



ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 22: Protección del medio ambiente – La aviación internacional y el cambio climático – Políticas, normalización y apoyo a la implantación

LA POSTURA EUROPEA RESPECTO A UN PLAN MUNDIAL DE MEDIDAS DE MERCADO (GMBM) PARA LAS EMISIONES DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

(Nota presentada por Eslovaquia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹ y los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil²)

RESUMEN

El cambio climático es uno de los desafíos que definen los tiempos que vivimos. Todos los sectores de la economía, la aviación internacional incluida, deben contribuir para hacer realidad los objetivos del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura planetaria bien por debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales y hacer todo lo posible para que el aumento no supere los 1,5°C. Como se dispone en su Resolución A38-18, la Asamblea de la OACI en su 39º periodo de sesiones debería aprobar un plan mundial de medidas de mercado (GMBM) creíble, sólido y eficaz que se integre como elemento clave de un paquete de medidas para hacer frente a las emisiones de CO₂ provenientes de la aviación internacional. Esta nota presenta la postura europea sobre los principios básicos que el plan GMBM debería respetar; a saber, eficacia ambiental, circunstancias especiales y capacidades respectivas (SCRC) y no discriminación, junto con los elementos clave de diseño. Estos elementos clave de diseño deben ser claros y creíbles y se deben acordar como un conjunto integral para toda la duración del plan GMBM.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) aprobar en su 39º periodo de sesiones una medida mundial de mercado que sea creíble, sólida y eficaz, por ser esto necesario para garantizar un crecimiento sin aumento de las emisiones de carbono a partir de 2020 (CNG 2020);
- b) definir todos los elementos claves de diseño del plan GMBM tomando en cuenta los principios básicos y las consideraciones que se formulan en esta nota (claridad respecto a las rutas que participen en las distintas fases del plan, sistema mundial, eficacia ambiental, trato igualitario sin discriminación entre explotadores, circunstancias especiales y capacidades respectivas, evaluaciones periódicas para ir mejorando la eficacia del plan a lo largo del tiempo, sistema de MRV robusto y unidades de emisión de calidad), con una hoja de ruta con los elementos restantes necesarios para que el plan GMBM pueda entrar en funcionamiento a partir de 2020;

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

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

<p>c) tomar nota de la intención de la Unión Europea, sus Estados miembros y los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil de poner en práctica este plan desde el comienzo; y</p> <p>d) pedir a los Estados que estén en condiciones de hacerlo que antes de finalizar la Asamblea manifiesten su compromiso de participar en forma voluntaria en el plan GMBM desde el comienzo.</p>	
<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico de Protección del medio ambiente.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades indicadas en esta nota de estudio se emprenderán según se disponga de recursos del presupuesto del Programa regular para 2017-2019 y/o de contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	Convenio de Chicago y su Anexo 16 Resoluciones A38-17 y A38-18

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El cambio climático es uno de los desafíos que definen los tiempos que vivimos. Todos los Estados y sectores de la economía deben hacer su parte para evitar consecuencias devastadoras. En consonancia con las conclusiones de los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la comunidad internacional decidió en París realizar todos los esfuerzos necesarios para mantener el aumento de la temperatura mundial bien por debajo de los 2°C en comparación con los niveles preindustriales y redoblar esfuerzos para que el aumento no supere los 1,5°C respecto de esos niveles preindustriales. Esto sólo puede lograrse con medidas adecuadas y urgentes de parte de todos los sectores que generan emisiones de gases de efecto invernadero, y esto incluye a la aviación internacional. Tras la COP21, le corresponde ahora al sector de la aviación contribuir al logro de estos objetivos.

1.2 Para resolver el problema del impacto climático de la aviación, la OACI acordó un paquete de medidas tecnológicas, operacionales y económicas, así como el uso de combustibles alternativos sostenibles. Celebramos la reciente aprobación de la primera norma sobre emisiones de CO₂ de las aeronaves producida por el Comité sobre la Protección del medio Ambiente y la Aviación (CAEP). Sin embargo, ni esto ni los demás elementos del paquete de medidas podrán por sí solos lograr la reducción de las emisiones que se necesita. La Resolución A38-18 de la Asamblea reafirmó en 2013 la aspiración mundial de mantener las emisiones de la aviación internacional a los niveles de 2020 y decidió que con ese propósito se formulara una medida mundial de mercado (GMBM), reconociéndose que esta solución es la herramienta más económica para reducir las emisiones de CO₂ a fin de alcanzar el objetivo que, como queda demostrado con los importantes análisis realizados por el CAEP, no puede cumplirse de otro modo.

1.3 El Secretario General de las Naciones Unidas visitó la OACI en febrero de 2016 y aprovechó esa oportunidad para recordarle a la OACI que tras la COP21 “los ojos del mundo están ahora puestos en las líneas aéreas y en la OACI, de quienes esperan que impulsen un avance sensible y concreto en la reducción de las emisiones”. También instó a los Estados a ponerse de acuerdo sobre un mecanismo de mercado que garantice el crecimiento sin aumento de las emisiones de carbono a partir de 2020 (CNG 2020).

2. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PLAN GMBM

2.1 El plan GMBM debe contribuir sensiblemente a estabilizar las emisiones de la aviación internacional de 2020 en adelante. Europa respalda categóricamente la adopción de un plan GMBM que permita mantener las emisiones de CO₂ de la aviación internacional a los niveles de 2020 a la vez que posibilite el crecimiento sostenible del sector.

2.2 El 39º período de sesiones de la Asamblea debe ponerse de acuerdo sobre un plan bien definido que deje aclarados desde el principio los principales elementos de diseño que regirán a lo largo de toda su duración (2021-2035), incluida la cuestión de qué Estados participarán desde el comienzo, para que pueda tenerse total certeza desde el principio y la necesaria tranquilidad respecto de las emisiones que estarán abarcadas. Asimismo, el diseño del plan de GMBM debe integrar los dos principios básicos de trato igualitario sin discriminación entre explotadores aéreos y la necesidad de dar cabida a las circunstancias especiales y capacidades respectivas con un criterio equilibrado.

2.3 Si bien Europa tiene algunas dudas respecto del criterio de participación voluntaria que se propone para el inicio del plan y que genera incertidumbre sobre su efecto climático, aceptaría un plan que tenga una fase voluntaria inicial siempre que esta fase inicial tenga una duración acotada y que el plan en su totalidad sea capaz con el tiempo de lograr el objetivo general de CNG 2020.

3. POSTURA EUROPEA SOBRE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL PLAN GMBM

3.1 Europa celebra los importantes avances que se han hecho con el plan GMBM en tras las instrucciones que impartió la 38ª Asamblea. El texto de resolución que propone el Consejo a la Asamblea se basa en extensos debates y evaluaciones técnicas y constituye un buen punto de partida para un sistema mundial de compensación de CO₂ para la aviación internacional. Por sobre todo, ponemos de relieve la importancia de crear un sistema verdaderamente mundial con normas comunes que todos los Estados puedan aceptar y apliquen de manera uniforme y sin discriminaciones, a fin de garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los participantes.

3.2 Alcanzar el objetivo mundial

3.2.1 Es esencial que el plan GMBM cumpla su objetivo climático. Los amplios análisis del CAEP, que cuentan con el respaldo de la industria de la aviación, han demostrado que el mecanismo mundial de compensación cumpliría el objetivo común a un costo accesible.

3.2.2 Si bien el proyecto de resolución reconoce la necesidad de integrar las circunstancias especiales y las capacidades respectivas, al prever una implementación gradual con participación voluntaria en los primeros años, además de un número importante de exenciones, deja fuera del plan un volumen importante de emisiones. Europa ve con inquietud esta brecha, que tendrá que corregirse durante la vigencia del plan para que pueda lograrse el objetivo climático general y no se socave la credibilidad del plan GMBM.

3.2.3 En estas circunstancias, Europa considera necesario que participen voluntariamente desde el inicio del plan la mayor cantidad posible de Estados miembros de la OACI, y en todo caso la totalidad de los Estados que concentran la mayor actividad del sector y todos los que estén en condiciones de participar. Europa se propone ingresar al plan desde el comienzo, siempre que la fórmula que se acuerde refleje las características principales que se mencionan en esta nota. En atención a la necesidad urgente de lograr las metas de temperatura del Acuerdo de París, conviene también alentar a todos aquellos Estados que puedan quedar exentos por las disposiciones de la resolución a participar voluntariamente del plan tan

pronto como sea posible. Asimismo, es muy importante que llegados al 39º periodo de sesiones de la Asamblea se tenga una idea clara del nivel de participación en el plan general. Finalmente, debería contarse con una cláusula de revisión bien formulada que se ocupe de reducir a lo largo del tiempo la brecha de emisiones no cubiertas en el plan.

3.3 Circunstancias especiales y capacidades respectivas

3.3.1 Europa reconoce las diferencias de situación económica y desarrollo entre los Estados y por este motivo considera que será necesario incluir como uno de los elementos centrales de la resolución de la Asamblea el criterio de las circunstancias especiales y capacidades respectivas, en condiciones que no resulten discriminatorias. El proyecto de resolución cumple este objetivo, dado que incluye una serie de medidas relativas a la diferenciación.

3.3.2 Europa estaría de acuerdo con que se otorguen exenciones a quienes estén por debajo de un mínimo de RTK, pero observa con preocupación que el texto de resolución propuesto por el Consejo otorgaría exenciones a los Estados por toda la duración del plan independientemente de que su situación cambie con el tiempo, lo que entraña el riesgo de que se produzcan importantes distorsiones de mercado si, por ejemplo, cambiaran los patrones de tráfico con el correr del tiempo. Como reflejan los anteriores proyectos de resolución, Europa propone reintroducir el requisito de que aquellos Estados que alcancen un nivel determinado de actividad de aviación internacional medida en RTK en un año dado pasen a quedar incluidos en el plan. De igual manera, Europa comprende y respalda el reclamo de la industria de que la determinación del nivel de actividad medida en RTK se realice sobre la base de los vuelos que salen y no siguiendo el criterio del Estado de matrícula (AOC).

3.3.3 Otra forma adecuada de atender a las circunstancias especiales y capacidades respectivas es con apoyo y creación de capacidad y brindando a los Estados ayudas específicas, en especial para facilitar la implementación eficiente del plan GMBM. Europa ya contribuye con otro proyecto importante a través de la OACI (para la elaboración de planes de acción estatales) y coincide en la necesidad de proporcionar más asistencia para que el plan GMBM pueda instaurarse en su debido tiempo.

3.4 Trato igualitario y no discriminatorio

3.4.1 El trato no discriminatorio es otro principio básico igualmente importante, y Europa celebra que el proyecto de resolución exija que se dispense igual trato a todos los explotadores de una misma ruta. La aplicación de exenciones y disposiciones sobre incorporación gradual al plan siguiendo el criterio de las rutas es condición esencial para garantizar que todos los explotadores que operen una misma ruta reciban el mismo trato y tengan las mismas condiciones sin importar su nacionalidad, dando así pleno cumplimiento al Convenio de Chicago.

3.4.2 Los principios de igualdad de trato e igualdad de condiciones también deben respetarse con una gobernanza transparente y aplicación uniforme de las reglas de implementación, incluidas las de seguimiento, notificación y verificación (MRV) y los criterios de admisibilidad de las unidades de emisión.

3.5 Compartir la carga

3.5.1 Distribuir la totalidad (100%) de las obligaciones de compensación tomando como criterio el crecimiento de las emisiones del sector es un mecanismo correcto y pragmático que resulta fácil de implementar y elimina la necesidad de ajustes complicados. Además, resulta beneficioso para las líneas aéreas con un crecimiento superior a la media, con lo que ayudará a los explotadores de países donde el sector de la aviación esté aún en desarrollo. Por todo esto, Europa prefiere que se aplique un

mecanismo 100% sectorial durante toda la vigencia del plan, aunque no deja de reconocer el deseo de otros Estados de que se considere un elemento dinámico para las fases posteriores. Pero esto no debería ir en desmedro de la simplicidad del plan.

3.6 Evaluación del plan GMBM

3.6.1 Europa considera esencial que el funcionamiento y la eficacia del plan GMBM sean objeto de evaluación periódica para introducir mejoras y garantizar que siga conservando eficacia para alcanzar el objetivo con el tiempo y que su ambición se mantenga a la par de la ambición y los objetivos generales del Acuerdo de París conforme vayan evolucionando, en particular la meta de aumento de temperatura en el largo plazo.

3.6.2 Es vital que la decisión de aprobar un plan GMBM que se tome en la 39ª Asamblea sea clara sobre la continuación del plan tras la fase voluntaria inicial. Las evaluaciones del funcionamiento del plan que se hagan antes de 2032 no deberían poner en duda su continuación, sino que deberían concentrarse en mejorar los aspectos técnicos y administrativos del sistema.

3.7 Gobernanza e implementación

3.7.1 Como piedras angulares que determinen su credibilidad y eficacia ambiental, el plan GMBM debe tener buenas reglas de seguimiento, notificación y verificación (MRV) compatibles con los procesos de notificación de la CMNUCC y criterios transparentes y adecuados de admisibilidad que permitan usar unidades de emisión de calidad. Además, debe haber un registro central bien establecido para garantizar transparencia y rendición de cuentas. El CAEP ha avanzado considerablemente en los detalles técnicos de estos elementos, y Europa desea subrayar que es importante que el CAEP – por intermedio del Consejo de la OACI – finalice esos elementos en los plazos previstos. Europa reafirma su compromiso de participar activamente con expertos en la labor del CAEP. Europa puede ayudar para que algunos elementos del sistema se implementen antes de 2020, en particular el MRV a partir de 2019. De esta forma, se contribuiría a que el lanzamiento del plan en 2020 no se tope con inconvenientes.

3.7.2 Para que el plan GMBM tenga eficacia ambiental, es necesario acordar y aplicar buenos criterios de calidad para seleccionar las compensaciones. Europa está de acuerdo en que se usen créditos de la CMNUCC que cumplan los criterios establecidos en el plan para las unidades de emisión. Esto ofrece la ventaja de fomentar iniciativas, proyectos, programas y enfoques sectoriales en los países en desarrollo, con los beneficios sociales y económicos que de ellos se desprenden. La resolución sólo debería permitir el uso de unidades de emisión que representen reducciones que los países correspondientes no tengan ya contabilizadas para cumplir compromisos u objetivos climáticos nacionales (para evitar que se contabilicen dos veces).

3.7.3 En la Asamblea debería además acordarse una hoja de ruta con los demás elementos necesarios para que el plan GMBM se ponga en funcionamiento a partir de 2020.