

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/CE/82-NI/01
07/08/12

LXXXII REUNIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CLAC

(Guayaquil, Ecuador, 7 y 8 de agosto de 2012)

Cuestión 11 del Orden del Día:

Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y Medidas Basadas en criterios de Mercado (MBM) en OACI

(Nota informativa presentada por ALTA)

Antecedentes

1. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son tratadas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la que celebra anualmente sesiones llamadas Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés). Su última versión –la COP17– se realizó en Durban, Sudáfrica, entre los días 28 de noviembre y 10 de diciembre de 2011.
2. El marco legal que actualmente regula las emisiones de GEI está definido por la CMNUCC y su Protocolo de Kioto, el que fue acordado durante la COP3 en el año 1997, en Japón. El primer período de compromisos expira en 2012, habiéndose acordado un segundo período de compromisos para el Protocolo de Kioto en la Conferencia de Durban de 2011, el cual en principio durará entre cinco y ocho años – a definir en las negociaciones en curso–.
3. La CMNUCC y su Protocolo de Kioto establecen claras diferencias entre las responsabilidades de países desarrollados (Anexo I) y aquellos en desarrollo. Según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por su sigla en inglés), las emisiones de estos últimos no están sujetas a reducciones cuantitativas. 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 y las diferentes realidades y contextos económicos y sociales de los países; Cabe señalar que los estados han vuelto a comprometer recientemente su apoyo al proceso reafirmando los principios de la CMNUCC y de su Protocolo de Kioto –en particular aquellos de

equidad y CBDR en materia de cambio climático– en la reunión Rio+20, realizada en Rio de Janeiro, Brasil, entre los días 13 y 23 de junio del año en curso.

4. Entre los principios resaltados durante Rio+20 se destacan, en los Apartados 1 y 5 de una declaración final de 283 párrafos, el compromiso con el desarrollo sostenible y sus tres pilares económico, social y ambiental, la erradicación de la pobreza y el compromiso para acelerar la consecución de las metas de desarrollo internacionalmente acordadas, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

5. El transporte aéreo internacional es un motor del desarrollo, en tanto facilita el logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental; en particular en los países en desarrollo.

6. La aviación cuenta con altísimos estándares de eficiencia, los que mejoran continuamente debido –en parte– a que el combustible ya constituye la principal fuente de costos operacionales de las aerolíneas. Estos estándares son mejorados continuamente por medio de políticas de renovación de flota y optimización de procedimientos de vuelo, entre otros. Este esfuerzo tiene que ser reconocido en cualquier medida que se adopte, pues la industria Latinoamericana en general ha hecho un esfuerzo sin precedentes por tener tecnología de punta amigable con el medio ambiente.

7. En cuanto al impacto transporte aéreo en términos de emisiones de GEI, éste representa sólo el 2% de las emisiones totales 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”.

8. Acerca de 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. Sobre regulaciones en el transporte aéreo, 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.

10. Las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo se reflejan en el transporte de pasajeros a través de la madurez de los mercados y participación de mercado de sus aerolíneas. En este sentido, cabe mencionar que las rutas entre América Latina y Europa se encuentran cubiertas en sobre 80% por compañías basadas en Europa, y las rutas entre la misma región y Estados Unidos de América tienen una oferta cercana al 75% por parte de aerolíneas basadas en EEUU (medidos en ASK). Dadas estas circunstancias, cualquier medida que castigue el crecimiento supondrá desigualdades competitivas para las aerolíneas basadas en la región, las que necesitan triplicar y cuadruplicar sus operaciones respectivamente para igualar la participación de mercado de sus contrapartes Europeas y Estadounidenses en los mercados señalados.

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

12. La resolución sobre medio ambiente de la 37ª Asamblea de OACI de 2010 – la cual recibió en algunos de sus párrafos reservas tanto por países desarrollados como países en desarrollo– adoptó los siguientes objetivos, los cuales no serán atribuibles específicamente a ningún Estado u operador:

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

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

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 creación de capacidad;
Tomar en cuenta la madurez de los mercados de aviación;
Exención de-minimis para los países que aporten con menos de 1% a la totalidad del tráfico mundial –medido en RTK–;
Reconocimiento por parte de los países de las inversiones pasadas y futuras de las aerolíneas para reducir sus emisiones, al momento de diseñar e implementar MBM para tratar el impacto de la aviación en el medio ambiente;

14. A través del artículo 2.2 del Protocolo de Kioto, se ha encargado a las Partes Anexo I (sólo países desarrollados) a que procuren, a través de la OACI, reducir o limitar las emisiones de GEI producto del transporte aéreo internacional. Por esto, la OACI deberá adaptar y reflejar los principios de la Convención y de su Protocolo de Kioto –incluyendo CBDR–, al recibir el mandato para tratar la cuestión de cambio climático del foro de competencia primaria en la materia, como es la CMNUCC. Consecuentemente, la OACI ha establecido un grupo de trabajo ad-hoc para tratar la viabilidad de la implementación de MBM, compuesto por: Australia, Brasil, Canadá, Comisión Europea, la Coalición Internacional para la Aviación Sustentable (ICSA), Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, IATA, India, Japón, México, Nigeria, República de Corea, Singapur y Suiza.

15. Puesto que la representatividad de los países de América Latina y el Caribe en el grupo ad-hoc actualmente trabajando el asunto de las MBM en OACI es escasa, los mecanismos propuestos potencialmente atentaría contra principios claves de la CMNUCC que apuntan a defender los intereses de estas regiones en cuanto a desarrollo y erradicación de la pobreza;

16. En particular, el grupo ad-hoc de MBM en la OACI actualmente plantea tres “opciones” para un plan mundial de MBM que incorpore las emisiones producto del transporte aéreo internacional:
Compensación mundial obligatoria (Opción 1);
Compensación mundial obligatoria complementada por un mecanismo de generación de ingresos (Opción 2);
Comercio mundial de derechos de emisión (Sistema de tope y comercio) (Opción 3);

17. El grupo ad-hoc de MBM en OACI también sugiere tres aproximaciones para distribuir la base de referencia mundial entre los distintos participantes:

Siguiendo el criterio de los derechos adquiridos (“grandfathering”), las obligaciones de compensación futuras de los participantes se calcularían sobre la base de las emisiones anteriores de cada uno (por ej., el promedio de emisiones entre el año x y el año z).

El análisis comparativo (“benchmarking”) utiliza un indicador de la eficiencia para determinar qué volumen de emisiones deberá compensar el participante (por ej., emisiones por tonelada-kilómetro de pago, o RTK). El valor de referencia para la comparación podría basarse en el rendimiento promedio o máximo de la industria; o Con la fórmula del porcentaje de emisiones, cada participante debe compensar un porcentaje determinado de sus emisiones para cubrir el volumen total de emisiones que deberán compensar todos los participantes.

18. Se invita a los Directores reunidos en el Comité Ejecutivo de la CLAC a estudiar el presente documento y:

19. No apoyar ninguna de las tres opciones para un plan mundial de MBM propuestas por el grupo ad-hoc de OACI sin antes definir el alcance de cada una de ellas para los países que se encuentran en desarrollo y con mercados de transporte aéreos que aún no alcanzan su madurez, pues la aplicación de MBM mundiales que no consideren estas circunstancias especiales amenazan con imponer barreras adicionales al crecimiento y generar distorsiones de mercado en las rutas entre regiones desarrolladas y en vías de desarrollo

Apoyar el trabajo en OACI para alcanzar un acuerdo multilateral sobre emisiones, enfatizando que estas deben respetar los principios de la CMNUCC y tener en cuenta los principios acordados en la 37ª Asamblea de OACI, en especial: no discriminación y oportunidades equitativas, circunstancias específicas y capacidades diferentes, medidas más efectivas y eficientes, facilitar el cumplimiento de la industria, evitando mayores costos a la misma.

20. No comenzar la limitación al desarrollo a través de las fuentes móviles internacionales, ya que los países desarrollados recién se encuentran discutiendo cómo incorporar estas emisiones 15 años después de los compromisos adquiridos en Kioto. No es sensato restringir el crecimiento de una actividad como el transporte aéreo, que es uno de los principales motores de crecimiento y desarrollo de las economías, sin haber considerado antes las emisiones de otros sectores locales como fuentes de emisión fijas y del transporte terrestre, en especial en los países desarrollados. Muchas industrias locales no tienen estándares de eficiencia tan altos como los de las líneas aéreas, e incluso presentan muchas menos complejidades para su fiscalización.

21. Establecer y/o reforzar mecanismos para asegurar el desarrollo sustentable de la actividad del transporte aéreo, como la mejora continua de procedimientos, inversión en infraestructura, y el desarrollo de biocombustibles en la región.

Medidas propuestas al Comité Ejecutivo

22. Se invita al Comité Ejecutivo a tomar conocimiento de la información presentada.