

La agricultura y el cambio climático

Situación en la CMNUCC: Decisiones de la conferencia de Durban

por Doreen Stabinsky

El objetivo general de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es que las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera se reduzcan a determinado nivel, en determinado plazo, para que la producción de alimentos no se vea amenazada. Sin embargo, la producción de alimentos *ya* está amenazada debido al aumento de las temperaturas del siglo pasado y al calentamiento generado por las emisiones de gases de efecto invernadero de las últimas décadas. Análisis científicos recientes demuestran que entre 1980 y 2008, debido al aumento de las temperaturas en todo el planeta, la producción mundial de maíz y trigo ya disminuyó 3.8 y 5.5 por ciento, respectivamente.¹

Estos hallazgos deberían transmitir a los negociadores un sentido de urgencia para comprender y, más importante, ocuparse de los efectos del cambio climático en la agricultura. Sin embargo, en general esto no se logró en la reciente Conferencia de las Partes de la CMNUCC que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, en diciembre de 2011.

1 Lobell, D.B., W. Schlenker y J. Costa-Roberts. 2011. Climate trends and global crop production since 1980. *Scienceexpress*, 5 de mayo. Código DOI: 10.1126/science.1204531

INTRODUCCIÓN: Mitigación, adaptación, REDD+ y UTS: resultados de Durban en materia de agricultura

La agricultura, como cuestión transversal, estuvo en el programa de Durban en varios ámbitos importantes, entre ellos el Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo, donde se trató la agricultura como elemento de **mitigación** dentro de los "Enfoques sectoriales de cooperación y medidas en sectores específicos" (o, como se llamó en el Plan de Acción de Bali, el párrafo 1(b)(iv)). La principal medida que se debatió fue si iniciar un programa de trabajo sobre agricultura en el marco del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), en virtud del artículo 4.1(c) de la Convención.²

2 Artículo 4.1(c): Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán... promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero. [en el sector de la agricultura].

TWN THIRD WORLD NETWORK (RED DEL TERCER MUNDO) es una red de organizaciones e individuos comprometidos con las necesidades, aspiraciones y derechos de los habitantes del Tercer Mundo. A su vez, busca promover una distribución equitativa de los recursos naturales y formas de desarrollo humano que estén en armonía con la naturaleza.

La agricultura y la seguridad alimentaria también figuraron en una u otra medida en las negociaciones sobre diversos elementos del **Marco de Adaptación**: los planes nacionales de adaptación, el programa de trabajo de Nairobi, el programa de trabajo sobre pérdidas y daños, y el Comité de Adaptación. Aunque la Posición Común Africana incluía el reclamo de un programa de trabajo sobre agricultura dentro del Marco de Adaptación, este programa no llegó a materializarse en forma independiente. Es probable que la agricultura y la seguridad alimentaria mantengan su importancia en los trabajos en curso sobre adaptación, dada la enormidad del impacto del cambio climático en la agricultura y la necesidad tanto de estrategias de adaptación como de medios de ejecución (financiación, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades) para enfrentarlo.

La agricultura no se mencionó explícitamente en ninguna de las decisiones sobre **reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD-plus, por sus siglas en inglés)** adoptadas en Durban,³ pero es probable que tenga un lugar de importancia en las negociaciones sobre REDD-plus en 2012. La decisión 1/CP.16 (párrafo 72 y Apéndice II) ordena a las Partes que se ocupen de los factores que provocan la deforestación mediante un programa de trabajo del OSACT y que informen a la 18ª Conferencia de las Partes (COP 18) acerca de las conclusiones. Dado que la agricultura se considera, en general, uno de los principales factores que provocan la deforestación, probablemente tenga un lugar preponderante en estas discusiones.

De hecho, en un coloquio celebrado al principio de la conferencia de Durban, un alto diplomático sudafricano llegó a afirmar que de la conferencia resultarían tres programas de trabajo: uno sobre mitigación de emisiones agrícolas, conforme al párrafo 1(b)(iv), otro sobre adaptación, dentro del Marco de Adaptación, y otro con arreglo a REDD-plus, con respecto a los incentivos a las prácticas agrícolas sostenibles, en el contexto de la deforestación evitada. Los dos primeros no llegaron a concretarse, y el tercero en realidad ya se había acordado en Cancún.

Pero al final, y más significativamente para quienes esperaban iniciar el trabajo sobre agricultura en Durban, la decisión sobre **uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTS)**, negociada en el Grupo de trabajo especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo

al Protocolo de Kyoto,⁴ abrió cuatro programas de trabajo que podrían incidir en la agricultura. Los cuatro programas de trabajo de la 9ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC, en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, se ocuparán de:

- estudiar la posibilidad de una contabilización más amplia de las emisiones en el sector UTS, incluso mediante enfoques territoriales;
- considerar y posiblemente crear modos y procedimientos para otras actividades del sector UTS que se incluirían en el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL);
- considerar y posiblemente crear enfoques alternativos para abordar los riesgos de la no permanencia dentro del MDL, y
- crear y recomendar modos y procedimientos para aplicar el concepto de adicionalidad.

De hecho, estos dos últimos ámbitos de negociación relacionados con la agricultura —REDD-plus y UTS— ofrecen la oportunidad de alcanzar lo que ha sido un objetivo clave de muchas Partes, en especial las del Anexo I: ampliar los actuales mecanismos de mercado (MDL) o crear otros nuevos (REDD-plus) que ayuden a integrar más plenamente el sector agrícola al mercado de carbono.

Más abajo se tratan con mayor detalle los resultados en relación con el párrafo 1(b)(iv), REDD-plus, UTS y la adaptación, así como algunas consideraciones para negociaciones futuras.

1. Enfoques sectoriales de cooperación y medidas en sectores específicos (Plan de Acción de Bali, párrafo 1(b)(iv))

Las negociaciones de Durban sobre enfoques sectoriales de cooperación comenzaron más o menos en el punto en que las dejaron las Partes en Panamá en las negociaciones de octubre. Los negociadores reunidos en Panamá trabajaron un texto que contenía tres secciones: marco general, agricultura, y transporte aéreo y marítimo internacional.

Un grupo de países en desarrollo de ideas afines (India, Brasil, China, Sudáfrica, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Egipto, Tailandia, Arabia Saudita, Ecuador y Nicaragua) presentó un texto sobre el marco general que: vinculaba directamente los enfoques sectoriales de cooperación con el Artículo 4.1(c) de la Convención; hacía hincapié en normas y principios como los de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas; decidía que los enfoques sectoriales de cooperación deberían tomar en cuenta plenamente las

3 Véase en FCCC/SBSTA/2011/L.25 (o el informe de OSACT35, una vez publicado) la solicitud de opiniones formulada por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico para antes del 28 de febrero de 2012 sobre las cuestiones señaladas en 1/CP.16, párrafo 72 y Apéndice II.

4 Decisión 2/CMP.7.

diferencias de condiciones geográficas, económicas y sociales, así como las prioridades de desarrollo y circunstancias específicas de cada país, y aceptaba que los enfoques sectoriales de cooperación no generarían nuevos compromisos para los países en desarrollo ni crearían obstáculos o distorsiones en el comercio internacional.

La posición de este grupo de países afines consistía en que no podría acordarse nada sobre agricultura ni sobre transporte aéreo y marítimo internacional sin un acuerdo previo sobre el marco general de enfoques sectoriales de cooperación que reflejara los principios generales de la Convención y el acuerdo de todas las Partes en el Plan de Acción de Bali para establecer nuevas negociaciones a fin de aplicar el artículo 4.1(c) de la Convención, que a su vez procura promover la transferencia de tecnología “en todos los sectores pertinentes”, no solo en agricultura y en transporte aéreo y marítimo internacional.

Al final de la semana de conversaciones en Panamá, Nueva Zelanda presentó un texto (“Opción propuesta 3”) para la subsección sobre agricultura que condensaba el proyecto de decisión al eliminar todos los párrafos entre corchetes del texto en negociación (Opción 1). La Opción 2, propuesta por Bolivia unos días antes, era “Ningún texto”. El elemento más importante del proyecto de decisión para Nueva Zelanda y otros países del Anexo I era el llamado a establecer un programa de trabajo del OSACT específicamente sobre agricultura. Los países del Anexo I habían comunicado activamente este resultado deseado en una serie de reuniones con organizaciones no gubernamentales (ONG), primero en Bonn y después en Panamá, presididas por Estados Unidos.

En la primera sesión de negociaciones en Durban, el facilitador de este punto presentó a las Partes tres documentos que denominó “notas de orientación”, uno por cada una de las tres secciones del texto sobre enfoques sectoriales de cooperación: marco general, agricultura, y transporte aéreo y marítimo internacional. A los efectos de facilitar el debate, había eliminado todos los párrafos entre corchetes del texto que presentó para negociar y trasladó esos párrafos a sus notas de orientación, que debían servir como guía de negociación para resolver las cuestiones controvertidas. Las notas de orientación contenían una serie de encabezados que indicaban cómo creía él que el texto entre corchetes podría reflejarse en el texto final. En materia de agricultura, estos encabezados se referían a seguridad alimentaria, comercio, desarrollo económico y erradicación de la pobreza, es decir que el presidente había eliminado todo el texto controvertido sobre estos temas y lo había trasladado a sus notas de orientación cuando preparó su texto limpio.

Durante las sesiones formales-informales que tuvieron lugar en Durban, las negociaciones se centraron en el marco general y en los combustibles para aviones y buques de carga. Según declaró el facilitador al autor de este artículo, pese a la detallada nota de orientación que preparó sobre la parte del proyecto de decisión relativa a la agricultura, solo fue discutida durante algunos minutos en la segunda semana de la COP 17. Esto significa que el facilitador y el presidente del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo no tenían intención de negociar un resultado sobre agricultura en el proceso formal-informal, sino de enviar a los ministros un proyecto de texto en la esperanza de que se alcanzara una decisión a nivel político, de acuerdo con observadores entendidos en el tema. Se informó ampliamente que el gobierno de Sudáfrica estaba muy interesado en obtener una decisión sobre agricultura, y es posible que la presentación del texto a los ministros haya sido considerada el único camino viable para lograrlo.

La ministra de Medio Ambiente de Francia, Nathalie Kosciusko-Morizet, fue designada facilitadora de las consultas ministeriales sobre agricultura. El texto resultante⁵ parece reflejar la profunda división que persiste entre las Partes en cuanto a la necesidad de un programa de trabajo sobre agricultura. El párrafo operativo importante reza como sigue:

Solicita al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que considere cuestiones relacionadas con la agricultura en su trigésimosexto período de sesiones, con el objetivo de intercambiar opiniones y de que la Conferencia de las Partes adopte una decisión sobre este asunto en su decimoctavo período de sesiones.

Así fue que Durban terminó, no con un programa de trabajo, sino con un intercambio de opiniones.

¿Por qué motivo las Partes del Anexo I estaban tan interesadas en tener un programa de trabajo dentro del marco de mitigación de “enfoques sectoriales de cooperación”?

Es difícil imaginar que las Partes del Anexo I quisieran un programa de trabajo para comenzar a reducir sus propias emisiones de óxido nitroso y metano, derivadas de prácticas agrícolas industriales. Aunque las emisiones agrícolas de las Partes del Anexo I son altas, un programa de trabajo dirigido a las reducciones de emisiones directas en sus sectores agrícolas es, lamentablemente, improbable, dada la renuencia de muchas de esas

⁵ FCCC/AWGLCA/2011/L.4, párrafos 69-71. El proyecto de decisión que figura en el sitio web todavía no tiene un número de decisión asignado formalmente, pero los números de los párrafos fueron cambiados a 75-77.

Partes a asumir obligaciones de reducción en un segundo período de compromisos del Protocolo de Kyoto. Más probable es que el interés de ciertos países industrializados en un programa de trabajo fuera la manifestación de otro interés en generar determinadas estrategias de mercado para la reducción general de emisiones. Mediante dichas estrategias, los países industrializados compensarían la reducción o absorción de emisiones en los países en desarrollo, en lugar de tomar medidas para reducir sus propias emisiones.

Es sabido que muchas Partes del Anexo I pretenden crear alternativas a la reducción de sus propias emisiones agrícolas. En países como Nueva Zelanda y los Países Bajos, las emisiones agrícolas constituyen una proporción significativa de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Estos países son importantes exportadores agrícolas y no quisieran estar obligados a reducir sus emisiones en ese sector, para poder continuar o incluso aumentar su porcentaje de las exportaciones mundiales sin asumir responsabilidades por las emisiones asociadas o por los costos de reducirlas. Una forma de lograr este objetivo sería algún mecanismo sectorial de créditos o intercambios por el cual estos países podrían compensar las reducciones de emisiones en el sector agrícola de otros países a cambio de poder aumentar sus propias emisiones.

Sin embargo, para que tal mecanismo de intercambio o de créditos funcione, debe haber un método normalizado y aprobado para la medición, notificación y verificación de la reducción de las emisiones o la absorción de carbono. Está en elaboración un método en el mercado voluntario de carbono para aquellos proyectos que absorben carbono en el suelo, reducen las emisiones de óxido nitroso mediante el manejo de fertilizantes o disminuyen las emisiones de metano con estrategias alternativas de gestión del agua en la producción arroceras. Sin embargo, como estas actividades no cumplen con las condiciones del MDL, no existe un proceso oficial para crear dichos métodos de medición, notificación y verificación conforme a la Convención. Un programa de trabajo del OSACT podría haber aprobado este tipo de métodos, en un trabajo semejante al que hace REDD-plus en el marco de dicho Órgano para estimar emisiones y absorciones en sus actividades y evaluar la posible contribución de estas actividades a la mitigación del cambio climático.⁶

Una razón relacionada con el comercio para establecer un programa de trabajo sería justificar la continuidad de los subsidios agrícolas, posiblemente bajo la forma de programas nacionales de absorción o eficiencia del carbono en la agricultura. Los países

industrializados del Anexo I podrían emplear las normas agrícolas nacionales sobre la eficiencia del carbono en la agricultura para proteger su producción de la competencia de países en desarrollo o, de hecho, de cualquier país que tenga una agricultura menos eficiente en carbono.⁷

Un último motivo por el que las Partes del Anexo I parecen tan interesadas en un programa de trabajo sobre mitigación del cambio climático en la agricultura es que sus propias industrias quieren obtener nuevas fuentes de carbono, más baratas, para desarrollar proyectos y comprar y vender carbono. La absorción de carbono en suelos agrícolas se considera una posible nueva fuente de carbono negociable.

Incluso Estados Unidos tiene interés en el desarrollo del mercado de carbono agrícola y forestal. En una muestra de confianza hacia el futuro del mercado de carbono del suelo, el gobierno de Estados Unidos ofreció recientemente una garantía de crédito de 40 millones de dólares a TerraGlobal Capital, un promotor de proyectos de carbono, y un seguro de riesgo político por 900,000 dólares para un único proyecto de REDD desarrollado por TerraGlobal en Camboya.

El Banco Mundial, por ser uno de los principales intermediarios en el comercio de emisiones de carbono, también ha ejercido una fuerte presión a favor del programa de trabajo. Antes de la conferencia de Durban, el Banco promovió activamente el Proyecto de Carbono Agrícola de Kenya, su proyecto insignia de carbono del suelo en ese país, y patrocinó una serie de reuniones para generar al menos la apariencia de un consenso político y científico sobre el programa de trabajo.⁸ El Banco ha estado tratando, por medio de la Unión Africana, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), de convencer a los gobiernos africanos de invertir en el desarrollo de instituciones a nivel nacional para facilitar más proyectos con carbono del suelo.

⁷ Véase, por ejemplo, la disertación sobre el tema de Tim Groser, ministro responsable de las Negociaciones sobre el Cambio Climático y ministro de Comercio de Nueva Zelanda, además de ex presidente de las negociaciones agrícolas en la Ronda de Doha. <http://www.beehive.govt.nz/speech/adapting-international-trade-regime-new-challenges-climate-change>

⁸ El Banco Mundial patrocinó en septiembre de 2011 una reunión de nueve ministros de Agricultura de África en Johannesburgo; en octubre de 2011 copatrocinó una reunión de científicos sobre la agricultura climáticamente inteligente en Wageningen, Países Bajos, y en noviembre de 2011 patrocinó una pequeña reunión de científicos del grupo BRIC en Beijing. Curiosamente, cada reunión emitió una declaración final en la que pedía un programa de trabajo del OSACT sobre agricultura.

⁶ Decisión 1/CP.16, Apéndice II.

Cuando se les preguntó sobre su motivación para promover un programa de trabajo sobre agricultura conforme al párrafo 1(b)(iv), algunos delegados de las Partes del Anexo I se apresuraron a señalar que, en realidad, lo que preferían era un marco en el que se pudieran considerar simultáneamente los aspectos de adaptación y mitigación de la agricultura, de modo que las fricciones entre los esfuerzos de mitigación y adaptación pudieran reducirse al mínimo, y las sinergias, aumentarse al máximo. Sin embargo, varios delegados de países en desarrollo y grupos de agricultores y de la sociedad civil de África y otras regiones siguen manifestando preocupación por el programa de trabajo y el desarrollo de mercados de carbono del suelo.⁹ Según ellos, los países industrializados quieren convencer a los países en desarrollo de que asuman la carga de la mitigación de aquellos, en tanto los consuelan arguyendo que tales prácticas de mitigación en realidad serían beneficiosas para la adaptación al cambio climático, que es causado en parte por las importantes emisiones de la industria agrícola de los países industrializados.

El inconveniente es que, aunque los promotores del mercado de carbono consideran el amplio territorio de los países en desarrollo como *terra nullis* para desarrollar, por su potencial de absorción de carbono, en general la agricultura de estos países no constituye el origen de las importantes emisiones del sector. A modo de ilustración, los países industrializados producen el doble de emisiones en el sector agrícola que toda África, y el triple en el sector ganadero.¹⁰ Así, quienes no son la fuente del problema son urgidos a transformarse en la solución, con implicaciones importantes para los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria.¹¹

9 Más de 100 organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas de África, expresaron preocupación en una carta a los ministros africanos de Agricultura y Medio Ambiente, como anticipo de la advertencia en la COP de Durban sobre los peligros de los mercados de carbono del suelo. <http://nosoilcarbonmarkets.wordpress.com/2011/11/23/letter-to-african-agriculture-and-environment-ministers-no-soil-carbon-markets/>

10 Stabinsky, D. 2011. Climate change impacts on agriculture in Africa and the UNFCCC negotiations: policy implications of recent scientific findings. Documento de trabajo, noviembre. Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y Centro Africano de Políticas Climáticas.

11 Véase una descripción concisa de algunos de los problemas más importantes de los mercados de carbono del suelo en: Action Aid International, 2011. Say no to soil carbon markets! Six reasons why soil carbon markets won't work for smallholders. Septiembre. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/say_no_to_soil_carbon_markets_actionaids_policy_briefing_september_2011_final_0.pdf

¿Qué ocurrirá en ausencia del programa de trabajo?

Como se señaló en la introducción, aunque no se inició un programa de trabajo con arreglo al párrafo 1(b)(iv), en los próximos dos años se seguirán dos líneas de trabajo (UTS y REDD) que podrían alcanzar varios de los objetivos que lograría un programa de trabajo del OSACT, como lo exigen muchas Partes del Anexo I, en el ámbito específico de la agricultura:

- incorporar la agricultura al mercado de carbono;
- crear formas de compensación o enfoques sectoriales para evitar las obligaciones de reducción de emisiones de las Partes del Anexo I en el sector agrícola;
- colocar el foco en la agricultura de los países en desarrollo, para desviar la atención de las importantes emisiones agrícolas de las Partes del Anexo I.

Si el trabajo sobre REDD-plus conduce a un mecanismo de mercado que incluya compensaciones por la deforestación evitada, o si nuevas actividades del sector UTS, incluso la gestión de tierras de cultivo y pasturas, se incorporan al MDL, entonces se lograría el objetivo de incorporar la agricultura al mercado de carbono, como se verá en las secciones siguientes.

2. REDD: Incorporación de la agricultura al mercado de carbono forestal

Desde las negociaciones originales sobre el sector UTS y el MDL, que condujeron a los acuerdos de Marrakech, algunos países han tratado de crear un mecanismo de mercado que recompensaría la “deforestación evitada”. Las decisiones de Cancún y Durban acercaron a las Partes a ese mecanismo con el desarrollo del trabajo sobre REDD-plus. Un elemento del programa de trabajo acordado sobre REDD-plus procura integrar la agricultura a ese mecanismo mediante el desarrollo de métodos de medición, notificación y verificación de la reducción de las emisiones que evalúen la contribución de las tecnologías agrícolas al aumento del rendimiento de los cultivos, que en algunos casos puede correlacionarse con la “deforestación evitada”.

La historia de la “deforestación evitada” en los debates sobre UTS. La agricultura es una recién llegada a un antiguo debate sobre la inclusión de la deforestación evitada en los mercados de carbono.¹²

12 Véase un análisis detallado de la historia de las negociaciones sobre UTS y REDD en: Fry, I. 2002. Twists and

Durante las negociaciones de Marrakech acerca de las normas sobre UTS, varias Partes — principalmente Papúa Nueva Guinea — promovieron con vehemencia la inclusión de la deforestación evitada como actividad elegible en el MDL. Muchas otras Partes se opusieron a la inclusión, principalmente Brasil, China y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares. Un argumento central en contra de la inclusión era que las actividades promovidas por el MDL deberían conducir a reducciones de emisiones o aumentos en las reservas de carbono que fueran reales y permanentes, ofreciendo un beneficio real al clima para compensar el aumento de las emisiones de las Partes del Anexo I. Los oponentes querían que el MDL apoyara proyectos que eliminaran las emisiones de manera permanente, como los proyectos de energía renovable, en lugar de prevenir emisiones evitando la deforestación, con la posibilidad de que en el futuro la deforestación ocurra de todas formas.

La decisión 16/CMP.1 expresa claramente lo que se pensaba en la época de los acuerdos de Marrakech: entre los principios que rigen el tratamiento del uso de la tierra, el cambio en el uso de la tierra y la silvicultura está el requisito de que “la mera presencia de reservas de carbono debe excluirse de la contabilización”.¹³ Es decir que el solo hecho de mantener árboles en pie (“la mera presencia de reservas de carbono”) no debería ser objeto de contabilización en el sector UTS; en cambio, la atención y la contabilización deberían centrarse en el aumento o la disminución del carbono forestal con el tiempo.

Sin embargo, varios países, insatisfechos porque la deforestación evitada no se incluyó en la contabilización del sector UTS ni en las normas del MDL, mantuvieron el tema sobre la mesa, donde ahora aparece como un elemento clave en el marco de REDD-plus.

Identificación de las causas de la deforestación.

En Cancún, las Partes acordaron un programa de trabajo del OSACT para comenzar a abordar cuestiones metodológicas y otras relacionadas con REDD-plus (decisión 1/CP.16, párrafo 75 y apéndice II). En el marco de este programa de trabajo, al finalizar el 35º período de sesiones del Órgano Subsidiario en Durban, se invitó a las Partes y a

turns in the jungle: exploring the evolution of LULUCF decisions within the Kyoto Protocol. *RECIEL* 11(2): 159-168; Fry, I. 2007. More twists, turns and stumbles in the jungle: a further exploration of LULUCF decisions within the Kyoto Protocol. *RECIEL* 16(3): 341-355, y Fry, I. 2008. Reducing emissions from deforestation and forest degradation: opportunities and pitfalls in developing a new legal regime. *RECIEL* 17(2): 166-182.

13 Decisión 16/CMP.1, párrafo 1(d).

observadores acreditados a presentar opiniones sobre cómo abordar las causas de la deforestación y la degradación forestal, como se establece en el párrafo 72 y el apéndice II de la decisión 1/CP.16, citada a continuación:

Apéndice II: Programa de trabajo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre políticas e incentivos positivos en las cuestiones relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

En el desarrollo de su programa de trabajo, se solicita al OSACT que haga lo siguiente:

(a) Identificar las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en los países en desarrollo, en particular las relacionadas con los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, para determinar los problemas metodológicos asociados con la estimación de las emisiones y la absorción derivadas de esas actividades y para evaluar su posible contribución a la mitigación del cambio climático...

En otras palabras, el párrafo precedente procura definir un programa de trabajo que: 1) identifique las actividades de UTS directa o indirectamente responsables de la deforestación; 2) determine cómo podrían medirse las emisiones y los sumideros relacionados con estas actividades, y 3) determine si hay una contribución posible al cambio climático, presumiblemente con miras a reconocer “políticas e incentivos positivos” que puedan adoptarse sobre la base de la medición de dicha contribución. El programa de trabajo no da por hecho explícitamente la existencia de un mercado,¹⁴ pero establece los datos básicos necesarios para un mercado de “deforestación evitada”.

El desmonte de tierras para fines agrícolas, ya sea para la producción industrial o de subsistencia, es una de las principales causas de la deforestación a

14 No obstante, la decisión final del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo acerca de la financiación de acciones basadas en resultados en el ámbito de REDD-plus abre la puerta a enfoques de mercado para apoyar acciones basadas en resultados (proyecto de decisión -/CP.17, párrafo 66. Versión final sin editar disponible en unfccc.int).

nivel mundial, aunque hay diferencias significativas entre regiones.¹⁵ El programa de trabajo del OSACT podría incluir la agricultura intentando medir tanto las emisiones de la deforestación relacionada con la agricultura como la contribución de determinadas prácticas agrícolas a la deforestación evitada. En la medida en que las negociaciones de REDD-plus conduzcan a un mecanismo de mercado, como lo desean claramente algunas Partes, es posible que la deforestación evitada y, por tanto, las actividades agrícolas que podrían contrarrestar las causas de la deforestación, se incluyan en tal mecanismo.

La “intensificación sostenible” y la hipótesis de Borlaug. Los partidarios de vincular el apoyo a determinadas prácticas agrícolas con la deforestación evitada promueven un concepto que denominan “intensificación sostenible”, un eufemismo para referirse a prácticas de monocultivos industriales o con uso intensivo de productos químicos que aumentan el rendimiento por hectárea. Con frecuencia apuntan a lo que suele llamarse “la hipótesis de Borlaug”, o el argumento de que, si se logra aumentar la producción agrícola en zonas que ya están produciendo, el desmonte de tierras para uso agrícola disminuirá. Los defensores de esta postura sostienen que los fondos de REDD-plus deberían ponerse a disposición para financiar proyectos agrícolas que aumenten la productividad. El razonamiento lógico es que, si la agricultura es una causa de la deforestación y determinadas prácticas agrícolas pueden abatir esa causa, entonces esas prácticas deberían ser recompensadas, en el marco de un sistema de pago por resultados.

Datos de distintas partes del mundo refutan esta “hipótesis de Borlaug” y las recomendaciones políticas relacionadas para la “intensificación sostenible”. De hecho, algunos estudios han demostrado que, a medida que aumenta la productividad, aumentan las ganancias de la agricultura, lo cual incentiva todavía más el desmonte de tierras.¹⁶ El mismo incremento del desmonte de tierras puede ser el resultado si los precios de los productos básicos aumentan en el mercado mundial. Por supuesto, los esfuerzos por aumentar la productividad agrícola global son importantes, pero no existe un vínculo directo

verificable con la deforestación evitada que amerite la inclusión de la agricultura en un plan de REDD-plus.

El papel del consumo de los países industrializados en la deforestación. Una idea importante que se planteó en las negociaciones de Marrakech, y que podría resurgir en los debates sobre las causas de la deforestación, es el papel de la demanda y el consumo en los países que importan productos vinculados a la deforestación. En el caso de los productos agropecuarios, los productos de exportación que destruyen bosques son, entre otros, el aceite de palma, la carne vacuna y la soya, todos responsables de gran parte del desmonte de tierras en América Latina y Asia.

En 2008, Tuvalu propuso la idea de un impuesto al déficit de carbono, para tomar en cuenta el consumo de los países industrializados que provoca deforestación, si esos países también se beneficiaban de los créditos de compensación de las emisiones de carbono por evitar la deforestación en otros lugares. En este contexto se podría replantear esa propuesta. Los déficits de carbono por la deforestación relacionada con la producción agrícola de productos importados deberían incluirse en el cálculo de emisiones, especialmente si se crea un mercado de compensación de emisiones de carbono para actividades de REDD-plus.

Con relación a la inclusión de la agricultura en los mecanismos de financiación basados en resultados que puedan crearse en el marco de REDD-plus se pueden extraer dos conclusiones:

1) REDD y REDD-plus no son acuerdos para la conservación de los bosques, sino disposiciones de la CMNUCC guiadas por su objetivo general, que es proteger el clima. Por lo tanto, de acuerdo con el objetivo de la Convención, toda acción concerniente a REDD debería proporcionar “un beneficio real para la protección del clima”.¹⁷ Los principios que rigen la financiación basada en resultados con arreglo a REDD-plus deberían incluir el principio consagrado en la decisión 16/CMP.1 de que “la mera presencia de reservas de carbono debe excluirse de la contabilización”.¹⁸

17 Fry, I. 2008. Reducing emissions from deforestation and forest degradation: opportunities and pitfalls in developing a new legal regime. *RECIEL* 17(2): 166-182.

18 Véase también el resultado del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo en materia de mercados, en el párrafo 79, el cual destaca que los distintos enfoques, incluso las oportunidades para usar los mercados, para mejorar la rentabilidad de las acciones de mitigación y promoverlas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de los países industrializados y en desarrollo, **deben cumplir con normas que produzcan resultados de mitigación reales, permanentes, adicionales y verificados,**

15 Geist, H.J. y E.F. Lambin. 2002. Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation, *Bioscience* 52(2): 143. Véase también Union of Concerned Scientists, 2011. The root of the problem: What’s driving tropical deforestation today? http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/UCS_RootoftheProblem_Driver-sofDeforestation_FullReport.pdf

16 Pirard, R. y S. Treyer. 2009. Agriculture and deforestation: what role should REDD+ and public support policies play? Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI). www.iddri.org

2) Algunas de las causas directas de la deforestación, como el desmonte de tierras para uso agrícola, podrían tratarse de manera más eficaz y apropiada si se considerara el consumo y la demanda de los países industrializados que provocan deforestación en los países en desarrollo.

3. La creación de mercados de UTS: la contabilización integral, la apertura del MDL y el enfrentamiento del riesgo de mercado de la no permanencia contribuyen a integrar la agricultura al mercado de carbono

En los últimos días de las negociaciones, cuatro párrafos que en el texto de negociación sobre UTS del Protocolo de Kyoto estaban entre corchetes aparecieron sin corchetes en la decisión final sobre UTS. La eliminación de los corchetes no fue negociada, sino decidida unilateralmente por el presidente del Grupo de trabajo especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto, cuando elaboró el conjunto final de decisiones que entregó por su cuenta a la Reunión de las Partes del Protocolo. Cada uno de los párrafos estableció un programa de trabajo que podría contribuir a ampliar las actividades contabilizadas en el sector UTS y las actividades de dicho sector que reúnen las condiciones para ser incluidas en el MDL. Las actividades agrícolas son uno de los objetivos más importantes de estos esfuerzos.

Los siguientes son algunos extractos de los párrafos del Examen de los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia) que establecen estos cuatro programas de trabajo y de los que indican cuál será la aplicación de los resultados de los programas de trabajo en el segundo período de compromisos:

*5. **Pide** al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar posibles formas de **contabilizar de manera más completa las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros** derivadas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, entre otras cosas aplicando un enfoque basado en las actividades que sea más incluyente, o un enfoque basado en la tierra...*

*6. **Pide** al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar y, si*

evitar la doble contabilización de esfuerzos y lograr una reducción neta o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

*procede, elaborar y recomendar modalidades y procedimientos para **posibles actividades adicionales de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio...***

[Párrafo 17 del Anexo 1 del Examen:] Otras actividades adicionales a la forestación y la reforestación se considerarán admisibles si así lo acuerda la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en una decisión futura.

*7. **Pide** además al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a estudiar y, si procede, elaborar y recomendar modalidades y procedimientos referentes a **enfoques alternativos para tratar el riesgo de no permanencia en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio...***

[Párrafo 18 del Anexo 1 del Examen:] Podrán emplearse otros enfoques para tratar el riesgo de no permanencia, conforme a lo que se establezca en las decisiones que pueda adoptar en el futuro la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.

*10. **Pide** al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que inicie un programa de trabajo destinado a elaborar y recomendar modalidades y procedimientos para **aplicar el concepto de la adicionalidad...***

Sobre cada uno de los programas de trabajo, se solicita al OSACT que presente proyectos de decisión al noveno período de sesiones de la Reunión de las Partes, en 2013.

La sección siguiente analiza el tema de cada uno de los programas de trabajo y su importancia para la agricultura, tras una breve consideración de las posibles intenciones que subyacen a la creación de una carga de trabajo tan grande al amparo del incierto Protocolo de Kyoto.

¿Por qué todos estos programas de trabajo ahora?

En vista de la posición débil y, de hecho, la duración incierta del Protocolo de Kyoto después de Durban, en especial tras el anuncio del retiro de Canadá y previéndose que otras Partes no continuarán en el Protocolo,¹⁹ el inicio de cuatro nuevos programas

¹⁹ Tanto Australia como Nueva Zelanda insertaron notas al pie en el borrador corregido del Anexo B del Protocolo de Kyoto, para aclarar que solamente están “preparadas para considerar” la presentación de información sobre un objetivo cuantitativo de limitación y reducción de emisiones para un segundo período de compromisos. Decisión -/CMP.7 (véase una versión anticipada sin editar en unfccc.int).

de trabajo al amparo del Protocolo de Kyoto podría considerarse curioso e impropio.

Pero es claro que no existe una separación efectiva entre el Protocolo de Kyoto y otros instrumentos o mecanismos que podrían negociarse en el marco del Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo o del nuevo Grupo de trabajo especial sobre la plataforma de Durban para la acción mejorada. Tres posibles intenciones al establecer estos nuevos programas de trabajo son: obtener nuevas fuentes de créditos del MDL para las Partes del Protocolo; introducir los resultados e ideas en otras negociaciones, y establecer normas que posteriormente podrían incluirse en nuevos acuerdos.

La agricultura, el UTS y el mercado de carbono.

Cabe preguntarse razonablemente si estos nuevos programas de trabajo al amparo del OSACT podrían sustituir efectivamente al fallido programa de trabajo sobre agricultura de conformidad con el párrafo 1(b) (iv), y en particular, para incorporar la agricultura al mercado de carbono.

Para empezar a responder esa pregunta, primero es necesario situar a la agricultura dentro del sector UTS. Aunque la silvicultura representa la mayor parte del sector, la gestión de tierras de cultivo y de pastoreo también son actividades que podrían contabilizarse voluntariamente de acuerdo con el artículo 3.4 del Protocolo de Kyoto.

Las tierras agrícolas (tanto cultivadas como de pastoreo) pueden absorber carbono si se adoptan determinadas prácticas, en particular las que devuelven el carbono al suelo, como la adición de abono vegetal o estiércol. Este potencial de absorción es el que los países buscan capitalizar mediante la contabilización de tierras agrícolas dentro del sector UTS. Países como Canadá, con enormes territorios que pueden reivindicarse como sumideros de carbono, son los que más se beneficiarían de la inclusión de tierras agrícolas en la contabilidad de UTS.

Las tierras de cultivo y de pastoreo se contabilizaron voluntariamente en el primer período de compromisos, como también se hará en el segundo período. Los motivos del carácter voluntario de la contabilización de estas actividades de UTS son varios, entre ellos las dificultades para medir el carbono, la incertidumbre asociada con la medición y los riesgos sustanciales de reversión.

Sin embargo, uno de los programas de trabajo que se van a establecer (párrafo 5) exploraría *una contabilización más amplia en el sector del uso de la tierra*, con miras a completar la contabilización

de las fuentes y los sumideros en paisajes enteros. Aunque contabilizar más emisiones y sumideros podría parecer beneficioso para el clima, es probable que la inclusión de más actividades y tierras del sector UTS favorezca a los grandes emisores que tienen enormes territorios y están en busca de nuevas formas de eludir sus obligaciones de reducción. Una contabilización más completa podría favorecer a aquellos que buscan incrementar los sumideros contabilizados, y no las fuentes. Esta ha sido la historia desde los comienzos del sector UTS dentro del Protocolo de Kyoto, con métodos de contabilidad cada vez más numerosos y complicados para facilitar escapatorias.

Además, una contabilización más completa incluirá reservas que son de por sí más difíciles de contar, como el carbono del suelo. La incertidumbre asociada con tal medición favorece a quienes desean aumentar creativamente la contabilización del carbono en los sumideros, evitando así la reducción de emisiones y contribuyendo mínima o aun negativamente a la lucha contra el cambio climático.

Otro programa de trabajo (párrafo 6) estudiaría posibles *actividades adicionales de UTS para incluirlas en el MDL*.²⁰ Los debates sobre qué actividades incluir en el MDL en el primer período de compromisos fueron arduos. La Alianza de los Pequeños Estados Insulares, la Unión Europea, China y Brasil buscan limitar las actividades de UTS dentro del MDL, como ocurrió en el debate sobre REDD-plus.

En el primer período de compromisos solo se permitieron las actividades de forestación y reforestación, limitadas a la compensación de uno por ciento de las emisiones anuales de un estado parte.

Uno de los principales argumentos contra la inclusión de las actividades del sector UTS en el MDL fue el problema de la no permanencia. La mayoría de las Partes pretendían que los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto tuvieran integridad ambiental y que los proyectos de compensación de emisiones dieran como resultado reducciones reales y permanentes, para atender realmente el problema del cambio climático.²¹

20 Documentos de negociación de principios de 2010 (p. ej., FCCC/KP/ AWG/2010/6/Add.2) enumeran entre las nuevas actividades para considerar en el programa de trabajo las siguientes: revegetación, gestión forestal, gestión de tierras de cultivo y de pastoreo, gestión de humedales, gestión del carbono del suelo en la agricultura y otras actividades sostenibles de gestión territorial.

21 El artículo 12 del Protocolo de Kyoto, que define el Mecanismo de Desarrollo Limpio, establece en su párrafo 5(b) que las reducciones de emisiones derivadas de proyec-

Las actividades de UTS son problemáticas en este sentido, dado que el carbono absorbido por los árboles o el suelo puede volver fácilmente a la atmósfera con la tala de árboles o la labranza de la tierra.

La no permanencia también es un problema para el mercado de carbono. Los comerciantes de créditos de carbono necesitan un producto que tenga cierto valor mensurable. Si el carbono absorbido no puede garantizarse por toda la duración del crédito de carbono, el valor de este será incierto y sospechoso. Algunos actores del mercado presentaron una serie de soluciones para la no permanencia, entre ellos reservas compensatorias y planes de seguros, que se considerarán en el tercer programa de trabajo de UTS (párrafo 7) sobre *enfoques alternativos al riesgo de no permanencia al amparo del mecanismo para un desarrollo limpio*.²² Aunque tales planes pueden resolver el problema del valor de los créditos de carbono, lamentablemente no resuelven el problema de la integridad ambiental de la no permanencia. Una vez que el carbono vuelve a la atmósfera, el cambio climático continúa a paso acelerado. No es posible crear un amortiguador artificial de los riesgos para evitar el impacto.

El artículo 12 del Protocolo de Kyoto, referente al mecanismo para un desarrollo limpio, establece los criterios básicos para la reducción de emisiones que la entidad operativa del MDL debe certificar, incluido el criterio de adicionalidad establecido en el párrafo 5(c): “reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada”. En 2010, Tuvalu propuso en las negociaciones de Cancún establecer un programa de trabajo sobre *adicionalidad* (párrafo 8) en el contexto de la contabilización de UTS.²³

tos del MDL deben producir “*beneficios reales, mensurables y a largo plazo relacionados con la mitigación del cambio climático*”.

22 Documentos de negociación elaborados a principios de 2010 (p.ej., FCCC/ KP/AWG/2010/6/Add.2) enumeran los siguientes enfoques alternativos a la no permanencia para su consideración en el programa de trabajo: cómo responsabilizarse de las reversiones, los seguros, las reservas compensatorias o las reservas de créditos, las excepciones en casos de actividades de bajo riesgo o la aplicación de un factor de descuento al total de las reducciones de las emisiones logradas.

23 La propuesta se refería específicamente a la adicionalidad en relación con las absorciones resultantes de las actividades de forestación y reforestación inducidas por los seres humanos y las actividades del artículo 3.4 (revegetación, gestión forestal, gestión de tierras de cultivo y gestión de tierras de pastoreo fueron las actividades incluidas en el texto de negociación en ese entonces).

4. ¿En qué otra parte de los resultados de Durban pudo o debió figurar la agricultura? La importancia de la adaptación

Dada la inmensidad de la amenaza que el cambio climático representa para la agricultura, preocupa mucho la falta de destaque de este sector en los principales elementos de mitigación y adaptación de las negociaciones, por ser una razón importante para obtener reducciones más drásticas de las emisiones de las Partes del Anexo I y por tratarse de un sector específico considerado en el Marco de Adaptación.

La importancia de la agricultura y la gravedad de las amenazas inminentes a la seguridad alimentaria son razones suficientes para adoptar un enfoque integral del sector en las negociaciones, en lugar de degradarlo a una mera cuestión técnica que debería tratar el OSACT. Dado que la adaptación es una prioridad de los países en desarrollo, un enfoque razonable sería considerar la agricultura en el contexto de las negociaciones sobre adaptación. De hecho, la agricultura y la adaptación ocuparon un lugar destacado en la posición negociadora del Grupo Africano, con una demanda de un programa de trabajo específico sobre agricultura conforme al Marco de Adaptación.²⁴ Sin embargo, esta recomendación no tuvo demasiado eco en Durban, dada la competencia entre sectores que suele verse en el contexto de la adaptación.

Sin embargo, el fortalecimiento del Marco de Adaptación en Durban es un paso en la dirección correcta. En Durban se puso en funcionamiento el Comité de Adaptación, que puede servir de organismo coordinador y de enfoque para los actuales elementos del Marco de Adaptación: el programa de trabajo de Nairobi, el programa de trabajo sobre pérdidas y daños y el proceso de los planes nacionales de adaptación. El próximo paso sería que las Partes ordenaran al Comité de Adaptación que coordinara líneas de trabajo sectorial específicas para cada uno de los elementos del Marco de Adaptación. Cuando el Comité de Adaptación desarrolle su plan de trabajo, a lo largo del próximo año, la agricultura debería ser una de

24 El párrafo pertinente de la Declaración de Bamako resuelve: “Tomar nota del Comunicado de Johannesburgo de la Conferencia Ministerial Africana sobre agricultura climáticamente inteligente y, en reconocimiento de la importancia de la agricultura para África, recomendar el establecimiento de un programa de trabajo integral sobre agricultura en las Partes que no integran el Anexo I, en virtud del Marco de Adaptación de Cancún, y recomendar además que se atienda la agricultura como cuestión de prioridad en relación con los compromisos de mitigación de las Partes del Anexo I”.

las esferas sectoriales identificadas para tales líneas de trabajo.

Planes nacionales de adaptación. A nivel nacional, es seguro que la agricultura ocupará un lugar importante en muchos planes nacionales de adaptación, dada la fuerte dependencia de muchas economías respecto de la agricultura, tanto para consumo doméstico como para generar ingresos a partir de las exportaciones. Los países en desarrollo podrían beneficiarse enormemente de las directrices y otros mecanismos para apoyar a los sectores vulnerables, en particular porque la agricultura da empleo a una parte importante de la población en los países en desarrollo. El trabajo sobre los planes nacionales de adaptación en virtud de la CMNUCC podría proporcionar una plataforma de debate sobre métodos y herramientas para ayudar a la adaptación en el sector agrícola, entre ellos la incorporación del riesgo climático para el sector agrícola a los planes nacionales y de desarrollo rural.

El Programa de trabajo de Nairobi. En el próximo ciclo, el programa de trabajo de Nairobi continuará la labor sobre agua y sobre adaptación basada en los ecosistemas, dos cuestiones que afectan mucho a la agricultura. En el 34º período de sesiones del OSACT se discutió una lista de posibles actividades en el marco del programa de trabajo de Nairobi, entre ellas “fortalecer actividades para sectores específicos y transectoriales para atender el impacto, la vulnerabilidad y cuestiones de adaptación relacionadas, *por ejemplo*, con:” el agua, la seguridad alimentaria, los ecosistemas, la infraestructura y los asentamientos humanos.²⁵ Solo dos actividades, los talleres técnicos sobre el agua (el agua y el impacto del cambio climático, y estrategias de adaptación) y los enfoques basados en ecosistemas para la adaptación al cambio climático, fueron priorizadas por el 35º período de sesiones del OSACT y la COP para este nuevo ciclo bienal de trabajo. Ambos talleres se celebrarán antes del 38º período de sesiones del OSACT.

Las Partes y la Secretaría deben garantizar que la agricultura y la seguridad alimentaria se destaquen en el contenido de ambos talleres, y en particular en el próximo taller técnico sobre el agua, del mismo modo que se destacan en el documento técnico sobre el agua y el cambio climático preparado para el 35º período de sesiones del OSACT.²⁶ Muchas de las personas más pobres y vulnerables al cambio climático son pequeños agricultores que trabajan en sistemas de secano, dado que los cambios en los regímenes pluviales y la pérdida de humedad de los suelos por las crecientes temperaturas amenazan

seriamente sus medios de vida. Un enfoque sectorial brindará información de la manera más útil y pertinente para los responsables de formular políticas. La agricultura y la seguridad alimentaria deberían ser los sectores prioritarios en el taller sobre el agua.

En Durban, se aclaró más la relación del programa de trabajo de Nairobi con otros elementos del Marco de Adaptación; ahora las Partes ven a dicho programa de trabajo como un apoyo al trabajo científico y técnico del Marco de Adaptación. Se ha pedido a las Partes que presenten sus opiniones sobre futuras áreas de trabajo dentro del programa de trabajo de Nairobi. El 38º período de sesiones del OSACT debe considerarlas antes del 17 de septiembre de 2012.

Programa de trabajo sobre pérdidas y daños. El elemento del Marco de Adaptación más importante en la actualidad para continuar el trabajo sobre agricultura es el programa de trabajo sobre pérdidas y daños, dentro del Órgano Subsidiario de Ejecución. Mientras que el programa de trabajo de Nairobi ha contribuido a la comprensión científica y técnica del impacto del cambio climático en la agricultura, el programa sobre pérdidas y daños ofrecerá orientación sobre la ejecución de acciones, incluso con la posible creación de un mecanismo internacional para enfrentar las pérdidas y los daños.

El impacto en la agricultura será claramente múltiple, con pérdidas mensurables ocasionadas por fenómenos extremos, como inundaciones, sequías, huracanes y tifones. Pero a largo plazo, habrá un impacto más importante en la producción agrícola, que será difícil o imposible de medir: el del lento aumento de las temperaturas. Como se señaló en la introducción, los científicos ya han llegado a la conclusión de que el rendimiento de las cosechas de maíz y trigo en todo el mundo ha caído entre 3.8 y 5.5 por ciento debido al aumento de las temperaturas.²⁷

En determinado momento, el aumento de las temperaturas excederá el nivel de tolerancia de las plantas, incluso de sus elementos más sensibles, como el polen. Además, la humedad de los suelos disminuirá, aun si las lluvias permanecen constantes. Las tierras de secano de las regiones más cálidas serán cada vez menos adecuadas para la producción agrícola. Al igual que ocurre con las amenazas que representan el aumento del nivel del mar y la salinización, el incremento de las temperaturas impedirá a los agricultores, lenta pero inexorablemente, producir alimentos en regiones de secano tropicales y subtropicales.

25 FCCC/SBSTA/2011/2.

26 FCCC/TP/2011/5.

27 Lobell et ál. 2011, op. cit.

Como plantearon varias Partes en sus presentaciones y en el taller de expertos celebrado antes de la COP 17, los efectos de fenómenos lentos como el aumento de las temperaturas, la salinización o la subida del nivel del mar representan algunas de las principales dificultades y brechas en la ejecución de estrategias de gestión de riesgos. La pérdida de tierras cultivables y de medios de vida por esos fenómenos es una pérdida permanente e insensible a los mecanismos de mercado que se contemplan actualmente, como los seguros asociados a las condiciones climáticas.²⁸ Es necesario un mecanismo internacional que se ocupe de las pérdidas lentas y permanentes, por ejemplo las pérdidas de tierras y productividad agrícolas debido al cambio climático.

En 2012, el programa de trabajo incluirá una serie de reuniones regionales de expertos para estudiar cuáles son las estrategias posibles para enfrentar los daños y pérdidas.²⁹ Después de las reuniones regionales, la Secretaría elaborará un documento técnico sobre los fenómenos de desarrollo lento, tomando en cuenta los resultados de las reuniones. Hasta el 17 de septiembre se recibirán presentaciones con opiniones sobre los elementos que se podrían incluir en las recomendaciones del Órgano Subsidiario de Ejecución a la COP 18 sobre pérdidas y daños.

5. Conclusiones

La mayor parte de la atención que recibió la agricultura en Durban se volcó en el programa de trabajo que nunca se materializó, dentro de los “Enfoques sectoriales de cooperación y medidas en sectores específicos” enmarcados en el Grupo de trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo. Y aunque las peores amenazas a la agricultura hayan sido el centro de atención en África, donde la peor sequía relacionada con el cambio climático de la historia amenaza aún la vida de millones de personas (en el cuerno de África), casi no se mencionó la agricultura en el contexto de la mitigación, en el Grupo de trabajo especial sobre los nuevos compromisos de las partes del Anexo I con

arreglo al Protocolo de Kyoto, o de la adaptación, en los elementos del Marco de Adaptación, pese a los pedidos de países africanos y otros. En cambio, la mayor parte del trabajo en materia de agricultura se relaciona con la posible inclusión de este sector en mecanismos de mercado ya vigentes o nuevos, ya sea en virtud del MDL o de REDD-plus.

Sin embargo, pese al profundo interés de muchas Partes del Anexo I y de algunas Partes de países en desarrollo en nuevos mecanismos, se puede afirmar que el programa de trabajo más importante de 2012 en relación con la agricultura es el referente a pérdidas y daños. Este programa de trabajo, y posiblemente un nuevo mecanismo internacional sobre pérdidas y daños, podrían hacer que las Partes redefinieran sus prioridades en materia de agricultura para enfrentar el impacto del cambio climático en la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y los medios de vida agrícolas. Sin duda, la agricultura sentirá ese impacto en los próximos años y décadas como resultado de fenómenos extremos y también de fenómenos de desarrollo lento, como el aumento de las temperaturas.

Doreen Stabinsky es profesora de Política Ambiental Global en el College of the Atlantic, en Maine, Estados Unidos, y una atenta observadora de las negociaciones sobre el cambio climático en las Naciones Unidas. Ha representado al College of the Atlantic y a diversas ONG en varios foros intergubernamentales, entre ellos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Este artículo fue traducido del inglés al castellano por María Laura Mazza y la traducción fue publicada en mayo de 2012.

28 FCCC/SBI/2011/INF.11. Del informe: “Otra cuestión compleja fundamental, que amerita un debate más amplio en el contexto de la adaptación, es cómo abordar colectivamente la pérdida de bienes o medios de vida provocada por nuevos riesgos emergentes del cambio climático, que no pueden enfrentarse mediante mecanismos de mercado. ...Hay importantes carencias en el conocimiento, las herramientas y las estrategias disponibles para gestionar los riesgos relacionados con fenómenos de desarrollo lento. Algunos participantes señalaron la necesidad acuciante de continuar el debate sobre formas de enfrentar las pérdidas permanentes, incluso sobre la posibilidad de adaptar los mecanismos vigentes para ese fin”.

29 FCCC/SBI/2011/L.35/Add.1