



ASAMBLEA — 37º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 17: Protección del medio ambiente

UN ENFOQUE COLECTIVO MÁS AMBICIOSO EN EL ÁMBITO DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

(Nota presentada por Canadá, los Estados Unidos y México)

RESUMEN

El sector de la aviación civil internacional demostró su compromiso de trabajar unido con el propósito de mitigar los impactos que dicho sector ejerce en el cambio climático, adoptando, en su Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático y antes que cualquier otro sector, el primer Programa de acción mundial que incluye una meta a la que se aspira a nivel mundial con el propósito de lograr una mejora del rendimiento de combustible para 2050. En la reunión HLM-ENV también se concluyó que puede y debería hacerse más respecto de este acuerdo inicial y se pidió que se llevara a cabo un trabajo adicional para definir metas más ambiciosas, incluidas las relativas al crecimiento neutro en carbono y a un marco de medidas basadas en criterios de mercado para la aviación civil internacional. En esta nota se propone un enfoque de “conjunto de medidas” respecto a estos dos elementos para integrarlo en la parte relativa al clima de la resolución del 37º período de sesiones de la Asamblea.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a examinar y adoptar, para su inclusión en la resolución, el texto que se propone en los párrafos 4.2, 4.3 y 4.4.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico C, <i>Protección del medio ambiente — Minimizar los efectos perjudiciales de la aviación civil mundial en el medio ambiente.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se requieren recursos adicionales.
<i>Referencias:</i>	Declaración de la Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático. Resolución A36-22, Apéndice L – <i>Medidas basadas en criterios de mercado, incluido el comercio de derechos de emisión.</i> <i>Orientación sobre el uso del comercio de derechos de emisión para la aviación</i> (Doc 9885).

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el 36° período de sesiones de la Asamblea, se estableció el Grupo sobre la aviación internacional y el cambio climático (GIACC) para que preparara un dinámico Programa de acción sobre la aviación internacional y el cambio climático, que incluyera metas mundiales a las que se aspira y un marco de ejecución.

1.2 La Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático (HLM-ENV), celebrada en octubre de 2009, fue la culminación del proceso del GIACC para tratar la cuestión de las emisiones de CO₂ de la aviación internacional. El Programa de acción constituyó un paso fundamental en demostrar que el sector de la aviación civil mundial estaba comprometido a trabajar unido para mitigar el impacto que ejerce en el cambio climático. El Programa de acción incluye:

- a) las metas mundiales a las que se aspira en el corto (hasta 2012), mediano (hasta 2020) y largo (hasta 2050) plazos relativas al logro de un mejoramiento anual del rendimiento de combustible del 2%. Las metas son colectivas y no atribuyen obligaciones a los Estados individualmente;
- b) un conjunto de medidas del que pueden elegir los Estados al formular sus planes de acción para contribuir a las metas mundiales a las que se aspira;
- c) el compromiso de definir un enfoque y de que todos los Estados presenten a la Secretaría datos sobre el tráfico y el consumo de combustible de conformidad con el Artículo 67 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el Convenio); y
- d) un llamamiento para alentar a todos los Estados a que preparen planes de acción y los presenten ante la OACI, en los que se esbochen sus enfoques respectivos.

1.3 Sin embargo, la reunión HLM-ENV concluyó que puede y debería hacerse más de lo englobado en el acuerdo inicial. En dicha reunión, se recomendó que se realizara trabajo ulterior para definir metas más ambiciosas, incluidas las relativas al crecimiento neutro en carbono y a la reducción de las emisiones, teniendo en cuenta los compromisos colectivos anunciados por la industria del transporte aéreo internacional, las circunstancias especiales y las capacidades respectivas de los países en desarrollo y el crecimiento sostenible de la industria de la aviación internacional. Además, la reunión HLM-ENV pidió que se creara un proceso para definir un marco de medidas basadas en criterios de mercado (MBM) en la aviación civil internacional. Como mínimo, deberían establecerse principios para que los Estados apliquen dichas medidas, a fin de facilitar un enfoque coherente que esté en armonía con el desarrollo seguro y ordenado de los servicios de transporte aéreo internacional.

1.4 El asunto relativo a la identificación de metas mundiales más ambiciosas para la aviación civil internacional que fueran más allá de mejorar el rendimiento de combustible y la cuestión de cómo podrían los Estados definir y consultar las MBM que se aplican al transporte aéreo internacional fueron los puntos centrales del debate del grupo oficioso “amigos del Presidente” [Grupo de Directores Generales de Aviación Civil (DGCA) sobre el clima] convocado por el Presidente del Consejo, Sr. Kobeh González. Los Representantes de muchos Estados subrayaron la necesidad de contar con un acuerdo sobre estos asuntos para integrarlos en un “conjunto de medidas”. En esta nota se propone un enfoque de “conjunto de medidas” para que se integre en la parte relativa al clima de la resolución del 37° período de sesiones de la Asamblea.

2. UNA META MÁS AMBICIOSA

2.1 Las deliberaciones del Grupo DGCA sobre el clima se centraron en una meta mundial más ambiciosa a mediano plazo (2020) relativa al crecimiento neutro en carbono para la aviación internacional y destacaron que esa meta mundial más ambiciosa no atribuiría obligaciones específicas a los Estados individualmente. Las circunstancias diferentes y las capacidades respectivas de los Estados determinarían las medidas con las que cada Estado puede contribuir.

2.2 El nivel de ambición de la meta es crítico. La industria de la aviación civil mundial se ha comprometido a alcanzar la meta de crecimiento neutro en carbono de 2020 sin ayuda o medidas gubernamentales. Una meta de crecimiento neutro en carbono limitaría el nivel de emisiones de CO₂ del sector mundial en relación con sus emisiones respecto de un período de referencia elegido. Los Estados de todo el mundo están tomando una variedad de medidas para poder alcanzar una meta más ambiciosa usando un año de referencia anterior a partir del cual se comparen los niveles de las emisiones mundiales, y que en la presente nota se sugiere que sea el 2005. En su informe, el GIACC calculó los beneficios acumulativos de la meta de rendimiento de combustible con 2005 como año de referencia. La industria mundial usa este mismo año como referencia para medir las reducciones de sus emisiones en el largo plazo (2050).

2.3 Una meta mundial más ambiciosa de crecimiento neutro en carbono para 2020, en comparación con los niveles de 2005, representaría un paso importante que llevaría más allá de lo señalado en la reunión HLM-ENV y demostraría el compromiso de la comunidad de la aviación civil internacional de cumplir el que tiene la OACI a nivel colectivo de limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de dicho sector. También, serviría como demostración concreta del compromiso de la OACI y sus Estados contratantes de contribuir a los esfuerzos para limitar a 2°C el aumento de la temperatura global. La meta sería ambiciosa y requeriría, a nivel mundial, el compromiso colectivo y decidido de todos los Estados de promover la innovación y el desarrollo de tecnologías y medidas nuevas que se necesitan para complementar los compromisos que ya contrajo la industria de la aviación internacional.

2.4 De conformidad con el Programa de acción, cada Estado determinaría su plan de acción para ayudar a alcanzar la meta mundial, con base en la investigación, sus propias capacidades y circunstancias nacionales y el crecimiento previsto de su sector de aviación internacional. Se reconoce que si bien todos los países tratarán de alcanzar la meta, las emisiones de algunos Estados contratantes pueden aumentar debido al crecimiento esperado de su tráfico aéreo internacional hasta que se desarrollen e implanten otras tecnologías, combustibles y medidas que generen menos emisiones.

2.5 Debería alentarse a todos los Estados a que presenten planes de acción para ayudar, en forma colectiva, a alcanzar las metas. Para dichos planes debería aprovecharse el conjunto de medidas convenidas en la reunión HLM-ENV. Esto se esperaría de los Estados con una actividad de la aviación internacional por encima de un umbral *de minimis*, o sea, el nivel propuesto de la mitad del 1% de las toneladas-kilómetros de pago totales que representen más del 90% de las emisiones.

3. APLICACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MEDIDAS BASADAS EN CRITERIOS DE MERCADO

3.1 El asunto acerca de cómo deberían trabajar juntos los Estados en relación con las MBM y la aviación civil internacional ha sido un tema recurrente desde la celebración del 36º período de sesiones de la Asamblea, que sigue siendo controvertido. La gran diversidad de intereses y planes de los Estados en lo que respecta a la aplicación de dichas medidas en la aviación civil internacional, como parte del esfuerzo para resolver el problema de las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación civil, fue un tema

clave de los procesos del GIACC y del Grupo sobre el clima. La naturaleza internacional de la aviación y la necesidad de evitar la discriminación entre los transportistas aéreo ha llevado a los Estados y a la industria a favorecer un enfoque sectorial mundial. Sin embargo, actualmente no se ha llegado a un consenso respecto a dicho enfoque mundial. Mientras tanto, algunos Estados han desarrollado las medidas en cuestión y están preparándose para aplicarlas, las cuales comprenden los planes de comercio de derechos de emisión que podrían aplicarse a la aviación civil internacional. Es posible que otros consideren MBM distintas u otros enfoques, por ejemplo, implantar mejoras en la ATM y usar combustibles alternativos.

3.2 Ya existe orientación de la OACI sobre la aplicación a la aviación civil internacional de varias MBM –por ejemplo, impuestos o derechos– en lo que respecta a las emisiones ambientales locales, como es el caso del ruido y los contaminantes del aire; sin embargo, la orientación es insuficiente para aplicar estos tipos de medidas a la resolución del problema de las emisiones de GEI procedentes de la aviación civil internacional. En su Doc 9885, la OACI proporciona orientación sobre el uso del comercio de derechos de emisión en la aviación civil internacional. Sigue habiendo desacuerdo en torno a esta orientación y al Apéndice L de la Resolución A36-22, en cuanto a la aplicación del sistema de comercio de derechos de emisión de un Estado a las líneas aéreas de otro. Superar estas diferencias ayudaría a garantizar la existencia de un enfoque coherente para las diferentes medidas que pueden tomar los Estados, manteniendo, al mismo tiempo, el desarrollo seguro y ordenado del transporte aéreo internacional.

3.3 Para resolver posibles divergencias en cuanto a los enfoques, deberían acordarse principios que guíen el desarrollo de MBM para aplicarlas a la aviación civil internacional. Los principios complementarían la orientación actual de la OACI sobre la aplicación de los planes de comercio de derechos de emisión a la aviación civil internacional. Como se dijo anteriormente, la cuestión de lograr un acuerdo mutuo entre los Estados ha sido controvertida. Los que apoyan el concepto destacan la importancia de llegar a un acuerdo en términos aceptables para las dos partes a fin de garantizar la no discriminación; otros expresan preocupación acerca de que un acuerdo mutuo entre muchas partes avanzaría con dificultad. No obstante, la mayoría de los Estados contratantes de la OACI cree que, para el desarrollo y la aplicación de planes de comercio de derechos de emisión a la aviación civil internacional, debería contarse con el acuerdo de los Estados afectados. Los Estados que buscan aplicar el comercio de derechos de emisión a dicho sector deberían buscar el compromiso de otros Estados cuyos transportistas aéreos se verían afectados, con el propósito de avanzar por acuerdo mutuo, de ser posible; de la misma manera, los Estados que reciban dichas propuestas deberían establecer, en forma constructiva, compromisos con los Estados proponentes. El principio guiador propuesto en el párrafo 4.4 es la noción de que los Estados, como práctica normal en sus relaciones con otros Estados, celebren consultas acerca de los asuntos que atañen a la aviación civil internacional, lo que abarca el intercambio de derechos y obligaciones de transporte aéreo, de modo congruente con el desarrollo seguro y ordenado de los servicios de transporte aéreo internacional.

4. EL ENFOQUE DE “CONJUNTO DE MEDIDAS” PROPUESTO

4.1 Un marco eficaz mundial para limitar o reducir las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación civil internacional debería incluir un acuerdo sobre los dos componentes principales del debate acerca de la aviación y el cambio climático, como se esbozó anteriormente: una meta mundial ambiciosa y principios que guíen a los Estados en la aplicación de las MBM. Las disposiciones siguientes deberían figurar, así, en la resolución del 37º período de sesiones de la Asamblea.

4.2 Respecto a una meta mundial más ambiciosa para resolver el problema de las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación civil internacional:

“La Asamblea resuelve que la OACI y sus Estados contratantes tratarán de alcanzar una meta mundial colectiva de crecimiento neutro en carbono para 2020, con 2005 como año de referencia. Los Estados contratantes enviarán a la Secretaría de la OACI, para mediados del 2012, sus planes de acción nacionales para alcanzar la meta mundial colectiva de crecimiento neutro en carbono. Los Estados cuya actividad de la aviación internacional esté por debajo de un umbral *de minimis* igual a la mitad del 1% de las toneladas-kilómetros de pago totales podrán presentar planes de acción, aunque no se espera que lo hagan. La Asamblea pide a la Secretaría que prepare un modelo de plan de acción para que lo examinen y adopten las Partes en un período de sesiones del Consejo en 2011. Cada Estado determinará su plan de acción basándose en sus propias capacidades y circunstancias nacionales, así como en el crecimiento previsto de su sector. La Asamblea reconoce que si bien todos los países tratarán de alcanzar la meta, las emisiones de algunos Estados contratantes pueden aumentar, debido al crecimiento previsto del tránsito aéreo, hasta que se desarrollen e implanten otras tecnologías, combustibles y medidas que generen menos emisiones.”

4.3 En lo que respecta a los principios que podrían aplicarse a varias de las medidas MBM para la aviación civil internacional, dichas medidas:

- a) “deberían ser congruentes con el crecimiento sostenible del sector de la aviación civil internacional”;
- b) “deberían reconocer las inversiones ya hechas para mejorar la eficiencia”;
- c) “deberían evitar distorsiones importantes del mercado y respetar la no discriminación entre los explotadores”;
- d) “no deberían duplicarse, y las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación civil internacional deberían contabilizarse sólo una vez”;
- e) “deberían ser rentables, transparentes y lo más sencillas que sea posible, y deberían estimular la reducción de las emisiones”;
- f) “cuando sea oportuno, deberían incluir el acceso abierto a los mercados de carbono”;
- g) “las reducciones en emisiones que se logren mediante dichas medidas deberían demostrarse claramente y calcularse en el contexto de un proceso sólido de notificación de emisiones”; y
- h) “estos principios deberían examinarse y refinarse con base en la experiencia.”

4.4 Respecto a los principios que podrían aplicarse al comercio de derechos de emisión en particular:

- a) “La Asamblea insta a los Estados contratantes que deseen implantar un sistema de comercio de derechos de emisión que se aplique a los explotadores aéreos de otros Estados contratantes a que lo hagan basándose en un acuerdo mutuo”; y
- b) “La Asamblea insta a los Estados contratantes que reciban dichas propuestas de otros Estados a que se comprometan, en forma constructiva, a negociar con los Estados proponentes para lograr, de ser posible, un acuerdo para avanzar.”