

aspectos críticos para la inclusión de la forestación en el mecanismo de desarrollo limpio del protocolo de Kioto: comunicación de uruguay a la secretaria de la convención de cambio climático, de agosto de 2002.

Ing.Agr. Walter Oyhançabal

INTRODUCCIÓN

Se transcribe la comunicación del Gobierno de Uruguay a la Secretaría de la Convención Marco de Cambio Climático, enviada en agosto del corriente, sobre aspectos relacionados con las definiciones y modalidades para la inclusión de actividades de proyectos de forestación y reforestación (FyR) en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en el primer período de compromiso. La propuesta fue elaborada en coordinación con la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA.

DEFINICIONES

Para los efectos de establecer definiciones para la inclusión de los proyectos de FyR en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) se propone considerar los siguientes elementos:

1. Las definiciones de "bosque", "forestación" y "reforestación" *que se utilicen* en el MDL durante el primer período de compromiso deberían ser **las mismas** que se adoptaron para el artículo 3.3 del Protocolo de Kioto y *que están contenidas en el anexo de la decisión 11/CP.7.*
2. Como se señala en el documento FCCC/SBSTA/2002/INF.11, la adicionalidad y las fugas están definidas en el anexo de la decisión 17/CP.7 (párrafos 43 y 51, respectivamente). No hay definiciones para no-permanencia, incertidumbres e impactos socioeconómicos y ambientales.
3. Se propone definir la **“no-permanencia”** como: “La condición reversible de la retención de carbono en un reservorio, provocada por acciones humanas directas e indirectas, o por causas naturales”.
4. Se propone definir la **“incertidumbre”** en los proyectos de forestación y reforestación en el MDL como: “La falta de seguridad o certeza en la

estimación y medición del volumen de la absorción de CO₂ realizada por un sumidero en un determinado período de tiempo”.

Se entiende útil distinguir incertidumbre de riesgo, reservando el término riesgo para describir la probabilidad de reversión de la captura por causas naturales o antrópicas no planeadas.

5. Se propone definir los **“impactos ambientales”** en los proyectos de FyR como “Las alteraciones positivas o negativas de las características bióticas o abióticas de los recursos naturales de los sistemas naturales e intervenidos, que sean razonablemente atribuibles a las actividades de proyectos de FyR, tanto en ámbito del proyecto como en su área influencia”.
6. Se propone definir los **“impactos socioeconómicos”** de las actividades los proyectos de FyR del MDL como “Los cambios positivos o negativos en las condiciones sociales y económicas atribuibles a estas actividades, tanto en el área del proyecto como fuera de ella, y que pueden afectar el bienestar humano de las presentes y futuras generaciones”.

ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS MODALIDADES¹

1. No-permanencia:

- a) Los países en los que se ejecuten proyectos de FyR bajo el MDL podrían establecer medidas preventivas para minimizar las reversiones anticipadas de la captura de carbono. Entre estas medidas podría considerarse establecer seguros expresados en CERs sobre las capturas acreditadas, similares a los seguros contra incendios.
- b) Para definir los métodos para la contabilidad de los créditos de carbono, y dar debida cuenta de la no-permanencia, se deberían instrumentar métodos que sean consistentes con los Acuerdos de Marrakech, que aseguren que los créditos son asignados sobre la base de capturas verificadas y medidas, que estimulen capturas de larga duración, y que faciliten el desarrollo de un mercado de CERs atractivo para los inversores. Entre las opciones a aceptar estarían los CERs Temporarios renovables por períodos preestablecidos, y los CERs emitidos sobre la base de almacenamiento promedio. La responsabilidad del Estado de los países huéspedes sobre el carbono secuestrado se considera un atributo

¹ Se utiliza el tiempo condicional de los verbos porque el propósito de esta remisión es efectuar comentarios sobre aspectos relacionados con las modalidades, dejando el uso del tiempo de verbo imperativo para la ocasión en que se discuta texto legal.

deseable para valorizar los CERs de FyR desde el punto de vista de la permanencia. De esta forma, se evitaría la necesidad de establecer factores de seguridad o buffers por defecto que pueden no reflejar las características específicas de los proyectos.

- a) Los proyectos de FyR deberían contemplar la posibilidad de períodos de acreditación mayores a los propuestos para proyectos que reducen emisiones por las fuentes en el MDL (un máximo de siete años, renovable como máximo dos veces o un máximo de diez años sin opción de renovación, como lo establece el párrafo 49 del anexo de la decisión 17/CP.7), de manera de promover el secuestro de carbono de largo plazo. En este sentido se propone que los proyectos de FyR, según sus características específicas, puedan durar hasta 50 años o más, en función de la vida útil de la o las especies forestales que se consideren en dichos proyectos. El almacenamiento de carbono en productos madereros durables es una manera importante de estimular el secuestro de largo plazo y debería ser considerado tan pronto como los Acuerdos de Marrakech lo permitan.

2. Adicionalidad:

- a) Siguiendo la Decisión 17/CP.7 (Anexo, párrafo 43) son adicionales las actividades de proyectos de FyR que representen una reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero con respecto a las que hubieran ocurrido en ausencia de la actividad propuesta. En consecuencia, se deberían desarrollar modalidades y normas para asegurar que los proyectos que se acepten en el MDL sean adicionales. Las líneas de base deberían desarrollarse utilizando metodologías confiables que combinen precedentes históricos, aspectos legales, acciones tempranas y tendencias esperables en ausencia del proyecto.
- b) Las modalidades para estimar adicionalidad deberían tener presente la elegibilidad de proyectos de alto impacto socioeconómico y promotores del desarrollo sostenible.
- c) Los proyectos de FyR en el MDL deberían brindar una oportunidad para que los países no Anexo I refuercen sus programas de desarrollo forestal, incentivos forestales y políticas públicas de desarrollo sostenible.

3. Incertidumbres:

- a) Las modalidades para abordar las incertidumbres deberían reafirmar el principio de la Convención de no utilizar la falta de certeza científica

como razón para no instrumentar proyectos y posponer medidas de mitigación del cambio climático. En la mayoría de los ecosistemas y biomas, la incertidumbre puede ser adecuadamente manejada utilizando criterios conservadores y herramientas estadísticas, como intervalos de confianza, para realizar las estimaciones. Las incertidumbres se pueden reducir minimizando o eliminando el uso de valores por defecto. Para ello es necesario que los países no Anexo 1 fortalezcan, con la cooperación necesaria, sus programas nacionales de investigación orientados a determinar, entre otros, los factores de expansión de la biomasa sobre y bajo el suelo y la producción primaria neta de los ecosistemas que serán reemplazados por los nuevos bosques.

- c) La falta de certeza de los métodos de estimación y medición de los cambios de stock de un sumidero en un período determinado puede atenuarse mediante el uso de coeficientes técnicos estimados mediante una combinación de mediciones directas, datos sobre las actividades, y modelos basados en principios aceptados de análisis estadístico, inventarios de bosques, técnicas de teledetección y estudios de crecimiento. En este sentido, se deberían seguir las recomendaciones del IPCC sobre Buenas Prácticas.
- d) Como se desprende, las incertidumbres se relacionan con la cuantificación de los beneficios ambientales del proyecto. Afectan tanto el pronóstico (*ex-ante*) de captura de CO₂, como la medición de la captura *ex-post* y la determinación de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en la línea de base.

4. Fugas:

- a) El desarrollo de fronteras para los proyectos es necesario para instrumentar los planes de vigilancia acordados en la decisión 17/CP.7 (párrafo 53). A estos efectos sería útil desarrollar indicadores que permitan identificar y evaluar las fugas por desplazamiento de actividades o desplazamiento de inversiones. Siguiendo los Acuerdos de Marrakech, se entiende que las fronteras de los proyectos deberían incluir todos los procesos y actividades que causan cambios netos en las emisiones de gases de efecto invernadero, que son medibles, y que son razonablemente atribuibles al proyecto. Las fronteras deberían considerar, entonces, listados de actividades y procesos a monitorear en un área geográfica y en un período definidos.
- b) Es conveniente que las modalidades a desarrollar para los proyectos de FyR del MDL contemplen con suficiente flexibilidad los casos de

actividades de proyectos que no representan un riesgo real de fugas negativas por desarrollarse sobre tierras sin vegetación arbórea, o por no presentar posibilidades de desplazamientos de actividades y de inversiones.

5. Impactos socioeconómicos y ambientales

- a) La consideración conjunta de los impactos socioeconómicos y ambientales debería ser la base para definir la contribución de las actividades de los proyectos al desarrollo sostenible de los países huésped.
- b) Los países, deberían elaborar soberanamente modalidades para asegurar que los proyectos de FyR no tengan impactos sociales negativos.
- c) Se deberían definir modalidades y guías para identificar, evaluar y maximizar los impactos socioeconómicos positivos de los proyectos, incluyendo la consideración de las externalidades. Las autoridades nacionales deberían elaborar y hacer público un conjunto de principios coherentes, justificables y transparentes en concordancia con la estrategia nacional de desarrollo sostenible, y la identificación y evaluación de los impactos socioeconómicos y ambientales.
- d) La participación ciudadana deberá ser incorporada en las instancias de evaluación nacionales. Se pondrán a disposición del público informes claros y transparentes.
- e) Se deberían contemplar en el MDL proyectos que, además de contribuir al desarrollo sostenible, cumplan con requisitos como: (i) recuperar tierras degradadas, (ii) controlar procesos de erosión o desertificación de tierras -en consonancia con los objetivos de la Convención de Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación-, (iii) valorizar especies forestales nativas, (iv) promover sistemas forestales diversificados y sostenibles, y (v) promover la asociación de pequeños y medianos agricultores con empresas y organizaciones públicas y privadas, para levantar las barreras que establecen los costos de transacción de presentar y gestionar actividades de proyectos de FyR en el MDL.
- f) Los impactos ambientales deberían ser respaldados mediante la certificación bajo estándares aceptados internacionalmente, relacionados con el manejo sostenible de bosques y recursos naturales. En este sentido se deberían adoptar normas genéricas referidas a buenas prácticas de manejo elaboradas por el IPCC.

- g) Los países deberían introducir principios y modalidades para la evaluación de la biodiversidad en la situación "sin proyecto" y para la adopción de prácticas para su adecuada gestión en la situación "con proyecto". La conservación de la biodiversidad debería estar en consonancia con los propósitos del Convenio sobre Diversidad Biológica.
- h) Se deberían impedir incentivos perversos a la deforestación y la sustitución del bosque nativo.