



## GRUPO SOBRE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO (GIACC)

### CUARTA REUNIÓN

(MONTREAL, DEL 25 AL 27 MAYO DE 2009)

### RESUMEN DE DISCUSIONES — PRIMERA JORNADA

**Primer punto del orden del día: Asuntos administrativos**

#### Apertura de la sesión

1. En la inauguración de la sesión, el Presidente del Consejo dio la bienvenida a los miembros del GIACC (y sus asesores) a la Cuarta Reunión del GIACC, en particular, al Sr. Yuan Ji (China), en sustitución del Sr. Zhanbin Wang, el Sr. L. Gupta (India), en sustitución del Sr. R.P. Sahi, y el Sr. M. Dierikx (Países Bajos), en sustitución del Sr. P. Griffiths (Reino Unido), que participaban por primera vez. El Sr. Z. Thwala (Sudáfrica) no pudo asistir debido a asuntos oficiales urgentes no previstos.

2. El Presidente empezó agradeciendo a todos el excepcional esfuerzo realizado en el proceso del GIACC. Los avances logrados por el Grupo desde el principio de su andadura han sido alentadores. Había seguido el trabajo del GIACC muy de cerca y esperaba con interés sus informes y las discusiones de los próximos días.

3. Al apuntar que con esta cuarta reunión concluiría el proceso de deliberaciones del GIACC, el Presidente indicó que el Grupo debía determinar los puntos de consenso principales para avanzar hacia una estrategia común y, cuando el consenso no fuera posible, definir las opiniones divergentes. La tarea fundamental del Grupo consistía en finalizar el Programa de acción sobre la aviación internacional y el cambio climático y preparar el Informe del GIACC que debía presentarse al Consejo en junio/julio de 2009 y la Reunión de alto nivel en octubre de 2009.

4. El Consejo de la OACI había programado una reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático entre el 7 y el 9 de octubre de 2009. En esa reunión se examinarán el Programa de acción y las recomendaciones para ofrecer orientaciones concretas sobre cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la aviación internacional. Al Grupo le constaba que el programa del GIACC se había diseñado para apoyar al Consejo de la OACI en la toma de decisiones sobre una política del cambio climático con respecto a la aviación internacional, en preparación de la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) (COP15) en diciembre de 2009.

5. El Presidente señaló que el 30 de abril de 2009 había tenido el placer de asistir a una reunión tripartita relacionada con la conferencia COP15 en la sede de la Organización Marítima Internacional (OMI) en Londres con el Secretario General de la OMI y el Secretario Ejecutivo de la CMNUCC. Habían tratado de los obstáculos que podrían surgir en el proceso hacia la COP15, así como de los posibles resultados, tanto

para el medio ambiente como para los dos sectores del transporte internacional. Se había hecho notar que un marco armonizado a escala mundial era decisivo para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación internacional por su carácter global.

6. El Presidente destacó que la comunidad especializada en el medio ambiente manifestó grandes esperanzas en que la OACI y el proceso del GIACC pusieran en marcha un programa de acción decidido, como se preveía en la 36ª Sesión de la Asamblea. Uno de los principales asuntos que el grupo tendría que tratar durante los siguientes días eran las metas a las que se debía aspirar, con arreglo al Apéndice K (*Programa de acción sobre la aviación internacional y el cambio climático*) de la Resolución A36-22 de la Asamblea (*declaración consolidada de las políticas y prácticas de la OACI relacionadas con la protección ambiental*). El Presidente confiaba en que todos los presentes en la sala fueran conscientes de la necesidad de actuar con decisión para gestionar con eficacia los desafíos apremiantes en materia de medio ambiente que debía afrontar la aviación.

7. El Presidente consideró la utilidad de recordar que las metas a las que se debe aspirar se concibieran en términos de cambio de rendimiento medio de los combustibles para las flotas civiles en servicio que realizasen operaciones internacionales. Esas metas no se asignarían a un Estado, región ni operador determinados. Reflejarían las acciones compartidas de todas las partes a través de la aplicación de las medidas que se ponían a su disposición, según sus circunstancias particulares. En este marco de cooperación y responsabilidad compartida, el Presidente esperaba que el Grupo alcanzase un consenso a medio y largo plazo.

8. Al analizar después los principios básicos que debían tenerse en cuenta, el Presidente recordó que a través de la Resolución A36-22 de la Asamblea se estableció el GIACC, así como su mandato y ámbito de trabajo. Como Grupo establecido por el Consejo, era imprescindible que el GIACC llevase a cabo su labor manteniendo sus atribuciones y todas las condiciones de dicha Resolución, en línea con los principios preponderantes de la OACI y sobre la base de un consenso.

9. El Presidente observó que, al mantener la atención del Grupo en la política, la reunión se había organizado de manera que ofreciera información actualizada durante la sesión matutina del primer día. El orden del día se dedicaría después a la presentación de informes del Grupo de trabajo para la elaboración de metas (WG4) y del Grupo de trabajo de medidas basadas en criterios de mercado (WG5), así como a la discusión sobre el Programa de acción y el Informe del GIACC. Instó al Grupo a que utilizase el tiempo disponible del modo más productivo posible.

10. Al subrayar que el GIACC podría contar con su total cooperación y asistencia, en caso necesario, el Presidente agradeció al Grupo sus contribuciones hasta la fecha y deseó a los participantes que la reunión fuera todo un éxito. El texto del discurso inaugural del Presidente está disponible en el sitio web seguro del GIACC y en el sitio web público de la OACI.

11. El Presidente del GIACC/4, el Sr. G. López Meyer (México), que había sido elegido en el GIACC/3 junto con el Vicepresidente, el Sr. J. Doherty (Australia), indicó que consideraba un privilegio y una satisfacción presidir la Cuarta reunión del Grupo. Era una gran responsabilidad (no sólo para él sino para todos los participantes del GIACC) elaborar en los días siguientes un Programa de acción completo para responder al grave problema del efecto de las emisiones de la aviación internacional en el cambio climático.

### **Examen de los preparativos de trabajo**

12. El GIACC asumió la acción propuesta en el párrafo 8.1 de WP/1 y: aprobó la finalidad de su Cuarta reunión tal como se dispone en el párrafo 2; señaló el orden del día de la reunión que figura en el Apéndice A; indicó las atribuciones del Grupo, aprobadas por el Consejo y aceptadas previamente por el Grupo, que figuran en el Apéndice B; aprobó el programa propuesto para la reunión, tal como se indica en

el Apéndice C, revisado de acuerdo con los comentarios sobre la necesidad de centrar las discusiones del Informe del GIACC; registró los métodos de trabajo del Grupo y dispuestos en los párrafos 6 y 7 del documento.

### **Aprobación de los resúmenes de las discusiones del GIACC/3**

13. Dado que no se habían recibido comentarios ni sugerencias de enmiendas sobre los resúmenes de las discusiones de la Tercera reunión que figuraban en GIACC/3-SD/1, /2 y /3, que habían sido publicados en el sitio web seguro del GIACC, dichos resúmenes fueron aprobados tal como habían sido presentados, como representación precisa de las deliberaciones del Grupo.

### **Segundo punto del orden del día: Examen de las actividades relacionadas con las emisiones aeronáuticas en el seno de la OACI y a escala internacional**

#### **Presentación por parte del jefe de la Sección de análisis económicos y bases de datos (C/EAD)**

14. A raíz de una petición realizada durante el GIACC/3, el jefe de la Sección de análisis económicos y bases de datos (C/EAD) presentó el documento IP/5 sobre la función de la OACI durante la crisis de petróleo de 1973-1974 y el rendimiento de los combustibles. Destacó la Recomendación del Consejo de la OACI adoptada a principios de 1974 (C 82) para responder a los efectos de la crisis petrolera en la aviación civil internacional, así como la Resolución A22-27 de la Asamblea, que indicaba al Consejo que recopilase información sobre la disponibilidad en el futuro de combustible para la aviación y poner esos datos a disposición de los Estados. Al entrar en detalles sobre los resultados de un estudio posterior realizado por la OACI, publicado en 1979 en la Circular 149-AT/52, y compararlos con los resultados reales, el C/EAD puso de relieve que el rendimiento de los combustibles en los servicios aéreos internacionales no se veía afectado por la evolución de los precios del petróleo.

15. A raíz de una petición adicional realizada durante la Tercera reunión con respecto a los datos de consumo de combustible en el Artículo 67 (informes de archivo del Consejo) del Convenio de Chicago, el C/EAD amplió las recomendaciones de la decimocuarta reunión del Grupo de expertos sobre estadísticas (STAP/14) (Montreal, del 23 al 27 de marzo de 2009) acerca de los datos de consumo de combustible recopilados, a presentarse en la décima sesión de la División de Estadística (STA/10) (Montreal, del 23 al 27 de noviembre de 2009) (*cf.* IP/4). Había una recomendación relacionada con la introducción de un nuevo medio para informar del consumo de combustible por parte de los transportistas aéreos comerciales, que incluiría aspectos sobre el tipo de aeronave (de pasajeros o de carga) y el porcentaje de combustibles alternativos con respecto al total de combustible consumido (por tipo de aeronave). El C/EAD hizo hincapié en que, a fin de ayudar a los Estados a elaborar informes, la Organización seguiría celebrando seminarios prácticos y ofreciendo formación en el puesto de trabajo.

16. Como conclusión, el C/EAD señaló, entre otras cosas, la necesidad de analizar detenidamente los efectos de la crisis económica actual en el consumo de combustibles para viajes aéreos y supervisar de cerca el rendimiento de los combustibles a través de una recopilación de datos *ad hoc* cada año. El texto de la presentación del C/EAD está disponible en el sitio web seguro del GIACC y en el sitio web público de la OACI.

17. Al observar, a partir de uno de los gráficos, que se preveía una tendencia hacia un aumento proporcional del consumo de combustible para el tránsito aéreo de 2005 a 2030, un miembro consultó cómo iba a ser posible controlar los efectos de la aviación internacional en el cambio climático cuando se precisaba una disminución del consumo de petróleo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El C/EAD indicó que el gráfico representaba el escenario definido en el IP/1 sobre las proyecciones de emisiones de CO<sub>2</sub> hasta 2050 preparadas por el Grupo de tareas especiales sobre proyecciones del Grupo de apoyo sobre pronosticación y análisis económico (FESG) y el Equipo especial de elaboración de modelos y bases de datos del Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP).

### **Examen de evolución desde el GIACC/3**

### **Presentación a cargo de la jefa de la Sección de medio ambiente (C/ENV)**

18. La jefa de la sección de medio ambiente (C/ENV), que es también Secretaria del Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP), presentó a continuación tres ponencias: IP/1 sobre proyecciones de emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación mundial hasta 2050; IP/2 sobre las respuestas de la CAEP a peticiones del GIACC/3; e IP/3 sobre las últimas novedades sobre la protección del medio ambiente en la OACI y otros organismos de las Naciones Unidas.

19. Al presentar el documento IP/1, la C/ENV adelantó la evaluación de tendencias y metas sobre el medio ambiente del CAEP para 2012, 2020 y 2025 a partir de la interpolación de los datos existentes y los posibles escenarios según premisas muy generales para 2050. Destacó que, incluso con las previsiones más optimistas sobre el desarrollo de nuevas tecnologías, no se espera que los avances previstos en rendimiento del combustible contrarresten el aumento presumible de las emisiones de CO<sub>2</sub> debido al crecimiento de la demanda. La C/ENV indicó que era posible un enfoque polifacético hacia la sostenibilidad con combustibles alternativos, avances tecnológicos imprevistos y medidas basadas en criterios de mercado.

20. En su presentación de la ponencia IP/2, la C/ENV resumió las primeras opiniones del CAEP sobre la exploración de un sistema de medición del rendimiento de los combustibles que tuviera en cuenta los combustibles alternativos y sobre el examen de factores de conversión para combustibles alternativos, así como sobre el desarrollo de un criterio normalizado acerca del CO<sub>2</sub> generado por la aviación. Asimismo, presentó un informe del CAEP sobre un posible cálculo de peso medio de los pasajeros, el estado de elaboración de nuevas orientaciones en sustitución de la Circular 303 (*Oportunidades operacionales para minimizar el consumo de combustible y reducir las emisiones*) y estudios sobre medidas basadas en criterios de mercado.

21. Al presentar después la ponencia IP/3, la C/ENV se extendió acerca de las conversaciones de Bonn sobre el cambio climático (del 29 de marzo al 8 de abril de 2009), que permitieron preparar dos borradores para la negociación en la COP15, y que iban a discutirse en la siguiente reunión de los organismos subsidiarios de la CMNUCC en Bonn (del 1 al 12 de junio de 2009). También informó de reuniones significativas de la OMI y de novedades por parte de la OACI; en concreto, el Seminario de la OACI sobre la aviación y los combustibles alternativos (Montreal, del 10 al 12 de febrero de 2009) y la conferencia propuesta de la OACI sobre aviación y combustibles alternativos (Río de Janeiro, noviembre de 2009).

22. Un miembro subrayó que dicha Conferencia contaba con pleno respaldo del Gobierno de Brasil y manifestó su esperanza de que asistieran los miembros del GIACC.

### **Resumen del proceso y plazos hasta la Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático (Montreal, del 7 al 9 de octubre de 2009)**

23. El Secretario del GIACC indicó el proceso y los plazos hasta la Reunión de alto nivel, en la que se iniciaría un examen más detallado de políticas del Informe del GIACC y las decisiones adoptadas por el Consejo durante la 187ª sesión en preparación de la conferencia COP15 en diciembre de 2009. Indicó que era necesario distribuir dicho informe en todos los idiomas oficiales antes del 26 de junio de 2009, de modo que pudiera evaluarlo el Consejo antes de finalizar su sesión y que los Estados y los observadores participantes en dicha Reunión de alto nivel dispusieran de un plazo de dos meses para presentar ponencias a la OACI que pudieran ser traducidas antes del 26 de agosto de 2009. Se esperaba que, después de la Reunión de alto nivel, se alcanzase un consenso en el seno de la OACI sobre su postura ante la Conferencia COP15 sobre la limitación o reducción de los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación en el clima del planeta, que se daría a conocer a la Secretaría de la CMNUCC antes del 23 de octubre de 2009. Un retraso en la comunicación de la postura de la OACI limitaría las posibilidades de que recibiera la consideración deseable en la COP15.

24. La Secretaría del GIACC propuso que el Grupo examinase los dos primeros apartados del borrador del Informe del GIACC; es decir, el resumen del programa de acción recomendado por el GIACC y el borrador de recomendaciones, durante su reunión de tres días, y que dejase el examen del resto los dos días siguientes a los miembros que pudieran permanecer en Montreal o, en su ausencia, por los asesores designados. En vista de las preocupaciones manifestadas en el sentido de que los miembros que no pudieran permanecer en Montreal tras la conclusión de la reunión el 27 de mayo de 2009 deberían tener la ocasión de examinar el informe final y opinar sobre asuntos esenciales, se acordó posteriormente que el Secretario del GIACC enviaría por correo electrónico a los participantes una copia del informe final para hacer comentarios, únicamente en los apartados no consensuados y que se demostrase que no representaban fielmente las discusiones. Para esos comentarios se fijó como fecha límite el 3 de junio de 2009 (hora de Montreal).

**Tercer punto del orden del día: Planificación de acciones y elementos de política que debe desarrollar el Grupo**

**Presentación del informe del Grupo de trabajo para la elaboración de metas (WG4)**

25. La Sra. N. Lobue (Estados Unidos), que copresidía, junto al Sr. M.V. Pinta Gama (Brasil), del Grupo de trabajo para la elaboración de metas (WG4), se extendió sobre el Informe del Grupo (WP/2), que se había presentado durante la reunión de coordinación del día anterior.

26. La Copresidenta del WG4 subrayó que el Grupo de trabajo había partido de la labor realizada por el Grupo de trabajo sobre las metas mundiales a las que se aspira (WG1) en lugar de repetirla. Al referirse a las atribuciones del WG4, recordó que el GIACC/3 había alcanzado un acuerdo general en torno a la mejora de un 2% anual del rendimiento de los combustibles como meta mundial a la que se aspiraba a corto plazo (hasta 2012). Se encomendó al WG4 la tarea de examinar los datos disponibles para determinar si ese porcentaje era el más adecuado. También se le encargó seguir desarrollando posibles metas a las que se debería aspirar a medio y largo plazo, específicamente en cuanto al rendimiento del combustible, en conferencia con el Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) y teniendo en cuenta los datos disponibles sobre las tendencias de la industria y los pronósticos pertinentes. La Copresidenta observó que el WG4 había separado las metas de rendimiento del combustible de acuerdo con los tipos de medidas (sobre la modernización del control del tránsito aéreo y la tecnología). También se había solicitado al WG4 que evaluase el alcance de las metas adicionales y declaraciones que indicasen una voluntad decidida para controlar las emisiones de la aviación, incluida la perspectiva de la neutralidad en carbono. Observó que se habían conseguido algunos avances al respecto e hizo notar que la discusión se había centrado en los combustibles alternativos y las medidas basadas en criterios de mercado. Se utilizó dicho término según la definición de la OACI, en un sentido general, y se incluían medidas tales como contrapartidas de las emisiones de carbono, impuestos sobre el combustible y topes y comercio o comercio de los derechos de emisión. Recordando que también se había encargado al WG4 un examen de las metas propuestas por la industria y otros agentes con respecto al grado de compromiso para controlar las emisiones de la aviación, la Copresidenta señaló que, aunque se había ofrecido a los representantes de la industria la oportunidad de dar su opinión sobre algunas “cuestiones orientativas” utilizadas para centrar la discusión del Grupo de trabajo, éstos no lo hicieron. Además, pese a que se les había pedido que se unieran a los miembros del WG4 en una reunión presencial, no habían participado. Si bien se habían recibido algunas opiniones de representantes de la industria durante la última semana, al igual que cuando el grupo de trabajo había concluido sus deliberaciones, no se reflejaban en este Informe (WP/2).

27. Recordando la positiva discusión que había tenido lugar durante el GIACC/3 acerca de un medio para establecer metas mundiales a las que se debería aspirar, la Copresidenta del WG4 observó que el GIACC había reconocido los principios de no discriminación, equidad e igualdad de oportunidades para el desarrollo de la aviación civil internacional, establecidos en el Convenio de Chicago, así como los principios y disposiciones de responsabilidad común pero diferenciada (CBDR) según la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto. La tarea del WG4 había sido trabajar de manera que se reconociese la labor que debía realizarse en la OACI respetando un marco más amplio. Mientras que sus recomendaciones iban a basarse en metas mundiales a las que se debe aspirar en materia de rendimiento de los combustibles, también se considerarían metas más ambiciosas para controlar las emisiones de la aviación, incluidas las de neutralidad de carbono.

28. La Copresidenta del WG4 observó que, a falta de nueva información, el Grupo de Trabajo había acordado en general una mejora de un 2% anual en el rendimiento hasta 2012 como meta mundial a la que se aspiraba a corto plazo. Había considerado el uso de 2000 o 2005 como año de referencia y solicitado opiniones de la Secretaría. Al indicar que parecía que cualquiera de las referencias podía funcionar, constató que existían diferencias regionales en cuanto a las repercusiones, según la referencia utilizada. Así pues, la selección de un año de referencia se había identificado como un asunto sobre el que era necesario seguir

discutiendo en la CMNUCC para ver si se podía alcanzar una decisión o si debía quedar abierta para otras actuaciones. La Copresidenta del WG4 observó que, aunque no existía un acuerdo definitivo sobre una recomendación al GIACC relativa a una meta mundial a la que se debía aspirar a medio y largo plazo en forma de aumento del rendimiento del combustible, las metas se habían definido mucho mejor y de forma muy constructiva. Se había planteado el 2% como posible objetivo mínimo. Eso era aproximadamente lo que la industria había sugerido para 2020. Estados Unidos había propuesto un 2,5% anual a mediano plazo y un 3% anual a largo plazo, metas de mejora en el rendimiento del combustible que requerirían esfuerzos por parte de los gobiernos para intentar acelerar el desarrollo de tecnologías orientadas a la neutralidad en carbono y a procedimientos mejorados en sus sistemas de tránsito aéreo. Aunque reconocía que se trata de metas más ambiciosas en lo relativo al rendimiento de los combustibles, Estados Unidos había deseado establecer algunos límites.

29. A mediano plazo, el WG4 recomendó una horquilla de entre el 2% y el 2,5% de mejora anual del rendimiento de los combustibles a partir de 2020 o de 2025. En este contexto, la Copresidenta del WG4 recordó que el WG1 había reconocido un consenso general acerca del hecho de que las fechas previstas del GIACC deberían ser coherentes con las de la CMNUCC (2020 para las metas a mediano plazo). No obstante, Estados Unidos había propuesto el año 2025 como fecha prevista, ya que permitiría más tiempo para una meta más ambiciosa en cuanto al aumento del rendimiento de los combustibles. Esa meta dependía en parte de la tecnología orientada a la neutralidad en carbono que entrase en juego y de que las líneas aéreas pudieran aprovecharla. Dado que, normalmente, esa tecnología podría tardar entre 10 y 15 años para estar disponible, fijar la fecha límite en el año 2020 supondría disponer de un plazo relativamente reducido. La selección de una fecha límite para las metas a mediano plazo era otro de los asuntos que debía seguir discutiendo el GIACC. Para la mejora del rendimiento de los combustibles a largo plazo se recomendaba una cifra comprendida entre el 2 y el 3% anual desde 2021 ó 2026 hasta 2050; el objetivo del 3% suponía una meta más ambiciosa que se basaba en la suposición de un progreso tecnológico más rápido. El WG4 había acordado 2050 como fecha límite.

30. La Copresidenta del WG4 observó que el Grupo de trabajo había discutido los dos sistemas de medición del rendimiento de los combustibles que había propuesto el WG1: volumen de combustible/tonelada-kilómetro de pago (RTK) y masa de combustible/RTK. Los dos métodos de cálculo eran válidos según el sistema de elaboración de informes utilizado. El WG4 había reconocido que, mientras la masa de combustible por RTK podía ofrecer una mayor precisión, el volumen de combustible por RTK era en principio más fácil de usar a la vista de los sistemas de notificación disponibles: la mayoría de los transportistas indicaban la cantidad de combustible en litros o en galones. Dado que el volumen de combustible por RTK no suponía una pérdida significativa de precisión y sí resultaba una medida mucho más fácil de implantar, el WG4 había decidido recomendar este método para el cálculo del rendimiento del combustible.

31. Al observar que el WG4 había tratado sobre las metas para dejar clara una voluntad más decidida, la Copresidenta indicó que la orientación se había centrado en el crecimiento neutro en carbono a mediano plazo (2020 ó 2025) y en el potencial de reducción de emisiones a largo plazo (2050), tomando como referencia el año 2000 ó 2005. Se suponía que, si el GIACC llegaba a una conclusión sobre el año de referencia y las fechas previstas, sería la misma para las metas referidas al rendimiento el combustible que otras metas más ambiciosas. Aunque hubo contraste de opiniones con respecto a los objetivos a largo plazo, la mayoría del debate se había centrado en las medidas a mediano plazo y al crecimiento neutro en carbono: qué se necesitaría para cumplir los objetivos, qué medidas podrían aplicarse y cómo podrían contabilizarse. Sobre una perspectiva a largo plazo, se había constatado un consenso general, aunque no un acuerdo concreto, de que existía interés porque los objetivos de emisiones fueran más ambiciosos. Sin embargo, el WG4 no efectuó ninguna recomendación sobre la magnitud de esas emisiones (ni siquiera mantuvo un debate significativo al respecto). Aunque la Unión Europea (UE) había propuesto que en 2050 el sector aeronáutico mundial mantuviera el mismo porcentaje de emisiones globales de gases de efecto invernadero



que en 1990, existía un considerable desacuerdo sobre ese punto. El Grupo de trabajo no había dedicado mucho tiempo a proponer alternativas.

32. La Copresidenta del WG4 hizo notar que el Grupo de trabajo había considerado la medición de la intensidad de CO<sub>2</sub> como método de cálculo de emisiones para las metas más ambiciosas. Dado que se había reconocido que los combustibles alternativos iban a suponer un factor importante en una meta a mediano plazo más ambiciosa, el Grupo de trabajo había considerado cómo tener en cuenta los combustibles alternativos con una huella de carbono distinta de la de los actuales combustibles de aviación. Se acordó que era necesario un factor de CO<sub>2</sub> (masa de CO<sub>2</sub>/masa de combustible) para poder calcular las ventajas de dichos combustibles y que también se precisaba un factor de conversión de la densidad del combustible (masa de combustible/volumen de combustible), ya que los factores de CO<sub>2</sub> solían estar basados en la masa. El Grupo de trabajo había considerado también cómo calcular el uso de medidas basadas en criterios de mercado para conseguir metas más ambiciosas y acordaron un factor de reducciones de CO<sub>2</sub> por medidas basadas en el mercado/RTK. La fórmula resultante fue la siguiente:

$$\text{CO}_2 \text{ neto} = \text{medición de rendimiento de combustible} \times \text{factor de CO}_2 \times \text{factor de densidad de combustible} - \text{factor de medidas basadas en criterios de mercado}$$
$$\text{intensidad} = \frac{\text{Vol}_{\text{combustible}}/\text{RTK} \times \text{Masa}_{\text{CO}_2}/\text{Masa}_{\text{combustible}} \times \text{Masa}_{\text{combustible}}/\text{Vol}_{\text{combustible}}}{\text{medición}} - \text{Reducciones de CO}_2 \text{ basadas en medidas de mercado/RTK}$$

El Grupo de trabajo consideró que podría ser necesario seguir trabajando en el sistema de medición anterior y que el GIACC podría recomendar al CAEP que continuase esa tarea.

33. A continuación, la Copresidenta del WG4 citó diversas cuestiones que habían surgido en las discusiones y que debían solventarse para que el GIACC pudiera abordar metas más ambiciosas. Al recordar que se estaba recomendado una horquilla de entre el 2% y el 2,5% de mejora anual del rendimiento de los combustibles como meta a mediano plazo, apuntó la necesidad de decidir si debía elegirse una cifra específica o debía dejarse un margen que permitiera ampliar los objetivos y, potencialmente, la inversión en aspectos tales como los procedimientos del tránsito aéreo y la introducción de nuevas tecnologías en el mercado. Al hacer notar que la segunda cuestión era un desencadenante para indicar un umbral que permitiera trabajar por metas más ambiciosas, la Copresidenta del WG4 subrayó el deseo general de que la aviación fuera uno de los motores de la economía mundial. En particular, los países en desarrollo consideraban que la aviación podía ayudar a sus economías. Uno de los desencadenantes sugeridos era la renta per cápita. Si bien se había manifestado interés por ese desencadenante, el Grupo de trabajo no había cerrado ese debate, ya que podía aplicarse de distintas formas según los Estados. Así, mientras el WG4 consideraba que ese ámbito ofrecía posibilidades de avance, era preciso seguir trabajando para poder emitir una recomendación al respecto. Una tercera cuestión trataba sobre la ayuda a los países en desarrollo, que, si bien no se encuentra *per se* entre las atribuciones del Grupo de trabajo, era fundamental para que la implantación en conjunto de las recomendaciones del GIACC tuviera éxito. El Grupo de trabajo reconoció que algunas metas, sobre todo las más ambiciosas, no podrían alcanzarse sin ayuda. En ese sentido, la Copresidenta del WG4 recordó las recomendaciones emitidas por el WG2 para que se ayudase a los países en desarrollo en relación con las medidas económicas o basadas en criterios de mercado, en materia de educación y formación, y de apoyo a la adaptación. El WG4 deseaba que se garantizase el reconocimiento de que el GIACC siguiese trabajando sobre algunas propuestas sólidas que permitieran a distintos Estados contar con planes de acción encaminados al objetivo global de controlar las emisiones de la aviación. El texto de la presentación de la Sra. Lobue está disponible en el sitio web seguro del GIACC y en el sitio web público de la OACI.

34. El Sr. C. Burselson, asesor de la Sra. Lobue, presentó después el documento IP/12, en el que resumían las conclusiones de un análisis de tendencias sobre combustibles realizado por la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA), en las que se reflejaban las actividades económicas y aeronáuticas desde 2006 hasta la fecha y las previsiones de ahorro de consumo de combustible y reducción

de emisiones de CO<sub>2</sub> que se podían conseguir con una combinación de medidas. Comparó esos resultados con los presentados en el documento IP/1. El documento IP/12 proporcionó algunos escenarios de consumo de combustible adicionales a los presentados en la anterior comunicación, a partir de supuestos ajustados para reflejar la actividad económica, la tecnología aeronáutica, los avances en la gestión del tránsito aéreo y el precio del combustible (incluidas las medidas complementarias basadas en criterios de mercado). Al subrayar que la proyección de consumo de combustible para 2050 (entre 470 y 565 millones de toneladas) era considerablemente menor que las anteriores proyecciones del MODTF (entre 730 y 850 millones de toneladas, el Sr. Burleson destacó que existían implicaciones positivas: podía facilitar la viabilidad de los combustibles alternativos, ya que el suministro necesario sería menor, o más económico en el caso de las medidas basadas en criterios de mercado (menos derechos o permisos de emisiones que comprar) para neutralizar completamente el crecimiento en carbono de la aviación a largo plazo. Observó que, a partir de los escenarios utilizados en el documento IP/12, Estados Unidos era más optimista sobre la posibilidad de alcanzar algunas de las metas más ambiciosas a las que se debía aspirar. Con respecto a una cuestión suscitada sobre la precisión de los pronósticos de la FAA, el Sr. Burleson hizo hincapié en que eran tan precisos como los pronósticos del MODTF. La presentación del Sr. Burleson está disponible en el sitio web seguro del GIACC y en el sitio web público de la OACI.

35. La discusión del Informe del WG4 y las dos presentaciones se aplazaron hasta el día siguiente.

### **Segundo punto del orden del día: Examen de las actividades relacionadas con las emisiones aeronáuticas en el seno de la OACI y a escala internacional**

#### **Presentación del documento IP/6 remitido por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)**

36. Al recordar que en el GIACC/3, el Sr. P. Steele había realizado una presentación en nombre del Grupo de acción sobre transporte aéreo (ATAG), del que fue Director ejecutivo y había subrayado las metas de la industria para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación, el Secretario del GIACC hizo notar que había enviado el documento IP/6 en nombre de la IATA, y en él se establecían las metas que las líneas aéreas integrantes pretendían alcanzar en la reducción de dichas emisiones. Proponían, como meta a corto plazo (hasta 2012), una mejora de un 1,5% anual de promedio en el rendimiento de los combustibles de la flota en servicio en todo el mundo. A mediano plazo (de 2013 a 2020), proponían más mejoras de rendimiento de los combustibles de un 1,5% anual de promedio. Las líneas aéreas afiliadas a la IATA también se esforzarían en conseguir un crecimiento neutro en carbono en el período de 2020 a 2025, aplicando medidas adicionales según correspondiera, incluido el uso de combustibles de aviación alternativos sostenibles con bajas emisiones de carbono. A largo plazo (para 2050), se esforzarían por reducir en conjunto las emisiones netas de CO<sub>2</sub> en un 50% con respecto a los niveles de 2005.

37. Con respecto a los escenarios del MODTF presentados en la Tabla 1 del documento IP/1, en el que se utilizó 2006 como referencia (en lugar de 2005), el Secretario del GIACC señaló que el consumo estimado de combustible de aviación en todo el mundo fue de 187 millones de toneladas. La mitad de esa cantidad sería un consumo de combustible de unos 93,5 millones de toneladas. Según el escenario más agresivo del MODTF, en el que se suponía una mejora en el consumo de combustible del 1,5% anual para todas las aeronaves incorporadas a la flota después de 2006, en virtud de las mejoras tecnológicas y operativas, el consumo de combustible sería de 730 millones de toneladas en 2050. La reducción de 730 millones de toneladas a 93,5 millones de toneladas constituiría una disminución del 85% en las emisiones netas de CO<sub>2</sub>. Esa era la propuesta de las líneas aéreas integrantes de la IATA, aunque con una serie de salvedades, como que sus metas representaban una solución global de igual aplicación para todas las líneas aéreas.

38. El GIACC/4 recogió la información facilitada por la IATA en el documento IP/6.

### **Presentación del informe del Grupo de trabajo sobre medidas basadas en criterios de mercado (WG5)**

39. Como Presidente del grupo de trabajo 5 (WG5) sobre medidas basadas en criterios de mercado, el Sr. P. Schwach (Francia) se extendió sobre el informe del Grupo de trabajo (WP/3) que se había presentado durante la reunión de coordinación el 24 de mayo de 2009. El informe se apoyó en el material, aportado por el Presidente, del documento IP/7 sobre trabajos ya realizados por la OACI acerca de medidas basadas en criterios de mercado y documentación de referencia, y del documento IP/8 sobre planes existentes, previstos o en fase de diseño, que incluirían medidas basadas en criterios de mercado.

40. Al observar que el WG5 había seguido estrechamente las atribuciones del GIACC dispuestas por el Consejo, el Presidente destacó que ese proceso había permitido cubrir la laguna que se habría producido si el Grupo de trabajo se hubiera limitado a lo discutido hasta la fecha en los grupos WG1, WG2 y WG3. Por lo tanto, era muy importante prestar atención a los resultados del WG5. En este contexto, recordó que el párrafo 2 b) de las atribuciones del GIACC especificaba que, al identificar un menú de opciones del que podían elegir los Estados para limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero atribuibles a la aviación civil internacional, el Grupo iba a examinar medidas basadas en criterios de mercado, entre otras, el comercio de derechos de emisión, teniendo en cuenta el ámbito del plan (mundial, regional o nacional). Así pues, no era el WG5 el que había planteado la idea de examinar un plan de comercio de derechos de emisión de ámbito mundial. En el párrafo 2 b) se señalaba que el Grupo también iba a: examinar cómo podía conseguirse que los planes fueran compatibles y funcionasen conjuntamente; considerar mecanismos para determinar la equivalencia de distintas medidas y establecer bases de comparación para los últimos; tomar en cuenta los intereses de los países en desarrollo; considerar derechos e impuestos y considerar incentivos económicos positivos, *etc.*

41. El Director del WG5 observó que el Grupo de trabajo había realizado en primera lugar un completo examen de la labor ya realizada por la OACI sobre medidas basadas en criterios de mercado. Al recordar que la OACI había abordado las medidas de mercado en la Asamblea, el Consejo y la CAEP en diversas ocasiones desde 1998, hizo hincapié en que esa tarea histórica ya respondía, hasta cierto punto, a las cuestiones presentadas por el Consejo en las atribuciones del GIACC, y que ya se habían alcanzado numerosas conclusiones (por ejemplo, sobre qué tipo de medidas basadas en criterios de mercado eran aceptables). El Presidente del WG5 citó como ejemplos las conclusiones de que debía descartarse un impuesto relacionado con las emisiones de carbono aplicado al combustible o directamente a los pasajeros, ya que no contribuiría directamente a la reducción de las emisiones de la aviación. Por otra parte, debía descartarse también un derecho neutral en cuanto a ingresos basado en el rendimiento del combustible, ya que resultaría poco práctico y tendría repercusiones mínimas en el medio ambiente. También se llegó a la conclusión de que un derecho relacionado con el carbono que afecta al combustible y un derecho relacionado con el carbono que afecta a los pasajeros serían aceptables si los ingresos se destinasen a atenuar el efecto de la aviación en el medio ambiente. Asimismo, sería aceptable una contrapartida de las emisiones de carbono. Si bien la labor ya realizada por la OACI había respondido a muchas dudas planteadas con respecto a las medidas basadas en criterios de mercado, algunas cuestiones siguen pendientes de resolver diez años después; por ejemplo: el ámbito geográfico, la compatibilidad entre sistemas para evitar repeticiones de recuentos y cargos, la garantía de equivalencia entre distintas medidas, y cómo combinar en el diseño de un plan mundial el principio de no discriminación entre operadores dispuesto en el Convenio de Chicago y el Protocolo de Kyoto (un asunto que se había discutido en las tres reuniones del GIACC).

42. El WG5 había examinado todos los planes de medidas basados en criterios de mercados de los que los miembros tenían constancia de que existían, se encontraban en fase de desarrollo o propuesta o iban a implantarse en un Estado o un grupo de Estados a escala nacional o regional. También había considerado escenarios o conceptos para un enfoque sectorial global propuestos por la industria o por los miembros. En este contexto, el Presidente hizo notar que se habían elaborado diferentes planes en Nueva

Zelanda, Australia y Europa, y que en Estados Unidos se estaban discutiendo propuestas relacionadas con medidas basadas en criterios de mercado. El WG5 había recibido diversas propuestas de la industria acerca de un enfoque sectorial global que no acarrearía grandes gastos administrativos para ésta. La industria no deseaba un desconcierto de medidas basadas en criterios de mercado que fueran incompatibles entre sí y difíciles de gestionar.

43. Después de examinar estos planes existentes, posibles y en fase de diseño, el WG5 había llegado a algunas conclusiones. El Presidente del WG5 subrayó que el objetivo de las medidas basadas en criterios de mercado no era reducir la demanda de transporte aéreo aumentando su costo, e hizo notar que el Grupo de trabajo había intentado conciliar el crecimiento de la aviación internacional y una limitación de las emisiones de la aviación en todos los planes que había examinado. Con el crecimiento de la aviación internacional, las mejoras logradas en el rendimiento de los combustibles podrían no bastar para limitar las emisiones. Así, los planes que se habían examinado eran en su totalidad sistemas “abiertos” que se dirigían a compensar las emisiones con objeto de posibilitar el crecimiento sin reducir la demanda. Recordando que el WG5 también había procurado la implantación del principio de responsabilidad común pero diferenciada en los planes, el Presidente subrayó que en aquéllos actualmente en vigor no se contemplaba ese principio, o se hacía de forma muy limitada. En ese sentido, observó que el plan de comercio de derechos de emisión de la UE contenía una cláusula de mínimos para excluir los pequeños emisores y una cláusula sobre el reconocimiento de equivalencias de distintas medidas. Los sistemas globales propuestos por los miembros del WG5 o por la industria permitían un tratamiento diferenciado.

44. Al explicar la filosofía subyacente en las discusiones del Grupo de trabajo, el Presidente hizo notar que había habido un amplio apoyo para resolver las cuestiones pendientes indicadas con respecto a las medidas basadas en criterios de mercado. No se trataba de cuestiones técnicas que exigieran la petición de nuevos estudios por parte del CAEP, sino de asuntos relativos a las políticas que requerían discusión y negociación en el ámbito internacional. Se esperaba que el entusiasmo generado por la 36ª Sesión de la Asamblea y la institución del GIACC, que se amplificaría con la convocatoria de una Reunión de alto nivel en octubre de 2009 para examinar el Programa de acción de éste, así como la perspectiva de la Conferencia de las Partes (COP15) en diciembre de 2009, permitirían abordar nuevamente estas cuestiones y resolverlas. Se trataba de un desafío que probablemente continuaría hasta la 37ª Sesión de la Asamblea.

45. El Presidente del WG5 apuntó que la realidad era que, si las medidas basadas en criterios de mercado se ponían directamente a disposición de los Estados sin medidas de acompañamiento para su implantación, no funcionarían correctamente: los Estados las aplicarían únicamente a la aviación nacional y no a la internacional, o regiones como Europa intentarían aplicarlas a la aviación internacional y toparían con disputas y dificultades. Si el GIACC desease fomentar abiertamente medidas basadas en criterios de mercado además de medidas tecnológicas y operativas y animar a los Estados a que las eligieran de un abanico de opciones, debería considerar la forma de implantar las distintas medidas de mercado y qué debería acompañar a su implantación.

46. Para organizar sus ideas, el Grupo de trabajo había desarrollado tres tipos de escenarios principales para la implantación de medidas basadas en criterios de mercado y había ponderado sus pros y contras, sin llegar a un consenso general. En cualquier caso, el debate había facilitado un acuerdo sobre las conclusiones principales. El escenario A ofrecía una situación de “normalidad” (sin cambios) sin un marco obligatorio de la OACI. Las medidas basadas en criterios de mercados serían implantadas por Estados o regiones, con una gran diversidad de políticas y parámetros, como la fiscalidad del combustible o el comercio de derechos de emisión, entidades distintas para su aplicación (operadores o vuelos) y ámbitos diferentes. Si bien el Escenario A resultaba simple y ya se había introducido en algunas partes del mundo, podía dar lugar a limitaciones, dificultades y disputas que podrían afectar a la implantación de las medidas basadas en criterios de mercado. Asimismo, existía el riesgo planteado por la industria de que se convirtiera en un grupo heterogéneo de medidas basadas en criterios de mercado que resultasen muy difíciles de implantar y gestionar.

47. En el otro extremo del espectro se daba un escenario muy ambicioso, el Escenario B, un plan global ideal con un enfoque sectorial. Se crearía un único sistema mundial reglamentado que impondría un sistema de topes y comercio a escala mundial para las emisiones de la aviación internacional. El sistema podría incluir un principio de diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, a partir de distintos topes o fechas para alcanzar el mismo tope, según la madurez de los mercados. El Grupo de trabajo consideró que el Escenario B presentaba numerosas ventajas, ya que se resolverían muchos problemas, como la distorsión de la competencia y la fuga de carbono. No obstante, se planteaban otras dificultades, como la implantación. La OACI no disponía en ese momento de la autoridad institucional necesaria para imponer un sistema global de esas características a los Estados ni podía administrar los fondos que se recaudasen. El Presidente del WG/5 destacó que el objetivo no era contar con un escenario de cumplimiento obligado en todo el mundo, y que no era imprescindible disponer de un escenario global. Podría tratarse de metas a las que se debía aspirar. La OACI podría fijar una meta común para el sector de la aviación internacional en cuanto a las medidas basadas en criterios de mercado. Por ejemplo, podría compensar el crecimiento del 3% al que las mejoras tecnológicas no permitirían llegar y después animar a los Estados a que aplicase medidas basadas en criterios de mercado adaptadas a sus circunstancias nacionales para lograr esa meta. El Presidente del WG5 indicó que, fuera cual fuese un escenario global al que se debía aspirar, resultaría difícil sacar conclusiones y el Grupo de trabajo no había alcanzado un consenso.

48. Por lo tanto, el WG5 había examinado como solución de compromiso el Escenario C, en el que los Estados o regiones implantarían medidas basadas en criterios de mercado pero dentro de un marco de la OACI. Ese marco definiría principios acordados para la implantación de medidas basadas en criterios de mercado; por ejemplo cómo deberían contribuir a las metas globales, el ámbito geográfico, la equivalencia de las distintas medidas y la asignación de los fondos recaudados. Proporcionaría un plan coordinado para que las políticas de cada Estado constituyeran componentes básicos de un futuro sistema global. Si bien el Escenario C era más ambicioso que el que había planteado el CAEP, que había formulado orientaciones, resultaba menos ambicioso que un escenario mundial único que permitiera numerosas adaptaciones de ámbito local.

49. El Grupo de trabajo había llegado a varias conclusiones que deberían convertirse en recomendaciones para el Consejo si el GIACC las aprobaba. Éstas figuraban en el párrafo 5 del WP/3. Con respecto a las conclusiones sobre un enfoque sectorial general para la aviación internacional, el Presidente del WG5 señaló que el Grupo de trabajo acordó en términos generales que las medidas basadas en criterios de mercado implantadas por Estados o regiones con distintas políticas y parámetros en ausencia de un marco sectorial global desarrollado por la OACI (Escenario A) distaban de ser óptimas. Ese enfoque dificultaría la coordinación, podría dar lugar a distorsiones de la competencia y generaría cargas innecesarias para la industria, además de complicar la conformidad del cumplimiento con las normas del sector. La segunda conclusión fue que podría ser deseable un sistema sectorial global único para la aviación internacional. Sin embargo, deberían establecerse en la OACI o en otra Agencia de las Naciones Unidas mecanismos que garantizaran la aplicación y la gestión de ese sistema global. Por ese motivo, entre otros, el Grupo de trabajo reconoció que la implantación de un enfoque así toparía con desafíos importantes, sobre todo a corto y mediano plazo. El WG5 también había concluido que, como cuestión prioritaria, resultaba más factible seguir desarrollando un marco sectorial a través del régimen de la OACI, lo que permitiría a los Estados y las regiones adoptar sus propias medidas basadas en criterios de mercado, en línea con los principios acordados globalmente que establecería ese marco (*cf.* párrafos 5.1.1 a 5.1.3).

50. Con referencia a la conclusión que figura en el párrafo 5.1.4, el Presidente del WG5 indicó que, durante la reunión de coordinación del día anterior, los miembros habían solicitado que se volviera a redactar especificando que el marco de la OACI debería garantizar que se respetasen el principio de no discriminación establecido en el Convenio de Chicago, así como el principio de responsabilidad común pero diferenciada según la CMNUCC. Con el reconocimiento de esos dos principios, era preciso asegurarse de que: a) sólo se eligieran las medidas más eficientes y rentables; b) se facilitase el cumplimiento con las

normas de la industria; c) se coordinasen las medidas basadas en criterios de mercado para evitar esfuerzos duplicados; y d) el ámbito geográfico de cada sistema local de medidas basadas en criterios de mercado quedase claramente definido. La conclusión que figura en el párrafo 5.1.5 quedó cubierta parcialmente por esa conclusión: el marco debería garantizar también que se evitasen las duplicaciones de recuentos y cargos. La equivalencia entre los dos tipos de medidas basadas en criterios de mercado debería establecerse en función de la reducción del número de toneladas de emisiones de carbono para un vuelo determinado, y no sobre el costo de las medidas, especialmente si los precios de los créditos de emisión de carbono variaban para los distintos mercados.

51. Al llamar la atención sobre las conclusiones del WG5 con respecto a las opciones en cuanto a medidas basadas en criterios de mercado para Estados y regiones, el Presidente indicó que el Grupo de trabajo había indicado que la OACI ya había llevado a cabo una labor considerable en torno a las medidas basadas en criterios de mercado con objeto de controlar los efectos en el cambio climático de las emisiones de la aviación internacional; una labor desempeñada sobre todo a través del CAEP, que había ofrecido numerosas orientaciones. El Grupo de trabajo había acordado en términos generales que la opción más rentable no pasaba por un sistema de comercio de derechos de emisión cerrado ni por un sistema de imposición de derechos cerrado. También reconoció que, si bien la imposición fiscal sobre el combustible podía ser una opción, planteaba dificultades en lo referente a las políticas y de índice legal; por ejemplo, en acuerdos de servicios de transporte aéreo bilaterales (*cf.* párrafos 5.2.1 y 5.2.2). El Grupo de trabajo también reconoció que, entre las otras opciones posibles, los Estados y las regiones estaban preparando medidas basadas en criterios de mercado de dos tipos distintos: planes abiertos de comercio de derechos de emisión "hacia abajo" con la inclusión directa de operadores aeronáuticos (es decir, que los operadores tienen un tope de emisiones y deben adquirir derechos si los sobrepasan) y planes abiertos de derechos de emisión "hacia arriba", con imposiciones elevadas sobre el combustible para los operadores aeronáuticos (es decir, los proveedores de combustible están sujetos a un tope sobre el queroseno, por ejemplo, y deben pagar un derecho si lo sobrepasan, *cf.* párrafo 5.2.3). El Grupo de trabajo consideró que esas dos opciones no eran incompatibles. Por ejemplo, en el Escenario C, algunos Estados podrían implantar una opción y otros Estados, la otra, ya que las equivalencias no plantearían un problema en un marco mundial.

52. Al observar que el Grupo de trabajo había debatido también la interacción de las medidas estatales y regionales, el Presidente indicó que consideraba importante garantizar una interacción eficaz entre las medidas de mercado adoptadas por los Estados y las regiones, a fin de evitar la duplicación de cargas sobre los operadores de transporte aéreo, así como para reducir al mínimo el riesgo de distorsión de la competencia y la fuga de carbono. En ese contexto, el WG5 había apuntado que el acceso de la aviación internacional a un mercado mundial del carbono podía intentarse vinculando los mercados locales del carbono desarrollados con arreglo a medidas estatales y regionales. El Grupo de trabajo recomendó que la OACI trabajase con los participantes pertinentes, ya fuera la CMNUCC u otros, a fin de seguir elaborando orientaciones para facilitar el proceso. Reconoció que, para garantizar que no hubiera discriminación entre operadores, la aplicación de medidas similares a todos los operadores en las rutas entre Estados o regiones podía representar una solución. El Grupo de trabajo también acordó que la implantación de medidas por país de origen y otros criterios debían considerarse una alternativa aceptable para reducir al mínimo las distorsiones competitivas (*cf.* párrafos 5.3.1 a 5.3.3).

53. El WG5 también había examinado el segundo principio: la responsabilidad común pero diferenciada. Había reconocido la necesidad de tener en cuenta las necesidades y capacidades de los Estados en desarrollo a la hora de implantar medidas basadas en criterios de mercado. El nivel de madurez de los mercados aeronáuticos de los distintos Estados y regiones debía considerarse en particular (*cf.* párrafo 5.4.1). En referencia al párrafo 5.4.2, el Presidente apuntó que se había enmendado como consecuencia de la discusión durante la reunión de coordinación citada para indicar que el Grupo de trabajo había considerado distintos medios de aplicar el principio de responsabilidad común pero diferenciada y había indicado los siguientes como posibles enfoques, a partir de los análisis que había realizado de los escenarios existentes: a) diferenciar el nivel de rigor de las medidas basadas en criterios de mercado para distintos mercados

aeronáuticos; b) distribuir los ingresos generados teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los Estados; c) eximir a los pequeños emisores (por debajo de un umbral determinado); d) introducir paulatinamente la participación de los Estados según el nivel de madurez de su mercado. Esa lista no era exhaustiva.

54. El Grupo de trabajo también había debatido un asunto difícil y, hasta cierto punto, controvertido: el destino de los ingresos generados por las medidas basadas en criterios de mercado aplicables a la aviación internacional. Había considerado que era lógico que esos ingresos se utilizasen para sufragar las medidas de reducción del cambio climático y de adaptación para la aviación, de forma prioritaria, y quizá también en otros sectores, tanto en el ámbito nacional como en el exterior. Dado que el cambio climático es un fenómeno de escala planetaria, una tonelada de CO<sub>2</sub> ahorrada en cualquier sector tendría el mismo efecto que la misma cantidad de CO<sub>2</sub> ahorrada en el sector aeronáutico. El WG5 consideraba, sobre todo, que debía utilizarse prioritariamente una parte de los ingresos generados para ayudar a los países en desarrollo. La presentación del Sr. Schwach está disponible en el sitio web seguro del GIACC y en el sitio web público de la OACI.

55. El Presidente del GIACC/4 agradeció al WG4 y al WG5 sus esfuerzos y observó que sus informes eran excelentes y fruto de muchas horas de trabajo.

#### **Discusión del informe del Grupo de trabajo sobre medidas basadas en criterios de mercado (WG5)**

56. Durante la discusión que siguió, un miembro observó que el Escenario C parecía el más pragmático para el futuro de la aviación civil internacional. Sin embargo, al recordar que, según las directrices de la OACI, las medidas basadas en criterios de mercado (sobre todo los planes de comercio de derechos de emisión en los que intervenían operadores aeronáuticos de otros Estados) sólo debían implantarse de mutuo acuerdo, indicó que resultaría difícil para su Estado aceptar el Escenario C en caso de que no incluyese ese elemento tan importante.

57. Al observar que el WG5 había discutido esa cuestión sin entrar en polémicas, el Presidente del WG5 destacó la necesidad de buscar consenso al respecto. El Grupo de trabajo había recordado el contenido del Apéndice L de la Resolución A36-22 de la Asamblea, que establecía el requisito de un acuerdo mutuo para la imposición de un plan de comercio de derechos de emisión a transportistas de otro Estado, a lo cual 42 Estados expresaron reservas. Si bien no se puso en cuestión lo que se había llevado a cabo anteriormente, el WG5 había tenido presente que en 2010 habría otra Asamblea que podría facilitar las cosas. Sin entrar en cuestiones legales o institucionales, y hablando únicamente desde un punto de vista pragmático, el Presidente subrayó que era muy difícil conseguir un acuerdo mutuo. En este contexto recordó que, aunque la Directiva de la UE sobre el plan de comercio de derechos de emisión incluía la posibilidad de un acuerdo mutuo, una Conferencia celebrada para discutir y concluir esos acuerdos mutuos no había permitido obtener ninguna solución. Así, si bien se consideraba positivo un acuerdo mutuo en caso de lograrse, en la práctica no permitía la implantación de medidas basadas en criterios de mercado. Era necesario ser realistas.

58. Al observar que su Estado se oponía a un plan de comercio de derechos de emisión abierto, el miembro indicó que, desde el punto de vista económico, éste podía justificarse únicamente cuando el costo marginal para reducir una unidad de emisiones de CO<sub>2</sub> fuera igual entre los sectores interesados. Consideró que, si el costo de la reducción en un kilogramo de emisiones de CO<sub>2</sub> era igual en el sector de la aviación internacional que en otro sector, un plan de comercio de derechos de emisión resultaría factible y práctico. En cambio, si el costo para el sector de la aviación internacional ascendiese a 1 millón de dólares y en el otro sector sólo 1000, la meta para limitar las emisiones no sería igual ni equitativa. Debería aplicarse un tope más ambicioso al otro sector; de lo contrario, el sector de la aviación internacional se vería perjudicado injustificadamente. El miembro señaló que era muy difícil conocer los costos marginales de los distintos sectores. Si bien conocía un precedente aislado que había tenido éxito en la reducción de emisiones de SO<sub>x</sub> por generadores de energía en Estados Unidos, el proceso había exigido un plan de comercio de derechos de emisión cerrado. El miembro puso de relieve que, si bien su Estado no excluyó la posibilidad de utilizar

medidas basadas en criterios de mercado, como las contrapartidas de las emisiones de carbono, no consideró que un plan de comercio de derechos de emisión abierto resultaba adecuado para el sector de la aviación internacional a menos que estuviera basado en un acuerdo mutuo.

59. Otro Miembro subrayó que no había nada que impidiera que un marco incluyese el principio de acuerdo mutuo en caso de que todas las partes lo acordasen. Parte de la dificultad de desarrollar el marco radicaba en alcanzar un consenso sobre cuáles podrían ser los parámetros. Esos parámetros podrían invocar algunos elementos que ya existían en el debate, impugnar algunos de esos elementos existentes o incorporar otros nuevos. Desde su punto de vista, ése era el desafío y el interés de pasar a un marco sectorial o a un marco de la OACI que sirviera de guía a los distintos Estados Miembros para controlar sus emisiones de aviación. Al sugerir que se considerasen plazos para algunos de los escenarios citados, el Miembro indicó que, si existía el deseo de contar con un enfoque transitorio a partir del Escenario C, quizá debería establecerse 2012 como plazo para desarrollar realmente ese marco, lo que permitiría que durante el tiempo de intervención se considerase cuáles debían ser los parámetros. Si se considerase el Escenario B como la meta a largo plazo, sería posible articular antes de 2012 un procedimiento hacia ese escenario, nuevamente sin comprometer a la OACI con el Escenario B sino con el proceso de evaluación de las consideraciones pertinentes para avanzar hacia ese escenario.

60. El Vicepresidente del GIACC/4 observó que dicho requisito de acuerdo mutuo para la imposición de un plan de derechos de comercio establecido en el Apéndice L de la Resolución A36-22 de la Asamblea, reflejaba la cuestión en ese momento. Al margen de ese Apéndice, la Asamblea había establecido el GIACC según el Apéndice K para elaborar un marco y una estrategia encaminados a tratar sobre las emisiones de la aviación internacional. En parte, las reflexiones se dirigían a que, si el GIACC podía elaborar un marco que incluyera medidas basadas en criterios de mercado, capaz de recabar apoyos en el proceso de la OACI, anularía la redacción específica del Apéndice L. El cumplimiento de ese marco anularía el requisito individual de acuerdo mutuo en un caso determinado. De ese modo, el acuerdo procedería del cumplimiento con un marco acordado globalmente, y no fruto de una negociación en particular.

61. Al hacer hincapié en la necesidad de tomar muy en serio el problema de las medidas basadas en criterios de mercado, el Vicepresidente del GIACC/4 recordó de la presentación de la C/ENV que la contribución de la aviación internacional a las emisiones de CO<sub>2</sub> se duplicaría para 2020 y se cuadruplicaría para 2050, según estimaciones en las que se tenía en cuenta lo que ahora se podía pronosticar como un aumento de rendimiento. Aunque cabría la esperanza de contar con combustibles alternativos e innovaciones tecnológicas importantes, a la hora de realizar pronósticos no se podía confiar en esas posibilidades para contrarrestar el crecimiento potencial de las emisiones de la aviación. La ventaja que ofrecían las medidas basadas en criterios de mercado presentadas era que el sector de la aviación podría tener la posibilidad de adquirir contrapartidas de otros sectores para conseguir una trayectoria responsable para sus emisiones. El sector de la aviación no podía mejorar los resultados sin frenar el crecimiento. Según las proyecciones indicadas, parecía que la única forma que tenía el sector de la aviación para conseguir una trayectoria neutra y, en última instancia, descendiente en cuanto a las emisiones pasaba por una reducción de las operaciones. La ventaja de las medidas basadas en criterios de mercado era que el sector aeronáutico podía comprar esos ahorros de emisiones a un precio mucho más reducido a otros sectores en los que resultaba más fácil alcanzar los objetivos. Así, mientras todos estaban preocupados sobre los efectos de las medidas basadas en criterios de mercado para los transportistas y sus operaciones, dichas medidas parecían constituir un elemento muy importante en un método para conseguir un futuro responsable para la aviación en conjunto.

62. Un miembro indicó que no consideraba que el WG5 hubiera discutido el marco para ningún tipo de medida basada en criterios de mercado; de hecho, había intentado proponer un marco en el que distintos Estados podrían aplicar medidas complementarias. Afirmó que quizá fuera necesario trabajar más en ese sentido y observó que el CAEP estaba explorando en cierta medida cómo se podían enfocar los distintos intereses de algunos Estados y los diferentes tipos de medidas basadas en criterios de mercado que pudieran parecerles más pertinentes. El miembro mantuvo que el GIACC se estaba precipitando al hablar de



medidas específicas. Si bien acordó que las estadísticas demostraban que deberían realizarse esfuerzos para controlar las emisiones de la aviación, subrayó que el argumento del IP/12 presentado por Estados Unidos era que, con la recesión económica global, no estaba tan claro que el crecimiento de las emisiones aeronáuticas fuera tan drástico como se había previsto inicialmente. Dicho eso, el miembro seguía creyendo que se produciría un crecimiento y que era necesario seguir actuando, ya fuera mediante combustibles alternativos, medidas basadas en criterios de mercado o ambos.

63. Al subrayar que el WP/3 sobre medidas basadas en criterios de mercado suscitó una considerable preocupación en su país y en los países en desarrollo en general, un miembro observó que en todos los acuerdos internacionales sobre protección del medio ambiente se reconocían las distintas responsabilidades por la degradación de los ecosistemas del planeta; el principio de “quien contamina, paga” ha cosechado aceptación. La responsabilidad común pero diferenciada y el desarrollo sostenible eran principios acordados que se consagraban en los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo celebrada en 1992 en Río. El miembro destacó que los países en desarrollo estaban esforzándose por combatir el cambio climático, y citó los planes nacionales de Brasil y China, reconocidos mundialmente como intentos ambiciosos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Subrayó que las bases de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente no podían ser socavadas por la OACI y destacó que debía ser prudente en la discusión de medidas basadas en criterios de mercado. El miembro consideraba que la forma en que se había presentado el WP/3 iba en contra del espíritu y de la letra de esos acuerdos multilaterales. Destacó que, aunque los países en desarrollo seguirían realizando esfuerzos importantes para combatir el cambio climático, no podían aceptar un reparto de la carga en los mismos términos que los países desarrollados tal como sugería el Informe del WG5, ya que el cambio climático se debía, principalmente, a los países desarrollados.

64. Otro miembro, que compartía esa opinión, destacó la necesidad de tener en cuenta no sólo los principios de no discriminación, equidad e igualdad de oportunidades para el desarrollo de la aviación internacional, de acuerdo con el Convenio de Chicago, sino también los principios y las disposiciones de la responsabilidad común pero diferenciada que contemplan la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto.

65. Apoyando decididamente este punto de vista, un miembro reiteró que la implantación de medidas basadas en criterios de mercado constituía un importante motivo de preocupación para los países en desarrollo y que podía ser un aspecto en el que el consenso resultaría muy difícil. Había muchos aspectos en los que los países en desarrollo no se veían favorecidos. El miembro afirmó que el lenguaje utilizado en el Informe sobre el destino de los fondos generados para ayudar a los países en desarrollo era demasiado vago.

66. Otro miembro, que destacó que las medidas basadas en criterios de mercado formaban parte de una actuación más general para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación, hizo hincapié en que el Informe del WG5 proponía un abanico de medidas, no sólo un plan de comercio de derechos de emisión. Además, subrayaba en muchos de sus párrafos la necesidad de tener en cuenta las necesidades y capacidades específicas de los países en desarrollo a la hora de implantar esas medidas. Hizo notar que, si el GIACC/4 tuviera que aceptar el Escenario C, tendría que encomendarse a la OACI el desarrollo de un marco de implantación adecuado que consagrara los principios de la responsabilidad común pero diferenciada y de no discriminación.

67. Con respecto a sus anteriores comentarios, un miembro reiteró que su Estado no excluía la posibilidad de adoptar medidas basadas en criterios de mercado, tales como las contrapartidas por las emisiones de carbono. Sugirió que, cuando se hubiera desarrollado un marco de implantación, deberían tenerse en cuenta ciertos principios, como los propuestos por Australia según se refleja en el párrafo 3.3.4.1 del Informe del Grupo de trabajo. Según ese punto de vista, la implantación del marco debería ser voluntaria para los Estados y la industria, y la aplicación debería ser la misma. Además, para quienes compartiesen ese marco, sobre todo entre los países en desarrollo, debería haber incentivos que permitiesen una reducción más decidida de las emisiones de CO<sub>2</sub> de la aviación. El marco debería contribuir a la consecución de objetivos

más ambiciosos, además de las metas de ámbito global a las que se debe aspirar. Por último, el costo derivado de la administración de ese marco por parte de la OACI debería ser nulo o muy reducido.

68. Un miembro observó que existían numerosos malentendidos con respecto al Informe del WG5, y señaló que había pretendido ser lo más ambicioso posible. Durante las deliberaciones del Grupo de trabajo habían surgido numerosas ideas y propuestas. El WG5 tenía constancia del parecer de diversos agentes de la industria acerca de cómo podrían funcionar ciertos enfoques sectoriales. Ninguno de esos enfoques, incluidas las variantes sugeridas por Australia y Canadá, se habían concretado en posturas firmes. El Grupo de trabajo no había considerado si se trataba de ideas adecuadas o no, ni si la OACI las aceptaría. No había ninguna propuesta sobre la mesa en el sentido de que alguna de esas ideas o sugerencias debieran aceptarse en la fecha. Habían resultado útiles como punto de partida para el debate y como primera expresión de opiniones con respecto a posibles orientaciones, principales inquietudes y algunas de las consideraciones que debían tenerse en cuenta cuando la OACI pasara del escenario actual en el que Estados Unidos a título individual, o las regiones, también individualmente, decidían hasta qué punto deseaban llegar en el control de las emisiones de la aviación. Establecían sus propias metas y decidían directamente qué tipo de medidas basadas en criterios de mercado aplicarían.

69. El miembro, que recordó que el GIACC había reconocido en su Primera reunión que la aviación civil internacional no tenía fronteras, hizo notar que el Grupo había era consciente de la necesidad de una transición gradual y que el GIACC debía decidir la escala de esa transición. No obstante, también era necesario contribuir a un diálogo más amplio reconociendo la necesidad de demostrar avances en este ámbito. Se proponía el Escenario C porque no era vinculante; ningún Estado estaba obligado a hacer nada distinto de lo que estuviese haciendo. El Escenario C sólo exigía un diálogo que permitiera establecer un marco de la OACI. El Miembro observó que se habían formulado muchas sugerencias valiosas para posibles elementos de ese marco e indicó que se deberían debatir exhaustivamente.

70. Otro miembro reiteró que los escenarios que se proponían en el Informe del Grupo de trabajo habían constituido un esfuerzo para centrar la discusión y subrayó que habían servido a ese fin. El WG5 había considerado que el Escenario B no resultaba práctico actualmente y que, probablemente, el Escenario A daría lugar a litigio. Tras hacer notar que el Escenario C ofrecía una fórmula bien articulada para avanzar en un asunto muy polémico, indicó que la discusión tenía que continuar. Coincidió en que algunos de los países en desarrollo habían planteado asuntos que debían considerarse y recordó que en el GIACC/3 el grupo había confirmado, en su documento sobre el progreso del proceso GIACC, *A way forward in the GIACC process*, el principio de no discriminación de la OACI, al mismo tiempo que reconocía el marco más amplio de la CMNUCC y el principio de responsabilidad común pero diferenciada. El Escenario C exigía una conjunción de esfuerzos de ámbito nacional en los que cada Estado podría emprender acciones coherentes con su percepción de cómo se debería avanzar. En ese caso, la cuestión de la responsabilidad común pero compartida no surgiría necesariamente. Para avanzar sería preciso seguir desarrollando un marco de la OACI.

71. Si bien reconocía que las medidas basadas en criterios de mercado podrían ser necesarias para reducir las emisiones aeronáuticas hasta el nivel necesario, un miembro destacó que debían ser opcionales, de modo que los Estados tuvieran libertad de implantarlas según considerasen necesario. Subrayó que, si fuesen opcionales para los Estados que no figuraban en el Anexo I y se implantasen de mutuo acuerdo, se respetaría el principio de responsabilidad común pero compartida. Además, las líneas aéreas de los Estados que no figuran en el Anexo I no estarían sujetas a medidas injustas.

72. Un miembro aclaró que deseaba seguir discutiendo medidas basadas en criterios de mercado y escenarios en el supuesto de que hubiese cierto grado de flexibilidad y a la vista de lo que se debatía en el GIACC/3. Sus comentarios se dirigían preferentemente a una medida en particular, un plan de comercio de derechos de emisión. Si los Estados del Anexo I desearan establecer un plan de topes y comercio, sólo les afectaría a ellos y su implantación sería de mutuo acuerdo, con lo que se demostraría la iniciativa de esos

Estados para controlar el cambio climático. Sin embargo, debería quedar muy claro que cualquier objetivo cuantificado atribuible a los países desarrollados no reflejaría directamente sus responsabilidades desde un punto de vista histórico. Cualquier discusión de un plan de comercio de derechos de emisión debería realizarse en ese contexto. Además, debía hacerse patente que ningún plan de ese tipo debería provocar distorsiones en la competencia. El miembro observó que se planteaban varias dudas desde un punto de vista práctico con respecto a la gestión de esos planes de comercio de emisiones.

73. Tras afirmar que las medidas basadas en criterios de mercado estaban sujetas a numerosos condicionantes, un miembro indicó que el GIACC debería recomendar a la OACI que animase a los Estados en situación de adoptar esas medidas para que tomaran la iniciativa y diesen ejemplo.

74. El Secretario del GIACC indicó que las opiniones expresadas se reflejarían en el borrador del Informe del GIACC.

— FIN —