustamente los costos de mitigación a los países en desarrollo. Resalta que dichas medidas sólo deberían implementarse sobre la base del acuerdo mutuo de todas las Partes involucradas.

18. La Comisión de Transporte del Congreso de Estados Unidos elevó el 20 de julio de 2011 una propuesta de legislación que establece la prohibición a los transportadores y operadores de aeronaves civiles de ese país de participar en el EU-ETS (“European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011”), fundándose en la extraterritorialidad del esquema, la violación al Convenio de Chicago, la regulación bilateral vigente, violación del territorio de los Estados Unidos, y que es contrario a los esfuerzos de la comunidad internacional para llegar a un acuerdo a través de OACI.

Medidas propuestas al Comité Ejecutivo

19. Se invita al Comité Ejecutivo a:

- a) Tomar conocimiento de lo manifestado en esta Nota de estudio.
- b) Que encomiende al Grupo *Ad Hoc* sobre Medio Ambiente el análisis de lo expuesto en esta Nota de estudio y en particular:
 - i. Considerar como propios de la CLAC los principios establecidos en las 36° y 37° Asambleas de OACI expresados supra, e incluirlos en las posiciones de cada uno de sus Estados para CMNUCC;
 - ii. Hacer valer los principios del Convenio de Chicago, y oponerse a la implementación de medidas unilaterales por parte de terceros Estados o regiones, en particular el EU-ETS;
 - iii. Implementar país por país en sus relaciones con Europa llamados a reuniones de consulta en protesta por la aplicación del EU-ETS a las líneas aéreas de sus países.
 - iv. Dictar una declaración pública de la CLAC en oposición al EU-ETS.