



CLIMATE FOCUS

El rol de los bosques en los futuros acuerdos sobre cambio climático

Por Donna Lee¹, Abril de 2013
Traducción y notas por César J. Galarza²

Trabajo³ que examina el posible rol de REDD+ en la negociación y diseño de un nuevo acuerdo bajo la 'Plataforma de Durban para una acción reforzada' contra el cambio climático⁴.

¹ Consultora independiente. Brinda asesoramiento a gobiernos, al sector privado, ONGs y fundaciones en cambio climático y políticas relativas uso de la tierra. Anteriormente fue miembro del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica coordinando la política internacional de dicho país en torno al cambio climático y el uso de la tierra.

² PhD, consultor y asesor independiente en sostenibilidad y cambio climático (Argentina).

³ Nota del traductor: trabajo encuadrado en la serie de artículos denominados "Puntos de vista" (*Viewpoints*) del Proyecto Harvard sobre acuerdo del cambio climático (*Harvard Project on Climate Agreements*).

⁴ Un agradecimiento a José Carlos Fernández, Peter Graham, Jim Penman, Marceolo Rocha y Dan Zarin por su valiosa colaboración en la aportación de comentarios para la revisión del presente artículo, y a Mercedes Fernandez y Charlotte Streck por su ayuda en la traducción y la redacción de la versión española del artículo.



El rol de los bosques tropicales en la mitigación del cambio climático

Se estima que las emisiones de carbono provenientes de la pérdida y degradación del bosque tropical constituyeron en el 2005 un 12 %⁵ del total de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero. Sin embargo, hoy en día dicho porcentaje es menor debido al incremento de la quema de combustibles fósiles y al declive, en una proporción cercana al 80%, de la tasa anual de deforestación en la región de la amazonia brasileña en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2012⁶. Si bien es cierto que existen numerosos desafíos institucionales y gubernativos en este ámbito, en la mayoría de los casos la protección de los bosques no requiere de nuevas tecnologías, es conforme con las políticas nacionales e internacionales ya existentes, y es además una opción adecuada desde la óptica costo – beneficios a la hora de reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Además, los bosques son el hogar, y soporte de subsistencia, de algunas de las poblaciones más empobrecidas del planeta, proveyendo a éstas de un importante número de servicios eco-sistémicos vitales, que van desde el agua apta para la vida y consumo, pasando por la biodiversidad y hábitat, e incluyendo recursos farmacológicos. A su vez, los bosques juegan un papel fundamental en los esfuerzos de adaptación a los impactos del cambio climático, como es el caso de los servicios que prestan en el control de la erosión y la protección de los ecosistemas costeros contra tormentas marinas y huracanes⁷.

La “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático” – CMNUCC-(UNFCCC, por sus siglas en inglés) ha brindado, desde la COP-13⁸, un reconocimiento especial al rol crítico que juegan los bosques en la lucha contra el cambio climático, y desde ese preciso momento algunos países en desarrollo han comenzado a desplegar estrategias para reducir las emisiones causadas por la deforestación. Pese a ello, las incertidumbres en las negociaciones del cambio climático han resultado en un incremento en la reticencia al compromiso y a la movilización de recursos nacionales para la implementación de estrategias dirigidas a evitar la deforestación debido precisamente a la falta de señales claras sobre si el futuro acuerdo internacional de cambio climático proporcionará algún tipo de incentivos –financieros o de otra índole- a los países en vías desarrollo que albergan bosques tropicales. Mientras esto sucede, la presión sobre las tierras disponibles aumenta debido al crecimiento poblacional, los cambios en la alimentación, la demanda de biocombustibles, y la escalada de los precios de las materias primas, desafiando duramente los esfuerzos para mantener a los bosques en pie.

Breve reseña sobre REDD+ en el marco de la CMNUCC

La importancia de los bosques en la CMNUCC se debe, por un lado al rol significativo que representan en el ámbito de la mitigación en los países en desarrollo al constituir gran parte del potencial de reducción de emisiones, y por otro lado, a la exclusión de la deforestación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. Así, para muchos países en vías desarrollo la inserción de los bosques en las negociaciones del cambio climático representa la oportunidad de participar en un futuro

⁵Datos obtenidos de Harris, Brown, Hagen, Houghton, “Progress Toward a Consensus on Carbon Emissions From Tropical Deforestation” Noviembre de 2012; y *World Resources Institute*, <http://www.wri.org/chart/world-greenhouse-gas-emissions-2005>.

⁶*Union of Concerned Scientists*, 2010: “Brazil’s Success in Reducing Deforestation.” http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/Brazil-s-Success-in-Reducing-Deforestation.pdf

⁷ODI, 2011: “REDD+ and Adaptation: will REDD+ contribute to adaptive capacity at the local level?”: <http://redd-net.org/files/REDD%20ADAPTION%20LONG%20-%20MASTER%20final.pdf>

⁸ Nota del traductor: la COP 13 fue llevada a cabo en el año 2007 en Bali, Indonesia.

sistema que incluya incentivos financieros para la mitigación del cambio climático, como la posibilidad de lograr a su vez el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo sostenible. Es por ello que en la COP-11 del 2005 en Montreal, un buen número de países en vías de desarrollo bregaron por la agregación de un nuevo punto en la agenda de la CMNUCC referido a la deforestación. En un primer momento esta meta estuvo limitada a la “reducción de emisiones de la deforestación en los países en vías desarrollo”, - a lo que se denominó REDD⁹ -, aunque más tarde el concepto fue expandido para incluir no sólo la deforestación, sino también la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo. Al conjunto de estos elementos se denominó “REDD+”.

Posteriormente, en la COP-13 del 2007, REDD+ fue incluido en el “Plan de Acción de Bali”, consolidando su lugar en un futuro acuerdo internacional sobre cambio climático, al desempeñar nuevamente la reducción de emisiones debido a la deforestación “importancia fundamental” en el acuerdo de Copenhague del 2009¹⁰. Al año siguiente, en Cancún, se adoptó una decisión más detallada sobre REDD+ que animaba a los países en vías de desarrollo a contribuir a la mitigación a través de su sector forestal y proporcionaba igualmente orientaciones y un marco para la implementación de tales actividades, incluyendo el desarrollo de estrategias nacionales, niveles de referencia, sistemas de monitoreo, y salvaguardas sociales y ambientales. Ya en el año 2011, en Durban¹¹, las partes fueron más allá en el tema REDD+ al sugerir que la COP podría desarrollar “enfoques de mercado apropiados para apoyar medidas basadas en resultados de las Partes que son países en desarrollo”.¹² Sin embargo, quedó sin resolver, qué se entiende por enfoques de mercado apropiados, y se evadió también abordar las cuestiones referidas a si dicho esquema podría ser bilateral o no, y si un mecanismo desarrollado fuera de la COP podría o no, ser utilizado para cumplir los compromisos-país y reconocido por la CMNUCC. La decisión de Durban, no obstante, confirmó que también podrían ser desarrollados enfoques que no fueran basados en el mercado.

Actualmente muchos de los países en desarrollo esperan que las actuales discusiones en el marco de la CMNUCC resulten finalmente en un mecanismo que ayude a financiar los objetivos colectivos acordados en lo referente a “desacelerar, parar, y revertir la pérdida de bosques y carbono”¹³. Particularmente, algunos de ellos anhelan que se concrete un sistema de “pagos por resultados” a cambio de reducciones de emisiones provenientes de los bosques medidas, reportadas y verificadas. Cabe resaltar que, sin perjuicio de los resultados lentos que se están logrando bajo la CMNUCC, algunos países y gobiernos sub-nacionales están movilizándose para crear o implementar por su cuenta mecanismos a escala piloto como son el Fondo Brasileño para el Amazonas, los acuerdos bilaterales entre Noruega y Guyana y Noruega e Indonesia (y contribución al fondo del Amazonas), el programa Alemán de Actores Tempranos de REDD emergentes (REDD Early Movers), el “Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)” y el mecanismo japonés bilateral de crédito de compensación. A su vez, California está explorando la inclusión de la aceptación de REDD+ a nivel estatal en su sistema de comercio de emisiones. Cabe resaltar adicionalmente que los créditos REDD+ están siendo vendidos y

⁹UNFCCC, COP-11, “Item 6 of the provisional agenda: Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action,” November 11, 2005. <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>

¹⁰Decisión 2/CP.15. *Acuerdo de Copenhague*. Parágrafo 6.

¹¹Nota del Traductor: CoP 17, Durban, Sudáfrica, noviembre-diciembre de 2011.

¹²Decisión 2/CP.17, Sección IIC, parágrafo 66.

¹³Decisión 1/CP.16, Sección IIIC, chapeau.

comercializados en el mercado voluntario, logrando su venta en muchos casos precios superiores a otras categorías de créditos de carbono voluntarios.

Las particularidades del uso de la tierra y REDD+ bajo la CMNUCC

El uso de la tierra ha logrado un lugar único en las negociaciones internacionales del cambio climático, habiendo sido históricamente considerado de un modo distinto que otros sectores de emisión de gases de efecto invernadero. Las discusiones en torno al “uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y la silvicultura” (*LULUCF*, por sus siglas en inglés) son sumamente álgidas en lo político, no sólo en las negociaciones bajo la CMNUCC, sino también en el ámbito interno de cada país. Tanto es así, que ningún otro sector con potencial de mitigación tiene tanta prominencia, mención explícita y curso separado en las negociaciones internacionales¹⁴. Esto en parte se debe a que las emisiones y las reducciones de gases de efecto invernadero en el ámbito del uso de la tierra son de origen difuso en comparación con los focos puntuales de emisión (como por ej. el sector energético), y por ende más difíciles de regular, pero también por los aspectos técnicos referidos a la medición, a la no-permanencia de los stocks de carbono, al efecto de los “perturbaciones naturales”, y a la descoordinación cronológica que puede presentarse con actividades pre-existentes¹⁵. Además, para muchos países desarrollados el sector forestal es ya un sumidero de carbono, por lo que numerosos políticos tienen serias dificultades para entender porqué dicho sector tendría que asumir responsabilidades concretas de absorción, cuando esto es algo que generalmente los bosques ya realizan naturalmente.

Para enfrentar estas cualidades únicas, el Protocolo de Kioto creó un sistema de contabilización separada para las actividades de uso de la tierra, no sólo en lo atinente a las metas de los países desarrollados, sino estableciendo en el esquema del MDL una categoría de créditos exclusivos para la forestación y reforestación, que no son fungibles, no obstante, con el resto de los otros créditos provenientes de los MDL¹⁶. Además el Protocolo de Kioto no requiere que los países desarrollados realicen una contabilización de todas las emisiones del uso de la tierra. Las directivas obligatorias de inclusión para el primer periodo de compromiso se restringieron a las emisiones provenientes de la aforestación, la reforestación y la deforestación. Aunque, se incluyó como obligatorio el manejo forestal sostenible en el segundo periodo de cumplimiento. los otros usos de la tierra -gestión de las tierras de cultivo, gestión de tierra de pastoreo, restauración de tierras degradadas, y restauración de humedales - fueron considerados de contabilización voluntaria. Aun no se ha definido si incluirse y cómo, la contabilización de las emisiones por el uso de la tierra del Protocolo de Kioto en el nuevo acuerdo sobre el cambio climático.

Asimismo, REDD+ ha progresado en paralelo, y a bastante distancia, del marco general de discusiones sobre mitigación, que ha tratado el uso de la tierra de una forma bastante genérica bajo la Convención y el Protocolo de Kioto. En esta línea, mientras que algunos países ven a REDD+ como un sub-grupo de

¹⁴Otros sectores relevantes en las negociaciones de la UNFCCC son la agricultura, y el sector de aviación y transporte marítimo pero ninguno de ellos han tenido tanta importancia como REDD+.

¹⁵Por ejemplo, en algunos países la plantación de árboles puede introducir variaciones significativas en las emisiones y reducciones a nivel nacional.

¹⁶Debidas a la preocupación por su no-permanencia, en el marco del MDL se crearon unos tipos MDL especial de crédito –los certificados temporales de reducción de emisiones (tCER)[por sus siglas en inglés] y los certificados de largo plazo (ICER) [por sus siglas en inglés]– para las actividades de mitigación relacionadas con el uso de la tierra, que funcionan en forma diferente y no fungible con los otros CERs ordinarios provenientes de los MDL. Esto, por supuesto, contribuyó a la falta de demanda de tales créditos.

“acciones nacionales apropiadas para la mitigación (NAMAs, por sus siglas en inglés) de los países en desarrollo que son parte de la Convención”¹⁷, otros no quieren asimilar o incluir REDD+ en los NAMAs, abogando en cambio, por crear un “mecanismo REDD+” distinto e independiente. En este sentido, muchos de los países en desarrollo se ven temerosos de separar REDD+ del marco general discusión sobre la mitigación, en parte por el miedo a quedar rezagados del ya lento avance de ésta última, o bien por el recelo a que, de seguirse este camino, la política sobre bosques se centre únicamente en los objetivos de mitigación, quedando de lado otros muchos beneficios que los bosques aportan a las comunidades locales. Por otro lado, muchos países sólo conectan REDD+ con la discusión general sobre la mitigación cuando reconocen que la financiación para REDD+ puede depender de compromisos sólidos de parte de los países desarrollados, particularmente si las compensaciones son las que deben pagar por el amplio potencial de mitigación de los bosques.

Debido a estas razones, hasta el momento REDD+ ha tendido tanto a mantener su naturaleza separada como al mismo tiempo se hacen esfuerzos por encuadrarlo en el marco general de los acuerdo sobre cambio climático, habiéndose generando con ello una multitud de opiniones de las partes respecto sobre cuál sería la mejor manera de acomodar REDD+ en el marco general de los acuerdos internacionales.

En la tabla siguiente se destacan algunas diferencias relativas al tratamiento del uso de la tierra entre el marco general de la Convención -y sus requerimientos para todos los países de reportar la emisión de gases de efecto invernadero usando la guía confeccionada por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, IPCC-, el segundo período del Protocolo de Kioto, y las negociaciones actuales sobre un futuro mecanismo REDD+.

	Reportes a la UNFCCC	Requisitos para LULUCF en el segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto	REDD+
Alcance	Cobertura comprensiva de todos las emisiones de reducciones de GEI de los usos de la tierra , incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • Tierra de bosques. • Tierra de cultivo. • Pasturas. • Humedales. • Asentamientos. • Otras tierras. 	Compromisos obligatorios: <ul style="list-style-type: none"> • Aforestación. • Reforestación. • De forestación • Manejo de bosques Compromisos voluntarios: <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de tierras de cultivo. • Gestión de tierra de pastoreo. • Restauración de tierras degradadas. • Restauración de humedales. 	Actividades voluntarias relacionadas con los bosques*: <ul style="list-style-type: none"> • Deforestación. • Degradación. • Conservación. • Manejo sostenible de bosques. • Incremento de los stocks de carbono

¹⁷Decisión 1/CP.13 (Plan de Acción de Bali), “Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible” en párrafo 1(b)(ii)

Escala	Nacional	Nacional	Nacional o sub-nacional como paso intermedio
Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Solo reporte. - Conforme al acuerdo de Copenhague los países hicieron compromisos voluntarios de economías de bajo carbono para el 2020. 	Los países aceptan compromisos económicos vinculantes más amplios que dan lugar responsabilidades en el caso de su incumplimiento.	Hasta hoy no está claro si los “incentivos positivos” incluyen responsabilidad en los compromisos (p.ej.: requisitos de seguros, zonas de amortiguamiento u otros mecanismos relacionados con la falta de permanencia de los bosques).

*Hasta ahora es poco claro si actividades LULUCF adicionales como pantanales o áreas de cultivo podrían ser incluidas.

El estado actual de REDD+ en la CMNUCC, incluida la Plataforma Durban

En la conformación de la nueva Plataforma Durban, será difícil de mantener el tratamiento separado que realizan las Partes entre REDD+ y el uso de la tierra. El futuro papel de REDD+ en la CMNUCC podría ser reajustado en el contexto general de un nuevo marco sobre cambio climático, aunque al respecto aún hay muchas incertidumbres (ver el artículo realizado por Daniel Bodansky en julio de 2012¹⁸) -sobre todo en lo referente a su forma legal, ya adopte tanto un enfoque flexible o regulatorio, su nivel de ambición, e incluso si debe ser adicional a o quedar incluido en el Protocolo de Kioto. Quizá una de las cuestiones más importantes a definir sea si, y en caso positivo cómo, el nuevo acuerdo va a incluir una diferenciación entre países desarrollados, países emergentes, y países menos desarrollados. En este contexto, REDD+ es una cuestión de segundo orden en el ámbito de la Convención que necesitará primero ser consistente con el marco normativo general de la misma, para luego poder ser desarrollado por ella.

Asimismo, REDD+ podría verse afectado por lo que se conoce como corriente de negociación “marco de varios enfoques”¹⁹ donde se analiza, cómo los esquemas de no mercado y de mercado -incluidos los nuevos mecanismos de mercado y el potencial de multiplicidad de mercados internos e internacionales- pueden funcionar dentro de un marco único que responda a las ambiciones de todos, asegurando a la vez la integridad ambiental. Muchas partes ven REDD+ como potencialmente incluíble bajo este marco, y en la COP-18 en Doha (Diciembre de 2012), acordaron seguir trabajando en la elaboración del mismo.²⁰

Más allá de la cuestión principal sobre cómo la negociación REDD+ pueda ser encuadrada en el marco de un nuevo acuerdo climático, hay numerosos puntos técnicos que aún se encuentran sin resolver, y

¹⁸Bodansky, Daniel, “The Durban Platform Negotiations: Goals and Options”, *Viewpoints*, Harvard Project on Climate Agreements, July 2012, <http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/22196>.

¹⁹Nota del traductor: La frase exacta en inglés es “framework for various approaches”.

²⁰Decisión 1/CP.18, Sección IID.

deberán ser resueltos si se quiere incluir a los mismos en un futuro acuerdo internacional. Tales cuestiones pendientes se resumen en los siguientes temas:

Escala: Uno de los puntos más controvertidos en las negociaciones REDD+ ha sido la escala de acción que debería ser elegida para una “financiación basada en resultados”. En este sentido, algunos países argumentan que los REDD+ deberían ser sólo un mecanismo a nivel nacional actuando como una medida de desempeño sobre la línea de base nacional (es decir, similar a un mecanismo sectorial), mientras que otros insisten en la posibilidad de la elegibilidad de REDD+ a nivel sub-nacional, aunque sin un acuerdo sobre la definición sobre a qué se hace referencia con “sub-nacional”). Muy pocos son los que sustentan que la acción en REDD+ sea llevada adelante por proyectos aislados, aunque esta última es la opción preferida por el sector privado.

Alcance: En el actual acuerdo de la CMNUCC REDD+ está definido a través de 5 tipos de actividades, a saber: 1) reducción de emisiones por deforestación, 2) reducción de emisiones por degradación de bosques, 3) conservación de bosques, 4) la gestión sostenible de bosques, e 5) incremento de los stocks de carbono. Sin embargo, aun no se ha decidido si podría o no ser incluida otra categoría de LULUCF como las tierra turbosas, los ecosistemas marinos, las tierras de agricultura, o si un país podría quizás contabilizar solo un tipo de actividades o categoría de actividades como sería la reforestación sin contabilización de la deforestación.

Nivel de referencia: En la actualidad los países han acordado que los niveles de referencia REDD+ sean “puntos de referencia para la determinación del nivel de desempeño de cada país” que, si bien se basan en datos históricos, pueden ser “ajustados por las circunstancias nacionales”, lo que implica una “proyección” de “*business as usual*” en la emisión y reducción de emisiones ante la ausencia de actividades, políticas o medidas adicionales. Sin embargo, no se ha tomado ninguna decisión precisa respecto a cómo podrían ser construidos dichos niveles de referencia o, lo que es más relevante, cómo podría relacionarse con un potencial financiamiento, o ser el soporte de una “línea de base para recibir financiación internacional” separada de dichos niveles de referencia.

REDD+ como compensación: La mayoría del los países en desarrollo que tienen bosques apoyan el uso del mercado para el financiamiento de REDD+. Sin embargo, es cierto que algunos de ellos han luchado por bloquear el uso de instrumentos de mercado debido en parte, tanto al temor de que con ello el tema de los bosque pudiera quedar “reducido al carbono” (con la consiguiente desvalorización de otros beneficios, como son los servicios proveídos por los ecosistemas forestales prósperos), como a la aprehensión sobre la posibilidad de que los créditos REDD+ puedan facilitar a los países desarrollados evadir su responsabilidad en la consecución de reducciones de emisión domésticas de gases de efecto invernadero o incluso la invasión del mercado de carbono por créditos baratos REDD+.

Conclusión: REDD+ en un futuro acuerdo internacional

Un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático debería asegurar su propia efectividad proveyendo a los países incentivos para todas las áreas con potencial significativo de mitigación, incluido el sector del uso de la tierra. Cómo REDD+ podría contribuir a tal acuerdo es una cuestión que puede no ser esclarecida hasta que no se alcancen decisiones claves en el marco de la Plataforma Durban, como son su instrumento legal, el enfoque general sobre los compromisos y mecanismos de

mercado e incluso la introducción de nuevos conceptos que substituyan principios como el de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Por otro lado, REDD+ resultará también afectado por el modo y alcance en el que los países desarrollados quieran concretar sus compromisos en el sector del uso de la tierra, la voluntad que presenten para brindar apoyo para un financiamiento multilateral relacionado con la mitigación ligada a los bosques, y por supuesto, por cómo se trata a los países emergentes que adopten compromisos domésticos y quieran participar a la vez en los mecanismos de mercado que ayuden a implementar acciones adicionales más allá de dichos compromisos.

Un “modelo facilitador” (como el descrito por Bodanky en el artículo citado arriba) que ofrece facilidades a los países para la definición de sus compromisos, en forma y substancia, podría llegar a ser óptimo para alentar una participación más general de los países y un acrecentamiento de la ambición depositada en el potencial del sector del uso de la tierra. Claro está que hay una amplia gama de circunstancias nacionales relacionadas con el uso de la tierra –incluyendo los derechos y tenencia sobre la tierra, la permanencia, las prácticas de gestión, la habilidad para regular, la capacidad para medir y monitorear las emisiones y las reducciones, y el efecto de los desastres naturales–, así como la diversidad de perfiles en lo relativo a las emisiones del uso de la tierra, por lo que una solución única para todos podría disminuir el nivel de ambición y ser muy difícil de negociar.

La flexibilización en el uso de la tierra en un acuerdo futuro podría permitir la inclusión de responsabilidades nacionales que integren el uso de la tierra en los acuerdos más amplios de compromiso asumidos por los países desarrollados, alentando a su vez los compromisos sectoriales de la tierra de las economías en transición, y proveyendo incentivos financieros para los países menos desarrollados (LDCs por sus siglas en inglés) que, por otro lado, no parecen estar dispuestos a asumir obligaciones y responsabilidades por sus bosques, y que únicamente aceptarían mecanismos que provean “incentivos positivos” para la protección forestal.

Sobre todo en las economías en desarrollo podrían ser exploradas aproximaciones híbridas que combinen los acuerdos políticos orientados a acciones domésticas, con incentivos adicionales para las acciones que van más allá del cumplimiento de tales compromisos nacionales. Por ejemplo, un enfoque posible podría ser permitir compensaciones domésticas para el cumplimiento de compromisos internacionales en determinados sectores a través de las reducciones de emisiones provenientes del uso de la tierra (similar a como opera actualmente el Protocolo de Kioto). De un modo alternativo, un enfoque híbrido podría consistir en establecer una línea de base superior a una base “*business as usual*”, a fin de tomar en cuenta las acciones domésticas en miras al financiamiento internacional.

Por supuesto que el punto débil de la flexibilidad es la ventana que abre a una potencial falta de rigor. Además de ello, un modelo facilitador requeriría que las negociaciones se centrasen en el nivel de adecuación y compromisos de cada país, evaluados y negociadas como paquete (por ejemplo, que consistan en algún tipo de combinación de objetivos globales para todos los sectores de la economía, acuerdos sectoriales, políticas y medidas, etc.), y en función de la capacidad y responsabilidad relativa esperada.

Crear una senda y un marco adecuado para que los países menos desarrollados, los países en desarrollo, y las economías emergentes pasen de ser países beneficiarios de la financiación de cambio climático a configurarse como actores internacionales que aumenten su nivel de compromisos en sectores específicos y eventualmente en su economía a nivel general, es un desafío técnico adicional. El

momentum político del que goza REDD+, y el muy cualificado equipo de negociadores internacionales con experiencia en el uso de la tierra, podría proporcionar un escenario propicio para que la CMNUCC supere dicho desafío. Como un primer paso los países deberán acordar la construcción de un marco para un sistema de incentivos -político y financiero- que actúe de plataforma común que sirva de base para el reporte y la medición del desempeño en relación tanto a los compromisos de mitigación, como a los incentivos financieros. Se debería evitar así el establecimiento de reglas separadas para la medición del desempeño de LULUCF y el financiamiento REDD+.

Ahora bien, el hecho de que las grandes cuestiones relacionadas con REDD+ estén siendo tratadas en la plataforma Durban no significa que REDD+ no pueda hacer progresos en las negociaciones. La habilidad de REDD+ para aglutinar un buen número de países en desarrollo en torno a las discusiones sobre las acciones de mitigación justifica continuar el desarrollo de las negociaciones REDD+ y apalancar estas discusiones de modo que creen un ambiente propicio para progresar de modo global en los objetivos de mitigación. Adicionalmente, los avances en las cuestiones técnicas de REDD+ -por ejemplo, aquellas relativas a la escala, alcance y niveles de referencia- puede facilitar el trabajo preparatorio para un futuro acuerdo global. Las diferentes actividades de demostración y proyectos piloto hoy en día en fase de ejecución pueden contribuir a otorgar confianza en cómo REDD+ podrá funcionar en la práctica, así como contribuir a la toma de decisiones apropiadas en el seno de la CMNUCC y simultáneamente alcanzar reducciones de emisión significativas.

Finalmente, es importante resaltar el papel de las políticas domésticas y el diseño de mecanismos. Aun cuando la CMNUCC cree un nuevo acuerdo que incluya incentivos financieros para las acciones REDD+ y el mismo sea ratificado, será necesario el establecimiento de políticas complementarias a través de leyes internas. En este sentido no se puede olvidar que el MDL ya permite proyectos en forestación y reforestación (A/R por sus siglas en inglés), pero debido a que los créditos que generan no son fungibles, y que sus procedimientos se fueron tornando sumamente burocráticos, ello resultó en una total falta de demanda en lo relacionado a estos créditos forestales. Además, la decisión de la Unión Europea de no permitir tales créditos dentro del Mercado Europeo de Derechos de Emisión contribuyó a que los proyectos MDL de A/R tengan una muy baja demanda, probándose con ello que el axioma “si construyes algo, luego ya vendrán los interesados”²¹, no siempre es verdad en el marco de la CMNUCC. Asimismo, muchos países desarrollados, sobre todo en seno de la Unión Europea, continúan siendo escépticos en lo relacionado a la utilización de un enfoque de mercado para REDD+, al menos a corto plazo.

En definitiva, es indudable que los bosques pueden jugar un rol fundamental en la lucha contra el cambio climático global, y que un acuerdo en el seno de la CMNUCC que los incluya podría ser el instrumento ideal para apoyar los esfuerzos en tal sentido. La creciente demanda global de productos agrícolas, y otros productos derivados de la tierra, implica que la presión sobre la tierra es cada vez más transfronteriza y que existe una expansión a pasos agigantados de las fronteras de la deforestación. En este contexto, las políticas domésticas inteligentes son claves para resolver el desafío de la deforestación, y en esta dirección es más que alentador el creciente interés de las compañías privadas por “la agricultura sostenible”. Los acuerdos globales que valoricen los bosques en pie, y provean incentivos que impacten de un modo positivo en las decisiones sobre el cambio del uso de la tierra

²¹Nota del traductor: Corresponde a la expresión en inglés “if you build it they will come”, frase popularizada por la película Field of Dreams basada en el libro de W.P. Kinsella: “ShoelessJoe”.

pueden ser una herramienta importante. Sin embargo, es de esperar que la creación de incentivos internacionales en el marco de un acuerdo sobre el cambio climático requiera de compromisos más profundos por parte de los mayores emisores si se pretende que sean ambientalmente y aceptables en lo político.

Reconocimientos:

El *Harvard Project on Climate Agreements* agradece al Centro para el Medio Ambiente de la Universidad de Harvard por su actual apoyo. Dicho proyecto recibe apoyo económico de Christopher P. Kaneb (Harvard AB 1990), de la Fundación James M. y Cathleen Stone, de la Fundación “*Climate Works*”, y del Programa Qatar de seguridad alimentaria, así como también del Centro Belfer para la Ciencia y Asuntos Internacionales de la Escuela Kennedy de Harvard. El proyecto agradece a la Fundación Benéfica Doris Duke, que proporcionó buena parte de la financiación en el periodo 2007-2008.

El *University-wide Harvard Environmental Economics Program* recibe apoyo adicional de *Enel Edowment for Environmental Economics* para economía ambiental de la Universidad de Harvard, la *Fundación Enel*, la *Fundación Alfred P. Sloan*, el *Centro Mossavar-Rahmani para negocios y gobierno de la Escuela Kennedy de Harvard*, el Banco de América, la Compañía de Servicios Chevron, la Corporación energética Duke y Shell.

Acerca del Proyecto Harvard sobre Acuerdos sobre el clima

El *Harvard Project on Climate Agreements* es ayudar a la identificación y el avance científico, económico racional, y político pragmático para combatir el cambio climático. El mismo actúa con pensadores líderes en Argentina, Australia, China, Europa, India, Japón y los Estados Unidos. El proyecto conduce investigaciones en marcos políticos, diseño de elementos claves, y dimensión internacional y nacional de las políticas climáticas, y es dirigido por Rober N. Stavins y *Albert Pratt Professor of Business and Government* en la Escuela Kennedy de Harvard.

www.climatefocus.com