



ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Protección del medio ambiente

CUESTIONES RELATIVAS A GRAVÁMENES POR EMISIONES DE MOTORES DE AERONAVES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

(Nota de estudio presentada por los 20² Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil)

RESUMEN

Este documento de trabajo resalta algunos asuntos de carácter técnico y legal relativos a la aplicación de gravámenes por emisiones de motores de aeronaves, enfocando las implicaciones de este tipo de cobro a los países en desarrollo, así como reforzando la necesidad de que la Asamblea asuma una posición contraria a cualquier aplicación de gravámenes relacionados con emisiones de CO₂.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la década de 1980, evidencias científicas relacionando las emisiones de gases con efecto de invernadero, provenientes de las actividades humanas, con los cambios climáticos globales comenzaron a despertar preocupación pública. Dentro de este ámbito, la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) viene estudiando mecanismos para reducir las emisiones de estos gases en la aviación.

1.2 Dentro de las medidas tomadas por la OACI, se encuentran las iniciativas establecidas en el Apéndice I de la Resolución de la 33^a Asamblea (A33-7), que pide al Consejo que “continúe elaborando orientación para los Estados sobre la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado a fin de reducir o limitar las repercusiones de las emisiones de los motores de las aeronaves en el medio ambiente,...”. Más aún, la A33-7 insta al Consejo a evaluar los costos y beneficios de las diversas alternativas.

¹ Las versiones en español e inglés fueron suministradas por la CLAC

² Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

1.3 Con el objetivo de cumplir con lo dispuesto en la mencionada resolución, el Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) realizó estudios sobre medidas basadas en criterios de mercado, las que constituyen instrumentos políticos destinados a lograr objetivos relacionados con el medio ambiente a un menor costo y de forma más flexible que las medidas tradicionales de control.

1.4 En este contexto y teniendo como base el CO₂, los estudios enfocaron, inicialmente, el análisis de las siguientes medidas: comercio de los derechos de emisión, medidas voluntarias y aplicación de gravámenes.

1.5 El análisis elaborado por el Grupo de apoyo sobre pronosticación y análisis económico (FESG) presentado durante la quinta reunión plenaria del CAEP, en enero de 2001, indicó que el cobro de gravámenes constituye la medida presentando la peor relación costo/beneficio.

1.6 Por lo tanto y sobre la base de los estudios de dicho Comité, la 33^a Asamblea reconoció que:

- a) El comercio de los derechos de emisión constituía una medida más efectiva y de menor costo para limitar o reducir la emisión de CO₂ a largo plazo.
- b) Como un primer paso, las medidas voluntarias podrán ser aplicadas en el corto plazo.
- c) La aplicación de gravámenes por emisiones, aún cuando presenta la peor relación costo/beneficio, requeriría estudios más profundos.

2. APLICACIÓN DE GRAVÁMENES

2.1 El tema acerca de la aplicación de gravámenes por emisiones, específicamente las relacionadas a CO₂, conlleva problemas tanto de orden técnico como legal, los cuales precisan ser debidamente evaluados y solucionados antes de ser iniciada la utilización de este mecanismo de cobros. Cabe destacar lo siguiente:

- a) El transporte aéreo no es el principal responsable por los cambios climáticos, ya que contribuye apenas con el 3,5% de las emisiones globales que provocan el efecto de invernadero (IPCC – *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, 2000), siendo importante estudiar la contribución de los demás segmentos industriales.
- b) La actual política de la OACI con respecto a la aplicación de gravámenes, basada en el Doc 9082/6 – Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea, está relacionada a los aeropuertos y servicios de navegación aérea, no siendo adecuada a gravámenes relacionados con las emisiones, ya que no fue desarrollada con esta finalidad. Las emisiones de CO₂ presentan una característica singular, i.e., son de naturaleza global y generan impacto a largo plazo, lo que las vuelven inconsistentes con la política existente de la OACI que trata sobre derechos de naturaleza doméstica.
- c) En 1996, el Consejo de la OACI recomendó que los cobros relacionados con las emisiones, basados en los costos de reducción del impacto ambiental generado por emisiones de motores de aeronaves, se efectuasen bajo la forma de gravámenes y no de derechos, siempre y cuando esos costos fuesen identificados adecuadamente y atribuidos directamente al transporte aéreo.

- d) El FESG evaluó los costos externos de las emisiones de CO₂ y presentó los resultados durante la reunión del Grupo de Dirección del CAEP, realizada en 2003, en Orlando, Estados Unidos. Los valores obtenidos variaron de US\$ 2 a US\$ 127 por tonelada de CO₂, reflejando inexactitudes en cuanto a los efectos de ese gas y a las diferentes metodologías de análisis económico.
- e) En función de la gran complejidad técnica, hasta el momento no se ha desarrollado ningún parámetro de eficiencia de aeronaves que permita fundamentar el cálculo de gravámenes relacionados con las emisiones de gases de motores, bajo la óptima de su operación en diversos regímenes de potencia, alcance de vuelo y fases de operación.
- f) Las empresas aéreas continúan bajo el impacto de los atentados del 11 de septiembre, de la guerra en Iraq y de la epidemia SRAS, hechos que generaron una reducción de tráfico aéreo y, consecuentemente, de emisiones de motores. El estimado de la Secretaría de la OACI, presentado durante la reunión CAEP/6 (2004) indica que, durante 2003, hubo una reducción en torno del 1 % del tráfico mundial, mientras que para el segmento regional hubo una baja del 3%. De esta forma, además de las dificultades técnicas de identificar los costos relacionados a la emisión en sí, en este momento, no sería adecuado introducir cualquier tipo de gravamen por emisiones.

3. REPERCUSIONES DE LOS GRAVÁMENES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

3.1 Existen varias repercusiones negativas en relación con la aplicación de gravámenes relacionados con las emisiones para los países en desarrollo. Estos gravámenes producirán un aumento en el costo de explotación de las empresas aéreas que seguramente será transferido a los precios de los servicios aéreos (pasajeros y carga), dando lugar a una reducción en la demanda. Además de esto, es importante resaltar que las aeronaves tecnológicamente más modernas y con menores niveles de emisiones tienen un costo muy elevado, y no constituyen una alternativa económicamente viable para sustituir las aeronaves más antiguas.

3.2 El consecuente aumento en los costos operacionales de las empresas aéreas de los países en desarrollo tiene impacto en su viabilidad financiera. Más aún, se puede resaltar que los transportistas de los países en desarrollo, al contrario de lo que ocurre con las empresas de los Estados desarrollados, no reciben subsidios gubernamentales, además de transportar menores cantidades de carga y pasajeros.

3.3 Estos motivos corroboran el hecho de que los países en desarrollo no concuerdan con la aplicación de gravámenes relacionados con las emisiones. Mientras tanto, otras situaciones merecen ser consideradas:

- a) Los países desarrollados son responsables por la mayor parte de las emisiones de gases con efecto de invernadero de origen aeronáutico ya que los países en desarrollo responden por menos del 5% del número de movimientos de aeronaves en el mundo.
- b) De acuerdo con la Convención – *Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMCCNU), Artículo 3, párrafo 1, establece que “las partes deben proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la humanidad, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y a sus efectos adversos.” Más aún, el

Artículo 3, párrafo 2, recomienda que se tengan en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son los países en desarrollo.

- c) En cuanto al Protocolo de Kyoto, no existe solicitud para que los países en desarrollo limiten o reduzcan sus emisiones. El Artículo 2, párrafo 2, determina que solamente los países que figuran en su Anexo I procurarán limitar o reducir emisiones de gases de efecto de invernadero, no controlados por el Protocolo de Montreal, bajo los auspicios de la OACI. A su vez, el Artículo 3, párrafo 2, establece que, hasta 2005, cada país incluido en el Anexo I deberá poder demostrar un avance concreto en el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud de este Protocolo. Vale resaltar que aún cuando el Protocolo de Kyoto cuenta con la aprobación de más de una centena de Estados contratantes de la OACI, los dos mayores responsables por emisiones de CO₂ en el mundo (53,5% del total mundial), Estados Unidos y la Federación Rusa aún no lo han ratificado.

3.4 Ambos documentos, la CMCCNU y el Protocolo de Kyoto, exoneran a los países en desarrollo de cualquier obligación con relación a la reducción de gases de efecto invernadero, responsabilizando, por otro lado, a los países desarrollados de tales reducciones.

4. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

4.1 Tomando en consideración lo anteriormente presentado, se propone a la Asamblea asumir una posición contraria a cualquier forma de cobro, en el ámbito doméstico, regional o global, de gravámenes relacionados con emisiones de CO₂, a los países en desarrollo.