Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/124[1]
24/9/26

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 4: Tecnologías emergentes, nuevos modelos de negocio y otros asuntos afines
4.2: Apoyo y oportunidades económicas de acceso a energías más limpias en la aviación

CONCILIAR LAS POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN CON EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE AÉREO: VELAR POR QUE LAS MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN NO SOCAVEN LA ASEQUIBILIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO, NO DISTORSIONEN LOS MERCADOS NI REDUZCAN LA CONECTIVIDAD

[Nota presentada por Egipto en nombre de los 54 Estados miembros de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)[2]]

RESUMEN

El sector mundial de la aviación ha adoptado el objetivo ambicioso a largo plazo (LTAG) de la OACI de cero emisiones netas de carbono para 2050 y mantiene su compromiso con la implementación efectiva de las medidas medioambientales de la OACI, incluidos el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), la visión de la OACI de reducir las emisiones de CO_2 en un 5 % mediante el uso de combustibles de aviación sostenibles (SAF), los combustibles de aviación con menos emisiones de carbono (LCAF) y otras energías más limpias, así como mediante mejoras operacionales, la modernización de los aeropuertos y avances tecnológicos. Los Estados africanos respaldan plenamente los objetivos medioambientales de la OACI y su implementación efectiva.

La rápida aparición de varias medidas relacionadas con la sostenibilidad a escala mundial, regional y nacional suscita una creciente preocupación por los costes acumulados de cumplimiento, el solapamiento de obligaciones, las distorsiones del mercado, la reducción de la competitividad y las posibles repercusiones en la conectividad y la asequibilidad. Las líneas aéreas, el público pasajero y los Estados siguen haciendo frente a los efectos combinados del LTAG, de los requisitos dimanantes del CORSIA, del régimen de comercio de derechos de emisión, de las obligaciones de mezcla de SAF, de los gravámenes medioambientales, de las obligaciones de presentación de informes sobre sostenibilidad y otras medidas relacionadas con el clima. En algunas jurisdicciones estas medidas pueden aplicarse simultáneamente, lo que aumenta la complejidad y los costos del cumplimiento.

[1] Las versiones en francés e inglés fueron proporcionadas por la CAFAC.

[2] Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

En la presente nota se insta a llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los efectos acumulativos de las medidas relacionadas con la sostenibilidad sobre la asequibilidad, la conectividad, el acceso a los mercados y el desarrollo económico del transporte aéreo. En la nota se insta, además, a que se elabore un mecanismo mundial que vele por una transición coordinada, equitativa, económicamente sostenible y coherente que prevenga la doble imposición de derechos, distorsiones innecesarias del mercado y efectos negativos no deseados sobre el transporte aéreo internacional.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

a) reconocer la necesidad de conciliar los objetivos medioambientales con el desarrollo del transporte aéreo, la conectividad y la asequibilidad del transporte aéreo;
b) reafirmar el CORSIA como el único plan mundial de medidas basadas en el mercado (MBM) e instar a todos los Estados y organizaciones regionales a que eviten la aplicación de medidas basadas en el mercado o regímenes de comercio de derechos de emisión que se solapen, sean redundantes o tengan efectos extraterritoriales que puedan dar lugar a una doble imposición de derechos, distorsiones del mercado, una merma de la competitividad, un aumento de los costos y efectos perjudiciales sobre la conectividad del transporte aéreo y el desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional;
c) pedir a la OACI que evalúe los efectos acumulativos, tanto económicos como en términos de conectividad, que surten las medidas relacionadas con la sostenibilidad —entre ellas los regímenes de comercio de derechos de emisión, los combustibles sostenibles para la aviación (SAF), las obligaciones en materia de combustibles de aviación con menos emisiones de carbono (LCAF), los derechos relacionados con el carbono, los gravámenes y otras medidas medioambientales— en el desarrollo del transporte aéreo; y
d) pedir a la OACI que elabore un mecanismo para prevenir la doble imposición de derechos y el solapamiento de obligaciones reglamentarias que afecten a la aviación internacional y que informe al 44º período de sesiones de la Asamblea de la OACI sobre las recomendaciones y opciones en materia de políticas propuestas.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo*.
Repercusiones financieras:	Las actividades propuestas para la OACI pueden necesitar recursos de su Programa regular, contribuciones voluntarias o ambos.
Referencias:	Doc 10227, *Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 3 de octubre de 2025)*, A41-21 y A42-22 A42-WP/122 Marco Mundial OACI para SAF, LCAF y otras energías más limpias para la aviación Marco CORSIA de la OACI Doc 7300, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago), art. 44. Declaración de Lomé sobre el desarrollo del transporte aéreo Hoja de ruta para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de la IATA (2024)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La adopción del objetivo ambicioso a largo plazo (LTAG) de la OACI de alcanzar cero emisiones netas de carbono para 2050 supuso un hito histórico en la transición medioambiental de la aviación internacional. Posteriormente, la OACI ha intensificado su labor en materia de SAF, LCAF, implementación del CORSIA, vías hacia una energía más limpia y financiación de la descarbonización de la aviación. Aunque el apoyo a la descarbonización es generalizado, la implementación de medidas de

sostenibilidad se lleva a cabo cada vez más mediante una combinación de iniciativas mundiales, regionales y nacionales. A medida que estas iniciativas se van ampliando, surgen preocupaciones sobre el efecto acumulativo de los múltiples requisitos medioambientales impuestos a las líneas aéreas, el público pasajero, el turismo, el comercio y el desarrollo del transporte aéreo.

1.2 La dificultad estriba en posibilitar que la descarbonización de la aviación se lleve a cabo de forma coordinada, equitativa y orientada al desarrollo, evitando cargas económicas innecesarias, la fragmentación reglamentaria y efectos negativos sobre la conectividad y el crecimiento. Se debería prestar atención a la evaluación de las repercusiones de las medidas de sostenibilidad en la conectividad, la asequibilidad, el acceso a los servicios aéreos, el desarrollo del turismo, la competitividad comercial y el crecimiento económico.

1.3 Los Estados africanos han apoyado sistemáticamente las iniciativas medioambientales impulsadas por la OACI, entre ellas el LTAG y el CORSIA. La participación voluntaria en el CORSIA ha aumentado hasta alcanzar los 27 Estados africanos (el 50 %) en 2025. Se está acometiendo la puesta en marcha de la iniciativa Espacio Aéreo de Rutas Libres (FRA), que promueve las rutas de vuelo directas para reducir el consumo de combustible, las emisiones de carbono (se han evitado más de 6 000 tCO_2) y los costos operacionales, al tiempo que mejora la eficiencia y la conectividad a lo largo y ancho del continente. Estas iniciativas se complementan con estrategias continentales para el desarrollo y la puesta en mercado de los combustibles de aviación sostenibles (SAF) y los combustibles de aviación con menos emisiones de carbono (LCAF), lo que pone de manifiesto que África contribuye activamente a los objetivos climáticos mundiales mediante un enfoque armonizado. Por lo tanto, las medidas de sostenibilidad en el sector de la aviación deberían aplicarse en un marco coordinado a escala mundial, equitativo y orientado al desarrollo, de modo que se logre reducir las emisiones al tiempo que se preservan la conectividad, la asequibilidad, la competitividad y los beneficios socioeconómicos fundamentales que el transporte aéreo reporta a los países en desarrollo.

2. ANÁLISIS

Aumento de las presiones sobre los costos en la transición energética del sector de la aviación

2.1 La magnitud de la inversión necesaria para alcanzar los objetivos medioambientales del sector de la aviación es considerable. Según las estimaciones de diversos análisis, alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en el sector de la aviación para 2050 podría requerir unas inversiones cercanas a los 4,7 billones de dólares estadounidenses, destinadas a combustibles, tecnologías de aeronaves, infraestructura y medidas conexas de descarbonización. Se prevé que los SAF y los LCAF contribuyan con aproximadamente el 65 % de las reducciones de emisiones necesarias para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en la aviación. Actualmente, los SAF y los LCAF representan menos del 1 % del consumo mundial de combustible de aviación y son considerablemente más caros que el combustible para reactores convencional, con precios que, en 2024, eran, de media, aproximadamente 3,1 veces superiores a los de este último. En 2025 los costos de los SAF eran aproximadamente cinco veces superiores a los del combustible convencional en los mercados en los que su uso era obligatorio. Estos costos adicionales acabarán siendo absorbidos por una combinación de encarecimiento de tarifas, disminución de la rentabilidad de las líneas aéreas, menor expansión de la red y reducción de la viabilidad de las rutas, sobre todo en los mercados en desarrollo y emergentes.

Riesgo de fragmentación de las políticas y de distorsiones del mercado

2.2 El sistema internacional de aviación se fundó sobre la base del principio de armonización mundial en el marco de la OACI. Sin embargo, cada vez son más los requisitos relacionados con la sostenibilidad que se introducen por conducto de marcos regionales y nacionales. Puede darse la circunstancia de que las líneas aéreas que operan a escala internacional tengan que cumplir simultáneamente con las obligaciones derivadas del CORSIA, los requisitos relativos a los SAF y los LCAF, los requisitos de presentación de informes sobre sostenibilidad, las obligaciones relacionadas con el combustible y otros gravámenes medioambientales. La interacción entre estos mecanismos aún no se ha evaluado lo suficiente a escala mundial. El efecto acumulativo de múltiples medidas puede generar distorsiones de la competencia entre líneas aéreas, regiones y mercados, especialmente cuando el acceso a los SAF, la financiación de los LCAF, la tecnología y las infraestructuras presenta diferencias considerables.

2.3 Los riesgos asociados a unas políticas de sostenibilidad fragmentadas son especialmente sensibles para África, que actualmente representa solo alrededor del 2,1 % del tráfico aéreo mundial, pero para la que se prevé un crecimiento anual del tráfico de aproximadamente el 4 % entre 2018 y 2050. Al mismo tiempo, la situación financiera de las líneas aéreas africanas sigue siendo frágil ya que los márgenes de beneficio son reducidos y la capacidad para absorber costos adicionales es limitada. En este contexto, la proliferación de regímenes regionales de comercio de derechos de emisión, impuestos sobre el carbono, gravámenes y otros requisitos relacionados con la sostenibilidad podría aumentar de forma desproporcionada los costos, reducir la asequibilidad y debilitar la competitividad en uno de los mercados de la aviación de más rápido crecimiento en el mundo. Estas medidas podrían limitar la conectividad, limitar el desarrollo del mercado y menoscabar los beneficios socioeconómicos que reporta el transporte aéreo en todo el continente. Por el contrario, los enfoques armonizados a escala mundial, como el CORSIA, ofrecen una vía más coordinada y equitativa para lograr la descarbonización de la aviación, al tiempo que favorecen los objetivos de desarrollo sostenible.

Preocupaciones crecientes en relación con la doble imposición de derechos

2.4 Varios Estados y partes interesadas del sector han expresado su preocupación por la posibilidad de que el solapamiento de medidas medioambientales dé lugar a situaciones en las que los explotadores tengan que hacer frente a múltiples costos de cumplimiento relacionados con las emisiones de carbono por una misma actividad. La OACI creó el CORSIA como único plan mundial de medidas basadas en el mercado para la aviación internacional; sin embargo, están proliferando y replicándose en otros lugares mecanismos y regímenes regionales y nacionales adicionales de fijación del precio del carbono. La interacción de estos mecanismos plantea cuestiones relativas a la uniformidad, la proporcionalidad, la carga administrativa y la eficiencia económica. No se cuestiona la necesidad de actuar en materia de protección medioambiental. Más bien, se trata de la necesidad de velar por que las medidas medioambientales estén coordinadas, sean transparentes y se apliquen de manera que se eviten duplicidades innecesarias, la doble imposición de derechos y los efectos no deseados sobre la conectividad de la aviación internacional que aumentan los costos de cumplimiento sin generar necesariamente beneficios medioambientales adicionales.

Implicaciones en materia de conectividad y desarrollo

2.5 El transporte aéreo es un motor esencial del comercio, el turismo, la inversión, el empleo y la integración económica, especialmente para las economías de países en desarrollo, sin litoral, insulares y remotos. Las políticas de sostenibilidad en el sector de la aviación deberían conciliar los objetivos medioambientales con las necesidades en materia de asequibilidad, conectividad y desarrollo. El aumento de los costos, incluidos los derivados de impuestos, gravámenes y tasas, repercute en un incremento de las tarifas aéreas y en una reducción de la demanda de las personas pasajeras al tiempo que incide

negativamente en la asequibilidad, la accesibilidad y la conectividad del transporte aéreo, especialmente en los mercados sensibles a los precios y en mercados en desarrollo. Por consiguiente, las medidas de sostenibilidad deberían ser proporcionadas, económicamente viables y sensibles a las condiciones del mercado con el fin de que la transición hacia una aviación con menos emisiones de carbono no cause, de forma involuntaria, un aumento de los costos, una reducción de la demanda ni una limitación de la conectividad y de los beneficios generales para el desarrollo de los que dependen las economías.

Necesidad de una actuación coordinada de la OACI

2.6 Aunque la OACI ha creado importantes marcos medioambientales, actualmente no existe ningún mecanismo acordado a escala mundial para evaluar el impacto combinado de las medidas de sostenibilidad en la conectividad, la asequibilidad, el acceso a los mercados, la competitividad de las líneas aéreas, el turismo, el comercio y el desarrollo económico. Una evaluación estructurada de la OACI proporcionaría una base empírica para adoptar futuras decisiones políticas y contribuiría a que las medidas medioambientales respalden tanto los objetivos de sostenibilidad como el crecimiento sostenible del transporte aéreo internacional.

2.7 Los Estados africanos observan con preocupación el examen que se está llevando a cabo del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), incluidas las propuestas que podrían ampliar su ámbito de aplicación a algunos vuelos internacionales basándose en un criterio geográfico de aproximadamente 5 000 kilómetros desde el centro geográfico de Europa. Los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación consagrados en el Convenio de Chicago justifican un análisis minucioso de las medidas diferenciadas relacionadas con el clima, entre ellas el RCDE de la UE y otras medidas regionales basadas en el mercado. África observa con preocupación que la proliferación de medidas regionales basadas en el mercado podría provocar la fragmentación de la política climática de la aviación internacional y socavar la aplicación uniforme del CORSIA, que la OACI ha reafirmado como el único plan mundial de medidas basadas en el mercado para la aviación internacional, concebido para evitar un mosaico de medidas duplicadas y velar por que las emisiones se contabilicen una sola vez.

2.8 La necesidad de una actuación coordinada de la OACI ha cobrado cada vez más importancia a medida que evoluciona el marco mundial de sostenibilidad de la aviación. En la resolución A42-22 de la Asamblea de la OACI se ha reafirmado el CORSIA como el único plan mundial de medidas basadas en el mercado para aplicar a las emisiones de CO_2 procedentes de la aviación internacional con la finalidad de evitar un mosaico de medidas estatales y regionales duplicadas y de velar por que las emisiones de CO_2 de la aviación internacional se contabilicen una sola vez. La OACI ha subrayado, además, que los enfoques fragmentados y no armonizados pueden aumentar los costos de cumplimiento, generar una complejidad administrativa innecesaria y socavar la eficacia de los esfuerzos de implementación a escala mundial.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El éxito de la descarbonización de la aviación dependerá del grado de compromiso de las medidas medioambientales, la coherencia de las políticas, la sostenibilidad económica y la coordinación mundial. El creciente número de medidas relacionadas con la sostenibilidad pone de relieve la necesidad de que la OACI evalúe sus efectos acumulativos sobre la asequibilidad, la conectividad, la competitividad y el desarrollo. La consecución de unas emisiones netas cero no debería, de manera involuntaria, mermar la conectividad, acrecentar las desigualdades, restringir el acceso a los mercados ni menoscabar el papel de la aviación como motor del crecimiento económico y del desarrollo social.

3.2 La OACI se encuentra en una posición privilegiada para proporcionar un marco mundial que facilite la consecución de los objetivos medioambientales, evitando al mismo tiempo la doble imposición de derechos, la fragmentación reglamentaria innecesaria y las distorsiones no deseadas del mercado. Es necesario realizar un examen exhaustivo de los efectos acumulativos de las medidas de sostenibilidad en la aviación —incluidos la interacción entre los regímenes de comercio de derechos de emisión, los combustibles de aviación sostenibles (SAF), las obligaciones en materia de LCAF, los derechos relacionados con el carbono y otras medidas medioambientales— en el desarrollo del transporte aéreo con el fin de elaborar un mecanismo adecuado y de formular recomendaciones para su examen en el 44º período de sesiones de la Asamblea de la OACI.

— FIN —