Octubre 2015

Coalición Mundial por los Bosques

Photo: Anne Petermann/Global Justice Ecology Project

Tierra, Bosques y Aire Caliente

Para un enfoque basado en los derechos completo y holístico del uso de la tierra

Introducción

En las próximas semanas se llevarán acabo intensas negociaciones para elaborar un acuerdo jurídicamente vinculante sobre reducciones concretas de emisiones de gases de efecto invernadero antes de la 21ª Conferencia de las Partes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC COP21), que tendrá lugar a principios de diciembre en París. Sin embargo, algunas de las propuestas que se han puesto sobre la mesa harían que cualquier futuro acuerdo sobre el clima sea irrelevante, ya que permitirían el uso de cantidades significativas de créditos de carbono falsos o fraudulentos.

Una de las propuestas más peligrosas se refiere a la inclusión de las emisiones y de las reducciones de emisiones relacionadas con el uso de la tierra. Si esto se combina con un mecanismo de mercado, el conteo erróneo de las emisiones relacionadas con el uso de la tierra podrían crear grandes cantidades de aire caliente que socavarán considerablemente la efectividad y la integridad medioambiental de cualquier acuerdo.

Tierra como sumidero de carbono, hogar, fuente de sustento y soberanía alimentaria

En virtud de la CMNUCC, las emisiones se clasifican en distintos sectores según dónde se produzcan, por ejemplo, en energía o agricultura. El sector de la tierra tiene unas características únicas y por esto debe ser tratado con cuidado. A diferencia de otros sectores, deben ser tomadas en cuenta no sólo las emisiones sino también cualquier tipo de modificaciones en la vegetación o en los suelos que actúan como sumideros de carbono. Efectos del cambio climático, tales como sequías, inundaciones o incendios forestales pueden impactar considerablemente las emisiones globales. Actualmente existent debates en torno a la inclusión integral del uso de la tierra en este contexto, debido a su gran potencial para reducir (al menos en teoría) las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI o GHG por su sigla en inglés) a un costo relativamente bajo. Por ejemplo, la Unión Europea recientemente consultó a interesados y expertos en el tema de hacer frente a las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del uso de la tierra en el marco sobre clima y energía para 2030 de la UE. [1] Hasta el momento, la CMNUCC trata a las emisiones relacionadas con el uso de la tierra como un pilar aparte donde, a diferencia de otros sectores, se aplican normas distintas para reporte y conteo. Mientras que en los reportes de información solo se registran las emisiones reales sin compararlas con ningún nivel de referencia, en la contabilidad se requiere que las emisiones reales se comparen con una base de referencia que está determinada por la cantidad de GEI que el grupo ha acordado. En el marco de la CMNUCC, sólo se requiere la presentación de informes, mientras bajo el Protocolo de Kyoto también se exige aplicar métodos de contabilidad.

Además de la compleja naturaleza del sector, los diversos métodos de contabilidad le añaden confusión al tema, lo que conduce a un mayor nivel de incertidumbre frente a la contabilización de las emisiones y de las reducciones generadas por el uso de la tierra. La propuesta de la contabilidad del carbono en el sector del 'uso de la tierra', abre nuevas puertas para que quienes contaminan, usen las brechas del proceso de contabilidad y puedan escapar de su responsabilidad histórica para reducir de inmediato y en su totalidad las fuentes de emisiones.

Las lagunas contables están permitiendo que las antiguas centrales eléctricas como Drax en Inglaterra puedan quemar biomasa, y sean recompensadas con lucrativos subsidios a la energía renovable. David Wright

Presentación de informes y contabilidad en virtud del Protocolo de Kioto y la Convención Marco de Cambio Climático de la ONU

Presentación de informes y contabilidad bajo la CMNUCC

Con respecto a los reportes de las emisiones y absorciones derivadas del uso de la tierra, hay una variedad de requisitos que deben seguir las partes afiliadas a la Convención. Como en cualquier otro sector de la CMNUCC, se utiliza un enfoque con base en la tierra. Los territorios se clasifican en 6 categorías y las emisiones se reportan por 'fuentes' y las reducciones por 'sumideros'. En la CMNUCC el uso de la tierra está clasificado bajo 'uso de la tierra, 'cambio del uso de la tierra y 'silvicultura' (UTCUTS). [2] Los requisitos de información son diferentes para los países del anexo I y para los del no-Anexo I, en términos de su alcance y frecuencia. [3]

La CMNUCC ofrece algunos mecanismos adicionales para mitigar los GEI. Con REDD+, la CMNUCC introdujo un mecanismo para reducir los gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación en el cual los países en desarrollo que apliquen voluntariamente las reglas de REDD+ a sus áreas forestales, recibirán más ingresos financieros. Además, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un mecanismo flexible del Protocolo de Kyoto que proporcionará a los países del Anexo I la oportunidad de alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones mediante la implementación de actividades de desarrollo limpio en los países en desarrollo. Sin embargo, hasta el momento, muy pocos proyectos de MDL en lo que respecta a las actividades de UTCUTS, se han registrado. Esto se debe principalmente a la complejidad de las normas para los solicitantes, las cuotas de inscripción y las dificultades en el monitoreo.

Contabilidad en virtud del Protocolo de Kyoto

En el marco del Protocolo de Kyoto, se aplica un enfoque basado en la actividad que se centra en emisiones [4] inducidas por el hombre. En la práctica eso significa que sólo las emisiones de las tierras administradas están siendo reportadas y contabilizadas. Las Partes que han ratificado el Protocolo de Kyoto tienen requisitos para reportar y rendir cuentas de las emisiones y remociones de UTCUTS. Sin embargo, debido a la compleja naturaleza del sector y un poco de resistencia de Partes individuales, se han acordado normas flexibles en relación con los métodos de contabilidad del sector.

La contabilidad de las emisiones de UTCUTS bajo el protocolo se basa en dos párrafos. En el Artículo 3.3 se describen las actividades en lo que respecta a la forestación, reforestación y deforestación. Reportar sobre estas actividades es obligatorio para las Partes del Anexo I que han ratificado el Protocolo. Para tener en cuenta estas emisiones, se aplica un enfoque bruto-neto. Esto significa que las emisiones reales (neto) de una parte de las actividades mencionadas en un año determinado se comparan con el monto asignado de GEI acordado por la Parte. En caso de que la cantidad asignada sea mayor que las emisiones netas, las emisiones quedan almacenadas en los libros de la Parte como créditos. En caso de que la cantidad sea menor, las deudas son reservadas. El Artículo 3.4 describe las actividades agrícolas y UTCUTS adicionales, incluyendo la gestión forestal, gestión de tierras agrícolas, gestión de pastizales y restablecimiento de la vegetación. La contabilización de las emisiones de estas actividades pueden ser elegidas por las partes voluntariamente. Sin embargo, si una Parte ha decidido realizar una actividad en el primer período del compromiso, es necesario que se haga lo mismo en el segundo período. Las actividades de este apartado se tienen en cuenta (si es elegido) con un sistema contable neto-neto. Esto significa que las emisiones netas se comparan con las emisiones de un año de referencia (generalmente 1990). Si las actividades de una Parte emiten (o eliminan) 10 millones de toneladas de CO_2 en el año de

referencia, las emisiones del año X se comparan con esta cantidad. El superávit o déficit se reservan a través de créditos o deudas.

Para la gestión de los bosques, se aplican distintas normas de contabilidad que las previstas para las actividades en el párrafo 3.4. En el primer período, un enfoque contable bruto-neto se aplicó en combinación con un tope de seguridad. El límite actúa como una especie de red de seguridad para las Partes y se aplica si las emisiones o absorciones de una Parte supera el tope negociado anterior en más de un 3%. Mirando hacia atrás en este período, se muestra que las mudanzas asignadas se establecieron demasiado bajo y casi todas las Partes superaron el tope lo cual resultó en créditos excedentes para casi todas ellas. Una parte de estos créditos excedentes podrían utilizarse para compensar los débitos de las actividades previstas en el apartado 3.3. La presentación de informes sobre las actividades de manejo forestal se convirtió en obligatorio en el segundo período de compromiso. Para llenar el vacío del tope, en el segundo período de compromiso las actividades de manejo forestal se contabilizaron sobre la base de los llamados Niveles de Manejo Forestal de Referencia (FMRLs por sus siglas en Inglés). Esto se hace mediante el uso de 'niveles de referencia proyectadas' donde se proponen cantidades cuantificadas de emisiones durante un período de tiempo más largo que se compara con las emisiones y la absorción neta efectiva. **En términos prácticos, esto significa que las partes pueden dar cuenta de sus actividades de manejo forestal basados en las actividades que sucederán en el futuro; un enfoque que deja espacio para vacíos legales y que permite que se siga contaminando sin ningún incentivo para reducir las emisiones.**

Los ecosistemas desempeñan un papel fundamental en los ciclos hidrológicos y los patrones climáticos locales. Este papel tiende a no tomarse en cuenta en las metodologías de contabilidad de carbono para uso de la tierra a pesar de que sus efectos pueden ser dramáticos, especialmente a nivel local y regional. Por ejemplo, los campesinos y pequeños agricultores ya se enfrentan a las consecuencias devastadoras de los extremos climáticos. Por otra parte, si la contribución de la tierra y los ecosistemas a la mitigación y adaptación del cambio climático se calculan solamente sobre la base de su valor de carbono, beneficios fundamentales como: la agricultura, la conservación de los bosques y los ecosistemas en general, incluyendo la soberanía social, ambiental y alimentaria, llegarían a ser simplemente clasificados como "co-beneficios" o beneficios colaterales de la resiliencia al cambio climático.

Las discusiones alrededor del uso de la tierra en la mitigación del cambio climático suelen estar cargadas de términos técnicos como la mitigación, los sumideros de carbono y la adaptación. Hablar sobre la cuestión de la ‘utilización de la tierra’ como un sector para tener en cuenta en un marco de contabilidad de carbono, ignora la necesidad de un enfoque basado en los derechos integrales del uso de ésta. Más importante aun, cuando se mira al sector de ‘uso de la tierra’ solo con la lente contable y de mercado, se da pie para que la amenaza de que la contabilidad de carbono determine la política agrícola, priorizando la captura de carbono en lugar de anteponer el derecho del pueblo a la alimentación, a la nutrición y a la soberanía alimentaria.

En la medida que estos " beneficios colaterales" no sean recompensados financieramente, se creará un incentivo perverso para ignorarlos, a pesar de las garantías voluntarias que se han creado. Como resultado, muchas de las opciones propuestas relacionadas con los usos de la tierra para mitigar el cambio climático causarán impactos sociales y ambientales negativos que van desde la pérdida de biodiversidad hasta el hambre, el acaparamiento de tierras y otras violaciones graves de los derechos humanos. Ha habido casos de desplazamiento de comunidades enteras para abrir paso a las plantaciones para los sectores de madera, pulpa y papel y bioenergía bajo los regímenes del comercio de carbono.

Las plantaciones de pino y eucalipto en Bukaleba, Uganda, han resultado en la destrucción de bosques y la pérdida de tierras de la comunidad. CarbonViolence.org

Enfoques fraudulentos a la Mitigación en el Sector del 'Uso de la Tierra'

La adopción del Protocolo de Kyoto ha demostrado que los países del Anexo 1 no cumplen con su compromiso legal para reducir las emisiones en al menos un 5 % por debajo de los niveles de 1990 en el período de compromiso 2008-2012. El mecanismo de flexibilidad del Protocolo de Kyoto también permitió a países del Anexo 1 a "compensar" sus emisiones haciendo proyectos de "desarrollo limpio" en países en desarrollo o por la compra y la venta de sus bonos de carbono. Mientras que el marco contable de carbono de la CMNUCC es cuestionable en sí mismo, esto se aplica especialmente para incluir la idea en el sector del 'uso de la tierra'.

Si bien las metodologías de reporte han mejorado en los últimos años, el impacto de las diferentes formas de uso de la tierra sobre el cambio climático todavía no se pueden medir correctamente. No sólo es muy complicado y desproporcionadamente caro (se estima hasta el 75% de la financiación de REDD+ se gasta en MRV) para medir adecuadamente el uso de la tierra relacionado con los gases de efecto invernadero de las emisiones y la reducción de emisiones; reportes divergentes y normas contables en el marco climático traerá más confusión en el asunto.

Por definición, hay enormes problemas de fugas dentro y entre países fronterizos con cualquier iniciativa en el sector de uso de la tierra. Este problema ha sido reconocido en los debates de REDD+, sin embargo, ha permanecido sin resolverse. No hay metodologías existentes eficaces para dar cuenta exhaustiva del cambio indirecto en el uso de la tierra y fugas en general.

Las metodologías de contabilidad existentes para el sector forestal a menudo usan "niveles de referencia proyectados", lo cual significa que los países pueden pretender causar altas emisiones a través de su silvicultura, actividades agrícolas u otras actividades del uso de la tierra, para después contar la reducción de emisiones en comparación con el aumento que tendría lugar en un escenario habitual. Como resultado, los países podrían aumentar significativamente sus emisiones y todavía reclamar créditos de carbono para 'reducciones relativas'.

Como una reciente nota informativa hecha por FERN y Third World Network concluye, si los créditos REDD+ se incluyeran en los esquemas de compensación de carbono hay un riesgo significativo de doble conteo, es decir, los créditos de reducción de emisiones podría ser contados por el país en el que las reducciones se llevan a cabo así como el país que compra directa o indirectamente estos créditos.

La bioenergía, que es una importante causa directa e indirecta de la pérdida de bosques y ecosistemas, todavía es tratada como una forma de energía renovable 'carbono neutral', a pesar del hecho de que el nuevo crecimiento de la biomasa no puede ser garantizada, y aunque a veces requiere normalmente unos pocos meses para los cultivos agrícolas, hasta 450 años dura la biomasa leñosa para volver a crecer. La mayor parte de la biomasa a base de madera requiere entre 45 y 450 años en volver a crecer que es un lapso de tiempo demasiado largo frente a la urgencia de la crisis climática y simplemente no puede permitirse. Simplemente dicho, por cada árbol quemado en 2015, el clima sólo empieza a sentir un efecto positivo en el 2041, si acaso. Estos problemas contables se ven agravados por las propuestas para luchar por las llamadas "emisiones netas cero". Dichas propuestas tienen por objeto compensar las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores de energía y transporte con el secuestro de carbono a través de los sumideros y el llamado Bioenergía con Captura y Fijación de Carbono (BECCS, por sus siglas en Inglés), lo que conducirá al acaparamiento masivo de tierras e impactos ambientales y sociales negativos relacionados.

En el peor de los casos, la propuesta de incluir el uso de la tierra en cualquier acuerdo climático futuro se combina con la propuesta de permitir el comercio de carbono, lo que significa que estos créditos de aire caliente pueden ser negociados libremente con otros créditos de carbono. Esto haría que cualquier acuerdo climático futuro quede sin sentido.

El Cuento de Hadas del Aire Caliente de las energías renovables de la UE

En marzo de 2015, la UE anunció que planea hacer un compromiso global conjunto para mitigar el cambio climático llamado 'Contribuciones Nacionales Determinadas' (INDCs por sus siglas en Inglés). La UE pretende apuntar a una reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 (en comparación con 1990), pero este compromiso se basa en continuar tratando la bioenergía como una energía renovable 'carbono neutral'. Por otra parte, este porcentaje incluye Uso de la Tierra, Cambio de Uso y Silvicultura (UTCUTS) y como se ha descrito anteriormente, las metodologías de contabilidad de UTCUTS son profundamente defectuosas. Por último, si la UE desarrolla una política de cero emisiones netas que incluya la bioenergía como fuente renovable, esto podría agravar el problema al permitir a Europa reclamar la bioenergía como medio para contrarrestar las emisiones continuas o incluso el aumento de los combustibles fósiles.

La alta intensidad de uso de la tierra que requiere la bioenergía hace que sea un conductor principal de la pérdida de biodiversidad y una justificación para la apropiación de tierras y el descuido de los derechos de las comunidades a la tierra, agua y alimentos. Estos problemas están relacionados con la escala de la producción de bioenergía y pueden, por tanto, no contrarrestarse mediante la aplicación de los llamados estándares de sostenibilidad. Las normas sólo se aplican para una carga específica de la biomasa o biocombustibles pero no limitan la expansión como tal. Por lo tanto, las normas no pueden asegurar la sostenibilidad cuando la misma escala es insostenible. Por el contrario, pueden conducir a una mayor expansión si el público, a través de las normas, se persuadió sobre el hecho que el consumo es sostenible.

Un número de comunidades rurales han encontrado maneras de utilizar de manera sostenible la biomasa local para satisfacer las necesidades energéticas locales. Sin embargo, esto es incompatible con su inclusión en las políticas de energías renovables, donde la ampliación es el principal objetivo. Los subsidios a la energía renovable y los sistemas de apoyo no pueden "discriminar" a favor de la biomasa local utilizada para satisfacer las necesidades locales, ya que son comúnmente subsidios "a la demanda" y, por tanto, sujetos a las normas de liberalización del comercio establecidas por la Organización Mundial del Comercio y acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

Un documento de trabajo reciente de la Casa Chatham concluyó que de los 38 países del Anexo 1 analizados, 14 no contabilizaban las emisiones relacionadas con la bio-energía de origen maderero, y 24 usaban métodos de contabilidad que ocultan parcialmente las emisiones. Mientras tanto, sus emisiones por quema de biomasa han aumentado de 550 Mt de CO_2 a 885 Mt de CO_2 entre 1990 y 2012, o el 5% del total de sus reducciones.

El pueblo de Mundé en Brasil está siendo rodeado por plantaciones de eucalipto, sembrados para la bioenergía. Ivonete Gonçalves de Souza

Conclusiones

El borrador final de la agenda de desarrollo 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible incluyen un objetivo muy tajante para detener la deforestación para el año 2020. También establece objetivos y metas para promover la agricultura sostenible y el uso de la tierra en general, y para reducir la degradación de la tierra.

Sin embargo, el régimen de UTCUTS, no incluye normas adecuadas para incluir medidas sociales y ambientales en su sistema contable actual. La agricultura sostenible, la conservación y restauración de los bosques y otros ecosistemas y el uso sostenible de la tierra en general ofrecen una amplia gama de valores y beneficios, especialmente para los pueblos indígenas, las comunidades locales y las mujeres que dependen de estas tierras para sus vidas y medios de subsistencia. Sus derechos, su rol, sus necesidades y aspiraciones deben constituir la prioridad absoluta de las políticas y acuerdos de uso de la tierra relacionados.

Necesitamos un enfoque holístico de agricultura sostenible y uso de la tierra que se base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el trabajo del Comité de las Naciones Unidas sobre la seguridad alimentaria, la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación. Adicionalmente se deben consultar documentos claves en los que se reportan los valores de las comunidades, como por ejemplo la Declaración Nyeleni sobre Soberanía Alimentaria. La mitigación del cambio climático debe ser un co-beneficio integral e importante de este tipo de prácticas.

Las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, las comunidades locales y las mujeres, y sus conocimientos tradicionales, no sólo contribuyen a la conservación y restauración de la biodiversidad sino que también constituyen una piedra angular para la adaptación basada en ecosistemas y la resiliencia. Estas prácticas tienen casi siempre co-beneficios de mitigación climática muy significativos. Sin embargo, la cuantificación de los co-beneficios del uso sostenible de la tierra, especialmente a través de metodologías de contabilidad de carbono como parte de un marco de emisión de gases de efecto invernadero jurídicamente vinculante, abrirá las puertas a metodologías y prácticas que soplan grandes cantidades de aire caliente con el potencial de un futuro acuerdo climático fraudulento.

Los costos de monitoreo, reporte y verificación adecuados serán excepcionalmente altos, especialmente en los países en desarrollo, y se llevarán recursos valiosos que podrían invertirse en acciones reales para el uso sostenible de la tierra. Lo más importante, estos enfoques casi siempre darán lugar a la captura de los recursos por parte de las élites, el acaparamiento verde de tierras y expansión de plantaciones de monocultivos que son social y ambientalmente destructivos.

Las comunidades campesinas en Minga Pora, Paraguay, practican la agroecología campesina, pero sus medios de subsistencia están siendo amenazados por la apropiación de tierras. Oliver Munnion

Recomendaciones

Si ha de haber un acuerdo climático real y significativo entonces:

Debe haber un rechazo al sistema de contabilidad de carbono que ha permitido grandes engaños en el uso de tierra y en otros sectores, y que a su vez ha permitido que los países desarrollados se escapen de la responsabilidad de reducir sus emisiones.

También se deben rechazar proyectos como REDD+ y el MDL que aunque se consideren 'limpios', causan el desplazamiento de comunidades y sustituyen los bosques y ecosistemas originales, nativos y bio-diversos con plantaciones de monocultivos de árboles .

La bioenergía no debe ser reconocida como renovable. La quema de madera u otras biomasas no es renovable ni es "carbono neutral".

Las brechas en los sistemas de contabilidad al igual que los mecanismos de mercado propuestos en torno al sector de uso de la tierra representan una gran amenaza a los campesinos, pequeños agricultores, las mujeres, las comunidades y pueblos indígenas, dado que estos ignoran su derecho a la alimentación, tierras y soberanía alimentaria.

Específicamente con relación al 'uso del suelo', los gobiernos deberían:

1. Desarrollar enfoques integrales basados en los derechos de uso sostenible de la tierra basados a su vez en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Metas de Aichi del CDB, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros acuerdos internacionales existentes que contribuyen significativamente a la resiliencia al cambio climático y la mitigación, así como la soberanía alimentaria, la conservación de la biodiversidad y la eliminación de la degradación del suelo. También es necesario tener en cuenta la opinión de actores claves que expresan las aspiraciones de las comunidades, como por ejemplo la Declaración Nyeleni sobre Soberanía Alimentaria.

2. Reportar sobre políticas y proyectos de uso sostenible de la tierra, su contribución a la resiliencia al cambio climático y mitigación, así como otros impactos sociales, culturales y ambientales de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las emisiones de uso de la tierra deben ser reportadas pero no deben ser incluidas, es decir que el uso de la tierra debe ser excluido de cualquier mecanismo de contabilidad de carbono.

3. Más que nada, es importante que estos esfuerzos respeten y apoyen a los campesinos, pequeños agricultores, mujeres y comunidades, al igual que sus derechos a la alimentación, al territorio, al conocimiento, la cultura, aspiraciones y soberanía alimentaria. Las políticas relacionadas con el uso del suelo no deben ser una carga ni deben desarrollarse a costas de las comunidades, los bosques, los ecosistemas y/o la biodiversidad.

4. Abstenerse de subsidiar o incentivar formas de uso de la tierra que tienen impactos sociales, culturales y ambientales negativos significativos, incluyendo, en particular, la bioenergía industrial a gran escala, la producción ganadera sostenible y otras formas de agricultura industrial.

---

[1] http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0026_en.htm

[2] En la CMNUCC, cuando se hace referencia a la agricultura y a los usos de la tierra, se habla de agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU). Sin embargo cuando se habla sobre UTCUTS y sobre las emisiones de la agricultura se mantienen las diferencias y se reportan por separado.

[3] Los países del Anexo I deben presentar informes anuales del inventario nacional (RIN), informes bienales y comunicados nacionales cada 4 años. Los países no incluidos en el Anexo I son alentados a presentar informes de comunicaciones periódicas e informes bienales de actualización. El IPCC ha desarrollado una variedad de guías de buenas prácticas y un formato común para los informes (FCI) los cuales se utilizan para garantizar que los informes sean comprensibles y comparables.

[4] Ya que en el 2003 el IPCC afirmó que debido a incertidumbres científicas es imposible diferenciar entre los efectos antropogénicos, los efectos naturales y los efectos secundarios; la CMNUCC considera todas las emisiones y absorciones generadas por la utilización de las tierras como inducidas por el hombre.