



**AMENAZA DE LA EU-ETS SOBRE LA ESTABILIDAD DEL
SECTOR DE TRANSPORTE AÉREO MUNDIAL**

AUTORA

ALEXANDRA CORTÉS ARÉVALO

DIRECTOR TRABAJO DE GRADO

NUBIA BARRERA SILVA

2012

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION AERONAUTICA

AMENAZA DE LA EU-ETS SOBRE LA ESTABILIDAD DEL SECTOR DE TRANSPORTE AÉREO MUNDIAL

ALEXANDRA CORTÉS ARÉVALO

INTRODUCCIÓN

A través de la historia de la humanidad, el transporte se ha convertido para las sociedades en una verdadera necesidad, a tal punto que el hombre en el presente no puede imaginar su existencia sin las facilidades, comodidad y la calidad de vida que el Transporte brinda. No obstante, y desde los años sesenta, científicos han puesto un alerta sobre lo nocivo que es para el medio ambiente el transporte y otros procesos industriales.

En lo que a transporte se refiere y, más específicamente en el sector aéreo, se evidencia un incremento vertiginoso de la oferta y la demanda de los servicios de aviación. A pesar de las crisis económicas el negocio de la aviación sigue creciendo, y para constatarlo se pueden observar las cifras presentadas, en el comunicado número 24 de la IATA, (2012) en donde se registra que:

Según el informe de Oxford Economics la aviación crecerá alrededor del 5% anual hasta 2030. Este crecimiento irá acompañado de un aumento del número de pasajeros hasta los 5.900 millones, y del transporte de carga, que podría triplicarse hasta las 150 millones de toneladas. Esta conectividad generará 82 millones de puestos de trabajo y contribuirá con 6,9 billones de dólares al PIB mundial. (IATA, 2012, p.1)

Estas cifras, lo que permiten vislumbrar es que los retos futuros de la aviación, más allá de permitir un crecimiento económico, deberán ser planificados para responder a necesidades sociales y, de acuerdo a lo que nos ocupa, a mitigar los altos índices de contaminación que se pueden llegar a observar en un futuro no muy lejano. De

acuerdo al director de la IATA, señor Tyler (2012), quien afirma: “La aviación es un motor clave de crecimiento económico, trabajo y prosperidad” (p.1), antes al contrario, como lo evidencian los científicos durante más de sesenta años de investigación el transporte aéreo también es una fuente de contaminación y, está bajo a responsabilidad de todos los actores del sector establecer y poner en marcha las medidas necesarias para contrarrestar efectos negativos como: la contaminación acústica y la emisión de gases de efecto invernadero.

Como ya se ha mencionado, el transporte constituye un componente fundamental en el desarrollo de los pueblos, toda vez que se ha convertido en el segundo medio de comunicación más eficiente al ser desplazado en la actualidad por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que ocupan el primer lugar. Sin embargo, este componente fundamental se ha basado desde sus inicios en la utilización del uso de combustibles fósiles que son adversos al medio ambiente, entre otros, emisiones de gases de efecto invernadero que dañan la capa de ozono poniendo en riesgo a la humanidad y a la naturaleza.

Las medidas para enfrentar estas alteraciones sobre el ambiente fueron planteadas como estructura de marco mundial en el protocolo de Kioto, al interior de este instrumento jurídico y de varios otros documentos se establecieron algunas medidas de mitigación a efectos adversos a la naturaleza, de uno de los cuales se habla al interior de este documento, particularmente de una medida financiera basada en criterios de mercado la cual es el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU ETS).

Al explorar la medida, se expondrá cuáles fueron sus orígenes, cual ha pretendido ser su alcance, cuales son y qué papel han jugado los actores relevantes en la

medida, quienes están a favor y quienes están en contra y él porque. De igual manera, se hará una aproximación de análisis de la eficacia de esta medida sin pretender un análisis técnico profundo toda vez que este no es el espíritu del documento. También, se explorará cual es la relación de esta medida con el Convenio de Chicago elemento estructural de los parámetros con los cuales se rige la aviación civil internacional.

Por último, se observarán cuáles son las más recientes novedades sobre la medida y cuál es el futuro que se vislumbra para la misma, basado en los más recientes acontecimientos al interior de la sesión del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) celebrada el viernes nueve de noviembre de 2012 y la respuesta que anunció a raíz de la reunión la Unión Europea a través de su vocero la Comisión Europea.

1. EL ESQUEMA DE MERCADO DE EMISION EU-ETS.

Inicios y alcance.

Desde los años sesenta la humanidad se ha preocupado por la afectación adversa que los procesos industriales ejercen sobre el medio ambiente, principalmente porque su base de producción son los combustibles fósiles extractados de la naturaleza. El hombre, aún no ha alcanzado el desarrollo necesario para prescindir totalmente de este insumo. Esta es la principal causa por la cual algunas organizaciones se han dado a la tarea de buscar instrumentos-alternativas de solución al problema.

Es innegable que los evidentes cambios climáticos han puesto en alerta a toda la humanidad. Los procesos industriales –basados todos ellos en el uso de

combustibles fósiles- que el hombre ha incorporado a su diario vivir para paradójicamente mejorar su nivel de vida, y que a la fecha son nocivos para el planeta, a tal punto que expertos aseguran que algunos de los daños son irreversibles.

Una de las organizaciones que propicia mayores espacios intercambio a los diferentes actores en torno al cambio climático es la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la cual se adjunta como anexo 1 su estructura organizacional que permite visualizar sus organizaciones e instrumentos de desarrollo, uno de ellos es el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), otro corresponde a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: el Protocolo de Kioto (PK), algunos otros esfuerzos se materializaron como Copenhague y Rio +20, pero estos dos últimos no han tenido un resultado positivo. Para ilustrar más sobre el protocolo de Kioto y de acuerdo a una cronología:

El 11 de diciembre de 1997 - Se celebró en Kioto (Japón) la COP3 en la que se adoptó el 'Protocolo de Kioto (PK)', un acuerdo sin precedentes para frenar la degradación medioambiental. El Tratado obliga a 38 países industrializados, más la Unión Europea (UE), a reducir en un 5% las emisiones de seis gases responsables del efecto invernadero sobre los niveles de 1990 entre los años 2008 y 2012. (Agencia EFE, 2010, p.1).

Es claro que el PK fue creado para disminuir los riesgos de afectación al planeta causados por varios gases de efecto invernadero. En lo que compete a transporte mediante el uso de aeronaves, los elementos más nocivos que se incorporan a la atmosfera son: Vapor de agua (H_2O), Óxidos de nitrógeno (NO_x), Sulfatos, partículas en suspensión y Dióxido de carbono (CO_2) siendo éste el relevante para la realización del presente documento toda vez que constituye el mayor en cantidad y

duración en la atmosfera, generando el efecto invernadero el cual es causa importante en los procesos de cambio climático en el planeta.

Es de relevancia resaltar que bajo la ONU, también se encuentra la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que agrupa 191 Estados, los cuales son signatarios del Convenio de Chicago documento rector del transporte aéreo internacional. La OACI (2010), tiene como uno de sus objetivos estratégicos: "Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo — Promover el desarrollo armonizado y económicamente viable de la aviación civil internacional sin dañar indebidamente el medio ambiente".

Estas dos organizaciones la ONU y la OACI en conjunto con otras más relevantes para la industria aérea consideran que las emisiones de CO₂, considerando el nivel global de crecimiento de la demanda de aviación se incrementará, si no se toman y aplican las debidas acciones para reducir este efecto, hasta alrededor del 3% para el año 2050.

Reiterando, las medidas para enfrentar estas alteraciones sobre el medio ambiente fueron planificada en el PK, como política de mitigación de emisión las cuales fueron originadas para responder a tres objetivos de la comunidad de la aviación, encomendadas por el Secretario General de la ONU, señor Ki-moon, son según OACI (2011): "Mejorar el rendimiento del combustible..., del 1,5 por ciento anual hasta 2020; Limitar las emisiones de carbono netas a partir de 2020 ... y reducir las emisiones de carbono netas en un 50 por ciento en 2050 en comparación con 2005" (p.12).

La OACI (2011), para responder a estos tres objetivos recoge una iniciativa de la IATA y de la industria aeronáutica llamada los cuatro pilares para la reducción de

emisiones, los que se constituyen en si mismos un referente ambiental para trabajar desde el sector aéreo contra las emisiones. La OACI los presentó a los Estados miembros en su trigésimo séptima (37ª) sesión de la Asamblea, los mencionados corresponden de acuerdo a OACI (2011) a los que se mencionan a continuación:

La IATA y la industria han adoptado una estrategia de cuatro pilares para lograr dichos objetivos, concretamente: invertir en nueva tecnología; mejorar la eficiencia neta de las operaciones; actualizar la infraestructura; y utilizar instrumentos económicos positivos o “medidas basadas en criterios de mercado” (MBM). (OACI, 2011, p. 12).

Los mimos se pueden detallar de manera gráfica en el anexo 2.

Dicho lo anterior, es menester resaltar que de acuerdo al centro de interés de este documento, se analizará la solución de medida económica conocida como Comercio de Emisiones y que Vergés define como:

Un mecanismo de mercado –comercio de derechos de emisión- ‘diseñado’ y organizado por los poderes públicos, en el marco de un acuerdo internacional, como pieza central de la regulación económica/medio-ambiental sobre actividades que generan una externalidad negativa: emisión de cantidades importantes de dióxido de carbono; el principal gas responsable del efecto invernadero. (Vergés, 2009, p.1).

Es importante destacar, en este punto, algunos de los hitos más relevantes en el desarrollo y creación de la ETS. Para hacerlo, se incorpora una cronología gráfica como anexo 3 y que en este aparte se mencionan los más representativos en su desarrollo histórico: En julio de 2005 se realizó un estudio sobre la posibilidad de un ETS para aviación, en noviembre de 2008 se adoptó la Directiva de Aviación 2008/101/EC en donde se establece como y desde cuando aplica la ETS de la

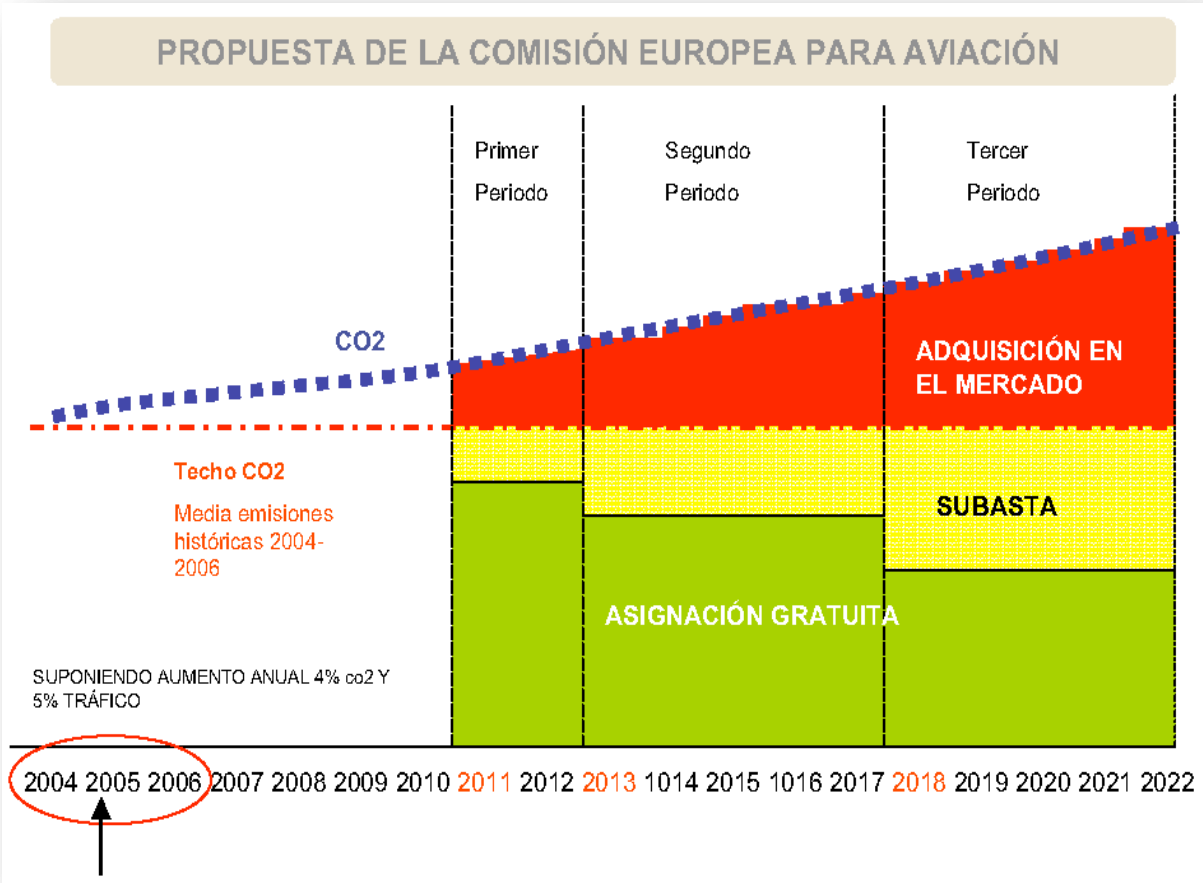
Unión Europea (EU), el primero de Enero 2012 se realizó la inclusión de la aviación en la EU ETS la cual tiene muchos detractores desde su implementación.

Como medida de contra choque ante la Directiva y como una de varias manifestaciones en desacuerdo con la medida el 22 Febrero 2012 bajo el auspicio de la OACI, se firma la declaración conjunta de Moscú en contra de la Directiva 2008/101/CE esta declaración está firmada por 23 países posterior a ello el 14 Noviembre 2012 la Comisión Europea (CE) propone 'detener el reloj' de ETS, a raíz de los positivos adelantos de la reunión del Consejo de OACI registrados en el comunicado de la CE MEMO/12/854, el 15 de Noviembre Mediante comunicado 20 OACI determina la creación de un grupo de alto nivel para factibilidad. Esta es grosso modo el histórico de la medida hasta la fecha.

La idea fundamental de la EU-ETS, en términos muy simples, es que se establece un límite permitido de emisión de gas CO₂, a la aerolínea que sobrepase esta cantidad deberá pagar una penalidad o tasa. Por el contrario, si la aerolínea emite menos de lo permitido tendrá un saldo a favor que podrá comercializar (vender). Las actividades sujetas a esta medida corresponden a vuelos con destino u origen en aeropuertos situados en la UE.

Existen varios aspectos fundamentales que se deben mencionar sobre la ETS, entre ellas que la misma se encuentra planificada en tres periodos los cuales comienzan su línea de tiempo en el 2011 y terminan de acuerdo a como lo presenta la gráfica en el año 2022. También, se muestra en la gráfica que existen tres niveles de manejo de las emisiones el primero corresponde a un piso de asignación gratuita, el segundo a mercado por subasta y finalmente la adquisición en el mercado. Todo ello con una línea de base del promedio de emisión de gases de los años 2004 al 2006 y bajo los supuestos de aumento de tráfico anual del 5% y de 4% en el crecimiento de

emisión de CO₂. Todo ello se puede apreciar en la gráfica de Ruiz (2008), donde se explican los elementos ya explicados de la propuesta europea de ETS para la aviación con la siguiente gráfica:



Fuente: Ruiz (2008) <http://www.expoco2.org/ponencias08/RUIZ.pdf>

2. IMPACTOS DE LA EU-ETS SOBRE LA AVIACION

Con el fin de determinar como la ETS ha influenciado el sistema de transporte mundial, durante los once meses y quince día que ha estado en vigor, es significativa revisar inicialmente la importancia que constituye el servicio de transporte prestado por vía aérea a la sociedad, estos beneficios se expresan en aumento del empleo, crecimiento de la productividad y en inversión extranjera que permite el desarrollo económico de los pueblos. La siguiente tabla constituye una

apropiada aproximación de la clasificación de aportes positivos de la aviación a la humanidad:

Fuentes de beneficio	Sub-categoría	Explicación de beneficio
El aumento del empleo (suponiendo constante o creciente productividad del trabajo)	Directo	El sector de la aviación genera puestos de trabajo que de otra manera no existirían.
	Indirecto	El sector de la aviación genera empleo e ingresos en la cadena de valor de los bienes suministrados a la industria de la aviación que de otro modo no existiría.
	Inducido	Empleo e ingreso. Se genera empleos directos e indirectos creados por el sector de la aviación.
Negocios crecimiento de la productividad		Proporciona un acceso más fácil (menor costo) a las entradas
Inversión extranjera	Ubicación de las oficinas	Atrae a empresas y nuevas inversiones.
	En el turismo	Incrementa el número de visitantes turísticos posibles

Beneficios de la Aviación. Fuente: Frontier Economics Ltd, London. (2006).
Traducción al español por Alexandra Cortés Arévalo

Este punto se puede destacar observando que tal importancia del transporte y tal cantidad de beneficios del sector de la aviación hacia la humanidad, incrementa la necesidad de poner atención a los efectos adversos que el mismo ejerce sobre la sociedad, es por ello, que la preocupación por el medio ambiente se ha convertido en una prioridad en todas las esferas de la sociedad a tener en cuenta, entre otras, las esferas políticas, las económicas, jurídicas o regulatorias, las sociales y, como es evidente, las ambientales.

En ese orden de ideas, también corresponde a este estudio el análisis de los efectos que la medida ETS crea sobre la aviación.

Desde el punto de vista de la afectación sobre la esfera jurídica o regulatoria, existen las contravenciones de la medida frente al Convenio de Chicago y al Protocolo de Kioto, en general, para la comunidad aeronáutica los efectos de una acción no globalizada incurren en vicios a la luz de garantizar la soberanía de los Estados.

También, entienden los expertos que la aplicación de la tasa a países emergentes o en vías de desarrollo es discriminatoria, toda vez que las pequeñas aerolíneas no poseen la capacidad económica para actualizar su parque de aeronaves por aquellas que al ser de tecnología más avanzada emiten menos gases al ambiente.

En la actualidad, la ETS está suspendida, pero existe la posibilidad que, en el caso que no se halle una medida armonizada a nivel mundial, la tasa vuelva a funcionar; del mismo modo si una solución basada en MBM es implementada esta deberá ser clara y explícita en cuál será el esquema de reinversión en beneficio del medio ambiente en donde es indispensable contemplar que la misma sirva a los intereses globales y no a un Estado o región, toda vez que esto ha sido señalado como no igualitario y por lo tanto discriminatorio por la mayor parte de la comunidad del transporte aéreo.

Conviene subrayar, no obstante, que la ETS suspendida temporalmente por la UE para los países fuera de la comunidad europea y que continuará aplicándose a todos los vuelos dentro y entre los 30 países europeos en la UE, fue considerada declarada compatible con el derecho internacional, de acuerdo al dictamen de

sentencia del Tribunal Europeo de fecha 21 de diciembre de 2011 como respuesta a un caso judicial interpuesto por un grupo de líneas aéreas de EE.UU.

Lo cierto es que la medida fue rechazada, entre otros aspectos, por no haber sido establecida con una visión y aplicación global que favoreciera al medio ambiente mundial y que considere como sus beneficiarios objetivo a todos los habitantes en el planeta. Si bien todas las acciones adoptadas en contraposición a la ETS han sido relevantes y se constituyen en argumentos de fondo.

Dicho lo anterior, conviene resaltar tres de ellas, adicionales a las que se han mencionado en apartes anteriores de este documento. La primera a mencionar corresponde a las aerolíneas de la India que rechazaron la medida tomando la acción de no enviar información de sus emisiones, esto se constata en el aparte del siguiente documento:

Aunque la Unión Europea le ha pedido a las empresas indias que presenten los detalles de las emisiones de sus aviones hacia el 31 de marzo de 2012, ninguna compañía india los enviará en vista de la posición del gobierno, declaró el ministro de aviación civil de ese país, Ajit Singh. “Por lo tanto no procede la imposición de un impuesto al carbono”, agregó. (ICTSD, 2012, p.1)

La actitud que ha tomado la india refleja la inconformidad que este Estado presenta ante la ETS de la EU, y pone en evidencia el no apoyo a la medida por parte del gobierno de la India. Esto podría respaldar el carácter de no armonizada de la medida.

La segunda acción por mencionar es la que China ha adoptado ante la medida la cual tiene mayores impactos económicos que reglamentarios, toda vez que este Estado signatario de la OACI optó por detener los pedidos de aeronaves lo cual se

constituye para el fabricante en una afectación negativa sobre su balanza financiera y su garantía económica, esto se observa en el aparte a continuación relacionado:

China ya le ha prohibido a sus propias aerolíneas cumplir con lo exigido por el ETS sin la autorización del gobierno. (ICTSD y CINPE, 2012, p.1)

Beijing ha detenido cuantiosos pedidos de aeronaves al productor europeo Airbus, equivalentes a US\$ 14 mil millones, en respuesta a las nuevas normas europeas. No obstante, dicha medida ha sido cuestionada por la autoridad de la aviación del país asiático, Li Jiaxiang, quien ha declarado en una entrevista a Bloomberg que a las aerolíneas chinas no se les ha prohibido comprar aviones Airbus. (ICTSD y CINPE, 2012, p.1)

Hay, como se ve, elementos relacionados con acciones económicas y podría decirse que vinculadas con reglamentación ya que el gobierno chino prohíbe expresamente a su aerolíneas cumplir con la ETS. Como tercer punto y probablemente el más relevante e influyente para que la UE tomara las recientes decisiones de suspender la ETS corresponde a que EEUU aprobó una ley en la cual prohíbe a sus aerolíneas realizar los pagos de la tasa a la UE lo cual se puede constatar en la siguiente afirmación:

La Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó el pasado 24 de octubre una iniciativa de ley en la cual se consideraría ilegal que las aerolíneas estadounidenses cumplan con el sistema europeo. Los recientes eventos en Washington empeoran más la situación pues si la iniciativa de ley es aprobada por el Senado de los EE.UU., y se convierte en ley, las aerolíneas estadounidenses se encontrarán en una enorme disyuntiva. Algunos expertos incluso advierten que esta adversidad podría propiciar una guerra comercial transatlántica. (ICTSD y CINPE, 2012, p.1)

Agregando a lo anterior, se pueden retomar cuestionamientos a la medida, de los cuales se ha hecho referencia con anterioridad en este documento, como por ejemplo las realizadas por el Estado argentino ante la CLAC en la cual resalta la vulnerabilidad que presentan las aerolíneas latinoamericanas ante la ETS al no tener capacidad económica para disminuir con tecnología la emisión de gas de efecto invernadero de sus aeronaves.

Los impactos económicos de desviación de trayectos a aeropuertos fuera del territorio europeo pueden acarrear también consecuencias sociales toda vez que, si se analizan casos extremos, podría haber rompimiento cultural, aislamiento o desarticulación en comunicación en el caso probable que un Estado hubiera decidido no viajar por modo aéreo a la UE.

Otro colectivo importante del sector que podrá verse afectado por la medida, en el caso de ser reactivada, es el pasajero pues algunos estudiosos afirman que las aerolíneas trasladarán el valor de la tasa hacia el precio del tiquete de avión como se relaciona en Ernst & Young (2007) un tercio de los costes podrán repercutir en el cliente debido, según lo mencionan, a que la demanda en el sector aéreo es muy sensible al incremento en el precio, un incremento en tal proporción afectará a todo el sector de transporte aéreo y podría significar pérdida de pasajeros.

Si se mira la ETS desde el punto de vista europeo, se observan algunos aspectos positivos como la posibilidad de comercio con otros sectores para la venta de derechos, se pudo realizar una estandarización de derechos de emisión que podría considerarse como prueba piloto para el análisis de viabilidad de los futuros planes de creación de una MBM de carácter global.

Para finalizar este apartado, es significativa la importancia que tiene la ETS en lo que en materia de impacto ambiental se refiere al obligar a las aerolíneas y en general a la industria aeronáutica a buscar alternativas para reducir la contaminación o por el contrario retribuir de una manera económica con la afectación ambiental que ejercen.

No obstante, también es relevante pensar que las medidas de MBM probablemente no sean tan eficaces como otras y el ejercicio de poner los esfuerzos mundiales hacia una medida homogénea y armonizada a nivel mundial puede convertirse en un elemento de distracción en la búsqueda de una medida real y no una solución ficticia de mercado que lo único que realiza finalmente es la penalización de quien contamina pero no reduce de hecho la emisión de gas de efecto invernadero sobre el planeta.

Corresponde a la OACI, antes de lanzarse a establecer grupos y medidas estándar evaluar si las MBM, estudiar a fondo el caso europeo y determinar si este tipo de medidas cumple con las expectativas de mitigar el efecto negativo sobre el medio ambiente.

3. PAPEL Y POSICION DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL SECTOR FRENTE A LA EU-ETS

Cabe mencionar, de entrada, que los actores en esta medida se analizaran desde su papel en el contexto de la aviación comercial internacional de pasajeros y carga, sin hacer distinción en uno u otro, toda vez que la misma no es del todo relevante para el presente análisis.

Aclarando el punto de delimitación de tipo de aviación del cual se hablará en este documento, se puede entrar a considerar algunos de los más relevantes actores en

la medida de mercado EU ETS de la Unión Europea, para ello no hay que olvidar que uno de los principales jugadores económicos a nivel mundial y más concretamente en la aviación corresponde a los Estados Unidos de Norte América (EE UU), y en este caso se hace necesario mencionar que EE UU ya en septiembre de 2011 junto con 26 países se reunieron en Nueva Delhi para oponerse a la inclusión de sus líneas aéreas en el régimen EU ETS y presentaron de manera formal en el mes de noviembre de mismo una protesta formal contra la medida ante el consejo ejecutivo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Pasado ya el tiempo, y después de la puesta en vigor de la medida que como ya se ha mencionado se llevó a cabo el primero de enero de 2012, se observaron por parte de EE UU más reacciones en contra de la medida entre ellas cabe resaltar que:

El Comité de Comercio del Senado de Estados Unidos aprobó... una legislación, pendiente de obtener el voto del pleno de la Cámara Alta, que prohibiría a las aerolíneas de ese país pagar las tasas establecidas por la Unión Europea por las emisiones de dióxido de carbono de los aviones que vuelan a su territorio comunitario. Calificada de unilateral y poco beneficiosa para el sector aéreo, esta última medida ha ganado posturas de oposición en otras naciones y en varios organismos internacionales.”.
(Ritmo económico, 2012, p.1)

Hay que tener en cuenta que, siendo los EE UU uno de los jugadores más grandes en el transporte aéreo internacional, la que posición que adoptara frente a la EU-ETS y las acciones que generó tuvieron un gran peso y un alto grado de convocatoria.

Se han de tener en cuenta, también, las reacciones que sobre la implantación de la medida han tenido y expresado algunas organizaciones latinoamericanas como la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA),

La Asociación ..., felicita la decisión de la Comisión de Transporte del Congreso de los Estados Unidos, que elevó ... una propuesta de legislación ... que establece la prohibición a los transportadores y operadores de aeronaves civiles de ese país de participar en el ...ETS ... fundándose en la extraterritorialidad del esquema, la violación al Convenio de Chicago, la regulación bilateral vigente, violación del territorio de los Estados Unidos, y que es contrario a los esfuerzos de la comunidad internacional para llegar a un acuerdo a través de OACI. (Batalla, 2011, p.1)

Una vez se confirma la inconformidad de las asociaciones frente a la ETS y es destacable como la misma asociación ALTA la describe como “ilegal, errónea e injusta” al ser adoptada solo por una región, es remarcable igualmente como el directivo de ALTA insta a las autoridades latinoamericanas y del caribe a enfrentarse a la medida, un ejemplo de ello se evidencia en las siguientes frases:

Alta considera al EU-ETS un intento ilegal, erróneo e injusto para forzar a la industria de la aviación a acatar medidas unilaterales y arbitrarias en beneficio de las aerolíneas europeas, ... ALTA ... reitera el llamado a las autoridades de la región de Latinoamérica y el Caribe para oponerse formalmente a la aplicación del EU-ETS a los vuelos internacionales por violar, entre otros, los acuerdos mencionados anteriormente. (Batalla, 2011, p.2)

Otro ejemplo latinoamericano a destacar es la posición que el Estado argentino evidenció al presentar ante la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) la nota de Estudio CLAC/GEPEJTA/27-NE/25 (2011) en donde expresaba su descontento con la medida al indicar que:

La Directiva Europea resulta ilegítima en sí misma, al contravenir expresamente varios artículos fundacionales de todo el sistema que rige la aeronáutica civil internacional –

el Convenio de Chicago, principal mente-al establecer medidas impuestas unilateralmente, y al pretender extender su campo de acción en territorio soberano de los demás Estados (vulnerando el artículo 1 del Convenio de Chicago), así como también en alta mar, (contraviniendo lo expresado en el artículo 12 del citado Convenio). (CLAC, 2011, p1).

La Organización de Naciones Unidas, el organismo bajo el cual se encuentra la gran mayoría de los actores del transporté aéreo y los asuntos climáticos es la Organización de Naciones Unidas (ONU), y fue "fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos". ONU (2012)

Es bajo estos parámetros objetivo que la ONU integra a la comunidad, en el presente caso, del sector aéreo y a los colectivos preocupados por el medio ambiente.

Es la ONU quien impulsa y promueve la creación de la carta magna sobre el cambio climático, como ya se sabe el PK, el mismo se basa en ciertos parámetros con el fin de detener el calentamiento mundial siguiendo estos preceptos en 2007 los dirigentes de la UE decidieron para el año 2020:

Reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero (30% si otros países desarrollados hacen lo mismo), aumentar un 20% la eficacia energética, aumentar hasta el 20% la proporción de energías renovables (eólica, solar, hidroeléctrica, biomasa, etc.) en el total del consumo de energía. (ONU, 2012, p.1)

La posición de la ONU respecto a la EU-ETS es apoyar a la OACI reconociendo su liderazgo en el sector e instándola a que adopte los mecanismos necesarios para

lograr una propuesta global, armonizada con mayor aceptación y que responda a las expectativas de toda la comunidad, lo que a la luz de la ya conocida lenta acción de la OACI resulta un riesgo para lograr estos objetivos.

La Comisión Europea (CE) que representa a la Unión Europea (UE) en la escena internacional, es la guardiana de los Tratados y propone la legislación. Es a través de ella que:

El sector de la aviación se incorporó en el sistema a principios de 2012, sin embargo, en noviembre de 2012, la Comisión Europea presentó una propuesta para aplazar la aplicación del régimen a los vuelos operados desde y hacia países fuera de las ETS en 2012 para dar más tiempo a un acuerdo mundial sobre las emisiones de la aviación a alcanzar. (Comisión Europea, 2014, p.1)

La UE argumenta que ha suspendido la aplicación de la tasa para dar la oportunidad a la OACI de implementar las acciones que ha planteado en la sesión del Consejo el nueve de noviembre de 2012. A esto se añade que el mercado de ETS está saturado como se constata en la referencia que hace la Comisión Europea en su página web, así:

La ETS también se enfrenta a un desafío en la forma de un creciente excedente de derechos de emisión, en gran parte debido a la crisis económica... A corto plazo, este excedente podría socavar el funcionamiento ordenado del mercado de carbono, en el largo plazo podría afectar a la capacidad del ETS de la UE para hacer frente a la reducción de emisiones más exigentes objetivos de manera rentable.(Comisión Europea, 2014, p.1)

En materia de ETS la UE tiene el rol principal ya que ella creó e implementó esta medida a causa de los pocos resultados que hasta noviembre de 2012 la OACI había demostrado en lo que a MBM se refiere.

De acuerdo a Bonet (2012), “la UE lleva más de 15 años intentando lograr un acuerdo mundial para reducir la contribución del sector aéreo a las emisiones de gases de efecto invernadero, sin que haya habido avances decisivos en el marco de la OACI, según los argumentos comunitarios”. (p.2). Eso hasta noviembre de 2012 fecha en que suspendió por un año la aplicación de la ETS.

En otro apartado se mostrará la posición de la Comisión Europea en la actualidad y a futuro pero por el momento volvamos a examinar la posición de la UE ante la oposición de la comunidad de aviación civil internacional desde enero hasta noviembre del año 2012

‘Más que pedir la eliminación del único sistema de funcionamiento existente para abordar las emisiones de carbono de la aviación nos gustaría ver que los países que critican a la UE presentan propuestas concretas en el marco de ICAO para una solución global mejor’, ha dicho Liborius: ‘La UE ha estado y continúa estando en la vanguardia de los esfuerzos del ICAO para ponerse de acuerdo sobre una acción global’ (Bonet, 2012, p.2)

El rol de la OACI como gestor y guía de las normativas en lo que a aviación internacional civil se refiere es reconocido por todos los miembros de la comunidad aeronáutica y si bien en la 37ª asamblea de la OACI se le delegó determinar la viabilidad de una solución de MBM para la mitigación de los efectos nocivos del gas de efecto invernadero en el campo de la aviación sostenible y alrededor de políticas de MBM.

Del mismo modo tiene el papel de facilitadora en la promoción mundial y la armonización de las iniciativas que fomenten y apoyen el logro de mitigación en la emisión por parte del sector de transporte aéreo. No ha tenido un adelanto tangible en los últimos quince años.

La organización es responsable de fomentar y propiciar la educación e información sobre soluciones a la contaminación causada por la aviación, crear foros para el intercambio de información sobre la financiación, facilitar la creación de un marco normativo que garantice la aplicación homogénea y global de MBM para la aviación y facilitar el desarrollo de definiciones, metodologías y procesos estandarizados para apoyar el desarrollo sostenible.

Es así como en repetidas ocasiones los Estados han expresado su apoyo a esta organización, ejemplo de ello es como el Estado colombiano reconoce el liderazgo de la OACI y resalta que la incorporación de la aviación en la ETS debe realizarse buscando el concurso y la participación de todos los miembros de la comunidad aeronáutica vía una solución homogénea respetando los derechos de todos:

En la nota WP/109, Colombia ponía de relieve el papel de liderazgo que la OACI debe continuar desempeñando, mediante la búsqueda de la cooperación de sus Estados miembros para gestionar los impactos de las emisiones de la aviación a través de medios tecnológicos y mejoras operacionales. Colombia también apoyaba la directriz de la OACI...siempre y cuando la incorporación de las líneas aéreas de otros Estados se realice sobre la base del consentimiento mutuo, respetando el derecho de cada Estado de determinar la mejor manera de gestionar las emisiones de la aviación por parte de sus compañías aéreas. (OACI, 2010,p.5)

La posición de la OACI (2012) sobre "las implicaciones de la ETS es la misma es un inclusión unilateral de la UE de la aviación ... no tiene en cuenta las diferentes

circunstancias sociales y económicas de los distintos Estados, en particular los Estados en desarrollo, y frenará el crecimiento sostenible de la aviación internacional". (p.1)

Finalmente el nueve de noviembre de 2012 la OACI presenta a la comunidad aeronáutica la posición de crear un grupo de alto nivel para establecer la factibilidad de establecer MBM con alcance global. Dejemos que el tiempo determine cuales serán los resultados de esta acción de la organización, que se espera, en beneficio de la humanidad, sean positivos y que se verán en su primera etapa en otoño de 2013.

Al interior de la OACI, veintiséis de los 191 países signatarios han cuestionado desde el 2008 la decisión de la UE de incorporar al sector de aviación en la medida para combatir el cambio climático, ejemplos de ello son Estados Unidos, China y Rusia los cuales se oponen a que sus aerolíneas se incorporen a esa medida. Ahora bien: es de resaltar que estos países no han firmado el Protocolo de Kioto (PK),

Pero este deseo está claramente ausente en algunos de los principales estados, hostiles a la Directiva, a saber, Estados Unidos, China y Rusia, no se adhieren al Protocolo de Kioto, el único tratado internacional vinculante sobre la lucha contra el cambio climático. Rusia, que se había unido en 2005, optó por retirarse el año pasado al igual que Japón y Canadá. (Stevens, 2012, p.1)

China juega un papel preponderante en la economía mundial actual y lo es igualmente en el sector de transporte aéreo internacional. A la fecha en la cual se anunció la incorporación de la aviación en el esquema ETS y posterior a la puesta en vigor de esa directiva, el primero de enero de 2012, la reacción del país oriental

no se hizo esperar y el 9 de marzo de 2012 informo a Airbus que suspendía la adquisición de aeronaves

'Medidas de represalia'. Así calificó Louis Gallois, presidente de EADS, el bloqueo de China a las compras de aviones. "El Gobierno chino rehúsa aprobar pedidos de aviones de largo recorrido por parte de compañías" de ese país, agregó el presidente de la empresa. (AFP, 2012, p.1)

El conflicto tiene origen en una de las medidas europeas para combatir el cambio climático. El gobierno de China le había pedido a la Unión Europea (UE) que renuncie a la aplicación de la tasa carbono debido a la oposición del resto del mundo. En total, la venta de 45 aviones -10 super jumbo A380 y 35 A330- están en juego. (Stevens, 2012, p.1)

La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) ha apoyado a sus aerolíneas al oponerse a la medida y buscarlos espacios para que una medida global se implante

En oposición a la regulación impuesta por la Unión Europea sobre la emisión de gases en la aviación comercial internacional,...IATA...respaldó al gobierno Chino. (Aeroespacio, 2012, p.1)

En varias oportunidades el Director de la IATA, señor Tyler se ha pronunciado respecto cual sería la ruta para alcanzar las metas del sistema de transporte aéreo:

Para conseguir nuestros ambiciosos objetivos necesitamos un acuerdo global...Todo el mundo, incluida Europa, está de acuerdo en que debemos alcanzar un acuerdo global en la Asamblea de la OACI en 2013. Pero la inclusión unilateral y extraterritorial de la aviación internacional en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones en 2012 está creando un ambiente de discordia, cuando lo que necesitamos es armonía", dijo Tony Tyler, consejero delegado de la IATA.(IATA, 2012, p.1)

Esto demuestra que la preocupación se centra igualmente en que la ETS se convierte en un factor que afecta la estabilidad económica del sector aéreo enfrentando a sus actores a tal punto que grandes representantes de la industria como lo es el mayor representante de las líneas aérea se pronuncia y expresa su alta preocupación en el futuro del transporte aéreo.

Es indiscutible que la China también juega un papel preponderante en la economía mundial actual y lo es igualmente en el sector de transporte aéreo internacional. Así lo demuestran las palabras del señor Tyler al indicar las posiciones que ocupa este país en el ámbito de transporte aéreo

El director general de es la Asociación, Tony Tyler, resaltó el desarrollo de China en el sector del transporte aéreo, señalando que se trata de la segunda industria más grande del mundo en vuelos de cabotaje, el séptimo país en vuelos internacionales y el cuarto en transporte de carga a nivel internacional.(Aeroespacio, 2012. p.1)

A la fecha en la cual se anunció la incorporación de la aviación en el esquema ETS y posterior a la puesta en vigor de esa directiva, el primero de enero de 2012, la reacción del país oriental no se hizo esperar y el 9 de marzo de 2012 informo a Airbus que suspendía la adquisición de aeronaves

‘Medidas de represalia’. Así calificó Louis Gallois, presidente de EADS, el bloqueo de China a las compras de aviones. ‘El Gobierno chino rehúsa aprobar pedidos de aviones de largo recorrido por parte de compañías’ de ese país, agregó el presidente de la empresa. El conflicto tiene origen en una de las medidas europeas para combatir el cambio climático. El gobierno de China le había pedido a la Unión Europea (UE) que renuncie a la aplicación de la tasa carbono debido a la oposición del resto del mundo. En total, la venta de 45 aviones -10 super jumbo A380 y 35 A330- están en juego. (AFP, 2012, p.1.)

Alguno o varios de los Estados signatarios del Convenio de Chicago como Rusia, China, India, Estados Unidos, países poderosos y reconocidos o, países emergentes como lo es Argentina, dejaron evidente su posición al presentar ante la

CLAC una nota de estudio, de la cual ya se ha hecho mención en este documento; pasando por la afectación al pasajero sin que haya mayor representación contraviniendo la medida -posiblemente por desconocimiento de este grupo-sobre la afectación que en términos del valor del billete de avión o pasaje incrementa actualmente o incrementa en un futuro la medida.

La India tampoco se ha encontrado de acuerdo con el esquema de comercio de emisiones de la Unión Europea (ETS), observemos lo que en su momento tomé como acción la India les pidió a sus aerolíneas que no participen en esquema de ETS. Esta declaración convirtió a la India en el segundo país que toma acciones concretas en contra de la inclusión de la aviación en el sistema europeo, pues China ya le ha prohibido a sus propias aerolíneas cumplir con lo exigido por el ETS sin la autorización del gobierno.

Dicho todo lo anterior, y aunque puedan faltar actores en esta argumentación, parece perfectamente evidente la no aceptación de la medida por parte de los grupos representativos del transporte de aviación. Incluso al interior de la UE representantes de la industria aérea como lo es Airbus han sido afectados económicamente por la medida en China canceló varias ordenes de construcción de aeronaves a ser proveídos por fabricantes socios de Airbus. Esto generó que este noviembre la Unión Europea anunciara congelar, para las aerolíneas que no pertenecen a la UE, la ETS. No sucederá así para los países pertenecientes a la comunidad europea para los cuales la medida se mantiene.

4. LA EU-ETS CONTRA VIENE EL CONVENIO DE CHICAGO Y EL PROTOCOLO DE KIOTO

Es el momento de preguntarnos si la EU-ETS, en la actualidad suspendida por determinación de la Comisión Europea, está acorde con el Convenio de Chicago o

con el Protocolo de Kioto (PK) e ir más allá, al incorporar ejemplos de quiénes en la comunidad aérea al considerarla ilegítima, unilateral y discriminatoria tomaron acciones frente a ella para finalmente lograr el objetivo de detenerla así sea de una forma transitoria a merced de los resultados que obtenga la OACI en implantar una solución global.

Para todos es claro que la EU-ETS no fue aceptada por gran parte de los representantes del sector de la aviación a nivel mundial, entre ellos organismos internacionales, asociaciones de compañías aéreas y gobiernos.

Efectivamente son muchos los ejemplos que se pueden citar para respaldar la no conformidad con la ETS, entre ellas podemos considerar las siguientes:

En su página web el Observatorio de la Sostenibilidad en Aviación (OBSA), desarrolla un recuento de los eventos más relevantes en los cuales se evidencia la inconformidad y la falta de concordancia de la ETS con el sector de aviación civil, entre ellas están:

La Asociación de Transportistas aéreos (ATA) inició la acción en nombre de sus miembros a finales de 2009 en la Corte Superior de Justicia de Inglaterra...La organización sostiene que la aplicación del régimen de la UE de comercio de emisiones de dióxido de carbono a aerolíneas de países no comunitarios viola el derecho internacional y las disposiciones de tratados diferentes del Convenio de Chicago, que dicta que los países tienen soberanía sobre las líneas aéreas en su propio espacio aéreo. (Buyck a, 2011, p.1)

Se aprecia el contraste con el fallo determinado por la corte en el cual la misma expresa la legalidad de la medida, veamos al detalle esta respuesta dada por el tribunal :

Integración de la aviación internacional en el Esquema de Comercio de Emisiones de la UE (ETS) no infringe los principios del derecho internacional consuetudinario o el acuerdo de cielos abiertos entre la UE y los EE.UU., el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) falló el miércoles. 'El Tribunal de Justicia confirma la validez de la Directiva que incluye las actividades de aviación en el régimen de comercio de emisiones'. (Buyck b, 2011, p.1)

En esta misma acción el Tribunal contradice a la generalidad de usuarios de transporte que se oponen a la ETS en lo relativo a la Directiva de 2008 sobre la ETS expresando que la UE, al no estar bajo el Convenio, no está obligado a cumplirlo.

El tribunal desestimó todos los argumentos de A4Ay argumentó que 'la UE no está obligado por el Convenio de Chicago, ya que no es parte en dicho Convenio y también hasta ahora no ha asumido todos los poderes inherentes al ámbito de la convención'. (Buyck b, 2011, p.1)

Para ir más lejos el mismo tribunal se pronunció en el sentido que la no aplicación de la medida a todos los usuarios que ingresen o salen del espacio aéreo sobre la UE resultaría discriminatoria, esto lo podemos identificar claramete en las siguientes palabras:

En cuanto al acuerdo UE-EE.UU de cielos abiertos, el TJUE dictaminó que 'la aplicación uniforme del régimen a todos los vuelos, que tengan origen o destino en un aeropuerto europeo, es compatible con las disposiciones del acuerdo de cielos abiertos para prohibir el trato discriminatorio entre operadores americanos y europeos'. (Buyck b, 2011, p.1)

Retornando a los argumentos en contra de la Directiva ETS cabe preguntarse cuales son otras de las justificaciones de tal rechazo hacia la medida, estudiemos esto desde diferentes puntos de vista:

El primero a tratar en este aspecto es el asumido por EEUU, que como ya se ha mencionado en varios apartes es uno de los grandes detractores de la ETS.

Barak Obama,...ha expresado su rechazo ...con el argumento esgrimido por todas las organizaciones de compañías aéreas al rededor del mundo : se trata de una medida unilateral que introduce, además, importante elementos de distorsión del mercado, ante situaciones tan arbitrarias, ..., como cual es el origen del vuelo. (Apesteguía, 2012, p.1)

De manera más amplia, y mirando la posición que la industria ha tenido sobre el particular es evidente que aunque el Tribunal de Justicia de Inglaterra ha considerado la legitimidad de la medida adoptada por la unión europea si contraviene el principio de soberanía y por lo tanto si va en contra de los principios macro del transporte aéreo, para ejemplarizar este punto se encuentra la posición de la industria mundial que a groso modo esta orientado a decir que la ETS no fue realizada con el acompañamiento de la OACI y que la Directiva no es es una solución global, para ello encontramos que:

La industria mundial considera que esta medida, unilateral y extraterritorial, de la UE abre la puerta a un enfoque fragmentado del problema; quebranta el principio de soberanía de Estado recogido en el Convenio de Chicago y disposiciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y sostiene que su implementación se ha llevado a cabo sin la concurrencia de la OACI. (Apesteguía, 2012, p.1)

De todas maneras, es determinante resaltar que la comunidad aérea representada por fabricantes de aeronaves, aerolíneas y autoridades aeronáuticas no estan en contra de las MBM sino a la forma en como se aplicó la ETS, esto se cosntata en :

Las aerolíneas no nos oponemos... Estamos convencidos de que un esquema regional no puede resolver problemas ambientales globales. Y el cambio climático es un problema global que precisa de soluciones globales. (Apesteguía, 2012, p.1)

Con base en la oposición a la medida los países signatarios del Convenio de Chicago continúan en su tarea de argumentar la ilegitimidad y unilateralidad de la medida y la contravención al marco reglamentario de la aviación u internacional aérea para ello se puede mirar que artículos del Convenio se consideran afectados según la CLAC.

Recordando sucintamente lo expresado en anteriores oportunidades, basta con señalar que la Directiva Europea resulta ilegítima en sí misma, al contravenir expresamente varios artículos fundacionales de todo el sistema que rige la aeronáutica civil internacional –el Convenio de Chicago, principalmente– al establecer medidas impuestas unilateralmente, y al pretender extender su campo de acción en territorio soberano de los demás Estados (vulnerando el artículo 1 del Convenio de Chicago), así como también en alta mar, (contraviniendo lo expresado en el artículo 12 del Convenio citado). (CLAC, 2011, P.1)

Hay sin lugar a dudas muchos más ejemplos de la inconformidad que tiene la industria, las aerolíneas y las asociaciones que las agrupan y las autoridades aeronáuticas alrededor de la ETS, en este documento se ha traído a colación algunas de ellas, este documento no pretende recogerlas todas, simplemente cabe ahora mencionar que muy probablemente todos los esfuerzos contra la medida han logrado una acción por parte de la UE, toda vez que el pasado 14 de noviembre la Comisión Europea (CE) se pronunció y dio muestras de buena voluntad al suspender, por plazo condicionado a resultados, la ETS.

Esta acción ha sido vista por los diferentes opositores de la Directiva como una acción positiva, la misma fue originada por el anuncio de la OACI el pasado viernes de crear un grupo de alto nivel que busque soluciones globales de MBM, demos un vistazo a lo sucedido el 12 de noviembre de 2012, relatado por Lucena:

Después de un intenso debate y una fuerte oposición por parte de las aerolíneas extranjeras, la Comisión Europea ha propuesto que la Unión Europea (UE) congele la tasa de CO2 durante un año, hasta la celebración de la asamblea de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), que se llevará a cabo en otoño de 2013. Con ello, Bruselas parece ceder a la presión realizada por las compañías no europeas que se oponían a estar incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisiones (ETS, por sus siglas en inglés), un sistema que comenzó en enero de 2012. (Lucena, 2012, P.1)

Como se ve, el detener la medida y desde la óptica de la comunidad de aviación que se oponía a la misma este es un paso positivo, sin embargo, es prudente pensar que probablemente la solución no sea las MBM que corresponden a artilugios económicos cuya finalidad es obligar al sistema de transporte aéreo a reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero.

A pesar de todo lo anteriormente expresado, en la opinión de la autora de este documento y al no conocer claramente cual sería el esquema de reinversión de los dineros recaudados por la MBM sería más lógico buscar soluciones más tangibles como aquellas basadas en tecnología, entre ellas, la mejora de desempeño de motores o la creación de combustibles alternativos, esto es viable, al tener en cuenta las cifras de inversión a la investigación :

“...La industria dedica el 15% de sus ingresos a la investigación, lo que se traduce en aviones más seguros, silenciosos, limpios y eficientes. Los aviones de última

generación (A380 y B- 787) consumen menos de tres litros de carburante/100 pasajero kilómetro, un nivel de consumo claramente inferior al de cualquier automóvil compacto de hoy en día. El sector se ha fijado el objetivo de crecimiento cero de CO2 en 2020, y de reducción del 50% de sus emisiones totales en 2050, respecto a 2005. (Apesteguía, 2012, p.1)

De igual manera, se puede ver como un alto riesgo la lenta actuación histórica que la OACI ha tenido al rededor del tema de las MBM incluso la Comisionada de la Comisión europea al condicionar la suspensión de la tasa de acuerdo a los resultados que obtenga la OACI en un año, permite vislumbrar que la UE tiene sus reservas sobre la efectividad recordemos igualmente que la UE expresó sentirse frustrada por el lento ritmo de actuación de la OACI con casi una década de duración sin lograr establecer un programa globalizado.

5. ESTADO ACTUAL Y FUTURO DE LA EU-ETS

Conviene recordar en este momento que la EU-ETS, desde el primero de enero de 2012, no ha tenido acogida entre los principales países que se constituyen en potencia comercial o industrial del sector de transporte aéreo, a eso se añade el hecho que las aerolíneas representativas también se pronunciaron en contra de la medida.

Si se observa, por ejemplo, la recuperación benéfica o reinversión que tendrían los dineros recaudados al aplicar la tasa, el tema no es muy claro y los países no pertenecientes a la comunidad europea no se verían favorecidos pues, no es en ellos en donde se reinvertirán los dineros recaudados. Este trato discriminatorio, en lo que a recuperación ambiental se refiere, adicionado al hecho que la medida no es consecuente con los principios fundamentales del Convenio de Chicago o del Protocolo de Kioto. Este punto se sustenta de acuerdo a lo expresado por Calvo

(2012) quien afirma: "... se quería **cobrar por emisiones realizadas fuera del espacio aéreo europeo**, y sobre todo por el hecho de que ese **dinero recaudado no se iba a invertir en programas medioambientales** que de verdad compensasen las emisiones de óxidos de carbono por parte de los motores de los aviones..." (p.1).

Dicho lo anterior, es perfectamente comprensible que el llamado de los países miembros de la OACI halla sido escuchado y a la luz de la mas reciente sesión del Consejo de esa organización se halla logrado que la UE diera un margen de espera en la aplicación de la EU-ETS, en lo que a aviación se refiere, propiciando el espacio para que se tomen medidas y se reglamente en búsqueda de soluciones más armonizadas, globales y equitativas.

Hoy por hoy, tanto el estado actual como la situación futura de la EU-ETS son inciertos, toda vez que la misma ha sido detenida "temporalmente", en un tiempo aproximado de un año, o por lo menos así lo anunció el pasado 12 de noviembre de 2012, la representante para asuntos del Clima en la EU, la señora Connie Hedegaard en un conferencia de prensa, así:

La comisionada europea de Acción Climática Connie Hedegaard, dijo: La UE siempre ha sido muy clara: Nadie quiere un marco internacional de la lucha contra las emisiones de CO2 procedentes de la aviación más que nosotros... nuestro sistema de regulación fue adoptado después de haber esperado muchos años por una acción de progreso por parte de la OACI. Ahora parece que a causa de la oposición de algunos países con nuestro esquema... avanzar hacia un mecanismo de mercado (MBM) a nivel global. (Comisión Europea, 2012, p.1)

El avisó de la determinación de la UE de "detener el reloj", se produjo posterior a la sesión del Consejo de la OACI, cuando esta organización anunció la creación de un

grupo especial de alto nivel para, entre otros objetivos, determinar la factibilidad de constituir un plan sobre las MBM.

Hedegaard observó de manera positiva, en el mismo comunicado, que la OACI vislumbra ciertas acciones como aquella de crear un grupo de alto nivel, entre otras soluciones, además afirmó que: "...he recomendado en una conferencia telefónica con los 27 Estados miembros de la UE que "detenga el reloj" en lo que atañe a la aplicación de la inclusión de la aviación en el ETS de la UE y de terceros países hasta... la próxima Asamblea General de la OACI...". (Comisión Europea, 2012a, p.1)

Y, si se tiene en cuenta como lo enuncia Calvo (2012) se propone crear un grupo internacional mundial que analice la situación y se emita una directiva mundial que regule este aspecto. El anuncio de la OACI sobre este aspecto se formalizó mediante un comunicado de prensa el 15 de noviembre de 2012.

Al llegar a este punto, es prudente resaltar el hecho que esta "iniciativa" de la UE sobre la suspensión de la aplicación de la ETS, a las aerolíneas de países no pertenecientes a la comunidad europea, esta supeditada a los resultados que alcance la OACI y sus Estados miembros en un lapso de un año.

Por lo tanto, y a riesgo de ser repetitiva, es necesario recalcar que la decisión de la UE de frenar el reloj para la ETS es condicionada a la efectividad, oportunidad y a los resultados que se obtengan al implementar una medida global, lo que implica un juicioso trabajo por parte de la OACI y de los Estados signatarios para crear y poner en funcionamiento una acción de mercado global que responda a las expectativas de toda la comunidad de la aviación civil comercial con el fin de no dar la oportunidad a la UE de volver a activar la medida como lo expresó la comisaria

europea de Acción por el Clima, quien expresó en el comunicado "...Pero quiero ser muy clara: si este ejercicio no entrega resultados positivos - y espero que lo haga- entonces no hace falta decir que automáticamente estaremos de vuelta a donde estábamos hoy con el ETS" (Comisión Europea, 2012a, p.1).

La OACI deberá entonces prestar una especial atención a las determinaciones y pasos que en la regulación global sobre MBM, pero más aún deberá ser mucho más ágil, de lo habitual, en el actuar con miras a materializar una solución, toda vez que la comisionada europea de Acción Climática Connie Hedegaard, fue enfática al afirmar en un comunicado de prensa que si las acciones tomadas por la OACI en el término de un año no son efectivas, la UE retornará "automáticamente" a la aplicación de la medida Unión Europea (2012b). Aún más, se debe ser más asertivo en la solución, teniendo en cuenta la expresión de buena voluntad que realiza la señora Hedegaard al afirmar:

Así que estamos creando esta ventana de oportunidad, esta gran oportunidad. Tan sólo puedo recomendar a todas las Partes a emprender urgentemente llevar adelante esta cuestión. Ahora es el momento de preparar el terreno para las decisiones fuertes que deben adoptarse en la próxima Asamblea General de la OACI. La Unión Europea participará plenamente y trabajará estrechamente con el liderazgo de la OACI. Estamos convencidos de que otros también lo hacen... (Comisión Europea,, 2012^a, p.1).

Ya hemos, pues, descubierto que detener el reloj por un año significa que lo no realizado durante el tiempo transcurrido desde el 2008 a la fecha por parte de la OACI y de los Estados fuera de la comunidad europea tendrá que efectuarse y ser eficiente en menos de un año, la posición de la UE, es clara, acepta la necesidad de una solución global y reconoce a la OACI como líder, pero determina a la vez un

tiempo para, de no ver resultados, volver a la medida. Esto se ha mencionado en párrafos anteriores pero se especifica aún más en el siguiente aparte en donde Hedegaard explica que no se exigirán los derechos por la tasa para el mes de abril de 2013 correspondientes al año 2012 en lo que a aviación comercial se refiere, así:

La UE está convencida de que una solución global para hacer frente a las emisiones de la aviación de rápido crecimiento de la aviación internacional está a nuestro alcance en la próxima Asamblea de la OACI en 2013. Como un gesto de buena fe la UE va a "parar el reloj" en la aplicación de los aspectos internacionales de la aviación ETS... Esto significa que...las obligaciones de seguimiento y presentación de informes también se aplazarán para tales vuelos. Las obligaciones relativas a las actividades de todos los operadores dentro de la UE se mantendrá intacto y el cumplimiento de la legislación de la UE se hará cumplir a este respecto. (Comisión Europea, 2012a, p.2)

Algo hay que añadir y recordar en este momento y es que la tarea sobre conformar una reglamentación global sobre MBM y el análisis de viabilidad sobre un plan mundial había sido ya delegada durante la 37 Asamblea de la OACI en el año 2010, a la misma OACI. Y, solo a la fecha 15 de noviembre la organización plantea la creación de un grupo de expertos. De esta suerte es como se puede constatar que la capacidad de actuación, al interior del órgano rector de la aviación civil, no es muy ágil.

De ello resulta que se puede generar un riesgo al poner esfuerzos altos en una medida que si bien es interesante no logra los resultados de mitigación de emisión de CO₂, toda vez que en lugar de invertir en la investigación y análisis de soluciones más prometedoras como el uso de implementación y apropiación de tecnología en aeronaves o aeropuertos, o el desarrollo de Biocombustibles, mecanismos más

tangibles de recuperación del medio ambiente, para reforzar este punto es prudente mirar los mencionado por el señor Manuel López Colmenarejo, presidente de ACETA, dice que:

La aviación ha hecho importantes avances en medio ambiente. La industria dedica el 15% de sus ingresos a la investigación, lo que se traduce en aviones más seguros, silenciosos, limpios y eficientes. Los aviones de última generación (A380 y B-787) consumen menos de tres litros de carburante/100 pasajero kilómetro, un nivel de consumo claramente inferior al de cualquier automóvil compacto de hoy en día. (Apesteguía, 2012, p.2).

De lo cual se puede derivar que, probablemente, desplegar esfuerzos a nivel mundial en una solución que no ha sido generada con anterioridad, toda vez que la directiva de implementación de esta medida para la aviación data del año 2008, no es lo más apropiado, lo más prudente sería no establecer medidas de carácter ficticio que desvíe la atención sobre garantizar y canalizar los recursos para encontrar una solución alterna al uso de combustibles basados en material fósil. Al respecto retomo las palabras de la señora Connie Hedegaard,

La Comisión quiere un mercado europeo de carbono aún más robusto que proporcione una fuerza impulsora fuerte ...nuestro mercado de carbono es la entrega de las reducciones de emisiones, pero debido a la sobreoferta en el mercado, las ETS no están impulsando la eficiencia energética.. y las tecnologías verdes con suficiente fuerza. Esto es malo para la innovación y la competitividad europeas. ... la Comisión presenta las opciones para posibles medidas estructurales que pueden proporcionar una solución sostenible para el superávit en el largo plazo. (Comisión Europea, 2012b).

A pesar de lo expresado, es importante resaltar, el beneplácito con el cual algunos representantes del sector han recibido la acción de la UE sobre detener el reloj de la ETS. Buen ejemplo de ello es la declaración que dio Fabrice Brégier CEO de Airbus al finalizar la sesión del Consejo de la OACI, así:

Agradeció tanto a la ONU, al cuerpo de la aviación civil y a la Comisión Europea por su liderazgo: "... trae a la industria de la aviación un paso más hacia un enfoque coordinado a nivel global aceptable para mejorar, gestionar las emisiones de la aviación civil. La cooperación positiva entre la OACI y la Comisión Europea ofrece a la comunidad internacional una oportunidad real de avanzar en un acuerdo mundial sobre las emisiones de CO₂ de la aviación y preparar un futuro sostenible para la aviación internacional. (Airbus, 2012, p.1).

Es claro finalmente que la suspensión de la medida es del agrado de todos los actores de la comunidad aeronáutica, no obstante queda en el aire la preocupación por ver los resultados que en un lapso menor a un año deberán ser materializados ya que puede volver en vigor la medida.

Queda también el interrogante y se podría decir que constituye motivo para cuestionar la efectividad de una medida basada en criterios de mercado frente a otras soluciones más tangibles como la sustitución de los combustibles fósiles por otros más amigables con el medio ambiente o las mejoras a los motores de las aeronaves, dejo aquí abierta la puerta para la reflexión individual o colectiva con miras a una solución más concreta y no a la de la ETS que a mi manera de ver distrae a los actores de conseguir una solución más tangible.

CONCLUSIONES

La preocupación por los efectos nocivos del CO₂ en el ambiente a causa del transporte esta comprobado por los científicos y es claro para el sector la responsabilidad que tienen todos los actores al respecto.

La ETS, a pesar de haber sido declarada legítima por el Tribunal Internacional de Inglaterra, genera fuertes distorsiones en el sistema económico de la aviación y altera a los actores de la industria ya sean ellos aerolíneas, industriales o agremiaciones que las representan, usuarios o autoridades aeronáuticas.

Los instrumentos guía, normativos y jurídicos como el Convenio de Chicago, aunque son de muy reconocida aplicabilidad y vigencia en el tiempo deben ser revisados y actualizados con miras a incluir elementos que protejan a los signatarios ante alteraciones de mercado como las que genera la ETS y otras que puedan surgir en el futuro.

De igual modo, es necesario que el Convenio incorpore en su articulado algún punto que impida que las comunidades se declaren no signatarias del Convenio y por ello expresen libremente no tener que cumplirlo a pesar que sus Estados integrantes individualmente sean miembros de la OACI y acojan el mencionado Convenio.

La ETS fue creada como una reacción al bajo nivel de acción por parte de la OACI sobre generar soluciones basadas en las medidas de criterio de mercado. Esta es una voz de alerta para la organización toda vez que ella es la llamada a brindar las guías y pautas de acción respondiendo positiva y proactivamente al liderazgo que la comunidad aérea le reconoce.

Es claro que las soluciones individuales por Estado o regionales no son bien vistas por la comunidad aeronáutica y pueden generar la competencia en la aplicación de soluciones unilaterales que lo único que generan es la desestabilización de la economía.

De los cuatro pilares para alcanzar los objetivos para la reducción de emisiones probablemente la que menos resultados tangible, al basarse en artilugios financieros, puede alcanzar es la basada en criterio de mercado de emisión de gases.

Es muy prudente tener en claro que el alto en el camino sobre la ETS que propone la Unión Europea es una acción provisional supeditada a los resultados que genere la OACI en menos de un año, toda vez que la comisaria europea de Acción por el Clima fue enfática al advertir que de no alcanzarse resultados positivos concretos la Unión Europea volvería automáticamente a aplicar la ETS, en ese caso la situación volvería a quedar como estaba inicialmente.

La OACI deberá entonces prestar una especial atención a las determinaciones y pasos que en la regulación global sobre MBM genere, pero más aún deberá ser mucho más ágil, de lo habitual, en el actuar con miras a materializar una solución eficaz disminuyendo el riesgo de soluciones unilaterales e individuales que desestabilicen el mercado obstaculizando el desarrollo del sector de la aviación.

REFERENCIAS

- Aeroespacio. (2012, mayo, 31). La IATA respalda a China contra el sistema europeo de intercambio de emisiones. Disponible en <http://www.aeroespacio.com.ar/index.php/aviacion-comercial/item/881-iata-pide-la-intervenci%C3%B3n-de-la-oaci.html>
- AFP. (2012, marzo, 08). Pekín suspendió la compra de 45 aviones Airbus para castigar a Europa. Infobae América. Disponible en: <http://america.infobae.com/notas/45879-Pekin-suspendio-la-compra-de-45-aviones-Airbus-para-castigar-a-Europa>
- Airbus. (2012, Noviembre, 13). Airbus welcomes European Commission response to ICAO Council outcome. Airbus, Press Centre. Available on: <http://www.airbus.com/newsevents/news-events-single/detail/airbus-welcomes-european-commission-response-to-icao-council-outcome/>
- Airbus. (2012, Noviembre, 13). Airbus celebra la respuesta de la Comisión Europea al resultado del Consejo de la OACI. Airbus, Centro de prensa Airbus. Recuperado de: <http://www.airbus.com/newsevents/news-events-single/detail/airbus-welcomes-european-commission-response-to-icao-council-outcome/>
- Alberola. Emilie et Solier. Boris. (2012), L'inclusion de l'aviation internationale dans le Système Européen d'Échanges de Quotas de CO2 : un premier pas vers un système mondial?, LA SERIE 'ETUDES CLIMAT' DE CDC CLIMAT RECHERCHE. No. 34. Disponible à l'adresse: http://www.cdcclimat.com/IMG/pdf/12-08-28_etude_climat_34__inclusion_de_l_aviation_internationale_dans_le_systeme_europeen_d_echange_de_quotas_de_co2.pdf
- Alberola. Emilie y Solier. Boris. (2012). La inclusión de la aviación internacional en el Sistema Europeo de Comercio de cuotas de CO2: un primer paso hacia un sistema global?. SERIE DE ESTUDIOS DE CLIMA, DCC investigación del clima. No. 34. Disponible en: : http://www.cdcclimat.com/IMG/pdf/12-08-28_etude_climat_34_-_inclusion_de_l_aviation_internationale_dans_le_systeme_europeen_d_echange_de_quotas_de_co2.pdf
- Apesteguía, Esther. (2012, Marzo, 12). Pagar por contaminar, soluciones globales, no sólo europeas. Flynews. Recuperado de: <http://fly-news.es/publicaciones/pagar-por-contaminar-soluciones-globales-no-solo-europeas/>

Asociación Internacional del Transporte Aéreo. (2012). Maximizar los beneficios económicos de la aviación -La IATA propone una nueva colaboración con los gobiernos- Disponible en: <http://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/Spanish-PR-2012-06-11-02.pdf>

Asociación Internacional del Transporte Aéreo. (2012). Maximizar los beneficios económicos de la aviación -La IATA propone una nueva colaboración con los gobiernos- Disponible en: <http://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/Spanish-PR-2012-06-11-02.pdf>

Calvo, Luis. (2012, Noviembre, 13). Unión Europea frena el cobro por las emisiones a las aerolíneas. Flynews. Recuperado de: <http://fly-news.es/organizaciones/union-europea-frena-el-cobro-por-las-emisiones-a-las-aerolineas/>

Comisión Europea. (2009). El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE',Acción de la UE contra el cambio climático. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en:http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_es.pdf

European Commission. (2012a). Noviembre, 12). Stopping the clock of ETS and aviation emissions following last week's International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council. MEMO/12/854. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-854_en.htm?locale=EN

Comisión Europea. (2012^a). Noviembre, 12). Detener el reloj de ETS y de las emisiones de la aviación después de la semana pasada, reunión del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI.MEMO/12/854. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-854_en.htm?locale=EN

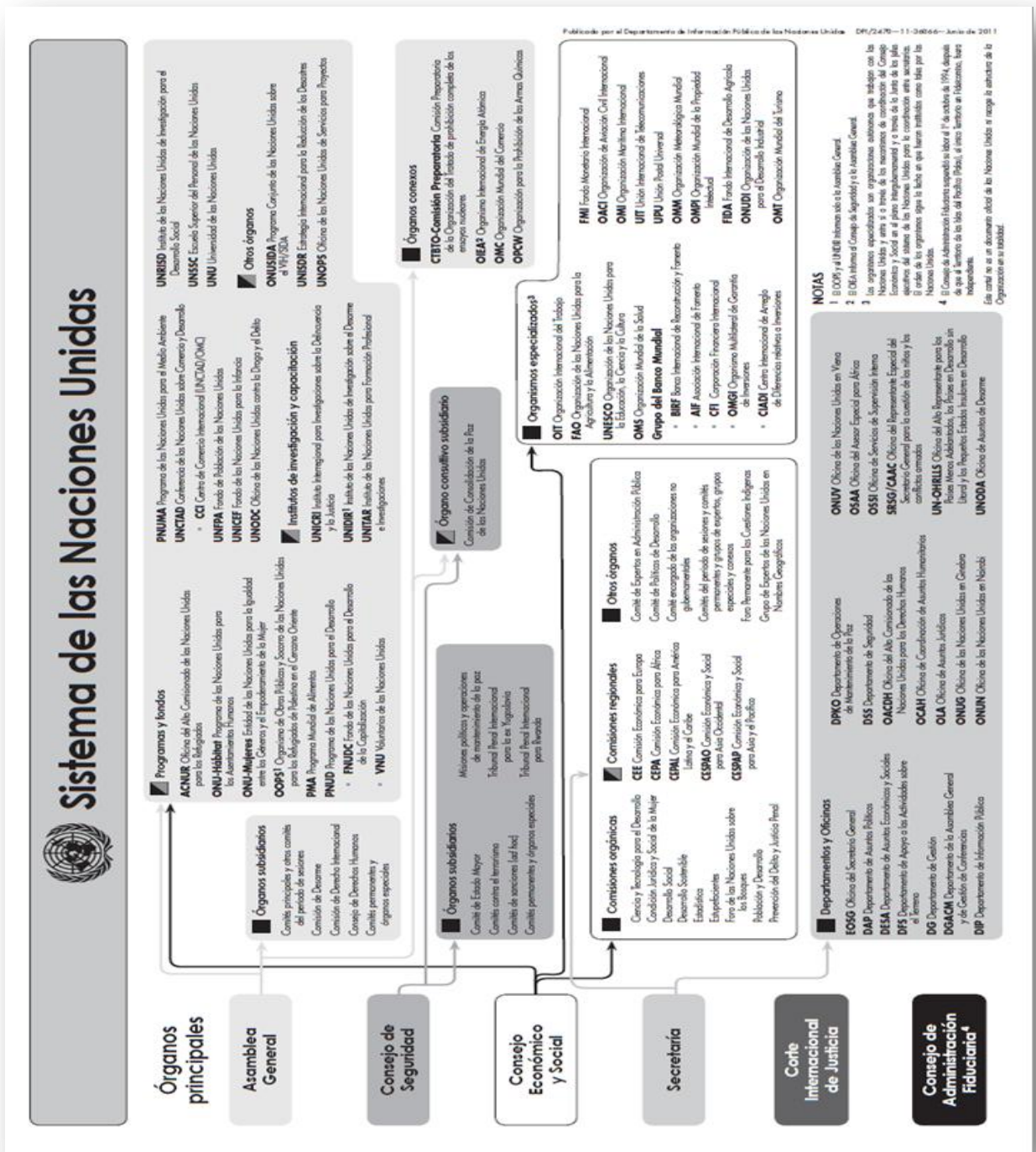
European Commission. (2012b, Nov, 12). New developments in the EU emissions trading system following the International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council: press conference by Connie HEDEGAARD, Member of the EC in charge of Climate Action. Audiovisual Services. Available on: <http://ec.europa.eu/avservices/player/streaming.cfm?type=ebsvod&sid=215099>

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil. (2011). Seguimiento al trabajo coordinado del Grupo ad hoc, Comercio de Emisiones EU-ETS, CLAC/GEPEJTA/27-NE/25 Nota de estudio presentada por Argentina en la Vigésima Séptima Reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo

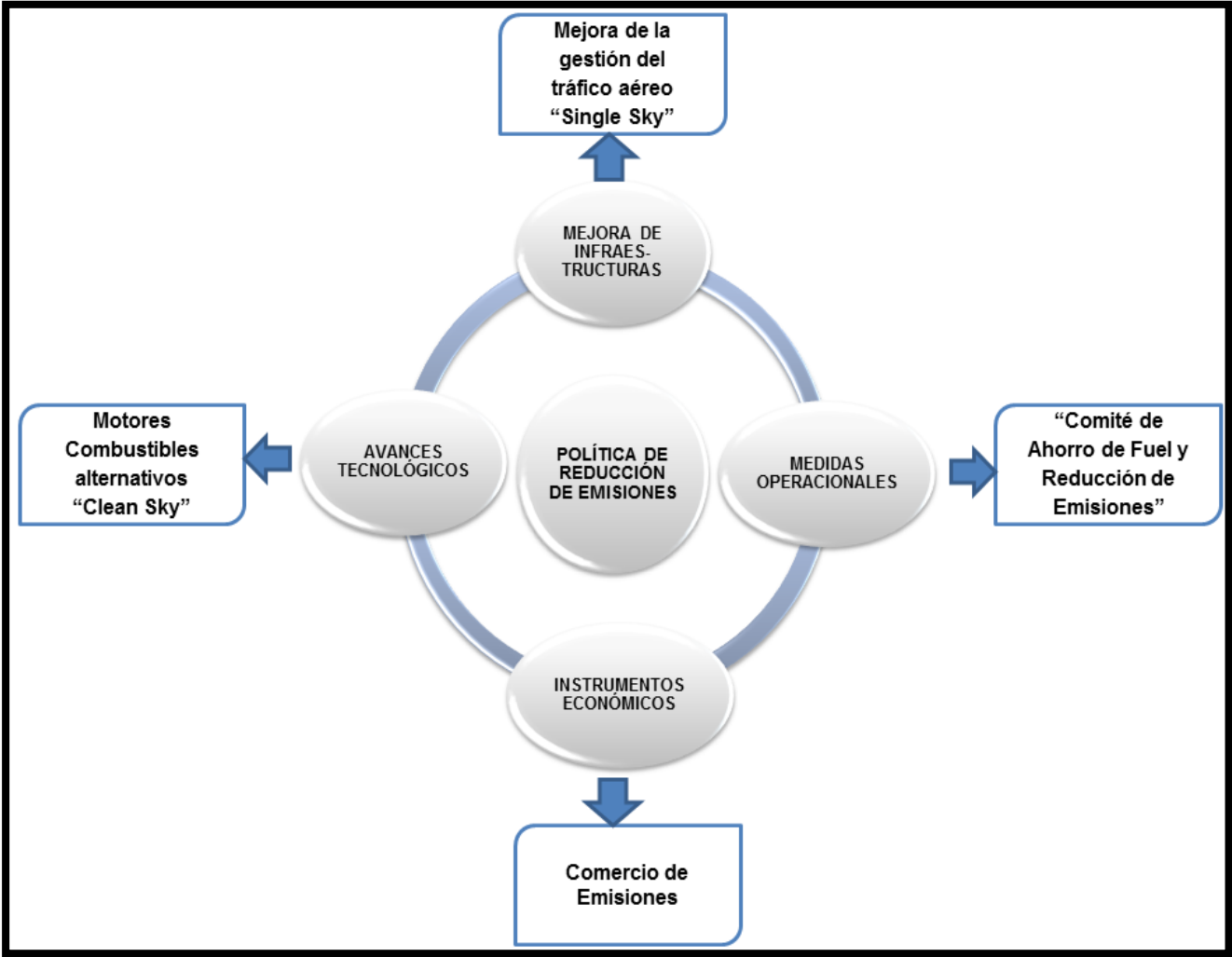
- (GEPEJTA/27)(San José, Costa Rica, 13 al 15 de septiembre de 2011). Disponible en:<http://clacsec.lima.icao.int/Reuniones/2011/GEPEJTA27/NE/27GENE25.pdf>
- IATA. (2012, junio,11). IATA urge a la OACI medidas económicas para el cambio Climático
Comunicado No: 25. Disponible en:
<http://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/Spanish-PR-2012-06-11-04.pdf>
- ICTSD (2012). Possible Countermeasures to EU Aviation Emissions Scheme Established in Moscow, Bridges Trade BioRes, Volume 12, Number 4, 23 February 2012, available at: <http://ictsd.org/i/news/biores/126455/>
- ICTSD (2012). Las contramedidas posibles a la Unión Europea de Aviación Esquema de Emisiones Establecido en Moscú, Bridges TradeBioRes, Volumen 12, Número 4, 23 de febrero de 2012, disponible en: <http://ictsd.org/i/news/biores/126455/>
- Organización de Aviación Civil Internacional. (2012, Noviembre, 13). New ICAO Council High-level Group to Focus on Environmental Policy Challenges. Comunicado de Prensa COM 20/12. Available in:<http://www.icao.int/Newsroom/News%20Doc%202012/COM.20.12.ES.pdf>
- Organización Internacional de Aviación Civil. (2010, diciembre, 10). Objetivos Estratégicos de la OACI para 2011-2012-2013. Boletín Electrónico: EB 2010/54. Disponible en: http://www.icao.int/Documents/strategic-objectives/strategic_objectives_2011_2013_es.pdf
- Organización Internacional de Aviación Civil. (2011) Medidas basadas en criterios demercado: ¿ayuda o impedimento? Revista de la OACI – Número 03 – 2011. Disponible en: http://www.icao.int/publications/journalsreports/2011/6603_es.pdf
- Ruiz, Elena. (2008) LA AVIACIÓN ANTE LOS MERCADOS DE CARBONO <http://www.expoco2.org/ponencias08/RUIZ.pdf>

ANEXOS

Anexo 1

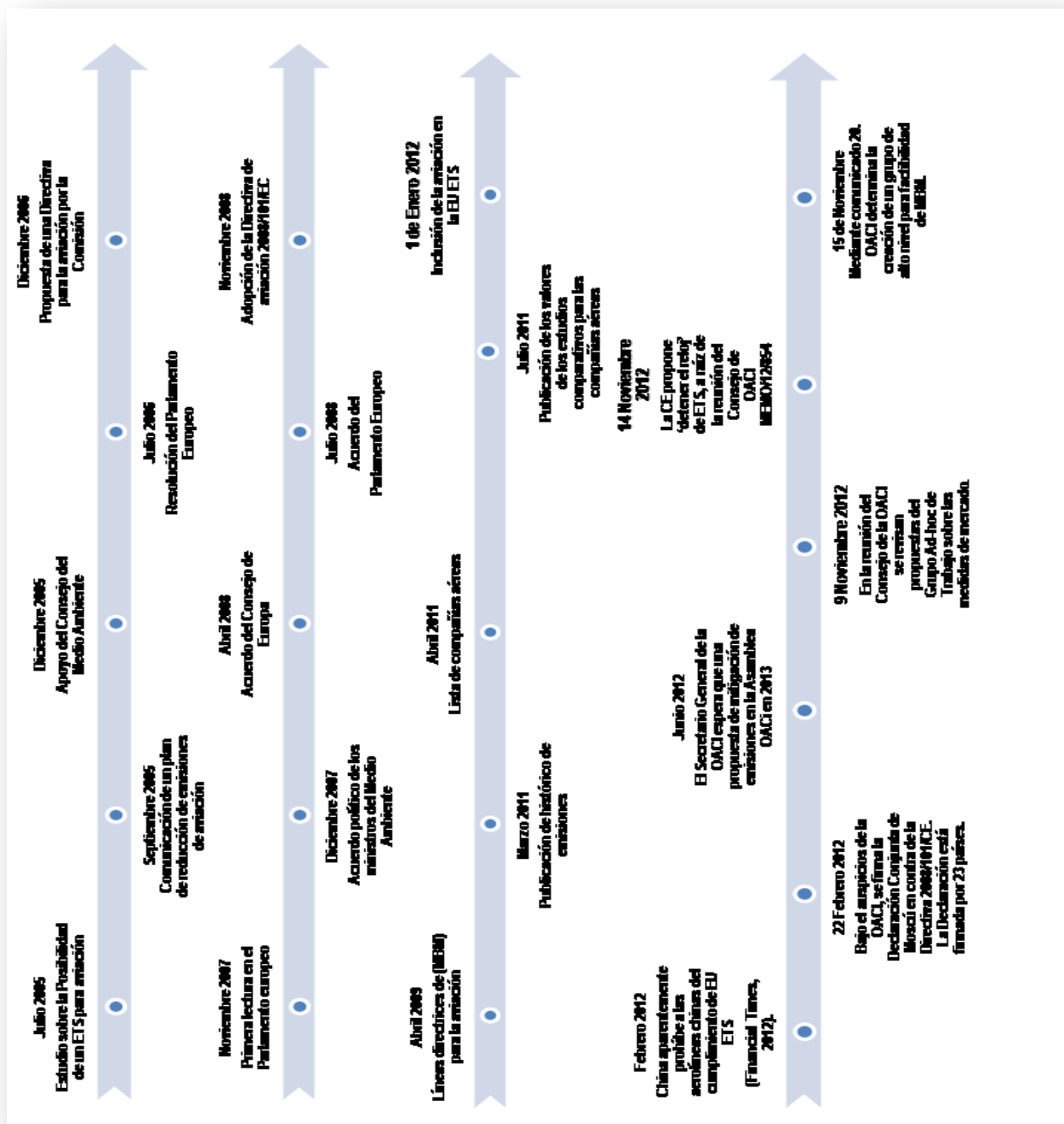


Anexo 2



Fuente: Texto OACI 2011 p. 12, gráfica por la autora.

Anexo 3



Fuente: Adaptación de la autora con base en Ireland (2012), CE (2012) y Alberola & Solier (2012).