

INTÉGRATION DE L'UTILISATION DES TERRES À UN FUTUR ACCORD CLIMATIQUE

LA INCLUSIÓN DEL USO DEL SUELO EN UN ACUERDO FUTURO SOBRE EL CLIMA

Manuel Estrada, Independent Consultant
Donna Lee,* Independent Consultant
Brian Murray,* Duke University
Robert O'Sullivan, Forest Carbon, Markets and Communities
Jim Penman,* University College London
Charlotte Streck, Climate Focus

*Coordinating authors

2020



Résumé

Cet article explore différentes options pour intégrer l'utilisation des terres à un futur accord (après 2020) sur le changement climatique tel qu'anticipé par le groupe de travail ad hoc de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) sur la plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP). Les options sont considérées en ayant pour objectif de conclure un accord dans le cadre de l'ADP, sans perdre de vue le niveau d'ambition des efforts mondiaux et la nécessité d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES).

Cet article discute les caractéristiques de l'utilisation des terres qui différencient son traitement de celui d'autres secteurs et évalue diverses options pour inclure ces caractéristiques à un futur accord. Il examine des options visant à accroître la couverture et l'efficacité d'atténuation des contributions de l'utilisation des terres et les conditions nécessaires pour optimiser la clarté, la transparence et la compréhension de ces contributions. Enfin, les auteurs se penchent sur des options de création d'incitations applicables au secteur de l'utilisation des terres qui augmentent l'ambition des efforts d'atténuation.

Caractéristiques spéciales de l'utilisation des terres

Les caractéristiques des émissions et absorptions liées à l'utilisation des terres susceptibles de requérir une considération particulière du secteur dans un nouvel accord dans le cadre de l'ADP comprennent:

- *Effet hérité*: la gestion passée peut exercer un effet sur les stocks de carbone d'un écosystème et faire varier ces stocks d'une période à l'autre, même lorsque la gestion maintient ou accroît les stocks au cours du temps.
- *Non-permanence*: les stocks de carbone peuvent être protégés ou accrus par les activités humaines et être pris en compte dans la poursuite des objectifs d'atténuation, mais ces bénéfices peuvent être annulés ultérieurement par des causes naturelles ou l'action de l'homme.

- *Effets non anthropiques et indirects* : des perturbations naturelles, telles que des conditions climatiques extrêmes, des incendies ou des invasions de ravageurs peuvent causer des fluctuations notables des émissions. Les variations des émissions et des absorptions peuvent également être imputables au cycle naturel du carbone ou à des effets indirects tels que la fertilisation par le CO₂ et le dépôt d'azote.
- *Difficultés d'estimation* : malgré l'amélioration des méthodes, les émissions et absorptions associées aux systèmes biologiques peuvent être difficiles à estimer et les systèmes nationaux correspondants ne sont pas toujours suffisamment développés.

L'intégration de ces caractéristiques spéciales à un futur accord exigera des parties qu'elles considèrent un certain nombre de questions associées à l'utilisation des terres, parmi lesquelles:

De quelle ampleur sera la couverture de l'utilisation des terres? Les accords antérieurs ne couvraient que partiellement l'utilisation des terres. Celle-ci représente pourtant environ un quart des émissions mondiales et une couverture plus complète pourrait être synonyme de potentiel d'atténuation supérieur. L'inclusion sélective de certaines utilisations des terres peut en outre créer des incitations indésirées, certaines activités étant encouragées et d'autres non. L'absence d'une couverture complète de l'utilisation des terres a généré d'importantes difficultés dans le cas de la bioénergie et des biocarburants, l'effet de la production de bioénergie sur les émissions et les absorptions de GES par les terres non incluses étant négligé. Une couverture plus large des terres pourrait être basée sur les catégories de déclaration de l'inventaire du GIEC ; il pourrait s'agir de la solution la plus simple. Autre solution, des approches axées sur des activités assureraient la continuité avec le protocole de Kyoto (PK) et pourraient aider les parties à passer d'une couverture partielle à une couverture complète en permettant que certaines activités ne soient volontaires que pour une période déterminée. Les deux approches sont adaptées aux caractéristiques spéciales de l'utilisation des terres si des règles comptables adéquates sont mises en place.

Les niveaux de référence sont-ils susceptibles de fournir un moyen équitable pour rendre compte des différences nationales? En raison des effets hérités, des niveaux de référence tels que ceux appliqués à la gestion forestière au cours de la deuxième période d'engagement (PE2, 2013 à 2020) du PK pourraient être appliqués collectivement à toutes les catégories ou activités liées à la forêt et, en théorie, être étendus à d'autres catégories ou activités d'utilisation des terres. Un usage accru risquerait toutefois d'augmenter l'incertitude pour les pays où les contributions sont exprimées par rapport à un niveau historique d'émissions, ce qui pourrait exiger une étape de révision supplémentaire. Des approches de programme et sectorielles pourraient appliquer des valeurs initiales similaires à celles utilisées dans la création des réductions certifiées des émissions pour les compensations dans le cadre d'un programme d'échange de droits d'émission ou les paiements basés sur les performances dans REDD+¹.

Des dispositions pour les perturbations naturelles sont-elles utiles? Les dispositions adoptées pour la gestion forestière dans le cadre de la PE2 du PK qui permettent dans certaines conditions aux pays de ne pas comptabiliser les émissions liées aux perturbations naturelles pourraient être intégrées au nouvel accord. Il est également possible que le nouvel accord se passe de ces dispositions, mais les pays exposés à un risque important de perturbations pourraient dans ce cas réduire leur engagement.

.....
¹ Dans les négociations sur le climat, REDD+ fait référence à a) la réduction des émissions liées à la déforestation ; b) la réduction des émissions dues à la dégradation des forêts ; c) la conservation des stocks de carbone forestiers ; d) la gestion durable des forêts ; et e) l'accroissement des stocks de carbone forestiers.

Liens importants entre l'atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres, la sécurité alimentaire, les options énergétiques et l'adaptation

Le conflit potentiel entre atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres, approvisionnement alimentaire et production d'énergie peut être réduit si les interventions politiques tiennent compte de la productivité agricole, de la distribution efficace de la nourriture, de la réduction des déchets et de la modification des profils de la demande. Les politiques doivent également prendre en considération la façon dont les actions d'atténuation interagissent avec les mesures d'adaptation pour réduire les impacts du changement climatique sur le secteur de l'utilisation des terres.

Options pour les contributions

Les contributions de l'utilisation des terres peuvent prendre plusieurs formes, y compris :

- *Politiques et mesures* ou actions pour réduire les émissions liées à l'utilisation des terres, accroître les absorptions ou modifier les déterminants des émissions. Cette option pourrait être appliquée à des programmes intégrant des mesures d'atténuation et d'adaptation.
- *Objectifs quantitatifs nationaux pour les GES*, qui peuvent être fixés en termes absolus ou relatifs (c.-à-d. par rapport à un niveau d'émission ou un niveau d'intensité de référence) et être : (a) inclus aux objectifs valables pour tous les autres secteurs de l'ensemble de l'économie ou (b) exprimés séparément en tant qu'objectifs sectoriels, que ce soit pour la totalité ou des subdivisions (p. ex., forêts, agriculture) du secteur de l'utilisation des terres.

Les parties disposant d'*objectifs d'atténuation pour l'ensemble de l'économie* pourraient intégrer la contribution de leur secteur de l'utilisation des terres de plusieurs façons:

Option 1 : Inclusion complète de l'utilisation des terres via l'inventaire des GES. Il s'agirait de l'option la plus simple, puisqu'aucune règle particulière ne serait nécessaire pour tenir compte de l'utilisation des terres ; pour la même raison, elle pourrait toutefois ne pas être acceptable pour les pays exposés, par exemple, à des perturbations importantes et pourrait profiter exagérément à ceux bénéficiant d'effets hérités favorables.

Option 2 Règles spéciales pour les émissions et les absorptions liées à l'utilisation des terres. Deux sous-options sont envisagées:

Option 2a: Inclusion complète de l'utilisation des terres via l'inventaire des GES, mais en utilisant des niveaux de référence et des dispositions pour les perturbations analogues à ceux développés pour la PE2 du PK.

Option 2b: Poursuite d'un système comptable basé sur des activités parallèle à l'inventaire, comme dans le PK. Cette solution alternative faciliterait la continuité avec la comptabilisation du PK et permettrait de combiner activités volontaires et obligatoires.

Option 3: Un objectif distinct pour l'utilisation des terres. Dans cette approche, l'utilisation des terres, ou une subdivision de celle-ci, serait identifiée et isolée du reste de la contribution nationale. Cette option peut tenir compte des effets hérités, incorporer des dispositions pour les perturbations et faciliter la communication de la variabilité sur le plan politique. La conformité avec l'objectif pourrait être démontrée séparément pour le secteur ou, si les objectifs peuvent être fusionnés, conjointement avec l'objectif national. La séparation des objectifs peut s'avérer utile même si les objectifs sont susceptibles d'être réunis, parce que la relation entre l'objectif et les caractéristiques spéciales de l'utilisation des terres serait plus compréhensible. Les objectifs relatifs à l'utilisation des terres peuvent en outre exister indépendamment des objectifs valables pour l'ensemble de l'économie et prendre la forme d'approches sectorielles.

Décisions de l'ADP susceptibles d'éclairer les contributions du secteur de l'utilisation des terres

Quelle est la nature des contributions déterminées nationalement?

Un futur accord pourrait fournir aux parties une flexibilité totale pour choisir la nature et la portée de leurs contributions (ce qui pourrait encourager une participation plus large). Il pourrait également imposer des exigences pour certains types de contribution (ce qui pourrait améliorer la cohérence de la couverture, le traitement des problèmes particuliers et la comparabilité entre pays). Le choix de la contribution sera vraisemblablement lié à des considérations plus larges relatives aux situations et capacités nationales. Les options intermédiaires vont de la formulation de conseils sur la nature et/ou la formulation des contributions à la réduction de la variation et à l'amélioration de la comparabilité des contributions. Les divergences concernant la couverture et la façon dont les caractéristiques spécifiques du secteur sont considérées pourraient malgré tout rester importantes.

Options pour les informations destinées à promouvoir la clarté, la transparence et la compréhension des contributions.

Dans un accord, la clarté, la transparence et la compréhension (CTC) sont cruciales, mais d'autant plus difficiles à atteindre que la détermination des contributions est flexible. Les informations suivantes sur la CTC pourraient être fournies avec les contributions nationales liées à l'utilisation des terres :

Lorsque les contributions de l'utilisation des terres prennent la forme de politiques et mesures, les informations pourraient comprendre les catégories d'émission de l'inventaire national des GES concerné ; les raisons expliquant la réduction des émissions ou l'augmentation des absorptions par l'activité proposée ; les synergies et compromis liés à la production alimentaire ; et des informations relatives à l'adaptation et à la relation avec la durabilité et les mesures de précaution.

Dans le cas des objectifs pour l'ensemble de l'économie avec inclusion complète de l'utilisation des terres via l'inventaire des GES (Option 1 ci-dessus), les informations nécessaires seront vraisemblablement similaires à celles utilisées pour assurer la CTC des contributions d'autres catégories de l'inventaire. Des détails supplémentaires pourraient être nécessaires pour les catégories considérées comme des sources ou puits de carbone prépondérants.

Si l'utilisation des terres est incluse aux objectifs pour l'ensemble de l'économie et que des considérations spéciales s'appliquent (Option 2 ci-dessus), les informations nécessaires pour assurer la CTC seront probablement celles décrites pour l'Option 1, plus des informations liées aux considérations spéciales et la justification et les méthodes pour prendre en compte les perturbations naturelles et établir un niveau de référence, le cas échéant. Les directives supplémentaires du GIEC de 2013 peuvent fournir des indications précieuses sur les informations nécessaires pour assurer la CTC pour cette option, qu'il s'agisse de la variante 2a ou 2b.

Lorsque des objectifs séparés sont formulés pour l'utilisation des terres, ou pour une subdivision de celle-ci (Option 3 ci-dessus), la CTC peut requérir les informations suivantes : couverture de chaque objectif et façon dont la couverture pour l'ensemble de l'économie est obtenue sans double comptage ni omission ; méthode de détermination de niveaux de référence (le cas échéant) cohérents avec les données historiques pour estimer les performances ; informations révélant l'ampleur de l'ambition au-delà du maintien du statu quo ; et possibilité d'intégration de l'objectif séparé au reste de la contribution de l'ensemble de l'économie.

Enfin, dans le but d'éviter les impacts sociaux et environnementaux défavorables de contributions mal conçues ou mises en œuvre, la Conférence des parties (COP) de la CCNUCC pourrait soit exiger aux parties de fournir des informations sur la mise en œuvre de me-

ures de précaution (p. ex., pour les actions financées internationalement), soit leur permettre de choisir de les fournir ou non.

Options pour les incitations

Les incitations sont des mesures pécuniaires ou non pécuniaires encourageant les parties à adopter des contributions plus ambitieuses. Les incitations pécuniaires peuvent prendre la forme de mécanismes de marché ou de transferts non marchands. Les incitations peuvent découler des négociations plus larges sur l'architecture d'atténuation ou être définies spécifiquement pour l'utilisation des terres. Les incitations à l'atténuation peuvent également être liées au financement de l'adaptation. Les principales options dérivées de cette analyse sont:

Pour les politiques et les mesures, les incitations visant à optimiser les contributions peuvent comprendre un support financier pour leur conception et leur mise en œuvre ; des paiements basés sur des mécanismes de marché où les activités proposées génèrent des compensations et une demande du marché existe ; et des mesures portant sur la demande. En raison de la complexité de l'utilisation des terres et de la variabilité des situations et capacités nationales, les politiques et mesures pourraient constituer un point de départ plus approprié pour l'utilisation des terres pour certaines parties.

Pour les parties disposant d'objectifs quantifiés, les incitations dérivent des dispositions sur la façon de les atteindre ; la force de ces incitations dépendra de la volonté collective de décrocher le but global de l'ADP. Les dispositions pourraient par exemple être liées à l'adoption d'objectifs groupés de réduction, au recours à une atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres pour générer des compensations ou à l'établissement de critères (comme une couverture minimale de l'utilisation des terres ou une certitude suffisante) pour bénéficier de dispositions de flexibilité ou de financement.

Les incitations de marché peuvent accroître la flexibilité et réduire les coûts associés à la satisfaction des objectifs de GES. Les fournisseurs de compensations peuvent lever des financements en créant et vendant des réductions d'émissions. Les incitations de marché peuvent également inclure des engagements d'achats publics de réductions et d'absorptions d'émissions liées à l'utilisation des terres. Chacun de ces mécanismes de marché nécessitera des règles comptables ; l'inclusion des contributions de l'utilisation des terres pourrait s'accompagner de l'introduction de diverses dispositions comptables spéciales pour des caractéristiques uniques telles que la non-permanence.

Des incitations non marchandes, comme des taxes, des subsides et des programmes nationaux prévoyant des paiements basés sur les résultats, ainsi que les interventions du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds vert pour le climat (FVC), pourraient compléter la gamme d'incitations d'une partie pour le secteur de l'utilisation des terres.

Conclusions

Un accord mondial ambitieux de réduction des GES conforme à celui voulu par l'ADP impose d'attribuer un rôle plus important à l'atténuation des émissions de GES associées à l'utilisation des terres. Il n'existe pas d'obstacles réels à un traitement des contributions de l'utilisation des terres, ou des incitations correspondantes, comparable à celui d'autres secteurs si les parties souhaitent y parvenir au travers d'un accord dans le cadre de l'ADP.

L'atténuation des émissions de GES issues de l'utilisation des terres présente des caractéristiques qui la distinguent de l'atténuation dans d'autres secteurs et une histoire de traitement différente pouvant guider les négociations sur le prochain accord. Des outils et des systèmes comptables ont été mis au point pour gérer les questions de l'utilisation des terres requérant un traitement spécial, comme les perturbations naturelles, la structure de classes d'âge dynamique des forêts et la non-permanence. Le traitement plus complet de l'utilisation des terres améliore la fiabilité des systèmes (p. ex., meilleure prise en compte des effets débordant les limites entre secteurs pour la bioénergie) et la fongibilité peut bénéficier au rapport coût-efficacité si elle élargit

la gamme d'options d'atténuation moins coûteuses disponibles, par rapport à d'autres secteurs.

L'agriculture est une source importante d'émissions liées à l'utilisation des terres, que ce soit de manière directe (émissions de gaz autres que le CO₂, principalement, du bétail et de la riziculture) ou en raison de variations des stocks de carbone sur les terres agricoles. Les inventaires des gaz à effet de serre nationaux en tiennent compte et intègrent toutes les émissions agricoles des activités et des terres de manière exhaustive. D'après le protocole de Kyoto, les pays de l'annexe I doivent comptabiliser les émissions de gaz autres que le CO₂ dues aux activités agricoles dans la poursuite de leurs objectifs et peuvent inclure s'ils le souhaitent les variations agricoles des stocks de carbone. Un renforcement du rôle de l'atténuation des émissions de l'agriculture dans un futur accord exigerait de reconnaître les défis que cela représente pour certaines parties, en particulier les pays développés, où ces responsabilités d'émission pourraient entraver les efforts en faveur de la sécurité alimentaire et du développement économique.

En raison de la variabilité des situations et capacités nationales, les parties pourraient envisager de donner une certaine latitude aux pays dans la détermination de la nature des contributions de l'utilisation des terres, en prévoyant des incitations encourageant des contributions plus fortes et complètes au cours du temps. Un but raisonnable pourrait être de poursuivre la cohérence globale avec la couverture de l'inventaire des GES, ce qui ne nécessite pas forcément le suivi relativement complexe des activités utilisé dans le cadre du PK, même si le système du PK peut servir de base pour le développement.

Plus la latitude accordée aux parties pour la détermination de la nature de leurs contributions est importante, plus la transparence de la communication de la justification de leurs choix et l'accomplissement des objectifs de contribution au fil du temps est difficile à assurer. Ce rapport examine une série d'options en matière d'exigences d'information en vue d'optimiser la clarté, la transparence et la compréhension des contributions.

Comme pour n'importe quel autre secteur, l'atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres requiert des

incitations, qui peuvent être pécuniaires ou non pécuniaires, reposer sur des mécanismes de marché ou non marchands et être associées ou non à des mécanismes de flexibilité pour la conformité. La structure d'incitations pour l'utilisation des terres peut être déterminée par l'architecture plus large d'atténuation pour l'ensemble des secteurs, être rendue spécifique du secteur de l'utilisation des terres ou combiner ces deux approches.

Pour résumer, ce rapport identifie un certain nombre de questions que les parties doivent considérer dans l'optique des négociations sur l'utilisation des terres préalables à un futur accord climatique à conclure en 2015 à Paris. Dans les grandes lignes, ces questions sont les suivantes:

- Dans quelle mesure les émissions et absorptions spécifiques de l'utilisation des terres seront-elles intégrées à cet accord?
- Des dispositions comptables spéciales devront-elles être appliquées, comme elles l'ont été dans le passé, pour des caractéristiques uniques du secteur de l'utilisation des terres telles que les perturbations naturelles et les niveaux de référence?
- Comment les parties incluront-elles l'utilisation des terres à leurs contributions?
- Quelles informations les parties doivent-elles fournir pour assurer la clarté, la transparence et la compréhension de leurs contributions ? Ces informations dépendront-elles de la nature des contributions?
- Quelles incitations seront proposées pour l'atténuation des émissions liées à l'utilisation des terres ? Ces incitations seront-elles différentes de celles appliquées à d'autres secteurs?

Nous remercions en particulier les personnes suivantes pour leur contribution:

Andrea Guerrero, consultant indépendant et Maria Sanz Sanchez, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Le présent rapport est du domaine public. Les auteurs encouragent une dissémination aussi large que possible de ce document. Les utilisateurs peuvent le télécharger, le sauvegarder ou le distribuer sous forme électronique ou sous tout autre format, y compris une traduction en langue étrangère, sans autorisation écrite. Nous demandons cependant que si vous le distribuez, vous en créditiez les auteurs et mentionniez le site Web <http://merid.org/land-use-in-ADP/> et ne changiez rien au texte.

Une copie électronique du rapport en entier est disponible à l'adresse suivante: <http://merid.org/land-use-in-ADP/>

The correct citation for this report is:

Estrada, M., Lee, D., Murray, B., O'Sullivan, R., Penman, J., and Streck, C. 2014. "Land Use in a Future Climate Agreement." Prepared with support from cooperative agreement # S-LMAQM-13-CA-1128 with U.S. Department of State.

ISBN: 978-0-692-23363-4

Date de publication: Juin 2014

Resumen Ejecutivo

En este documento se exploran las opciones para incluir el uso del suelo en un acuerdo futuro (posterior al 2020) sobre el cambio climático como lo anticipa el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés), de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). Se consideran opciones con miras a llegar a un acuerdo en el marco de dicho grupo de trabajo, teniendo presente el nivel de ambición de los esfuerzos mundiales y la necesidad de acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo.

Se analizan además las características del uso del suelo que diferencian su tratamiento del de otros sectores y se evalúan las opciones para abordar estas características en un acuerdo futuro. Se examinan opciones para aumentar la cobertura y la eficacia de las contribuciones de uso del suelo en la mitigación, y se exploran los requisitos para aumentar la claridad, la transparencia y la comprensión de estas contribuciones. Por último, los autores examinan opciones para crear incentivos en el sector del uso del suelo que podrían de aumentar la ambición de mitigación.

Características especiales del uso del suelo

Entre las características de las emisiones y remociones relacionadas con el uso del suelo que pueden requerir consideración especial en un nuevo acuerdo en virtud del ADP figuran las siguientes:

- *El efecto de legado:* El manejo pasado puede tener efectos sobre las reservas de carbono en un ecosistema y causar que varíen de un período a otro, aún cuando el manejo mantenga o aumente las reservas con el trascurso del tiempo.
- *No permanencia:* Las reservas de carbono pueden protegerse o aumentarse por medio de actividades humanas y ser contabilizadas para el logro de las metas de mitigación, pero posteriormente estos

beneficios pueden revertirse debido a causas naturales o a la acción humana.

- *Efectos no antropógenos e indirectos:* Los desastres naturales como las temperaturas extremas, incendios o ataques de plagas pueden llevar a fluctuaciones considerables de las emisiones. Los cambios en las emisiones y remociones también pueden estar relacionados con el ciclo natural del carbono o con efectos indirectos, como la fertilización del CO₂ y la deposición de nitrógeno.
- *Complejidades de las estimaciones:* Pese a las mejoras en los métodos, las emisiones y las remociones relacionadas con los sistemas biológicos pueden ser difíciles de estimar y los sistemas nacionales para hacerlo no siempre están bien desarrollados.

Para abordar estas características especiales en un futuro acuerdo será necesario que las Partes consideren varias cuestiones relacionadas con el uso del suelo, entre las que figuran las siguientes:

¿Cuán integral será la cobertura del uso del suelo?

Previos acuerdos han dado lugar a cobertura parcial del uso del suelo; sin embargo, éste aporta aproximadamente una cuarta parte de las emisiones mundiales, y una cobertura más integral podría desatar un mayor potencial de mitigación. Además, la inclusión selectiva de usos del suelo podría crear incentivos contraproducentes debido a que se daría incentivos a algunas actividades y a otras no. La falta de una cobertura integral del uso del suelo ha dado lugar a dificultades graves en el caso de la bioenergía y los biocombustibles, debido a que no se considera el efecto de la producción de bioenergía en las emisiones de gases de efecto invernadero ni las remociones en áreas no incluidas. Una cobertura más integral del suelo podría basarse en las categorías de presentación de inventarios que figuran en las directrices del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y la cual podría ser la opción más sencilla. Como alternativa, los enfoques basados en actividades permitirían la continuidad del Protocolo de Kyoto (PK) y podrían proporcionar una vía para que las Partes pasen de una cobertura parcial

a una total al permitir que algunas actividades sean voluntarias solamente por un período de tiempo determinado. Cualquiera de los enfoques puede abordar las características especiales del uso del suelo si se establecen reglas adecuadas de contabilidad de carbono.

¿Pueden los niveles de referencia representar un medio equitativo para considerar las diferentes circunstancias nacionales? Debido a los efectos de legado, los niveles de referencia como los que se aplican al manejo forestal en el marco del segundo período de compromiso del PK (PC2, de 2013 a 2020) podrían aplicarse en forma colectiva a todas las categorías o actividades relacionadas con el ámbito forestal y podrían, en principio, extenderse a otras categorías o actividades de uso del suelo. Sin embargo, al ampliar su uso se podría aumentar la incertidumbre para los países en los que las contribuciones se expresan en relación con un nivel histórico de emisiones, lo que posiblemente requiera una evaluación adicional. Los enfoques programáticos y sectoriales podrían aplicar líneas base similares a los que se emplean para crear reducciones certificadas de emisiones para compensaciones en un programa de intercambios de derechos de emisión o para los pagos basados en desempeño en el marco del REDD+¹.

¿Son útiles las disposiciones relativas a los desastres naturales? Las disposiciones adoptadas para el manejo forestal en el marco de PC2 del PK que permiten a los países, en ciertas condiciones, evitar contabilizar las emisiones provenientes de desastres naturales podrían incluirse en el nuevo acuerdo. Como alternativa, el nuevo acuerdo podría eliminar esta disposición, pero los países que tienen considerable riesgo de desastres naturales podrían reducir su nivel de compromiso en consecuencia.

.....
1 En las negociaciones sobre el cambio climático, REDD+ se refiere a: a) reducción de las emisiones provenientes de la deforestación, b) reducción de las emisiones de la degradación forestal, c) conservación de las reservas de carbono forestal, d) manejo sostenible de los bosques, y e) incremento de las reservas de carbono forestal.

Vínculos importantes entre mitigación por medio del uso del suelo, la seguridad alimentaria, y opciones en materia de energía y adaptación

Se puede reducir el conflicto potencial entre la mitigación en el sector del uso del suelo, la seguridad alimentaria y la producción de energía si las intervenciones de política tienen en cuenta la productividad agrícola, la distribución eficiente de los alimentos, la reducción de los desechos y el cambio en los patrones de la demanda. También es necesario que las políticas consideren cómo las medidas de mitigación interactúan con las medidas de adaptación para reducir los efectos del cambio climático en el sector del uso del suelo.

Opciones para las contribuciones

Entre las formas que podrían tener las contribuciones relativas al uso del suelo figuran las siguientes:

- *Políticas y medidas*, o acciones para reducir las emisiones provenientes del uso del suelo, aumentar las remociones de carbono o modificar los motores de las emisiones. Esta opción podría aplicarse a los programas que integran mitigación y adaptación;
- *Metas cuantitativas nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero*, que pueden fijarse en términos absolutos o relativos (p. ej., con respecto a niveles de referencia de emisiones o niveles de intensidad) e: a) incluirse con todos los otros sectores en las metas para toda la economía, o b) expresarse en forma separada como metas sectoriales, ya sea para todo el sector de uso del suelo o para subsectores (como el forestal, o el agrícola).

Las Partes que adopten *metas de mitigación para toda la economía* podrían integrar la contribución del sector del uso del suelo de diversas maneras:

Opción 1: Inclusión plena del uso del suelo por vía del inventario de gases de efecto invernadero. Esta sería la opción más sencilla, ya que no se necesitarían reglas especiales para contabilizar las emisiones del uso del suelo, pero por el mismo motivo es posible que no fuera aceptable para los países que tengan, por ejemplo, desastres naturales considerables, o por que pudiera beneficiar indebidamente a los que tengan efectos de legado favorables.

Opción 2: Reglas especiales para contabilizar las emisiones y remociones relacionadas con el uso del suelo. Se consideran dos subopciones:

Opción 2a: Inclusión plena del uso del suelo por vía del inventario de gases de efecto invernadero, pero empleando niveles de referencia para los desastres naturales y disposiciones que sean análogas a los que se elaboraron en el marco del PC2 del PK.

Opción 2b: Continuación de un sistema de contabilidad basado en actividades paralelas al inventario, como en el PK. Esta alternativa facilitaría la continuidad con la contabilización según el PK y permitiría una mezcla de actividades voluntarias y obligatorias, o podría hacer que todas fueran obligatorias.

Opción 3: Una meta separada para el uso del suelo. Según este enfoque, el uso del suelo o una parte del mismo, sería identificado y separado del resto de la contribución nacional. Esta opción puede abordar los efectos de legado e incorporar disposiciones en cuanto a desastres naturales, y podría hacer que la variabilidad fuera más fácil de comunicar políticamente. Se podría demostrar el cumplimiento de esta meta en forma separada para el sector o, si las metas son fungibles, junto con la meta nacional. La separación podría ser útil aun cuando las metas fueran fungibles, porque la relación entre la meta y las características especiales de uso del suelo serían más comprensibles. Las metas del uso del suelo también pueden existir en forma independiente de las metas de la economía general y adoptar la forma de enfoques sectoriales.

Decisiones del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban que pueden fundamentar las contribuciones

¿Cuál es la índole de las contribuciones determinadas a nivel nacional?

Un futuro acuerdo podría proporcionar plena flexibilidad a las Partes para escoger la índole y el alcance de sus contribuciones (lo cual podría estimular una participación más amplia). También podría exigir requisitos para ciertos tipos de contribuciones (lo cual podría mejorar la coherencia de la cobertura, el tratamiento de las características especiales del sector y la comparabilidad entre países). Es probable que la elección de la contribución esté vinculada a consideraciones más amplias de las circunstancias y capacidades nacionales. Entre las opciones intermedias figuran ofrecer algún tipo de orientación sobre la naturaleza o la formulación de las contribuciones, así como disminuir la variedad e incrementar la comparabilidad de las contribuciones. No obstante, aún podría haber amplia divergencia en materia de cobertura y sobre cómo deberían considerarse las características específicas del sector.

Opciones en materia de información para promover la claridad, la transparencia y la comprensión de las contribuciones

La claridad, la transparencia y la comprensión son cruciales en un acuerdo, y la flexibilidad en cuanto a la manera en que se fijan las contribuciones puede hacer que sea más difícil lograrlas. Se podría proporcionar la siguiente información sobre claridad, transparencia y comprensión junto con las contribuciones nacionales relacionadas con el uso del suelo:

Si las contribuciones sobre el uso del suelo se expresan como políticas y medidas, la información podría incluir: las categorías de emisiones en el inventario nacional pertinente de los gases de efecto invernadero, los motivos por los cuales la actividad propuesta reducirá las emisiones o mejorará las remociones, las sinergias y las compensaciones relacionadas con la producción alimentaria, y la información relacionada con la adaptación y la relación con la sostenibilidad y las salvaguardias.

En el caso de metas relativas a toda la economía con inclusión plena del uso del suelo por vía del inventario de los gases de efecto invernadero (Opción 1 más arriba), la información necesaria presumiblemente será análoga a la que se usa para proporcionar claridad, transparencia y comprensión de las contribuciones de otras categorías del inventario. Es posible que se necesiten más detalles para las categorías que se consideren fuentes clave de emisiones o remociones.

Si el uso del suelo se incluye en las metas para toda la economía y se aplican consideraciones especiales (Opción 2 más arriba), es probable que la información necesaria para proporcionar claridad, transparencia y comprensión sea la misma que para la Opción 1, más información adicional vinculada a las consideraciones especiales, y la justificación y los métodos para considerar los desastres naturales y para establecer un nivel de referencia, cuando se aplique. La guía suplementaria de 2013 del IPCC puede proporcionar indicaciones útiles sobre la información necesaria para proporcionar claridad, transparencia y comprensión para esta opción, ya sea en el caso 2a o 2b.

Cuando se formulan metas separadas para el uso del suelo, o parte del mismo (Opción 3 más arriba), la claridad, la transparencia y la comprensión pueden requerir el siguiente tipo de información: la cobertura de cada meta y cómo se logra la cobertura en toda la economía sin doble contabilización ni omisiones, cómo se han establecido los niveles de referencia (si fuera el caso) en forma compatible con los datos históricos para estimar el desempeño, información que muestre la magnitud de la ambición comparado con el escenario habitual, y si la meta separada es fungible con el resto de la contribución de toda la economía.

Por último, a fin de evitar los impactos sociales y ambientales negativos de las contribuciones diseñadas o aplicadas en forma deficiente, la Conferencia de las Partes de la UNFCCC podría requerir información

sobre la implementación de las salvaguardias (p. ej., para acciones financiadas a nivel internacional), o permitir que las Partes opten por proporcionar dicha información.

Opciones para incentivos

Los incentivos se refieren a las medidas que animen a las Partes a que adopten contribuciones más ambiciosas, y pueden ser tanto monetarias como no monetarias. Los incentivos monetarios pueden darse por medio de mecanismos de mercado o transferencias fuera del mercado. Los incentivos pueden surgir de las negociaciones más amplias sobre la arquitectura de la mitigación o ser definidos específicamente para el uso del suelo. Los incentivos para mitigación también pueden estar vinculados con el financiamiento de la adaptación. Las opciones principales que surgen de este análisis son:

Para políticas y medidas, los incentivos para optimizar las contribuciones pueden comprender apoyo financiero para su diseño y ejecución, pagos basados en el mercado donde las actividades propuestas producen compensaciones y existe demanda, y medidas provenientes de la demanda. Dada la complejidad del uso del suelo y las diferencias en las circunstancias y las capacidades nacionales, las políticas y medidas podrían proporcionar un punto de partida más adecuado para el uso del suelo para algunas Partes.

Para las Partes con metas cuantificadas, los incentivos provienen de disposiciones sobre cómo cumplir las metas; la fuerza de estos incentivos dependerá de que exista la ambición colectiva suficiente para cumplir la meta general del ADP. Las disposiciones podrían estar vinculadas, por ejemplo, a la adopción de metas compartidas de reducción, al empleo de la mitigación del uso del suelo para producir compensaciones, o al establecimiento de criterios (p. ej., cobertura mínima del uso del suelo o suficiente certidumbre) para beneficiarse de las disposiciones de flexibilidad o de financiamiento.

Los incentivos de mercado pueden crear flexibilidad y reducir los costos relacionados con el cumplimiento de las metas con respecto a los gases de efecto invernadero. Los proveedores de compensaciones pueden obtener fondos por medio de la creación y venta de reducciones de emisiones. Los incentivos de mercado también pueden incluir compromisos de compras públicas de reducciones y remociones de carbono provenientes del uso del suelo. Cada uno de estos mecanismos de mercado requerirá reglas de contabilidad; la inclusión de las contribuciones del uso del suelo podrían introducir algunas disposiciones especiales en materia de contabilidad para cubrir las características especiales del sector tales como la no permanencia.

Los incentivos fuera del mercado, como impuestos, subsidios y programas nacionales que utilizan pagos basados en resultados, así como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) y el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés), podrían complementar la cartera de incentivos de una Parte para el sector del uso del suelo sector.

Conclusiones

Un acuerdo global ambicioso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero –como se estipula en el ADP-- implica una papel de mayor relevancia para la mitigación de gases de efecto invernadero relacionados con el uso del suelo. No hay barreras fundamentales para tratar las contribuciones del uso del suelo, o incentivos, en forma comparable con otros sectores en un acuerdo en el marco del ADP si las Partes desean hacerlo.

La mitigación de los gases de efecto invernadero por el uso del suelo tiene características que la distinguen de la mitigación en otros sectores y cuenta con un historial diferente de trato que puede fundamentar las negociaciones sobre el próximo acuerdo. Se han elaborado herramientas y sistemas de contabilización para manejar los temas de uso del suelo que requieren trato especial, como los desastres naturales, la estructura dinámica de clases de edad de los bosques y la no permanencia. Un trato más integral del uso del suelo realzaría la integridad del sistema (p. ej., captaría mejor los efectos indirectos multisectoriales en la bioenergía) y la fungibi-

lidad puede mejorar la eficacia en función de los costos si aumenta la gama de oportunidades de mitigación de costo más bajo de que se dispone, en relación con otros sectores.

La agricultura es una fuente importante de emisiones derivadas del uso del suelo, tanto directamente (en su mayor parte representa emisiones de gases de invernadero diferentes del CO₂ provenientes de la ganadería y el cultivo del arroz) como debido a los cambios en las reservas de carbono en las tierras cultivadas. Los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero reflejan esto e incluyen plenamente todas las emisiones agrícolas de las actividades y del suelo. El PK requiere que los países del Anexo I contabilicen las emisiones de la actividad agrícola diferentes del CO₂ contra sus metas e incluyan de manera voluntaria los cambios en las reservas de carbono por actividades agrícolas. Una función más amplia para la mitigación agrícola en un futuro acuerdo necesitaría reconocer los desafíos que esto plantea para algunas Partes, en especial para los países en desarrollo, donde dichas responsabilidades en materia de emisiones podrían impedir los esfuerzos relativos a la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.

Debido a las diferencias entre países en términos de circunstancias y capacidades nacionales, tal vez las Partes deseen considerar permitir flexibilidad a los países en la naturaleza de las contribuciones de uso del suelo, con incentivos para que se presenten contribuciones más sólidas y más integrales con el tiempo. Una meta razonable podría ser procurar una coherencia general con la cobertura del inventario de los gases de efecto invernadero, lo que no requiere necesariamente el seguimiento relativamente complejo de las actividades que se usan en el marco del PK, si bien este sistema puede usarse como base.

Cuanta más flexibilidad tengan las Partes sobre la naturaleza de sus contribuciones, mayor será el desafío para comunicar de manera transparente la justificación de sus elecciones y el logro de las metas de contribución con el tiempo. En el informe se trata una gama de opciones para requerir información a fin de proporcionar mayor claridad, transparencia y comprensión de las contribuciones.

Al igual que lo que sucede con cualquier sector, la mitigación de las emisiones debidas al uso del suelo requiere incentivos, que pueden ser monetarios o no monetarios, basados en el mercado o no, y vinculados - o no - a mecanismos de flexibilidad de cumplimiento. La estructura de incentivos para el uso del suelo puede ser determinada por la arquitectura más amplia para la mitigación en todos los sectores, ser específica para el sector del uso del suelo, o alguna combinación de ambos.

En resumen, en este informe se identifican varias cuestiones que las Partes necesitan considerar en al negociar el uso del suelo en un futuro acuerdo sobre el clima en la conferencia de París en 2015. En términos generales, son las siguientes:

- ¿En qué medida se incluirán en el acuerdo las emisiones y remociones relativas al uso del suelo?
- ¿Se necesitará contar con disposiciones especiales sobre contabilización, como se ha hecho en el pasado, para las características singulares del sector de uso del suelo, como los desastres naturales y los niveles de referencia?
- ¿Cómo incluirán las Partes el uso del suelo en sus contribuciones?
- ¿Qué información deben proporcionar las Partes para asegurar la claridad, la transparencia y la comprensión de sus contribuciones, y dependerán estos requisitos de la índole de las contribuciones?
- ¿Qué incentivos se proporcionarán para la mitigación por uso del suelo y serán estos incentivos diferentes de los que se ofrecen a otros sectores?

Con agradecimientos especiales por sus contribuciones a Andrea Guerrero, Consultora independiente y María Sanz Sánchez, Organización para la Alimentación y la Agricultura.

Este resumen es del dominio público. Los autores agradecen la más amplia circulación de este documento. Los lectores pueden libremente bajar, guardar o distribuir este documento electrónicamente o en cualquier otro formato, incluso en la traducción a otros idiomas, sin que sea necesario solicitar una autorización por escrito. Se solicita únicamente que al distribuir este informe se dé el crédito debido a los autores y se mencione el sitio web <http://merid.org/land-use-in-ADP/> y que no se altere al texto.

Se puede encontrar una copia electrónica del reporte completo en <http://merid.org/land-use-in-ADP/>.

The correct citation for this report is:

Estrada, M., Lee, D., Murray, B., O'Sullivan, R., Penman, J., and Streck, C. 2014. "Land Use in a Future Climate Agreement." Prepared with support from cooperative agreement # S-LMAQM-13-CA-1128 with U.S. Department of State.

ISBN: 978-0-692-23363-4

Fecha de publicación:
Junio 2014