



NOTA DE ESTUDIO

REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Montreal, 7 - 9 de octubre de 2009

Cuestión 2 del

orden del día: **Propuestas sobre estrategias y medidas para reducir las emisiones**

INSTRUMENTOS BASADOS EN EL MERCADO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se informa, para consideración de la HLM-ENV, acerca de las deliberaciones del GIACC sobre las medidas basadas en el mercado, sobre el trabajo pertinente de la OACI y sobre una propuesta de la industria de la aviación.

Las medidas propuestas a la reunión HLM-ENV figuran en el párrafo 6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Resolución A36-22 de la Asamblea, Apéndice K, “Programa de acción de la OACI sobre la aviación internacional y el cambio climático”, se tomó nota de que para fomentar el crecimiento sostenible de la aviación es necesario adoptar un enfoque integral que consista en el desarrollo de tecnologías y normas y en la aplicación de medidas operacionales y medidas basadas en el mercado (MBM) para reducir las emisiones. En consecuencia, en dicho Apéndice se pidió al Consejo que preparara un programa enérgico de acción que incluya estrategias y medidas, incluyendo MBM, para reducir las emisiones.

2. DELIBERACIONES EN EL GIACC SOBRE LAS MBM

2.1 En la reunión GIACC/4, su grupo de trabajo sobre las MBM informó que al no existir un marco definido por la OACI, las medidas que habían adoptado Estados o regiones, con diferentes políticas y parámetros, distaban de ser óptimas. El grupo concluyó que una opción intermedia sería que cada Estado adoptara sus propias medidas, pero dentro de un marco de la OACI que defina principios aceptados para la aplicación de MBM. Esta opción se consideró mejor que otras opciones, ya que proporcionaría un plan coordinado para que las políticas individuales de los Estados, aunque voluntarias, vayan constituyendo la base de un sistema mundial. Esta opción podría incluir, por ejemplo, derechos por emisiones, como planes de comercio de derechos de emisión.

2.2 El grupo de trabajo recomendó que el proceso para establecer un marco de MBM para la aviación internacional tenga en cuenta aspectos importantes relacionados con su implementación, en particular que: (a) se tengan plenamente en cuenta los principios de no discriminación y de oportunidades justas y equitativas consagrados en el Convenio de Chicago; (b) se tengan plenamente en cuenta las circunstancias específicas y las diferencias de capacidad de cada Estado Contratante y de cada región; (c) se elijan únicamente las medidas más eficaces y eficientes; (d) se facilite el cumplimiento por parte de la industria; (e) las medidas basadas en el mercado puedan coordinarse y no duplicarse; y (f) se considere el aspecto del alcance geográfico.

2.3 Dada la divergencia de opiniones sobre la aplicación de medidas basadas en el mercado más allá de las fronteras nacionales, el GIACC no obtuvo consenso con respecto a la aplicación mundial para la aviación civil internacional. El GIACC recomendó que el Consejo de la OACI establezca un proceso para desarrollar prontamente un marco de medidas basadas en el mercado para la aviación internacional, teniendo en cuenta las conclusiones de esta Reunión de alto nivel y el resultado de la COP 15 de la CMNUCC.

3. MBM ESTUDIADAS EN LA SECRETARÍA

3.1 El CAEP ha seguido trabajando en las medidas de mitigación, incluyendo medidas basadas en el mercado, para reducir las emisiones de la aviación. En 2004, la OACI desarrolló un modelo para acuerdos voluntarios entre industrias de la aviación y organizaciones públicas, y recopiló y comunicó información sobre las medidas voluntarias que tomaron en 2007 Estados contratantes y otras partes para reducir las emisiones de GEI provenientes de la aviación. El mismo año, la OACI también publicó orientaciones para que los Estados incorporen las emisiones de la aviación internacional en sus planes de comercio de derechos de emisión (*Orientación sobre el uso del comercio de derechos de emisión para la aviación*, Doc 9885). Anteriormente se habían publicado orientaciones sobre derechos por emisiones locales (*Orientación sobre derechos por emisiones de las aeronaves relacionados con la calidad del aire local*, Doc 9884).

3.2 El CAEP está realizando un estudio sobre la integración de los sistemas abiertos de comercio de derechos de emisión en la aviación. Al armonizar más las características y los procesos se puede facilitar la integración de los distintos planes de comercio de derechos de emisión en el mundo, permitiendo así la creación de un sistema mundial. El CAEP también está formulando un estudio sobre el potencial de las medidas de compensación del carbono para mitigar el impacto de la aviación en el cambio climático, reconociendo su posibilidad de implantación a corto plazo. En este sentido, la Calculadora de emisiones de carbono de la OACI debe considerarse como un instrumento aceptado internacionalmente para calcular las emisiones de CO₂ por pasajero, que podría utilizarse en planes de compensación en la aviación.

4. PROPUESTAS DE LA IATA

4.1 La IATA presentó, en nombre de la industria de la aviación, una nota a la reunión GIACC/4 (GIACC/4-IP/6) indicando que la industria sólo puede apoyar medidas económicas que sean eficientes en función de los costos y no discriminatorias. Esas medidas podrían ser el comercio de derechos de emisión, fondos de carbono, compensaciones y otros mecanismos similares, siempre que se implanten mundialmente y por consenso, bajo los auspicios de la OACI, y que den acceso pleno y abierto al mercado mundial de carbono.

4.2 La industria considera que cualquier medida económica que se aplique a la aviación con un enfoque sectorial mundial debe conllevar el mayor beneficio ambiental posible, y al mismo tiempo el resultado más beneficioso económicamente para la industria. Las medidas económicas no deben crear

“fugas de carbono”, es decir, transferencia de emisiones entre países o transportistas que puedan causar distorsiones del mercado.

4.3 Se hizo énfasis en que los ingresos que generen las medidas económicas de un plan mundial deberían reducir las emisiones de la aviación y asignarse claramente para fines ambientales. Una parte de esos ingresos debería reinvertirse en medidas adicionales para mejorar directamente el perfil de emisiones de la aviación, con énfasis en los primeros tres pilares de la estrategia de cuatro pilares de la industria. El saldo de los ingresos puede utilizarse para adquirir certificados de reducción de emisiones de proyectos reconocidos de mitigación climática y adaptación, siempre que las líneas aéreas puedan beneficiarse de esas reducciones. El enfoque sectorial mundial debería también dar incentivos a los operadores para que adquieran aeronaves más eficientes y combustibles de aviación de baja emisión de carbono, es decir, combustibles que ofrezcan reducciones netas de carbono a lo largo de todo su ciclo de vida, y asegurar que reciban créditos por los beneficios relacionados con el CO₂.

5. MEDIDAS BASADAS EN EL MERCADO DENTRO DEL PROCESO DE LA CMNUCC

5.1 Según el Protocolo de Kyoto, los países desarrollados con metas de limitación o reducción pueden cumplir sus compromisos aplicando medidas dentro de sus fronteras nacionales y utilizando los tres instrumentos basados en el mercado (conocidos como Mecanismos de Kyoto), es decir la aplicación conjunta (AC), el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y el comercio de derechos de emisión.

5.2 En los últimos cuatro años, la aplicación de los Mecanismos de Kyoto ha conducido a la creación de un mercado mundial de carbono que a su vez ha estimulado el desarrollo sostenible mediante la transferencia de tecnología y la inversión en los países en desarrollo. También ha fomentado la participación del sector privado y de los países en desarrollo en los esfuerzos por reducir las emisiones. Por ejemplo, se espera que para fines de 2012, los 1 780 proyectos del MDL registrados hayan generado reducciones de unos 1 600 millones de toneladas de GEI.

5.3 Según las reglas y modalidades actuales, los Mecanismos de Kyoto no pueden utilizarse para reducir las emisiones de GEI provenientes de la aviación internacional, ya que esas emisiones se han excluido del total de emisiones nacionales de todas las Partes en el Protocolo de Kyoto.

5.4 Durante las negociaciones en el marco del proceso de la CMNUCC sobre un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático, los gobiernos han estado discutiendo la forma de optimizar las reglas y modalidades de los tres Mecanismos de Kyoto, a fin de mejorar su efectividad en el futuro. Con respecto al sector de la aviación internacional, se ha hablado del posible uso de esos Mecanismos para reducir las emisiones de GEI del sector.

5.5 Además, varias Partes han asociado el posible uso de tales mecanismos con propuestas para conseguir recursos, por ejemplo mediante la introducción de gravámenes o derechos y la subasta de créditos de emisión en la aviación internacional. Todavía no se ha tomado ninguna decisión, pero las deliberaciones continuarán y se intensificarán antes de la reunión de la COP15 en diciembre de 2009.

5.6 La OACI tendría interés particular en asegurar que el sector de la aviación internacional tenga acceso pleno a todos los instrumentos, incluyendo los mecanismos basados en el mercado (nuevos o existentes), que puedan ser parte de un futuro acuerdo mundial sobre el cambio climático en el marco de la CMNUCC.

5.7 Además de las propuestas de gobiernos en el proceso de la CMNUCC, algunas líneas aéreas han formulado sus propias ideas sobre la forma de abordar las emisiones de GEI de la aviación internacional en el contexto de un futuro acuerdo mundial. Por ejemplo, en un evento paralelo durante las

conversaciones de la CMNUCC en Bonn, Alemania, del 29 de marzo al 8 de abril de 2009, el grupo del *Aviation Global Deal* (AGD)¹ propuso un marco sectorial mundial de MBM basado en un plan abierto de comercio de derechos de emisión, con acceso pleno a los mercados de carbono. Los siguientes son algunos elementos clave del marco propuesto:

- no se asignan responsabilidades por Estado por las emisiones de la aviación internacional. En vez, se establecería un derecho global de emisión para el sector de la aviación internacional, a través de negociaciones en el marco de la CMNUCC, armonizado con metas más generales del acuerdo de Copenhague (así, la aviación internacional se consideraría como un “país” separado, con sus propios derechos de emisión);
- se podría asignar a las líneas aéreas una proporción de ese derecho global (establecido también en las negociaciones de la CMNUCC) sin costo alguno, y el resto se distribuiría a través de subastas. El número de derechos se basaría en el contenido de carbono de los combustibles, incentivando así el uso de biocombustibles; y
- este sistema sectorial sería administrado por un organismo nuevo o existente de la ONU denominado “Autoridad Mundial del Carbono”. Todas las líneas aéreas individualmente obtendrían sus derechos gratuitos y subastados de esa Autoridad y créditos de otras fuentes como el MDL/JI y potencialmente créditos por protección de los bosques. Las líneas aéreas a su vez entregarían sus créditos a la Autoridad Mundial del Carbono y ésta administraría los ingresos generados por las subastas y los invertiría en una serie de proyectos de reducción de emisiones definidos claramente, transparentes y verificados.

5.8 El grupo AGD considera que este marco sectorial mundial debe ser sencillo, aplicable universalmente y fácil de implantar y administrar. Este procedimiento podría dar un tratamiento igual a las líneas aéreas, evitándose las fugas de carbono y la distorsión de la competencia, pero diferenciado entre países desarrollados y en desarrollo mediante un uso diferenciado de los ingresos generados por las subastas.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DE ALTO NIVEL

6.1 Se invita a la HLM-ENV a que:

- a) reitere la importancia de reducir las emisiones de GEI provenientes de la aviación internacional, valiéndose de una serie de instrumentos, incluyendo medidas basadas en el mercado, para asegurar la eficacia en función de los costos de las medidas que tome el sector;
- b) subraye que es esencial que el sector de la aviación internacional tenga acceso pleno a todos los instrumentos basados en el mercado que formen parte de cualquier nuevo acuerdo sobre el cambio climático;

¹ El grupo AGD es una coalición de miembros de la industria (Air France/KLM, BAA, British Airways, Cathay Pacific Airways, Finnair, Qatar Airways y Virgin Atlantic Airways) apoyada por el *Climate Group* (ONG para la protección ambiental).

- c) reconozca que el uso de ciertas medidas basadas en el mercado para el sector de la aviación internacional generaría recursos financieros que podrían invertirse en actividades de mitigación y adaptación; y
- d) recomiende a la OACI que establezca un proceso para elaborar un marco para las medidas basadas en el mercado en la aviación internacional, teniendo en cuenta las conclusiones de la HLM-ENV y el resultado de la COP15, para presentarlo a consideración del 37º período de sesiones de la Asamblea de la OACI en 2010.

— FIN —