

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

**SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ**

CLAC/GEPEJTA/27-NE/25
08/09/11

**VIGÉSIMO SÉPTIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/27)**

(San José, Costa Rica, 13 al 15 de septiembre de 2011)

**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

Medio Ambiente

**Cuestión 4.4 del
Orden del Día:**

**Seguimiento al trabajo coordinado del Grupo *ad hoc*, Comercio de
Emisiones EU-ETS.**

(Nota de estudio presentada por Argentina)

**Nota elaborada en conjunto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional
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. En oportunidad de celebrarse la XXVI reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo de la CLAC (29-31 de Marzo, en la ciudad de Guatemala) quedó conformado un Grupo de Estudio *ad hoc* acerca de la Directiva 2008/101/CE (complementaria de la Directiva 2003/87/CE). Esta norma determina la inclusión de la aviación civil en el esquema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, a partir del 1ro. de Enero de 2012.

2. Recordando sucintamente lo expresado en anteriores oportunidades, basta con señalar que la Directiva Europea resulta ilegítima en sí misma, al contravenir expresamente varios artículos fundacionales de todo el sistema que rige la aeronáutica civil internacional –el Convenio de Chicago, principalmente–al establecer medidas impuestas unilateralmente, y al pretender extender su campo de acción en territorio soberano de los demás Estados (vulnerando el artículo 1 del Convenio de Chicago), así como también en alta mar, (contraviniendo lo expresado en el artículo 12 del Convenio citado).

3. Además, la aplicación de esta medida comprende prácticamente a todos los vuelos que parten de, o arriban a, un aeródromo situado en el territorio de un Estado Miembro de la Unión, por las emisiones realizadas en todo su recorrido, lo cual importará gravísimos perjuicios económicos para las aerolíneas de muchos de los países de la región latinoamericana, y provocará profundas e irreversibles distorsiones en el mercado. Se trata, en definitiva, de la clara imposición unilateral de un gravamen ilícito a la actividad aeronáutica de terceros países, sin que se prevea (ni muchos menos se garantice) que los fondos a recaudarse a través de la medida sean utilizados en la efectiva mitigación del cambio climático. Por el contrario, la medida tiende a efectuar una apropiación –por parte de la Unión Europea– de los resultados de reducción de emisiones del esquema, para computarlos como propios en el compromiso cuantificable asumido por la Unión Europea de alcanzar determinadas metas porcentuales en materia de reducción de emisiones.

4. La implementación de esta medida tendrá un efecto perjudicial sobre las economías de los países en desarrollo y los exitosos programas que la industria aeronáutica viene implementando voluntariamente para hacer más eficientes sus flotas, utilizar motores menos contaminantes, y desarrollar alternativas de reducción de emisiones. A título meramente ejemplificativo, puede señalarse que la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés) calculó el costo inicial de este esquema en más de 1.400 millones de dólares para sus miembros. 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 transportados por vía aérea, y retrasar el crecimiento económico y social de los países en desarrollo.

5. Por otra parte, la Directiva Europea contraviene los acuerdos multilaterales en materia de Cambio Climático –la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kyoto–, constituyendo un ejemplo de transferencia de los costos de mitigación hacia los países en desarrollo, los cuales –a diferencia de los países desarrollados– no han adquirido compromisos cuantificables de reducción de emisiones bajo la CMNUCC. De tal manera, se vulneran los principios de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y de equidad. Cabe recordar que los países desarrollados asumieron tal compromiso en virtud del reconocimiento hecho de su propia responsabilidad en la generación de las alteraciones en el cambio climático, mediante la histórica emisión –en ingentes cantidades– de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados.

6. 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 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.

Situación actual

7. En vista de todo lo dicho, la comunidad internacional extraeuropea se ha ocupado de poner de manifiesto su grave preocupación acerca de esta cuestión, de la manera más enfática posible y a través de diversos mecanismos.

8. Por un lado, algunos representantes de la industria han presentado el año pasado una acción judicial contra la normativa europea, que está actualmente pendiente de resolución. Empero, el

hecho de que la propia Corte Europea de Justicia sea la encargada de fallar en el pleito, así como diversas manifestaciones que se han producido en tal sentido, hacen prever que esta vía de acción no prosperará.

9. Asimismo, la industria aeronáutica ha tomado posición colectivamente, a través de sus organizaciones representativas (fundamentalmente, IATA y ALTA), quienes han denunciado la ilegitimidad e inconveniencia de esta medida unilateral en numerosas oportunidades, a través de comunicados, intervenciones en los foros internacionales, y prestando asesoramiento a sus miembros.

10. Por su parte, diversos Estados han hecho oír su voz, llegando incluso en algunos casos a anunciar posibles medidas de represalias contra la Unión Europea, ya sea implantando esquemas similares en sus propios territorios, prohibiendo los vuelos de aeronaves europeas a esos países o bien de sus aeronaves nacionales hacia Europa, y ejerciendo acciones de boicot contra la industria aeroespacial europea, entre otras posibilidades.

11. Finalmente, los organismos internacionales de la aviación civil también han evidenciado su toma de conciencia de la gravedad del problema, por ejemplo, en las discusiones mantenidas en la última Asamblea de la OACI. Asimismo, cabe resaltar que, en la última reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC, esta Organización produjo un documento de valor histórico: la denominada “Declaración de Cartagena de Indias”.

12. En la “Declaración de Cartagena de Indias”, a la vez que se reconoce la importancia de la cuestión del cambio climático y la necesidad de luchar en su contra, se fija posición regional acerca de la incompatibilidad de la Directiva Europea con ciertas disposiciones del Convenio de Chicago, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y su Protocolo de Kyoto; y se reafirma que la OACI es el organismo que debe abordar estas cuestiones, trabajando en conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2 del Protocolo de Kyoto. En consecuencia: 1) se exhorta a los Estados Parte de la Unión Europea a no aplicar la Directiva 2008/101/CE a aerolíneas registradas en terceros Estados, sin previo acuerdo de los Estados involucrados; y 2) se solicita a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que continúe su labor, con vistas a determinar un marco para las medidas basadas en criterios de mercado, teniendo en cuenta los principios establecidos en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

13. La producción de dicha Declaración representa la posición unificada y consensuada de toda la región Latinoamericana y del Caribe, y en tal sentido se trata, a nivel internacional, de un precedente de incommensurable valor.

14. A su vez, varios países miembros del Consejo de la OACI han conformado un grupo altamente representativo (integrado por: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Cuba, Estados Unidos, India, México, Nigeria, Rusia, Singapur y Uganda), que tiene por propósito estudiar la cuestión de la Directiva Europea y proponer a dicho órgano de la OACI medidas de acción concreta. Después de algunas reuniones celebradas por el grupo, se ha decidido discutir formalmente la cuestión en las reuniones de los Comités preparatorios del próximo período de sesiones del Consejo (CTTEES/194°, Montreal 19 de septiembre al 7 de octubre) y en la próxima sesión del Consejo de la OACI (COUNCIL/194, Montreal, 31 de octubre al 18 de noviembre).

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

15. En vista de que el Consejo de la OACI comienza su próximo período de sesiones en Noviembre de este año –es decir, una fecha muy próxima a la entrada en vigor del esquema de comercio de emisiones para la aviación civil internacional dispuesta por la normativa europea– urge que los Estados lleguen a dicha reunión con una agenda definida. En consecuencia, se invita a los Estados a proponer iniciativas concretas en tal sentido, para ser presentadas ante la 194° Sesión del Consejo de la OACI (31 de octubre al 18 de noviembre).