



NOTA DE ESTUDIO

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

CUARTA REUNIÓN

Montreal, 25 - 27 de mayo de 2009

Cuestión 3 del orden del día: Informe sobre las medidas y elementos de política elaborados por los grupos de trabajo

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE MEDIDAS
BASADAS EN CRITERIOS DE MERCADO**

(Nota presentada por el presidente del Grupo de trabajo)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las atribuciones y la integración del Grupo de trabajo figuran en el Apéndice A. El grupo trabajó principalmente por correspondencia y teleconferencias. Debido a restricciones de tiempo y de carácter administrativo, el presente informe se limita a los aspectos principales relacionados con la implantación de medidas basadas en criterios de mercado (MBM), pero debería examinarse conjuntamente con notas de información presentadas por separado, una sobre la labor ya realizada en la OACI sobre MBM y otras sobre planes actuales que introducirán los Estados, o propuestas y conceptos de la industria o miembros individuales del WG. Esta información se proporciona según fue presentada al WG. En las secciones 4 y 5 se informa sobre su examen por el grupo.

1.2 Algunos miembros del grupo de trabajo no pudieron participar en todas las teleconferencias. Por consiguiente, las conclusiones que se indican en la sección 5 pueden no reflejar las posiciones de todos los miembros del grupo de trabajo. Tampoco pudieron resolverse algunas diferencias importantes en puntos de vista debido al poco tiempo disponible. Estas se indican principalmente en la sección 4.7.

**2. ASPECTOS PRINCIPALES SURGIDOS DE LA LABOR
YA REALIZADA POR LA OACI**

2.1 Un resumen de la labor ya realizada por la OACI desde 1998 sobre MBM, principalmente por el CAEP, el Consejo y la Asamblea, figura en una nota de información aparte presentada por el Canadá. Los aspectos principales dimanantes de esta labor se presentan a continuación, y el grupo de trabajo recomienda que se tengan en cuenta cuando se emprenda la futura labor sobre este tema.

2.2 Varios tipos de instrumentos económicos considerados por la OACI

2.2.1 Parece que la OACI ha considerado como MBM los siguientes instrumentos económicos normativos:

- Impuestos relacionados con el carbono, aplicados ya sea al combustible o a los pasajeros. Se han descartado pues generan ingresos para los Estados sin ningún beneficio para el medio ambiente
- Derechos sin efecto sobre los ingresos fiscales, basados en la eficiencia del combustible. También se han descartado por no ser prácticos y tener consecuencias mínimas para el medio ambiente
- Un derecho por combustible o un derecho por pasajero serían aceptables siempre que los ingresos se dirijan a la mitigación del impacto ambiental de la aviación
- MBM voluntarias (a elección de cada explotador) se consideraron válidas con carácter de transición hacia un sistema obligatorio, pero con limitados beneficios para el medio ambiente
- De las medidas basadas en criterios de mercado examinadas por la OACI, los sistemas abiertos de comercio de derechos de emisión (ETS) fueron recomendados como la MBM más eficaz en función de los costos para el medio ambiente (“abierto” significa que los explotadores de las aeronaves tienen acceso a un mercado de carbono donde pueden comprar créditos de carbono por reducciones de emisiones en otros sectores industriales). En realidad, la OACI no examinó la rentabilidad de todas las principales opciones de las medidas basadas en criterios de mercado, es decir no se examinó la utilidad de un impuesto o derecho sobre el carbono en toda la economía.

2.3 Principios dimanantes de Resoluciones de la OACI

2.3.1 En el Apéndice L de la Resolución A36-22 de la Asamblea de la OACI se proporcionan principios fundamentales para la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado en la aviación internacional. Hay cuestiones problemáticas importantes en el hecho de combinar el principio de no discriminación entre explotadores, establecido en el Convenio de Chicago, y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) y capacidades respectivas que figuran en la CMNUCC, así como opiniones divididas respecto de acuerdos mutuos.

2.4 Aplicaciones de MBM por Estados o grupos de Estados contempladas por la OACI

2.4.1 Si un Estado aplica un derecho sobre el combustible, podría aplicarse a los proveedores de combustible o líneas aéreas, en cuyo caso se trataría del combustible suministrado en su territorio, que a su vez correspondería en términos generales a los vuelos que salen de dicho Estado.

2.4.2 Si un Estado o un grupo de Estados aplica un derecho sobre el combustible o un ETS, podría aplicarse a los explotadores que operan en dicho Estado o grupo de Estados. Las cuestiones planteadas se relacionan con el ámbito geográfico, es decir con las condiciones de aplicación a explotadores extranjeros y con la parte del vuelo que debería abarcarse.

2.4.3 Si un Estado aplica un derecho sobre pasajeros, debería aplicarse a los pasajeros que viajan a través de los aeropuertos de dicho Estado. Nuevamente las cuestiones planteadas se relacionan con el ámbito.

2.5 Función de la OACI u otras organizaciones internacionales en un enfoque por sectores

2.5.1 Las cuestiones principales se relacionan con la función de la OACI u otras organizaciones internacionales en la elaboración e implantación de un enfoque sectorial mundial. La

viabilidad de que la OACI u otras organizaciones internacionales administren un plan mundial a corto y mediano plazos es cuestionable. Algunos miembros subrayaron que la labor ya realizada por la OACI indica que podrían asignarse funciones diferentes a organizaciones diferentes, como establecer un objetivo que ha de lograrse mediante MBM como parte de un objetivo global para la reducción de emisiones de la aviación internacional, el diseño de MBM mundiales y la administración de los fondos generados por el plan. Además, en el caso probable de que los Estados aplicaran por lo menos planes inicialmente diferentes, la OACI debería definir un marco mundial para garantizar orientación a efectos de tratar la compatibilidad o equivalencia entre sistemas.

2.6 Principios y cuestiones principales identificados en relación con la aplicación de MBM, como resultado de la labor ya realizada por la OACI:

- Los tipos de MBM que podría considerarse en el diseño de un plan mundial son un derecho sobre el carbono impuesto al combustible o un derecho sobre el carbono impuesto al pasajero, siempre que los ingresos se dirijan a la mitigación del impacto ambiental de la aviación, o un ETS abierto.
- Las cuestiones principales consisten en combinar en el diseño de un plan mundial el principio de no discriminación entre explotadores establecido en el Convenio de Chicago y el principio de diferenciación para tener en cuenta las CBDR establecidas en la CMNUCC.
- En la aplicación de MBM por los Estados, las cuestiones principales son el ámbito geográfico (sólo vuelos que llegan o sólo los que salen o todos los vuelos, un acuerdo mutuo en caso de participación de explotadores extranjeros) y la compatibilidad entre sistemas para evitar la doble contabilidad o la doble imposición de derechos y asegurar la equivalencia.
- En el diseño de una MBM mundial, las cuestiones principales son las funciones de la OACI, otras organizaciones, o Estados en el establecimiento de un objetivo para la contribución a las MBM, en diseñar el plan y en administrar fondos que se generen en última instancia para la mitigación del impacto climático de la aviación.

3. EXAMEN DE PLANES ELABORADOS A NIVEL NACIONAL O REGIONAL Y PROPUESTAS PARA UN PLAN MUNDIAL SEGÚN UN ENFOQUE SECTORIAL

3.1 Entre los planes examinados por el WG, algunos ya han sido implantados, o lo serán en el futuro, por un Estado o un grupo de Estados a nivel nacional o regional y algunos otros son escenarios o conceptos para un enfoque sectorial mundial que han sido propuestos para su estudio por la industria o por miembros del WG. Todos los planes se describen más detalladamente en notas de información presentadas por separado. A continuación se resumen las características principales de cada plan y las cuestiones principales planteadas.

3.2 EXAMEN DE LOS PLANES ELABORADOS A NIVEL NACIONAL O REGIONAL

3.2.1 El plan de Nueva Zelanda

3.2.1.1 El plan de comercio de derechos de emisión de Nueva Zelanda abarcará los combustibles fósiles líquidos (transporte) utilizados en Nueva Zelanda a partir del 1 de enero de 2011. Las emisiones del combustible utilizado para la aviación internacional y el transporte marítimo están exentas del plan. Se requiere que los proveedores de combustible participen en el plan y tendrán la responsabilidad de informar sobre las emisiones y “reintegrar” unidades de emisión. Air New Zealand, Qantas y Virgin Blue también pueden participar en el plan con carácter voluntario. Una vez que optan por hacerlo, aceptan todas las obligaciones jurídicas relacionadas con el combustible utilizado en vuelos del

interior. El gobierno no otorgará gratuitamente unidades de emisión a los proveedores de combustible. Se espera que el costo de las unidades de emisión se trasladará a los consumidores. El impacto sobre el precio del combustible de reactores estaría en alrededor de 7 centavos por litro, suponiendo que el precio del carbono es de unos \$25 NZ por toneladas de dióxido de carbono equivalente.

3.2.2 **El ETS europeo**

3.2.2.1 El plan funcionará a partir de 2012, cuando los explotadores de aeronaves tendrán que rendir cuentas de sus emisiones de CO₂ devolviendo los permisos de emisiones a la autoridad normativa al final de cada año. Las características principales son:

Todos los vuelos IFR < 5700 kg que llegan y salen de la UE, con exenciones

Exención “de minimis” para explotadores comerciales con menos de 2 vuelos por día, o que emiten menos de 10 000 toneladas de CO₂ por año

Tope basado en emisiones de todos los vuelos relacionados con la UE en 2005. En 2012, el tope será 97% de esta cantidad, y, a partir de 2013, el tope será 95% de dicha cantidad

El 85% de los permisos serán gratuitos, sobre la base de una referencia proporcional a la actividad de los explotadores en 2010, el 15% de los permisos serán subastados por los Estados miembros de la UE

Los ingresos procedentes de la subasta de los permisos se utilizarán para enfrentar el cambio climático en la UE y terceros países

Opciones para evitar la doble reglamentación en los vuelos y asegurar la óptima interacción entre el ETS de la UE y las medidas con efecto equivalente adoptadas por terceros países

3.2.3 **Plan de comercio de derechos de emisión interno de Australia – Plan de reducción de la contaminación por carbono**

3.2.3.1 El plan de reducción de la contaminación por carbono (CPRS) es la principal herramienta nacional de Australia para lograr sus objetivos de reducción de emisiones. Propuesto para iniciarse el 1 de julio de 2010, el CPRS es un sistema de tope y comercio con un objetivo a largo plazo para 2050 de una reducción de 60% en las emisiones de gases de efecto invernadero por debajo de los niveles de 2000. El sector del transporte nacional se incluirá en el CPRS con aplicación de las obligaciones del plan a los proveedores iniciales de combustible para el transporte. Para el sector de la aviación, el plan se aplicará solamente a los viajes aéreos del interior y excluirá los vuelos internacionales y los tramos nacionales de los vuelos internacionales.

3.2.4 **Propuestas recientes relativas a MBM analizadas actualmente en EUA**

3.2.4.1 En EUA, se ha analizado el concepto de tope y comercio durante varios años. La Administración Obama se ha comprometido a reducir la huella de carbono de la economía de EUA y está elaborando propuestas para un sistema de tope y comercio en toda la economía. Por su parte, el Congreso de EUA ha estado analizando varios enfoques legislativos. En las propuestas más recientes, se prevé que podría implantarse un plan para abarcar emisiones de CO₂ en la mayoría de los sectores de la economía de EUA. En las actividades de transporte, incluyendo la aviación, las medidas podrían aplicarse en forma de sistema de tope y comercio “hacia arriba” por el cual se exigiría a los proveedores de combustible que participaran en un plan de tope y comercio.

3.3 EXAMEN DE PROPUESTAS PARA PLANES SECTORIALES EN LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

3.3.1 Propuesta de la Asociación de líneas aéreas europeas

3.3.1.1 La Asociación de líneas aéreas europeas propone un enfoque sectorial mundial para tratar las emisiones de la aviación internacional, sobre la base de los siguientes elementos fundamentales:

- La aviación internacional se incluirá como sector en cualquier acuerdo multilateral post-Kyoto sobre cambio climático;
- La OACI representará al sector de la aviación en las negociaciones de Copenhague;
- Reconciliación del principio de no discriminación entre explotadores establecido en el Convenio de Chicago y el principio del Protocolo de Kyoto sobre responsabilidades diferenciadas entre países;
- Los países se agruparán en tres bloques según el estado de maduración de su mercado aeronáutico;
- Establecimiento de objetivos diferenciado para los tres bloques, pero igual tratamiento de todos los transportistas aéreos que operen dentro del mismo bloque;
- Para el tránsito entre dos bloques, aplicación del objetivo más bajo a todos los transportistas aéreos independientemente de su nacionalidad;
- Los objetivos y la clasificación de los países dentro de los bloques serán examinados y ajustados oportunamente por la OACI.

3.3.2 Propuesta del AGD

3.3.2.1 El Grupo sobre el pacto mundial para la aviación (AGD), una coalición que reúne grandes líneas aéreas internacionales, compañías del sector aeronáutico y la ONG internacional "Grupo sobre el clima" propone un enfoque sectorial mundial para tratar el impacto de la aviación internacional en el cambio climático. Los elementos fundamentales del enfoque de AGD pueden resumirse como sigue:

- Se propone un acuerdo sectorial mundial que abarque las emisiones de CO₂ de todos los proveedores de transporte aéreo internacional, asegurando igual tratamiento en los mercados de aviación;
- Se establece para el sector un objetivo mundial de reducción de emisiones para asegurar que desempeña una parte justa y equitativa en el tratamiento de las reducciones de emisiones mundiales;
- El acuerdo de aviación se integra dentro del marco climático general con acceso abierto a los mercados mundiales del carbono;
- Cada transportista aéreo devolvería los permisos en proporción al contenido de carbono de sus adquisiciones anuales de combustible;
- Los permisos podían obtenerse gratuitamente, a partir de subastas, de CDM y posiblemente créditos de REDD (reducción de las emisiones provocadas por la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo);
- Un órgano internacional de las Naciones Unidas administraría el sistema;
- Los ingresos generados en la subasta de permisos de CO₂ se recaudarían por la autoridad administrativa y se distribuirían a un conjunto de usos claramente definidos, transparentes y verificables, incluyendo el Fondo de adaptación del Protocolo de Kyoto, la financiación principal para el cultivo sostenible de materias primas para biocombustibles y capacidad de refinamiento de combustible biológico de reactores en países en desarrollo, REDD que cumpla con la CMNUCC y, posiblemente, un fondo para financiar investigación y desarrollo de soluciones tecnológicas innovadoras para la aviación;
- Se logra la CBDR a medida que una proporción considerable de los ingresos mencionados se distribuye a proyectos sobre cambio climático en países en desarrollo;

- Los fondos recaudados se hipotecan a proyectos que producen beneficios ambientales reales mediante soluciones de bajo contenido de carbono y no se tratan como ingresos fiscales generales por los gobiernos nacionales.

3.3.3 Consideraciones canadienses para un enfoque sectorial

3.3.3.1 El Canadá presentó una variante de la propuesta de AGD. En vez de que los explotadores devuelvan los permisos proporcionalmente al quemado del combustible y tengan acceso a un mercado de carbono, podría establecerse un gravamen a los pasajeros a nivel sectorial y los fondos recaudados podrían administrarse en forma central, para aplicarlos a objetivos convenidos, incluyendo la adquisición de compensaciones en un mercado mundial del carbono para emisiones por encima del objetivo sectorial. La participación de los Estados sería voluntaria, pero con incentivos, como la redistribución de fondos sólo a los Estados participantes. Una cuestión sería si el derecho impuesto a los pasajeros debería tener en cuenta la eficiencia del explotador. El derecho se aplicaría a todos los vuelos internacionales que salen de los Estados participantes, para respetar la igualdad del tratamiento de los explotadores. El principio CBDR se respetaría en la reorientación de fondos principalmente a los países en desarrollo, al igual que en el concepto AGD. La variante podría verse también como un escenario de transición hacia el concepto de AGD.

3.3.4 Consideraciones de Australia para un enfoque sectorial

3.3.4.1 El representante de Australia propuso que los principios que se indican a continuación deberían apuntalar todo enfoque sectorial para medidas basadas en criterios de mercado en la aviación internacional mundial:

- contribuir efectivamente a la reducción de las emisiones netas de los gases de efecto invernadero;
- ser eficaz en función de los costos;
- abarcar la mayoría de las emisiones de la aviación internacional, si no todas;
- evitar distorsiones comerciales entre transportistas aéreos competidores;
- no prescribir métodos específicos para la reducción de emisiones;
- apoyar, promover y facilitar la innovación técnica, la investigación y el desarrollo en el sector;
- los ingresos deberían utilizarse para prestar asistencia a los países en desarrollo; y
- ser práctico, transparente y fácil de administrar.

3.3.4.2 El representante australiano sugirió que estos principios podían satisfacerse mediante un enfoque híbrido donde los derechos impuestos al combustible cargado a bordo se utilicen para financiar la compra de compensaciones, identificando los siguientes elementos fundamentales:

- evaluación del nivel absoluto proyectado de las emisiones de la aviación internacional;
- acuerdo sobre un objetivo de reducción neta de emisiones (desde el nivel absoluto) y un plazo para alcanzar la reducción;
- evaluación del costo de los proyectos de compensación necesarios para lograr la reducción de emisiones requerida;
- cálculo del derecho requerido para financiar la compra de compensaciones, aplicándose el derecho sobre emisiones al combustible cargado por todos los transportistas internacionales para evitar la discriminación;
- recaudación de los ingresos procedentes del derecho por cada Estado – posiblemente mediante imposición de un sobrecargo apropiado al combustible de aviación cargado en el Estado para servicios de aviación internacional;
- los ingresos se invertirían en proyectos de compensación que satisfagan criterios convenidos con énfasis en el apoyo a las medidas de mitigación que adopten los países en desarrollo; y

- verificación de que los ingresos se han invertido en medidas efectivas de mitigación de las emisiones.

3.4 Cuestiones principales dimanantes del examen de las diferentes opciones o escenarios

- Todos los sistemas tienden a implantar MBM en una forma que reduzca las emisiones de carbono sin comprometer el crecimiento de la aviación internacional. Además, las MBM no están dirigidas principalmente a reducir la demanda de aviación aumentando sus costos.
- La mayoría de los sistemas incluyen una forma de respetar una limitación de las emisiones establecida para la aviación mediante la compra de compensaciones de carbono reconocidas en el mercado si las emisiones de la aviación exceden el límite establecido.
- Algunos planes incluyen la reorientación de una cierta cantidad de los fondos generados al sector de la aviación para mejorar su eficiencia en combustible.
- El principio de CBDR puede reconocerse en varias formas. He aquí algunos ejemplos: establecer objetivos diferenciados en diferentes tipos de rutas, con arreglo al estado de maduración de sus mercados de transporte aéreo adoptando un enfoque gradual, o mediante la redistribución selectiva de los fondos recaudados por un derecho uniforme con tendencia a favorecer a los Estados en desarrollo.
- Algunos planes tienen una cláusula “de minimis” para excluir a los pequeños emisores.

4. ANÁLISIS DE ESCENARIOS PARA IMPLANTAR MBM

4.1 En términos generales, el WG reconoció que muchas cuestiones ya se han analizado en la OACI y se han planteado cuestiones difíciles entre los Estados contratantes. Aunque todavía existen opiniones diversas sobre estas cuestiones, el nuevo impulso creado por el 36º período de sesiones de la Asamblea, con la creación del GIACC, la convocatoria de una reunión de alto nivel y la perspectiva de la Conferencia de Copenhague, deberían brindar la oportunidad de volver a examinar estas cuestiones y avanzar en su resolución.

4.2 El WG consideró en general que las MBM no son solo un elemento de un conjunto de medidas que puede utilizar cada Estado además de las medidas tecnológicas, operacionales y de infraestructura. Estas plantean dos cuestiones principales: cómo contribuyen a los objetivos definidos, principalmente en términos de eficiencia de combustible; y cómo deberían implantarse, dadas las diferentes funciones que las MBM desempeñarán en los planes de los países, sin crear una multiplicidad de sistemas incompatible con la aviación internacional.

4.3 El grupo de trabajo ha previsto tres tipos principales de escenarios para implantar MBM, que podrían denominarse escenario A (todo sigue igual), escenario B (el denominado “plan mundial ideal” con un enfoque sectorial) y el escenario C (iniciativas de los Estados dentro de un marco de la OACI). El escenario C podría considerarse como una etapa intermedia entre los actuales escenarios A donde cada Estado adoptaría sus propias medidas y el futuro escenario B ideal donde se adopta un plan mundial con enfoque sectorial. El escenario C debería considerarse como una mejora respecto del escenario A en el sentido de que el marco de la OACI proporcionaría un plan coordinado de modo que las políticas de cada Estado, aunque voluntarias, constituyan bloques fundamentales de un sistema mundial.

4.4 Escenario A (todo sigue igual, sin un marco obligatorio de la OACI)

4.4.1 Las medidas basadas en criterios de mercado serían implantadas por los Estados o por las regiones, con una diversidad de políticas y parámetros, p. ej., impuestos al combustible o comercio de derechos de emisión, diferentes entidades de aplicación (explotadores o vuelos) y diferentes ámbitos:

ASPECTOS FAVORABLES

- Se respetan las preocupaciones de algunos Estados respecto del principio de CBDR, dado que cada Estado implanta su propia política;
- No existen problemas de viabilidad institucional dado que los Estados deciden qué tipo de MBM utilizan, y en qué forma, como parte de un plan integrado para tratar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación de su industria respectiva.

ASPECTOS DESFAVORABLES

- Se crea una multiplicidad irregular de medidas, difíciles de seguir por las líneas aéreas;
- Se crea un posible problema de competencia en cada ruta entre dos Estados con sistemas diferentes;
- Hay poca posibilidad de previsión desde el punto de vista de la CMNUCC de la evolución del volumen total de emisiones procedentes de la aviación internacional;
- Se crea una controversia posible respecto de la forma de compartir los recursos con cualquier plan que recaude ingresos;
- Se da a las posibles controversias jurídicas criterios diferentes de la aplicación y el ámbito geográfico de las MBM.

4.5 Escenario B (plan mundial ideal con un enfoque sectorial)

4.5.1 Se crearía un sistema mundial único con carácter obligatorio imponiendo un sistema mundial de tope y comercio de emisiones para la aviación internacional. El sistema podría incluir un principio de diferenciación basado en diferentes topes o diferentes fechas para llegar al mismo tope, con arreglo al estado de maduración de los mercados:

ASPECTOS FAVORABLES

- El sistema sería claro para todas las líneas aéreas internacionales;
- Un sistema mundial es lo que la IATA y algunos en la industria desean;
- Pueden respetarse las preocupaciones de algunos Estados respecto al principio de CBDR;
- El sistema se aplica con carácter uniforme, lo que podría respetar el principio de no discriminación;
- La contribución de un plan de este tipo a la evolución de las emisiones es predecible.

ASPECTOS DESFAVORABLES

- Sería difícil lograr consenso sobre este concepto en la OACI;
- La OACI no tendría poder para imponer un sistema de este tipo a los Estados;
- Si el sistema incluyera una medida similar a los impuestos sobre el combustible, exigiría una modificación de las políticas existentes de la OACI y cientos acuerdos de servicios aéreos;
- Si debe crearse una nueva institución internacional para recaudar y redistribuir los fondos, ello podría tomar muchos años;
- En caso de crearse un sistema de comercio de derechos de emisión para la aviación internacional, debe ser un sistema abierto relacionado con un mercado internacional del carbono, lo que no existe en la actualidad.

4.6 Escenario C (iniciativas de Estados y regiones en el marco de la OACI)

4.6.1 Los Estados o regiones implantarían medidas basadas en criterios de mercado pero dentro de un marco de la OACI. Este marco definiría principios convenidos para la implantación de MBM,

incluyendo la forma en que deberían contribuir a objetivos mundiales. También proporcionaría un plan coordinado para que las políticas de cada Estado constituyan bloques fundamentales de un futuro sistema mundial:

ASPECTOS FAVORABLES

- Podrían respetarse mejor que en el escenario B las preocupaciones de algunos Estados respecto al principio de CBDR, dado que cada Estado implantaría su propio plan (algunos excluidos);
- Habría menos problemas de viabilidad institucional;
- Se reduciría a un mínimo el número de medidas diferentes implantadas por los Estados, lo que haría que el sistema fuera más fácil de seguir para las líneas aéreas;
- Podría utilizar la orientación ya aprobada de la OACI para fomentar el desarrollo de un marco;
- Habría una mejor capacidad de predecir la evolución de las emisiones de la aviación internacional, siempre que se aplicara un tope a un volumen considerable de emisiones internacionales;
- Los principales instrumentos de política podrían convenirse en la Asamblea de la OACI de 2010;
- El escenario C podría constituir una transición hacia un enfoque sectorial mundial (escenario B).

ASPECTOS DESFAVORABLES:

- Este escenario es menos eficiente que un sistema verdaderamente mundial.

4.7 Análisis

4.7.1 En esta sección del informe del WG se presentan algunas ideas interesantes planteadas por algunos miembros, pero que todavía no han sido suficientemente analizadas para constituir una conclusión del grupo. Las conclusiones seguirán en la sección 5.

4.7.2 Algunos miembros consideraron que los derechos por emisiones de CO₂ son preferibles a los permisos negociables, debido a que no están sujetos a cambios de precio en el mercado y son más fáciles de predecir con precisión para planificación a largo plazo.

4.7.3 Se reconoció en general que la aplicación de un derecho sería más fácil a un nivel superior de operación y que un derecho sobre el combustible sería lo más fácil de aplicar en términos de carga administrativa.

4.7.4 Algunos miembros subrayan, por otra parte, que el comercio de derechos de emisión es la forma más eficaz en función de los costos de proporcionar reducción de las emisiones, como ha reconocido la OACI con respecto a las MBM que consideró.

4.7.5 El grupo también consideró que podría preverse un nuevo tipo de MBM híbrido combinando la sencillez administrativa de un derecho recaudado por los Estados y la eficiencia ambiental de un ETS si los Estados utilizaran los ingresos para comprar créditos de carbono en el mercado.

4.7.6 El escenario C podría incluir los derechos por emisiones y los planes de comercio. Ambos enfoques pueden aceptarse, siempre que exista un objetivo común en términos de limitación de las emisiones de carbono y que los ingresos se utilicen efectivamente para enfrentar el cambio climático.

4.7.7 Algunos miembros expresaron interés en posibles soluciones que asegurarían que la mayoría de las emisiones de la aviación internacional están abarcadas por el plan.

4.7.8 Todo sistema debería ser sencillo y no discriminatorio para los explotadores. No obstante, un miembro considera que sería más sencillo adoptar un enfoque de umbral tratando el problema entre los 20 a 30 países cuyos transportistas emiten aproximadamente el 80% de las emisiones en el mundo con arreglo a datos de la OACI, modificando el correspondiente número relativamente pequeño de acuerdos bilaterales de servicios aéreos, aunque podría haber alguna discriminación.

4.7.9 Un miembro opina que cuando se analiza un plan de comercio de derechos de emisión, debería aclararse bien a quién se dirige, cuán exigente será el tope y cómo podría implantarse dicho plan. Sin la información señalada, es difícil evaluar su eficacia y eficiencia.

4.7.10 Un miembro subraya que, cuando se elige un plan abierto de comercio de derechos de emisión de entre un conjunto de medidas, debería considerarse debidamente la posibilidad de satisfacer el objetivo y el nivel de esfuerzo correspondiente. Además, el miembro opina que es esencial imponer esfuerzos iguales a todos los participantes en el plan abierto. El miembro considera que no es racional que el sector de la aviación internacional deba adquirir permisos de emisión de otro sector que haya alcanzado o superado el objetivo con menos esfuerzo que el desplegado por el sector de la aviación internacional.

4.7.11 Un enfoque por etapas podría preverse para cualquier sistema, como forma de respetar la CBDR. Si se aplica este concepto, podría hacerse sobre la base de las rutas para evitar distorsiones de la competencia. Una mayor exigencia en la limitación de las emisiones podría prescribirse a medida que crece el grado de maduración del mercado en una ruta determinada. Los criterios para determinar la maduración del mercado podrían basarse en el nivel más bajo de desarrollo de los dos países que se encuentran en los extremos de la ruta. La OACI podría establecer un pequeño número de categorías de Estados con esa finalidad particular.

4.7.12 Con respecto al uso de los fondos generados por un plan, algunos miembros opinaron que una parte de los mismos debería utilizarse para la compra de créditos de carbono a efectos de compensar las emisiones que superen un objetivo determinado, y se planteó la cuestión de cuánto dinero debería reorientarse al sector de la aviación para mejorar la eficiencia en combustible, y qué parte debería dedicarse a proyectos en los países en desarrollo.

4.7.13 Un miembro opina que es más racional que el uso de los fondos generados se limite al sector de la aviación internacional en los países en desarrollo cuando se utilizan para apoyar y ayudar a esos países.

4.7.14 Un miembro opinó que podría resultar difícil definir un plan mundial a nivel de la OACI dado que las MBM probablemente tengan funciones diferentes en el enfoque de los diferentes Estados para tratar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación.

4.7.15 Un miembro observó que dicho marco también debería garantizar que se tienen en cuenta la parte de las emisiones de gases de efecto invernadero atribuible a otras partes interesadas, como los proveedores de servicios de tránsito aéreo en los aeropuertos.

4.7.16 No obstante, se recordó también que la responsabilidad final de decidir el uso de los ingresos recaudados por un Estado corresponde a propio Estado. En última instancia, la función de los Estados podría limitarse a la recaudación de un derecho y a la transferencia de fondos a un organismo encargado de un plan mundial, si se adopta a esos efectos un instrumento jurídico internacional.

4.7.17 La reunión GIACC/3 recomendó que la OACI pusiera en práctica un riguroso sistema de recolección de datos para notificar y vigilar el progreso con respecto a objetivos establecidos. La notificación y la validación de los datos de rendimiento serían elementos fundamentales de cualquier medida basada en criterios de mercado que la OACI pudiera adoptar.

5. PROYECTO DE CONCLUSIONES PRINCIPALES

5.1 Enfoque sectorial general para la aviación internacional

5.1.1 El grupo en general está de acuerdo en que las medidas basadas en criterios de mercado implantadas por Estados o regiones con diferentes políticas y parámetros en ausencia de un marco sectorial mundial elaborado por la OACI distan mucho de ser óptimas. Este enfoque puede hacer más difícil la coordinación, crear riesgos de distorsión de competencia, crear cargas innecesarias para la industria y complicar el cumplimiento por parte de ésta.

5.1.2 El grupo reconoce que un sistema sectorial mundial único para la aviación internacional podría resultar deseable. No obstante, también deberían establecerse en la OACI o en alguno otro órgano de Naciones Unidas poderes para obligar al cumplimiento, a efectos de gestionar dicho sistema mundial. Por esta razón, entre otras, el grupo de trabajo reconoce que la implantación de un enfoque de ese tipo enfrentaría importantes retos, en particular a corto y mediano plazo.

5.1.3 Por consiguiente, con carácter prioritario, el grupo considera más factible continuar elaborando un marco sectorial a través de la OACI, que permita a Estados y regiones adoptar sus propias medidas basadas en criterios de mercado con arreglo a los principios mundialmente convenidos establecidos por dicho marco.

5.1.4 El marco de la OACI debería asegurar en particular que: a) se escogen sólo las medidas más efectivas y eficientes, b) se respeta plenamente el principio de no discriminación por los Estados entre los explotadores, c) pueden tenerse en cuenta las circunstancias específicas y las capacidades diferentes de cada Estado y región, d) se facilita el cumplimiento por parte de la industria, e) las medidas basadas en criterios de mercado pueden coordinarse y no generan duplicaciones y f) se tratan adecuadamente las cuestiones de ámbito geográfico.

5.1.5 Un marco de este tipo también debería asegurar por lo menos que se evita la doble contabilidad o imposición de derechos. La equivalencia entre dos tipos de MBM debería establecerse sobre la base de toneladas de reducción de emisiones de carbono en un vuelo determinado y no sobre el costo de las medidas, especialmente si los precios de los créditos de carbono son diferentes en mercados diferentes.

5.2 Opciones de medidas basadas en criterios de mercado para Estados y regiones

5.2.1 El grupo toma nota de que la OACI ya ha emprendido una extensa labor sobre medidas basadas en criterios de mercado para tratar el impacto de las emisiones de la aviación internacional en el cambio climático, entre otras cosas mediante su Comité sobre el medio ambiente y la aviación (CAEP). Esto ha permitido que la Asamblea General de la OACI proporcionara ya ciertas orientaciones respecto de posibles opciones.

5.2.2 El grupo conviene en general en que ni el comercio cerrado de derechos de emisión ni los sistemas de imposición de derechos son la opción más eficaz en función de los costos. También reconoce que, si bien los impuestos al combustible podrían ser una opción, ello plantea cuestiones de política y jurídicas, también en relación con acuerdos bilaterales de servicios aéreos.

5.2.3 El grupo reconoce que, entre las otras opciones posibles, dos tipos de medidas han sido seleccionados por los Estados y regiones que elaboran actualmente medidas basadas en criterios de mercado: a) planes abiertos de comercio de derechos de emisión “hacia abajo” con inclusión directa de los explotadores de aeronaves y b) planes abiertos “hacia arriba” que imponen derechos por combustible

cargado a bordo a los explotadores de aeronaves. Estas dos opciones alternativas podrían caer posiblemente en el marco sectorial de la OACI.

5.3 Interacción entre medidas de los Estados y regionales

5.3.1 El grupo considera en general que es importante asegurar la interacción efectiva entre las medidas basadas en criterios de mercado adoptadas por Estados y regiones a efectos de evitar dobles cargas en los explotadores aéreos así como minimizar los riesgos de distorsión de la competencia y de filtraciones de carbono.

5.3.1.1 En este contexto, el grupo toma nota de que el acceso por la aviación internacional a un mercado mundial del carbono podría lograrse relacionando los mercados del carbono locales desarrollados en el marco de medidas estatales y regionales. El grupo recomienda que la OACI trabaje junto a la CMNUCC para continuar elaborando orientación con miras a facilitar este proceso.

5.3.2 Para garantizar la no discriminación entre explotadores, el grupo reconoce que la aplicación de medidas similares a todos los explotadores en rutas entre dos Estados o regiones podría representar una solución óptima. Pero también conviene en que la implantación de medidas por país de salida y otros criterios debería considerarse como alternativa aceptable para minimizar distorsiones de la competencia.

5.4 Circunstancias específicas y capacidades respectivas de Estados y regiones

5.4.1 El grupo reconoce la necesidad de tener en cuenta las necesidades específicas y las capacidades de los Estados en desarrollo al implementar medidas basadas en criterios de mercado. El nivel de maduración de los mercados de aviación de diferentes Estados y regiones debería considerarse en particular.

5.4.1.1 El grupo consideró distintas formas de diferenciación y cómo podrían interactuar con el principio de la OACI de no discriminación por los Estados entre explotadores aéreos. Observó que algunos ejemplos de diferentes enfoques posibles comprenden: a) hacer que la rigurosidad de las medidas basadas en criterios de mercado sea diferente para diferentes mercados de aviación, 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 determinado umbral y d) graduar la participación de los Estados sobre la base del nivel de maduración de su mercado.

5.5 Uso de los ingresos generados por las medidas basadas en criterios de mercado

5.5.1 El grupo conviene en general en que los ingresos generados por las medidas basadas en criterios de mercado aplicables a la aviación internacional podrían utilizarse para financiar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático con carácter prioritario en la aviación y, posiblemente, también en otros sectores, nacionales pero también del extranjero, en particular en países en desarrollo.

APPENDIX A
English only

MARKET-BASED MEASURES WORKING GROUP

Membership

Chair: Mr. Paul Schwach (France)

Mr. Carl Burluson (Adviser to US)

Ms. Brigita Gravitis-Beck (Canada)

Mr. Luiz Alberto de Melo Brettas and Jorge Silveira (Advisers to Brazil)

Mr. John Doherty (Australia)

Mr. Jocelyn Fajardo (Adviser to France)

Mr. Zhanbin (China) and Mr. Sun Guoshun (Adviser to China)

Mr. Tetsu Shimitzu (advisor for Japan)

The following persons also participated to the work of the Working Group:

Mr. David Southgate (adviser from Australia)

Ms. C Blain (adviser from Canada)

Ms. Sam Brand (adviser from Canada)

Mr. Philippe Langumier (adviser from France)

Mr. Ted Milczarek (adviser from Australia)

The group received also contributions from:

Mr. Mohammed Ali Jamjoon (adviser from Saudi Arabia)

Terms of reference

Explore options on Market-Based Measures to assist a program of action to address emissions from International Aviation having regard to:

recent announcements of industry proposals and different scenarios available;
work already conducted within ICAO and the importance of avoiding duplication;

Explore the scope of what can be achieved through market-based measures and related metrics.

Deliverables

Report advising GIACC/4 on options for further work.