

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMITÉ EJECUTIVO

Cuestión 15: Protección del medio ambiente

ADOPCIÓN DE MEDIDAS RELATIVAS A LAS REPERCUSIONES AMBIENTALES DE LAS EMISIONES DE LOS MOTORES DE LAS AERONAVES

(Nota presentada por el Canadá, los Estados Unidos y México)

RESUMEN

En la presente nota se resume el progreso logrado para resolver el problema de las repercusiones ambientales de las emisiones de los motores de las aeronaves y se recomienda un método para medidas futuras.

1. ANTECEDENTES

1.1 En 2001, en el Apéndice I de la Resolución A33-7 del 33° período de sesiones de la Asamblea de la OACI se otorgó al Consejo un mandato para que continúe “elaborando orientación para los Estados sobre la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado a fin de reducir o limitar las repercusiones de las emisiones de los motores de las aeronaves en el medio ambiente, particularmente para mitigar las repercusiones de la aviación en el cambio climático...”. Además, en la misma resolución se alienta a los Estados a que “evalúen el costo y las ventajas de las diversas medidas con el fin de abordar las emisiones de los motores de las aeronaves del modo más eficaz en función al costo...”.

1.2 Las medidas basadas en criterios de mercado tienen por objeto lograr objetivos ambientales a un costo inferior y de manera más flexible que las medidas de reglamentación tradicionales. En particular, el Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) ha estado examinando la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado para reducir las emisiones de CO₂ y consideró tres opciones básicas: medidas voluntarias, comercio abierto de los derechos de emisión y derechos por emisiones.

1.3 Se ha logrado bastante progreso. En la sexta reunión del CAEP, se aprobó un acuerdo modelo, así como orientación conexas, sobre medidas voluntarias para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) procedentes de la aviación. El CAEP no estuvo en condiciones de lograr un consenso respecto a los derechos por emisiones de CO₂ únicamente.

1.4 En el análisis presentado se indicaba que los derechos por emisiones eran hasta 40 veces más onerosos que el comercio de emisiones para lograr los mismos objetivos y que el 70% de las reducciones se realizaría mediante una demanda reducida. Actualmente, no existe un medio comúnmente aceptado para evaluar con precisión los costos por daños relacionados con el CO₂ en general, y aún menos

el cambio climático relacionado con emisiones concretas de motores de aeronaves. En un examen por el CAEP de los costos por daños causados por el CO₂ figuraban opiniones que variaban entre \$2 y \$127 por tonelada. Esta amplia gama de estimaciones refleja las grandes incertidumbres en lo que atañe a la comprensión científica y las hipótesis económicas.

1.5 En la reunión CAEP/6 se manifestaron preocupaciones significativas respecto a la falta de solución de un número de graves problemas jurídicos, de criterios y administrativos y la correspondiente falta de orientación. Existen desacuerdos fundamentales entre los expertos de la OACI sobre diversos problemas, incluidos los que se indican a continuación:

- a) El objetivo ambiental o la base de costos para fijar derechos relacionados con el CO₂ para resolver el problema del cambio climático.
- b) La aplicabilidad de derechos por emisiones de CO₂ impuestos a los vuelos internacionales de aeronaves de otro Estado.
- c) La manera de determinar la relativa contribución del control de tránsito aéreo y las operaciones aeroportuarias, así como los requisitos gubernamentales en materia de espacio aéreo para cualquier categoría de derechos por emisiones de gases con efecto de invernadero.
- d) La manera de tratar los actuales derechos, impuestos y subsidios al establecer cualquier categoría de nuevos derechos relacionados con el CO₂.
- e) La manera de tratar los aspectos potencialmente discriminatorios de imponer derechos relacionados con el CO₂ únicamente a la aviación (y no a otros medios de transporte) o únicamente a algunos países.

1.6 Dado el elevado número de inquietudes, los expertos de la aviación de cada una de las regiones del mundo, salvo una, han declarado su creencia de que aún no han resuelto los problemas fundamentales ni elaborado la orientación necesaria relativa a derechos por emisiones. La cuestión se remitió nuevamente al Consejo de la OACI para que formule nueva orientación al respecto. El Consejo aceptó el punto de vista de la mayoría de sus miembros para enmendar el texto del Apéndice I de la Resolución A33-7 de la Asamblea para, entre otras cosas, desanimar firmemente a los Estados de la aplicación de derechos relacionados con el CO₂.

2. PROGRESO DE LA ASAMBLEA DE LA OACI RESPECTO A LAS EMISIONES DE GASES CON EFECTO DE INVERNADERO

2.1 En el 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, en octubre de 2001, todos los Estados miembros de la OACI participantes adoptaron la Resolución A33-7, en la que se expresaba el consentimiento unánime de la comunidad mundial de aviación sobre el ruido de las aeronaves y las emisiones de gases.

2.2 Al reconocer la labor en curso para explorar opciones políticas para limitar o reducir las repercusiones ambientales de las emisiones de los motores de las aeronaves, la Asamblea pidió al Consejo que pusiera un énfasis especial en el empleo de soluciones técnicas y que, al mismo tiempo, continué considerando medidas basadas en criterios de mercado y siga fomentando la aplicación de medidas operacionales.

2.3 En el Apéndice H de la Resolución A33-7, relativo al problema de las repercusiones ambientales de las emisiones de gases en la atmósfera, la Asamblea reconoció que si bien los efectos de algunos tipos de emisiones de los motores de las aeronaves son bien comprendidos, los efectos de otros no lo son. Además, se determinaron varias áreas clave de incertidumbre científica que limitan la capacidad de proyectar las repercusiones de la aviación en el cambio climático y el ozono.

2.4 El Apéndice I de la Resolución A33-7 contiene orientación sobre la elaboración de medidas basadas en criterios de mercado relacionadas con las emisiones de los motores de las aeronaves. Dichas opciones comprenden medidas voluntarias, comercio de emisiones y gravámenes. La Asamblea indicó claramente que si bien la aviación debe cargar con los costos de la contaminación de la que es responsable, esto debe llevarse a cabo sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. Se añade que los derechos deberían basarse en los costos de mitigar las repercusiones de las emisiones de los motores de las aeronaves en el medio ambiente, en la medida en que estos costos puedan ser identificados correctamente y atribuidos en forma directa al transporte aéreo. Por último, en dicha Resolución A33-7, la Asamblea alentaba a los Estados, al considerar la adopción de medidas basadas en criterios de mercado, a que tengan en cuenta los intereses de todos los interesados y evalúen el costo y las ventajas de las diversas medidas con el fin de abordar las emisiones de los motores de las aeronaves del modo más eficaz en función al costo.

3. PROGRESO DEL CAEP RESPECTO A LAS EMISIONES DE GASES CON EFECTO DE INVERNADERO

3.1 Se ha elaborado y convenido en un modelo que abarca una orientación y una estructura básicas para un posible arreglo voluntario destinado a reducir las emisiones de CO₂. El CAEP decidió que ahora debería examinar la manera en que pueda aplicarse dicho modelo en el futuro programa de trabajo como base para un acuerdo voluntario, tal vez basándose en medidas operacionales.

3.2 La reunión CAEP/6 convino en que debería continuarse el estudio para elaborar orientación sobre opciones relativas a un sistema de comercio en el que se tengan en cuenta las obligaciones de cada país dentro del mecanismo de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (UNFCCC) o un sistema de comercio voluntario.

3.3 La OACI ha publicado la Circular 303, AN/176, *Oportunidades operacionales para minimizar el consumo de combustible y reducir las emisiones*, en la que se compilan las mejores prácticas aplicadas en todo el sector de la aviación para reducir sus emisiones. Esto podría constituir la base para examinar la manera en que una serie de las mejores prácticas podría incorporarse en acuerdos voluntarios para reducir las emisiones en el futuro.

4. RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA OACI

4.1 El cambio climático y los aspectos científicos y ambientales correspondientes siguen siendo un tema importante de investigación y debate dentro de las comunidades científicas y las que se ocupan del medio ambiente. Tratar los desafíos de esta compleja cuestión científica, económica y jurídica, con una multitud de interacciones y repercusiones que afectan a tantos países – tanto actualmente como en el futuro – presenta a los Estados contratantes de la OACI un considerable desafío desde numerosos puntos de vista.

4.2 Prácticamente cada uno de los Estados contratantes de la OACI ha convenido, mediante los mecanismos de la UNFCCC, en la necesidad de tomar medidas constructivas para “prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos” y ha confirmado que, al

adoptar políticas y medidas relativas al cambio climático, se debería “asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”.

4.3 Frente a esta importante serie de retos, los Estados contratantes de la OACI han adoptado un amplio programa para examinar detenidamente, elaborar orientación e implantar, según corresponda, una serie de opciones técnicas, operacionales o basadas en criterios de mercado para limitar o reducir las repercusiones ambientales de las emisiones. Como se indica en la sección 2, se ha logrado considerable progreso al respecto.

4.4 Los Estados contratantes de la OACI que prevén medidas para reducir las emisiones de la aviación deberían hacerlo de modo que se apoye el objetivo de la OACI de lograr la máxima compatibilidad entre el desarrollo seguro, económicamente eficaz, sin distorsión y ordenado de la aviación civil y la calidad del medio ambiente. Los signatarios del Convenio de Chicago han convenido en trabajar para asegurarse del crecimiento seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo.

4.5 Pese al acuerdo sobre el contenido de la Resolución A33-7, algunos Estados miembros de la OACI siguen considerando derechos relativos a las emisiones. Esto es lamentable, porque existen pocas pruebas de que se hayan definido debidamente todos los aspectos de la determinación del problema, el examen de otras medidas posibles o el hecho de que las medidas propuestas representan, como se señala en la Resolución A33-7, el método más económico.

5. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

5.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) apoyar que se siga elaborando orientación relativa a medidas voluntarias y comercio abierto de los derechos de emisión para mitigar las repercusiones de la aviación en el cambio climático;
- b) alentar al Consejo a seguir elaborando e implantando oportunidades operacionales para minimizar el consumo de combustible y reducir las emisiones;
- c) apoyar la Resolución A33-7 de la Asamblea, enmendada en la nota de estudio 76;
- d) alentar al Consejo a emprender otros estudios para resolver los aspectos pendientes de carácter jurídico, de criterios o económico respecto a los derechos relacionados con el CO₂;
- e) alentar a los Estados que desean mantener derechos relativos al CO₂ a que concierten, voluntariamente y de manera recíproca, acuerdos con Estados con criterios semejantes; y
- f) no apoyar la implantación de derechos por emisiones de CO₂, por el momento, dado que la orientación actual de la OACI no es suficiente y no se ha demostrado que dicha manera de proceder sea económica.