

COMISSÃO LATINO-AMERICANA  
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL  
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA  
APARTADO 27032  
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA-35-NE/03  
**CORRIGENDUM**  
27/08/2015

**TRIGÉSIMA QUINTA REUNIÓN DEL GRUPO DE ESPECIALISTAS EN ASUNTOS  
POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/35)**

(Lima, 26 al 27 de agosto de 2015)

**Cuestión 4 del**  
**Orden del Día:**                    **Políticas de Medio Ambiente**

**Cuestión 4.8 del**  
**Orden del Día:**                    **Reporte sobre el EAG.**

(Nota de Estudios presentada por Brasil)

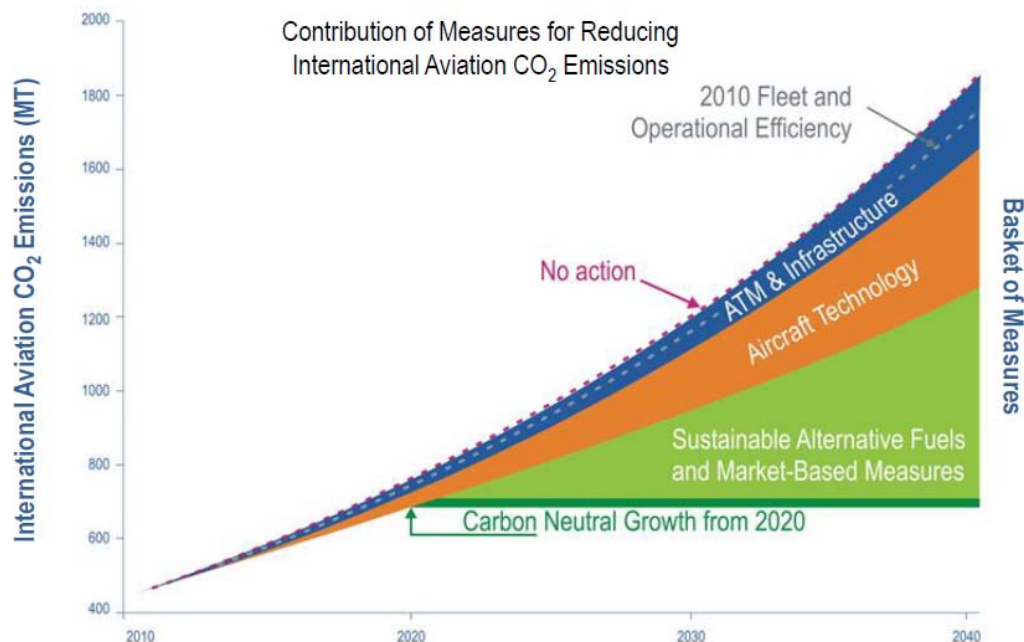
## **INTRODUCCIÓN**

1. Este reporte tiene el objetivo de presentar las discusiones en *Environment Advisory Group* (EAG), responsable de desarrollar una medida de mercado para la aviación civil internacional. El objetivo es lo de informar a los Estados miembros de la CLAC sobre las principales propuestas actualmente en análisis.
2. La Resolución A38-18, párrafo 7, establece como meta aspiracional de la OACI que las emisiones de carbono provenientes de la aviación civil internacional se mantengan al mismo nivel a partir de 2020.
3. De este acuerdo derivan las medidas pretendidas por la OACI para que entren en vigor a partir de 2020. Las medidas fueron organizadas en una canasta, lo que significa que deben ser adoptadas en conjunto para que se obtenga la neutralización de emisiones.
4. El párrafo 8 de la misma Resolución A38-18 detalla las medidas:

*“8. Reconoce las múltiples medidas presentes y futuras de los Estados miembros de la OACI en pos de la consecución de las metas colectivas a las*

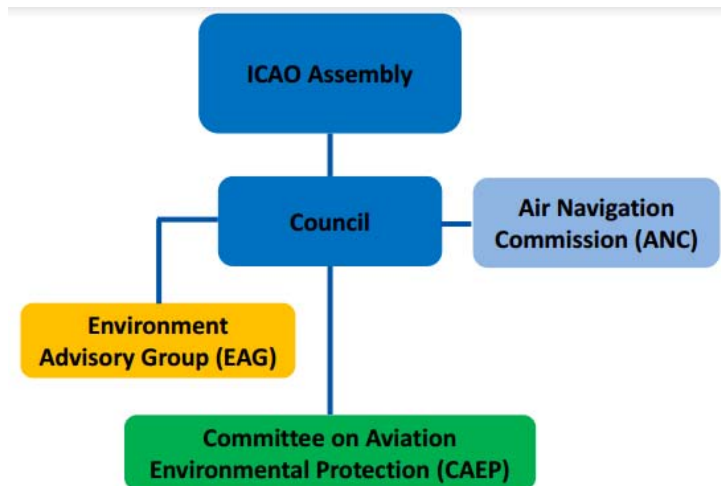
*que se aspira, comprendidas la modernización de la gestión del tránsito aéreo, la aceleración de la implantación de tecnologías eficientes, en términos de ahorro de combustible de aeronaves, así como la producción e introducción de combustibles alternativos sostenibles, y alienta a seguir emprendiéndolas.”*

5. Es importante notar que las medidas basadas en el mercado (MBM) dividen el espacio con los combustibles alternativos de aviación. Las demás medidas no serían capaces de neutralizar el crecimiento de las emisiones después de 2020, y, por ello, el desarrollo de una medida de mercado que pueda rellenar el espacio de los combustibles alternativos, mientras estos no sean operacionales, es necesaria.



### **EL ENVIRONMENT ADVISORY GROUP (EAG)**

6. A la intención de crear una medida de mercado siguió la creación del EAG, que coordina la adopción de una medida basada en el mercado (MBM) para la aviación civil internacional. El grupo tiene soporte técnico del Secretariado y del *Global Market-based Measure Technical Task Force* (GMTF), grupo del CAEP encargado de las siguientes tareas: 1) elección de unidades de emisión; 2) supervisión, notificación y verificación (MRV); y 3) evaluación de los impactos de una MBM.



7. El EAG está compuesto por 17 Estados miembros, con una representación geográfica amplia, incluso de países en desarrollo: Argentina, Brasil, Canadá, China, Egipto, India, Italia, Japón, México, Rusia, Singapur, África del Sur, España, Tanzania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y Estados Unidos.

8. En la tarea de formular una propuesta de MBM para ser aprobada en la Asamblea de la OACI, el EAG estudia las propuestas técnicas y políticas en el intento de delinear un documento que concilie las posiciones de los participantes. En cuanto a los análisis técnicos, importante señalar que el CAEP solamente produce los estudios y análisis tras la solicitud del EAG. Es igualmente importante notar que el grupo también recibe *inputs* externos, como por ejemplo de los Diálogos de la Aviación Global (GLADs), que será tratado adelante.

## **LAS DISCUSIONES EN EL EAG**

9. El EAG ha llegado en algunos puntos de consenso para un acuerdo de MBM. Entre ellos, se mencionan los siguientes:

- El MRV debe ser anual;
- Las líneas aéreas deben reportar a un único Estado, donde estén establecidas;
- El consumo de combustible debe servir como base para el reporte de emisiones;
- Métodos más sencillos para pequeños operadores;
- Los Estados deben reportar las emisiones de sus líneas aéreas.

10. Hay, sin embargo, puntos que siguen en discusión. El EAG tiene tres opciones de tipos de aplicación de una MBM. La primera sería una **tarifa** internacional, posiblemente sobre los combustibles de aviación, la segunda, un **mercado de crédito de carbono**, y la tercera, la **neutralización** de las emisiones.

11. Los desafíos que deberían ser superados por esas propuestas son cinco:

- i. Incentivo Económico adecuado;

- ii. Integridad Ambiental;
- iii. Simplicidad;
- iv. No discriminación;
- v. Responsabilidades comunes, pero diferenciadas (CBDR).

12. Aunque ninguna decisión formal haya sido tomada para elegir el tipo de MBM, entre las tres posibilidades de líneas de acción, la neutralización tiene más apoyo por representar una solución que mejor contempla el criterio de simplicidad para su implementación. No solo es más sencilla, sino también más práctica, menos costosa y con implementación más rápida.

### **CRITERIOS DE ACEPTACIÓN DE CRÉDITOS DE EMISIÓN Y EL *MONITORING, REPORTING AND VERIFICATION* (MRV)**

13. Hay algunas cuestiones técnicas que están a cargo del GMTF del CAEP, como el desarrollo de un criterio de elegibilidad para unidades de emisión, las recomendaciones para el MRV del MBM global para la aviación, y la evaluación de los impactos de las propuestas consideradas por el EAG. Además, el GMTF también es responsable de sugerir cuáles los criterios de aceptación para los créditos/permisos de emisión que serán utilizados en un esquema de neutralización (referido como EUC, *Emission Unit Credit*).

14. La decisión del EAG de permitir el amplio acceso a los varios mercados de crédito de carbono evita que haya un aumento prohibitivo de los precios de los créditos. Así, uno de los trabajos del GMTF del CAEP es justamente lo de sugerir los criterios para que esos créditos de los diversos mercados sean elegibles para su utilización en el MBM de la aviación internacional.

15. Con base en ello, se estableció que los programas de crédito de emisión deben contener los siguientes aspectos constitutivos:

- i. Metodologías y protocolos claros y transparentes;
- ii. Consideraciones en cuanto al alcance de las actividades;
- iii. Licencias de créditos y procedimientos de validez;
- iv. Identificación y rastreo de las unidades;
- v. La naturaleza legal y la transferencia de unidades;
- vi. Procedimientos de validación y de verificación;
- vii. Gobernanza;
- viii. Transparencia y provisiones de participación pública;
- ix. Sistemas de salvaguardas para enfrentar los riesgos ambientales y sociales;
- x. Criterios de desarrollo ambiental;
- xi. Métodos para evitarse la doble recuento, las licencias y las reclamaciones.

16. El MRV, por su vez, tiene por objetivo desarrollar recomendaciones específicas para monitorear, reportar y verificar los requerimientos y procedimientos para apoyar al GMBM (Global Market Based Measure). Actualmente, los trabajos del Grupo tienen el objetivo de aclarar cuestiones de monitoreo, como, por ejemplo:

- i. Medios de calcular las emisiones del CO<sub>2</sub> provenientes del uso de combustibles;
  - ii. Metodologías de uso de combustibles para el rastreo de las emisiones de CO<sub>2</sub> (tipos de sistemas de monitoreo (MS) para el rastreo del uso de combustibles);
  - iii. Transparencia y *accountability* de los planos de monitoreo de las emisiones de CO<sub>2</sub> por parte de las entidades.
17. En cuanto al *reporting*, el Grupo intenta solucionar los siguientes problemas:
  - i. Medios y métodos de reporte;
  - ii. Informe de los llamados *data fields*.
18. Por fin, con relación a la verificación, el Grupo analiza las siguientes cuestiones:
  - i. Formas de verificación (auto-verificación, verificación por terceros);
  - ii. Disponibilidad de datos externos para administrar las verificaciones de las autoridades y las verificaciones externas;
  - iii. Estructura de requerimientos y directrices de orientación sobre la pre-verificación interna estandarizada (*pre-reporting*);
  - iv. Requerimientos obligatorios para las verificaciones de autoridades;
  - v. Requerimientos obligatorios para las verificaciones externas;
  - vi. Combustibles alternativos.
19. Tras discusiones en el ámbito del EAG sobre estos asuntos, el Consejo de la OACI acordó que los registros internacionales para el esquema de MBM global son parte necesaria para el trabajo técnico. Dichos registros se refieren a:
  - i. Estructura de registro y rastreo: parte fundamental para la operación del MBM global, especialmente para la eficiencia operacional, transparencia y reducción del riesgo para los participantes del MBM;
  - ii. Desarrollo de registro: se refiere al tiempo y etapas necesarias para el establecimiento de la estructura de registro recomendada.

## **LOS PRINCIPIOS DEL CBDR Y DE LA NO DISCRIMINACIÓN**

20. El abordaje por rutas es la más favorecida en las discusiones del EAG porque permite, primeramente, que los países sean divididos de acuerdo con su nivel de desarrollo. Tras esta división, son inseridas diversas formas de cálculo de las obligaciones de neutralización para las empresas aéreas, respetando el hecho de que operadores que explotan la misma ruta tienen tratamiento igual. Solamente aplicados en esta secuencia, los dos principios – del CBDR y de la no discriminación – son respetados simultáneamente.
21. La aplicación del CBDR para la creación de una MBM es un tema importante, sobre todo para los países en desarrollo, razón por la cual Brasil hace una defensa del principio en el EAG. Aunque otras propuestas también lo hagan, para Brasil el abordaje por rutas con la aplicación de un *phase-in* para su entrada en vigor se constituye en una propuesta que contempla el principio del CBDR.

22. Cuando esta propuesta fue presentada al EAG, Brasil invitó a los demás participantes a sugerir mejoras en el sentido de lograr un consenso mínimo. El *phase-in* establece tiempos diferenciados para entrada en vigor de la norma para cada grupo de países según su grado de desarrollo. Así, el tratamiento dado a cada grupo de rutas tendrá un tiempo de protección, antes que hubiera la aplicación integral de la MBM.

23. Además del *phase-in*, otra forma de implementar el abordaje por rutas es por medio de coeficientes de neutralización para cada tipo de ruta. Una ruta entre dos países desarrollados tendría que neutralizar más que una ruta entre un país desarrollado y un en desarrollo o entre dos en desarrollo.

24. Por fin, también está en análisis el abordaje de emisiones cumulativas, que puede ser combinado con el abordaje por rutas. Sin embargo, tiene como inconveniente el hecho de que fue verificado que no se dispone de datos de emisiones y de consumo de combustible por operador para todos los países y por todo el período pasado que se pretendía, lo que dificulta su aplicación en la práctica.

25. Importante señalar que todas las propuestas en estudio también contemplan exenciones. Las rutas que sean desde o para un país que sea pequeño emisor estarán exentas de neutralizar sus emisiones (países responsables por hasta 5% de las emisiones internacionales en la aviación civil internacional). También se discuten casos para exenciones técnicas, en caso de pequeños operadores, pequeñas aeronaves, vuelos humanitarios, militares o de lucha contra incendios.

26. Los miembros del EAG sugirieron algunos criterios que faciliten la comparación entre los diversos esquemas propuestos. Para ejemplificar, existen cinco esquemas para aplicación del abordaje por ruta: el esquema de emisiones cumulativas y la propuesta presentada por la Secretaria – el *Strawman*, lo cual tiene cuatro posibilidades de implementación: 100%/0, 50%/50%, 75%/25% y 0%/100% (porcentual de neutralización).<sup>1</sup>

27. Asimismo, fueron definidos los siguientes criterios de comparación:

- *Coste general de los operadores y coste individual para operadores;*
- *Factores y ajustes utilizados para obligaciones diferenciadas;*
- *Posibles distorsiones externas de mercado;*
- *Disponibilidad de datos para implementar un abordaje;*
- *Simplicidad administrativa;*
- *Alcance de las emisiones (emissions coverage);*
- *Previsibilidad y estabilidad para los operadores;*
- *Habilidad para administrar la entrada de nuevos operadores, la salida de operadores, así como las fusiones.*

---

<sup>1</sup> El primero número está relacionado con los valores de neutralización del operador considerados individualmente. El segundo número son los valores de los operadores considerados globalmente, como media del sector.

28. Hasta el momento, el CAEP está desarrollando metodologías para evaluación cuantitativa y cualitativa de los criterios propuestos por el EAG.

## **LOS GLADS COMO FÓRUM PARA DISCUSIONES SOBRE UNA MBM GLOBAL**

29. Los GLADs tienen el objetivo de informar a los Estados miembros de la OACI sobre las medidas tomadas para la reducción de las emisiones de carbono, incluso para la presentación y discusión de la propuesta de MBM que limiten las emisiones del sector a partir de 2020.

30. Todos los delegados en los GLADs pueden presentar ideas y recomendaciones para la propuesta de MBM, que son evaluadas por el EAG para adopción en el futuro acuerdo.

31. La OACI organizará el GLADs 2, en fecha entre 21 de marzo y 15 de abril de 2016, presentando el desarrollo de las discusiones. Así, esta se constituye en una oportunidad para la construcción de la propuesta de MBM. Las posiciones de los GLADs también serán llevadas al *High Level Meeting*, que ocurrirá entre 11 y 13 de mayo de 2016, y antecederá la 208ª Reunión del Consejo de la OACI, así como la 39ª Asamblea, donde serán tomadas las decisiones sobre el tema.

32. En los GLADs 2, el espacio para proposición de temas en la propuesta estará abierto, lo que permite que haya discusiones técnicas. Esa reunión será un momento clave antes de la *High Level Meeting*. En esta, serán presentadas las posibilidades más viables establecidas por análisis técnico de las propuestas, lo que permitirá una aglutinación de posiciones para la protección de los intereses de los países en desarrollo.

33. Es importante notar que todas las propuestas presentadas son analizadas cualitativa y cuantitativamente. De eso se deduce que hay propuestas que al principio parecen adecuadas, pero después de los análisis no son aplicables sea porque causan distorsiones en el mercado, sea porque no tienen un medio práctico de aplicación, o aún porque su aplicación no es homogénea.

## **CONCLUSIONES**

34. La MBM es un medio válido para lograr un congelamiento de las emisiones globales líquidas de la aviación civil internacional, mientras no tengamos un desarrollo completo de combustibles alternativos de aviación que tornen la medida innecesaria.

35. Para una medida eficaz y equilibrada es importante la participación de todos los países. Principalmente es necesaria una actuación engajada de los países en desarrollo para que logremos defender la aplicación del CBDR de forma conjunta.

36. Así, el fórum adecuado para discusión de la propuesta de MBM es el GLADs. A partir de este momento, con una definición de la propuesta y de los análisis realizados, será posible la formación de una posición conjunta de los países de la región, para que en la *High Level*

*Meeting* la posición de la región esté fortalecida y se pueda influenciar, de modo efectivo, la adopción de medidas que sean del interés de los países en desarrollo.

### **MEDIDAS PROPUESTAS AL GRUPO DE EXPERTOS**

37. Por todo lo expuesto, se invita al GEPEJTA a:

- i. Analizar las informaciones presentadas e intercambiar puntos de vista;
- ii. Reconocer el labor técnico desarrollado por el CAEP en soporte a las decisiones del EAG;
- iii. Promover la participación de sus expertos en la próxima reunión del GLADs, y, así, la región pueda coordinar una posición para los próximos foros de decisión en el ámbito de la OACI.