



DECLARACIÓN RESPECTO A LA MITIGACIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO DEL TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo de pasajeros está estrechamente vinculado con el turismo, que contribuye en mayor medida al producto interior bruto, al empleo y a la inversión que la mayor parte del resto de actividades económicas; más aún en los países en desarrollo, en los que el turismo es la principal actividad del sector de servicios. Al mismo tiempo, el transporte aéreo de pasajeros es el causante de la mayor parte de los gases de efecto invernadero (GEI) que generan los visitantes, y el porcentaje aumentaⁱ.

1.2 La *Declaración de Davos*, adoptada en octubre de 2007 por la segunda *Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo*ⁱⁱ, especifica que el sector turístico debe responder rápidamente al cambio climático, en consonancia con la evolución que se produce en el marco de las Naciones Unidas, y reducir progresivamente su contribución de gases de efecto invernadero (GEI) si aspira a crecer de manera sostenible; para ello será necesario que el sector tome medidas para, entre otras cosas, «mitigar sus emisiones de GEI, derivadas especialmente de las actividades de transporte y alojamiento».

1.3 La Declaración de Davos insta a los distintos agentes, incluidos los gobiernos y las organizaciones internacionales, a «colaborar en estrategias, políticas y planes de acción internacionales para reducir las emisiones de GEI en el transporte (en cooperación con la OACI y otras organizaciones de transporte aéreo), el alojamiento y las actividades de turismo conexas». Mediante el «Proceso de Davos», la Organización Mundial del Turismo (OMT) está llevando a cabo programas de amplio espectro de adaptación y mitigación relacionados con el cambio climático y el turismo.

1.4 Manteniendo la coherencia con su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y especialmente con la lucha contra la pobreza, la OMT considera que en cualquier marco multilateral para la mitigación de las emisiones de GEI a largo plazo será preciso aplicar un trato diferenciado, que incluya ciertas exenciones, disposiciones transitorias e incentivos, a uno o más grupos de países en desarrolloⁱⁱⁱ.

1.5 La mitigación de las emisiones de GEI del transporte aéreo de pasajeros^{iv} es crítica para el desarrollo sostenible del turismo. El transporte aéreo internacional ha recibido un tratamiento aparte en materia de mitigación, por conducto de la OACI, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); no obstante, todo enfoque global coherente debe contener mecanismos, metas y objetivos.

1.6 La OACI ha llevado a cabo un intenso trabajo a través de su Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) que ha conducido a unas normas más estrictas sobre emisiones del transporte aéreo y procedimientos operativos afines. Sin embargo, las mejoras tecnológicas, operacionales y de infraestructuras, aun teniendo en cuenta los prometedores avances de los biocombustibles de segunda generación y otros combustibles adicionales o alternativos sostenibles^v, no podrán por sí solas compensar, en un futuro previsible, el crecimiento del tráfico aéreo. Por lo tanto, será

preciso adoptar también medidas adicionales concretas, entre ellas la adopción de instrumentos de naturaleza económica, preferiblemente consensuados a escala mundial. Instrumentos tales como los impuestos, el comercio de emisiones y la compensación de emisiones de carbono tienen implicaciones de alcance que van mucho más allá del transporte aéreo y de los países particulares o los grupos de países.

1.7 La OMT ha prestado gran atención al trabajo de la OACI, la CMNUCC y otros órganos en materia de mitigación de emisiones de GEI del transporte aéreo y, cuando ha sido posible, ha realizado sus aportaciones. Ha decidido además preparar una posición específica sobre el transporte aéreo de pasajeros teniendo en cuenta el tratamiento distinto que recibe el transporte aéreo en la CMNUCC, así como el papel crítico del transporte aéreo en el turismo, especialmente en los países en desarrollo. Al preparar su posición, la OMT ha llevado a cabo análisis específicos, con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Meteorológica Mundial, el Foro Económico Mundial e independientemente^{vi}.

1.8 El transporte aéreo interno y el turismo en destinos tanto internos como internacionales forman parte de los inventarios nacionales y se asocian con objetivos nacionales de emisiones cuando así procede en el marco de la CMNUCC. Las emisiones del transporte aéreo internacional forman parte actualmente del mandato de la OACI. La OMT trabaja en estos momentos con diversos órganos de los sectores público y privado^{vii} para fijar objetivos mundiales para el sector turístico que habrán de reflejar los próximos objetivos y modalidades de la CMNUCC y de la OACI.

2. DECLARACIÓN

2.1 *La OMT afirma que han de incorporarse los siguientes principios en el trabajo en curso sobre mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del transporte aéreo de pasajeros.*

- 1. Evaluación de las medidas de mitigación en el contexto de un turismo de amplio espectro, en el que se incluyan los flujos internos, receptores y emisores, más que para el transporte aéreo de forma aislada, teniendo en cuenta los costos y los beneficios sociales y económicos asociados a la repercusión de la mitigación del cambio climático.*
- 2. Aplicación del principio de la CMNUCC de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países.*
- 3. Clasificación de la diferenciación para atenuar los efectos negativos en los mercados de los destinos turísticos de países en desarrollo, y especialmente de países menos adelantados y Estados insulares, mediante objetivos diferenciados, mecanismos de transferencia financiera o reducciones en las tasas por emisiones o las exigencias en cuanto a permisos de emisión, aplicados preferiblemente en un marco de origen y destino de los flujos del tráfico, más que únicamente en función del país.*
- 4. Seguimiento efectivo de los resultados, indicadores y objetivos claros y apropiados, información transparente y pública y procesos de auditoría, a escala nacional y mundial.*
- 5. Tratamiento de las operaciones de transporte aéreo de pasajeros análogo al del transporte en medios de transporte de pasajeros alternativos cuando existan (por ejemplo, para distancias cortas), teniendo en cuenta factores como los impuestos respectivos y los regímenes de subsidios (incluidas las contribuciones públicas a las infraestructuras) y permitiendo que los criterios que determinan la elección del viaje, tales como el precio, la*

comodidad, la conveniencia y la duración, se evalúen junto con las emisiones de GEI, y de modo que no se hagan discriminaciones según el medio.

6. *Acceso abierto del transporte aéreo a los mercados de carbono, ya sean nacionales, regionales o mundiales.*
7. *No duplicación de las tasas por emisiones aplicadas al transporte y otras actividades relacionadas con el turismo (por ejemplo, como resultado de la aplicación por parte de más de una autoridad o según regímenes diferentes como los impuestos y el comercio de emisiones).*
8. *Asignación de todos los ingresos procedentes de impuestos y del comercio de permisos de emisión a actividades de mitigación de GEI que arrojen resultados cuantificables, comunicables y verificables, incluidos proyectos de transporte y otras actividades relacionadas con el turismo, e incentivos financieros y de otra índole para la introducción lo más pronto posible de combustibles sostenibles adicionales o alternativos para el transporte aéreo.*
9. *Reconocimiento del papel central del sector privado y de los esfuerzos y compromisos colectivos de aeropuertos, proveedores de servicios de navegación, compañías de transporte aéreo y fabricantes para incrementar la eficiencia de los combustibles, fijar objetivos ideales y trabajar hacia un «crecimiento neutro en carbono» y, por consiguiente, para lograr reducciones sustanciales en términos absolutos de las emisiones.*
10. *Reconocimiento continuo del papel central de la OACI en los ámbitos de la tecnología de las estructuras y los motores, la gestión del transporte aéreo y los enfoques operacionales, que llevarán a criterios más estrictos sobre emisiones del transporte aéreo y a procedimientos de operación mejorados, y promoción de la certificación temprana y de la aceleración del uso de combustibles adicionales o alternativos sostenibles para el transporte aéreo.*
11. *Afrontamiento de objetivos de reducción e instrumentos económicos para las emisiones del transporte aéreo en cooperación con todas las partes que representan directamente a los sectores afectados, y en particular al turismo, y desarrollo de un marco mundial de mitigación de emisiones de GEI o de un enfoque universalmente aceptado específico de la aviación, mediante la colaboración entre todas las partes intergubernamentales relacionadas, incluida la OMT, y en concertación estrecha con las ONG interesadas y con la aportación de los sectores público y privado.*

Agosto de 2010

NOTAS:

ⁱ Las definiciones de «turismo» y «visitante» provienen de la publicación de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo:

Recomendaciones internacionales para las estadísticas de turismo 2008 (Nueva York, Madrid, 2008,

[http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/tourism/08-](http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/tourism/08-40120%20IRTS%202008_WEB_final%20version%2022%20February%202010.pdf)

[40120%20IRTS%202008_WEB_final%20version%2022%20February%202010.pdf](http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/tourism/08-40120%20IRTS%202008_WEB_final%20version%2022%20February%202010.pdf)): El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes y el turismo tiene que ver con sus

actividades (véanse los párrafos 1.1 y 2.9 de la publicación mencionada). Un visitante es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitado. 2.13. Un visitante (interno, receptor o emisor) se clasifica como turista (o visitante que pernocta) si su viaje incluye una pernoctación, o como visitante del día (o excursionista) en caso contrario (véanse los párrafos comprendidos entre el 2.4 y el 2.13 de la publicación mencionada).

ⁱⁱ Convocada por la Organización Mundial del Turismo junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial, con el apoyo del Foro Económico Mundial y el Gobierno suizo. El documento de referencia básico, preparado por un grupo de expertos en cambio climático y turismo, fue publicado posteriormente por la OMT, el PNUMA y la OMM como *Cambio climático y turismo: Responder a los retos mundiales* (junio de 2008), <http://www.unwto.org/sdt/news/en/pdf/climate2008.pdf>.

ⁱⁱⁱ En el caso del transporte aéreo internacional, en ausencia de disposiciones específicas, los países podrían verse directamente afectados aun estando exentos. Por ejemplo, la exigencia de un impuesto, cargo o permiso universal de emisiones impuesta por un país industrializado (Anexo I de Kyoto) o de acuerdo con otros criterios mínimos de algún país (por ejemplo, un mercado amplio para el transporte aéreo) incidiría no solo en las empresas de transporte nacionales, sino también en transportistas aéreos de otros países que prestan servicio al país en cuestión y en todos los mercados de los destinos turísticos que se visitan desde ese país, independientemente de su vulnerabilidad. Sería preferible que se aplicaran reducciones (o exenciones) de esos impuestos y requisitos para las rutas a los países en desarrollo, y especialmente para los países menos adelantados y los Estados insulares.

^{iv} Al centrarse en el transporte de *pasajeros*, la OMT responde a su mandato en relación con el turismo y no aborda la carga aérea (carga y correo) directamente (ni ha incorporado aún plenamente el equipaje de los pasajeros en sus evaluaciones). Sin embargo, los mecanismos de control de mitigación de emisiones para el transporte aéreo podrían finalmente no distinguir entre operaciones de pasajeros y operaciones de mercancías, dada su interrelación. Una gran mayoría de las compañías que se dedican al transporte aéreo de pasajeros llevan carga en el mismo vuelo en la bodega del avión y, en algunos casos, en el piso principal de aeronaves mixtas. Para ciertos mercados, especialmente los de Estados insulares o países en desarrollo sin litoral, una parte significativa de esta carga puede asociarse directa o indirectamente con la actividad turística (por ejemplo, mercancías para utilizar o consumir en un destino turístico) pero, en general, no es así. Al mismo tiempo, dependiendo del enfoque del plan de negocio de cada transportista aéreo, la carga transportada en la bodega puede llevarse sobre la base de un costo marginal y, de ese modo, depender de la demanda de los pasajeros. Por lo tanto, resulta muy difícil separar las medidas de mitigación del transporte de carga y el transporte de pasajeros cuando ambos se efectúan en el mismo avión. No obstante, conforme a su posición de que las operaciones del transporte aéreo deberían tratarse de forma análoga a las de otros medios de transporte, la OMT considera que las operaciones de transporte de carga y de transporte de pasajeros deberían tratarse de igual modo, por ejemplo en lo que se refiere a aplicación de impuestos o tasas.

^v Los combustibles sostenibles ofrecen reducciones de GEI netas a lo largo de su ciclo de vida, no compiten con las necesidades de agua potable o producción de alimentos, y no causan deforestación u otros impactos ambientales como la pérdida de biodiversidad.

^{vi} Véase, por ejemplo, el documento de análisis sobre *Turismo, transporte aéreo y cambio climático* publicado en septiembre de 2007 y el *Documento de análisis sobre medidas de mitigación del cambio climático para el transporte aéreo internacional* publicado en mayo de 2009 y actualizado en agosto del mismo año. Ambos documentos de análisis y otros documentos más generales sobre el cambio climático y el turismo pueden consultarse en el apartado de «Documentos de referencia» en: <http://www.unwto.org/climate/support/en/support.php>.

^{vii} En este contexto, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT) se ha propuesto abordar las emisiones de GEI y ha asumido un compromiso que afecta al transporte aéreo tanto interno como internacional, refrendado por más de 40 de las mayores empresas de viajes del turismo, de reducir a la mitad las emisiones de carbono de 2005 para el año 2035. Existe también un objetivo intermedio de lograr una reducción del 30 por ciento para 2020 si se alcanza un acuerdo internacional o del 25 por ciento si el acuerdo no es posible. CMVT (2009), *Leading the challenge on climate change* (http://www.wttc.org/eng/Tourism_Initiatives/Environment_Initiative/). La OMT sigue trabajando con el CMVT, así como con el Foro Económico Mundial, en su iniciativa de «cielos neutros en carbono».