



NOTA DE ESTUDIO

**REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE LA FACTIBILIDAD DE UN OBJETIVO AMBICIOSO
A LARGO PLAZO PARA LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO₂
DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL (HLM-LTAG)**

Montreal, 19 al 22 de julio de 2022

Cuestión 2: Medios para concretar un objetivo ambicioso a largo plazo para la aviación internacional

Cuestión 4: Conclusiones y recomendaciones de la reunión

**ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO MULTILATERAL
PARA LA AVIACIÓN INTERNACIONAL**

(Nota presentada por Brasil, Federación de Rusia, India, Nigeria, y Sudán)

RESUMEN

En esta nota se propone el establecimiento de un fondo multilateral para la aviación sostenible (MFSA), que proporcionaría a las partes interesadas, públicas y privadas, en los países en desarrollo, los medios adecuados (financiación, creación de capacidad y transferencia de tecnología) a fin de implementar medidas sectoriales para reducir las emisiones de la aviación civil (operaciones, tecnología y combustibles) que contribuirían a la consecución de un LTAG, si la OACI adoptara uno.

Para fines de referencia únicamente, en el apéndice (en inglés) figuran todas las justificaciones para el establecimiento de un MFSA, así como su descripción y las principales características propuestas.

Las medidas propuestas a la reunión figuran en el párrafo 9.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el 40º período de sesiones de la Asamblea de la OACI se solicitó al Consejo que explorara la factibilidad de establecer un objetivo ambicioso a largo plazo (LTAG) para la aviación internacional, y que presentara el resultado de ese trabajo al 41º período de sesiones (Resolución A40-18, párrafo 9).

1.2 El informe del LTAG-TG, respaldado por el CAEP, reafirmó el concepto de que distintos niveles de ambición de reducción de las emisiones significarían costos e inversiones diferentes a lo largo del tiempo hasta 2050 y más allá. También señaló que deben esperarse variaciones regionales en la implementación de las medidas operacionales.

1.3 Las inversiones y los costos asociados a la posible adopción de un LTAG serían nuevos y adicionales a los que ya se espera que se necesitarán para la mitigación y la adaptación al cambio climático, así como para trabajar hacia el desarrollo económico sostenible.

1.4 Por lo tanto, para garantizar la verdadera factibilidad de un LTAG, si se adopta alguno, es primordial que se proporcione una financiación climática previsible y adecuada para ayudar a los países en desarrollo a aplicar las medidas necesarias. Esto es coherente con el párrafo 2.2 del Protocolo de Kyoto, la CMNUCC y su Acuerdo de París¹, incluido el principio de CBDR-RC, y las Resoluciones de la Asamblea A38-18, A39-2 y A40-18. También hay que tener en cuenta el artículo 9.1 del Acuerdo de París, que establece una separación inequívoca de funciones en lo que respecta a la financiación climática: los países desarrollados son responsables de la provisión y movilización de recursos, mientras que los países en desarrollo son sus receptores.

2. FINALIDAD Y ALCANCE

2.1 La finalidad del MFSA sería proporcionar a las partes interesadas, públicas y privadas, en los países en desarrollo, los medios adecuados (financiación, creación de capacidad y transferencia de tecnología²) a fin de implementar medidas sectoriales para reducir las emisiones de la aviación civil (operaciones, tecnología y combustibles), que contribuirían a alcanzar un LTAG, si se adoptara.

2.2 También se atribuirían al MFSA funciones de centro de intercambio de información, para beneficio de las Partes que son países en desarrollo. Tales funciones deberían ejercerse en estrecha cooperación con la Dirección de Cooperación Técnica (TCB) de la OACI.

3. POR QUÉ SE NECESITA UN MFSA

3.1 Se necesitarán considerables recursos financieros para crear o incrementar la capacidad de producción de SAF y de otras fuentes de energía más limpias y, en menor grado, para construir/adaptar la infraestructura, especialmente en los aeropuertos. Se espera que la financiación privada proporcione los fondos necesarios para los proyectos de inversión de las empresas mundiales/internacionales en condiciones competitivas y en cantidades adecuadas. Sin embargo, lo mismo no se aplica necesariamente a los inversionistas nacionales de los países en desarrollo, que suelen tener un acceso menos competitivo y/o abundante a la financiación privada.

3.2 Para los Estados es válido un razonamiento similar en el caso de la infraestructura, en particular relacionada con los aeropuertos, que puede ser necesario construir o adaptar para asistir en la consecución de un posible LTAG. Con frecuencia, en los mercados menos maduros, este tipo de infraestructura sigue en manos de los gobiernos/empresas públicas, que están sujetas a restricciones presupuestarias o a un acceso menos ventajoso a la financiación privada.

3.3 Además, las acciones necesarias para alcanzar un posible LTAG no se limitan a la producción o a la inversión en infraestructura. La creación de capacidad, la transferencia de tecnología e incluso las mejoras operacionales son áreas en las que no se prevé que los fondos privados cubran adecuadamente las necesidades de las partes interesadas en los países en desarrollo.

¹ Véanse el artículo 2.1 (c) (la necesidad de “situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima”) y el artículo 9 (financiación).

² En el Informe Especial del IPCC sobre cuestiones metodológicas y tecnológicas en la transferencia de tecnología (SRTT) (IPCC, 2000) se define el término “transferencia de tecnología” como un amplio conjunto de procesos que abarcan el aporte de conocimientos especializados, experiencia y equipo para mitigar y adaptarse al cambio climático y que tienen lugar entre partes interesadas.

3.4 Se requerirá algo más que financiación privada, si queremos lograr un posible LTAG de manera verdaderamente inclusiva, de forma que ningún país se quede atrás y que todos contribuyan a la descarbonización de la aviación internacional y se beneficien de ella. Se necesitaría apoyo adicional en forma de financiación de fuentes públicas, que es una modalidad de medios de implementación, integral y una práctica bien establecida en los mecanismos medioambientales multilaterales, incluidos los relacionados específicamente con el cambio climático.

3.5 En este contexto, una posible fuente de recursos públicos serían las instituciones financieras multilaterales y regionales, los fondos y/o los mecanismos medioambientales existentes. No cabe duda de que éstos pueden ayudar a satisfacer las necesidades de las partes interesadas en los países en desarrollo en sus esfuerzos por descarbonizar la aviación civil. Sin embargo, existen claras limitaciones, tanto normativas como financieras, para que estas fuentes de financiación se utilicen en el sector de la aviación en una magnitud acorde con las necesidades asociadas a un posible LTAG.

3.6 Un análisis preliminar indica que en ninguna de las principales instituciones o fondos (Grupo del Banco Mundial, Fondo Verde para el Clima y Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por ejemplo) es probable que los reglamentos actuales se modifiquen fácilmente para contemplar una financiación específica del sector o que se aumenten los fondos para responder a las necesidades de la descarbonización de la aviación.

3.7 En este contexto, la financiación adecuada de las acciones necesarias para ayudar a alcanzar un posible LTAG, especialmente para los países en desarrollo, sería muy incierta (dada la intensa competencia por unos recursos limitados) e indudablemente insuficiente, con un grave riesgo de fracasar en la consecución plena de cualquier objetivo que se adopte. Por lo tanto, existe una verdadera necesidad de garantizar una clara correlación entre los compromisos de descarbonización específicos del sector de la aviación internacional y la financiación específica del sector. El MFSA ayudaría a hacer precisamente eso.

4. GOBERNANZA Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

4.1 El MFSA sería plenamente responsable y rendiría informes ante la Asamblea de la OACI.

4.2 Se establecería un Comité Ejecutivo para gestionar las operaciones del MFSA. El Comité estaría integrado por 16 Estados miembros de la OACI, que elegiría la Asamblea de la OACI, con una representación equitativa de países desarrollados y países en desarrollo³.

4.3 Dados sus conocimientos y su experiencia en financiación climática internacional, el Banco Mundial actuaría como administrador del MFSA. Sería remunerado apropiadamente con recursos del fondo, conforme a la práctica actual en los mecanismos similares.

4.4 Para administrar el MFSA se establecería una secretaría pequeña y funcionalmente independiente, que estaría estructurada y funcionaría de una manera similar a la del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

³ Para los fines de este documento, los países desarrollados son los que figuran en el Anexo 1 de la CMNUCC, además de los Estados miembros de la OACI que puedan determinarse. Los países en desarrollo son todos los países que no se mencionan en dicho Anexo. El uso de esta definición de países desarrollados y países en desarrollo no influye en el estatus de un Estado (sea o no parte) con respecto a un instrumento jurídico internacional o en cualquier otra organización internacional.

5. MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO DEL MFSA

5.1 El MFSA desembolsaría recursos financieros a las partes interesadas públicas y privadas en países en desarrollo con las siguientes modalidades: subvenciones (para los Estados exclusivamente), préstamos en condiciones favorables y garantías (también como parte de una financiación combinada) para financiar políticas, estrategias, programas, proyectos de inversión u otras acciones públicas o privadas que puedan contribuir al cumplimiento de los compromisos relacionados con un posible LTAG. Las partes interesadas de todos los países en desarrollo podrían acceder a los recursos. Las acciones financiadas por el MFSA se ejecutarían a través de organismos y programas de ejecución de la ONU y de otras instituciones reputadas y calificadas que se acreditarían debidamente. La Dirección de Cooperación Técnica (TCB) de la OACI podría actuar como organismo de ejecución en los proyectos de cooperación y asistencia técnica en los que participen Estados miembros de la OACI.

6. MOVILIZACIÓN INICIAL Y REPOSICIÓN DEL MFSA

6.1 El fondo multilateral recibiría contribuciones obligatorias de los Estados desarrollados.

6.2 En la resolución de la Asamblea para establecer la MFSA se pediría al Consejo que determinara la cantidad inicial que debe movilizarse para el MFSA sobre la base análisis técnicos del CAEP y de una consulta estructurada con los Estados en desarrollo con respecto a sus necesidades y prioridades financieras y tecnológicas asociadas a los niveles de ambición de un LTAG, si se adopta. Un informe con las conclusiones y recomendaciones del diálogo estructurado, junto con los análisis del CAEP, servirían de base para que el Consejo determine la cantidad inicial que debe conseguirse.

6.3 El MFSA se repondría en cada Asamblea de la OACI hasta que se alcance un LTAG, si se adopta, sobre la base de la metodología descrita anteriormente.

7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

7.1 En consulta con el administrador, el Comité Ejecutivo establecería los procesos y procedimientos apropiados para garantizar la transparencia operacional y financiera y la rendición de cuentas del MFSA. El administrador prepararía informes financieros sobre las inversiones y el uso de los recursos para su consideración por el Comité Ejecutivo y la Asamblea de la OACI.

8. ESTABLECIMIENTO DEL MFSA

8.1 La Asamblea encargaría a la Secretaría de la OACI que concluya un acuerdo con el Banco Mundial, en calidad de administrador del Fondo, a más tardar en 12 meses, y que facilitara el establecimiento y el funcionamiento inicial de la secretaría del MFSA.

9. MEDIDAS PROPUESTAS A LA HLM-LTAG

9.1 Se invita a la HLM-LTAG a que, en el 41º período de sesiones de la Asamblea, recomiende el establecimiento de un fondo multilateral para la aviación sostenible, como se propone en esta nota de estudio.

APPENDIX

MULTILATERAL FUND FOR SUSTAINABLE AVIATION (MFSA)

INTRODUCTION

The 40th Session of the ICAO Assembly requested the Council to explore the feasibility of a long-term global aspirational goal (LTAG) for international aviation and for the work on the matter to be presented to the 41st Session (Resolution A40-18, paragraph 9). The CAEP LTAG Task Group (LTAG-TG) was established in March 2020 to provide technical support to the Council in undertaking such task.

The LTAG-TG report, as endorsed by CAEP, consolidated the understanding that different levels of ambition in emissions reductions would involve different costs and investments along a timeline through 2050 and beyond. It also showed that regional variances in the implementation of operational measures are also expected.

The costs and investments associated with the possible adoption of an LTAG, in particular in the two more ambitious Integrated Scenarios developed by the LTAG-TG (IS 2 and IS 3), would be new and additional to those already expected to be needed for mitigation and adaptation to climate change and the pursuit of sustainable development in other sectors/industries or economy-wide.

Therefore, in order to ensure the true feasibility of an LTAG, if any is adopted, it is paramount that predictable and adequate climate finance be provided to assist developing countries implement measures consistent with such goal, particularly in the context of recovery from the COVID-19 pandemic. This is consistent with paragraph 2.2 of the Kyoto Protocol, the UNFCCC and its Paris Agreement¹, including the principle of CBDR-RC, and Assembly Resolutions A38-18, A39-2 and A40-18. One must also bear in mind Article 9.1 of the Paris Agreement, that establishes an unequivocal separation of roles when it comes to climate finance: developed countries are responsible for the provision and mobilization of resources while developing countries are their recipients.

In light of the above, ICAO Member States are invited to consider establishing, under a resolution to be adopted at the 41st Assembly, a Multilateral Fund for Sustainable Aviation (MFSA).

Purpose and scope

The purpose of the MFSA would be to provide to public and private stakeholders in developing countries adequate means of implementation (financing, capacity-building and technology transfer²) of in-sector measures for emissions reductions in civil aviation (operations, technology and fuels) that would contribute to achieving an LTAG, if adopted.

Such measures may include public or private policies, strategies, programs, investment projects or other actions that may contribute to the implementation of commitments related to a potential LTAG.

¹ See Articles 2.1 (c) (the need of “making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.”) and Article 9 (financing).

² The IPCC Special Report on Methodological and Technological Issues on Technology Transfer (SRTT) (IPCC, 2000) defined the term 'technology transfer' as a broad set of processes covering the flows of know-how, experience and equipment for mitigating and adapting to climate change amongst different stakeholders

Clearing house functions would also be attributed to the MFSA, including assisting stakeholders in developing countries through, for instance, country-specific studies and other technical forms of cooperation aiming at identifying their needs for cooperation, facilitating technical co-operation to meet these identified needs, holding workshops, training sessions and other related activities, for the benefit of Parties that are developing countries. Such functions should be performed in close cooperation with the Technical Cooperation Bureau (TCB) under ICAO.

Why the MFSA is needed

As previously mentioned, the purpose of the MFSA would be to provide public and private stakeholders with adequate means of implementation (financing, capacity-building and technology transfer) of a potential LTAG.

Regarding financing, very significant resources will be needed to create and/or expand capacity in the production of SAFs and other cleaner energy sources and, to a lesser extent, to build/adjust infrastructure, especially in airports. Private financing is expected to provide the funding needed for investment projects of global/international companies in competitive terms and adequate amounts. The same, however, does not necessarily apply to national investors, including large ones, in developing countries, as their access to private financing and the terms of access they have tend to be less competitive and/or abundant, if compared to those enjoyed by global investors.

A similar reasoning is valid for investment in infrastructure, particularly related to airports, that may need to be built or adjusted to implement actions/measures that may help achieve a potential LTAG. While it is true that, in many parts of the world, including in developing countries, parts of such infrastructure have been privatized or granted in concession, it is equally true that, in several others, often in less mature markets, they remain in the hands of governments/public companies. In these cases, budgetary resources (States) are typically insufficient and, as mentioned before, access by national investors (here, airport operators) to private funding or terms thereof are less advantageous than those available to global/international operators.

In addition, actions needed to achieve a possible LTAG are certainly not limited to production or infrastructure investment. Such other actions would not likely be funded by private financing.

One good example is capacity-building. It will be crucially important in developing countries in order to create or enhance governmental institutions and personnel needed to design and implement usually complex policies, regulatory frameworks (for SAFs, for instance) and programs (improvements in airspace control and in operations by airlines and airports, for example) conducive to contributing to the achievement of a possible LTAG. The implementation itself (beyond capacity-building) of such policies and programs (for instance, setting up/adjusting/supporting laboratories for certification or quality control of SAFs) would require additional financing that is not expected to be provided by private funding. Initiatives by the ICAO Secretariat such as ACT-SAF and future similar actions, although useful and important, are not expected to have the financial and human resources required.

Technology transfer also comes to mind. While, in several cases, investment projects financed by the private sector will include a technological component, there are likely to be situations in which this is not so or others in which technology proves to be too costly, in particular for national investors in developing countries, given the above-mentioned limitations and inequalities in access to and terms of private funding. Technology transfer to governments may also be an important part of public policies to support private investment in areas related to a potential LTAG.

Another area where private funding is not expected to play a significant role, if any, is R&D in developing countries. They may be crucial to the development or adaptation of technologies and processes to local conditions and needs (for example, identifying the most adequate technological pathways for SAF production, in light of locally available natural, technological and human resources).

In sum, it is clear that more than private funding will be required, if we are to achieve a potential LTAG in a truly inclusive manner and in such a way that no country is left behind and all contribute to and benefit from the decarbonization of international aviation. Additional support would be needed in the form of funding by public (national, regional and/or international) sources, which is a modality of means of implementation integral to and a well-established practice in the multilateral environmental regimes, including those specifically related to climate change.

In this context, one possible source of public resources in support of a possible LTAG would be the existing multilateral and regional financial institutions, environmental funds and/or mechanisms. They can certainly play a role in addressing the needs of stakeholders in developing countries in their efforts to decarbonize civil aviation. However, there are clear limitations, both regulatory and financial, for these funding sources to be used in the aviation sector in a magnitude commensurate with the needs associated with achieving a potential LTAG.

Some examples are useful here:

- a) In 2021, the World Bank Group established the Climate Change Action Plan 2021-2025. For the fiscal year 2022, the group has reserved USD 14.4 billion to finance projects with a climate change benefit on mitigation in all areas of activities, there being no specific facility for the aviation;
- b) Under the Green Climate Fund (GCF), USD 9.7 billions are currently available for projects in all sectors, with the expectation of a balance in the allocation of funds for mitigation (where the vast majority of possible LTAG-related needs would be felt) and adaptation. No specific facilities exist for aviation; and
- c) The Global Environment Facility (GEF), in its 8th replenishment period (2022-2026), is expected to have at its disposal USD 5.25 billion, out of which approximately USD 800 millions (app. 16% of the total) devoted to climate change, again in all sectors/industries.

A preliminary analysis indicates that in none of the institutions or funds mentioned above it is likely that current regulations would be easily amended to provide for sector-specific funding or funds would be augmented to cater for the needs of aviation decarbonization.

A similar situation is found in regional development banks or similar financial institutions, where, according to available information, no specific facilities exist for aviation and even lesser resources are available or are expected to be increased for stakeholders in developing countries.

In this context, the proper funding of actions required to help achieve a potential LTAG, especially by stakeholders in developing countries, would be highly uncertain (given the fierce competition for limited resources) and undoubtedly insufficient, with a serious risk of failure in fully implementing any goal to be adopted.

Therefore, there is a real and objective need to ensure a clear correlation between sector-specific decarbonization commitments in international aviation and sector-specific funding. The MFSA would help to do precisely that.

Governance and institutional arrangements

The MFSA would be fully accountable and report to the ICAO Assembly.

An Executive Committee would be established to manage the operations of the MFSA through, among other functions:

- a) establish and apply criteria for funding eligibility and priorities, according to any LTAG to be adopted and the needs of beneficiaries;
- b) determine criteria for eligibility of implementing agencies that would act as MFSA partners and accredit them according to such criteria;
- c) review and approve projects submitted for funding;
- d) oversee and assess the implementation of projects;
- e) oversee the disbursement of resources;
- f) ensure transparency and accountability in the use of resources;
- g) operationalize clearing house functions;
- h) assess the effectiveness of the MFSA on a regular basis; and
- i) report regularly to the ICAO Assembly.

The Executive Committee would be integrated by 16 ICAO Members States, to be elected by the ICAO Assembly. There would be equal representation of States of developed and developing³ countries in the Executive Committee.

The Executive Committee may establish an advisory technical group to assist in the review, approval and oversight of projects.

In order to reduce costs associated with and expedite the establishment and functioning of the MFSA, it would partner with existing international organizations and financial institutions.

Given its expertise and experience in international climate finance, the World Bank would act as the Trustee of the MFSA. It would be appropriately remunerated with resources from the Fund, based on current practice in the similar mechanisms.

A small and functionally independent Secretariat would be established to manage the MFSA. Such Secretariat would be structured and function in a manner similar to what currently applies to the Secretariat of the Global Environment Facility (GEF).

³ For the purposes of this document, developed countries are those listed in Annex I to the UNFCCC, in addition to ICAO Member States to be possibly determined. Developing countries are all countries not mentioned in such Annex. Using this definition of developed and developing countries has no bearing either on the status of any State (party or not party) with regard to any international legal instrument or in any other international organization.

Modalities of operation of the MFSA

Through its Trustee, the MFSA would disburse financial resources to public and private stakeholders in developing countries in the following modalities: grants (exclusively to States), concessional loans and guarantees (including as part of blended financing) to fund public or private policies, strategies, programs, investment projects or other actions that may contribute to the implementation of commitments related to a potential LTAG.

The resources could be accessed by stakeholders in all developing countries.

This set of actions financed by the MFSA would be executed through implementing UN agencies and programs and other reputable and qualified institutions to be properly accredited.

The ICAO Technical Cooperation Bureau (TCB) would be eligible to act as an implementation agency in technical cooperation and assistance projects that involve ICAO Member States.

The Executive Committee would establish modalities of financing that are responsive to the needs and priorities of beneficiaries, while avoiding excessive rates of co-participation in policies, programs, strategies and projects that aim at developing enablers for technology, operations and fuels consistent with any LTAG to be adopted.

The disbursement of resources would be made with the concurrence of the beneficiaries.

Initial mobilization and replenishment of the MFSA

The multilateral fund would receive mandatory contributions from developed States.

The amount envisaged for the initial mobilization of resources is contingent upon the levels of ambition in any LTAG, if adopted. The multilateral fund shall cover the incremental costs entailed by any outcome from that process, which means that any financial goals must match the ambition levels derived from any LTAG to be adopted.

The Assembly resolution that would establish the MFSA would request the Council to determine the initial amount to be mobilized for the MFSA on the basis of technical analysis by CAEP and a structured consultation with developing States, regarding their financial and technological needs and priorities associated with the ambition levels of an LTAG, if adopted. A report containing the findings and recommendations of the structured dialogue would, together with the CAEP analysis, would serve as the basis for the Council to determine the initial amount to be mobilized.

The MFSA would be replenished at each ICAO Assembly until any LTAG, if adopted, is achieved, on the basis of the methodology described above.

Transparency and accountability

In consultation with the Trustee, the Executive Committee would establish appropriate processes and procedures to ensure the operational and financial transparency and accountability of the MFSA.

A common agreed definition of climate finance and methodology for accounting climate finance for sustainable aviation would also be established by the Executive Committee.

The Trustee would prepare financial reports on investments and the use of resources to the consideration of the Executive Committee and the ICAO Assembly.

Setting up the MFSA

The Assembly resolution that would establish the MFSA would direct the ICAO Secretariat to enter into an agreement with the World Bank as Trustee of the Fund in no later than 12 months and to facilitate the establishment and initial functioning of the MFSA Secretariat.