



No hagamos naufragar París: base legal para la inclusión de las emisiones del sector de la aviación y el transporte marítimo en los objetivos del Acuerdo de París.

Septiembre 2021

Resumen

Existe una confusión injustificada sobre si todas las emisiones del transporte marítimo y de la aviación entran en el ámbito del Acuerdo de París. Hay quien argumenta que el Acuerdo de París articula la "reducción de emisiones absolutas en toda la economía", lo que abarca claramente estos sectores como partes vitales de las economías nacionales. Sin embargo, otros creen que estos sectores no están sujetos al Acuerdo porque no se mencionan específicamente. Para despejar la incógnita, T&E ha encargado un asesoramiento jurídico sobre la situación legal de estos sectores dentro del Acuerdo.

El análisis jurídico ha concluido que el Acuerdo de París tiene diferencias fundamentales con el Protocolo de Kioto, con el efecto de que estos sectores están claramente sujetos a las obligaciones del Acuerdo de París y deben incluirse en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de los países. A diferencia de Kioto, el pilar central del Acuerdo de París es un objetivo de temperatura. En este último, las partes están obligadas a aplicar "objetivos de reducción de emisiones absolutas en toda la economía", es decir, a controlar las emisiones antropogénicas para que el calentamiento global se limite muy por debajo de los 2 °C, y, preferiblemente, se mantenga dentro del límite de 1,5 °C. Si no se abordan todas las emisiones antropogénicas –incluyendo las procedentes del transporte marítimo y la aviación– se violaría el objetivo central del Acuerdo.

Pero, aunque el Acuerdo de París es claro en este sentido, los documentos de orientación y guía relacionados no han integrado completamente el nuevo enfoque basado en la temperatura y generando un paso en falso en la operativización del Acuerdo de París, ya que introducen en el marco del Acuerdo de París un enfoque que es contrario al lenguaje y la intención del Acuerdo. A la luz de esta aclaración jurídica, hay que tomar tres medidas:

1. Los Estados deben revisar sus NDC para tener en cuenta todas sus emisiones del transporte marítimo y aéreo;
2. **Clarificar o amendar el párrafo 53 de la decisión 18/CMA** para que las emisiones procedentes del combustible del transporte aéreo y marítimo internacional se reporte dentro (y no de forma separada) de los totales nacionales de las NDC;

3. **Actualizar la [Guía del IPCC para los Inventarios Nacionales de GEI de 2006](#)** para incluir todas las emisiones de la aviación y el transporte marítimo como parte de las emisiones totales nacionales.

Este análisis jurídico debería disipar de forma definitiva la peligrosa y errónea idea de que las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacionales no están sujetas a las obligaciones de los países en virtud del Acuerdo de París.

Esto es relevante en el contexto de las organizaciones internacionales (Organización Marítima Internacional, OMI; o la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI) y los acuerdos (sistemas de compensación como el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional, CORSIA): es obligación de cada una de las Partes asegurar que sus emisiones en estos sectores están incluidas en sus NDC y no pueden descargar esta obligación en las organizaciones internacionales.

1. Introducción

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) aborda el cambio climático a nivel internacional. El objetivo final de este tratado es lograr la "estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera". El Protocolo de Kioto hizo operativo este tratado y se centró en objetivos específicos de reducción de emisiones para las naciones desarrolladas, pero estipuló que los países debían trabajar a través de la OMI y la OACI para abordar las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacionales. El Acuerdo de París, sucesor del Protocolo de Kioto, adopta un enfoque diferente: impone un objetivo de temperatura global a largo plazo en lugar de un enfoque sectorial para limitar los efectos catastróficos del cambio climático. Desde el punto de vista jurídico, este cambio es importante, ya que un objetivo de temperatura requiere la inclusión de todas las emisiones antropogénicas.

2. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC)

El Acuerdo de París obliga a los países firmantes a "preparar, comunicar y mantener sucesivas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional". Estos planes, conocidos como NDC (por sus siglas en inglés), deben servir al objetivo central del Acuerdo de París, es decir, limitar el aumento de la temperatura global, por lo que los países deben tomar medidas sobre todas las emisiones que afectan al clima, dado que todas las emisiones antropogénicas contribuyen al aumento de la temperatura global. De hecho, el Acuerdo de París estipula que, con ese fin, los países deben emprender "objetivos de reducción de emisiones absolutas para toda la economía".

En este sentido, todas las emisiones procedentes de la aviación y el transporte marítimo están profundamente integradas en las economías de los países, y, por ello, entran claramente en esta definición de emisiones. Del mismo modo, no hay ninguna definición de "toda la economía" que excluya el transporte marítimo y aéreo internacional y, además, no hay ninguna otra obligación de tratado que excluya las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacional de las obligaciones impuestas por el Acuerdo de París.

Por último, si no se reducen las emisiones de estos sectores, se socavarán la capacidad de las Partes para alcanzar el objetivo central de temperatura del Acuerdo de París. Por lo tanto, para cumplir con las obligaciones del Acuerdo de París, las Partes deben abordar las emisiones de la aviación y el transporte marítimo en sus NDC.

Actualmente, la [Decisión 18/CMA.1](#) del Libro de Reglas del Acuerdo de París establece en su párrafo 53 que las emisiones procedentes del combustible del transporte aéreo y marítimo internacional deben notificarse como dos entradas separadas y no deben incluir dichas emisiones en los totales nacionales, sino notificarlas por separado. A la luz de lo anterior, este artículo (18/CMA) es un paso en falso en la operativización del Acuerdo de París, ya que introduce en el marco del Acuerdo de París un enfoque que es contrario al lenguaje y la intención del Acuerdo. Por lo tanto, este artículo debe ser corregido.

El Acuerdo de París exige que las Partes contabilicen las emisiones de acuerdo con las métricas comunes evaluadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés). El documento de orientación pertinente del IPCC (la [Guía del IPCC para los Inventarios Nacionales de GEI](#)) data de 2006 y, fue perfeccionado, en lugar de revisado, en 2019. En esta guía se aconseja que las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacionales se notifiquen por separado de otras emisiones. Sin embargo, estas directrices no están en consonancia con el nuevo enfoque del Acuerdo de París, ni siquiera con la propia posición del IPCC: en su *Informe Especial sobre 1,5°C*, el IPCC argumentó que los objetivos a nivel de toda la economía requeridos para pasar de la senda del 2°C a la del 1,5°C deberían incluir la contabilización de todas las emisiones de la aviación internacional¹. A pesar de que las orientaciones del IPCC no impiden que los países incluyan todas las emisiones de la aviación y el transporte marítimo en sus NDC -lo que significa que los Estados ya podrían incluir estas emisiones en sus totales nacionales-, la guía del IPCC de 2006 debería actualizarse a la luz del nuevo enfoque basado en la temperatura (y de sus propias orientaciones en el *Informe Especial 1.5°C*).

Aunque un número limitado de países incluyen actualmente todas las emisiones de la aviación y el transporte marítimo en sus NDC, existen claros precedentes de enfoques estándar para incluir estas emisiones. La Comisión Europea ha propuesto recientemente ampliar su Sistema de Comercio de Emisiones (ETS, por sus siglas en inglés) al 50% de las emisiones del transporte marítimo de los viajes entre puertos del Espacio Económico Europeo (EEE) y de fuera del EEE². En su explicación, la Comisión anota que “este enfoque se ha señalado como una forma práctica de resolver la cuestión de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), el cual ha sido un reto duradero en el contexto de la UNFCCC”. Por lo tanto, este enfoque podría constituir la base de un marco definitivo para incluir las emisiones del transporte marítimo en las NDC respetando el principio CBDR-RC. La Unión Europea ya incluye las emisiones de los vuelos que salen de los aeropuertos en sus NDC. El Reino Unido ha incluido recientemente las emisiones del transporte internacional en su presupuesto de carbono, demostrando que los estados están asumiendo sus responsabilidades legales con respecto a estas emisiones³.

¹ <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-2/> Section 2.5.1

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3541

³ <https://www.transportenvironment.org/press/uk-closes-loop-hole-plane-and-ship-emissions-carbon-budget>

No obstante, incluso si existe incertidumbre sobre la forma en que deben notificarse las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacional para evitar el doble cómputo, el principio de precaución -tal como se establece en el artículo 3(3) de la UNFCCC- dicta que esto no es una razón para excluirlas de las NDC. Por ello, es imperativo que los Estados incluyan todas las emisiones del transporte marítimo y aéreo como primer paso, al tiempo que trabajan para corregir las orientaciones del IPCC y del libro de reglas de París.

3. El papel de la OMI y la OACI

Otro cambio importante entre el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París es el papel de los organismos internacionales: el Acuerdo de París no prevé explícitamente el papel de la OMI o la OACI para abordar los sectores del transporte marítimo y la aviación internacionales. De hecho, al redactar el texto del Acuerdo de París, los países eliminaron explícitamente el texto que habría exigido a las Partes a trabajar a través de la OACI o la OMI para abordar estas emisiones. En consecuencia, ningún estado debería descargar su responsabilidad de vigilar o controlar sus emisiones de la navegación y la aviación en estas organizaciones internacionales.

4. Conclusiones y recomendaciones

La evidencia legal es clara: las Partes deben informar de todas las emisiones del transporte marítimo y aéreo en sus NDC. Considerando el nuevo objetivo de temperatura del Acuerdo de París, así como sus implicaciones para reducir las emisiones de la economía en su conjunto, las orientaciones dentro del *Libro de Reglas del Acuerdo de París* y la *Guía del IPCC para los Inventarios Nacionales de GEI* deben ser actualizadas.

Los aviones y los barcos no pueden escapar a los compromisos climáticos del Acuerdo de París. Sus emisiones deben incluirse en los objetivos de emisiones y en las NDC, ya que esto es esencial para cumplir el objetivo de temperatura del Acuerdo de París. No hay base legal para excluirlas.

Más información

Jacob Armstrong

Responsable de Transporte Marítimo Sostenible

Transport and Environment

jacob.armstrong@transportenvironment.org

Móvil: +32(0)470835517

Marina Gros

Responsable de Transporte Marítimo y Aviación

ECODES

marina.gros@ecodes.org

Móvil: +34 682156369

Carlos Bravo

Transport and Environment España

carlos.bravo@transportenvironment.org

Móvil: +34 626998241