
Comprensión del uso de la tierra en el marco de la CMNUCC

Resumen para los responsables de políticas



Mayo del 2014

Comprensión del uso de la tierra en el marco de la CMNUCC

Resumen para los responsables de políticas

Peter Iversen
Donna Lee
Marcelo Rocha

Mayo del 2014

Los autores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas por haber revisado el informe completo en el que se basa este resumen: Paulo Canaveira, Geoffrey Davis, Pipa Elias, Sandro Federici, Jason Funk, Thelma Krug, John Lanchberry, Brian Mantlana, Till Neeff, Jim Penman, Karin Simonson, Shira Yoffe y Dan Zarin

Asimismo, los autores agradecen a Paulo Canaveira y a Robert O'Sullivan sus contribuciones especiales para la elaboración de este informe, al igual que a Eszter Szocs (de Visilio Design) por haber realizado el diseño gráfico del mismo.

Por favor cite este informe de la siguiente forma: Iversen P., Lee D., y Rocha M., (2014). *Comprensión del uso de la tierra en el marco de la CMNUCC: Resumen para los responsables de políticas.*

Los puntos de vista incluidos en este informe son criterios de los autores a título personal. El documento no expresa necesariamente las opiniones de ningún gobierno ni de los participantes en la revisión paritaria o de los entes donantes. La Alianza Clima y Uso de la Tierra ofreció apoyo financiero y el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) brindó asistencia técnica y financiera.

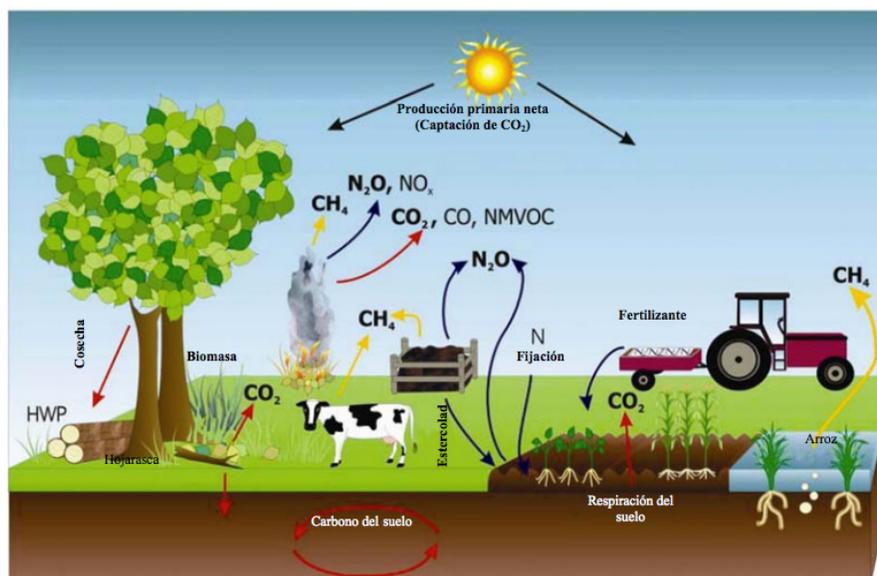
Introducción

Si bien las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI o GHG, por sus siglas en inglés) derivadas del uso de la tierra generan el mismo efecto de calentamiento en la atmósfera que el de otras emisiones, hay una serie de diferencias entre el uso de la tierra y otros sectores. En consecuencia, la presentación de informes y la contabilidad de las emisiones provenientes del uso de la tierra bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se han elaborado de forma distinta a las de otros sectores. En este contexto, se ha llegado a considerar que este es un tema arcano y complejo, impenetrable para las personas comunes y hasta para los hábiles negociadores. El objetivo de la guía titulada *Comprensión del uso de la tierra en el marco de la CMNUCC* es cambiar esta percepción y aumentar el grado de comprensión técnica sobre la forma en que se tratan las emisiones y absorciones inducidas por el ser humano en el sector de la tierra —a lo cual se hace referencia en los círculos dedicados al cambio climático como uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS o bien LULUCF, por sus siglas en inglés)¹, o como agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (ASOUT o bien AFOLU, por sus siglas en inglés)— en términos de la presentación de informes y la contabilidad bajo la CMNUCC. Este documento para los responsables de políticas ofrece un resumen de alto nivel de la guía.

¿Qué es “uso de la tierra”?

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha establecido seis categorías para el uso de la tierra, a saber: tierras forestales, tierras agrícolas, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras (tales como suelos sin vegetación, rocas, hielo, etc.) y para cada categoría ha incluido los siguientes depósitos: biomasa viva, materia orgánica muerta, carbono orgánico en el suelo y productos de madera recolectada. Asimismo, existen *prácticas agrícolas* en las fincas, tales como la quema de residuos agrícolas, la aplicación de fertilizantes, el cultivo de arroz y las actividades ganaderas, las cuales generan emisiones, primordialmente de metano y óxido nitroso. De forma conjunta, estas comprenden las diversas categorías y actividades empleadas para calcular las emisiones y absorciones en la tierra (Gráfico 1).

Gráfico 1: Representación pictórica de las emisiones y absorciones en el sector del uso de la tierra²



1 N.d.t. En español, también se le denomina uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS).

2 Representación pictórica incluida en las *Directrices del IPCC del 2006*, volumen 4, disponible en: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/4_Volume4/V4_01_Ch1_Introduction.pdf

¿Por qué el uso de la tierra es diferente a otros sectores?

A continuación se plantean algunas de las formas en que el uso de la tierra difiere de otros sectores, aunque hay que mencionar que no todas las características son exclusivas y únicas para el UTCUTS. No obstante, estas características pueden ayudar a explicar por qué en diversas ocasiones el trato de las Partes de la CMNUCC y de su Protocolo de Kyoto (PK) al uso de la tierra ha sido diferente al de otros sectores.

- **El uso de la tierra puede actuar como sumidero o como fuente.** A diferencia de otros sectores, el uso de la tierra incluye tanto emisiones como *absorciones* de CO₂.
- **No permanencia.** El carbono terrestre, especialmente el que se ha captado y que se ha ingresado al sistema de contabilidad, puede liberarse nuevamente a la atmósfera.
- **Los efectos naturales pueden ser relativamente grandes.** El impacto de las sequías, las inundaciones, las tempestades y los incendios forestales en el balance neto de emisiones y absorciones del uso de la tierra puede ser considerable y en unos años podría superar el impacto de las prácticas de gestión en los mismos ecosistemas.
- **Resulta difícil separar los efectos naturales de los antropogénicos.** Las emisiones y las absorciones en el sector de la tierra pueden ser una consecuencia de la gestión y de factores naturales que no están bajo el control humano. El IPCC explica que resulta difícil distinguir estos factores causales en el sector de la tierra³.
- **Efectos heredados.** Las perturbaciones naturales o las decisiones de gestión tomadas con anterioridad pueden repercutir especialmente en los bosques y generar un efecto a largo plazo en los flujos de carbono durante décadas y hasta cientos de años después. Estas perturbaciones también pueden generar resultados cíclicos para aquellas emisiones que no se puedan reducir durante un plazo que coincida con alguno de los períodos de compromiso.

Presentación de informes sobre las emisiones y las absorciones derivadas del uso de la tierra

Todas las Partes de la CMNUCC se han comprometido a notificar las emisiones antropogénicas por fuentes y las absorciones por sumideros, lo cual incluye el uso de la tierra. Los requisitos para esta presentación de informes difieren entre los países desarrollados (o del Anexo I) y los países en desarrollo (que no figuran en el Anexo I). No obstante, todos los países deben utilizar las directrices del IPCC (véase el Cuadro 1). Debido a las características singulares del uso de la tierra, se solicitó al IPCC que elaborara un informe especial para la orientación sobre buenas prácticas y la gestión de la incertidumbre en el sector del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura. Asimismo, las Partes del Anexo I deben enviar información adicional sobre la contabilidad del UTCUTS, de conformidad con el Protocolo de Kyoto.

Cuadro 1: Directrices del IPCC para que los países presenten informes sobre el uso de la tierra

Países que figuran en el Anexo I	Países no incluidos en el Anexo I
<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, se aplican las Directrices de 1996. A partir del 2015, se utilizarán las Directrices del 2006. • Orientación del 2003 sobre buenas prácticas para el UTCUTS. • Suplemento de humedales del 2013. • Versión revisada del 2013 de los Métodos complementarios y orientación del IPCC sobre buenas prácticas que emanan del Protocolo de Kyoto (para las Partes del Anexo I del PK). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se exige el uso de las Directrices de 1996 y se insta a la aplicación de las Directrices del 2006. • Se insta a la aplicación de la Orientación del 2003 sobre buenas prácticas para el UTCUTS. • Se insta a la aplicación del Suplemento de humedales del 2013.

3 Directrices del IPCC, volumen 4 (AFOLU), capítulo 1 (introducción), páginas 14-15. Disponible en: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/4_Volume4/V4_01_Ch1_Introduction.pdf

Cobertura del uso de la tierra

Actualmente, hay diferentes formas de tratar el uso de la tierra en el marco de la CMNUCC. La cobertura también difiere en la aplicación de estos diferentes tratamientos. El Cuadro 2 incluye un resumen de las diversas coberturas del uso de la tierra bajo la CMNUCC. Estos tratamientos podrían no ser comparables, ya que son pertinentes para distintos grupos de Partes y se establecieron para diferentes propósitos y niveles.

Cuadro 2: Resumen del uso de la tierra en la CMNUCC

	Presentación de informes bajo la CMNUCC (todas las Partes)	CCLRE del segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto ⁴ (Partes del Anexo I y PK)	MDL del Protocolo de Kyoto (Partes no incluidas en el Anexo I)	REDD+ (países en desarrollo)	NAMA (Partes no incluidas en el Anexo I)
Propósito	Presentación de informes únicamente.	Metas jurídicamente vinculantes dentro de la economía en general. Se derivan obligaciones si no se cumple con el compromiso.	Incentivos ofrecidos a las Partes no incluidas en el Anexo I.	Contribuir a las acciones de mitigación en el sector forestal y buscar financiamiento basado en los resultados ⁵	Aumentar las acciones de mitigación.
Ámbito	Nacional	Nacional	A nivel del proyecto	Nacional o subnacional ⁶ como medida temporal	No se especifica
Alcance	<p>Amplia cobertura del UTCUTS:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tierras forestales Tierras agrícolas Pastizales Humedales Asentamientos Otras tierras <p>Emisiones de GEI distintos del CO₂ provenientes de prácticas agrícolas⁷.</p>	<p>Actividades obligatorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> UTCUTS Forestación Reforestación Deforestación Gestión forestal <p>Amplia cobertura de las prácticas agrícolas.</p> <p>Voluntarias (al menos que se hayan escogido en el primer período de compromiso):</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestión de tierras agrícolas Gestión de pastizales Revegetación Humidificación y drenaje de humedales. 	<p>Actividades permitidas:</p> <p>UTCUTS</p> <ul style="list-style-type: none"> Forestación Reforestación <p>Emisiones que no son de CO₂ provenientes de prácticas agrícolas.</p>	<p>Actividades incluidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Deforestación Degradación forestal Conservación de bosques Gestión sostenible de bosques Aumento de las reservas forestales de carbono. 	<p>No se especifica.</p> <p>Se ha presentado información sobre una amplia variedad de actividades en el sector de uso de la tierra.</p>

Tal como se ilustró en el Cuadro 2, la Conferencia de las Partes (CDP o bien, COP, por sus siglas en inglés) ha solicitado a todos los países que notifiquen ampliamente las emisiones/absorciones derivadas del uso de la Tierra. REDD+⁸ es de carácter voluntario para los países en desarrollo

4 Un CCLRE (o QELRC, por sus siglas en inglés) es una limitación de emisiones cuantificadas y un compromiso para reducirlas (o meta), de conformidad con el Protocolo de Kyoto.

5 Decisión 1/CP.16, párrafo 70, y decisión 9/CP.19.

6 Actualmente, no se ha logrado un acuerdo bajo la CMNUCC sobre lo que significa 'subnacional'.

7 Se incluye la fermentación entérica, la gestión de estiércol, el cultivo de arroz, los suelos agrícolas, la quema prescrita de sabanas y la quema en el campo de residuos agrícolas.

8 Reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, y la función de la conservación, la gestión sostenible de bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

interesados en contribuir a la mitigación a través de actividades forestales y abarca diversas actividades relativas a la silvicultura. El Protocolo de Kyoto efectúa una combinación de un enfoque obligatorio para algunas actividades del uso de la tierra y un método opcional para otras actividades de las Partes del Anexo I que han cuantificado compromisos. Asimismo, su Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL o bien CDM, por sus siglas en inglés) se limita únicamente a dos actividades del uso de la tierra. Por su parte, los países en desarrollo que planteen las denominadas acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (NAMA, por sus siglas en inglés), de carácter voluntario, no tienen restricciones de cobertura y muchos de éstos proponen diversas acciones sobre el uso de la tierra.

Algunos tratamientos para abordar el uso de la tierra son parciales. El beneficio principal que se deriva de esta cobertura es su grado de flexibilidad. Sin embargo, una contabilidad más exhaustiva puede ser un elemento importante cuando se tengan en cuenta las interacciones con otros sectores —por ejemplo, en el caso de la bioenergía (tal como la quema de madera y de biocombustibles), la cual puede reducir las emisiones generales en el sector de energía, pero si no se captan en la contabilidad del UTCUTS se puede dar origen a emisiones que no se contabilizan en el inventario general.

¿Cuál es la diferencia entre un enfoque basado en la tierra y uno basado en actividades?

El enfoque basado en la tierra para el cálculo de las emisiones proviene de la clasificación de todo el territorio gestionado en un país bajo las categorías del IPCC (tierras forestales, tierras agrícolas, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras). Se calculan las emisiones y las absorciones con base en esta clasificación. Debido a que las categorías del IPCC abarcan todas las tierras, se considera que su enfoque guarda relación con una amplia cobertura. Sin embargo, a la fecha, las Partes no han acordado reglas para aplicar un enfoque basado en la tierra para propósitos de contabilidad.

El enfoque basado en actividades para el cálculo de las emisiones proviene de la identificación de actividades específicas realizadas en la tierra y que inciden en los flujos de GEI. Este enfoque se centra en la intervención antropogénica y permite diferenciar entre las distintas actividades (algo que es necesario si únicamente algunas son obligatorias), pero el mismo no da origen a una amplia cobertura, al menos que se escojan o se incluyan obligatoriamente todas las actividades que se están realizando en esas tierras.

En la práctica, a medida que se amplía el enfoque basado en actividades, los resultados tienden a aproximarse a los obtenidos mediante el enfoque basado en la tierra. La cantidad de tierras y/o de actividades notificada dependerá de las reglas específicas de cada enfoque y de las capacidades (al igual que de la voluntad política) de las Partes, tanto para identificar las tierras gestionadas como para elegir las actividades relativas al UTCUTS. En función de estas variables, los dos enfoques podrían lograr el mismo nivel de cobertura.

Contabilidad del UTCUTS bajo el Protocolo de Kyoto

Tal como se describió anteriormente, hay varias razones por las que el sector del UTCUTS no reciba el mismo trato que otros sectores, lo que incluye las incertidumbres en torno a la magnitud, las perturbaciones y la posible contribución significativa de las actividades anteriores a 1990 (el año base), al igual que las dificultades de lidiar con largos patrones cíclicos de emisiones en períodos más cortos de los compromisos (por ejemplo entre 5 y 8 años bajo el Protocolo de Kyoto). Los asuntos relativos al UTCUTS bajo el PK se solucionaron al excluir estas actividades del cálculo general de la cantidad asignada y permitir que los países utilicen el desempeño dentro del sector del UTCUTS para ayudar a compensar las emisiones de otros sectores, con un conjunto de reglas especiales, tales como las relativas a la forma en que se estableció un nivel de referencia.

Los niveles de referencia no son necesarios para *notificar* las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero. Todos los años, los países en desarrollo simplemente comunican a través de sus inventarios nacionales las emisiones antropogénicas de GEI y las absorciones de CO₂ en el año en que ocurren. Sin embargo, para evaluar si un país ha cumplido o no con un compromiso cuantificado (tal como sucede bajo el Protocolo de Kyoto), es necesario contar con una referencia para *contabilizar* si se logró la meta establecida. En Marrakech (CDP 7, 2001), las Partes del Protocolo de Kyoto introdujeron reglas particulares para contabilizar el uso de la tierra, a saber:

- **Contabilidad bruta-neta;** es decir, las emisiones (o absorciones) netas reales comunicadas durante cada año del período de compromiso *sin compararlas con las de 1990*, para las actividades forestales.
- **Contabilidad neta-neta;** es decir, las emisiones netas comunicadas durante cada año del período de contabilidad menos las emisiones netas de 1990 (es decir, el año base para la mayoría de los países) para todas las otras actividades relativas al uso de la tierra.

Debido a que los bosques gestionados pueden presentar efectos heredados arbitrarios y de gran magnitud, el uso de una contabilidad bruta-neta o de un solo año base (por ejemplo, 1990) puede generar diferentes impactos en la contabilidad de las Partes, con lo cual los valores son incomparables en términos del esfuerzo general de mitigación. Por ello, en el 2011, las Partes del Protocolo de Kyoto decidieron permitir que se estableciera un nivel de referencia para la gestión de bosques durante el segundo período de compromiso, mientras al mismo tiempo, se instauraba como obligatoria (en vez de opcional) la actividad de contabilidad correspondiente.

- Las Partes proponen los **niveles de referencia para la gestión de bosques (NRGB o bien FMRL, por sus siglas en inglés)**⁹, lo cual puede ser a partir una línea de base bajo condiciones actuales, o bien, pueden emplear cualquiera de las reglas anteriores. Se debe incluir una justificación y en el caso de los NRGB propuestos en 2011, éstos se sometieron a una revisión que coordinó la Secretaría de la CMNUCC, a fin de aumentar el grado de transparencia.

Cuadro 3: Reglas de contabilidad para el UTCUTS bajo el Protocolo de Kyoto

Actividades del UTCUTS en el PK	Primer período de compromiso	Segundo período de compromiso
Forestación (3.3)	Bruta-neta (con un límite máximo para la gestión forestal)	Bruta-neta
Reforestación (3.3)		
Deforestación (3.3)		
Gestión forestal (3.4)	Neta-neta (es decir, se compara con 1990 como año base)	Nivel de referencia (con un límite máximo)
Gestión de tierras agrícolas (3.4)		
Gestión de pastizales (3.4)		
Restablecimiento de la vegetación (3.4)		
Rehumidificación y drenaje de humedales (3.4)	No se especifica	Neta-neta (es decir, se compara con 1990 como año base)

Disposiciones especiales para el uso de la tierra bajo el MDL y la AC

El MDL¹⁰ permite la ejecución de actividades de forestación y reforestación (F/R) en un programa o proyecto en los países que no figuran en el Anexo I y que generan reducciones certificadas de emisiones (RCE o CER, por sus siglas en inglés), las cuales pueden comprar las Partes del Anexo I.

9 N.d.t. También se les denomina niveles de referencia de manejo forestal (NRMF).

10 Para obtener más información sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), consulte: <http://cdm.unfccc.int>

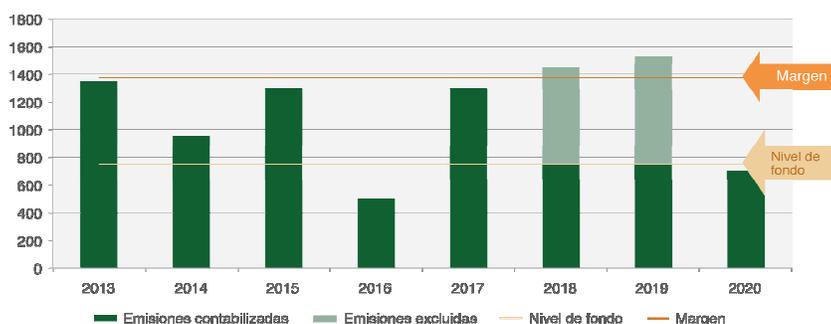
Con la aplicación conjunta (AC o bien JI, por sus siglas en inglés)¹¹, una Parte del Anexo I puede adquirir unidades de reducción de emisiones (URE o bien ERU, por sus siglas en inglés) de proyectos que absorben y/o almacenan carbono en otro país que también es del Anexo I (acatando las definiciones, reglas de contabilidad, modalidades y lineamientos bajo los artículos 3.3. y 3.4). Debido a que las reservas de carbono están sometidas a perturbaciones naturales que pueden liberar el carbono almacenado a la atmósfera (por el cual un país ha recibido créditos), se ha establecido el concepto de *créditos temporales* bajo el MDL. Si una Parte del Anexo I ha utilizado algún crédito temporal para cumplir con sus metas en un período de compromiso, ésta deberá reemplazarlo después de que éste venza —entre otros factores, esto ha limitado la demanda de tales créditos y se identifica como una de las razones por la baja cantidad de proyectos inscritos. En el caso de la aplicación conjunta, se considera que las URE son permanentes, ya que los proyectos del UTCUTS recaen dentro de la contabilidad nacional, así que si hay una pérdida ulterior, se captará esta emisión en esta contabilidad bajo el artículo 3.3 o 3.4.

¿De qué forma aborda la CMNUCC las perturbaciones naturales en el sector de la tierra?

El artículo 2 de la Convención señala que el objetivo es evitar interferencias *antropógenas* peligrosas en el sistema climático. En especial, los bosques están sometidos a perturbaciones que pueden liberar reservas de carbono y emisiones que no son de CO₂ a la atmósfera. Las perturbaciones pueden ser naturales o inducidas por el ser humano y en el caso de algunas Partes, pueden generar un efecto considerable en su inventario general de GEI.

Para la presentación de informes ante la Convención, las Partes recurren a la orientación del IPCC, el cual adoptó el concepto de *tierras gestionadas* —es decir, las tierras que designan los países como áreas en las hay intervenciones y prácticas humanas— y calculan todas las emisiones y absorciones de estas tierras como un indicador sustituto (“proxy”) para las emisiones y absorciones generadas por el ser humano. Se asume que las emisiones o las absorciones de GEI en las tierras “no gestionadas” no son de índole antropogénica. Para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, las Partes acordaron que, bajo ciertas condiciones y si la Parte señala en su informe del inventario nacional (IIN o bien NIR, por sus siglas en inglés) del 2015 que tiene la intención de hacerlo, se pueden excluir de la contabilidad las emisiones y las absorciones generadas en un área sometida a perturbaciones naturales y notificada como gestión forestal, o bien como forestación y reforestación. Para excluir las emisiones derivadas de las perturbaciones naturales, éstas deben superar *el nivel de fondo más un margen*¹² (véase el Gráfico 2).

Gráfico 2: Aplicación de la disposición del Protocolo de Hyogo sobre las perturbaciones naturales



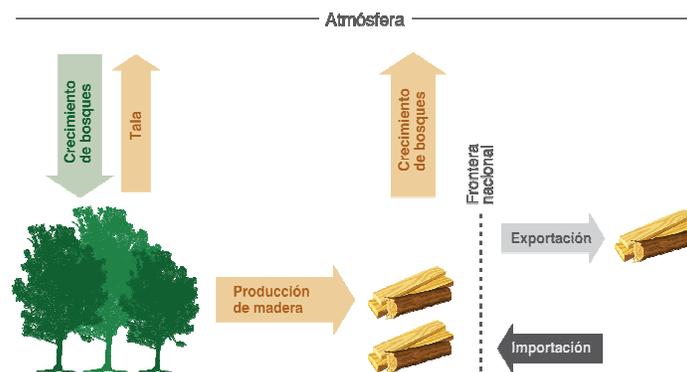
11 Para obtener más información sobre la aplicación conjunta (AC), consulte: <http://ji.unfccc.int/index.html>

12 Este es un nivel anual de las emisiones previstas debido a las perturbaciones con base en los datos históricos, mientras que el margen es el doble de la desviación estándar de las emisiones anuales.

Tratamiento de los productos de madera recolectada (PMR)

Los productos de madera recolectada (PMR o bien HWP, por sus siglas en inglés)¹³ están hechos parcial o totalmente de madera. La justificación para tomar en consideración los PMR tanto en la presentación de informes como en la contabilidad obedece a que diferentes productos maderables almacenan carbono durante períodos más cortos o largos de tiempo —por ejemplo, los muebles almacenarán carbono durante más tiempo que el papel. Por consiguiente, la generación de un PMR y su plazo de almacenamiento dan origen a efectos en las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero.

Gráfico 3: Flujo del carbono desde y hacia el depósito de productos de madera recolectada



Se pueden calcular las emisiones de GEI derivadas de los PMR como la diferencia entre el flujo de entrada y de salida, tal como se muestra en el Gráfico 3. Pero también se espera que los productos de madera se importen y exporten, por lo que surge la pregunta sobre cuál es el país que debe comunicar información acerca de estos productos: ¿El país donde se han elaborado o el país donde se están consumiendo? Debido a que algunos países son grandes importadores de madera, mientras que otros exportan grandes cantidades de ésta, el método escogido puede marcar una considerable diferencia en las emisiones y las absorciones notificadas.

Tanto la *Orientación sobre buenas prácticas para el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura*¹⁴ como las *Directrices del IPCC del 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, volumen 4: Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra*¹⁵ describen diferentes enfoques técnicos posibles para notificar los PMR —lo que incluye el supuesto de que el carbono de la biomasa que se absorbe de los bosques se libera de forma inmediata, o el cálculo de las emisiones de los productos maderables *consumidos* en el país, o bien, el cálculo de las emisiones de los productos *generados* en el país— pero no recomiendan el uso de ningún método en especial. En consecuencia, no hay una forma directa de comparar las contribuciones de los PMR de diferentes países. Bajo el primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto, se trató a los PMR mediante el uso de la oxidación instantánea. Para el segundo período de compromiso (2013-2020), las Partes adoptaron un método similar al enfoque sobre la producción y establecieron como obligatoria su contabilidad para los NRGB proyectados.

Orientación para REDD+

Desde el año 2007, se han tomado diversas decisiones para ofrecer orientación, en especial a los países en desarrollo que deseen reducir las emisiones derivadas de la deforestación y de la

13 N.d.t. En español, a los productos de madera recolectada (PMR) también se les denomina simplemente productos maderables.

14 Disponible en: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpplulucf/gpplulucf.html>

15 Disponible en: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/vol4.html>

degradación ambiental, para la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+). En algunas áreas, esta orientación incluye menos detalles que las directrices para las Partes del Anexo I del Protocolo de Kyoto. En otras áreas, tales como las salvaguardas, políticas y medidas sociales y ambientales, se ofrece un mayor grado de orientación. A continuación se presenta un cuadro que resume una comparación entre los tipos de decisiones tomadas bajo la CMNUCC y que ilustra la divergencia entre los aspectos centrales abordados.

Cuadro 4: Comparación de la orientación brindada para la presentación de informes bajo la CMNUCC, la contabilidad bajo el Protocolo de Kyoto y REDD+

	Presentación de informes bajo la CMNUCC (todas las Partes)	PK (Partes del Anexo I del Protocolo de Kyoto)	REDD+ (países en desarrollo)
Propósito	Presentación de informes.	Cumplimiento.	Aumentar las medidas de mitigación; posiblemente, recibir financiamiento con base en los resultados.
Niveles de referencia	No se exige ninguno.	Se permiten para la gestión forestal. Las Partes los proponen.	Las Partes los proponen con base en las emisiones históricas, con ajustes. Se permite la aplicación de un enfoque escalonado.
Perturbaciones naturales	Uso de un indicador sustituto (“proxy”) de las tierras gestionadas.	Disposición para la exclusión en la contabilidad.	No se incluye ninguna disposición ¹⁶ .
PMR	Las directrices del IPCC incluyen diversos enfoques.	Se exigen en el segundo período de compromiso mediante la aplicación de un enfoque sobre la producción.	No se incluye ninguna disposición.
Políticas y medidas	Se ofrece poca o ninguna orientación al respecto.	No se ordena una forma específica en la que un país debe cumplir sus metas.	Por ejemplo, se solicita a los países que elaboren estrategias nacionales de desarrollo y sus planes de acción; se abordan los elementos impulsores de la deforestación y la degradación forestal, al igual que asuntos relativos a la tenencia de la tierra, la gobernabilidad forestal y el género ¹⁷ .
Salvaguardas sociales y ambientales	Se ofrece poca o ninguna orientación al respecto.	No se incluyen requisitos.	Se debe abordar una lista de salvaguardas sociales y ambientales, y enviar informes a la CMNUCC, en especial si se busca la obtención de pagos basados en resultados.

Salvaguardas sociales y ambientales

La Convención no ha centrado su atención en las salvaguardas propiamente dichas, aunque en varios puntos sí menciona la protección de diversos asuntos de índoles social y ambiental al momento de tomar medidas de mitigación. Su aplicación es amplia; es decir, es pertinente para todos los sectores, incluidos el uso de la tierra, y se abordan temas tales como los siguientes: evitar o minimizar efectos adversos en la economía, las personas y el medio ambiente; velar por que no se vea amenazada la producción de alimentos, propiciar el desarrollo económico sostenible, y permitir que los ecosistemas

¹⁶ Aunque las decisiones de la CDP sobre REDD+ hacen referencia a las emisiones y las absorciones de naturaleza antropogénica.
¹⁷ Decisión 16/CP.1 (párrafos 72-73).

se adapten naturalmente. De manera similar, el Protocolo de Kyoto no exige que las Partes del Anexo I cumplan o suministren información sobre ‘salvaguardas’ específicas, tanto sociales como ambientales, que no se relacionen con los GEI, cuando emprendan acciones de mitigación. Existen unos cuantos requisitos sociales y ambientales para participar en la aplicación conjunta y en el mecanismo de desarrollo limpio, pero éstos no son tan estrictos como los de REDD+.

El concepto relativo a la aplicación de salvaguardas sociales y ambientales a las medidas de mitigación bajo la CMNUCC ha sido muy sobresaliente en los debates y decisiones sobre REDD+. En Cancún (CDP 16, 2010), las Partes acordaron que se debe promover y respaldar una serie de estas salvaguardas cuando se emprendan actividades de REDD+ (véase el recuadro siguiente). Un año después, en Durban, la CDP estipuló que los países en desarrollo debían presentar un resumen de la información sobre la manera en que se están abordando y respetando las salvaguardas en la realización de actividades de REDD+, e incluir este resumen de forma periódica en sus comunicaciones nacionales u otros medios acordados por la CDP. Asimismo, en Varsovia (CDP 19, 2013), se estipuló que la frecuencia de la presentación de informes debe ser congruente con las disposiciones relativas a las comunicaciones nacionales y debe representar una condición para recibir pagos basados en resultados.

Salvaguardas de REDD+: A continuación se menciona una lista de salvaguardas pertinentes para la ejecución de actividades de REDD+, incluidas en la decisión 1/CP.16 (Apéndice I).

- Congruencia con los objetivos de los programas forestales nacionales.
- Congruencia con las convenciones y los acuerdos internacionales relevantes.
- Estructuras transparentes y eficaces sobre la gobernabilidad forestal en el ámbito nacional.
- Respeto al conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y de los miembros de las comunidades locales.
- Participación plena y efectiva de los grupos interesados relevantes.
- Compatibilidad con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica.
- Aumento de los beneficios sociales y ambientales.
- Medidas para abordar los riesgos de reversión.
- Reducción del desplazamiento de emisiones.

El futuro del uso de la tierra en la CMNUCC

El Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para un Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés) se encuentra trabajando en un acuerdo para “elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión abreviada con fuerza legal”¹⁸ para el 2015 (COP 21, París), que sea pertinente para todas las Partes. El acuerdo entraría en vigor y se aplicaría a partir del 2020.

Todavía permanece la pregunta sobre la forma en que el uso de la tierra y la silvicultura podrían integrarse en un acuerdo futuro. Las negociaciones en torno a éste podrían permitir que las Partes analicen si sería necesario contar con un nuevo conjunto de reglas, requisitos y/o lineamientos relativos al uso de la tierra, o la revisión de los ya existentes. Además, se debe considerar si habrá que integrar —y de ser así, la mejor forma de hacerlo— estas reglas para las diversas aplicaciones (es decir, compromisos en torno a la mitigación, mecanismos financieros, etc.) bajo la Convención.

¹⁸ Decisión 1/CP.17, párrafos 2-4.

Esta guía no busca formular recomendaciones sobre la forma en que se podría integrar el uso de la tierra en un acuerdo futuro. Sin embargo, la información que se presenta en este documento abarca muchos elementos relacionados con el uso de la tierra que las Partes podrían tener en cuenta, sobre todo porque es probable que éstas tengan presente las experiencias originadas tras muchos años de notificar las emisiones y las absorciones bajo la CMNUCC (tanto los países del Anexo I como aquellos que no lo son) y las reglas de contabilidad del Protocolo de Kyoto (para el primer y segundo período de compromiso).

