

protocolo de Kioto: estado y perspectivas de la negociación en los temas forestales al finalizar el 2002

Ing.Agr. Walter Oyhançabal

El Protocolo y su entorno

El MGAP asistió en el 2002 a las negociaciones del Protocolo de Kioto, para participar de los temas de Cambio de Uso de la Tierra y Forestación (más conocidos por su sigla en inglés, LULUCF).

Durante el año, el foco de las negociaciones en temas de forestación se desplazó a los aspectos metodológicos y de instrumentación de su inclusión en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Se trabajó en la construcción de las reglas que pautarán el desarrollo del mercado de servicios de mitigación de cambio climático. Las reglas finales deberán estar finalizadas y aprobadas en la reunión de la CoP 9 de fines del 2003.

La entrada en vigor del Protocolo requiere superar dos umbrales: la ratificación por parte de al menos 55 Partes, y que entre los países que ratifiquen se encuentren países del Anexo I¹ de la Convención de Cambio Climático que totalicen al menos 55% de las emisiones del año base.(1990). A inicios de diciembre habían ratificado 94 países, pero el porcentaje de emisiones mencionado se situaba en 37,4%. La entrada en vigor depende hoy sustancialmente de lo que resuelvan Rusia, y en menor medida Ucrania y Canadá. Rusia, que se esperaba que anunciara la ratificación durante este año, comunicó que ha movido la fecha de su anuncio oficial para Octubre de 2003. Por su parte, Canadá enfrenta dificultades con algunas de sus provincias (Alberta y Columbia Británica). Es presumible por lo tanto que el Protocolo no entre en vigor hasta casi finalizado el 2003.

Sin embargo, paralelamente al dificultoso avance de las negociaciones y el proceso de ratificación, hay que destacar otros fenómenos muy dinámicos y positivos, casi todos ellos recientes:

- a) un importante desarrollo de mercados domésticos. Ya existe un mercado funcionando en el Reino Unido; la UE tendrá su mercado interno en operación en el 2005, Estados Unidos registra creciente e

¹ El Anexo I de la Convención Marco e cambio Climático establece la lista de los 39 países con mayor responsabilidad en el fenómeno de cambio climático y que deben adoptar compromisos de reducción de emisiones cuantificados.

importante comercio voluntario de emisiones entre empresas y la adopción por parte de algunos estados de políticas muy estrictas de reducción de emisiones, comparadas con las que prevé el gobierno federal (Nueva York, California y Massachusetts son los casos más destacados por el momento²).

- b) Acelerado desarrollo y puesta en marcha de políticas domésticas de mitigación y de fijación de metas de reducción de emisiones, incluso más allá del 2012.
- c) Incremento de la promoción de energías alternativas a los combustibles fósiles mediante políticas de subsidio directo y de desestímulo del uso de estos combustibles (tasas de carbono).
- d) Surgimiento de instrumentos elaborados por organismos multilaterales para acelerar el desarrollo de los mercados y el aprendizaje. Casos destacados son los nuevos fondos anunciados el 5 de noviembre pasado por el Banco Mundial, en la reunión de Tokio, y denominados Fondo de Biocarbono y Fondo de Carbono de Desarrollo Comunitario, cada uno de ellos operando con 100 millones de dólares para adquisición de reducciones de emisiones verificadas³

La reunión de SBSTA 16

La inclusión de las actividades de forestación y reforestación en el MDL fue un tema principal de esta reunión de SBSTA y continuará siendo uno de los temas clave de las negociaciones del Protocolo de Kioto hasta la CoP-9 de noviembre de 2003.

SBSTA 16 recibió de la COP-7 de Marrakech, el mandato de elaborar los términos de referencia y la agenda para la inclusión de forestación y reforestación en el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL). El análisis y la discusión del tema se centraron fundamentalmente en la definición de las modalidades para la inclusión de estas actividades durante el primer periodo de compromiso (2008-2012), con especial atención a los temas de no-permanencia, adicionalidad, fugas, incertidumbres e impactos socioeconómicos y ambientales. Se partió de un documento, elaborado por el Presidente de SBSTA, a partir de los resultados de un Taller realizado en abril del corriente año en Orvieto, así como de las remisiones que distintos países enviaron este año (Uruguay fue uno de los 16 países que enviaron remisiones). El texto del Presidente del SBSTA fue objeto de intensas negociaciones que se realizaron en el marco del G77+China y luego en el grupo de contacto específico. En este último la UE, Japón, Costa Rica, Nueva Zelanda y Uruguay se alinearon explícitamente en la posición de que lo mejor

² Las tendencias observadas en los estados mencionados podrían extenderse a otros, relativizando las políticas federales. El retorno de Estados Unidos al Protocolo de Kioto incluso antes de finalizar el primer periodo de compromiso (2012) no es una posibilidad a descartar por completo.

³ Mayor detalle sobre estos fondos se encuentra en un artículo separado de este Anuario.

sería adoptar el mencionado texto sin introducirle modificaciones. Sin embargo, las posiciones se polarizaron. Algunos países, entre ellos Canadá, aspiraban a modificar la definición de reforestación ya tomada en Marrakech (cambiando el año base de la definición). El G77+China se opuso argumentando, sobre la base de la Decisión 11/CP.7, que de modificarse las definiciones se reabrirían los Acuerdos de Marrakech, lo cual no era ni procedente ni conveniente. Finalmente se postergó la consideración de la definición de reforestación, previéndose fuerte debate en este punto.

El cuadro 1, adjunto, resume los términos de referencia y la agenda para la elaboración de definiciones y modalidades para inclusión de forestación y reforestación, se alcanzó el objetivo del acuerdo de las Partes (que se recoge en el documento FCCC/SBSTA/2002/L.8).

Durante la reunión, la delegación de Uruguay realizó gestiones paralelas para obtener cooperación técnica e inversión. En concreto se mantuvieron reuniones con la Delegación de Canadá, con la Office National des Forêts de Francia y con el Programa Bosques de UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) El delegado del MGAP fue invitado a participar del grupo de tareas 3 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), cuya primera reunión se celebró en setiembre pasado.

CUADRO 1
Agenda del proceso de inclusión de actividades de forestación y reforestación en el MDL

Fecha	Descripción	Actividad
1 de julio de 2002	Nota de la Secretaría	La Secretaría prepara nota con referencias sobre decisiones tomadas en CoP 7 ⁴ en temas relacionados con modalidades de inclusión de F y R ⁵
20 de agosto de 2002	Fecha límite para recibir remisiones de las Partes y otras organizaciones	Remisiones con puntos de vistas sobre modalidades para incluir forestación y reforestación
23 de octubre al 1 de noviembre de 2002	SBSTA 17	Consideración de los temas referidos a modalidades.
2 al 8 de noviembre de 2002	CoP-8	Consideración de los temas referidos a modalidades.
Diciembre de 2002	Diversos documentos compilados por la Secretaría con relación a modalidades para incluir forestación y reforestación en el MDL.	La secretaria, con la guía del presidente de SBSTA prepara documentos con opciones, y compila remisiones y resultados de SBSTA 17.
Inicios de febrero de 2003	Taller	Intercambio de puntos de vista sobre modalidades.
15 de marzo de 2003	Fecha límite para remisiones.	Remisiones de los países con puntos de vista sobre borrador de modalidades.
Marzo-abril de 2003	Texto consolidado para el Anexo sobre inclusión de forestación y reforestación en el MDL en el primer periodo de compromiso.	La secretaria, con la guía del presidente de SBSTA prepara un texto consolidado de Anexo, indicando el origen de las propuestas.
9 al 20 de junio de 2003	SBSTA 18	Considera el texto consolidado y elabora un borrador para negociación.
Fecha a decidir entre junio y noviembre de 2003	Consultas de la forma apropiada (o sea sujetas a disponibilidad de recursos)	Consideraciones adicionales sobre temas en el borrador para negociación.
1 al 12 de diciembre de 2003	SBSTA 19	Recomienda decisión CoP9
1 al 12 de diciembre de 2003	CoP 9	Considera el borrador de decisión con el propósito de su adopción por la Convención.

⁴ Decisiones 11/CP.7, 17/CP.7, 19/CP.7, 22/CP.7 Y 23/CP.7. Los textos de estas Decisiones de la CoP 7, que forman parte de los llamados Acuerdos de Marrakech, están disponibles en la página web de la Convención Marco de cambio Climático, www.unfccc.de

⁵ Los temas centrales son los ya presentados: no-permanencia, adicionalidad, fugas, incertidumbres e impactos socioeconómicos y ambientales, más los aspectos relacionados con contabilidad, reportes y revisión.

La reunión de SBSTA 17 y la CoP 8

Las negociaciones en temas de LULUCF giraron en torno a la agenda establecida en la reunión del SBSTA 16 a que se refiere más arriba.

La meta de la reunión en estos temas fue aportar puntos de vista de los países para que la Secretaría de la Convención de Cambio Climático sintetizara documentos con opciones para su aprobación política en la CoP 9 del año próximo.

En términos generales se avanzó en la identificación de las opciones para la consideración de los temas críticos de las modalidades para la inclusión de los bosques en el MDL, a saber,

- a) no permanencia del carbono secuestrado,
- b) líneas de base,
- c) adicionalidad,
- d) fugas,
- e) incertidumbres, y
- f) impactos socioeconómicos y ambientales.

Uruguay sostuvo las posiciones que se reflejan en su remisión del 20 de agosto pasado, y que se presentan en artículo separado de este mismo Anuario.

El eje argumental de las posiciones del país en las negociaciones de LULUCF en esta reunión de SBSTA/CoP se articuló sobre las siguientes ideas:

1. El MDL es una herramienta para promover el desarrollo sostenible. Modalidades que impliquen un aumento exagerado de los costos de transacción atentan contra este propósito del Protocolo de Kioto, ya que hacen poco atractivo este mecanismo. En la dirección de minimizar los costos de transacción, nuestro país defendió un tratamiento diferenciado para los proyectos forestales de pequeña escala, lo que a su vez requiere desarrollar procedimientos y modalidades simplificados para su tratamiento.
2. La adicionalidad esta definida en términos ambientales en los Acuerdos de Marrakech (Decisión 17/CP.7, párrafo 43). Por su parte el texto del artículo 12.4.c del Protocolo enmarca esta definición, restringiéndola a actividades que no hubieran ocurrido sin la presencia del MDL al reconocer solo "reducciones de emisiones que

- son adicionales a cualquiera que hubiera ocurrido en ausencia de la actividad de proyecto certificada".
3. La elegibilidad debe cuestionarse si hay impactos socioeconómicos y ambientales negativos.
 4. Las fugas deben estimarse y minimizarse en el diseño del proyecto, y restringirse al desplazamiento de actividades. (A propuesta de Uruguay, el G77+China, hicieron suyo este planteo)
 5. Los periodos de acreditación deben ser flexibles y contemplar proyectos de mas de 21 años según las características de las especies y los proyectos, de forma de promover capturas de carbono de largo plazo.
 1. La no-permanencia del carbono secuestrado (posibilidad de reversión de la captura) debe contemplarse sobre la base de consideraciones contables (por ejemplo certificados de reducción de emisiones temporarios y renovables) y no contables (identificación y prevención de riesgos en el diseño del proyecto; seguros, aplicación de planes de manejo).

Uno hecho destacado fue el creciente grado de coincidencia que se logró con otras delegaciones latinoamericanas, en particular Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, lo que permitió incidir en las posiciones el G77 y luego en las reuniones de los grupos de contacto.

El refortalecimiento de la posición latinoamericana, luego de la desintegración del GRILA en 2001, es una constatación muy importante y marca un cambio significativo respecto a las dos ultimas instancias de negociación. Todo indica que este proceso se profundizará de aquí a la CoP 9. Adicionalmente, parece crecer la percepción de que la región tiene ventajas competitivas respecto a otras en los temas de sumideros de carbono forestales.

Por lo tanto es importante destacar el acuerdo alcanzado en esta reunión entre un grupo amplio de países latinoamericanos para continuar con el proceso de identificación y fortalecimiento de posiciones comunes para la negociación en LULUCF. Este proceso ya se inició en Octubre pasado en Quito. La UICN, el PNUD y la FAO continuaran apoyando este proceso y a la vez otras acciones dirigidas a desarrollar capacidades nacionales para ofrecer proyectos de alta calidad y con co-beneficios socioeconómicos y ambientales positivos Uruguay, a través del MGAP, integra junto a Ecuador, Chile, Colombia y Bolivia, el núcleo de países que orienta este proceso.

Las previsiones para el seguimiento de las negociaciones incluyen:

- a) Posible participación del MGAP en el taller a realizarse en Brasil por la Convención de Cambio Climático, que será una instancia clave para elaborar los borradores de texto a negociar en la reunión de SBSTA 18 (junio 2003) y a decidir políticamente en la CoP 9. (Véase Cuadro 1).
- b) La UICN -con apoyo del PNUD y la FAO- auspiciará un taller de negociadores gubernamentales latinoamericanos de LULUCF, en Montevideo, para contribuir a fortalecer las posiciones negociadoras comunes hacia la CoP 9. .
- c) Envío de una comunicación del país antes del 15 de marzo de 2003, una vez que estén disponibles los documentos con opciones para la inclusión de los bosques en el MDL.
- d) Las instancias finales de la negociación serán dos: SBSTA 18 (junio 2003) y SBSTA - 19/CoP - 9 (diciembre 2003). Con este programa de trabajo quedará cerrado el ciclo de negociación del ingreso de los bosques en el primer período de cumplimiento de los compromisos de reducción de los países industrializados. (2008-2012).

En cuanto a las acciones domésticas, tareas prioritarias serían:

- (1) Avanzar en la elaboración de la estrategia del país a corto, mediano y largo plazo con relación a los servicios de mitigación.
- (2) Adecuar el marco institucional a la brevedad posible y definir y dar conocer los criterios que utilizará el gobierno para respaldar proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible.
- (3) Generar normativa que fortalezca la intencionalidad del esfuerzo de mitigación del cambio climático,
- (4) Profundizar la estimación del potencial de generación de servicios ambientales en secuestro de carbono y reducción de emisiones.
- (5) Profundizar el análisis de los costos marginales de reducción de emisiones, como base de la competitividad.
- (6) Avanzar hacia la elaboración de un portafolio de proyectos "Uruguay-Desarrollo Limpio".
- (7) Generar ámbitos de trabajo público-privado,
- (8) Mantener una presencia activa en las negociaciones, y contribuir a articular acuerdos con países con intereses afines,
- (9) Desarrollar capacidades metodológicas (en líneas de base, adicionalidad, contabilidad de carbono, y tratamiento de incertidumbres, fugas, no-permanencia e impactos socioeconómicos y ambientales).
- (10) Promover el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación de los organismos multilaterales (en particular Banco Mundial, GEF, UICN,

PNUMA y FAO) y los gobiernos (Francia, Canadá, Holanda, Alemania, y Nueva Zelanda, entre otros).

- (11) Mejorar la base de datos técnicos disponible para elaboración de proyectos de secuestro de carbono y reducción de emisiones.