

La agricultura y el cambio climático

Situación en la CMNUCC: Decisiones de la conferencia de Durban

por Doreen Stabinsky

El objetivo general de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es que las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera se reduzcan a determinado nivel, en determinado plazo, para que la producción de alimentos no se vea amenazada. Sin embargo, la producción de alimentos *ya* está amenazada debido al aumento de las temperaturas del siglo pasado y al calentamiento generado por las emisiones de gases de efecto invernadero de las últimas décadas. Análisis científicos recientes demuestran que entre 1980 y 2008, debido al aumento de las temperaturas en todo el planeta, la producción mundial de maíz y trigo ya disminuyó 3,8 y 5,5 por ciento, respectivamente.¹

Estos hallazgos deberían transmitir a los negociadores un sentido de urgencia para comprender y, más importante, ocuparse de los efectos del cambio climático en la agricultura. Sin embargo, en general esto no se logró en la reciente Conferencia de las Partes de la CMNUCC que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, en diciembre de 2011.

INTRODUCCIÓN

Mitigación, adaptación, REDD+ y UTS: resultados de Durban en materia de agricultura

La agricultura, como cuestión transversal, estuvo en el programa de Durban en varios ámbitos importantes, entre ellos el Grupo de trabajo especial sobre la

¹ Lobell, D.B., W. Schlenker y J. Costa-Roberts. 2011. Climate trends and global crop production since 1980. *Scienceexpress*, 5 de mayo. Código DOI: 10.1126/science.1204531

cooperación a largo plazo, donde se trató la agricultura como elemento de **mitigación** dentro de los “Enfoques sectoriales de cooperación y medidas en sectores específicos” (o, como se llamó en el Plan de Acción de Bali, el párrafo 1(b)(iv)). La principal medida que se debatió fue si iniciar un programa de trabajo sobre agricultura en el marco del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), en virtud del artículo 4.1(c) de la Convención.²

La agricultura y la seguridad alimentaria también figuraron en una u otra medida en las negociaciones sobre diversos elementos del **Marco de Adaptación**: los planes nacionales de adaptación, el programa de trabajo de Nairobi, el programa de trabajo sobre pérdidas y daños, y el Comité de Adaptación. Aunque la Posición Común Africana incluía el reclamo de un programa de trabajo sobre agricultura dentro del Marco de Adaptación, este programa no llegó a materializarse en forma independiente. Es probable que la agricultura y la seguridad alimentaria mantengan su importancia en los trabajos en curso sobre adaptación, dada la enormidad del impacto del cambio climático en la agricultura y la necesidad tanto de estrategias de adaptación como de medios de ejecución (financiación, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades) para enfrentarlo.

La agricultura no se mencionó explícitamente en ninguna de las decisiones sobre **reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD-plus, por sus siglas en inglés)** adoptadas en Durban,³ pero es probable que tenga un lugar de importancia en las negociaciones sobre REDD-plus en 2012. La decisión 1/CP.16 (párrafo 72 y Apéndice II) ordena a las Partes que se ocupen de los factores que provocan la deforestación mediante un programa de trabajo del OSACT y que informen a la 18ª Conferencia de las Partes (COP 18) acerca de las conclusiones. Dado que la agricultura se considera, en general, uno de los principales factores que provocan la deforestación, probablemente tenga un lugar preponderante en estas discusiones.

De hecho, en un coloquio celebrado al principio de la conferencia de Durban, un alto diplomático sudafricano llegó a afirmar que de la conferencia resultarían tres programas de trabajo: uno sobre mitigación de emisiones agrícolas, conforme al párrafo 1(b)(iv), otro sobre adaptación, dentro del Marco de Adaptación, y otro con

² Artículo 4.1(c): Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán... promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero... [en el sector de la agricultura].

³ Véase en FCCC/SBSTA/2011/L.25 (o el informe de OSACT35, una vez publicado) la solicitud de opiniones formulada por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico para antes del 28 de febrero de 2012 sobre las cuestiones señaladas en 1/CP.16, párrafo 72 y Apéndice II.

arreglo a REDD-plus, con respecto a los incentivos a las prácticas agrícolas sostenibles, en el contexto de la deforestación evitada. Los dos primeros no llegaron a concretarse, y el tercero en realidad ya se había acordado en Cancún.

Pero al final, y más significativamente para quienes esperaban iniciar el trabajo sobre agricultura en Durban, la decisión sobre **uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTS)**, negociada en el Grupo de trabajo especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto,⁴ abrió cuatro programas de trabajo que podrían incidir en la agricultura. Los cuatro programas de trabajo de la 9ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC, en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, se ocuparán de:

- estudiar la posibilidad de una contabilización más amplia de las emisiones en el sector UTS, incluso mediante enfoques territoriales;
- considerar y posiblemente crear modos y procedimientos para otras actividades del sector UTS que se incluirían en el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL);
- considerar y posiblemente crear enfoques alternativos para abordar los riesgos de la no permanencia dentro del MDL, y
- crear y recomendar modos y procedimientos para aplicar el concepto de adicionalidad.

De hecho, estos dos últimos ámbitos de negociación relacionados con la agricultura —REDD-plus y UTS— ofrecen la oportunidad de alcanzar lo que ha sido un objetivo clave de muchas Partes, en especial las del Anexo I: ampliar los actuales mecanismos de mercado (MDL) o crear otros nuevos (REDD-plus) que ayuden a integrar más plenamente el sector agrícola al mercado de carbono.

Más abajo se tratan con mayor detalle los resultados en relación con el párrafo 1(b)(iv), REDD-plus, UTS y la adaptación, así como algunas consideraciones para negociaciones futuras.

1. Enfoques sectoriales de cooperación y medidas en sectores específicos (Plan de Acción de Bali, párrafo 1(b)(iv))

Las negociaciones de Durban sobre enfoques sectoriales de cooperación comenzaron más o menos en el punto en que dejaron las Partes en Panamá en las negociaciones de octubre. Los negociadores reunidos en Panamá trabajaron un texto que contenía tres secciones: marco general, agricultura, y transporte aéreo y

⁴ Decisión 2/CMP.7.

marítimo internacional.

Un grupo de países en desarrollo de ideas afines (India, Brasil, China, Sudáfrica, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Egipto, Tailandia, Arabia Saudita, Ecuador y Nicaragua) presentó un texto sobre el marco general que: vinculaba directamente los enfoques sectoriales de cooperación con el Artículo 4.1(c) de la Convención; hacía hincapié en normas y principios como los de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas; decidía que los enfoques sectoriales de cooperación deberían tomar en cuenta plenamente las diferencias de condiciones geográficas, económicas y sociales, así como las prioridades de desarrollo y circunstancias específicas de cada país, y aceptaba que los enfoques sectoriales de cooperación no generarían nuevos compromisos para los países en desarrollo ni crearían obstáculos o distorsiones en el comercio internacional.

La posición de este grupo de países afines consistía en que no podría acordarse nada sobre agricultura ni sobre transporte aéreo y marítimo internacional sin un acuerdo previo sobre el marco general de enfoques sectoriales de cooperación que reflejara los principios generales de la Convención y el acuerdo de todas las Partes en el Plan de Acción de Bali para establecer nuevas negociaciones a fin de aplicar el artículo 4.1(c) de la Convención, que a su vez procura promover la transferencia de tecnología “en todos los sectores pertinentes”, no solo en agricultura y en transporte aéreo y marítimo internacional.

Al final de la semana de conversaciones en Panamá, Nueva Zelanda presentó un texto (“Opción propuesta 3”) para la subsección sobre agricultura que condensaba el proyecto de decisión al eliminar todos los párrafos entre corchetes del texto en negociación (Opción 1). La Opción 2, propuesta por Bolivia unos días antes, era “Ningún texto”. El elemento más importante del proyecto de decisión para Nueva Zelanda y otros países del Anexo I era el llamado a establecer un programa de trabajo del OSACT específicamente sobre agricultura. Los países del Anexo I habían comunicado activamente este resultado deseado en una serie de reuniones con organizaciones no gubernamentales (ONG), primero en Bonn y después en Panamá, presididas por Estados Unidos.

En la primera sesión de negociaciones en Durban, el facilitador de este punto presentó a las Partes tres documentos que denominó “notas de orientación”, uno por cada una de las tres secciones del texto sobre enfoques sectoriales de cooperación: marco general, agricultura, y transporte aéreo y marítimo internacional. A los efectos de facilitar el debate, había eliminado todos los párrafos entre corchetes del texto que presentó para negociar y trasladó esos párrafos a sus notas de orientación, que debían servir como guía de negociación para resolver las cuestiones controvertidas. Las notas de orientación contenían una serie de encabezados que indicaban cómo

creía él que el texto entre corchetes podría reflejarse en el texto final. En materia de agricultura, estos encabezados se referían a seguridad alimentaria, comercio, desarrollo económico y erradicación de la pobreza, es decir que el presidente había eliminado todo el texto controvertido sobre estos temas y lo había trasladado a sus notas de orientación cuando preparó su texto limpio.

Durante las sesiones formales-informales que tuvieron lugar en Durban, las negociaciones se centraron en el marco general y en los combustibles para aviones y buques de carga. Según declaró el facilitador al autor de este artículo, pese a la detallada nota de orientación que preparó sobre la parte del proyecto de decisión relativa a la agricultura, solo fue discutida durante algunos minutos en la segunda semana de la COP-17. Esto significa que el facilitador y el presidente del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo no tenían intención de negociar un resultado sobre agricultura en el proceso formal-informal, sino de enviar a los ministros un proyecto de texto en la esperanza de que se alcanzara una decisión a nivel político, de acuerdo con observadores entendidos en el tema. Se informó ampliamente que el gobierno de Sudáfrica estaba muy interesado en obtener una decisión sobre agricultura, y es posible que la presentación del texto a los ministros haya sido considerada el único camino viable para lograrlo.

La ministra de Medio Ambiente de Francia, Nathalie Kosciusko-Morizet, fue designada facilitadora de las consultas ministeriales sobre agricultura. El texto resultante⁵ parece reflejar la profunda división que persiste entre las Partes en cuanto a la necesidad de un programa de trabajo sobre agricultura. El párrafo operativo importante reza como sigue:

Solicita al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que considere cuestiones relacionadas con la agricultura en su trigésimosexto período de sesiones, con el objetivo de intercambiar opiniones y de que la Conferencia de las Partes adopte una decisión sobre este asunto en su decimoctavo período de sesiones.

Así fue que Durban terminó, no con un programa de trabajo, sino con un intercambio de opiniones.

⁵ FCCC/AWGLCA/2011/L.4, párrafos 69-71. El proyecto de decisión que figura en el sitio web todavía no tiene un número de decisión asignado formalmente, pero los números de los párrafos fueron cambiados a 75-77.

¿Por qué motivo las Partes del Anexo I estaban tan interesadas en tener un programa de trabajo dentro del marco de mitigación de “enfoques sectoriales de cooperación”?

Es difícil imaginar que las Partes del Anexo I quisieran un programa de trabajo para comenzar a reducir sus propias emisiones de óxido nitroso y metano, derivadas de prácticas agrícolas industriales. Aunque las emisiones agrícolas de las Partes del Anexo I son altas, un programa de trabajo dirigido a las reducciones de emisiones directas en sus sectores agrícolas es, lamentablemente, improbable, dada la renuencia de muchas de esas Partes a asumir obligaciones de reducción en un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Más probable es que el interés de ciertos países industrializados en un programa de trabajo fuera la manifestación de otro interés en generar determinadas estrategias de mercado para la reducción general de emisiones. Mediante dichas estrategias, los países industrializados compensarían la reducción o absorción de emisiones en los países en desarrollo, en lugar de tomar medidas para reducir sus propias emisiones.

Es sabido que muchas Partes del Anexo I pretenden crear alternativas a la reducción de sus propias emisiones agrícolas. En países como Nueva Zelanda y los Países Bajos, las emisiones agrícolas constituyen una proporción significativa de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Estos países son importantes exportadores agrícolas y no quisieran estar obligados a reducir sus emisiones en ese sector, para poder continuar o incluso aumentar su porcentaje de las exportaciones mundiales sin asumir responsabilidades por las emisiones asociadas o por los costos de reducirlas. Una forma de lograr este objetivo sería algún mecanismo sectorial de créditos o intercambios por el cual estos países podrían compensar las reducciones de emisiones en el sector agrícola de otros países a cambio de poder aumentar sus propias emisiones.

Sin embargo, para que tal mecanismo de intercambio o de créditos funcione, debe haber un método normalizado y aprobado para la medición, notificación y verificación de la reducción de las emisiones o la absorción de carbono. Está en elaboración un método en el mercado voluntario de carbono para aquellos proyectos que absorben carbono en el suelo, reducen las emisiones de óxido nitroso mediante el manejo de fertilizantes o disminuyen las emisiones de metano con estrategias alternativas de gestión del agua en la producción arrocerá. Sin embargo, como estas actividades no cumplen con las condiciones del MDL, no existe un proceso oficial para crear dichos métodos de medición, notificación y verificación conforme a la Convención. Un programa de trabajo del OSACT podría haber aprobado este tipo de métodos, en un trabajo semejante al que hace REDD-plus en el marco de dicho Órgano para estimar emisiones y absorciones en sus actividades y evaluar la posible

contribución de estas actividades a la mitigación del cambio climático.⁶

Una razón relacionada con el comercio para establecer un programa de trabajo sería justificar la continuidad de los subsidios agrícolas, posiblemente bajo la forma de programas nacionales de absorción o eficiencia del carbono en la agricultura. Los países industrializados del Anexo I podrían emplear las normas agrícolas nacionales sobre la eficiencia del carbono en la agricultura para proteger su producción de la competencia de países en desarrollo o, de hecho, de cualquier país que tenga una agricultura menos eficiente en carbono.⁷

Un último motivo por el que las Partes del Anexo I parecen tan interesadas en un programa de trabajo sobre mitigación del cambio climático en la agricultura es que sus propias industrias quieren obtener nuevas fuentes de carbono, más baratas, para desarrollar proyectos y comprar y vender carbono. La absorción de carbono en suelos agrícolas se considera una posible nueva fuente de carbono negociable.

Incluso Estados Unidos tiene interés en el desarrollo del mercado de carbono agrícola y forestal. En una muestra de confianza hacia el futuro del mercado de carbono del suelo, el gobierno de Estados Unidos ofreció recientemente una garantía de crédito de 40 millones de dólares a TerraGlobal Capital, un promotor de proyectos de carbono, y un seguro de riesgo político por 900.000 dólares para un único proyecto de REDD desarrollado por TerraGlobal en Camboya.

El Banco Mundial, por ser uno de los principales intermediarios en el comercio de emisiones de carbono, también ha ejercido una fuerte presión a favor del programa de trabajo. Antes de la conferencia de Durban, el Banco promovió activamente el Proyecto de Carbono Agrícola de Kenya, su proyecto insignia de carbono del suelo en ese país, y patrocinó una serie de reuniones para generar al menos la apariencia de un consenso político y científico sobre el programa de trabajo.⁸ El Banco ha estado tratando, por medio de la Unión Africana, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), de convencer a los gobiernos africanos de invertir en el desarrollo de instituciones a nivel nacional para facilitar más proyectos con carbono del suelo.

⁶ Decisión 1/CP.16, Apéndice II.

⁷ Véase, por ejemplo, la disertación sobre el tema de Tim Groser, ministro responsable de las Negociaciones sobre el Cambio Climático y ministro de Comercio de Nueva Zelanda, además de ex presidente de las negociaciones agrícolas en la Ronda de Doha. <http://www.beehive.govt.nz/speech/adapting-international-trade-regime-new-challenges-climate-change>

⁸ El Banco Mundial patrocinó en septiembre de 2011 una reunión de nueve ministros de Agricultura de África en Johannesburgo; en octubre de 2011 copatrocinoó una reunión de científicos sobre la agricultura climáticamente inteligente en Wageningen, Países Bajos, y en noviembre de 2011 patrocinó una pequeña reunión de científicos del grupo BRIC en Beijing. Curiosamente, cada reunión emitió una declaración final en la que pedía un programa de trabajo del OSACT sobre agricultura.

Cuando se les preguntó sobre su motivación para promover un programa de trabajo sobre agricultura conforme al párrafo 1(b)(iv), algunos delegados de las Partes del Anexo I se apresuraron a señalar que, en realidad, lo que preferían era un marco en el que se pudieran considerar simultáneamente los aspectos de adaptación y mitigación de la agricultura, de modo que las fricciones entre los esfuerzos de mitigación y adaptación pudieran reducirse al mínimo, y las sinergias, aumentarse al máximo. Sin embargo, varios delegados de países en desarrollo y grupos de agricultores y de la sociedad civil de África y otras regiones siguen manifestando preocupación por el programa de trabajo y el desarrollo de mercados de carbono del suelo.⁹ Según ellos, los países industrializados quieren convencer a los países en desarrollo de que asuman la carga de la mitigación de aquellos, en tanto los consuelan arguyendo que tales prácticas de mitigación en realidad serían beneficiosas para la adaptación al cambio climático, que es causado en parte por las importantes emisiones de la industria agrícola de los países industrializados.

El inconveniente es que, aunque los promotores del mercado de carbono consideran el amplio territorio de los países en desarrollo como *terra nullis* para desarrollar, por su potencial de absorción de carbono, en general la agricultura de estos países no constituye el origen de las importantes emisiones del sector. A modo de ilustración, los países industrializados producen el doble de emisiones en el sector agrícola que toda África, y el triple en el sector ganadero.¹⁰ Así, quienes no son la fuente del problema son urgidos a transformarse en la solución, con implicaciones importantes para los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria.¹¹

¿Qué ocurrirá en ausencia del programa de trabajo?

Como se señaló en la introducción, aunque no se inició un programa de trabajo con arreglo al párrafo 1(b)(iv), en los próximos dos años se seguirán dos líneas de trabajo (UTS y REDD) que podrían alcanzar varios de los objetivos que lograría un

⁹ Más de 100 organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas de África, expresaron preocupación en una carta a los ministros africanos de Agricultura y Medio Ambiente, como anticipo de la advertencia en la COP de Durban sobre los peligros de los mercados de carbono del suelo.

<http://nosoilcarbonmarkets.wordpress.com/2011/11/23/letter-to-african-agriculture-and-environment-ministers-no-soil-carbon-markets/>

¹⁰ Stabinsky, D. 2011. Climate change impacts on agriculture in Africa and the UNFCCC negotiations: policy implications of recent scientific findings. Documento de trabajo, noviembre. Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y Centro Africano de Políticas Climáticas.

¹¹ Véase una descripción concisa de algunos de los problemas más importantes de los mercados de carbono del suelo en: Action Aid International, 2011. Say no to soil carbon markets! Six reasons why soil carbon markets won't work for smallholders. Septiembre. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/say_no_to_soil_carbon_markets-_actionaids_policy_briefing__september_2011_final__0.pdf

programa de trabajo del OSACT, como lo exigen muchas Partes del Anexo I, en el ámbito específico de la agricultura:

- incorporar la agricultura al mercado de carbono;
- crear formas de compensación o enfoques sectoriales para evitar las obligaciones de reducción de emisiones de las Partes del Anexo I en el sector agrícola;
- colocar el foco en la agricultura de los países en desarrollo, para desviar la atención de las importantes emisiones agrícolas de las Partes del Anexo I.

Si el trabajo sobre REDD-plus conduce a un mecanismo de mercado que incluya compensaciones por la deforestación evitada, o si nuevas actividades del sector UTS, incluso la gestión de tierras de cultivo y pasturas, se incorporan al MDL, entonces se lograría el objetivo de incorporar la agricultura al mercado de carbono, como se verá en las secciones siguientes.

2. REDD: Incorporación de la agricultura al mercado de carbono forestal

Desde las negociaciones originales sobre el sector UTS y el MDL, que condujeron a los acuerdos de Marrakech, algunos países han tratado de crear un mecanismo de mercado que recompensaría la “deforestación evitada”. Las decisiones de Cancún y Durban acercaron a las Partes a ese mecanismo con el desarrollo del trabajo sobre REDD-plus. Un elemento del programa de trabajo acordado sobre REDD-plus procura integrar la agricultura a ese mecanismo mediante el desarrollo de métodos de medición, notificación y verificación de la reducción de las emisiones que evalúen la contribución de las tecnologías agrícolas al aumento del rendimiento de los cultivos, que en algunos casos puede correlacionarse con la “deforestación evitada”.

La historia de la “deforestación evitada” en los debates sobre UTS. La agricultura es una recién llegada a un antiguo debate sobre la inclusión de la deforestación evitada en los mercados de carbono.¹² Durante las negociaciones de Marrakech acerca de las normas sobre UTS, varias Partes —principalmente Papúa Nueva

¹² Véase un análisis detallado de la historia de las negociaciones sobre UTS y REDD en: Fry, I. 2002. Twists and turns in the jungle: exploring the evolution of LULUCF decisions within the Kyoto Protocol. *RECIEL* 11(2): 159-168; Fry, I. 2007. More twists, turns and stumbles in the jungle: a further exploration of LULUCF decisions within the Kyoto Protocol. *RECIEL* 16(3): 341-355, y Fry, I. 2008. Reducing emissions from deforestation and forest degradation: opportunities and pitfalls in developing a new legal regime. *RECIEL* 17(2): 166-182.

Guinea— promovieron con vehemencia la inclusión de la deforestación evitada como actividad elegible en el MDL. Muchas otras Partes se opusieron a la inclusión, principalmente Brasil, China y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares. Un argumento central en contra de la inclusión era que las actividades promovidas por el MDL deberían conducir a reducciones de emisiones o aumentos en las reservas de carbono que fueran reales y permanentes, ofreciendo un beneficio real al clima para compensar el aumento de las emisiones de las Partes del Anexo I. Los oponentes querían que el MDL apoyara proyectos que eliminaran las emisiones de manera permanente, como los proyectos de energía renovable, en lugar de prevenir emisiones evitando la deforestación, con la posibilidad de que en el futuro la deforestación ocurra de todas formas.

La decisión 16/CMP.1 expresa claramente lo que se pensaba en la época de los acuerdos de Marrakech: entre los principios que rigen el tratamiento del uso de la tierra, el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura está el requisito de que *“la mera presencia de reservas de carbono debe excluirse de la contabilización”*.¹³ Es decir que el solo hecho de mantener árboles en pie (*“la mera presencia de reservas de carbono”*) no debería ser objeto de contabilización en el sector UTS; en cambio, la atención y la contabilización deberían centrarse en el aumento o la disminución del carbono forestal con el tiempo.

Sin embargo, varios países, insatisfechos porque la deforestación evitada no se incluyó en la contabilización del sector UTS ni en las normas del MDL, mantuvieron el tema sobre la mesa, donde ahora aparece como un elemento clave en el marco de REDD-plus.

Identificación de las causas de la deforestación. En Cancún, las Partes acordaron un programa de trabajo del OSACT para comenzar a abordar cuestiones metodológicas y otras relacionadas con REDD-plus (decisión 1/CP.16, párrafo 75 y apéndice II). En el marco de este programa de trabajo, al finalizar el 35º período de sesiones del Órgano Subsidiario en Durban, se invitó a las Partes y a observadores acreditados a presentar opiniones sobre cómo abordar las causas de la deforestación y la degradación forestal, como se establece en el párrafo 72 y el apéndice II de la decisión 1/CP.16, citada a continuación:

Apéndice II: Programa de trabajo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre políticas e incentivos positivos en las cuestiones relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la

¹³ Decisión 16/CMP.1, párrafo 1(d).

deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

En el desarrollo de su programa de trabajo, se solicita al OSACT que haga lo siguiente:

(a) Identificar las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en los países en desarrollo, en particular las relacionadas con los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, para determinar los problemas metodológicos asociados con la estimación de las emisiones y la absorción derivadas de esas actividades y para evaluar su posible contribución a la mitigación del cambio climático...

En otras palabras, el párrafo precedente procura definir un programa de trabajo que: 1) identifique las actividades de UTS directa o indirectamente responsables de la deforestación; 2) determine cómo podrían medirse las emisiones y los sumideros relacionados con estas actividades, y 3) determine si hay una contribución posible al cambio climático, presumiblemente con miras a reconocer “políticas e incentivos positivos” que puedan adoptarse sobre la base de la medición de dicha contribución. El programa de trabajo no da por hecho explícitamente la existencia de un mercado,¹⁴ pero establece los datos básicos necesarios para un mercado de “deforestación evitada”.

El desmonte de tierras para fines agrícolas, ya sea para la producción industrial o de subsistencia, es una de los principales causas de la deforestación a nivel mundial, aunque hay diferencias significativas entre regiones.¹⁵ El programa de trabajo del OSACT podría incluir la agricultura intentando medir tanto las emisiones de la deforestación relacionada con la agricultura como la contribución de determinadas prácticas agrícolas a la deforestación evitada. En la medida en que las negociaciones de REDD-plus conduzcan a un mecanismo de mercado, como lo desean claramente algunas Partes, es posible que la deforestación evitada y, por tanto, las actividades

¹⁴ No obstante, la decisión final del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo acerca de la financiación de acciones basadas en resultados en el ámbito de REDD-plus abre la puerta a enfoques de mercado para apoyar acciones basadas en resultados (proyecto de decisión -/CP.17, párrafo 66. Versión final sin editar disponible en unfccc.int).

¹⁵ Geist, H.J. y E.F. Lambin. 2002. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation, *Bioscience* 52(2): 143. Véase también Union of Concerned Scientists, 2011. The root of the problem: What's driving tropical deforestation today? http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/UCS_RootoftheProblem_DriversofDeforestation_FullReport.pdf

agrícolas que podrían contrarrestar las causas de la deforestación, se incluyan en tal mecanismo.

La “intensificación sostenible” y la hipótesis de Borlaug. Los partidarios de vincular el apoyo a determinadas prácticas agrícolas con la deforestación evitada promueven un concepto que denominan “intensificación sostenible”, un eufemismo para referirse a prácticas de monocultivos industriales o con uso intensivo de productos químicos que aumentan el rendimiento por hectárea. Con frecuencia apuntan a lo que suele llamarse “la hipótesis de Borlaug”, o el argumento de que, si se logra aumentar la producción agrícola en zonas que ya están produciendo, el desmonte de tierras para uso agrícola disminuirá. Los defensores de esta postura sostienen que los fondos de REDD-plus deberían ponerse a disposición para financiar proyectos agrícolas que aumenten la productividad. El razonamiento lógico es que, si la agricultura es una causa de la deforestación y determinadas prácticas agrícolas pueden abatir esa causa, entonces esas prácticas deberían ser recompensadas, en el marco de un sistema de pago por resultados.

Datos de distintas partes del mundo refutan esta “hipótesis de Borlaug” y las recomendaciones políticas relacionadas para la “intensificación sostenible”. De hecho, algunos estudios han demostrado que, a medida que aumenta la productividad, aumentan las ganancias de la agricultura, lo cual incentiva todavía más el desmonte de tierras.¹⁶ El mismo incremento del desmonte de tierras puede ser el resultado si los precios de los productos básicos aumentan en el mercado mundial. Por supuesto, los esfuerzos por aumentar la productividad agrícola global son importantes, pero no existe un vínculo directo verificable con la deforestación evitada que amerite la inclusión de la agricultura en un plan de REDD-plus.

El papel del consumo de los países industrializados en la deforestación. Una idea importante que se planteó en las negociaciones de Marrakech, y que podría resurgir en los debates sobre las causas de la deforestación, es el papel de la demanda y el consumo en los países que importan productos vinculados a la deforestación. En el caso de los productos agropecuarios, los productos de exportación que destruyen bosques son, entre otros, el aceite de palma, la carne vacuna y la soya, todos responsables de gran parte del desmonte de tierras en América Latina y Asia.

En 2008, Tuvalu propuso la idea de un impuesto al déficit de carbono, para tomar en cuenta el consumo de los países industrializados que provoca deforestación, si esos países también se beneficiaban de los créditos de compensación de las emisiones de

¹⁶ Pirard, R. y S. Treyer. 2009. Agriculture and deforestation: what role should REDD+ and public support policies play? Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI). www.iddri.org

carbono por evitar la deforestación en otros lugares. En este contexto se podría replantear esa propuesta. Los déficits de carbono por la deforestación relacionada con la producción agrícola de productos importados deberían incluirse en el cálculo de emisiones, especialmente si se crea un mercado de compensación de emisiones de carbono para actividades de REDD-plus.

Con relación a la inclusión de la agricultura en los mecanismos de financiación basados en resultados que puedan crearse en el marco de REDD-plus se pueden extraer dos conclusiones:

1) REDD y REDD-plus no son acuerdos para la conservación de los bosques, sino disposiciones de la CMNUCC guiadas por su objetivo general, que es proteger el clima. Por lo tanto, de acuerdo con el objetivo de la Convención, toda acción concerniente a REDD debería proporcionar “un beneficio real para la protección del clima”.¹⁷ Los principios que rigen la financiación basada en resultados con arreglo a REDD-plus deberían incluir el principio consagrado en la decisión 16/CMP.1 de que “*la mera presencia de reservas de carbono debe excluirse de la contabilización*”.¹⁸

2) Algunas de las causas directas de la deforestación, como el desmonte de tierras para uso agrícola, podrían tratarse de manera más eficaz y apropiada si se considerara el consumo y la demanda de los países industrializados que provocan deforestación en los países en desarrollo.

3. La creación de mercados de UTS: la contabilización integral, la apertura del MDL y el enfrentamiento del riesgo de mercado de la no permanencia contribuyen a integrar la agricultura al mercado de carbono.

En los últimos días de las negociaciones, cuatro párrafos que en el texto de negociación sobre UTS del Protocolo de Kyoto estaban entre corchetes aparecieron sin corchetes en la decisión final sobre UTS. La eliminación de los corchetes no fue negociada, sino decidida unilateralmente por el presidente del Grupo de trabajo

¹⁷ Fry, I. 2008. Reducing emissions from deforestation and forest degradation: opportunities and pitfalls in developing a new legal regime. *RECIEL* 17(2): 166-182.

¹⁸ Véase también el resultado del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en materia de mercados, en el párrafo 79, el cual destaca que los distintos enfoques, incluso las oportunidades para usar los mercados, para mejorar la rentabilidad de las acciones de mitigación y promoverlas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de los países industrializados y en desarrollo, **deben cumplir con normas que produzcan resultados de mitigación reales, permanentes, adicionales y verificados**, evitar la doble contabilización de esfuerzos y lograr una reducción neta o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto, cuando elaboró el conjunto final de decisiones que entregó por su cuenta a la Reunión de las Partes del Protocolo. Cada uno de los párrafos estableció un programa de trabajo que podría contribuir a ampliar las actividades contabilizadas en el sector UTS y las actividades de dicho sector que reúnen las condiciones para ser incluidas en el MDL. Las actividades agrícolas son uno de los objetivos más importantes de estos esfuerzos.

Los siguientes son algunos extractos de los párrafos del Examen de los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia) que establecen estos cuatro programas de trabajo y de los que indican cuál será la aplicación de los resultados de los programas de trabajo en el segundo período de compromisos:

5. *Pide al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar posibles formas de **contabilizar de manera más completa las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros** derivadas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, entre otras cosas aplicando un enfoque basado en las actividades que sea más incluyente, o un enfoque basado en la tierra...*

6. *Pide al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar y, si procede, elaborar y recomendar modalidades y procedimientos para **posibles actividades adicionales de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio...***

[Párrafo 17 del Anexo 1 del Examen:] *Otras actividades adicionales a la forestación y la reforestación se considerarán admisibles si así lo acuerda la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en una decisión futura.*

7. *Pide además al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar y, si procede, elaborar y recomendar modalidades y procedimientos referentes a **enfoques alternativos para tratar el riesgo de no permanencia en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio...***

[Párrafo 17 del Anexo 1 del Examen:] *Podrán emplearse otros enfoques para tratar el riesgo de no permanencia, conforme a lo que se establezca en las decisiones que pueda adoptar en el futuro la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.*

10. **Pide** al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a elaborar y recomendar modalidades y procedimientos para **aplicar el concepto de la adicionalidad...**

Sobre cada uno de los programas de trabajo, se solicita al OSACT que presente proyectos de decisión al noveno período de sesiones de la Reunión de las Partes, en 2013.

La sección siguiente analiza el tema de cada uno de los programas de trabajo y su importancia para la agricultura, tras una breve consideración de las posibles intenciones que subyacen a la creación de una carga de trabajo tan grande al amparo del incierto Protocolo de Kyoto.

¿Por qué todos estos programas de trabajo ahora? En vista de la posición débil y, de hecho, la duración incierta del Protocolo de Kyoto después de Durban, en especial tras el anuncio del retiro de Canadá y previéndose que otras Partes no continuarán en el Protocolo,¹⁹ el inicio de cuatro nuevos programas de trabajo al amparo del Protocolo de Kyoto podría considerarse curioso e impropio.

Pero es claro que no existe una separación efectiva entre el Protocolo de Kyoto y otros instrumentos o mecanismos que podrían negociarse en el marco del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo o del nuevo Grupo de trabajo especial sobre la plataforma de Durban para la acción mejorada. Tres posibles intenciones al establecer estos nuevos programas de trabajo son: obtener nuevas fuentes de créditos del MDL para las Partes del Protocolo; introducir los resultados e ideas en otras negociaciones, y establecer normas que posteriormente podrían incluirse en nuevos acuerdos.

La agricultura, el UTS y el mercado de carbono. Cabe preguntarse razonablemente si estos nuevos programas de trabajo al amparo del OSACT podrían sustituir efectivamente al fallido programa de trabajo sobre agricultura de conformidad con el párrafo 1(b) (iv), y en particular, para incorporar la agricultura al mercado de carbono.

¹⁹ Tanto Australia como Nueva Zelanda insertaron notas al pie en el borrador corregido del Anexo B del Protocolo de Kyoto, para aclarar que solamente están “