

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/26-NE/15
24/03/11

**VIGÉSIMO SEXTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/26)**

(Ciudad de Guatemala, Guatemala, 29 al 31 de marzo de 2011)

Cuestión 4 del

Orden del Día: Medio Ambiente

Cuestión 4.1 del

Orden del Día: Política regional de medio ambiente.

(Nota de estudio presentada por Argentina)

Nota elaborada en conjunto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de la República Argentina y la Dirección Nacional de Transporte Aéreo de la Administración Nacional de Aviación Civil de la República Argentina.

Antecedentes

1. El 19 de Noviembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2008/101/CE, la cual complementa la Directiva 2003/87/CE a los efectos de incluir a la aviación en el esquema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (ETS, por sus siglas en inglés), a hacerse efectivo a partir del 1ro. de Enero de 2012. Las actividades de aviación alcanzadas por la Directiva comprenden los vuelos que parten de o arriban a un aeródromo situado en el territorio de un Estado Miembro de la Unión, incluyendo a las actividades de los operadores aéreos que tengan lugar dentro del espacio aéreo de terceros Estados que no son miembros de la Unión, así como sobre los mares abiertos.

2. La República Argentina entiende que la decisión de inclusión de la aviación internacional en el ETS, dispuesta unilateralmente, contraviene diversas y expresas disposiciones contenidas en el Convenio de Chicago, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto y otras normas del derecho internacional. Ello así por las razones que a continuación se explicitan.

Análisis de la cuestión

- I). Respecto al Convenio de Chicago, se observa que la imposición del ETS a operadores aéreos de Estados no miembros de la Unión Europea entra en colisión con los Artículos 1, 11, 12, 15 y 24 de dicho instrumento. En efecto, el artículo 1ro. del Convenio de Chicago –que atribuye a los Estados contratantes exclusiva soberanía sobre su espacio aéreo– resulta infringido por el alcance extraterritorial de la Directiva Europea, dado que esta última contabiliza las emisiones de las aerolíneas no europeas sobre el espacio aéreo de otros Estados. En este sentido, la inclusión de las emisiones de un operador no europeo en el ETS sobre alta mar contraviene la autoridad de la OACI para fijar las normas para los vuelos y maniobras de las aeronaves sobre esos espacios (conf. artículo 12 del Convenio de Chicago).

De igual manera, la aplicación extraterritorial de la Directiva va más allá de la potestad para establecer leyes y reglamentos “...relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves...”, conferida por el artículo 11 de este Convenio. Por otra parte, la Directiva resulta incompatible con lo dispuesto por el artículo 15 del Convenio de Chicago, en cuanto impone de facto cargas por el derecho de entrar o salir de un Estado miembro de la UE. Finalmente, la obligación de adquirir derechos de emisión podría considerarse violatoria del artículo 24, que establece: “*Las aeronaves en vuelo hacia, desde o a través del territorio de otro Estado contratante, serán admitidas temporalmente libres de derechos...*”.

- II). En cuanto al régimen de Naciones Unidas para el Cambio Climático, debe señalarse que la inclusión unilateral de la aviación civil internacional en el régimen del ETS, efectuada por la Directiva, contraviene varias disposiciones del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kyoto.

Al respecto, se observa que las decisiones sobre las medidas para la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero en la aviación civil deberán tomarse dentro de la OACI, dado que el régimen de cambio climático acordado internacionalmente ha transferido la competencia de este tema a esa organización (conf. artículo 2.2 del Protocolo de Kyoto)¹. Asimismo, debe tenerse presente que, en dicho abordaje, la OACI deberá guiarse por los principios establecidos en la CMNUCC y su Protocolo de Kyoto, en tanto foro especializado de las Naciones Unidas para el cambio climático. De esta forma, las medidas de mitigación de gases efecto invernadero deberán ser decididas el seno de la OACI, no unilateralmente, y sólo se podrán establecer compromisos vinculantes en cabeza de los países desarrollados.

Por su parte, dentro del marco de la CMNUCC y del Protocolo de Kyoto, los países desarrollados asumieron compromisos cuantificables de reducción de emisiones de gases efecto invernadero. Es al efecto de facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones que el régimen de cambio climático ha previsto mecanismos de facilitación, como los esquemas de comercio de derechos de emisión. En cambio, los países en desarrollo no han asumido compromisos de reducción en el marco de estos instrumentos, sino que sólo se han comprometido a informar las

¹ Artículo 2.2 del Protocolo de Kyoto: “*Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la OACI y la OMI respectivamente*”.

medidas o planes nacionales de mitigación a implementarse. Estas medidas deben ser voluntarias y apoyadas por la transferencia de tecnologías y de recursos financieros por parte de los países desarrollados (Conf. artículos: 4.3; 4.5 y 4.7 de la CMNUCC).

En este orden de ideas, corresponde tener presente que las diferencias establecidas por el régimen de cambio climático en el tratamiento de las obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo tienen origen en el “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas”, que se encuentra consagrado por el artículo 3.1 de la CMNUCC. Este principio procura evitar la transferencia de los costos de mitigación hacia los países en desarrollo. Teniendo esto en cuenta, *se advierte que la Directiva Europea sería un ejemplo de transferencia de los costos de mitigación hacia los países en desarrollo, que no han adquirido este tipo de obligaciones bajo la CMNUCC*; y en consecuencia, está vulnerando los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de equidad, así como los artículos que se relacionan con la transferencia de tecnología y recursos financieros.

Por otra parte, es dable considerar que la aplicación de la Directiva constituiría una medida unilateral que podría resultar distorsiva para el comercio internacional (en contravención con lo dispuesto por el artículo 3.5 CMNUCC), en la medida que eleva los costos de ese comercio hacia la Unión Europea. Además, siendo el comercio un motor del desarrollo económico y social de los países en desarrollo, también, podría estar vulnerando lo establecido en el artículo 4.7 de la CMNUCC.

En este sentido, sería conveniente evaluar si la Directiva contempla las condiciones particulares de las aerolíneas de los países en desarrollo, teniendo en cuenta que no pocas de esas aerolíneas se encuentran en un grado menor de desarrollo que las de los países desarrollados, y que su contribución a la contaminación global es muy limitada. De hecho, aunque la Directiva excluya de su aplicación a los operadores que realicen menos de 243 vuelos por período², esto sólo exceptuaría a algunas aerolíneas de ciertos países en desarrollo. Ello podría no resultar consistente con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), en virtud de la cual debería exceptuarse del esquema propuesto a todos los operadores de los países en desarrollo, y no tan sólo a algunos de ellos.

Asimismo, teniendo en cuenta el papel del transporte aéreo en la colocación de las exportaciones de numerosos países en desarrollo, el establecimiento de medidas vinculantes –como el de la Directiva– podría obstaculizar el desarrollo de la aviación en esos países, y tener efectos distorsivos sobre los costos del transporte aéreo internacional, así como sobre el comercio de los bienes transados por vía aérea, y retrasar el crecimiento económico y social de los países en desarrollo.

También conviene señalar que la Directiva no prevé cooperación en materia de transferencia de tecnologías y financiamiento para cumplir con ella (tal como prescribe el régimen de la CMNUCC para las medidas voluntarias de mitigación que adopten los países en desarrollo), sino que instaura un proceso de multas y otras medidas coercitivas –hasta la posible prohibición de explotación del operador– para sancionar a los operadores que no entreguen suficientes derechos de emisión para cubrir sus emisiones del año anterior. De esta manera, la

² Durante tres períodos cuatrimestrales sucesivos.

Directiva no brinda flexibilidad, a fin de que los operadores de los países en desarrollo puedan adaptarse gradualmente a ella, por lo que cabe señalar que cuanto más corto sea el período de implementación, más oneroso será el cumplimiento de los requisitos impuestos por la Directiva sobre las aerolíneas de los países en desarrollo, sobre todo para aquellas de países ubicados geográficamente distantes de la Unión Europea.

- III). Por otro lado, desde el punto de vista de la normativa OMC el diseño de la Directiva 2008/101/CE no parece revelar una inconsistencia manifiesta, ya que entre otros elementos: i) reconoce la aplicación de medidas aplicables por igual a operadores de aeronaves nacionales y extranjeros; y ii) considera la aplicación en terceros Estados de medidas de eficacia comparable. No obstante, hay que considerar la posibilidad de que, en su aplicación, las medidas adoptadas en virtud de la Directiva contravengan el ordenamiento OMC, ya que podrían derivar en situaciones de discriminación entre productores nacionales y extranjeros, o entre diferentes países de condiciones similares.

En función de las consideraciones efectuadas en los párrafos precedentes, concluimos que la Directiva Europea sobre control de emisiones de carbono en los vuelos comerciales resulta incompatible con la normativa ambiental internacional específica en la materia, esto es: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto. Además, como se explicó –y lo avalan numerosos estudios en la materia– contraviene diversas disposiciones del Convenio de Chicago y otros acuerdos internacionales.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

3. Por todas las razones señaladas, la próxima entrada en vigencia del esquema de comercio de emisiones diseñado por la Directiva Europea sin dudas tendrá un considerable impacto negativo sobre el desarrollo de la aviación comercial de los países de la región que vuelen a territorio europeo, afectándola muy seriamente. Es por ello que la República Argentina entiende que la CLAC, como organismo regional competente, resulta ser el ámbito natural y más propicio para que los países miembros de la región que comparten esta misma preocupación puedan discutir la problemática y analizar cursos de acción conjuntos, que permitirán sin dudas mayores y más eficaces resultados. En tal sentido, se propone que se disponga la formación de un grupo de estudio *ad hoc*, que comience sin dilación (atento a los perentorios plazos que corren) a evaluar todos estos aspectos, y que se fije como meta que el mismo presente un informe circunstanciado acerca de su trabajo y conclusiones antes de la próxima reunión del GEPEJTA.