



ASAMBLEA — 37º PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 17: Protección del medio ambiente

LA AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

(Nota presentada por la Federación de Rusia)

RESUMEN

En esta nota se señalan a la atención de la Asamblea cuestiones problemáticas relacionadas con la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado como incentivo económico para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que genera la aviación civil internacional, así como una propuesta tendiente a crear las condiciones para la adecuada financiación de los programas de la OACI dirigidos a reducir el impacto de la aviación en el medio ambiente y su contribución al cambio climático.

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

- sostener el liderazgo de la OACI en las cuestiones relativas a la aviación civil y la protección del medio ambiente;
- pedir con carácter urgente a los Estados contratantes que se abstengan de aplicar medidas basadas en criterios de mercado en forma unilateral hasta que la OACI adopte una decisión de alcance mundial; y
- le encomiende al Consejo de la OACI que a través de consultas con los Estados contratantes analice la posibilidad de crear un fondo voluntario específico o reasignar fondos existentes para financiar los programas de protección ambiental de la OACI.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico C: <i>Protección del medio ambiente — Minimizar los efectos perjudiciales de la aviación civil mundial en el medio ambiente.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Es posible que se requiera financiación adicional para los programas de protección del medio ambiente.
<i>Referencias:</i>	<i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 28 de septiembre de 2007) (Doc 9902) A37-WP/25, Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente — Cambio climático A37-WP/27, Evolución de los acontecimientos en otros organismos de las Naciones Unidas</i>

¹ La traducción rusa fue proporcionada por la Federación de Rusia.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el período transcurrido desde el 36° período de sesiones de la Asamblea de la OACI, se realizaron encuentros clave bajo la égida de la OACI donde se trató la necesidad de reducir los efectos nocivos de la aviación en el medio ambiente y el cambio climático, incluidas cuatro períodos de sesiones del Grupo sobre la aviación internacional y el cambio climático (GIACC), una Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático (HLM-ENV) y la Conferencia sobre la aviación y los combustibles alternativos (CAAF)

1.2 Los documentos finales de dichos encuentros subrayan el liderazgo de la OACI en la resolución de los problemas ambientales que enfrenta la aviación civil internacional. Se formularon “aspiraciones” mundiales para reducir el impacto de la aviación en el medio ambiente y se expresó apoyo unánime para imprimir velocidad al desarrollo y aplicación de tecnologías y procedimientos, incluida la renovación de la flota aérea y la utilización de combustibles sustitutos, con el objeto de alcanzar más pronto esas metas.

2. LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA APLICACIÓN DE INCENTIVOS ECONÓMICOS BASADOS EN CRITERIOS DE MERCADO

2.1 Desde el 36° período de sesiones de la Asamblea y en los encuentros sobre la protección del medio ambiente organizados por la OACI en 2008-2010, la comunidad de la aviación ha estado dividida sobre el curso a seguir respecto a la introducción de medidas basadas en criterios de mercado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de las aeronaves de la aviación civil. A pesar de no haberse llegado a un acuerdo mundial sobre las medidas a adoptar, algunos Estados han anunciado a la comunidad de la aviación mundial sus planes de introducir medidas de esa naturaleza en forma unilateral. La mayoría de estos Estados consideran que la solución más eficaz sería un sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

2.2 Corresponde reconocer que la mayoría de los Estados miembros de la OACI estuvieron de acuerdo en incluir incentivos económicos basados en criterios de mercado en la canasta de medidas diseñada para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, se está lejos de alcanzar un acuerdo sobre el tipo de medidas que debieran adoptarse y la secuencia de aplicación, y en este sentido no es menor el desacuerdo sobre la cuestión de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) que claramente ilustran las posturas de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

2.3 Entre los principales temas de debate, se cuestionó que fuera aceptable la aplicación unilateral de incentivos basados en criterios de mercado y, en particular, que algunos Estados miembros de la OACI pretendieran incorporar las emisiones de las aeronaves de explotadores de otros Estados en sus sistemas de comercio de derechos de emisión sin su consentimiento. (El Consejo de la OACI, citando la Resolución A36-22 de la Asamblea de la OACI donde se “*Insta* a los Estados contratantes a que se abstengan de aplicar unilateralmente derechos relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero”, propone guiarse por el principio del mutuo acuerdo para incorporar las emisiones de las aeronaves de los explotadores de otros Estados, a la vez que se avanza en el análisis de otras modalidades). Por su parte, los expertos en cuestiones ambientales han confirmado que las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación no están alcanzadas por el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y no pueden incluirse en un sistema obligatorio de comercio de derechos de emisión en virtud de dicho instrumento (en razón de que el Protocolo no incluye recomendaciones sobre la forma de establecer un sistema tal para las emisiones de los motores de aeronave).

2.4 El “enfoque regional” que anunciaron diversos Estados, por el que forzarían a los explotadores extranjeros a participar en sus incentivos económicos basados en criterios de mercado, no hace más que dificultar la competencia en el transporte aéreo internacional. Además de la carga de intercambiar estadísticas entre Estados y transportistas, este enfoque podría en determinadas circunstancias generar “conflictos ambientales” entre Estados, e incluso entre regiones. Se suma a todo esto que sigue sin respuesta el interrogante de saber si una ley nacional que imponga obligaciones internacionales a terceros puede aplicárseles sin tener el carácter de acuerdo internacional.

2.5 No se ha resuelto cómo habrán de usarse los fondos que genere la aplicación de las medidas basadas en criterios de mercado. Hay quienes consideran que parte de esos fondos debería utilizarse para dar asistencia a los países en vías de desarrollo, pero queda por determinar qué proporción de los fondos debería destinarse a tal asistencia, qué se hará con los fondos restantes y a quién corresponde decidirlo.

2.6 Puesto que el problema del calentamiento del planeta es un problema a todas luces mundial, se entiende que únicamente cabe resolver estas cuestiones con el consenso de todos los interesados mediante su participación en el proceso de la OACI para que las decisiones que se adopten sean obligatorias para todos.

3. FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA OACI

3.1 La Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático recomendó que el Consejo de la OACI examinara la posibilidad de incorporar las necesidades de financiación para las actividades de protección ambiental en el presupuesto del programa regular de la OACI y también considerara la posibilidad de pedir contribuciones voluntarias.

3.2 La Conferencia sobre la aviación y los combustibles alternativos recomendó que los Estados contratantes siguieran brindando apoyo financiero para las tareas de investigación y desarrollo de combustibles sustitutos sostenibles y otras medidas tendientes a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La Conferencia recomendó también que la OACI tomara medidas para asegurar que se contara con los recursos necesarios para financiar esta actividad.

3.3 Es evidente que incluir los programas de protección del medio ambiente en el presupuesto del Programa regular de la OACI al tiempo que se adopta una política de crecimiento nominal nulo del presupuesto afectará la capacidad de la OACI para ejecutar sus programas en otras áreas prioritarias, como la seguridad operacional y la protección de la aviación. Tampoco puede soslayarse la posibilidad de que los fondos del presupuesto del Programa regular de la OACI destinados a proyectos ambientales no alcancen para concretar las “aspiraciones”.

3.4 Las decisiones que se tomaron en la Reunión de alto nivel sobre la aviación internacional y el cambio climático y las metas que se fijaron demandarán importantes recursos materiales y humanos, y algunos Estados contratantes pueden no ser capaces de llevarlas a cabo sin el apoyo de la comunidad mundial de la aviación. La OACI debería aquí también asumir el liderazgo, tanto en la búsqueda de fuentes de financiación como en la coordinación de las medidas de protección del medio ambiente que se tomen en nombre de la comunidad de la aviación mundial. Entre las prioridades de la OACI debería estar la creación de las condiciones que aseguren una aplicación sistemática y cabal de medidas dirigidas a reducir al mínimo los efectos nocivos de la aviación civil en el medio ambiente y el cumplimiento de las “aspiraciones” lo más pronto posible.

3.5 Como una forma de procurar la financiación necesaria para las medidas que permitan alcanzar las “aspiraciones” mundiales, podría considerarse la posibilidad de mantener el principio de las contribuciones voluntarias como fuente adicional de financiación para los programas de protección ambiental de la OACI, incluido un programa de asistencia para determinados Estados y regiones. Estas contribuciones voluntarias podrían generarse mediante fondos ya existentes que se reasignarían para estos fines o bien en forma separada. Dicho esto, se reconoce que el método planteado puede llegar a provocar un desequilibrio en el flujo de los fondos que impedirá la ejecución de proyectos ambientales de mediano y largo plazo, incluida la prestación de asistencia efectiva para los países en vías de desarrollo.

3.6 Se considera que de esta forma podrán sentarse las condiciones para que los Estados hagan su debida contribución a los programas mundiales y regionales de la OACI respetando el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.