

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Protección del medio ambiente

**OPCIONES BASADAS EN CRITERIOS DE MERCADO
SOBRE LAS EMISIONES DE LOS MOTORES**

(Nota presentada por Egipto en nombre de los Estados de la CAAC*)

RESUMEN

La cuestión de la reducción de las emisiones está relacionada con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCCNU) y con el Protocolo de Kyoto. Los países en desarrollo estaban exentos de toda obligación de reducir o limitar sus emisiones y en el Protocolo de Kyoto se pedía a los países desarrollados que abordaran el problema de las emisiones de la aviación civil internacional a través de la Organización de Aviación Civil Internacional.

Los Estados miembros de la Comisión Árabe de Aviación Civil desean señalar a la atención de los Estados contratantes de la OACI que no es posible aplicar el principio del comercio de derechos de emisión entre la aviación civil y otros sectores dentro de los países en desarrollo. La razón es que esos sectores en los países en desarrollo no están obligados en virtud de los convenios internacionales a reducir o limitar sus emisiones. En consecuencia, los Estados miembros de la Comisión Árabe de Aviación Civil, por intermedio de la presente nota de estudio, solicitan a los Estados contratantes de la OACI que cumplan con la CMCCNU y con el Protocolo de Kyoto en sus esfuerzos por reducir las emisiones de la aviación civil internacional, incluso en su aplicación de opciones basadas en criterios de mercado y que tengan en cuenta la situación económica de los países en desarrollo al respecto. La comunidad internacional también debería aplicar en la aviación civil internacional, como en otros campos, las políticas destinadas a reducir o limitar las emisiones.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 7.

* Los Estados miembros de la CAAC son: Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Sudán y Yemen.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las aeronaves emiten gases y partículas directamente en la troposfera superior y la estratosfera. Tales gases y partículas tienen un impacto significativo en la composición de la atmósfera, pues cambian el nivel de concentración de los gases con efecto de invernadero, en particular del CO₂, del ozono y del metano. También conducen a la formación de densas estelas de condensación que pueden formar nubes cirrus y producir un cambio climático.

1.2 Se están haciendo muchos esfuerzos por reducir las emisiones mediante diversas opciones, incluyendo mejoras en la tecnología de las aeronaves, los motores y el consumo de combustible, así como medidas operacionales, normativas y económicas. Las medidas en las que se han centrado recientemente las iniciativas para reducir las emisiones de CO₂ incluyen opciones basadas en criterios de mercado.

1.3 La expresión “opciones basadas en criterios de mercado” se refiere a políticas establecidas para alcanzar objetivos ambientales a un menor costo y de una manera más flexible que con las medidas normativas tradicionales. Tales opciones se dividen en tres categorías principales:

- a) compensación de emisiones;
- b) impuestos relacionados con las emisiones; y
- c) acuerdos voluntarios.

2. EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS OPCIONES BASADAS EN CRITERIOS DE MERCADO

2.1 Las opciones basadas en criterios de mercado aumentarán los costos de explotación de las líneas aéreas. Estos aumentos conducirán a tarifas más altas y por consiguiente a una menor demanda. La magnitud y el impacto de tal reducción a nivel regional dependerán de la elasticidad del precio y la demanda y del impacto de tales precios más altos para los consumidores. También es de esperar que las opciones basadas en el mercado generen una respuesta de parte de la oferta en la industria. Esto puede incluir el uso de aeronaves más eficientes en el consumo de combustible, mejoras operacionales de las líneas aéreas, la modernización del sistema de los proveedores de servicios de tránsito aéreo y más adelantos tecnológicos de los fabricantes.

2.2 Los efectos en el medio ambiente se evaluarán identificando el grado en que las opciones basadas en el mercado reducirán las emisiones de CO₂. Tal impacto se reflejará en la reducción de emisiones de CO₂ en comparación con el caso de referencia.

3. POSTURA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO FRENTE A LA APLICACIÓN MUNDIAL DE LAS OPCIONES BASADAS EN EL MERCADO

3.1 Los países en desarrollo mantienen una postura firme con respecto a cualquier aplicación mundial de opciones basadas en el mercado, medida que puede afectar su desarrollo económico. Los Estados en desarrollo consideran que tienen un derecho moral “fundamental” de estar exentos de ciertas obligaciones de reducir o limitar emisiones. Este derecho fue reconocido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el Protocolo de Kyoto; en el Preámbulo de la Convención se estipula que:

“Las Partes en la presente Convención,

.....

- Tomando nota de que, tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo.

.....

- Reconociendo las dificultades especiales de aquellos países, especialmente países en desarrollo, cuyas economías dependen particularmente de la producción, el uso y la exportación de combustibles fósiles, como consecuencia de las medidas adoptadas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

.....

- Afirmando que las respuestas al cambio climático deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre este último, teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza.

.....

- Reconociendo que todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía, tomando en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa.”

3.2 De conformidad con el Preámbulo de la CMCCNU y otras disposiciones, en el Artículo 3, párrafo 1 de la Convención se estipula que:

“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”.

En el Artículo 3, párrafo 2 también se estipula que:

“Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención”.

3.3 Las consideraciones que anteceden están todas relacionadas con la CMCCNU. El Protocolo de Kyoto, que se anexa a la Convención, no exige que los países en desarrollo limiten o reduzcan sus emisiones. En el Artículo 2, párrafos 2 y 3, se estipula que:

“Las Partes incluidas en el Anexo 1 procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente”. (Artículo 2, párrafo 2).

“Las Partes incluidas en el Anexo I se empeñarán en aplicar las políticas y medidas a que se refiere el presente artículo de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos, comprendidos los efectos adversos del cambio climático, efectos en el comercio internacional y repercusiones sociales ambientales y económicas, para otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo y en particular las mencionadas en los párrafos 8 y 9 del Artículo 4 de la Convención, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 3 de la Convención. Las Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo podrá adoptar otras medidas, según corresponda, para promover el cumplimiento de lo dispuesto en este párrafo”. (Artículo 2, párrafo 3).

3.4

Por lo tanto, puede concluirse que:

- a) la CMCCNU de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997 impusieron un compromiso a los países industrializados de limitar o reducir las emisiones de gases de invernadero, al mismo tiempo que eximieron a los países en desarrollo;
- b) el Protocolo de Kyoto adoptado por la Conferencia de las Partes de la CMCCNU, en diciembre de 1997, requiere que los países desarrollados continúen limitando o reduciendo las emisiones de gases de invernadero de las aeronaves a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), teniendo en cuenta el impacto potencial para los países en desarrollo;
- c) el Protocolo de Kyoto distingue entre las emisiones de la aviación civil internacional y de la aviación civil nacional, al pedir a los países desarrollados que continúen limitando o reduciendo las emisiones de la aviación civil internacional por intermedio de la OACI (Artículo 2, párrafo 2 del Protocolo), mientras que las emisiones de la aviación civil nacional se enumeran en los objetivos nacionales de los países desarrollados para lograr una reducción general de las emisiones de todas las fuentes de un 5,2% entre 2008 y 2012, en comparación con los niveles de 1992 y basadas en seis gases de efecto invernadero específicos;
- d) en su quinta reunión (Montreal, 8-17 de enero de 2001), el CAEP de la OACI pidió más estudios sobre el impacto de las opciones basadas en el mercado para los países en desarrollo y declaró que los intereses de los países en desarrollo deberían tenerse en cuenta al implantar tales opciones;
- e) la mayoría de los países en desarrollo que ya están exentos de la obligación de reducir emisiones son miembros de la OACI, que está explorando las distintas formas y métodos de reducir emisiones conforme al Artículo 2, párrafo 2; y
- f) dado que el sector industrial y otros sectores de los países en desarrollo no tienen la obligación de reducir sus emisiones, el principio de las compensaciones o el comercio de emisiones con otros sectores no es viable en dichos países.

3.5 Por las consideraciones expuestas, los países en desarrollo no tienen ningún interés en adoptar medidas de control sobre los gases de efecto invernadero procedentes de la aviación civil internacional, salvo que se demuestre que esas medidas son beneficiosas para sus economías o por lo menos que no producirían ningún efecto negativo sobre las mismas.

4. CONSECUENCIAS DE LAS OPCIONES BASADAS EN EL MERCADO

4.1 La OACI está evaluando actualmente las diversas opciones basadas en el mercado para reducir las emisiones de CO₂ de la aviación. La actividad se ha concentrado en las opciones basadas en el mercado, pues estudios teóricos han demostrado que las emisiones de CO₂ pueden reducirse a un menor costo utilizando esas opciones, en comparación con otros métodos. Tales opciones incluyen el comercio de derechos de emisión, gravámenes (derechos e impuestos) y acuerdos voluntarios que podrían aplicarse a nivel regional e internacional.

4.2 El análisis que hizo el Grupo de apoyo sobre pronosticación y análisis económico (FESG) del CAEP de la OACI indica que si se redujeran las emisiones a un menor costo, la mayor parte de esa reducción (70%) debería provenir de una reducción de los kilómetros-aeronaves y de las toneladas-kilómetros de pago. El análisis indica también que el resto de la reducción (30%) se obtendría con adelantos tecnológicos que permitan mejorar la eficiencia del combustible.

4.3 A un costo marginal de \$45 EUA por tonelada para el CO₂, los kilómetros recorridos por aeronaves se reducirían en aproximadamente un 5% en los países del Anexo B y aproximadamente un 4% en los países que no son del Anexo B, según los pronósticos hasta el 2010. Esta clara reducción en los kilómetros-aeronaves se reflejará en el tamaño de las flotas (6% y 5% respectivamente) y en los servicios de las líneas aéreas.

4.4 Sin entrar en detalles, es evidente que la aplicación a nivel internacional de opciones basadas en el mercado afectará a los países en desarrollo. El cambio en los kilómetros recorridos por aeronaves también afectará otras actividades relacionadas con el transporte aéreo, tales como el turismo. Si bien el impacto de las opciones basadas en el mercado puede ser aceptable para algunos países, podría ser mucho mayor y menos aceptable para otros Estados, y podría afectar sus exportaciones. El transporte aéreo internacional es un aporte al intercambio de servicios, los negocios y el comercio exterior. También es una fuente de moneda fuerte a través de los servicios de transporte de turismo y de carga aérea.

5. APLICACIÓN DE OPCIONES BASADAS EN EL MERCADO, TENIENDO EN CUENTA LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y ASEGURANDO QUE ESAS OPCIONES TENGAN UN EFECTO NEGATIVO MÍNIMO SOBRE DICHS PAÍSES Y UNA REPERCUSIÓN MÍNIMA SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS AÉREAS DE LOS ESTADOS DEL ANEXO B

5.1 Las características especiales de las operaciones de la aviación civil internacional fueron sin duda la razón principal por la cual el combustible de aeronaves no se incluyó en el Protocolo de Kyoto. Las aeronaves dedicadas a operaciones internacionales se consideran objetos móviles que producen emisiones, a diferencia de las fábricas e instalaciones, que se consideran objetos fijos. Una aeronave puede ser propiedad de un Estado, despegar del territorio de otro Estado para aterrizar en un tercer Estado y atravesar el espacio aéreo de varios Estados en un solo vuelo. Por lo tanto, consideramos que el principal problema es determinar la forma de abordar el problema de las emisiones de la aviación civil internacional en el espacio aéreo o en los aeropuertos de países distintos al país de la aeronave. Analicemos las opciones que se están considerando:

- a) el sector de la aviación civil internacional debería aplicar la política de limitar o reducir las emisiones, como se hace en otros sectores. Los Estados del Anexo B deberían entonces asumir la plena responsabilidad que les cabe en este sentido, ya que producen el 73% del total de las emisiones generadas por las actividades de la aviación civil internacional;
- b) por consiguiente, las opciones basadas en criterios de mercado deberían aplicarse de manera tal que sus consecuencias y efectos financieros negativos sean responsabilidad de los Estados del Anexo B, especialmente en lo que respecta a los gravámenes;
- c) debe dejarse abierta la posibilidad de que los países en desarrollo apliquen determinadas opciones relativas al comercio de derechos y acuerdos voluntarios que sean de su interés y que puedan concertar entre sí o con los Estados del Anexo B; y
- d) los países en desarrollo se esforzarían por adoptar las medidas necesarias mediante la aplicación de opciones basadas en criterios de mercado o de otra índole, de conformidad con la política declarada por la OACI, para reducir la contaminación de la que sean responsables, atendiendo a la evolución de sus necesidades económicas.

5.2 En conclusión, es de vital importancia armonizar las políticas de reducción de emisiones en la aviación civil internacional con las políticas y principios del Protocolo de Kyoto, según los cuales los países en desarrollo están exentos de compromisos de limitar o reducir las emisiones y tales principios tendrán que respetarse. Los intereses de los países en desarrollo y más pobres deben tenerse muy en cuenta al implantar opciones que limiten o reduzcan las emisiones, incluyendo las opciones basadas en el mercado.

6. CONSIDERACIONES ESPECIALES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

6.1 Esta nota de estudio fue presentada por los Estados árabes, como países en desarrollo a la reunión CAEP/6 (Montreal, 2-12 de febrero de 2004). Se señaló a la atención de la reunión el hecho de que una agrupación regional de países en desarrollo se opone a las medidas que puedan imponérselos cuando el Protocolo de Kyoto los exime de obligaciones en cuanto a la reducción de las emisiones. Se pidió que se tuviera en cuenta la situación económica de los países en desarrollo al estudiar las opciones basadas en el mercado, después de un amplio intercambio de opiniones. La reunión convino en la conclusión de que todos los miembros apoyan la necesidad de tener debidamente en cuenta las repercusiones posibles para los Estados en desarrollo y desarrollados cuando se estudien opciones basadas en el mercado. Algunos miembros representantes de países en desarrollo exhortaron a la CAEP/6 a que apoyara la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la CMCCNU en la aplicación de opciones basadas en el mercado para reducir o limitar las emisiones de la aviación civil internacional, eximiendo a los países en desarrollo de toda obligación al respecto. De conformidad con el espíritu de las observaciones formuladas por el Presidente del Consejo en la sesión inaugural de la reunión CAEP/6, en la cual destacó que no se le pedía al CAEP que apoyara o rechazara la aplicación de determinadas medidas basadas en el mercado y que en consecuencia debían evitarse deliberaciones tales que otros miembros no pudieran cumplir con la recomendación expuesta. Dichos miembros opinaban que eso planteaba cuestiones que excedían las atribuciones del CAEP, es decir, para evaluar las repercusiones de aplicar opciones basadas en el mercado y suministrar información al Consejo en consecuencia.

6.2 En atención a lo expuesto, los Estados árabes, como países en desarrollo, presentan esta nota de estudio al 35º período de sesiones de la Asamblea para que estudie su contenido, incluso los aspectos técnicos y políticos de la cuestión.

7. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

7.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) ratificar la necesidad de mantener coherencia con el Protocolo de Kyoto y la CMCCNU y cumplir con los mismos en la aplicación de opciones basadas en el mercado para reducir o limitar las emisiones de la aviación civil, absteniéndose de imponer toda obligación a los países en desarrollo en este sentido; y
- b) hacer suyos los argumentos y solicitudes presentados en la presente nota de estudio para su eventual inclusión en la *Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente*.

— FIN —