



ASAMBLEA — 35º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Protección del medio ambiente

ACTUALIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN A33-7: DECLARACIÓN REFUNDIDA DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS PERMANENTES DE LA OACI RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

(Nota presentada por los 25 Estados miembros de la Unión Europea¹, Noruega y Suiza)

RESUMEN

En la presente nota se examina el proyecto de declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente (A35-WP/77) y se presentan propuestas sobre algunos cambios en el proyecto. La declaración refundida es un manifiesto del compromiso de la OACI de asegurar que el crecimiento continuo y la prosperidad del sector se realicen en armonía con objetivos sociales y ambientales, especificando a la vez criterios y prácticas detallados. Los cambios propuestos actualizarían y aclararían algunas posturas políticas, reservando la máxima flexibilidad para que los Estados elaboren soluciones creativas para los problemas ambientales. Los cambios no son prescriptivos y no obligan a los Estados a adoptar medidas incompatibles con sus actuales compromisos o políticas nacionales e internacionales.

REFERENCIAS

A35-WP/56
A35-WP/76
A35-WP/77
Notas de estudio de la CEAC

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la nota WP/77 se presenta un proyecto de declaración refundida revisada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente. Ese proyecto ha sido preparado teniendo en cuenta los acontecimientos ocurridos desde el 33º período de sesiones de la

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

Asamblea, comprendidas la sexta reunión del Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) en febrero de 2004 y las subsiguientes deliberaciones en el Consejo. La nueva declaración sustituiría a la Resolución A33-7.

1.2 La declaración refundida revisada es la referencia a partir de la cual se juzgan las credenciales ambientales de la OACI. Las políticas y prácticas que allí se describen son importantes más allá del sector del transporte aéreo y las estudian muchos Estados y organizaciones interesados en el contexto de prioridades y compromisos más amplios en materia de transporte y medio ambiente. Existen posibilidades de que la misión central de la OACI de fomentar el desarrollo de la aviación civil se vea frustrada por una insuficiente atención (real o percibida) a los problemas ambientales asociados con el sector. Las inquietudes de la sociedad acerca de las cuestiones ambientales – locales, regionales y mundiales – no se atenúan y en algunos países está aumentando la conciencia acerca de las repercusiones concretas de la aviación.

1.3 Por lo tanto, es gratificante que en el proyecto de declaración refundida se siga reconociendo la importancia de adoptar medidas para encarar todos los efectos ambientales y se exponga un amplio conjunto de instrumentos y medidas que están a disposición de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La preparación de esos instrumentos y medidas le debe mucho a la labor del CAEP y, más especialmente, a los participantes de los grupos de trabajo que representan intereses normativos y de la industria del transporte aéreo, quienes dedican muchos esfuerzos y recursos para alcanzar soluciones comunes.

1.4 Muchas de las revisiones de la Resolución A33-7 reflejan la excelente labor realizada desde el 33º período de sesiones. Son manifestaciones de progresos que todo el mundo puede acoger con beneplácito. Pero la OACI y sus Estados contratantes deben mantenerse vigilantes para asegurar que se mantengan vivos esos compromisos ambientales bien establecidos y que se eviten los mensajes involuntariamente negativos. Prestar demasiada atención a lo que no puede hacerse, y no a lo que puede hacerse, dañará la imagen y la perspectiva de crecimiento del sector.

1.5 Los cambios propuestos en el proyecto de declaración que se exponen en el Apéndice de la presente nota son un modesto intento de aclarar algunas posiciones y ayudar a mantener la postura de la OACI como un participante clave para determinar la futura dirección de la política ambiental de la aviación.

2. ENMIENDAS AL TEXTO PROPUESTO EN LA NOTA WP/77

2.1 Nuestras enmiendas se exponen en el Apéndice. Cada cambio se indica por separado con una breve explicación sobre el objetivo de la enmienda.

2.2 Las enmiendas son una mezcla de i) enmiendas a textos que han aparecido en resoluciones anteriores pero parecen haber quedado desactualizados, ii) enmiendas a las revisiones propuestas en la nota WP/77 (incluso la restauración de algunos textos anteriores que en la WP/77 se propone suprimir) y iii) algunos fragmentos de texto totalmente nuevo.

2.3 Consideramos que todas estas propuestas de enmienda son absolutamente coherentes con la política de la OACI y las recomendaciones del CAEP y que son correctas en los hechos.

3. REPERCUSIÓN FINANCIERA DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

3.1 Consideramos que ninguno de los cambios propuestos incidiría negativamente sobre las necesidades de recursos del CAEP y de la Secretaría.

4. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

4.1 Se invita a la Asamblea a considerar y aprobar los cambios propuestos en el Apéndice 1 de la presente nota al adoptar el proyecto de declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente que se expone en la nota WP/77.

APÉNDICE

Nota: Los subtítulos que figuran a continuación corresponden a los apéndices específicos del proyecto revisado de *Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente*, presentado en la nota WP/77. El nuevo texto que proponemos se indica en letras redondas seguido inmediatamente de una explicación del propósito del cambio en letras cursivas. Cuando se hacen cambios al texto existente, se indica tachando ese texto y añadiendo el nuevo en letras cursivas. Las referencias a los números de páginas aluden al texto en español del proyecto revisado de declaración.

Apéndice A – Generalidades

Propuesta 1: Enmendar el nuevo quinto *considerando* en la página A-3 del modo siguiente:

“Considerando que ~~para que la OACI y sus Estados contratantes elaboren criterios es indispensable contar con los criterios de la OACI y sus Estados contratantes deberían elaborarse sobre la base de información fiable sobre los efectos de la aviación en el medio ambiente, y~~”

Justificación: *es demasiado restrictivo exigir que la fiabilidad de la información ambiental sea un requisito indispensable para la elaboración de criterios. Si bien la información fiable es obviamente muy importante, la falta de certidumbre total no debería impedir la adopción de medidas de precaución si resulta rentable adoptar tales medidas.*

Propuesta 2: Debería aparecer un nuevo sexto *considerando* al pie de la página A-2:

“Si bien en la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, formulada en la UNCED en 1992, se declara que cuando existen amenazas de daños graves o irreversibles al medio ambiente no debería utilizarse la falta de plena certidumbre científica como motivo para postergar medidas rentables para evitar la degradación del medio ambiente:”

Justificación: *este nuevo considerando es la contraparte del nuevo quinto considerando descrito más arriba. Pone en evidencia que la falta de plena certidumbre científica no debería usarse como motivo para postergar medidas destinadas a afrontar graves problemas ambientales. La obligación de adoptar medidas precautorias es un principio básico de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de la cual son partes virtualmente todos los Estados contratantes de la OACI.*

Propuesta 3: Una enmienda menor en la cláusula dispositiva final en la página A-3:

“7. *Insta a los Estados que se abstengan de adoptar medidas unilaterales con respecto al medio ambiente que podrían resultar perjudiciales para sean incompatibles con el desarrollo ordenado de la aviación civil internacional*”.

Justificación: *Nunca deberían tomarse medidas unilaterales a la ligera, pero en algunas circunstancias quizá sean necesarias. El cambio que proponemos deja en claro que los Estados deberían abstenerse de medidas unilaterales que impidan el desarrollo ordenado de la aviación civil, en oposición a una expansión completamente ilimitada o incontrolada.*

Apéndice B – Preparación de normas, métodos recomendados y procedimientos y de textos de orientación relativos a la calidad del medio ambiente

Propuesta 4: Supresión de algunas palabras del cuarto considerando del Apéndice B, en la página A-4:

“Considerando que las consecuencias ambientales de las emisiones de los motores de las aeronaves, aunque no enteramente comprendidas, son causa de preocupación;”

Justificación: *Los términos “aunque no enteramente comprendidas” parecen minimizar la importancia de esas emisiones. Aunque, estrictamente hablando, esos términos son correctos, existen pocos o ningún aspecto en la actividad inducida por seres humanos que sean “enteramente comprendidos”.*

Propuesta 5: Adición de un nuevo octavo considerando que debería figurar en la página A-4 inmediatamente antes del último considerando relativo al CAEP, en los siguientes términos:

“Considerando que de no adoptarse medidas adecuadas para responder a las preocupaciones ambientales se podría generar más presión en favor de medidas de ‘demanda de gestión’ o una moratoria en el ordenamiento de aeropuertos en algunas regiones del mundo;”

Justificación: *Esta propuesta se explica por sí misma. Es una declaración de ‘interés propio bien informado’. En Europa, se está haciendo cada vez más difícil llevar adelante proyectos de infraestructura muy necesarios, frente a los reclamos de medidas destinadas a restringir la demanda (y por lo tanto, a restringir el crecimiento). Esto refuerza la necesidad de adoptar medidas efectivas para hacer frente a los efectos ambientales, al margen de la conveniencia intrínseca de tales medidas.*

Propuesta 6: armonizar la fecha de la nueva norma sobre NO_x en la primera cláusula dispositiva con la recomendación de la CAEP/6 de introducir enmiendas en el Anexo 16:

Acoge con satisfacción la adopción por el Consejo de la nueva norma respecto al ruido de las aeronaves, más estricta, para el Anexo 16, Volumen I, Capítulo 4 y la reciente propuesta de nuevas normas más estrictas respecto a las emisiones de óxido de nitrógeno para aplicarlas a partir del ~~31 de diciembre~~ 1 de enero de 2008.

Justificación: *En el Apéndice H del informe de la CAEP/6 sobre la cuestión 1 del orden del día se dice que la nueva norma relativa a los NO_x se aplicará “a los motores de un tipo o modelo para el cual la fecha de fabricación del primer tipo de producción individual sea posterior al 31 de diciembre de 2007”.*

Apéndice E — Restricciones locales a las operaciones en los aeropuertos relacionadas con el ruido

Propuesta 7: Supresión de la Cláusula dispositiva 3 h) en la página A-12:

~~h) tengan en cuenta las consecuencias económicas y ambientales a corto plazo para la aviación civil debidas a los hechos recientes; e~~

Justificación: *Cuando se introdujo en la Resolución A33-7 de la Asamblea, en 2001, este texto estaba orientado a formular una referencia a los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001. Ha quedado superado por el nuevo sexto considerando en el Apéndice B (página A-4), donde se expone lo siguiente: “Considerando que después de la reciente disminución del tráfico y la reducción de la cantidad de vuelos, que temporalmente aligeraron la presión sobre los aspectos ambientales, se espera que la tensión vuelva a sus tendencias de crecimiento tradicionales en 2005 y posteriormente”. La nueva referencia a la reciente disminución del tráfico está situada correctamente en el Apéndice B y no en el Apéndice E*

(que se refiere a asuntos locales relativos al ruido) y puede reinterpretarse como referencia al 11 de septiembre, a la epidemia de SRAS y a otros acontecimientos recientes de efectos perturbadores.

Apéndice I — Medidas basadas en criterios de mercado relacionadas con las emisiones de las aeronaves

Propuesta 8: Adición de un nuevo octavo considerando en la página A-18, inmediatamente después del séptimo considerando sobre impuestos:

“Considerando que muchos Estados aplican impuestos sobre otros modos de transporte y sobre otras fuentes de gases de efecto invernadero, se estima que no cabe excluir la reevaluación del criterio de la OACI sobre la exención de impuestos;”

Justificación: Podría discutirse si habría que revisar el criterio de larga data sobre la exención de impuestos para el combustible de aviación destinado al transporte aéreo internacional, ya que ha evolucionado considerablemente el contexto dentro del cual surgió. Ese criterio se remonta a una época en que la aviación civil todavía era una industria en ciernes que necesitaba apoyo para establecerse y cuando la repercusión de la quema de combustible de aviación sobre el clima mundial no planteaba problemas. En algunas regiones, existen importantes sectores de la sociedad e interesados directos influyentes que consideran que la exención de impuestos para el combustible de aviación ha quedado anticuada, especialmente si se la compara con otras actividades económicas o modos de transporte (p. ej., los automotores particulares, la carga por carretera). Algunos países ya aplican impuestos al combustible sobre los servicios aéreos nacionales y otros están estudiando hacerlo. Modificaciones recientes en la legislación de la UE permiten aplicar impuestos al combustible en los vuelos internos de la UE cuando los Estados de origen y destino acuerdan bilateralmente su introducción. Los argumentos se refieren tanto a la igualdad de trato impositivo como a cuestiones ambientales. En el nuevo considerando no se imponen derechos al combustible sobre el transporte aéreo internacional, simplemente se observa que para algunos Estados quizás se justifique reevaluar la prohibición de esos impuestos.

Propuesta 9: Enmienda de la segunda cláusula tomando nota revisada en la página A-18 del modo siguiente:

“Tomando nota de que a la luz de los análisis efectuados por el CAEP que muestran la rentabilidad del comercio de derechos de emisión como medio de reducir las emisiones de dióxido de carbono generadas por la aviación, ~~se necesitan~~ podrían ser útiles otros estudios y orientación ~~para usar~~ para configurar un sistema abierto de comercio de los derechos de emisión para la aviación civil internacional”.

Justificación: Estos cambios tienen tres efectos. En primer término, mantienen la conclusión de que el comercio de los derechos de emisión es potencialmente una medida rentable para hacer frente a las emisiones de dióxido de carbono, conclusión que se ha perdido en el texto propuesto en la nota WP/77. Segundo, eliminan la sugerencia de que nuevos estudios y orientación son un requisito previo para la preparación de un plan sobre comercio de derechos de emisión en el que participe el transporte aéreo; en la UE se está examinando activamente un plan de ese tipo. Por último, se elimina la sugerencia de que el comercio de derechos de emisión es una solución a largo plazo; la aviación podría participar en el nuevo plan de comercio de derechos de emisión de la UE ya en 2008.

Propuesta 10: Supresión de la nueva cláusula reconociendo b) 3) en la página A-18:

“3) ~~Reconoce que la actual orientación de la OACI no es suficiente en este momento para la aplicación de derechos por emisiones de gases de efecto de invernadero;~~”

Apéndice 1

Justificación: *En la nota WP/76 se ha indicado correctamente el conjunto de puntos de vista y algunas de las cuestiones más destacadas que rodean la posibilidad de aplicar derechos a la emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, una prohibición total hasta que se preparen nuevas orientaciones (si alguna vez pudiese llegarse a un acuerdo sobre esas orientaciones) no es coherente con el mantenimiento de la validez de la Resolución del Consejo del 9 de diciembre de 1996 y eliminaría la flexibilidad que algunos Estados consideran necesaria para afrontar sus compromisos nacionales y regionales con el fin de restringir las emisiones de gases de efecto invernadero. En la Resolución de 1996 ya se reconoce que no existe acuerdo universal sobre este asunto, pero añadir esta cláusula representaría un cambio importante en los criterios de la OACI. Véase también la justificación de la propuesta 11 a continuación.*

Propuesta 11: Restablecimiento de los términos eliminados en la Cláusula dispositiva b) 4) (que se convertirá en b) 3) si se acepta la propuesta 10 precedente), del modo siguiente:

“3) 4) Insta a los Estados a que se abstengan de tomar medidas unilaterales para introducir gravámenes relacionados con las emisiones ~~que sean incompatibles con la orientación actual~~ que sean incompatibles con la orientación actual; y”

Justificación: *La reinsertión del texto eliminado es coherente con el mantenimiento de la validez de la Resolución del Consejo de 9 de diciembre de 1996 y con nuestra propuesta 10 precedente. En la nota WP/139 de los 41 Estados miembros de la CEAC se señala la oposición de esa región a lo que, en realidad, es una prohibición total sobre los derechos relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero hasta que se preparen nuevas orientaciones. Debe destacarse que la oposición a reconocer la cláusula b) 3) no se funda en planes para una introducción inminente de un derecho relativo a la emisión de gases de efecto invernadero, sino en la firme convicción de que deben mantenerse abiertas todas las opciones para encarar este grave problema.*

Propuesta 12: Supresión de la oración final de la cláusula dispositiva 2 en el título “Comercio de los derechos de emisión” al final del proyecto de declaración revisado (página A-20):

~~“En ambos casos, el Consejo debería asegurar que las directrices para un sistema abierto de comercio de derechos de emisión establezcan las bases estructurales y jurídicas para la participación de la aviación en este sistema, incluyendo elementos fundamentales como la presentación de informes, la supervisión y el cumplimiento.”~~

Justificación: *Los términos suprimidos no reflejan exactamente la función de la OACI en los dos enfoques sobre el comercio de derechos de emisión que la reunión CAEP/6 convino en que debían estudiarse, es decir el comercio “integrado” y el “voluntario”. El enfoque utilizando un nuevo instrumento jurídico bajo los auspicios de la OACI quedó excluido y no ha habido ningún acontecimiento desde entonces que justifique volver a plantearlo. Según las dos opciones conservadas, la función de la OACI sólo se limitaría a brindar apoyo a los Estados u organizaciones que propongan por primera vez un plan voluntario o, en el caso del comercio integrado, orientación apropiada a los Estados que lo utilicen. La orientación por sí sola no podría brindar la “base estructural y jurídica” para ningún plan. Para el comercio integrado, esa base sería estipulada por los Estados que decidan incluir la aviación en sus planes sobre comercio de derechos de emisión.*