



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

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

PERSPECTIVAS SOBRE LA VÍA DE IMPLANTACIÓN JUSTA Y EQUITATIVA DEL CORSA

(Nota presentada por China y la Federación de Rusia)

RESUMEN

En 2016, la Asamblea de la OACI, en su 39º período de sesiones, adoptó una resolución para la creación del Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSA). China ha promovido constantemente la creación de una vía de implantación del CORSA enteramente basada en consultas que implica una amplia participación, que cada país haga su contribución de acuerdo con su capacidad y con equidad y justicia, y que haya una cooperación de beneficio mutuo, para promover el desarrollo sostenible de la aviación internacional en todo el mundo. Sin embargo, la OACI no ha considerado de manera equilibrada las preocupaciones y posturas de diversas partes al facilitar la implantación del CORSA. Los países, en particular los países en desarrollo, solo podrán tener más confianza en la iniciativa de la OACI en materia de aviación internacional y cambio climático y mostrar una mayor voluntad de cooperar a nivel internacional en la implantación del CORSA si se garantiza la justicia en los procedimientos de toma de decisiones y la equidad moral en los elementos de diseño del mecanismo.

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

- a) reconocer que las cuestiones planteadas en los párrafos 2 y 3 menoscabarán el papel de liderazgo que procura tener la OACI y serán perjudiciales para la confianza y la voluntad de los países, en particular los países en desarrollo y las economías emergentes, de trabajar conjuntamente para hacer frente a las emisiones procedentes de la aviación internacional a través de la OACI;
- b) brindar a los países oportunidades suficientes para solucionar diferencias y controversias mediante el diálogo y la negociación;
- c) pedir al Consejo que, con la asistencia de los Estados miembros, tome medidas inmediatas, entre ellas, que considere seriamente el párrafo 4.3 y promueva el establecimiento de una vía de implantación del CORSA que sea justa y equitativa y los esfuerzos concertados y las capacidades respectivas de los países; y
- d) pedir al Consejo que elabore, de conformidad con los principios enumerados en el Anexo de la Resolución A39-2, los indicadores para el examen periódico del CORSA y los criterios para suspender la implantación del CORSA, que se habrán de someter a consultas y aprobación en una reunión provisional de alto nivel que se celebrará en 2021.

¹ Versiones en chino e inglés suministradas por China.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico E – Protección del medio ambiente.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades referidas en la presente nota de estudio de la Asamblea se llevarán a cabo con sujeción a la disponibilidad de recursos en el presupuesto del programa regular para 2020-2022 o con contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y Acuerdo de París</i>• <i>Doc 10075, Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 6 de octubre de 2016)</i>• <i>Anexo 16 — Protección del medio ambiente, Volumen IV — Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA), primera edición</i>• <i>Doc 9501 — Manual técnico-ambiental, Volumen IV — Procedimientos para demostrar el cumplimiento del Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA)</i>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Según Adam Smith, “la justicia, [...] es el pilar fundamental en el que se apoya todo el edificio. Si desaparece, entonces el inmenso tejido de la sociedad humana, esa red cuya construcción y sostenimiento parece haber sido en este mundo, por así decirlo, la preocupación especial y cariñosa de la naturaleza, en un momento será pulverizada en átomos”.

1.2 La Asamblea de la OACI, en su 39º período de sesiones, adoptó una resolución para la creación del Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA).

1.3 De conformidad con las Resoluciones A39-2 y A39-3, la meta de lograr un crecimiento neutro en carbono de la aviación internacional para 2020 (CNG2020) es una meta mundial a la que se aspira y no se deberían asignar obligaciones específicas a cada Estado miembro; la implantación del CORSIA tiene como objetivo alcanzar la meta de CNG2020, por lo que cada país asumiría inevitablemente sus obligaciones específicas en cuanto a la reducción de emisiones.

1.4 Desde 2007, la Asamblea de la OACI ha reconocido durante sus períodos de sesiones el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR), equidad y capacidades respectivas para hacer frente a las emisiones procedentes de la aviación internacional. También reconoció el principio de no discriminación e igualdad y equidad de oportunidades para que los países desarrollen la aviación internacional. Estos principios, entre otros, figuran en el Anexo de la Resolución A39-2 "Principios rectores para la elaboración y aplicación de medidas de mercado (MBM) para la aviación internacional".

2. CUESTIONES DE JUSTICIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES

2.1 Si bien la OACI siempre ha hecho hincapié en su intención de ser un líder absoluto en la reducción de las emisiones procedentes de la aviación internacional, el principio de la plena consulta y la toma de decisiones impulsadas por los Estados miembros no se refleja por completo en el debate sobre la aviación internacional y el cambio climático que tiene lugar en la OACI. En los últimos años, cuando

surgieron discrepancias entre los Estados miembros sobre cuestiones importantes, la OACI no les brindó a esos Estados miembros suficientes oportunidades para solucionar esas controversias mediante consultas. La OACI no ha establecido un arreglo institucional para que los Estados miembros celebren consultas y negociaciones sobre cuestiones importantes antes de que el Consejo tome una decisión.

2.2 El transporte aéreo internacional es una industria estratégica importante que impulsa el desarrollo social y económico de los países y, por lo tanto, la cuestión de la aviación internacional y el cambio climático es un asunto de derechos de desarrollo de los países. La vía actual de implantación de CORSIA que promueve la OACI no respetó ni tuvo plenamente en cuenta las diferencias entre los países en cuanto a sus políticas internas, su creación de capacidad ni sus estructuras económicas. Asimismo, los debates y consultas sobre temas importantes relacionados con la soberanía y la gobernanza de diversos países fueron insuficientes. Esto menoscabará el liderazgo que procura tener la OACI y la confianza y la voluntad de todas las partes de trabajar conjuntamente para hacer frente a las emisiones procedentes de la aviación internacional por medio de la OACI.

3. CUESTIONES SOBRE LA EQUIDAD MORAL EN LOS ELEMENTOS DE DISEÑO

3.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) reconoce que el mayor porcentaje de las emisiones mundiales históricas y actuales de gases de efecto invernadero se originó en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo siguen siendo relativamente bajas y que el porcentaje de emisiones mundiales originadas en los países en desarrollo aumentará para satisfacer las necesidades sociales y de desarrollo de esos países. La CMNUCC afirma además que se deberían coordinar las respuestas al cambio climático con el desarrollo social y económico de manera integrada con el fin de evitar efectos adversos en este último, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para alcanzar un crecimiento económico sostenido y erradicar la pobreza. Estos deberían ser los indicadores principales para evaluar la equidad moral del mecanismo para abordar la gobernanza del clima global.

3.2 Las normas de aplicación universal del CORSIA carecen de equidad moral

3.2.1 En virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la OACI deberá adoptar y enmendar periódicamente las normas y los métodos y procedimientos recomendados internacionales que traten cuestiones relacionadas con la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia de la navegación aérea (y no del transporte aéreo internacional, por hablar en términos jurídicos). El Anexo 16, Volumen IV, aprobado por el Consejo en junio del año pasado, fue elaborado principalmente por expertos de países desarrollados y se centra más en asuntos de administración macroeconómica que en la navegación aérea o el transporte aéreo internacional. Sin embargo, pese a las opiniones y preocupaciones divergentes de diversos países, la OACI insiste en arrogarse la facultad de certificar los créditos de carbono y la sostenibilidad de los combustibles aeronáuticos, lo cual no se relaciona en absoluto con la navegación aérea ni el transporte aéreo internacional. Por lo tanto, el Anexo 16, Volumen IV no es lo bastante legítimo ni justificable como para garantizar la consecución de los objetivos de garantizar la igualdad de condiciones para todos los países.

3.2.2 Dada la diferencia entre los países en desarrollo, la responsabilidad histórica y la capacidad de hacer frente a la situación, el enfoque de aplicación universal para la implantación del CORSIA instrumentado por los países desarrollados es una reversión *de facto* a la ley de la selva, que dificultará más aún la competencia de los países en desarrollo y las economías emergentes en la aviación internacional y generará costos adicionales para esos países.

3.3 **La meta de CNG2020 carece de equidad moral**

3.3.1 Si bien no se ha establecido el año de referencia a nivel mundial para una meta de CNG, la meta CNG2020 de la OACI no garantizaría la igualdad de trato en materia de aviación internacional respecto de otras industrias o sectores.

3.3.2 La gran mayoría de los países miembros de la OCDE tiene una industria de aviación internacional madura cuyas emisiones adicionales en el futuro tendrán un crecimiento limitado; en cambio, poseen una cantidad considerable de recursos financieros, tecnológicos y de personal para ocuparse de las emisiones procedentes de la aviación. Por otra parte, los países que no son miembros de la OCDE, que tienen una gran demanda y potencial para el desarrollo de la aviación internacional en los próximos 20 años, registrarán un crecimiento acelerado de las emisiones procedentes de la aviación internacional (véanse más detalles en el Apéndice A).

3.3.3 Según la IEA² y Airbus³, las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional de los países miembros de la OCDE representaron un 68 % de las emisiones mundiales de 1971 a 2016, mientras que los países que no son miembros de la OCDE fueron responsables del 32 % restante. Según una estimación conservadora, en los países de la OCDE se registrará un 30 % del aumento acumulado durante 2012-2035 en las emisiones procedentes de la aviación internacional respecto del valor de referencia de 2020, mientras que los países que no son miembros de la OCDE serán responsables del 70 % restante.

3.3.4 La meta de CNG2020 de la OACI implicaría que los países en desarrollo y los países con economías emergentes, cuyo porcentaje de las emisiones mundiales históricas y actuales de gases de efecto invernadero es relativamente reducido, tienen la principal responsabilidad de reducir las emisiones procedentes de la aviación en la OACI. A menos que los países desarrollados logren un crecimiento negativo considerable de las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional y brinden a los países en desarrollo y países con economías emergentes un apoyo sustancial en materia de financiación, tecnología y creación de capacidad, se tendrían que eliminar o limitar las necesidades prioritarias legítimas de crecimiento de los países en desarrollo para que la OACI alcance su meta de CNG2020.

3.3.5 El CORSIA, al servicio de la meta CNG2020, inevitablemente atribuiría obligaciones a cada país. De acuerdo con el método de cálculo de los requisitos de compensación de la Resolución A39-3, el CORSIA, al servicio de la meta CNG2020, generará el problema de que varíen significativamente los requisitos de compensación para entidades con la misma cantidad o una cantidad similar de emisiones de CO₂ (véase el Apéndice B).

4. **CONCLUSIÓN**

4.1 La falta de justicia en los procedimientos de toma de decisiones y de equidad moral en el diseño del mecanismo de implantación son los principales problemas de la vía actual de implantación del CORSIA elaborada por la OACI. Si no se atienden estos problemas de manera adecuada, se menoscabaría la implantación efectiva del CORSIA.

4.2 La OACI debería reformar su mecanismo de toma de decisiones, adherirse al principio de que deben estar impulsadas por los Estados miembros y brindar a los países la oportunidad de solucionar sus diferencias mediante el diálogo, la consulta y la negociación.

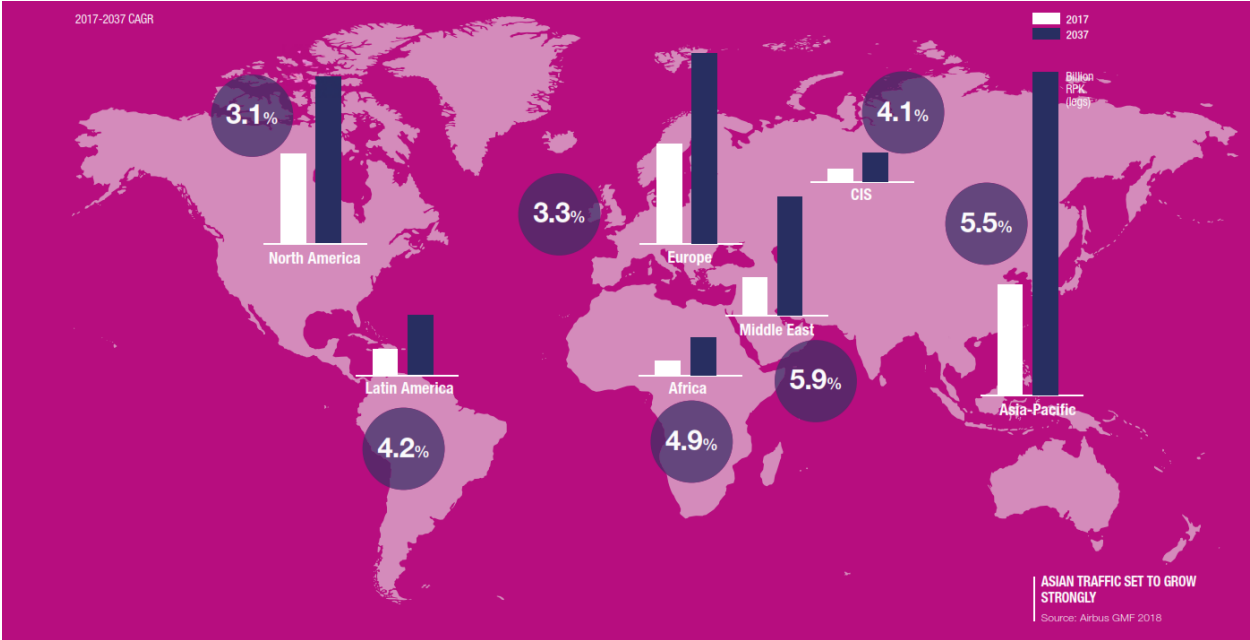
² IEA CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2018 Highlights

³ Airbus' Global Market Forecast (GMF): Global Networks, Global Citizens (2018-2037)

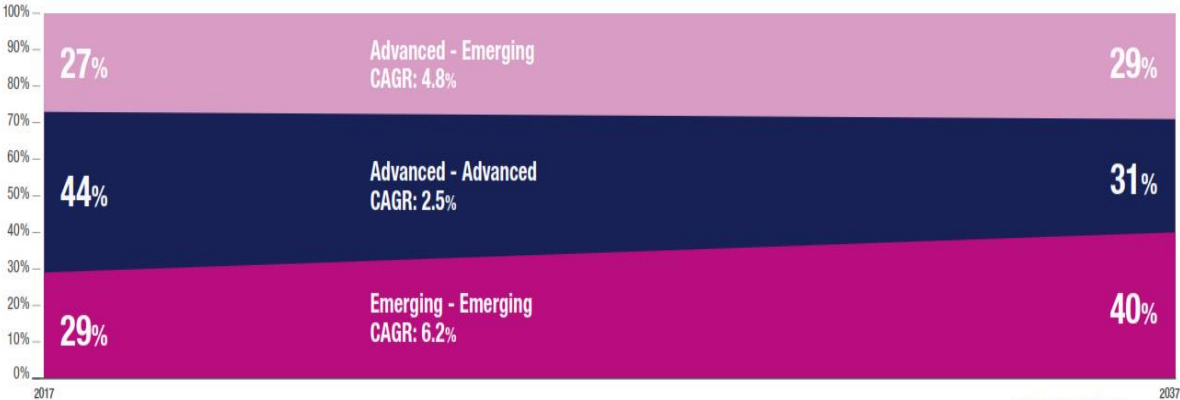
Para que el CORSIA pueda implantarse de manera efectiva es preciso que la OACI pueda hacer frente directamente a las diferencias entre los Estados miembros, y respetar esas diferencias, así como rediseñar la vía de implantación aplicando la idea de integrar el enfoque de NDC (contribuciones determinadas a nivel nacional) con el diálogo y la consulta internacionales.

APPENDIX A

EMERGING WORLD IS THE MAJOR ENGINE FOR THE GROWTH OF THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION



Source: Airbus GMF2018



TRAFFIC BETWEEN EMERGING MARKETS TO REPRESENT A HIGHER SHARE OF WORLD TRAFFIC
 Source: Airbus GMF 2018

Source: Airbus GMF2018



APPENDIX B

THE CORSIA SERVING CNG2020 GOAL IS UNFAIR AND INEQUAL: AN ANALYSIS BASED ON THREE SCENARIOS

1. Assumption

Assuming that States A and B would participate in the CORSIA serving CNG 2020 goal from 2021 to 2035 and the baselines for A and B are 60 million and 40 million respectively. 3 scenarios are for the projection of A, B and the sectoral annual growth rates, while in Scenario 3, relevant data from CAEP is adopted for the sectoral growth rate.

Table 1 : Projections for State A, State B and sectoral annual growth rates

Scenarios	A's AGR			B's AGR			Sectoral AGR	
	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2020-2029	2031-2035
1	1.0%	0.5%	0.0%	8%	6%	3%	3.5%	2.5%
2	1.0%	0.0%	-1.0%	6%	4.5%	3%	3.0%	2.0%
3	2.4%	2.0%	2.1%	7.8%	5.6%	5.0%		

2. Calculations of the offsetting requirements

As per the attribution method listed in A39-3, offsetting requirements for States A and B in the three scenarios mentioned above are calculated respectively and the results are listed in Table 2.

Table 2 : Amount of emissions and offsetting requirements for States A and B in different scenarios

Scenarios	Years	A			B		
		Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions	Accumulated emissions (unit: million tons)	Accumulated offsetting requirements (unit: million tons)	Offsetting % of emissions
1	2021-2029	56734	9669	17%	54620	9922	18%
	2030-2032	19492	5184	27%	25245	8983	36%
	2033-2035	19492	3163	16%	27586	13912	50%
2	2021-2029	56416	8368	15%	49226	7677	16%
	2030-2032	18823	4289	23%	21219	6499	31%
	2033-2035	18264	1915	10%	23187	10029	43%
3	2021-2029	61349	11067	18%	53887	10107	19%
	2030-2032	23120	6763	29%	25011	8818	35%
	2033-2035	24607	7333	30%	28953	15056	52%

3. Analysis

3.1 From 2021 to 2029, the offsetting percentages of emissions for A and B in three different scenarios are nearly the same, which means each state's obligation would be proportional to the size of its emission.

3.2 After 2030, the offsetting requirements for States A and B are getting more and more differentiated, resulting in B's offsetting obligations for each ton of CO₂ emissions in 2030-2035 accounting for 274%, 266% and 169% of A's respectively in different scenarios and B's offsetting obligations in 2021-2035 accounting for 182%, 166% and 135% of A's while the accumulated amount of emissions for A and B is almost the same. In other words, B's offsetting obligations for 1 ton of CO₂ emissions would account for 162%, 166% and 137% of A's respectively in different scenarios in the CORSIA serving the CNG2020 goal.

APÉNDICE C

ANEXO DE LA RESOLUCIÓN A39-2

Principios rectores para la elaboración y aplicación de medidas de mercado (MBM) para la aviación internacional:

- a) las MBM deberían apoyar el crecimiento sostenible del sector de la aviación internacional;
- b) las MBM deberían apoyar la reducción de las emisiones de GEI de la aviación internacional;
- c) las MBM deberían contribuir al logro de las metas mundiales a las que se aspira;
- d) las MBM deberían ser transparentes y administrativamente simples;
- e) las MBM deberían ser rentables;
- f) las MBM no deberían ser duplicativas y las emisiones de CO₂ de la aviación internacional deberían contabilizarse una sola vez;
- g) las MBM deberían minimizar la liberación de carbono y las distorsiones del mercado;
- h) las MBM deberían asegurar el trato justo del sector de la aviación internacional en relación con otros sectores;
- i) las MBM deberían reconocer los logros pasados y futuros y las inversiones en eficiencia del combustible de la aviación y otras medidas para reducir las emisiones de la aviación;
- j) las MBM no deberían imponer una carga económica indebida a la aviación internacional;
- k) las MBM deberían facilitar el acceso adecuado a todos los mercados de carbono;
- l) las MBM deberían evaluarse en relación con diversas medidas atendiendo a su eficacia medida en términos de reducción o evitación de emisiones de CO₂, cuando corresponda;
- m) las MBM deberían comprender disposiciones *de minimis*;
- n) cuando las MBM generen ingresos, se recomienda energícamente que se apliquen en primer lugar a la atenuación del impacto de las emisiones de los motores de aeronave en el medio ambiente, comprendidas la mitigación y adaptación, y a la asistencia y apoyo a los países en desarrollo;
- o) cuando se logre reducir las emisiones por medio de las MBM, dichos resultados deberían indicarse en los informes de los Estados sobre sus emisiones; y
- p) las MBM deberían tener en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, las circunstancias especiales y capacidades respectivas y el principio de no discriminación y de igualdad de trato y oportunidades.