

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/17  
21/08/15

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

(Lima, Perú, 26 y 27 de agosto de 2015)

**Cuestión 4 del  
Orden del día:**

**Medio Ambiente**

**Cuestión 4.4 del  
Orden del día:**

**Informe del Punto Focal de Medio Ambiente sobre la participación en los  
Diálogos de la aviación mundial (GLAD) de la OACI sobre medidas  
basadas en el mercado (MBM) relativas a las emisiones de CO<sub>2</sub>  
procedentes de la aviación internacional**

(Nota de estudio presentada por Guatemala – Punto Focal “Medio Ambiente”)

**Antecedentes**

1. Como se recordará en el 38º Asamblea del periodo Ordinario de Sesiones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se aprobó la Resolución A38-18 *Declaración consolidada de políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – Cambio climático*; en la cual se describen las diferentes áreas de acción para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y poder alcanzar la meta aspiracional que se ha establecido para el sector aeronáutico; en dicho documento se incluyeron las Medidas Basadas en el Mercado (MBM's), como un tema prioritario a trabajar en el trienio 2014-2016.
2. En el párrafo 19, inciso b) de esta resolución se pide al Consejo que en apoyo a los Estados miembros, organice seminarios y talleres sobre un plan mundial de MBM's para la aviación internacional en el que participen funcionarios y expertos de los Estados miembros y organizaciones pertinentes.
3. En ese sentido la OACI a través de sus oficinas regionales convocó a los Estados para participar en los Diálogos de la aviación mundial (GLAD) de la OACI sobre medidas basadas en el mercado (MBM) relativas a las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes de la aviación internacional; actividad realizada en las 7 regiones de la OACI, para el caso del continente americano se unificó a las regiones

NACC y SAM, realizándose una jornada en la Oficina SAM ubicada en Lima, Perú los días 9 y 10 de abril pasados.

4. Es importante mencionar que en el marco de la Trigésimo Cuarta Reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA/34), el Estado de Guatemala, como punto focal de la Macrotarea Ambiental presentó la nota de estudio CLAC/GEPEJTA/34-NE/13, entre las medidas propuestas se invitó al GEPEJTA a considerar la información contenida en la nota para los GLADs; acordándose realizar una reunión de coordinación con los delegados de los Estados miembros que participarían en dicha actividad.

5. En cumplimiento a dicho acuerdo la Secretaría mediante comunicación de fecha 6 de abril del 2015, convocó a la reunión de coordinación, con el objetivo de contextualizar a los delegados de los Estados sobre el trabajo que ha realizado la CLAC en esta materia, principalmente resaltando el contenido de la Recomendación A21-14 “*Líneas de orientación sobre aviación civil y cambio climático*” la cual contiene los principales lineamientos en esta temática, documento que fue consensado con los Estados miembros. Cabe informar que la reunión se llevó a cabo el día 09 de abril en las oficinas de la Secretaría, previo al inicio de los GLADs. Asimismo el representante del Estado de Argentina en el Consejo de la OACI amplió valiosa información sobre diversas deliberaciones y propuestas llevadas a cabo en el Grupo Asesor de Medio Ambiente (EAG).

6. Cabe resaltar que en el informe presentado por la OACI en el marco de la 42º Reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC, se incluyó una breve descripción de los GLADs (*Adjunto 2*).

### **Análisis**

7. Los objetivos de los GLADs fueron compartir información respecto a las MBM’s y su rol en la canasta de medidas adoptadas por la OACI para hacer frente a las emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación internacional; proporcionar información actualizada sobre el trabajo de la OACI en el desarrollo del esquema mundial de las MBM’s y servir como una oportunidad para intercambiar opiniones y recibir retroalimentación de los Estados miembros y organizaciones del sector sobre el desarrollo del esquema mundial de MBM’s.

8. En la primera fase de la actividad se contextualizó a los participantes sobre la temática, desarrollando diferentes presentaciones sobre el trabajo realizado por la OACI en materia de medio ambiente, las tendencias de las emisiones provenientes de la aviación, medidas basadas en el mercado (MBM’s), elementos clave de una MBM para la aviación y la perspectiva de la industria<sup>1</sup>. Asimismo se solicitó el espacio para que el Punto Focal de Medio Ambiente de la CLAC expusiera algunas tareas relacionadas en esta materia.

9. La segunda fase se desarrolló a través de mesas de trabajo las cuales se integraron de manera que los diferentes Estados y regiones estuvieran representadas, para lograr un verdadero intercambio de información y opiniones. El trabajo fue dividido en dos etapas de acuerdo a temas específicos. Básicamente el trabajo se enfocó en dar respuesta a una serie de interrogantes las cuales se presentan a continuación (*Adjunto 1*):

#### ***Día 1: el desarrollo de una MBM mundial de aviación internacional***

- 1) ¿Cuáles son las consideraciones más importantes en el diseño de un MBM global para la aviación internacional?

---

<sup>1</sup> Las presentaciones pueden obtenerse en el siguiente enlace: <http://www.icao.int/Meetings/GLADs-2015/Pages/Documentation.aspx>

- 2) ¿Cuáles son las formas prácticas de abordar la diferenciación (CBDR, SCRC) en el diseño de un esquema global MBM sin afectar el principio de no discriminación del Convenio de Chicago (nombre 3)?
- 3) ¿Cuáles son las 3 cosas que harían que usted esté de acuerdo en el año 2016? ¿Cuáles son las 3 cosas que podrían causar que usted no esté de acuerdo?

***Día 2: desafíos de implementación y próximos pasos***

- 4) ¿Cuáles son las características más importantes para la implementación de un MBM?, ¿para un Estado? ¿para un operador? (Nombre 3 cada uno)
- 5) ¿Cuáles son las consideraciones más importantes para las unidades de emisión (nombre 3)?
- 6) ¿Qué información adicional necesita usted ahora, teniendo en cuenta que habrá otra ronda de GLAD's en 2016 (nombre 3)?

10. En lo relacionado a la pregunta 1 los principales resultados fueron:

- Garantizar que los fondos obtenidos a través de las MBM puedan reinvertirse en el sector a través de la investigación, desarrollo e innovación.
- Desarrollar una metodología para establecimiento de la línea base, la cual se utilizará para el monitoreo, reporte y verificación.
- Considerar que el mecanismo de las MBM's debería ser fácil de administrar y ser de bajo costo; tomando en cuenta que no genere distorsiones de mercado y que no vaya a impactar significativamente en la tarifa.
- Resaltar la importancia que las MBM's sean de carácter global, considerando la diferenciación entre regiones y Estados.

11. A continuación se presentan algunos de los ítems que fueron abordados por los delegados de los Estados, en lo relacionado con las formas prácticas de abordar la diferenciación (CBDR, SCRC) en el diseño de un esquema global MBM sin afectar el principio de no discriminación del Convenio de Chicago:

- Si las MBM están basadas en los operadores, entonces CBDR no debería ser una consideración, como CBDR sólo es aplicable a los Estados. Sin embargo, reconocemos la necesidad de diferenciación, respetando el principio de no discriminación.
- Existen diferentes formas prácticas para la diferenciación, mientras que se minimiza la distorsión del mercado. Por ejemplo, las rutas para todos los transportistas de los Estados que menos emiten podrían quedar exentos. Podría haber ajustes para los operadores de rápido crecimiento. Enfoques en la fase transitoria (introducción) para diferentes rutas también pueden ayudar a diferenciar, siempre y cuando todos los operadores en las mismas rutas sean tratados por igual.
- Para hacer frente a las necesidades de los Estados menos desarrollados, las MBM podrían estar diseñadas a manera de realizar algunos proyectos de compensaciones en esos Estados.
- Los financiamientos son más caros en las aerolíneas de la región pues en otras regiones, están libres de impuestos o gozan de algún tipo de subsidio.
- Debe tomarse en cuenta las repercusiones económicas, ya que no es lo mismo en los países que están cercanos a las grandes rutas comerciales, que los impactos que puede tener en el caso de las distancias entre los países del cono Sur con los grandes mercados del mundo (como EE.UU y Europa).
- Hacer valoraciones económicas para determinar cuál es la carga financiera que representa cada tonelada de CO<sub>2</sub> para que todos puedan contribuir de acuerdo a sus capacidades.
- Si van a existir excepciones deben establecerse criterios económicos para considerar que estas no se carguen sobre los que si aportarán al mecanismo.
- Que el mecanismo no afecte la competencia, especialmente la oportunidad de crecer.
- Debería considerarse la posibilidad que el enfoque no sea por país, sino a nivel de ruta, no

pensar únicamente en países, dado que se habla de ciudadanos y mercancías que se mueven a nivel global.

- Los operadores son el mejor punto de regulación.

12. Para finalizar el primer día se discutieron los resultados de la pregunta 3, relacionada con los aspectos en los cuales se estaría de acuerdo o en desacuerdo con el mecanismo global de las MBM's. Los resultados se presentan a continuación:

Estar de acuerdo:

- La metodología de cálculo para el establecimiento de las emisiones y los niveles de monitoreo, este bien definida.
- Criterio único y aplicable a todos los países y sus operadores.
- Que sea un marco dinámico pero con bases sólidas.
- Que se coincida en que el acuerdo es justo.
- Que sea flexible y respetuoso de las realidades propias y acepte la diferenciación a la hora de la implementación.
- Que se tenga claridad del destino de los recursos en que se invertiría.
- Que se premie la eficiencia en este acuerdo de mecanismo de mercado.
- Que se le preste atención a este rubro para estimular el tema de biocombustible.
- Un sistema simple que siga dando incentivos para cumplir los objetivos ambientales.
- Que tenga como criterio que no se entorpezca la libre competencia.

En desacuerdo:

- Se ve cierta inviabilidad jurídica para implementar este mecanismo.
- Que se tengan sistemas unilaterales.
- En desacuerdo que se castigue la distancia.
- Que sea un mecanismo complejo.
- La falta de apoyo de la industria.
- No hay un costo-beneficio relacionado con el medio ambiente.

13. El segundo día de actividades se enfocó en conocer las opiniones de los delegados respecto a los desafíos en la implementación de las MBM's y cuáles son los próximos pasos a seguir para el desarrollo de las mismas. La metodología fue la misma utilizando tres interrogantes.

14. En lo relacionado a las características más importantes para la implementación de las MBM's desde los puntos de vista de los Estados y los operadores, las principales conclusiones se presentan a continuación:

Estado

- Entrenamiento, formación y capacitación.
- Sistema, obligatorio, claro y simple.
- Guía de cómo se presentará la información para que será veraz y pública.
- Que la implementación no sea costosa para los Estados.

Operador

- Sistema claro de monitoreo reporte y verificación.
- Un esquema balanceado.
- Sistema simple, íntegro y fácil de administrar que ni implique más costos para los operadores.
- Garantizar que los fondos vayan en pro de tener una industria más eficiente más competitiva que por ende redunde en el desarrollo de los países.

- Al hablar de la implementación, partir siempre de la premisa de un acuerdo global para evitar medidas unilaterales sea por Estados, sea por regiones.
- Desde el punto de vista de los operadores latinoamericanos su situación es muy diferente a la realidad de los operadores en Estados Unidos y Europa.

15. Para dar respuesta a las consideraciones más importantes para las unidades de emisión los delegados participantes en las GLADs indicaron lo siguiente:

- Suficiente disponibilidad y acceso a unidades de emisiones de una variedad de fuentes.
- Las unidades de emisiones deben tener un precio justo.
- Las unidades de emisiones deben cumplir con los criterios de calidad y ser contabilizadas de manera uniforme.
- Nuevos emprendimientos comerciales, el mercado de carbono puede convertirse en una barrera de entrada.
- Preocupa que los gobiernos utilicen este financiamiento alternativo a un fondo general de la nación, Si es público asegurarnos del fin último y si es privado evitar la especulación.
- Es muy importante que los fondos se reinviertan en la aviación.
- Pensar a largo plazo, no necesariamente en la realidad actual de los mercados de carbono.

16. Para finalizar las mesas de trabajo los delegados dieron respuesta a la interrogante de cuál sería la información adicional necesaria para continuar con el trabajo de las MBM's; los principales resultados fueron:

- Propuestas claras en el diseño y un espacio para informar sobre las negociaciones en la distribución de las obligaciones de compensación entre los operadores.
- Una evaluación de los costos de cómo las propuestas MBM que se presentará a consideración en la Asamblea afectará a mis operadores.
- Clara metodología sobre la gobernabilidad e implementación.
- Mayor transparencia por parte del EAG, hoy por hoy hay un número de países que tienen voz y voto, otros observadores, tiene que trascender la información a mayor número de participantes.
- Conocer el trabajo desarrollado por el EAG con un nivel de detalle, pues muchas veces se circulan documentos finales donde se asume que dicho detalle son conocidos por todos, lo cual dificulta la comprensión de los mismos.
- Que se abra el EAG a recibir otras propuestas de Estados o instancias que no necesariamente formen parte del grupo.

17. Para finalizar la jornada de los GLADs se desarrolló un foro en el cual diferentes organizaciones presentaron algunas de las conclusiones generales de la actividad, entre las organizaciones participantes estuvieron la ALTA, IATA, FAA, Banco Mundial, representantes de organismos relacionados con el medio ambiente, entre otras.

## **Conclusión**

18. A pesar que hubo una importante participación de los Estados de Latinoamérica tanto cuantitativa como el intercambio de criterios y opiniones respecto de la temática. Fue reincidente la solicitud hacia la OACI en función de que ésta apertura con mayor transparencia la discusión relativa a las MBM's facilitando la información y conclusiones que se llevan a cabo en el seno del EAG.

19. Es importante resaltar que se estableció una postura regional de incluir los principios de SCRC y del CBDR en la propuesta que finalmente se integre. Debe ponderarse que una de las grandes preocupaciones en esta jornada es la falta de certeza sobre el destino de los fondos gestionados por

medio de este mecanismo, pues hay un consenso tácito sobre que éstos debiesen invertirse en el sector aéreo para que a su vez puedan hacer reinversiones que permitan reducir los impactos ambientales del sector.

20. Derivado de la trascendencia de la temática de las MBM's, el Punto Focal solicita el visto bueno de los honorables expertos del GEPEJTA para solicitar que en la próxima reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC, se incluya dentro del marco de las actividades encomendadas a la Macrotarea de Medio Ambiente, el establecimiento de una tarea específica dentro del Plan Estratégico para el análisis y estudio de la viabilidad de las diferentes propuestas y criterios de aplicación de MBM's emanadas del EAG, que permita la consolidación de criterios de unificación en la región latinoamericana de cara al 39vo. Periodo de Sesiones.

### **Medida Propuesta**

21. Se invita al Grupo de Expertos a:

- a. Tomar nota de la información presentada;
- b. Intercambiar criterios y opiniones;
- c. Proceder conforme a lo solicitado en el párrafo 20.

19 March 2015

### **Questions for GLADs Dialogues**

Theme of Dialogue 1: Developing a global MBM for International Aviation

Questions:

- 1) What are the most important considerations in the design of a global MBM for international aviation (name 3)?
- 2) What are practical ways of addressing differentiation (CBDR, SCRC) in the design of a global MBM scheme without impacting the non-discrimination principle in the Chicago Convention (name 3)?
- 3) What are the 3 things that would cause you to agree in 2016; what are the 3 things that would cause you to disagree?

Theme of Dialogue 2: Implementation challenges and Next Steps

Questions:

- 4) What are the most important features for implementing an MBM, for a State? for an operator? (name 3 each)?
- 5) What are the most important considerations for emissions units (name 3)?
- 6) What additional information do you need now, bearing in mind that there will be another round of GLADs in 2016 (name 3)?

Referencia:

Organización de Aviación Civil Internacional. Recuperado de [http://www.icao.int/Meetings/GLADs-2015/Documents/Presentations/GLADs\\_Dialogue%20Questions\\_19March.pdf](http://www.icao.int/Meetings/GLADs-2015/Documents/Presentations/GLADs_Dialogue%20Questions_19March.pdf)

## APPENDIX A

### Summary of Global Aviation Dialogues (GLADs)

#### 1. Introduction

ICAO concluded its first round of Global Aviation Dialogues (GLADs) on market-based measures (MBMs) during April 2015. Two-day GLADs sessions were conducted in Lima, Peru (9 to 10 April), Nairobi, Kenya (14 to 15 April), Cairo, Egypt (20 to 21 April), Singapore (23 to 24 April) and Madrid, Spain (27 to 28 April).

Through the five GLADs conducted, ICAO reached 362 participants from 79 States (all 36 Council States plus 42 non-Council States) and 22 international organizations.

#### 2. Organization and Format of GLADs

Each of the two-day GLADs was held in a unique format to facilitate the sharing of information and to encourage participant discussion.

Following an initial sequence of informative presentations that brought all participants to a common level of understanding on MBMs, participants were assigned to small discussion groups to undertake two thematic dialogues: one focused on questions related to design features of a global MBM scheme; and another focused on implementation challenges.

Each small group assigned a speaker from a State participant not represented on the Council, who successfully reported the group's summary to the plenary.

#### 3. Summary of Dialogue Sessions

Main highlights for the dialogue session in the design of a global MBM included environmental integrity, the simplicity and cost-effectiveness of a global scheme, the need for differentiation without discrimination, and the goal of avoiding excessive cost or administrative burdens.

Regarding implementation challenges, States clearly requested more information, outreach and capacity building on a continuous basis. For the second round of GLADs, a concrete proposal for the global MBM scheme is essential.

#### 4. Summary of Panel Discussions

The final session of the GLADs was an interactive panel discussion, formed by representatives from States, industry, environmental NGOs and financial institutions, where they exchanged views on various aspects of a global MBM, including on the carbon markets and availability of carbon credits for use by international aviation in the MBM scheme.

---

Referencia:

Organización de Aviación Civil Internacional. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbs/ta/eng/misc04.pdf>