



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

Montreal, 7 - 9 de octubre de 2009

**Cuestión 1 del
orden del día: Metas a las que se aspira y opciones en materia de implantación**

ENFOQUE SECTORIAL MUNDIAL PARA LA AVIACIÓN

[Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI),
Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO), Asociación del
Transporte Aéreo Internacional (IATA) y Consejo Coordinador Internacional de
Asociaciones de Industrias Aeroespaciales (ICCAIA)]

RESUMEN

Se alienta a los gobiernos a aprovechar los resultados positivos del GIACC para asegurar que las emisiones de la aviación se traten en el marco posterior a Kyoto aplicando un enfoque sectorial mundial guiado por las metas y principios descritos en la presente nota. Además, se insta a los gobiernos a que respalden plenamente y declaren explícitamente su apoyo a la OACI como organismo competente de las Naciones Unidas para que establezca y administre normas y metas específicas para la aviación, encaminadas a tratar las emisiones de CO₂ de esta última, y defiendan estos elementos como parte del enfoque sectorial mundial para la aviación en las negociaciones sobre el clima (COP 15) en Copenhague.

Las medidas propuestas a la HLM-ENV figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El sector de aviación reconoce que es cada vez más urgente que la sociedad afronte el desafío mundial del cambio climático. Subraya que la aviación desempeña un papel vital para fomentar el desarrollo sostenible y, además, que la aviación debería quedar segura, económica y accesible a fin de asegurar una movilidad equitativa para todos los sectores de la sociedad.

1.2 La comunidad internacional tiene, por ende, la responsabilidad común de asegurar que la aviación pueda seguir produciendo beneficios socioeconómicos vitales, al propio tiempo que trate las

¹ Las versiones en chino, español y francés fueron proporcionadas por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA).

repercusiones de sus emisiones de CO₂. El mecanismo de Copenhague brinda una oportunidad única para una cooperación más amplia entre los gobiernos y el sector de aviación a fin de afrontar este desafío. La OACI debería seguir desempeñando un papel fundamental como preparación para la reunión de Copenhague y después de esta última.

1.3 Ya en 2007 la comunidad de la aviación adoptó una estrategia en cuatro puntos fundamentales, apoyada posteriormente por la Asamblea de la OACI, que fomenta y orienta los esfuerzos en cuatro áreas principales: tecnología mejorada, operaciones eficientes, infraestructura eficaz y medidas económicas positivas. En 2008, las líneas aéreas, los fabricantes, los proveedores de servicios de navegación aérea y los aeropuertos firmaron un compromiso encaminado a alcanzar un crecimiento neutro en carbono.

2. APROVECHAR LOS RESULTADOS DEL GIACC

2.1 Pese a algunas dificultades ocasionales, las deliberaciones en el Grupo sobre la aviación internacional y el cambio climático (GIACC) de la OACI permitieron dar un primer paso positivo para alcanzar una opinión unánime sobre un marco mundial para seguir tratando las emisiones de CO₂ de la aviación.

2.2 En este contexto, el sector de aviación destaca en particular las deliberaciones del GIACC sobre lo siguiente:

- a) el progreso continuo de la aviación en materia de rendimiento del combustible como base para las metas a corto plazo de la industria hasta 2020, manteniéndose, luego, el rendimiento del combustible como parte central de la estrategia ambiental de la aviación a medio y largo plazo;
- b) la OACI seguiría considerando metas a medio plazo de “mayor ambición”, que podrían abarcar el concepto de crecimiento neutro en carbono y, a más largo plazo, la reducción de las emisiones;
- c) diversas medidas que pueden tomarse, para que la aviación alcance las metas, y respecto a las cuales la OACI debería seguir elaborando orientación apropiada;
- d) la OACI debería establecer un procedimiento de elaboración de un marco para las medidas basadas en criterios de mercado;
- e) la OACI debería obtener de los Estados datos anuales sobre tráfico y consumo de combustible; y
- f) la OACI debería tratar de elaborar una norma sobre CO₂ para los nuevos tipos de aeronaves.

2.3 Aprovechando el ímpetu creado por las recomendaciones del GIACC, presentadas a la Reunión de alto nivel (HLM-ENV) de la OACI, en que se reconocen los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR), la no discriminación y las oportunidades equitativas y justas, el sector de aviación insta a los gobiernos a que trabajen para lograr un conjunto más decisivo y completo de recomendaciones de la OACI a la CMNUCC sobre la mejor manera de tratar las emisiones de CO₂ de la aviación como parte de un marco mundial.

3. ENFOQUE SECTORIAL MUNDIAL PARA LA AVIACIÓN

3.1 La aviación constituye una actividad de carácter sumamente mundial: ofrece una red interconectada de servicios aéreos que cubre la totalidad del globo terrestre, mientras las aeronaves –y sus emisiones– cruzan diariamente continentes y jurisdicciones nacionales. Aun los vuelos realizados únicamente dentro de los límites de un Estados pueden tener repercusiones para la aviación internacional, dado que a menudo los vuelos interiores desempeñan una función crítica para alimentar la red internacional. Con objeto de evitar un conjunto heteróclito de políticas nacionales y regionales contradictorias y tal vez superpuestas, debe elaborarse a nivel mundial un marco para las medidas relativas a las emisiones de CO₂.

3.2 Aunque la aviación es un sector relativamente homogéneo en lo que atañe a tecnología y niveles de eficiencia, constituye también un sector sumamente competitivo que exige un gran volumen de investigaciones y desarrollo y se caracteriza en gran parte por la facilidad para entrar en el mismo, sus tenues márgenes de ingresos y su gran exposición a riesgos. Las medidas que se derivan de políticas aplicadas en otros sectores tal vez no puedan necesariamente trasladarse a la aviación. Si bien tiene numerosas características debido a las cuales la elaboración de mecanismos de políticas para reducir aún más las emisiones es más difícil que en otros sectores que consumen combustibles fósiles, el sector de la aviación ha logrado mejoras sin paralelo en materia de rendimiento del combustible y reducción del CO₂.

3.3 Dado el carácter del sector de aviación, más el hecho de que las emisiones no pueden atribuirse fácilmente a una economía en particular, se recomienda que la HLM-ENV apoye medidas de colaboración multilateral que adopten todos los Estados mediante un enfoque sectorial mundial, que abarque a todos los explotadores de transporte aéreo, como mecanismo más apropiado para tratar eficazmente las emisiones de CO₂ de la aviación en el marco posterior a Kyoto.

3.4 Sin embargo, para ser eficaces, las medidas de reglamentación encaminadas a limitar o reducir las emisiones de CO₂ de la aviación deberían cubrir la totalidad de su cadena de suministro. Además de los explotadores de aeronaves, esto abarca, por ejemplo, a fabricantes de aeronaves, proveedores de combustible, proveedores de servicios de navegación aérea y aeropuertos, que influyen directamente en la actuación ambiental de la aviación mediante el diseño y uso de los productos y servicios que suministran.

3.5 Por último, incumbe a los gobiernos establecer marcos jurídicos y fiscales apropiados para facilitar y aumentar la inversión en medidas de reducción de las emisiones de CO₂ que sean rentables, incluidas nuevas aeronaves y tecnologías de motores, infraestructura ATM más eficaz y combustibles de aviación alternativos sostenibles con bajo índice de carbono, y permitir que el sector de aviación tenga pleno acceso, sin restricciones, al mercado mundial de carbono y se apliquen fuera del sector las medidas de atenuación existentes.

4. METAS PROPUESTAS Y PRINCIPIOS RECTORES

4.1 El sector de aviación insta a los gobiernos a que respalden plenamente y declaren explícitamente su apoyo a la OACI como organismo competente de las Naciones Unidas para que establezca y administre normas y metas específicas para la aviación, encaminadas a tratar las emisiones de CO₂ de esta última, y defiendan estos elementos como parte del enfoque sectorial mundial para la aviación en las negociaciones sobre el clima (COP 15) en Copenhague.

4.2 Se propone, además, que la elaboración, por la OACI, del acuerdo sectorial mundial para la aviación se base en las metas siguientes y se rijan, entre otras cosas, por los principios indicados a continuación:

- **Metas** — De conformidad con las recomendaciones del GIACC, debería establecerse una meta colectiva de rendimiento en cuanto al carbono a corto plazo hasta 2020. El sector de aviación recomienda que se establezca una meta para mejorar el rendimiento respecto al CO₂ en un promedio de 1,5% al año [basándose en emisiones de CO₂ por tonelada-kilómetro de pago (RTK)]. En esta meta se tienen en cuenta los efectos de la actual crisis económica en los ingresos y factores de carga, lo que tiene repercusiones directas en el ritmo con el que las líneas aéreas pueden reemplazar sus flotas. Además, las mejoras en la infraestructura y la eficiencia de la ATM dependen de las inversiones directas de los gobiernos, respecto a las cuales la industria tiene poca visibilidad y poco control.

De conformidad con los conceptos analizados durante la reunión del GIACC, debería también adoptarse una meta a medio plazo para estabilizar las emisiones netas de CO₂ de la aviación a partir de 2020 (crecimiento neutro en carbono), que depende de los adelantos críticos de la infraestructura y tecnología de la aviación que logren la industria y el gobierno. Una meta a la que se aspira a largo plazo consistiría en reducir las emisiones netas de carbono producidas por la aviación en un 50% en 2050 en comparación con los niveles de 2005. Por consiguiente, se insta a los Estados a que pidan a la OACI que elabore, para presentación en la reunión COP 16 de 2010, un marco y mecanismos para vigilar y apoyar el logro de las mencionadas metas y de objetivos a más largo plazo.

- **Inclusión de las emisiones de la aviación** — Las emisiones de CO₂ de la aviación deberían tratarse mediante un enfoque sectorial mundial e incluirse en el inventario de emisiones mundiales y no a nivel regional o nacional. Es esencial que se calculen una sola vez las emisiones producidas por la aviación, trátense de actividades interiores o internacionales, y que se evite que las medidas basadas en criterios de mercado relativas a las emisiones de la aviación constituyan una duplicación. Esto se lograría mediante el establecimiento de un enfoque sectorial mundial reemplazando las medidas locales, nacionales o regionales por un marco mundial único para la aviación.
- **Cobertura geográfica** — Debido al carácter mundial e interconectado del transporte aéreo, el acuerdo sectorial debería aplicarse por igual a las emisiones de la aviación interior e internacional, sin distinción.
- **Interdependencia de las medidas** — Las principales oportunidades de atenuación del CO₂ para el sector de aviación son la implantación de nuevas tecnologías, incluidas aeronaves que consuman poco combustible y tecnologías de motores, combustibles alternativos con emisiones reducidas de CO₂ respecto al ciclo de vida, así como mejoras continuas en la eficiencia operacional y los sistemas y procedimientos ATM. Mientras el sector de aviación sigue explorando y explotando plenamente la gama de oportunidades de atenuación existentes, es importante considerar la relación que existe entre las diversas medidas correspondientes. Por ejemplo, ciertas medidas encaminadas a reducir las derrotas de vuelo en las cercanías de los aeropuertos pueden tener repercusiones negativas en los procedimientos de gestión del ruido, tales como utilización de la pista preferida, derrotas de vuelo que eviten las zonas habitadas y numerosos otros procedimientos de atenuación del ruido. Por consiguiente, al formular medidas para tratar las emisiones de CO₂ de la aviación, las entidades de reglamentación deben considerar y equilibrar cuidadosamente las posibles repercusiones globales de tales medidas. Pero, sea cual

fuere el enfoque, todas las medidas que se adopten deberían ser tecnológicamente viables, económicamente razonables y beneficiosas para el medio ambiente. El sector de aviación considera que la OACI posee calificaciones únicas para proporcionar orientación, así como experiencia y conocimientos técnicos para elaborar medidas de atenuación del CO₂ y asegurarse de que éstas no tengan repercusiones negativas en otras áreas delicadas de la aviación relacionadas con el medio ambiente, tales como el ruido y la calidad del aire local.

- **Medidas económicas eficaces en función de los costos** — Las medidas económicas para tratar las emisiones de CO₂ de la aviación deben ser eficaces en función de los costos; además, deben carecer de carácter discriminatorio y aplicarse a escala mundial mediante consenso. Deberían también permitir pleno y libre acceso al mercado mundial de carbono y elaborarse y convenirse por intermedio de la OACI. Además, las medidas económicas no deben crear un “escape de carbono”, cuando la transferencia de emisiones entre países o transportistas causa desequilibrios en el mercado y anula los beneficios para el medio ambiente. El sector de aviación reitera que los impuestos, gravámenes y derechos dirigidos al transporte aéreo no constituyen medidas positivas para el medio ambiente y no son eficaces en función de los costos; minan seriamente la capacidad del sector para invertir en nuevas medidas tecnológicas, operacionales o de infraestructura encaminadas a reducir las emisiones.
- **Uso de los ingresos** — Los eventuales ingresos procedentes de las medidas económicas en el marco de un plan mundial para tratar las emisiones de la aviación deberían destinarse claramente a objetivos de la aviación y el medio ambiente. Deberían reinvertirse con prioridad en medidas adicionales para seguir mejorando el perfil de emisiones de la aviación, por ejemplo apoyando el desarrollo y uso de aeronaves que consuman menos combustible, motores, infraestructura, combustibles de aviación sostenibles con bajo índice de carbono e inversiones en tecnologías ATM.
- **Uso de instrumentos del mercado de carbono** — Para que un enfoque sectorial para la aviación sea eficaz, debe tener una arquitectura abierta, o sea que la aviación debería tener acceso sin restricciones a los instrumentos del mercado de carbono para satisfacer sus obligaciones, al igual que los demás sectores. La plena integración de las emisiones de CO₂ del sector de aviación en el inventario de las emisiones mundiales haría que esto sea posible.
- **Administración** — La administración eficaz del acuerdo sectorial mundial exige la implantación, gestión y supervisión de los procedimientos siguientes: establecimiento de metas, vigilancia y notificación del CO₂, cumplimiento y aplicación. Las organizaciones que estén en condiciones de hacerlo de la manera más eficaz y económica deberían asumir la administración, pudiendo participar en ello organismos gubernamentales y de aviación. En su calidad de organismo designado de las Naciones Unidas, la OACI debería desempeñar en ese mecanismo un papel central de supervisión. Como ya lo hace actualmente respecto al ruido y las emisiones de la aviación ajenas al CO₂, la OACI debería crear y mantener un inventario eficaz de las emisiones de CO₂ de la aviación al que se pueda tener acceso equitativo.

- **Tratamiento equitativo y responsabilidades comunes pero diferenciadas** — El sector de aviación considera que, mediante cierto grado de liderazgo político y soluciones innovadoras, los principios de tratamiento equitativo entre las líneas aéreas y de responsabilidades diferenciadas para los Estados son totalmente coherentes en el contexto de la aviación. Tradicionalmente, la OACI ha reconocido y brindado facilidades a Estados con necesidades especiales que experimentaban dificultades para cumplir normas o métodos recomendados, ya sea mediante apoyo técnico y financiero o calendarios diferenciados para la aplicación de las medidas. Un enfoque sectorial mundial constituye el mejor modo de lograr el mencionado objetivo, teniendo en cuenta la necesidad de reducir a un mínimo el desequilibrio en materia de competencia.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA HLM-ENV

5.1 En lo que atañe a las medidas previstas respecto a las cuestiones 1 y 2 del orden del día, el sector de la aviación invita a la HLM-ENV a:

- a) reconocer la necesidad de adoptar un enfoque sectorial mundial, que abarque a todos los explotadores de transporte aéreo, como mecanismo más apropiado para tratar eficazmente las emisiones de CO₂ de la aviación en el marco posterior a Kyoto;
- b) apoyar a la OACI como organismo competente de las Naciones Unidas para que establezca y administre normas y metas específicas para la aviación, encaminadas a seguir tratando las emisiones de CO₂ de esta última, y encargarle que elabore un marco y mecanismos para vigilar y apoyar el logro de las mencionadas metas y de objetivos a más largo plazo, como se describe en la sección 4 de la presente nota;
- c) recomendar que la elaboración del enfoque sectorial mundial para la aviación se base en: una meta para mejorar el rendimiento respecto al CO₂ en un promedio de 1,5% al año [basándose en emisiones de CO₂ por tonelada-kilómetro de pago (RTK)], una meta a medio plazo para estabilizar las emisiones netas de CO₂ de la aviación a partir de 2020 (crecimiento neutro en carbono), que depende de los adelantos críticos de la infraestructura y tecnología de la aviación que logren la industria y el gobierno, así como una meta a la que se aspira a largo plazo de reducir las emisiones netas de carbono producidas por la aviación en un 50% en 2050 en comparación con los niveles de 2005, aplicando, entre otras cosas, los principios rectores expuestos en el párrafo 4.2; y
- d) instar a los Estados a considerar debidamente la interdependencia de las medidas, incluidas las cuestiones de gestión del ruido, al elaborar e implantar el enfoque sectorial mundial u otros proyectos para tratar las emisiones de la aviación.

5.2 En lo que atañe a las medidas previstas respecto a la cuestión 5 del orden del día, el sector de la aviación invita a la HLM-ENV a:

- a) recomendar que, en su papel de observador en el mecanismo CMNUCC, la OACI aconseje que se acepte en la reunión COP 15 el enfoque sectorial mundial indicado en el párrafo 5.1 que precede;

- b) instar a los Estados contratantes de la OACI a apoyar la aceptación, en la reunión COP 15, del enfoque mundial indicado en el párrafo 5.1 que precede; y
- c) recomendar que, en su calidad de organismo competente de las Naciones Unidas, la OACI elabore un enfoque sectorial mundial para la aviación a fin de presentarlo a la reunión COP 16 de 2010.

— FIN —