

## Informe especial de EU Forest Watch - conversaciones sobre el clima de la CMNUCC, 7 al 18 de diciembre de 2009

Impasse en conversaciones sobre bosques por falta de acuerdo al final de reunión de Copenhague

Por Kate Dooley (FERN)

El fracasado y controvertido final de las conversaciones de Copenhague sobre el clima era algo previsible desde el principio. Fue una conferencia marcada por textos secretos, reuniones a puertas cerradas y abandonos de sala. Varias veces las negociaciones se interrumpieron por rumores de la existencia de planes para introducir un "texto danés" producido fuera y no dentro del proceso oficial de negociación de los grupos de trabajo especiales sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK, o AWG-KP por su sigla en inglés) y de la cooperación a largo plazo en el Marco de la Convención (GTE-CLP, o AWG-LCA por su sigla en inglés). La presidencia danesa de la conferencia generó mayor confusión y creó crecientes niveles de hostilidad por su falta tanto de claridad acerca del proceso como de consulta a los países. Al final, el resultado más renombrado de la Conferencia, el Acuerdo de Copenhague, fue un documento elaborado en los últimos días por un grupo selecto de países, del cual la Conferencia de las Partes (COP) para la Convención de la ONU sobre el clima tan solo tomó "nota", debido a la falta de consenso para adoptarlo como un documento de Naciones Unidas. El Acuerdo fue rechazado enérgicamente por varios países, entre ellos Tuvalu, Bolivia, Sudán y Arabia Saudita, tanto por su falta de sustancia como por su naturaleza antidemocrática. Esto plantea dudas acerca de las consecuencias a largo plazo para las negociaciones multilaterales en el marco del proceso de Naciones Unidas.

El Acuerdo hace referencia al "establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya a REDD-plus (Reducción de emisiones procedentes de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo), que en lo operativo vincula los fondos prometidos para evitar la deforestación como una actividad de mitigación legítima, a pesar de que las Partes no han logrado ponerse de acuerdo en varios temas claves en torno al texto del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la convención (GTE-CLP). Sin embargo, en tanto la COP no ha adoptado decisiones en materia de REDD o de financiamiento, muchos argumentan que esos fondos sólo pueden movilizarse, por el momento, a través de canales existentes como

el Banco Mundial y el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (ONU-REDD). Varios grupos han expresado su preocupación con respecto a esas instituciones y sus iniciativas en materia de REDD. La perspectiva de que dichas instituciones canalicen nuevos compromisos financieros a corto plazo aumenta la posibilidad de que se exacerben los problemas existentes.

### Proyecto de decisión sobre REDD

Las negociaciones sobre REDD continuaron en Copenhague en el subgrupo REDD creado en el marco del GTE-CLP. En la segunda semana este grupo había logrado acuerdos en varias secciones del texto de negociación, en particular sobre los derechos de los pueblos indígenas. Todas las partes acordaron tomar a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por su sigla en inglés) como referencia, un gran avance que se debe en gran medida a los intensos esfuerzos de organizaciones de pueblos indígenas en los últimos dos años. A pesar de que la mayoría de Partes y grupos campañistas creen firmemente que la contabilidad de las emisiones de carbono provenientes de los bosques debe hacerse a escala nacional para evitar fugas (que la deforestación se traslade a otro lugar), en posteriores sesiones de la negociación se dio la situación de que Colombia, con el apoyo de los Estados Unidos, insistió cada vez más en un criterio subnacional. El 15 de diciembre se elaboró un proyecto de decisión sobre REDD (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6) que fue presentado al plenario de la COP, en cuya oportunidad el co-facilitador informó que los negociadores no podían hacer más avances en el texto y que las cuestiones más sobresalientes deberían resolverse a escala ministerial. Mientras negociadores y ministros continuaban debatiendo sobre el texto de REDD, no se logró ningún progreso sustancial, en parte debido a la falta de adelanto en las conversaciones más generales, y en parte por la naturaleza compleja de las cuestiones pendientes, que se redujeron a tres secciones principales:



**Objetivo general** – El proyecto de decisión ya no contiene ningún objetivo cuantitativo para reducir o detener la deforestación. Comprensiblemente, los países en desarrollo estuvieron reticentes a comprometerse con objetivos para reducir la deforestación en la medida que no había compromisos firmes de apoyo financiero por parte de los países desarrollados. El proyecto de texto final de REDD resultante de Copenhague no contiene referencia alguna a fuentes de financiación. En cambio habla de hitos para decisiones de grupos de contacto en materia de financiamiento y mitigación que todavía estén por adoptarse. En el marco del Acuerdo de Copenhague, se prometen 10.000 millones de dólares por año para los próximos 3 años en el financiamiento a corto plazo, de lo cual el Reino Unido y Francia indicaron que un 20 por ciento es para deforestación evitada. Debido al estado controvertido del Acuerdo y a la ausencia de un mandato de la COP en materia de finanzas, no queda suficientemente claro a través de qué canales se movilizará este dinero, qué países reunirán las condiciones para recibirlo o si, aún sin un acuerdo general vinculante, los países desarrollados mantendrán sus promesas. Independientemente de esto, es fundamental mantener el objetivo general para reducir y a la larga detener la deforestación.

**Informe sobre salvaguardas** – después de incansables campañas de numerosas ONGs, la sección que explica en detalle las salvaguardas para asegurar que se respeten los derechos de los pueblos indígenas, que los bosques no sean convertidos en plantaciones y que se proteja la biodiversidad, se mantuvo en la sección operativa del texto y no en el preámbulo. No obstante, las salvaguardas están debilitadas por la fuerte oposición de algunos países a monitorear e informar al respecto. Sin ese informe, en los hechos no habría salvaguardas.

**Nacional vs. subnacional** – La insistencia de Colombia en cuanto a que el texto preliminar de REDD conservara la opción de una contabilidad subnacional separada reabrió el debate sobre la fuga, que dio lugar a que algunos proyectos de deforestación evitada quedaran fuera de los mecanismos de compensación de carbono del Protocolo de Kyoto. El riesgo de fuga es sustancialmente mayor en un marco que mide los cambios de emisiones de proyectos individuales, en lugar de cambios en todo el país. En 2005, cuando se presentó REDD en la COP 11 en Montreal, fue la contabilidad nacional lo que varias partes presentaron argumentando que ayudaría a resolver el problema de la fuga, ya que el monitoreo a escala nacional demostraría si las tasas de deforestación habían bajado en todo el país. No obstante, la fuga internacional quedaría sin contabilizarse, lo que subraya la importancia de reducir las presiones internacionales responsables de la deforestación.

## Decisión del SBSTA en materia de metodología en REDD

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por su sigla en inglés) es el órgano asesor técnico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). También discutió sobre REDD, en paralelo con el GTE-CLP, con la tarea de preparar una “guía metodológica” para las discusiones del CLP sobre REDD. Concluyó su trabajo sobre REDD en los primeros días de la segunda semana de la conferencia, y acto seguido la COP aprobó la decisión del SBSTA (FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1). El texto del SBSTA ofrece una guía a los países en desarrollo partes que deseen prepararse para actividades REDD. La decisión del SBSTA reconoce la necesidad de dar lugar a los pueblos indígenas en el monitoreo e información, pero no extiende eso a su plena participación, tal como en el diseño y desarrollo de los programas, y no toma como referencia la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, quedando muy por detrás de lo que los grupos de pueblos indígenas han estado reclamando como mínimo para asegurar el respeto de sus derechos. Otros puntos de preocupación en la decisión del SBSTA son que:

(1) La consideración de los agentes de deforestación queda confinada a países en desarrollo, lo que hace necesario que el texto sobre REDD del CLP incluya una enérgica referencia a reducir la demanda de madera y de productos agrícolas por parte de los “países desarrollados”.

(2) El grueso de la decisión tiene que ver con recomendaciones sobre la metodología para medir y monitorear el “carbón de los bosques”, incluso el establecimiento de escenarios de base para contabilizar cambios en las tasas de emisiones derivadas de la deforestación. Esto parece estar sentando el escenario para el comercio de carbono como la fuente de financiamiento a largo plazo en materia de acciones REDD. El SBSTA recomienda que la medida de las existencias de carbono forestal y sus cambios deben basarse en verificaciones en el terreno así como en sensores remotos, y alienta a las partes a apoyar la creación de capacidad técnica y especializada en los países en desarrollo. No obstante, se sigue centrando la atención en el monitoreo del carbono en lugar de la deforestación o una mejor gobernanza.



(3) El SBSTA recomienda que los niveles de referencia se basen en datos históricos, con ajustes por circunstancias nacionales. Esto abre la posibilidad de que se creen “créditos de emisiones”, ya que países con tasas de deforestación históricamente bajas podrían inflar sus escenarios de base como forma de recibir pagos por REDD, y a la vez aumentar la deforestación.

(4) El SBSTA no logró hacer una recomendación firme en materia de criterios nacionales o subnacionales, y mencionó a los sistemas subnacionales solamente dentro del contexto de los sistemas nacionales. La cuestión pasó a consideración del CLP, donde sigue sin resolverse en el proyecto de decisión de REDD (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6).

## ¿Y ahora qué con los bosques?

Si bien las negociaciones sobre REDD de la CMNUCC continuarán por otros 12 meses más, es importante tener en cuenta que lo que actualmente está sin resolver en el proyecto de texto presentado al plenario de la COP representa un punto muerto sustancial que los negociadores “expertos” no pueden resolver debido a diferencias fundamentales de criterios de cada país y de interpretaciones de lo que es REDD. Hay posiciones arraigadas en las cuestiones más importantes. Cualquier avance en esos temas exigirá un cambio fundamental en los criterios de varios gobiernos con respecto a REDD y a dejar de negociar una cuestión contrastándola con la otra.

FERN sigue opinando que los mayores obstáculos para un debate fructífero sobre REDD radican en la idea subyacente de que REDD terminará siendo financiado a través de compensaciones de carbono o alguna forma comparable de unidad de emisión comercializable. Esta idea ha impedido que se dé un debate sustancial sobre cuáles acciones son realmente necesarias para reducir la deforestación. Si bien las referencias a salvaguardas y derechos de los pueblos indígenas mejoraron sin duda el texto de negociación, esos cambios podrían verse menoscabados si se continúa con la idea de que la financiación de REDD provendrá de la compensación de emisiones de carbono. El Acuerdo de Copenhague no resuelve ninguna de las cuestiones más críticas de REDD y podría agravar esas preocupaciones si permite que los países avancen rápidamente en REDD sin un conjunto acordado de modalidades y salvaguardas internacionales. Un primer paso importante en las negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima sería que las partes fueran explícitas acerca del propósito final de las mediciones de carbono y que cambiaran el centro de atención hacia el acuerdo de un plan dedicado de acción para reducir la deforestación.

---

### LAS NOTAS FINALES

1. Copenhagen Accord [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf)
2. Ver Dooley, et al, (2008) Cutting Corners. FERN/FPP, UK <http://www.fern.org/node/4483> y Daviet, et al, (2008) Ready or Not? WRI Working Paper. [http://pdf.wri.org/working\\_papers/ready\\_world\\_bank\\_redd.pdf](http://pdf.wri.org/working_papers/ready_world_bank_redd.pdf)
3. ENDS Europe, 11 de diciembre de 2009. <http://www.ends-europe.com/22871?referrer=bulletin&DCMP=EMC-ENDS-EUROPE-DAILY?referrer=bulletin&DCMP=EMC-ENDS-EUROPE-DAILY>
4. Varias publicaciones recientes han señalado los problemas inherentes de los escenarios de base, así como la necesidad de un criterio alternativo con incentivos, cambios fundamentales en la gobernanza y vías de desarrollo, entre ellas: Dooley, K. (2009) Why Congo Basin countries stand to lose out from a market based REDD. FERN, UK. [www.fern.org/congobasinloseout](http://www.fern.org/congobasinloseout); Karenty, A. (2009) What the (carbon) market cannot do... CIRARD Perspective No. 1 [www.cirad.fr/en/news/all-news-items/articles/2009/just-out/perspective](http://www.cirad.fr/en/news/all-news-items/articles/2009/just-out/perspective); Karsenty, A., Pirard, R. (2007) Climate change: should we reward “avoided deforestation”? *Natures Sciences Sociétés* 15, 357-369

