



Organización de Aviación Civil Internacional
Oficina para Norteamérica, Centroamérica y Caribe
Novena Reunión de Directores de Aviación Civil del Caribe Central
(C/CAR DCA/9)
Oranjestad, Aruba, 9 al 12 de julio de 2007

C/CAR DCA/9 - NE/10

20/06/07

**Cuestión 5 del
Orden del Día:**

Otros Asuntos

COMERCIO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN EN LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

(Presentada por Estados Unidos de Norteamérica)

RESUMEN

En febrero, el Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) terminó de elaborar el material de orientación para la aplicación del comercio de derechos de emisión en la aviación internacional. El Consejo de la OACI discutió el borrador del material de orientación, y lo someterá a consideración de la Asamblea este otoño.

En las discusiones, tanto del CAEP como del Consejo, hubo una clara división entre Europa y el resto del mundo en cuanto al tema del “ámbito geográfico.” Todos los expertos del CAEP que no pertenecen a la Unión Europea y todos los miembros del Consejo no pertenecientes a la Unión Europea consideran que las líneas aéreas de un Estado deberían ser incluidas en el sistema de comercio de los derechos de emisión de otro Estado sólo si ambos gobiernos están de acuerdo.

Sin esperar el resultado de la Asamblea, y a pesar de las profundas inquietudes expresadas por los socios de la aviación internacional en todo el mundo, la Unión Europea (UE) propuso leyes para ampliar el Esquema de Comercio de los Derechos de Emisión (ETS) de la Unión Europea (UE) a la aviación civil. Los socios internacionales objetaron firmemente el hecho que las leyes propuestas harían obligatoria la participación de los transportistas no pertenecientes a la Unión Europea que vuelan desde y hacia la UE, sin su consentimiento. La propuesta es contraria a las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados Miembros de la UE según el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, y según muchos acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, incluyendo aquéllos con Estados Unidos.

Estados Unidos recomienda que las autoridades de aviación civil: a) Apoyen el material de orientación que la OACI ha elaborado acerca del comercio de los derechos de emisión, siempre y cuando la incorporación de las líneas aéreas de otros Estados se realice en base a un mutuo consentimiento como la única manera de implantar el comercio de los derechos de emisión en la aviación internacional; y b) Apoyen un enfoque basado en las fortalezas tradicionales de la aviación en cuanto a innovación tecnológica a fin de manejar el aumento de las emisiones de la aviación a largo plazo.

REFERENCIAS

Informe de la Séptima Reunión del Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP/7-NE/68) de la OACI.

1. Antecedentes

1.1 Durante la 35ª Asamblea de la OACI, se solicitó que el Consejo “elabore material de orientación a ser utilizado por los Estados contratantes, según convenga, para la inclusión de las emisiones de la aviación internacional en los esquemas de comercio de los derechos de emisión de los Estados Contratantes, de conformidad con el proceso UNFCCC.” Asimismo, el Consejo debía asegurarse que dicho material de orientación “...abordara el tema de la base estructural y jurídica para la participación de la aviación en un sistema abierto de comercio de los derechos de emisión, incluyendo elementos clave, tales como la presentación de informes, el monitoreo y el cumplimiento.”

1.2 En noviembre de 2004, durante la reunión realizada en Bonn, el Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) creó un Grupo de Tarea sobre Comercio de los Derechos de Emisión (ETTF) con el fin de desarrollar el material de orientación en base al Apéndice I de la Resolución A35-5 de la Asamblea de la OACI. Este material de orientación fue sometido a consideración del CAEP 7 en febrero de 2007 en Montreal. Si bien se acordó enviar este material de orientación al Consejo de la OACI para su consideración, persistía una división fundamental entre los expertos de la UE y aquéllos no pertenecientes a la UE en cuanto al tema del ámbito geográfico. Todos los expertos no pertenecientes a la UE coincidieron en que el comercio de los derechos de emisión sólo debería ser aplicado a las líneas aéreas internacionales con el consentimiento de sus gobiernos.

1.3 Durante la reunión del Consejo realizada en marzo, en la cual se analizó el informe del CAEP 7, surgió la misma división en la discusión del borrador de material de orientación sobre el comercio de los derechos de emisión. Nuevamente, hubo una clara división entre los veintiocho miembros del Consejo no pertenecientes a la UE que estaban a favor del consentimiento mutuo y los ocho miembros de la UE que estaban a favor de una inclusión forzosa con consentimiento del Estado.

1.4 Sin esperar el resultado de las discusiones de la Asamblea de la OACI este otoño, y a pesar de las profundas inquietudes expresadas por los socios de la aviación internacional de todo el mundo, el 20 de diciembre de 2006, la Comisión Europea propuso leyes que extendían el Esquema de Comercio de los Derechos de Emisión (ETS) de la Unión Europea (UE) a la aviación civil. Muchos países objetaron firmemente el hecho que la propuesta contemplaba la participación obligatoria, sin su consentimiento, de los transportistas no pertenecientes a la UE que vuelen desde y hacia la UE en 2012, un año después de haber incluido en la medida a los vuelos dentro de la UE. Se contabilizaría las emisiones de un vuelo completo. Por ejemplo, se incluiría un vuelo de Londres a Río de Janeiro, así como un vuelo de Londres a Estocolmo. Los transportistas no pertenecientes a la UE estarían cubiertos unilateralmente, sin el consentimiento de sus gobiernos.

1.5 Si bien la propuesta estipula que se “tomaría en cuenta” el trabajo de la OACI en relación al material de orientación sobre las emisiones de la aviación, esto absuelve sólo en parte las fuertes objeciones planteadas por países en todo el mundo en cuanto a la inclusión unilateral y no consensual de la aviación internacional en cualquier esquema de comercio de los derechos de emisión.

1.6 Se espera que tanto los transportistas de la UE como los no pertenecientes a la UE compren y vendan créditos (permisos para generar una cierta cantidad de emisiones) en el ETS. La Comisión calcula que el costo adicional por pasajero generado por la participación de la aviación en el ETS alcanzará los nueve euros, pero el cálculo de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) indica que dichos costos serían muchísimo mayores. Asimismo, la Comisión no ha hecho un análisis económico del posible impacto del esquema sobre las economías no europeas. Finalmente, la inclusión de las líneas aéreas internacionales en el ETS de la UE no impedirá que los Estados miembros europeos les apliquen derechos, impuestos u otros esquemas adicionales para pagar nuevamente por el mismo impacto ambiental.

1.7 La propuesta va en contra de las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados Miembros de la UE bajo el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y de muchos otros acuerdos bilaterales de servicios aéreos, incluyendo aquéllos con Estados Unidos. La propuesta será enviada al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo para su revisión.

2. Discusión

2.1 El Protocolo de Kyoto excluye las emisiones de la aviación internacional, e instruye a los signatarios a trabajar para limitar o reducir dichas emisiones a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La OACI es el foro internacional apropiado para tratar este importante tema.

2.2 En 2004, la Asamblea de la OACI instruyó al Consejo a que desarrolle guías para que los Estados pudieran incluir a la aviación internacional en sus sistemas de comercio de los derechos de emisión, y la mayoría (no miembros de la UE) del Consejo de la OACI dejó en claro, tanto en otoño del 2006 como, más recientemente, en marzo de 2007, que las líneas aéreas de un Estado se incluirían en el programa de comercio de los derechos de emisión de otro Estado únicamente previo mutuo consentimiento entre dichos Estados. En febrero, el CAEP terminó el material de orientación sobre comercio de los derechos de emisión y, en marzo, el Consejo lo aprobó como borrador de documento, indicando que la mayoría de los miembros del Consejo no apoyaba un enfoque que involucrara la ausencia de mutuo acuerdo. El documento será sometido a consideración de la Asamblea en otoño de 2007.

2.3 El problema que se está desarrollando entre la UE y el resto del mundo no se refiere al cambio climático, ni a la necesidad de mitigar el impacto de la aviación. En la Asamblea de la OACI celebrada en 2004, todos los Estados miembros de la OACI coincidieron en la necesidad de enfrentar este desafío. El tema no es el uso del comercio de los derechos de emisión en la aviación internacional, ya que el CAEP ha desarrollado material de orientación sobre esta opción del mercado, y el Consejo ha sometido este material de orientación a la consideración de la Asamblea. El principal problema es el carácter unilateral de la normativa propuesta por la UE. Tal como lo han demostrado las discusiones de la OACI durante los últimos dos años, y tal como lo ha resaltado la reciente carta conjunta a los estados miembros de la UE, los países de todo el mundo objetan el enfoque propuesto por la Comisión Europea.

2.4 Con la inclusión unilateral de los transportistas no pertenecientes a la UE, la propuesta de la UE plantea serias interrogantes jurídicas internacionales con respecto a la soberanía, al Convenio de Chicago y a los acuerdos bilaterales de servicios aéreos: desconoce los derechos soberanos de otros Estados, no espera la publicación del material de orientación de la OACI sobre comercio de los derechos de emisión, no toma en cuenta los esfuerzos de los otros Estados en ese campo e ignora el consenso y la reciprocidad en los que se ha basado la aviación internacional por más de sesenta años. Más aún, obligaría a los Estados en desarrollo y a sus líneas aéreas a cumplir con metas de emisiones requeridas --algo que el Protocolo de Kyoto no respalda. Comete el error de imponer una "solución única" a otros países, especialmente dadas las grandes diferencias en términos de estructuras industriales, economías y desarrollo integral.

2.5 Si bien el impacto de la aviación sobre el cambio climático es un problema muy apremiante en la UE, la aviación representa el 2 a 3% de las emisiones de gases de invernadero, comparado con 19% del transporte terrestre en Europa.

2.6 La solución es que los Estados y transportistas aéreos no pertenecientes a la UE alienten a la UE y a sus Estados miembros a que (a) incluyan sólo los vuelos internos de la UE (85% del tráfico diario en la UE) en su ETS, (b) busquen el consentimiento mutuo con los gobiernos de terceros (es decir, negocien con los gobiernos extranjeros la inclusión de sus transportistas aéreos), (c) cooperen a nivel internacional para realizar mejoras operacionales en la gestión del tránsito aéreo, a fin de reducir el impacto ambiental de la aviación, y (d) presenten datos a la OACI acerca de la experiencia aeronáutica en el ETS dentro de la UE.

2.7 Estados Unidos recomienda una estrategia positiva para gestionar el aumento de las emisiones de la aviación a largo plazo. Apoyamos activamente un enfoque basado en las fortalezas tradicionales de la aviación en cuanto a la innovación tecnológica. Esto abarca los esfuerzos dirigidos a:

- Fomentar una mejor comprensión científica
- Acelerar las mejoras en la eficiencia del tránsito aéreo
- Fomentar la eficiencia energética de las aeronaves y los motores
- Explorar el desarrollo de fuentes de combustible alternas
- Utilizar opciones de mercado con una buena relación costo-beneficio, basadas en el consentimiento mutuo

2.8 Asimismo, Estados Unidos está dispuesto a dialogar con la UE o con cualquier otro Estado acerca de la utilidad del ETS o de algún otro enfoque basado en el mercado, como parte de un diálogo sobre la gestión del impacto ambiental de la aviación, asumiendo que dicho diálogo parte de la base de un consentimiento mutuo.

3. Recomendaciones

3.1 Que las autoridades de aviación civil:

- a) apoyen un enfoque basado en las fortalezas tradicionales de la aviación en términos de innovación tecnológica, con el fin de administrar el incremento de las emisiones de la aviación a largo plazo; y
- b) apoyen el material de orientación que ha elaborado la OACI en relación al comercio de los derechos de emisión, siempre y cuando la inclusión de las líneas aéreas de otros Estados se haga en base al consentimiento mutuo, que es la única manera aceptable de implantar el comercio de los derechos de emisión en la aviación internacional.