



NOTA DE ESTUDIO

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

Montreal, 7 - 9 de octubre de 2009

**Cuestión 3 del
orden del día: Medios para medir el progreso**

MEDIOS PARA MEDIR EL PROGRESO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se esboza la labor realizada por la OACI para estimar las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la aviación, se resumen las deliberaciones del GIACC sobre los medios empleados para medir el progreso logrado en alcanzar las metas de reducción de emisiones de la aviación internacional y se describen los requisitos de notificación de la CMNUCC, para someterlos a la consideración de la reunión HLM-ENV.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Se ha reconocido que la disponibilidad de información fiable sobre emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y acerca de cómo los gobiernos cumplen sus compromisos en el marco del proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es una de las cuestiones clave para el éxito de la Convención y su Protocolo de Kyoto. Estimar las emisiones de la aviación ha sido un desafío para muchos países, lo que principalmente se debe a la falta de la información estadística necesaria. La metodología empleada por la CMNUCC para calcular las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional fue desarrollada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) con el apoyo de la OACI. En el contexto del Plan de acción de Bali, uno de los principales elementos que se está negociando en el proceso de la CMNUCC es el concepto de medidas mensurables, notificables y verificables realizadas por todas las Partes.

1.2 Durante casi cuatro decenios, la OACI ha venido mejorando las estimaciones de las emisiones de las aeronaves mediante el uso de modelos y metodologías complejas y ha mantenido una duradera y estrecha relación de trabajo con el IPCC en asuntos relacionados con la aviación. Esta cooperación comprende el suministro al IPCC de los datos de consumo de combustible y emisiones que se obtienen de modelos de aviación validados; la entrega de factores de emisiones revisados y actualizados; y la recomendación de opciones para mejorar las metodologías para estimar y notificar las

emisiones de GEI de la aviación internacional. A petición de la OACI, el IPCC preparó un informe especial titulado “La aviación y la atmósfera global” y, en su tercer y cuarto informes de evaluación, se analizaron los enfoques para dar cuenta de los efectos de las emisiones de GEI que liberan las aeronaves en vuelo.

2. LABOR DE LA OACI PARA ESTIMAR LAS EMISIONES DE GEI

2.1 El Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) de la OACI ha dedicado recursos importantes a fin de desarrollar una capacidad sólida para calcular las emisiones de GEI de la aviación. Durante el ciclo actual de análisis del CAEP, que se inició en 2007, se examinaron cuatro modelos que se encontraron aceptables para preparar estas estimaciones. Teniendo en cuenta una serie de condiciones, se presentaron a la GIACC/4 estimaciones preliminares de las emisiones de CO₂ para el período que va de 2006 a 2050.

2.2 Además, la OACI desarrolló una herramienta en línea imparcial y revisada por pares, la “Calculadora de carbono de la OACI”, que está a disposición del público a través del sitio web de la OACI. Esta calculadora estima las emisiones de CO₂ de los viajes aéreos para los programas de compensación. Permite a todos los pasajeros estimar las emisiones que se atribuyen a su viaje aéreo mediante una interfaz simple en la cual se pide que el usuario ingrese sólo los datos de los aeropuertos de origen y destino y la clase del servicio. La metodología empleada en la calculadora se desarrolló a través del CAEP y aprovecha los mejores datos de la industria que están a disposición del público con la finalidad de tener en cuenta diferentes factores, como son los tipos de aeronaves, los datos específicos de la ruta, los coeficientes de utilización-pasajeros y la carga transportada. Esta calculadora se usa en todo el sistema de las Naciones Unidas para preparar los inventarios de emisiones de CO₂ de los viajes aéreos, para apoyar la iniciativa de las Naciones Unidas que aboga por un clima neutro.

3. DELIBERACIONES DEL GIACC SOBRE LOS MEDIOS PARA MEDIR EL PROGRESO

3.1 En la tercera reunión del GIACC se convino en que los Estados deberían notificar el tráfico y el consumo de combustible anuales de conformidad con los requisitos de la OACI del Artículo 67, y en que la Secretaría debería seguir proporcionando asistencia técnica a los Estados en relación con los procedimientos de notificación. También se acordó que se pidiera que la Secretaría presentara un informe a la GIACC/4 para explicar de qué forma la OACI podría mejorar o aumentar el proceso de recopilación de datos a fin de apoyar las actividades para vigilar el progreso alcanzado en torno a las metas. Al tratar esta cuestión, deberían considerarse los datos disponibles de otras fuentes, incluidos los de la industria de la aviación, así como el alcance de los requisitos de notificación de la CMNUCC, a fin de evitar lo más posible la duplicación de esfuerzos.

3.2 Con la finalidad de obtener una mejor comprensión de los desafíos asociados con la recopilación de datos de combustible para la aviación, la Secretaría de la OACI convocó una reunión sobre recopilación de datos de combustible que congregó a más de 20 especialistas en política internacional, preparación de inventarios, fuentes de datos disponibles y procedimientos de verificación. Dichos especialistas dieron a conocer lo que pensaban acerca de la futura recopilación de los datos de consumo de combustible de la aviación y su utilización para realizar análisis ambientales y evaluaciones. En la reunión se tomó nota de la importancia de contar con la habilidad de comparar los datos recopilados con los de otras organizaciones para producir estimaciones congruentes y definir en forma precisa los datos que deben proporcionarse. En la reunión se reconoció que la recopilación de datos de consumo de combustible mejora la habilidad de la Organización para realizar análisis ambientales y complementa otras herramientas de evaluación más sofisticadas que actualmente se utilizan, tales como la de elaboración de modelos a partir de los datos de las trayectorias. Sin embargo, en la conclusión de la reunión quedó en claro que una sola forma de recopilación de datos no basta para toda la gama de posibles análisis ambientales de la aviación.

3.3 La cuestión de la carga que la notificación de datos de consumo de combustible a la OACI y a la CMNUCC representa para los Estados fue debatida en la 14ª reunión del Grupo de expertos sobre estadísticas (STAP/14) de la OACI, celebrada en marzo de 2009, con miras a lograr la armonización de estos dos procesos. El grupo de expertos observó que, como los procedimientos de notificación de datos de la OACI y de la CMNUCC se basan en principios distintos (la OACI por transportista aéreo, como se describe en el Artículo 67 del Convenio de Chicago, y la CMNUCC por país de salida) y sirven (en ciertos sentidos) para fines diferentes, sería difícil armonizarlos. Además, se confirmó que los datos notificados a la CMNUCC no provienen de las mismas fuentes que los datos comunicados en el marco del mecanismo del Artículo 67 de la OACI.

3.4 En la reunión STAP/14 se llegó a la conclusión de que sería preciso que la recopilación de datos sobre consumo de combustible se hiciera por transportista aéreo a fin de estimar el consumo mundial real de combustible del transporte aéreo y se avaló el cambio al Programa de estadísticas de la OACI, recomendándose la introducción de un nuevo formulario de notificación del consumo de combustible por transportista aéreo comercial. En la Décima Reunión departamental de estadística (STA/10) de noviembre de 2009 ha de considerarse la propuesta de la STAP/14 relativa a la implantación de la recopilación de datos de consumo de combustible por transportista aéreo comercial, a fin de recomendar al Comité de Transporte aéreo y al Consejo que el Programa de estadísticas de la OACI se modifique mediante la añadidura de este nuevo requisito de recopilación de datos.

3.5 En el informe final del GIACC se recomendó que el Consejo de la OACI “encargue a la Secretaría preparar e implantar un mecanismo en virtud del Artículo 67 del Convenio para recopilar anualmente de los Estados datos sobre el tráfico y el consumo de combustible” y que “la OACI debería rendir informe, trienalmente, a la Asamblea, sobre el avance acumulativo logrado por los Estados a escala mundial”.

3.6 Los datos recopilados en virtud del Artículo 67 del Convenio proporcionarán una perspectiva sobre el progreso logrado de conformidad con la calidad de los datos recibidos. Al igual que con respecto a otros datos recopilados por la OACI en el marco del Artículo 67, existen diferencias regionales en cuanto al nivel de respuesta y la calidad de la información que se proporcionan a la OACI. Por consiguiente, es preciso contar con un medio independiente para la verificación de los datos recibidos, de forma que se detecten las lagunas de datos y se evalúen los errores en los mismos. La elaboración de modelos de tráfico y de consumo de combustible ofrece un medio que permite vencer estas limitaciones al entregar una estimación global generada a través de un medio independiente. Si bien la OACI no cuenta actualmente con capacidades de elaboración de modelos que le permitan proporcionar este tipo de verificación/validación de la eficiencia del sistema mundial de la aviación, los modelos evaluados a través del CAEP son muy prometedores en este ámbito. Con una inversión apropiada, puede conseguirse la capacidad de integración de los datos recopilados según el Artículo 67 con un resultado modelado, tal como el generado por el CAEP, a fin de obtener un medio más fiable y verificable para la medición del progreso.

3.7 Estos datos también podrían notificarse a la CMNUCC en forma regular y usarse para evaluar el progreso alcanzado en el sector de la aviación internacional en el contexto de las actividades específicas del sector que se pongan en marcha como parte de un futuro acuerdo mundial sobre cambio climático.

3.8 El GIACC recomendó asimismo la elaboración y notificación por los Estados de sus planes de acción relativos a las políticas y medidas para ocuparse de las emisiones procedentes de su sector de la aviación internacional, a fin de permitir que la OACI mida el progreso alcanzado en la implantación de medidas para reducir las emisiones de la aviación.

4. REQUISITOS DE NOTIFICACIÓN DE DATOS DE LA CMNUCC

4.1 De conformidad con las directrices de la CMNUCC para notificar los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, las emisiones de GEI de la aviación y el transporte marítimo internacionales deberían calcularse como parte de los inventarios nacionales de GEI de las Partes en la CMNUCC, pero excluirse de los totales nacionales y notificarse por separado. La información presentada por los países desarrollados pasa por una evaluación técnica como parte del proceso de revisión establecido en el marco del proceso de la CMNUCC.

4.2 De acuerdo con las directrices para los inventarios de GEI en el marco de la Convención y del Protocolo de Kyoto, las emisiones de la aviación internacional deberían estimarse de acuerdo con las metodologías desarrolladas por el IPCC. Las metodologías que se utilizan actualmente son las que figuran en las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero versión revisada en 1996 y que se analizan en la Orientación del IPCC sobre las buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero. Estas directrices contienen definiciones de vuelos nacionales e internacionales basadas en los puntos de origen y destino de los pasajeros o la carga y deberían aplicarse sea cual fuere la nacionalidad del transportista/explotador¹.

4.3 El cálculo de las emisiones de GEI se basa en el consumo de combustible y en el uso de factores de emisión específicos para los diferentes GEI. En las directrices del IPCC se proporcionan diferentes niveles de métodos (a mayor nivel corresponde una mayor complejidad de la metodología) para utilizarlos con los datos disponibles sobre consumo de combustible. Es preciso que estas metodologías se apliquen en forma congruente con el transcurso del tiempo para asegurar la coherencia de las series temporales de las emisiones.

4.4 Aunque la estimación y la notificación de estas emisiones han mejorado con el tiempo, aún existen desafíos que se asocian a la obtención de datos desagregados de combustible. Por ejemplo, no existe un enfoque uniforme para la recopilación de datos (p. ej., algunos países distinguen entre combustibles nacionales y combustibles internacionales, usando datos sucedáneos como impuestos sobre el combustible, gastos e información sobre el pabellón o el país de matrícula de los transportistas aéreos, mientras que otros se apoyan en los datos proporcionados por las compañías petroleras o los explotadores). Además, en algunos países, existen múltiples definiciones de transporte internacional que son utilizadas por los diferentes organismos/autoridades nacionales. En algunos casos, dichos problemas han llevado a suponer que todo el combustible se ha utilizado para el transporte internacional o para el transporte nacional. Para las Partes del Anexo I, dicha suposición podría arrojar un cálculo erróneo del total de las emisiones nacionales y conllevaría, por lo tanto, a posibles problemas de cumplimiento.

4.5 Además de la información proporcionada anualmente por los países desarrollados, los países en desarrollo también comunican información sobre las emisiones de GEI de la aviación internacional y del transporte marítimo siempre y cuando cuenten con los datos desagregados necesarios. No obstante, a los países en desarrollo no se les exige que proporcionen estimaciones de las emisiones para todos los años desde 1990. Siguiendo las disposiciones de las directrices de notificación, la mayoría de los países en desarrollo notifica los datos correspondientes a 1990 ó 1994. Por lo tanto, en el marco del proceso de la CMNUCC, no existen datos correspondientes a todo el sector que cubran todos los países y todos los años, desde 1990 hasta el corriente año.

¹ Las Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de 2006 contienen definiciones más simples de los vuelos nacionales e internacionales y de los viajes marítimos que comprenden sólo sus destinos finales. No se ha tomado ninguna decisión respecto del posible uso de estas directrices en el proceso de la CMNUCC.

4.6 El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) de la CMNUCC, en su 28ª reunión, recibió información de la OACI sobre la labor en curso relacionada con las emisiones del combustible utilizado por la aviación internacional. Durante dicha reunión, el OSACT reconoció la necesidad de que continúe la cooperación y el intercambio de información entre la OACI y la CMNUCC. En la 28ª reunión del OSACT, se acordó que los asuntos relacionados con esta cuestión habrían de examinarse más a fondo en la 32ª reunión del OSACT (programada tentativamente del 31 de mayo al 11 de junio de 2010).

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA REUNIÓN DE ALTO NIVEL

5.1 Se invita a la reunión a:

- a) poner de relieve la función de liderazgo de la OACI, especialmente por lo que respecta a su experiencia y sus conocimientos especializados en la recopilación, el procesamiento y la publicación de datos fiables relativos al sector de la aviación internacional;
- b) reconocer la importancia de que la OACI cuente con información adecuada sobre las emisiones de la aviación y con capacidades de elaboración de modelos, de acuerdo con lo indicado en el párrafo 3.6, a fin de evaluar y medir los progresos alcanzados en la implantación de medidas destinadas a reducir su contribución al cambio climático;
- c) pedir que la OACI establezca un mecanismo para medir/estimar y verificar las emisiones mundiales de GEI procedentes de la aviación internacional;
- d) pedir a los Estados que apoyen la labor de la OACI relativa a la medición del progreso, mediante la notificación de datos anuales sobre tráfico y consumo de combustible;
- e) pedir a los Estados que elaboren y notifiquen planes de acción en los que se bosquejen políticas y medidas para ocuparse de las emisiones procedentes de su sector de la aviación internacional;
- f) pedir a los Estados que continúen apoyando los esfuerzos de la OACI para aumentar la fiabilidad de la medición/estimación de las emisiones mundiales de GEI procedentes de la aviación internacional, mediante, entre otras cosas, el mejoramiento de las capacidades de la Organización en materia de elaboración de modelos; y
- g) pedir que la OACI notifique regularmente a la CMNUCC las emisiones de GEI procedentes de la aviación internacional, como parte de su contribución a la evaluación del progreso alcanzado en la implantación de medidas en el sector.