



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 17: Protección del medio ambiente – Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA)

CORSIA – DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y REVISIÓN DE LOS CRITERIOS DE REFERENCIA PARA LAS EMISIONES

(Nota presentada por la India)

RESUMEN

En las Resoluciones adoptadas en el 39º período de sesiones de la Asamblea de la OACI sobre el Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA), la India expresó su reserva con respecto a las Resoluciones A39-2 y A39-3. En esta nota se plantea si deberían llevarse a cabo consultas sobre los elementos de diseño de la implementación del CORSIA de la OACI desarrollados para lograr un crecimiento neutro en carbono para la aviación civil a partir de 2021, tomando como referencia el promedio de las emisiones de 2019 y 2020.

En la nota se aborda la necesidad de establecer un criterio justo y equitativo distinto del criterio especificado en la Resolución A39-3, para cada explotador de aeronave y se sugiere un criterio alternativo. Asimismo, se enumeran los desafíos que tendrán que enfrentar o que prevén numerosos Estados en relación con el cumplimiento los requisitos de la OACI para la implementación fluida del CORSIA.

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

- a) considerar el principio de que los Estados miembros se ocupen de estabilizar las emisiones de la aviación, y atribuir la responsabilidad de la reducción de emisiones a los Estados miembros en lugar de los explotadores de aeronaves;
- b) pedir al Consejo que considere modificar el criterio de referencia como se sugirió anteriormente, y posponer los años de referencia a 2025-2026 para las líneas aéreas que se unirán en la segunda fase;
- c) considerar criterios simples y rentables para seleccionar las unidades de emisión con cierto nivel de flexibilidad para los explotadores de aviones de los Estados en desarrollo, conforme a los principios de responsabilidad común pero diferenciada (CBDR);
- d) aclarar los SARPS relativos a aspectos jurídicos y medidas para el cumplimiento en el marco del CORSIA para ayudar a los Estados a garantizar la implementación adecuada del CORSIA;
- e) garantizar que no se requiera que los explotadores cumplan con distintos grupos de requisitos para mitigar las emisiones conforme a distintos planes regionales, y que se cuente sólo con una medida mundial basada en el mercado para abordar las emisiones de la aviación internacional y para cumplir efectivamente la meta de la OACI a la que se aspira con respecto al crecimiento neutro en carbono;
- f) establecer un procedimiento de diálogo técnico y consulta entre los Estados miembros y la OACI acerca de la implementación del CORSIA por los Estados, de manera eficiente y respetando la soberanía nacional, con el propósito de armonizar y crear sinergia entre el enfoque de los distintos Estados, y;
- g) garantizar que los criterios de unidad de emisión coincidan plenamente con los principios de la CMNUCC y los criterios del comercio internacional en compensaciones elaborados en el marco del Artículo 6 de la CMNUCC.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico E — Protección del medio ambiente – Minimizar los efectos perjudiciales de la aviación civil mundial en el medio ambiente.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se requieren fondos adicionales.
<i>Referencias:</i>	<ul style="list-style-type: none">• Anexo 16, Volumen IV – <i>Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA)</i>• Resolución A39-3 de la Asamblea: <i>Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente — Plan mundial de medidas basadas en el mercado (MBM).</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Para lograr la meta a la que se aspira, la OACI adoptó el CORSIA, que es el primer programa de compensación de carbono basado en un sector y cuya visión es que el crecimiento de la aviación civil internacional no aumente las emisiones de carbono a partir de 2021. En general, todas las partes interesadas han acogido esta iniciativa de la OACI, pero la metodología adoptada conforme a la Resolución A39-3 no ha tenido aceptación universal y algunos Estados, especialmente en los mercados de la aviación emergentes, consideran que el plan no les da un trato justo y que debería modificarse.

1.2 Asimismo, hay aspectos del plan que requieren aclararse y que generarán problemas prácticos. En consecuencia, es necesario que el Consejo de la OACI preste atención urgente a estos aspectos y formule aclaraciones a fin de que no haya impedimentos para la implementación del CORSIA.

2. ANÁLISIS

2.1 Criterio de referencia

2.1.1 Conforme a los principios convenidos internacionalmente para la contabilidad de los gases de efecto invernadero que figuran en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la responsabilidad de mitigación de las emisiones de GEI recae en los Estados miembros y no en fuentes sectoriales de emisiones. El inventario de emisiones GEI se prepara a nivel nacional y se notifica internacionalmente conforme a la metodología estándar. En consecuencia, cada país es responsable conforme a los principios de la CMNUCC de la producción y la reglamentación de los gases de efecto invernadero producidos dentro de sus límites. La OACI debería adoptar, para el sector de la aviación, un principio similar de mitigación por los Estados miembros.

2.1.2 Si el mismo concepto se aplica a la aviación, el resultado lógico sería responsabilizar a cada país de los gases de efecto invernadero que produce debido a los viajes internacionales que realizan sus ciudadanos independientemente de la línea aérea que utilicen. Sin embargo, en el CORSIA, conforme a la Resolución A39-3, las emisiones de cada explotador de aeronaves constituyen la base del plan y el país queda totalmente al margen. Este cambio en el concepto básico para un sector particular, es decir, el sector de la aviación, no parece tener justificación. Más aún, puede crear distorsiones ya que hay países que tienen escasa población pero cuentan con líneas aéreas relativamente grandes, y gran parte del tráfico generado por ellas proviene de otros países. Por otra parte, hay países que tienen grandes poblaciones pero líneas aéreas relativamente pequeñas y, en consecuencia, gran parte de su tráfico internacional tiene

lugar en líneas aéreas de otros países. Atendiendo a lo anterior, el criterio correcto para decidir acerca de los niveles de emisiones de referencia sería contar la porción de emisiones de un país en el sector de la aviación basándose en las RTKM de los viajes de sus ciudadanos como viajeros internacionales independientemente de las líneas aéreas que usen. Las RTKM como porcentaje del total de RTKM internacionales a escala mundial debería considerarse como el factor para calcular el nivel de emisión de referencia para cada país en 2019-2020 y también para decidir acerca del exceso de emisiones que cada país debería compensar en la primera o segunda fase, según decida. Con esto, se tendrían en cuenta las diferencias entre los países y la referencia podría basarse en umbrales realistas conforme a una equidad moral de los elementos de diseño.

2.2 Umbral de cobertura en el CORSIA y año de referencia sectorial

2.2.1 Como la fase obligatoria del CORSIA se aplica a países como la India a partir de 2027, hay una necesidad verdadera y pragmática de volver a considerar el asunto del umbral que se aplica a los países en desarrollo cuya participación en el mercado de la aviación civil internacional es reducida. Las líneas aéreas de los Estados en desarrollo están en la etapa de expansión en comparación con las líneas aéreas de los países avanzados cuyas operaciones ya han alcanzado volúmenes muy altos. Si se mantiene el umbral de referencia de 2019-2020, la situación será muy injusta para las líneas aéreas de los Estados en desarrollo ya que toda la expansión de sus operaciones desde 2020 hasta 2026 estará sujeta al requisito de compensación del CORSIA.

2.2.2 El año de cálculo del umbral es 2018, lo cual está muy alejado del año en que realmente la India se uniría al plan. El año pertinente para la aplicación del umbral de 0,5% de las RTKM en el caso de los países que tienen la opción de unirse al plan más adelante, debería ser 2025 (2 años antes del inicio de la segunda fase), de modo que pueda establecerse una base más racional e inmediata para el crecimiento en emisiones y los requisitos de compensación. Con esto, la industria de las líneas aéreas puede protegerse de las fases de crecimiento turbulento y las incertidumbres tecnológicas que pueden afectarla entretanto.

2.2.3 La OACI establece la implementación progresiva del CORSIA. La intención es claramente atender a “las circunstancias especiales y las respectivas capacidades de los Estados, en particular de los Estados en desarrollo, evitando a la vez la distorsión del mercado”. Esto coincide también con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la CMNUCC. Por lo tanto, debería garantizarse que las obligaciones del CORSIA con respecto a las referencias mundiales del sector de la aviación civil internacional no obstaculicen el crecimiento de la industria en países como la India, en que dicho sector está actualmente creciendo a partir de un valor de referencia reducido. Con esto, se tendrían en cuentas las verdaderas necesidades prioritarias de las economías emergentes en que la trayectoria de crecimiento es mucho más elevada que aquella de los países desarrollados.

2.3 Seguimiento, notificación y verificación

2.3.1 En el marco del CORSIA, el Estado debe efectuar un seguimiento y mantener un enorme inventario del consumo de combustible de las operaciones en las rutas internacionales. Sin embargo, en este contexto hay limitaciones que incluyen, entre otras, la ausencia de capacidades para archivar y gestionar datos, aplicar procedimientos de control de calidad y usar metodologías para la evaluación de las incertidumbres que encierran dichos datos. En vista de los desafíos que plantea la gestión del enorme volumen de datos, los requisitos de notificación en el marco del CORSIA deben incorporar también la flexibilidad suficiente para hacer posible su implementación.

2.3.2 Más aún, para el periodo de 2021 al 2029, se aplicaría un enfoque 100% sectorial lo que significa que el cálculo de los requisitos de compensación se basaría únicamente en el índice de

crecimiento medio mundial en un año determinado. Esto tendrá repercusiones significativas para los explotadores de líneas aéreas con una pequeña participación en el crecimiento de las emisiones mundiales, en particular para las líneas aéreas de los Estados en desarrollo. Por lo tanto, queda claro que es preciso dar incentivos a estos explotadores de Estados en desarrollo y al mismo tiempo calcular sus necesidades de compensación.

2.3.3 La identificación de los requisitos del CORSIA para calificar explotadores no regulares es un desafío enorme. En un Estado como la India, hay muchos explotadores de aviones no regulares que realizan vuelos en rutas internacionales. Dada la incertidumbre de las operaciones en las rutas internacionales, el valor del umbral puede sobrepasarse en cualquier momento, lo cual dificulta el seguimiento de estos explotadores.

2.4 **Criterios de unidades de emisión (EUC)**

2.4.1 El Plan de compensación de carbono para la aviación (CORSIA) de la OACI limita las emisiones de la aviación internacional a su nivel de 2020 y requiere que los explotadores de aviones compensen mediante medidas técnicas y operacionales las emisiones cuya reducción no pueden gestionar. Específicamente, se requerirá que los transportistas aéreos compensen las emisiones que sobrepasan la referencia establecida para las emisiones medias en 2019 y 2020.

2.4.2 En el marco del CORSIA, los explotadores de aviones tienen que compensar el crecimiento de sus emisiones comprando o cancelando unidades de carbono. Sin embargo, la OACI tiene todavía que finalizar el tipo de unidades de compensación de carbono que será admisible en el marco de este plan. No obstante, se supone que cualquier restricción relativa al tipo o al año en que se lograron las compensaciones admisibles puede reducir su disponibilidad y aumentar el costo de tales unidades en el mercado. En última instancia, esto aumentaría el costo del cumplimiento de los requisitos del CORSIA.

2.4.3 Actualmente, hay cerca de dos mil millones de compensaciones de carbono en circulación producidas por el Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) de las Naciones Unidas. Si se permite que estos proyectos del MDL se utilicen para compensación dentro de este plan, su volumen sobrepasaría considerablemente la demanda de compensaciones de los explotadores de aeronaves. Por otra parte, restringir la cantidad de unidades MDL admisibles en el marco del CORSIA únicamente a aquellas de elevada integridad medioambiental, limitaría drásticamente la oferta de compensaciones.

2.4.4 Cabría señalar además que la cuestión de las modalidades para fijar los criterios de unidades de emisión y la contabilidad de compensaciones negociadas está todavía considerándose en la CMNUCC. El Consejo de la OACI está un poco más avanzado que la CMNUCC en esto. Sin embargo, es importante garantizar que los principios elaborados por la OACI al respecto sean coherentes con los principios de la CMNUCC.

2.5 **Desafíos comerciales, jurídicos y normativos**

2.5.1 La ausencia de orientación jurídica para aplicar los SARPS del CORSIA representará un riesgo para los encargados de la reglamentación que podrían considerar a un propietario de aeronaves responsable de no cumplir con el CORSIA, sin que esté claro qué medida iniciaría el Estado contratante en contra de un explotador de aeronaves moroso, si no se cancelan las unidades pertinentes conforme a los requisitos de compensación. Asimismo, puede haber consecuencias jurídicas y financieras si un explotador no cancela una cantidad suficiente de unidades de compensación de emisiones admisibles para cubrir las obligaciones que tiene después de una declaración de insolvencia.

2.5.2 Uno de los desafíos del cumplimiento del CORSIA es establecer quién es responsable del cumplimiento en el marco del plan cuando no se ha identificado al explotador de un vuelo. Si no puede establecerse fácilmente quién es el titular del designador OACI o del AOC, el cumplimiento del CORSIA recaerá en el propietario de la aeronave identificado en la documentación de matrícula de la aeronave. Si el explotador no presenta un plan de seguimiento de las emisiones y un informe anual de las emisiones, su Estado contratante del CORSIA no podrá identificar al explotador de las actividades de vuelos internacionales de la aeronave o, en consecuencia, a la parte responsable de las emisiones provenientes de tales actividades. Por lo tanto, en tales circunstancias, las obligaciones de cumplimiento del CORSIA se atribuirían automáticamente al propietario de la aeronave. Todo riesgo de este tipo puede agravarse en el caso de arrendadores de aeronaves o inversionistas en transacciones de carteras financieras respaldadas por activos.

2.5.3 Como el CORSIA está todavía en su etapa inicial, muchos de sus elementos se están examinando en la OACI y entre los más importantes están los Criterios de unidades de emisión y los Criterios de sostenibilidad para combustibles aeronáuticos sostenibles. Sin embargo, como las partes en la CMNUCC todavía no han elaborado las reglas contables, la OACI debe asegurarse de que los requisitos del CORSIA coincidan con las reglas de la CMNUCC. Las diferencias entre los países, especialmente aquellos en desarrollo, en cuanto a políticas nacionales, creación de capacidad y estructura, demuestra que únicamente con una política inclusiva y justa de medidas basadas en el mercado para la aviación internacional pueden galvanizarse las iniciativas mundiales y fomentarse la participación.