

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Protección del medio ambiente

LA AVIACIÓN Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

[Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)]

RESUMEN

La IATA reitera su pleno apoyo a la OACI en cuanto a profundizar en las políticas de cambio climático que deban adaptarse a las características específicas de la aviación con miras a mantener las soluciones más flexibles y más rentables. La industria del transporte aéreo se ha comprometido de lleno a continuar sus esfuerzos permanentes para limitar o reducir el impacto de las emisiones de gases con efecto de invernadero que se juzga contribuyen al cambio climático. La finalidad de este compromiso es reducir cada vez más el uso del combustible y las emisiones mediante medidas operacionales, opciones tecnológicas y otras iniciativas voluntarias.

Se insta a los Estados a participar en estos esfuerzos permanentes fomentando o aplicando mejoras de la infraestructura, tales como soluciones ATM/CNS y abstenerse de adoptar cualesquiera medidas locales, nacionales o regionales, tales como la imposición de tasas y derechos, que pudieran poner en peligro las políticas de la OACI y comprometer la capacidad de la industria en cuanto a financiar el progreso tecnológico, operativo y de otra clase voluntario.

Se invita a la Asamblea a tener en cuenta las propuestas concretas de la IATA relativas al proyecto de Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente.

1. ANTECEDENTES

1.1 La investigación científica, la actividad política y la atención de los medios de comunicación han familiarizado al mundo con la cuestión del cambio climático y sus causas y consecuencias aparentes. Muchos gobiernos, en respuesta a inquietudes crecientes del público y políticas,

¹ Las versiones en todos los idiomas han sido suministradas por la IATA

han adoptado compromisos internacionales o unilaterales para reducir sus emisiones de gases con efecto de invernadero en todos los sectores que se juzga contribuyen al cambio climático y han formulado legislación para llevar a la práctica medidas concretas de reducción.

1.2 El carácter muy exclusivo de los combustibles del transporte internacional aeronáutico y marítimo ha sido reconocido por la comunidad internacional, que espera que la OACI y la OMI (Organización Marítima Internacional) elaboren, respectivamente, planes concretos para estos sectores.

1.3 Hay tres medios principales de limitar o de reducir las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación, a saber: mediante mejoras de la tecnología de los motores y las células de aeronaves, mediante medidas operacionales y mediante medidas de política basadas en el mercado. A pesar de que todavía prevalecen grandes incertidumbres en cuanto a determinar y cuantificar el impacto real de las emisiones de la aviación en el clima, las proyecciones sugieren que, debido al crecimiento continuo de la aviación, a largo plazo las mejoras de la tecnología y las medidas operacionales por sí solas no podrán compensar plenamente el aumento de emisiones que se prevé surja a consecuencia de este crecimiento pronosticado.

1.4 Para explorar la posibilidad de nuevas reducciones de emisiones, la OACI ha estado estudiando una serie de medidas basadas en el mercado, incluidas la imposición de tasas y derechos, las medidas voluntarias y el comercio de emisiones. Estos estudios se han concentrado inicialmente en las emisiones de CO₂. La OACI también ha empezado a evaluar la disponibilidad de compensaciones de CO₂ (tales como sumideros de carbono) respecto a las emisiones procedentes del sector aeronáutico.

1.5 Como cada una de las medidas basadas en el mercado que se están considerando tiene efectos de gran alcance en la industria aeronáutica, es de importancia vital que el 35º período de sesiones de la Asamblea de la OACI encuentre el equilibrio adecuado y formule recomendaciones que presten apoyo a una sociedad mundial sostenible, garantizando la capacidad del transporte aéreo de responder a las demandas del mercado.

1.6 Además, la OACI debería ejercer su autoridad y liderazgo para adaptar la política de cambio climático a las características específicas de la aviación. Debe continuar progresándose en esta cuestión importante, puesto que si se observa una inacción de la OACI pueden activarse respuestas locales y regionales no coordinadas que tengan consecuencias perjudiciales para nuestra industria.

2. ANÁLISIS

2.1 Aunque en el Protocolo de Kyoto se reconoce que la OACI es el órgano competente para tratar las emisiones de la aviación, debe señalarse que la autoridad de la OACI al respecto no procede del Protocolo de Kyoto, ni el Protocolo de Kyoto limita la autoridad de la OACI. La OACI posee su propia competencia independiente, derivada del Convenio de Chicago, que ha sido interpretada en el sentido de que abarca los aspectos ambientales de la aviación. La OACI ya ha establecido ciertamente por más de 25 años, normas, métodos recomendados y políticas relacionados con los aspectos ecológicos de la aviación.

2.2 Puesto que la comunidad aeronáutica prevé mecanismos para limitar o reducir aún más las emisiones de CO₂ de la aviación, debería continuar concentrándose en tres objetivos preeminentes que están en consonancia con los objetivos del Convenio de Chicago, a saber: proteger el potencial del transporte aéreo de crecer y satisfacer la demanda, reducir a un mínimo los costos y reducir a un mínimo la perturbación de la competencia entre los participantes de la aviación y entre la aviación y otros modos de transporte.

2.3 Por muchos motivos pertinentes, cumplir con los mecanismos de la política para reducir las emisiones de CO₂ es más difícil y mucho más caro para la aviación que para otros sectores que consumen combustible fósil. No existe, por ejemplo, en la actualidad ningún sustituto conveniente del queroseno de la aviación, o para motores turbofán de alta relación de dilución, ni hay dispositivos de control según el mercado, de los que disponen frecuentemente otras industrias. Esto no significa que las compañías aéreas no inviertan considerablemente en la tecnología de reducción de las emisiones de CO₂. Por lo contrario, cada inversión efectuada por las compañías aéreas en nuevas aeronaves mejora nuestros perfiles de emisiones. Significativamente, en el horizonte de 20 años del pronóstico del CAEP se prevé que las compañías aéreas inviertan más de un billón de dólares EUA en nuevas aeronaves.

2.4 Junto con las mejoras continuas de la tecnología y de las operaciones, similares a aquellas de las que la industria ha sido históricamente testigo, ciertas *medidas voluntarias* concretas pueden ofrecer un modo flexible y rentable de controlar las emisiones. Además de las mejoras continuas de la tecnología y de las operaciones, las medidas voluntarias, que permiten a las compañías aéreas y a otros interesados determinar y aplicar soluciones óptimas, ofrecen probablemente el máximo potencial para limitar o reducir el impacto en el medio ambiente de las emisiones de CO₂, en consonancia con los objetivos del Convenio de Chicago.

2.5 El análisis de la OACI demuestra que el uso de *tasas o derechos* para reducir las emisiones de CO₂ de la aviación es obviamente la opción menos atractiva, puesto que las reducciones de las emisiones solamente se lograrían mediante aumentos dramáticos de las tarifas que a veces son sencillamente inaceptables para el público viajero y para la industria por llevar a una capacidad reducida y, por consiguiente, a no satisfacer la demanda de viajes por vía aérea. Para las metas de reducción supuestas en el análisis de la OACI, los costos de tasas o derechos relacionados con CO₂ estarían comprendidos entre aproximadamente 47 000 millones y 245 000 millones de \$EUA anualmente².

2.6 *Los derechos de carácter neutral en cuanto a ingresos* no son como algunos proponen la respuesta adecuada. Aunque tales derechos tendrían la ventaja de que los costos generales para la industria pudieran ser menores que en el caso de otras medidas, puesto que se impondrían a algunas compañías aéreas mientras que otras recibirían compensación en base a la composición de su flota, en su antigüedad y en su utilización, el impacto diferencial en el costo para compañías aéreas particulares pudiera ser enorme (creando “ganadores” y “perdedores”) y los beneficios para el medio ambiente serían mínimos.

2.7 Además, hay varios obstáculos jurídicos e institucionales serios respecto a los impuestos recaudados por las emisiones que están relacionados con la aplicación y la interpretación de las políticas por largo tiempo en vigor de la OACI al respecto. La IATA comenta acerca de estos obstáculos en la nota A35-WP/95 y respalda plenamente el texto propuesto por el Consejo de la OACI en el Apéndice I del proyecto de Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente.

2.8 Un sistema de *comercio de emisiones* que permitiera a las compañías aéreas comerciar los márgenes de emisiones dentro y fuera del sector aeronáutico pudiera teóricamente elevar al máximo las reducciones de emisiones de CO₂ por un costo mínimo si se compara con otras opciones estudiadas. El análisis de la OACI ha demostrado que el comercio de emisiones sería el de mejor relación de costo a eficacia si se compara con el de imposición de tasas o derechos. Sin embargo, el impacto preciso en el crecimiento, en los costos y en la competencia de la industria es muy incierto y dependería del diseño del sistema de comercio de emisiones y del acceso de la industria a un suministro adecuado de márgenes soportables. Para las metas hipotéticas de emisiones en el análisis de la OACI, los costos estarían

² Informe final del Grupo FESG/MATG presentado a la CAEP/5, (Nov. 2000), página A-3, Tabla A2

comprendidos entre aproximadamente 17 000 millones de \$EUA a más de 60 000 millones de \$EUA por año³. Sin embargo, los costos de cumplimiento en virtud del comercio de emisiones serían aproximadamente entre el 66% y el 75% inferiores a la imposición de tasas o de derechos con miras a lograr la misma meta.

2.9 Dado que el comercio de emisiones puede demostrar ser prometedor a largo plazo, particularmente si se compara con la imposición de tasas y derechos, la IATA respalda firmemente la recomendación del CAEP de que la OACI continúe evaluando las opciones para comercio de emisiones. Sin embargo, la IATA no está de acuerdo con la recomendación de la CAEP/6 de abandonar el desarrollo de un plan de comercio de emisiones propio de la aviación bajo los auspicios de la OACI, enfoque particularmente adecuado al mandato de la OACI en el marco del Protocolo de Kyoto y del Convenio de Chicago. Esta recomendación del CAEP fue prematura puesto que en la fecha de la CAEP/6 el Comité todavía no había recibido el informe final del consultor, pertinente a este análisis. Además, este informe final no presta apoyo al argumento utilizado por el CAEP de que seguir este enfoque sería demasiado complicado y requeriría considerable tiempo. De hecho, este argumento es contrario a la declaración en el informe de que pudiera aplicarse en un marco de tiempo más breve que el enfoque de “comercio integrado”.

2.10 Un plan de comercio de las emisiones propias de la aviación bajo los auspicios de la OACI pudiera significativamente reducir el potencial de discrepancias de la reglamentación, perturbaciones de la competencia y el uso de medidas de mitigación ineficientes en cuanto al costo. También podría proporcionar el siguiente paso más lógico después de un período de ensayos con éxito del comercio voluntario y confirmaría de nuevo la función de liderazgo de la OACI en el debate sobre el cambio climático.

2.11 Por consiguiente, la IATA insta a la Asamblea a enmendar el proyecto de Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente, Apéndice I, cláusula dispositiva 2 c) 2), para que diga lo siguiente:

“Pide al Consejo, que en su futura labor sobre este asunto, considere los tres enfoques señalados por el CAEP. En el primer enfoque, la OACI apoyará el desarrollo de un sistema voluntario de comercio de derechos de emisión que los Estados interesados y las organizaciones internacionales podrían proponer. En el segundo enfoque, la OACI proporcionaría orientaciones que los Estados podrían utilizar, según corresponda, para incorporar las emisiones de la aviación internacional en los planes de comercio de derechos de emisión de los Estados en consonancia con el proceso de la CMNUCC. En el marco del tercer enfoque, la OACI estudiaría la elaboración de un plan de comercio de derechos de emisión propio de la aviación dentro de un marco conveniente para la aviación en el que se podría tener una interfaz con otros regímenes de comercio que pudieran elaborarse. En el marco de cada enfoque, el Consejo debería asegurar que se establecen las directrices para un sistema de comercio abierto de derechos de emisión, estableciendo la base estructural y jurídica para la participación de la aviación en este sistema, en el que estén incluidos elementos clave, tales como la presentación de informes, la supervisión y el cumplimiento.”

3. COMPROMISO DE LA INDUSTRIA

3.1 Frente a este fondo, las compañías aéreas miembros de la IATA se comprometen a participar activamente en los esfuerzos permanentes de la aviación para limitar o reducir las emisiones de gases de invernadero que se juzga contribuyen al cambio climático.

³ idem, página A-28, Tabla A21

3.2 La finalidad de este compromiso es minimizar aún más el uso del combustible y las emisiones, por conducto de medidas operacionales, opciones de la tecnología y otras iniciativas voluntarias. La IATA está exhortando a toda la industria del transporte aéreo, incluidos obviamente las compañías aéreas pero también los proveedores del ATC, aeropuertos y otros, a adoptar una postura proactiva e innovadora en la medida de lo posible al respecto. Aunque las compañías aéreas han tenido siempre iniciativas firmes para reducir a un mínimo la quema del combustible y, por consiguiente, las emisiones resultantes de CO₂, los antecedentes de precio elevado del combustible están motivando todavía más a la industria a adoptar medidas firmes de conservación.

4. LIDERAZGO DE LA OACI

4.1 La IATA presta plenamente apoyo al liderazgo de la OACI en cuestiones del cambio climático y respalda la terminación reciente por parte del CAEP de la orientación sobre acuerdos voluntarios. Además, la IATA insta a la OACI a completar sus estudios sobre comercio de emisiones y otros mecanismos de compensación.

4.2 La IATA insta también a la OACI a participar de forma tan activa como sea posible en las deliberaciones de Naciones Unidas sobre el cambio climático y en otras cuestiones mundiales que puedan afectar a la aviación, puesto que la voz de la aviación debe ser escuchada en el debate que siga a la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible que tuvo lugar en Johannesburgo en septiembre de 2002. Para ese fin, la IATA propone que en el Apéndice I del proyecto de Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente, la primera cláusula dispositiva se subdivida y redacte de nuevo para que diga lo siguiente:

“La Asamblea:

- 1. Pide al Consejo que continúe elaborando orientación para los Estados sobre la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado destinadas a limitar o reducir las repercusiones de las emisiones de los motores de las aeronaves en el medio ambiente, particularmente para mitigar las repercusiones de la aviación en el cambio climático;*
- 2. Insta al Consejo a proporcionar asesoramiento, tan pronto como sea posible, a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC) al mismo tiempo que se asegura de que la OACI está activamente implicada en los principales debates de política de las Naciones Unidas relativos al cambio climático y en otras cuestiones mundiales que puedan afectar a la aviación”.*

4.3 El 35º período de sesiones de la Asamblea debería confirmar las opiniones del Consejo de la OACI, según están enunciadas en el Apéndice I, cláusulas dispositivas 2 b) 3, del proyecto de Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente, de que la orientación actual de la OACI no es todavía suficiente para justificar la imposición de derechos por emisiones de gases de invernadero y que en su lugar la comunidad aeronáutica debería concentrarse en medidas y acuerdos voluntarios, en comercio abierto de emisiones y en otros mecanismos de compensación. A este respecto, las políticas sobre el cambio climático de la OACI deben adaptarse a las características específicas de la aviación, a fin de que se mantengan en vigor las soluciones más flexibles y rentables que reducen a un mínimo las perturbaciones de la competencia y aseguran la estabilidad a largo plazo dentro del marco común de la OACI.

5. APOYO DE LOS ESTADOS

5.1 Se prevé que los Estados participen en estos esfuerzos permanentes de fomentar o aplicar mejoras de la infraestructura (en particular, por conducto de soluciones ATM/CNS destinadas a acortar las rutas y a reducir la congestión) y reconociendo y dando crédito a la industria por todos los modos que utiliza para reducir a un mínimo sus emisiones, incluso mediante la compra de aeronaves más eficientes en cuanto a combustible y la aplicación de procedimientos operacionales para reducir la quema de combustible.

5.2 En colaboración con la industria, se insta a los Estados a continuar trabajando por conducto del CAEP para formular una comprensión más científica de los posibles efectos del cambio climático como consecuencia de las emisiones de la aviación. Las compañías aéreas miembros de la IATA prestan activamente apoyo a esta investigación y continuarán haciéndolo así en el futuro.

5.3 Según lo propuesto por el Consejo de la OACI a la Asamblea, se insta también a los Estados a abstenerse de imponer tasas y derechos locales, nacionales o regionales para responder al impacto del cambio climático procedente de la aviación y para asegurarse de que sus políticas están en consonancia con las de la OACI. Se insta además a los Estados contratantes a abstenerse de aplicar medidas que perturbarían el sistema armonizado del transporte aéreo internacional y/o comprometerían la capacidad de la industria de continuar financiando el progreso tecnológico, operacional y otro de carácter voluntario.

6. DECISIÓN PROPUESTA A LA ASAMBLEA

6.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota del presente informe y del compromiso de la industria de continuar su participación activa en los esfuerzos permanentes de la aviación para limitar o reducir las emisiones de gases de invernadero que se juzga contribuyen al cambio climático, en la inteligencia de que estos esfuerzos deberían ser guiados imperativamente por la necesidad soberana de una sociedad mundial sostenible con miras a proteger la capacidad del transporte aéreo de crecer y, por lo tanto, de satisfacer la demanda, a reducir a un mínimo los costos y a reducir a un mínimo la perturbación de la competencia;
- b) instar al Consejo de la OACI, trabajando por conducto del CAEP, a elaborar más aún las políticas mundiales sobre el cambio climático, de conformidad con los requisitos concretos de la aviación a fin de mantener las soluciones más flexibles y rentables y de garantizar que la OACI representa firmemente los intereses de la aviación y promueve los logros de la aviación en los debates de la UN sobre el cambio climático y otras cuestiones mundiales que afectan a la aviación;
- c) instar a los Estados contratantes a participar en estos esfuerzos continuos de promover o llevar a la práctica mejoras de la infraestructura en particular por conducto de soluciones ATM/CNS convenientes y de abstenerse de medidas locales nacionales o regionales tales como imposición de tasas y derechos que pudieran poner en peligro las políticas de la OACI y comprometer la capacidad de la industria de financiar el progreso tecnológico, operacional y de cualquier otra clase voluntario;

- d) tomar en consideración las propuestas concretas de la IATA presentadas en esta nota de estudio (véanse en particular los párrafos 2.11 y 4.2) relativos al proyecto de *Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente* (A35-WP/77); y
- e) prestar apoyo al desarrollo continuo de la aviación por ser un elemento crítico en una sociedad mundial sostenible.

— FIN —