



NOTA DE ESTUDIO

REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE LA FACTIBILIDAD DE UN OBJETIVO AMBICIOSO A LARGO PLAZO PARA LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO₂ DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL (HLM-LTAG)

Montreal, 19 al 22 de julio de 2022

Cuestión 1: Hipótesis de reducción de las emisiones de CO₂ y opciones de objetivo ambicioso a largo plazo para la aviación internacional

CONSIDERACIONES SOBRE LA FACTIBILIDAD DE UN OBJETIVO AMBICIOSO A LARGO PLAZO (LTAG)

(Nota presentada por India, China, Federación de Rusia y Arabia Saudita)

RESUMEN

En esta nota se presentan las recomendaciones para su consideración en caso de que la OACI deba tomar una decisión sobre LTAG. Se recomienda honrar los principios de responsabilidad común pero diferenciada y equidad y también adoptar una forma de LTAG que no sea punitiva ni discriminatoria y garantice que ningún país se quede atrás.

Las medidas propuestas a la reunión figuran en el párrafo 2.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

1.1.1 En la Asamblea General de la OACI celebrada en septiembre/octubre de 2019 se adoptó la resolución A40-18 9), que reza: “Pide al Consejo que continúe explorando la viabilidad de una meta a la que se aspire a nivel mundial en el largo plazo para la aviación internacional mediante la realización de estudios detallados para evaluar la posibilidad de alcanzar las metas que pudieran proponerse y las repercusiones, incluida su incidencia en el crecimiento y en los costos en todos los países, en particular los países en desarrollo, a fin de someter información sobre el avance de la tarea a la consideración del 41º período de sesiones de la Asamblea de la OACI. En el análisis de las metas a largo plazo debería incluirse la información que ofrezcan los Estados miembros sobre sus experiencias en las iniciativas para alcanzar la meta a mediano plazo”.

1.1.2 El LTAG-TG del CAEP de la OACI hizo un estudio sobre un objetivo ambicioso a largo plazo (LTAG) y presentó su informe, que se dio a conocer a todos los países en marzo de 2022. Ese estudio presenta los antecedentes, las metodologías, los resultados y las interpretaciones del análisis de LTAG. Contiene tres hipótesis ambiciosas generadas para considerar el LTAG: nominal (IS1), intermedia (IS2) y muy ambiciosa (IS3). Las tres hipótesis, IS1, IS2 e IS3, generan ahorros de emisiones de carbono de 39 %, 68 % y 87 % respectivamente. Ninguna de las tres hipótesis creadas para evaluar el LTAG alcanza cero emisiones de CO₂ con medidas sectoriales (es decir, tecnologías, operaciones y combustibles). Las inversiones y costos asociados a las hipótesis corresponden principalmente a los combustibles (p. ej., SAF) y también será necesario que los gobiernos y la industria hagan inversiones considerables. Las inversiones que deberían hacer los Estados oscilarían entre 15 000 y 180 000 millones de USD para la hipótesis nominal y entre 75 000 y 870 000 millones de USD para las hipótesis intermedia y muy ambiciosa. Los costos incrementales relacionados con el combustible para las líneas aéreas (precio de venta mínimo de los combustibles menos el precio del combustible para reactores convencional) serán de 1,1 billones de USD para la hipótesis nominal, 2,7 billones de USD para la intermedia y 4 billones de USD para la hipótesis muy ambiciosa.

1.2 CMNUCC y Acuerdo de París

1.2.1 El objetivo de mitigación del Acuerdo de París consiste en mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales. Para lograr este objetivo de temperatura a largo plazo, los países procuran alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de este siglo, por medio de contribuciones determinadas a nivel nacional.

1.2.2 En el pasado reciente, el discurso sobre el cambio climático se ha referido cada vez más a la frase “cero emisiones netas”. En términos simples, la frase se refiere al equilibrio entre la cantidad de gases de efecto invernadero producidos y la cantidad eliminada de la atmósfera.

1.2.3 Es importante comprender las implicaciones del concepto de cero emisiones netas. Los compromisos sobre cambio climático dimanan de la CMNUCC y su Acuerdo de París. El texto del Acuerdo de París establece un punto máximo de emisiones mundiales y no uno individual. El artículo 4 del Acuerdo de París reza: “Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo”. Este es un añadido deliberado y considerado en el texto, con pleno reconocimiento de que los países en desarrollo tardarán más tiempo en alcanzar el punto máximo. Así, el concepto de punto máximo de emisiones mundiales se ha utilizado teniendo en cuenta de manera deliberada esa circunstancia.

1.2.4 Además, también resulta lógico pensar que, si realmente creemos en los principios de responsabilidad común pero diferenciada y equidad, solo podemos tener un objetivo mundial que también reciba las contribuciones realizadas por cada Estado en forma de NDC. Esto se debe a que, considerando el artículo 4 del Acuerdo de París, resulta evidente que los países desarrollados y los países en desarrollo no alcanzarían ni su punto máximo ni cero emisiones netas al mismo tiempo. Los países desarrollados, dadas sus emisiones históricas, alcanzarán el punto máximo primero y, como es lógico, llegarán primero a la meta de cero emisiones netas. Es por ello que el concepto aceptado en el Acuerdo de París es el de un punto máximo de emisiones mundiales y no uno individual.

1.2.5 También resulta evidente que los países en desarrollo demorarán mucho más en alcanzar cero emisiones netas en vista de sus objetivos generales de erradicación de la pobreza y desarrollo. Llegarán a su punto máximo después de los países desarrollados. Necesitarán contar con tiempo adicional para alcanzar su punto máximo y avanzar hacia cero emisiones netas. Durante la COP26, numerosos países han declarado sus metas para alcanzar cero emisiones netas, que oscilan entre los años 2040 y 2070.

1.2.6 El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) prevé que se procure limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por medio de la OACI. Extrapolando el análisis anterior a los debates de la OACI sobre un LTAG en el sector de la aviación, se deduce que, en los países en desarrollo, este sector está lejos de alcanzar su punto máximo en comparación con los países desarrollados.

1.3 **Situación de los países en desarrollo**

1.3.1 El sector de la aviación en los países en desarrollo experimentará un gran crecimiento, mientras que en los países desarrollados ya alcanzó su punto máximo o está muy cerca de alcanzarlo, lo que implica un crecimiento muy lento. El crecimiento del sector de la aviación tiene un efecto multiplicador para el aumento del PIB y el empleo. A su vez, el crecimiento del sector de la aviación en los países en desarrollo tiene un impacto positivo directo en otros ODS como la erradicación de la pobreza y el empleo.

1.3.2 Asimismo, el camino que se está decidiendo para lograr este objetivo se basa en una completa revolución en tecnología, operaciones y combustibles. Será preciso incurrir en costos considerables para esta transformación, que incluirán gastos de capital, costos de infraestructura, transferencia de tecnología de combustible, creación de capacidad, financiación, etc. Esto repercutirá en gran medida en los costos del sector de la aviación.

1.3.3 La tecnología y los combustibles de aviación sostenibles (SAF) necesarios para descarbonizar la aviación todavía se encuentran en etapa de desarrollo. No se sabe a ciencia cierta en qué momento la tecnología y los SAF serán viables de forma comercial y accesibles para todos los países de modo que ningún país se quede atrás. Resulta evidente que la tecnología y los SAF estarán disponibles primero en los países desarrollados y luego en los países en desarrollo. De manera similar, los recursos necesarios para el despliegue de tecnología y SAF serán más accesibles para el sector de la aviación de los Estados desarrollados que para el de los Estados en desarrollo.

1.3.4 Si bien los países están llevando a cabo iniciativas sectoriales apropiadas a nivel nacional para reducir las emisiones de carbono, es importante tener en cuenta que esto no se aborda en términos sectoriales en los países en desarrollo, dadas las circunstancias nacionales. El Acuerdo de París no exige un enfoque sectorial para los países en desarrollo. Tenemos que preservar la integridad de lo que establece el Acuerdo de París mientras nos ocupamos del espacio aéreo internacional, que se encuentra bajo el mandato de la OACI. Por lo tanto, también es importante contemplar los principios de responsabilidad común pero diferenciada y equidad para un LTAG de la OACI.

1.4 **Recomendaciones para la factibilidad de un LTAG de la OACI**

1.4.1 De lo anterior, resulta evidente que un LTAG para la aviación internacional solo es factible si está armonizado con los principios vigentes del Acuerdo de París y no hay ninguna razón por la que no deba ser ese el enfoque también en lo que respecta a la aviación civil internacional, ya que se deben respetar el artículo 4 del Acuerdo de París y el principio de equidad. También es evidente que los países desarrollados tienen que tomar la iniciativa en la reducción de las emisiones de carbono de la aviación para

mediados de siglo de modo que los países en desarrollo puedan reducir sus emisiones de carbono en etapas posteriores conforme a sus circunstancias nacionales.

1.4.2 Es importante que un LTAG de la OACI no solo sea factible en teoría, sino –y más importante aún– que sea equitativo, práctico, pragmático y realista. Además, para que un LTAG sea factible, los medios de concreción y apoyo a los países en desarrollo deben ser acordes al nivel que se pretende alcanzar.

1.4.3 En el informe del CAEP se presentan ahorros de emisiones de carbono del 39 %, 68 % y 87 % para las hipótesis nominal, intermedia y muy ambiciosa, respectivamente. En el informe de un LTAG del CAEP se reconoce que los países enfrentarán diferencias en la aplicación de medidas para lograr cualquier hipótesis.

1.4.4 La OACI debe considerar una combinación de medidas –teniendo en cuenta las distintas contribuciones de tecnología, operaciones y combustibles y la diferente disponibilidad de cada uno de estos elementos en cada región y Estado– de acuerdo con la variedad de circunstancias y capacidades nacionales, combinando así diferentes niveles que se pretende alcanzar para los diferentes actores, en función de sus responsabilidades históricas.

1.4.5 Asimismo, el ecosistema de aviación de cualquier país consta de diferentes segmentos como líneas aéreas, aeropuertos, ANSP, etc. Es posible que, para algunos segmentos, como los aeropuertos y ANSP, sea relativamente más fácil reducir las emisiones de carbono pero, considerando las tecnologías disponibles, e incluso con el despliegue de combustibles de aviación sostenibles, es prácticamente imposible llevar a cero las emisiones en las operaciones de las aeronaves. Es importante considerar esto al evaluar la factibilidad de un LTAG.

1.4.6 De concretarse, la adopción de un LTAG no debería crear barreras no arancelarias al crecimiento de las rutas internacionales. Tampoco debería expandir el mercado oligopólico en las rutas transcontinentales de la industria de líneas aéreas. Si la OACI adopta un LTAG, este no debería sentar las bases para imponer ningún tipo de medida punitiva a las líneas aéreas que no se adhieran a él en el futuro.

2. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN

2.1 Se invita a la reunión a:

- a) recomendar firmemente que la OACI tenga en cuenta los principios de responsabilidad común pero diferenciada y equidad al tomar una decisión sobre LTAG. Las naciones desarrolladas deben tomar la iniciativa de inmediato para reducir las emisiones de carbono y prestar asistencia adecuada a otros para la concreción; y
- b) recomendar que la OACI, como parte de LTAG, dé prioridad a la creación de mecanismos de asistencia y proporcione a los países en desarrollo los recursos técnicos, financieros y de creación de capacidad adecuados, de modo de fortalecer las iniciativas de los países en desarrollo en materia de aviación internacional y cambio climático.

