



Vinculando la Agricultura al Acuerdo de Copenhague

Un Informe de Políticas de la FAO para el CMNUCC

La agricultura tiene el potencial de ejercer una acción temprana, crucial para la mitigación del cambio climático

La agricultura es una fuente importante de emisión de gases de efecto invernadero (GEI), que aporta el 14 por ciento de las emisiones mundiales¹. Cuando ésta se combina con los cambios de uso de la tierra asociados a ella, incluyendo la deforestación (de la cual la agricultura es un promotor importante), esta cuota se convierte en más de un tercio de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Entre 1990 y 2005 las emisiones de origen agrícola en los países en desarrollo aumentaron un 32 por ciento y se considera que seguirán creciendo. La reducción y la eliminación de las emisiones provenientes de este sector, al tiempo que se garantiza la seguridad alimentaria y se fomenta el crecimiento económico, deberán formar parte de un esfuerzo mundial urgente para alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), contenido en el Artículo 2. El potencial de la mitigación técnica relativo al sector agrícola es alto y el 74 por ciento de éste se ubica en los países en desarrollo. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y los indicadores financieros mundiales subrayan que la magnitud que encarnan los retos para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero hará necesario utilizar la reducción de emisiones relativas a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) en la mayor medida en que sea sosteniblemente posible, hasta que las nuevas tecnologías se vuelvan económicamente viables. La acción es factible y la inacción no es una de las opciones. ***Por lo tanto la interrogante a plantear NO puede ser, si la agricultura debería ser incluida en un documento resultante de Copenhague, sino más bien, si tiene sentido excluirla de éste.***

Este informe de políticas se propone informar a los negociadores en dónde se sitúa la agricultura en el marco de las negociaciones actuales y proporciona algunas propuestas sobre cómo ésta podría abordarse en un acuerdo mundial sobre el cambio climático. El informe se basa en la presentación más técnica y exhaustiva aportada por la FAO al Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA), antes de su Cuarta Sesión (FAO, *Enabling agriculture to contribute to climate change mitigation*, 6 de febrero de 2009²).

La agricultura aporta acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional (NAMA) en los países en desarrollo

Las acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional constituyen un punto de entrada importante, mediante el cual los países en desarrollo podrían contribuir a los esfuerzos de mitigación. Para muchos países en desarrollo, la agricultura constituye un sector altamente sensible en términos climáticos, y a menudo constituye el principal sector de la economía, capaz de potenciales técnicos y económicos considerables para la mitigación de las emisiones. En muchos casos, las prácticas de mitigación de origen agrícola tienen beneficios mutuos que mejoran la productividad y resistencia agrícolas, y por lo tanto contribuyen a la seguridad alimentaria, al desarrollo

1 Ver el Informe del Grupo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA) sobre el taller acerca de las oportunidades y retos para la mitigación en el sector agrícola del 4 de abril de 2009 (en inglés) (<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/crp02.pdf>)

2 <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/036.pdf>

sostenible y a la adaptación. Por estas razones, la mitigación proveniente del sector agrícola tiene un alto grado de relevancia para el desarrollo de acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional, en los países en desarrollo. La inclusión de la agricultura en las acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional en los países en desarrollo, también pueden contribuir a equilibrar la actual exclusión de la mayoría de las formas de mitigación de índole agrícola del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

Al mismo tiempo, el contexto de desarrollo de acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional, ofrece oportunidades para explorar mecanismos de financiación innovadores, dotados de enfoques más flexibles, flujos de financiación múltiples y proyectos de entrega de pagos/incentivos innovadores que lleguen a los productores rurales, inclusive a los pequeños propietarios. Algunas formas de mitigación provenientes de la agricultura, caracterizadas por altos costos inmediatos de inversión, transacción o riesgos pueden no parecer atractivas, desde el punto de vista financiero, para los mercados de cumplimiento internacionales, sin embargo, el financiamiento público podría justificarse en base a la presunción de que dichas actividades aumentan considerablemente la producción de cosechas y reducen la vulnerabilidad respecto al cambio climático.

Además, la variabilidad de las capacidades y circunstancias en los países parecería indicar que podría ser necesario adoptar enfoques programados por fases a fin de facilitar la transición hacia rutas de desarrollo sostenible de baja emisión. Una fase inicial podría enfocarse en el fomento de la confianza, de las capacidades y de las estrategias nacionales durante las cuales la creación de capacidades, la asistencia técnica y los incentivos financieros fueran apoyados por fondos públicos, posiblemente por un Fideicomiso de Donantes Múltiples, utilizando las ganancias de los pagos generados por subasta. Con el tiempo, se podrían comprar las reducciones de emisiones generadas por los proyectos piloto. Dichas reducciones de emisiones no serían utilizadas para el cumplimiento de requisitos, sino para obtener experiencia y mostrar a los agricultores que los servicios ambientales pueden ser recompensados en términos económicos. Una fase intermedia podría dar inicio a la ejecución de las estrategias, ampliando los proyectos y, cuando sea apropiado para el país, dar lugar a la aplicación de enfoques de mitigación sectorial, utilizando fondos públicos y metodologías simples (por ej. partiendo del primer nivel (tier 1)). Los países, que tienen o que adquieren capacidades y conocimiento podrían efectuar una transición hacia una cuantificación mayor de la reducción de emisiones, el uso de incentivos de los mecanismos de mercado y metodologías de seguimiento, elaboración de informes y verificación más robustas con garantías planificadas para asegurar la integridad social y ambiental. A su vez, esto podría abrir la puerta al mecanismo de compra de carbono en el marco de las acciones de mitigación apropiadas (NAMAs) en el ámbito nacional para la reducción/eliminación de emisiones a fin de aprovechar la inversión por parte del sector privado y la capacidad de innovación, así como al desarrollo futuro de sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de los derechos de emisión nacionales en los países en desarrollo, en los cuales se considere apropiado para el país.

Ajustándose a las circunstancias y capacidades nacionales

Las acciones apropiadas de mitigación para el sector agrícola en el ámbito nacional variarán en los distintos países y tendrán que estar en sintonía con las circunstancias y capacidades nacionales. Por ejemplo, las acciones de mitigación con altos beneficios mutuos para la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la resistencia de los sistemas de producción agrícola serán importantes en áreas en las cuales la productividad agrícola se ha estancado, en particular modo en donde buena parte de la población o de la economía dependen de ella. La agricultura se encuentra bajo presión para producir más, a fin de satisfacer el incremento de la demanda alimentaria asociada al incremento poblacional, lo cual genera presiones para la conversión de la tierra a la agricultura, así como la degradación de la misma, generando así un incremento de las emisiones. Estas consecuencias podrían evitarse al adoptar las prácticas de la agricultura sostenible y del manejo de la tierra que reducen o eliminan las emisiones. Sin embargo, la inversión pública sustancial destinada a la creación de capacidades, el desarrollo institucional, la extensión y financiación agrícola es necesaria para que los agricultores hagan esa transición. En este contexto, las

En **África** oriental la productividad agrícola se mantiene a un nivel relativamente bajo, es decir en cerca de 1 tonelada de maíz/ha durante los últimos 15 años. El manejo mejorado de nutrientes, el incremento del uso de fertilizantes orgánicos y sintéticos (los niveles actuales de 6kgN/ha son demasiado bajos) y el restablecimiento de las tierras degradadas no sólo incrementará la productividad agrícola, sino que también reducirá las presiones de la deforestación y podría almacenar cerca de 147 TmCO₂/año a un precio calculado del carbono de 0-20 dólares EE.UU./tCO₂e, según el IPCC.

acciones apropiadas de mitigación enfocadas hacia la agricultura en el ámbito nacional proporcionan un estímulo importante para efectuar cambios que generen no sólo mitigación, sino beneficios para el desarrollo.

Las acciones apropiadas enfocadas hacia la agricultura también podrían desempeñar un papel importante en la reducción de emisiones de origen agrícola y la contaminación ambiental en los sistemas de producción más avanzados con uso intensivo de capital, al tiempo que facilitaría la adaptación al cambio climático. A menudo, en este contexto ya se cuenta con instrumentos de políticas agrícolas y ambientales para promover formas más sostenibles de producción y mitigación. Sin embargo, a menudo suelen faltar la tecnología y los sistemas de seguimiento, elaboración de informes y validación, así como la capacidad institucional para manejar objetivos múltiples y programas complejos.

En **Asia**, el mejoramiento en el uso eficaz de los fertilizantes es un tema clave para el desarrollo agrícola, que contribuye a reducir costos para los agricultores, así como a incrementar la productividad. Al mismo tiempo, se pueden obtener reducciones en las emisiones de óxido de nitrato y en la contaminación del agua a causa del nitrato. Realizar los cambios necesarios requerirá de educación y de incentivar de los extensionistas y agricultores para que adopten un uso de los insumos y de la agricultura de conservación mejor orientado.

Las políticas de mitigación agrícola en los sistemas de producción agrícola industrializados podrían contribuir a obtener un sistema de contabilidad de gases de efecto invernadero más coherente y global, así como un cumplimiento transversal respecto a las políticas ambientales. La reciente Revisión de la UE sobre la información existente acerca de las interrelaciones que existen entre el suelo y el cambio climático pusieron de relieve que las políticas de la UE sobre la energía renovable (biocombustibles y biomasa) no son necesariamente una garantía para el manejo apropiado del carbono generado por la agricultura³.

Requisitos para el seguimiento, elaboración de informes y verificación (MRV) – parte del enfoque del paso a paso

El desarrollo de enfoques de seguimiento, elaboración de informes y validación para el sector agrícola tendría que tomar en cuenta el propósito, los costos y la capacidad específica del país. Los países requerirán, según se menciona anteriormente, distintos períodos de transición para adoptar sistemas precisos de MRV para el seguimiento de la reducción y eliminación de emisiones. La asistencia financiera, la creación de capacidades y la transferencia de tecnología son necesarias para que los países en desarrollo elaboren sistemas MRV para las actividades de mitigación de índole agrícola. Se espera contar con un mayor grado de precisión para lograr la mitigación a través de enfoques de mercado. El bajo grado de adopción y las experiencias decepcionantes relativas a las metodologías de contabilidad en materia de uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF), subrayan que un enfoque de paso a paso con umbrales de precisión crecientes y concordados, podría ser el más apropiado para facilitar los enfoques de aprender haciendo y fomentar las “acciones tempranas de mitigación” que tan urgentemente se requieren.

Sinergias entre la financiación para la mitigación, la adaptación, y la asistencia oficial para el desarrollo (ODA)

La mayoría de los países tendrá que hacer frente a los retos de la mitigación y adaptación. Es importante asignar una alta prioridad a las acciones de mitigación que detentan fuertes beneficios en materia de adaptación, por ejemplo, la mayoría de las actividades de mitigación relacionadas con las tierras agrícolas. Habría que asignar menor prioridad a las actividades de adaptación que no conllevan beneficios de mitigación o que incrementan las emisiones. Las preferencias de financiación deberían dirigirse a las primeras actividades, pero un suplemento calculado en base al valor del “bien de adaptación” podría ser tomado en consideración. Sistemas de seguimiento, elaboración de informes y validación para cuantificar el valor del “bien de adaptación”, basado en unidades de contabilización acordadas mutuamente tendrían que ser desarrollados. Se espera que las actividades de mitigación y adaptación combinadas reduzcan substancialmente los costos de transacción.

3 http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

La financiación de acciones para el cambio climático en los países en desarrollo deberían ser adicionales y distinguirse claramente respecto a la Asistencia Oficial para el Desarrollo actual. Sin embargo, las sinergias y el potencial para aprovechar dicha eficacia, mediante la combinación de las dos fuentes de financiación, podrían ser tomadas en consideración.

Vinculando la agricultura a un régimen de cambio climático: tres propuestas

A medida que los países abordan su primera lectura de los textos de negociación en esta sesión, tendrán ante sí una cantidad de opciones para su consideración. Las tres propuestas siguientes se presentan en el contexto de estas opciones para contribuir a vincular la agricultura a un régimen futuro en materia de cambio climático, a ser decidido en Copenhague. El propósito principal es facilitar que este sector cumpla con su potencial de mitigación, proporcionar sus únicos beneficios mutuos en materia de seguridad alimentaria, desarrollo agrícola sostenible y adaptación al cambio climático, así como contribuir al éxito de las actividades de mitigación de REDD.

1. Incluir la agricultura en las acciones apropiadas (NAMAs) de los países en desarrollo

- Muchas prácticas de manejo agrícola y ciertos tipos de uso de las tierras agrícolas pueden ser candidatos prioritarios para su inclusión en las acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional, debido a los múltiples beneficios que conllevan para la mitigación, el desarrollo sostenible, los servicios ambientales y las sinergias que poseen respecto a la adaptación.
- Realizar estos beneficios, requiere facilitar la adopción de estas prácticas y usos de la tierra por parte de los agricultores mediante la creación de capacidades y las transferencias financieras/de tecnología que deben ser diseñadas para responder a las especificidades de la agricultura (que comparten algunas similitudes con REDD).
- El Párrafo 73(d) del texto de negociación del Grupo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA) (FCCC/AWGLCA/2009/8) establece que las acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional pueden incluir *“actividades de REDD y otras actividades de mitigación ejecutadas en diferentes áreas y sectores, incluyendo la agricultura.”* Mientras las circunstancias nacionales darán la pauta para el contenido de las acciones de mitigación apropiadas para el ámbito nacional, la importancia que la agricultura conlleva para las economías de muchos países en desarrollo, la mayoría de los países menos desarrollados, así como para los medios de subsistencia de 70 por ciento de los pobres en los países en desarrollo la convierten en un elemento clave determinante para responder con éxito al cambio climático en el contexto del desarrollo sostenible en buena parte del mundo en desarrollo.

2. Garantizar la financiación para la mitigación en materia agrícola

Dos pasos principales serían necesarios:

- **(i) Expandir el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)** de manera que la captura potencial de carbono en el suelo y por encima del suelo en la agricultura (89 por ciento del potencial técnico de mitigación que proviene de la agricultura) puede ser aprovechado. Las actividades relativas a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) podrían incluir: la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y de la degradación del bosque (REDD); el manejo forestal sostenible; la restauración de los humedales; el manejo sostenible de las tierras agrícolas y de los pastizales y otros usos sostenibles de la tierra. Las unidades de reducción de emisiones certificadas temporales/a largo plazo (ICER y tCER) para obtener créditos por el uso de la tierra (forestación/reforestación) no son aceptadas en el mercado por varias razones. Una unidad completamente financiada podría ser creada al adoptar un enfoque de amortiguamiento para garantizar su permanencia. Las implicaciones de diferentes tipos de techos e incentivos para reducir emisiones de productos por unidad requiere de una investigación de los diferentes usos de la tierra y regiones. A este respecto, la FAO ya dió inicio a un trabajo en el sector de la ganadería. *(Ver las diferentes opciones que figuran en los Anexos 1 y 2 del documento FCCC/KP/AWG/2009/8)*
- **(ii) Establecer nuevos mecanismos de financiación dotados de enfoques más amplios y flexibles**, que integren diferentes fuentes de financiación y proyectos de entrega de pagos/incentivos innovadores que lleguen a los productores, inclusive a los pequeños propietarios. Un enfoque por fases, utilizando modalidades progresivas

para lograr una mayor rentabilidad, pagos iniciales garantizados por bonos de seguros o garantías de cumplimiento, reglas simplificadas y reconocimiento de los derechos de propiedad comunales/individuales, formales y consuetudinarios, son algunos elementos que podrían ser promisorios a este respecto.

- El párrafo 134 del texto de negociación del Grupo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA) (FCCC/AWGLCA/2009/8), en la sección titulada Enfoques de cooperación sectorial y acciones específicas por sector se refiere a la agricultura y los estados *“Partes deberán cooperar en las tecnologías de mitigación de R y D para el sector agrícola, reconociendo la necesidad de una acción de cooperación internacional para mejorar y proporcionar incentivos para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la agricultura, en particular modo en los países en desarrollo. Habrá que tomar en consideración el papel que los suelos desempeñan en la captura de carbono, inclusive a través del uso de la biocarbón (biochar) y el mejoramiento de los sumideros de carbono en las tierras secas.”* La investigación y desarrollo, así como los incentivos para la mitigación en materia agrícola cuentan con todo el apoyo pero pueden requerir de una mejor representación en las secciones del texto de negociación dedicadas a la mitigación y a la financiación.

3. Hacia un enfoque de paisaje exhaustivo

La transición hacia un enfoque exhaustivo respecto a todos los usos de la tierra podría facilitar un mejor manejo de sinergias, intercambios y fugas de carbono que conlleva la mitigación de los gases de efecto invernadero relativos a la tierra y a los sumideros. Ponencias recientes, que incluyen las de Noruega, los Estados Unidos y Papua Nueva Guinea, se orientan en esta dirección.

Los nexos entre la agricultura y REDD sugieren que dejar a la agricultura fuera de un régimen mundial en materia climática tendría resultados adversos para la mitigación en materia de REDD.

- Los puntos de referencia de carbono en el suelo, en el marco de este enfoque, podrían incluir: (i) todos los “pools” de carbono en el suelo (suelo y biomasa, encima y debajo del suelo para los gases de efecto invernadero relativos) o (ii) todos los “pools” de carbono en el suelo, pero en la medida de lo posible con cuentas separadas para diferentes sistemas de uso de la tierra, es decir, aquellos que pueden ser regulados bajo un punto de referencia nacional de REDD.
- Otros temas de importancia están relacionados con la necesidad, en el curso del tiempo, de contar con un sistema riguroso de contabilidad de gases de efecto invernadero relativos al uso de la tierra. Dicho sistema sería necesario a fin de contabilizar la fuga relacionada con las actividades de mitigación asociadas al uso de la tierra, la bioenergía y el comercio; y garantizar el cumplimiento transversal entre políticas agrícolas y ambientales. También será importante contar con la definición de un período de transición, de acuerdo a cada país, a fin de proporcionar un horizonte de planificación para que las agencias nacionales puedan crear capacidades y sistemas de manejo, así como investigación para abordar las lagunas de conocimiento. De conformidad con las circunstancias nacionales se requerirá de transferencia de tecnología, asistencia financiera, asimismo se podría tomar en cuenta la provisión de incentivos para los primeros en adoptar estas medidas.