

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/24-NI/01
31/03/10

**VIGÉSIMO CUARTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/24)**

(Lima, Perú, 27 al 29 de abril de 2010)

Cuestión 2 del

Orden del Día: Gestión aeroportuaria y medio ambiente

Cuestión 2.5 del

Orden del Día: Enfoque Sectorial Global para la Aviación y el Cambio Climático

**Consideraciones y posicionamiento de Brasil sobre el enfoque sectorial global de la industria
respecto a la aviación y el cambio climático.**

(Nota Informativa presentada por Brasil)

1. Antecedentes

El debate mundial acerca de la inclusión de la aviación en los esquemas de comercio de derechos de emisión de gases de invernadero empezó en diciembre de 2006, tras la iniciativa política de la Comisión Europea. Como parte de ese proceso, la OACI ha respaldado la adopción de un proceso abierto de sistema de comercio de derechos de emisión con objetivo de reducción para las emisiones de CO₂. Directrices para la adopción y aplicación de un régimen global fueran presentadas en la 36ª Asamblea General de OACI, en septiembre de 2007, pero, a la fecha, las perspectivas de un acuerdo global intersectorial gubernamentales sobre la adopción de dicho sistema siguen, todavía, inciertas.

El Consejo de OACI, reconociendo la imposibilidad para accederse a un consenso en el encaminamiento de la cuestión durante Asamblea, creó el Grupo Internacional de Cambios Climáticos en Aviación (GIACC, en su sigla en inglés) con el reto de lograr la formulación de un Plan de Acción que contemplara las medidas para atenuación de dichas emisiones para ser adoptadas por los Estados miembros de forma elegible y voluntaria. La creación del GIACC representó un esfuerzo de OACI para crear una salida alternativa a la iniciativa europea de imponer, de forma unilateral, gravámenes a las aerolíneas que vuelan para aquel continente.

El producto del trabajo de grupo, el Plan de Acción (PoA), se presentó en octubre de 2009 al consejo del ICAO, que por su vez lo sometió al examen de una asamblea de representantes de alto nivel de los

Estados miembros con la finalidad de validarlo antes de presentárselo formalmente en la Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático - CMNUCC (COP-15), en diciembre del mismo año, en Copenhague.

Con todo, la decisión del Parlamento Europeo de incluir la aviación civil internacional en el régimen general comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de invernadero la publicó la Directiva 2008/101, de 19 de noviembre de 2008. Con esta medida, las líneas aéreas suministrando servicios para o de Europa tendrán de adquirir créditos del carbón, ya a partir de 2012, a fin de compensar sus emisiones del CO₂.

Suponiendo que las compañías aéreas transfieran a los pasajeros todos los costes suplementarios, el precio medio de un vuelo de ida y vuelta en la UE podría aumentar entre 1,8 euros y 9 euros para 2020. El precio de los viajes de largo recorrido podría aumentar un poco más, en función de la distancia exacta del trayecto, debido a su mayor impacto ambiental.

Según el Parlamento Europeo, la Directiva dispensará el mismo trato a todas las compañías aéreas, tanto sean comunitarias como de países terceros. Pero no todas las aerolíneas están sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión. Ha reglas de excepción: los operadores de aeronaves con MTOW por abajo de 5,7 toneladas, los operadores de menos que dos vuelos diarios y los operadores que emitan menos de 10 miles de toneladas de CO₂.

Inúmeras tentativas para mensurar los efectos económicos sobre los operadores aéreos tienen sido hechas, entre las cuales destacase el estudio elaborado por Ernst & Young en 2007 (cf. Ernst & Young, 2007). Brasil manifestó en una nota informativa (cf. CLAC/CE/76-NI/08) su pretensión de realizar una evaluación del impacto sobre las aerolíneas brasileñas decurrentes de la implementación de la Directiva 2008/101, basada en las hipótesis presentadas por el estudio de Ernst & Young.

2. El Plan de Acción propuesto por GIACC

El GIACC se reunió en la sede de la OACI por cuatro períodos de sesiones entre febrero de 2008 y de mayo de 2009. Durante el proceso, entre los periodo de sesiones se establecieron cinco grupos de trabajo. Durante las reuniones de GIACC, se recibieron presentaciones de las siguientes organizaciones de la industria y las partes interesadas: *Air Transport Action Group (ATAG)*, *International Air Transport Association (IATA)*, *Civil Air Navigation Services Organization (CANSO)*, *Airports Council International (ACI)*, *International Coalition for Sustainable Aviation (ICSA)*, *International Coordinating Council of Aerospace Industries Association (ICCAIA)* e *International Business Aviation Council (IBAC)*. Además, GIACC recibió presentaciones de un representante de la Secretaría de la *Convención sobre el Cambio Climático (CMNUCC)* y de la *Secretaria de CAEP*.

La toma de decisiones en GIACC en cuanto a la elaboración del Programa de Acción se basó en el consenso de que para garantizar un proceso consistente de desarrollo de un marco para las medidas basadas en el mercado para la aviación internacional, algunas cuestiones fundamentales relacionadas con su aplicación deberían ser accedidas correctamente desde el punto de vista ambiental y político. El Programa de Acción aprobado por consenso en el GIACC incluye, en resumen, los siguientes puntos: (a) los principios de no discriminación y de oportunidades equilibradas enunciados en la Convención de Chicago serán levados plenamente en cuenta; (b) las circunstancias específicas y las capacidades diferentes de cada Estado contratante y de las distintas regiones también serán plenamente considerados; (c) sólo las medidas más eficaces y eficientes serán elegidas; (d) que sea facilitado por los Estados el cumplimiento de las medidas por la industria; (e) que medidas basadas en el mercado puedan ser coordinadas y no duplicadas; y, (f) que las cuestiones de ámbito geográfico sean consideradas.

Así, los Estados miembros de GIACC acordaran una estrategia de esfuerzos para lograr a las aspiraciones mundiales en la contribución del sector de la aviación internacional para el desafío global de hacer frente

a las emisiones de CO₂. Estos objetivos se basan en una revisión exhaustiva de la mejor tecnología disponible, en las mejores prácticas reconocidas y en otras medidas, así como en una evaluación pragmática del crecimiento del tráfico aéreo en el futuro. Así, los Estados contratantes deben intentar lograr el máximo beneficio ambiental con el menor costo posible. Esto asegurará que los recursos que se invierten para mitigar el impacto de la aviación internacional sobre cambio climático optimizaran el beneficio neto obtenido.

Bajo el enfoque de GIACC, conforme su Reporte Final, del 1er de Junio de 2009, las aspiraciones y objetivos globales no atribuyen obligaciones específicas a los distintos Estados contratantes. Las diferentes circunstancias, sus respectivas capacidades y la desigual contribución de la aviación de los países desarrollados y de los países en desarrollo a la concentración de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera afectarán el modo cómo cada uno contribuirá para el alcance de los objetivos globales.

Esto significa que cada Estado contratante de La Convención de Chicago conserva la máxima autoridad para elegir la cartera de medidas adecuadas a sus circunstancias, así como determinar la contribución que puede hacer para limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en coherencia con las aspiraciones globales. Por lo tanto el principio de no discriminación del Convenio de Chicago debe interpretarse de conformidad con las normas de la Convención sobre el Cambio Climático, que también se aplica a los Estados miembros de OACI.

3. El enfoque sectorial por la industria respecto al tema

En 22 de marzo de 2010, la Organización de Transportistas Aéreos Árabes, la Asociación de Aerolíneas de Asia y Pacífico, la Europeas, la Asociación de Aerolíneas de América Latina y Caribe, la Asociación de Transporte Aéreo de América y la Asociación de Aerolíneas de la Región Europea (ERA) emitieron una declaración conjunta reafirmando su compromiso para el enfoque sectorial global de la industria respecto a la aviación y el cambio climático. Las asociaciones están apoyando los esfuerzos de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional y del Grupo de Acción de Transporte Aéreo para impulsar un fuerte compromiso de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en la Asamblea General en septiembre. Dije la declaración:

“Nosotros reafirmamos nuestro compromiso con el esfuerzo de toda la industria para reducir el impacto de los cambios climáticos de la aviación a través de tres objetivos:

1. *un 1,5% de mejora en la eficiencia de combustible anualmente a partir de 2010;*
2. *un límite sobre las emisiones de carbono neto de 2020 a través de carbono-neutral crecimiento; y*
3. *una reducción de 50% en las emisiones de carbono para 2050, en comparación con los niveles de 2005.*

Aún segundo la declaración: “Estos objetivos siguen siendo las herramientas más apropiadas para abordar las emisiones de carbono de la aviación, permitiendo un crecimiento sostenible, por los cuales se reconoce la contribución vital de la industria para el desarrollo económico y social del mundo.”

Sigue la declaración: “Instamos a los Estados miembros de OACI en su próxima Asamblea trienal para confirmar y apoyar la posición de OACI como el foro más apropiado para abordar las cuestiones de las emisiones de aviación. Es esencial que los Estados se pongan de acuerdo en un marco global para la aviación, a ser implementada por la OACI, para su inclusión en los debates de la Convención Cuadro del Cambio Climático, COP-16, en diciembre.”

Por fin, señala el documento: *“La industria tiene un plan para reducir las emisiones. Es conveniente, es ambicioso y nos va a permitir seguir creciendo, responsablemente, manteniendo el cambio climático bajo control. El sector de la aviación ha demostrado apoyo sin precedentes para una visión única y consensual para reducir las emisiones. Estamos tomando acción para cumplir con nuestros objetivos. Los gobiernos del mundo deben ahora enfrentar el desafío de seguir adelante con las iniciativas de mitigación y control de las emisiones, tales como la modernización del control del tráfico aéreo y en la adopción de un enfoque verdaderamente global para la aviación y el cambio del clima a través de su representación en OACI.”*

4. El Posicionamiento Brasileño

Brasil entiende que los papeles respectivos de todas las partes interesadas, incluidos las líneas aéreas, los proveedores de servicios de navegación del aire, los aeropuertos y los fabricantes deben tener en cuenta el desarrollo y la aplicación de las directivas discutidas en GIACC bajo la concertación entre los Estados contratantes. Igualmente, Brasil ya manifestó su apoyo a las recomendaciones de GIACC para que OACI continúe a desarrollar su papel tradicional en el diseño de la orientación política y en el fomento de las disposiciones legales adecuadas entre sus Estados contratantes. Así como defendió en GIACC, Brasil considera importante que ICAO continúe a coordinar esta cuestión con otras agencias de la ONU y la consulta permanente con todas las partes interesadas durante el proceso.

El punto de vista defendido por Brasil es que las controversias respecto a la influencia de la aviación en los cambios climáticos y las medidas mitigadoras correspondientes deben considerar la orden doctrinal establecida por la Convención de Viena sobre Derecho Internacional, en su artículo 31 (3c), que trata de las reglas generales para la interpretación sistemática de los convenios internacionales:

“...en la interpretación de los Convenios Internacionales, hay que se llevar en cuenta todas las leyes del derecho internacional aplicables a las relaciones entre las partes” (Principio de la Interpretación Sistemática de los Acuerdos Internacionales).

El Principio General para la Interpretación Sistemática de los Acuerdos Internacionales, concepto fundamental del Derecho Internacional Público reconocido para el ONU, establece que, en la interpretación una Convención o Convenio internacional, se debe tomar en consideración todos los instrumentos jurídicos que tocan al tema. En el caso de que distintos instrumentos legales estén vigorando, su interpretación debe ser armonizada.

Es importante señalar que el Principio General para la Interpretación Sistemática no establece, o tampoco se ocupa de la jerarquía entre las normas del Derecho Internacional, pero, antes, indica que su interpretación debe ser amplia y circunscribir todo el conjunto de las normas complementarias existentes y aplicables en ese tema. En esta dirección, el *“principio de no discriminación”* consagrado en la Convención de la Aviación Civil Internacional (Convención de Chicago, 1944), por ejemplo, se debe interpretar en conjunción con las premisas establecidas por la Convención Cuadro del Cambio Climático. Para lográrselo hay que para armonizarlos. Por eso, Brasil viene defendiendo con tenacidad el *“principio de las responsabilidades comunes pero distintas y respectivas capacidades”* de los Estados respecto al medio ambiente, sobretodo, en las controversias envolviendo la actividad de aviación y los cambios climáticos.

La Convención Cuadro del Cambio Climático y, especialmente, el protocolo de Kioto, que la complementa, reconocen que los países con emisiones de gases de efecto invernadero históricas más significativas y, por lo tanto, con mayor responsabilidad sobre la calefacción global, deben arcar con responsabilidades mayores sobre la reducción de las mismas y por la puesta en práctica de medidas de mitigación de sus efectos. Los países en vías de desarrollo, por su vez, gozan de mayor tolerancia en lo que se refiere a estas obligaciones, dado que su contribución acumulativa para el cambio climático global es substancialmente menor.

Brasil entiende que la imposición de obligaciones, sean ellas metas de emisiones o cualesquier otras de efecto análogo, se deben restringir a aquellos Estados que ya posean metas de reducción de emisiones establecidas por el Protocolo de Kioto. Aún que sean enfoques distintos, ya que el Protocolo de Kioto instituye metas globales, es decir, para la economía en su totalidad, y la medida legislativa de la Unión Europea se ocupe de una restricción sectorial, o sea, al transporte aéreo. En verdad, Brasil viene rechazando con vehemencia todas las tentativas recientes de algunos países u organizaciones internacionales de sectorizar las discusiones respecto el Régimen Climático en todos los foros internacionales en que participa.

Coherentemente con lo que dispone el artículo 2.2 del Protocolo de Kioto, Brasil reconoce a ICAO como el foro principal para la discusión sobre el tema de la influencia de la aviación en los cambios climáticos. Además, entiende que la formulación de una política específica para el sector y las acciones de ella decurrentes con el objetivo de atenuar las emisiones de gases de efecto invernadero deben ocurrir en estrecha coordinación y cooperación entre OACI y CMNUCC. Es necesario tener en mente que el debate sobre el establecimiento de metas para las emisiones globales sucede en el alcance de la CMNUCC, foro multilateral concertado para esta discusión.

Por supuesto, metas tan ambiciosas cuanto las anunciadas por IATA y demás asociaciones de transportistas requerirán acciones más allá de las medidas mencionadas, tales como un fuerte compromiso de todos los elementos que conforman el sector de aviación civil, reto que solo los Estados poseen los medios y instrumentos adecuados para lograr intentarlo.

Tácitamente, IATA reconoce que sus aspiraciones solamente serán alcanzadas con el uso intenso de las “medidas de mercado”, lo que, sin embargo, hay que reconocerse, siga siendo una estrategia global eficiente, no afecta directamente las emisiones que proceden del avión. Del conjunto de “medidas de mercado son especialmente relevantes para IATA e sus congéneres regionales los llamadas “esquemas de comercio de permisos de emisiones”, los cuales, en general, se basan en el concepto *cap and trade* (limitar y negociar).

Con todo, existe, un cierto grado de controversia cuánto a la eficacia, y mismo cuanto a viabilidad, del uso del comercio de emisiones para estas finalidades, puesto que compensar no es lo mismo que detener las emisiones. Tales mecanismos solamente admiten que las emisiones originadas en un sector distinto “están distribuidos” en el conjunto de la economía. Está claro, por lo tanto, que el uso de este instrumento no resuelve el problema principal, que es reducir cada vez más la influencia del transporte aéreo en la producción de gases del efecto de invernadero y de la calefacción global.

Además, es necesario mencionar que los costes financieros y particularmente los administrativos, involucrados en la implantación y estructuración de los sistemas de comercio de carbón son elevados. Esto sugiere que tales costes serán trasladados a los usuarios finales, lo que resultará boletos aéreos más costosos en el futuro. En este contexto, el Plan de Acción que elaboró GIACC, nos términos en que fue aprobado por la Asamblea de OACI, es percibido por Brasil como un documento de naturaleza programática, una carta declaratoria de intenciones, más compatible con su propia política gubernamental para la aviación civil, lo que contempla un amplio espectro de intereses nacionales atinentes a las cuestiones ambientales, económicas y, sobretudo, sociales.

La posición defendida por el Gobierno del Brasil sobre este tema es, por tanto, clara: las metas sugeridas por OACI, que incorporan los resultados de un intenso debate entre los Estados contratantes son más realistas y indican una dirección ambientalmente más correcta, y, probablemente, con menores costes para los usuarios. Brasil espera que en un futuro muy cercano, los Estados y las organizaciones internacionales del sector de la aviación emprendan el esfuerzo común de cooperación y articulación que permita alcanzar metas por encima de los actuales objetivos planteados, pero siempre por iniciativa de los Estados y bajo la coordinación de OACI.

5. Sugerencias y Recomendaciones

Delante del expuesto arriba, considerando las restricciones a la operación de aeronaves más antiguas en discusión en el CAEP y sus impactos en las líneas aéreas de la región latinoamericana, y principalmente teniendo en vista el hecho de Brasil ser miembro activo de ese comité, invitamos al Grupo de Expertos que endose las siguientes sugerencias y recomendaciones a la CLAC:

1. *Ampliar el flujo de información entre los Estados de la región, atribuyendo a Brasil la función de punto focal con respecto al tema, principalmente no que toca difundir la documentación que circula en la esfera del CAEP;*
2. *Mejorar la articulación política de los Estados en el sector aéreo, y*
3. *Buscar unificar el posicionamiento Latinoamericano respecto al tema de las emisiones de gases del efecto de invernadero por la actividad aeronáutica.*

6. Referencias

1. CSWD (2005), Commission Staff Working Document *Reducing the Climate Change Impact of Aviation: Impact Assessment*, Brussels, 27.9.2005, SEC (2005) 1184.
2. Ernst & Young, Analysis of the EC Proposal to Include Aviation Activities in the Emissions Trading Scheme. Final Report, May 21, 2007.
3. European Environment Agency. EMEP/CORINAIR Emission Inventory Guidebook, 2007.
4. *Considerações e posição Brasileira sobre a inclusão da Aviação no Regime Europeu de Comércio de Emissões e as Implicações sobre as Companhias Aéreas que Operam Vãos Internacionais para a Europa no Brasil.* CLAC, Nota Informativa NI/08, LXXVI Reunião do Comitê Executivo da CLAC, Ilha de Páscoa, Chile, 5 e 6 de abril de 2009.