

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.10.2008  
COM(2008) 645 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Afrontar los desafíos de la deforestación y la degradación forestal para luchar contra el  
cambio climático y la pérdida de biodiversidad**

{SEC(2008) 2618}

{SEC(2008) 2619}

{SEC(2008) 2620}

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Afrontar los desafíos de la deforestación y la degradación forestal para luchar contra el  
cambio climático y la pérdida de biodiversidad**

**(Texto pertinente a efectos del EEE)**

**ÍNDICE**

1.	RESUMEN.....	3
2.	EL DESAFÍO DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL...	4
2.1.	Ritmo y magnitud de la deforestación y la degradación forestal.....	4
2.2.	Causas de la deforestación.....	5
2.3.	Impactos de la deforestación.....	5
3.	AFRONTAR LOS DESAFÍOS DE LA DEFORESTACIÓN.....	6
3.1.	Un objetivo mundial propuesto por la UE.....	6
3.2.	Ámbitos de actuación.....	6
4.	CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UE.....	8
4.1.	Refuerzo de las políticas existentes.....	8
4.2.	Volumen, fuentes de financiación y mecanismos para afrontar el desafío de la deforestación.....	10
5.	LA DEFORESTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CMNUCC.....	12
5.1.	Respuesta a corto plazo: establecer un mecanismo mundial del carbono forestal.....	12
5.2.	Perspectiva a largo plazo: inclusión, a título experimental, de la deforestación en los mercados del carbono.....	13
6.	ACCIONES PREPARATORIAS.....	14

## 1. RESUMEN

Los bosques ocupan, aproximadamente, el 30 % de la superficie terrestre y proporcionan múltiples beneficios económicos y sociales. Ofrecen beneficios ambientales significativos relacionados con la diversidad biológica y el cambio climático. Los bosques tropicales están entre los hábitats más importantes para la biodiversidad y prestan servicios ecosistémicos esenciales, como la purificación del agua y la prevención de la erosión. Los medios de vida de 1 600 millones de personas dependen en cierta medida de los recursos forestales y la supervivencia de 60 millones de indígenas depende directamente de los bosques. Asimismo, los bosques almacenan importantes cantidades de CO<sub>2</sub>, evitando así que sigan aumentando las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Los bosques están amenazados por la deforestación y la degradación. Según estimaciones de la FAO, cada año se pierden unos 13 millones de hectáreas de bosques. La deforestación representa alrededor del 20 % de las emisiones totales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) (IPCC, 2007), es decir, más que las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la UE. Por consiguiente, la reducción de las emisiones de la deforestación será esencial para alcanzar nuestro objetivo de limitar el calentamiento mundial a 2 °C. Es también una manera rentable de luchar contra el cambio climático. La protección de los bosques tendrá beneficios suplementarios para la biodiversidad y para los medios de vida de los pobres.

Ha llegado el momento de tomar medidas drásticas. La respuesta propuesta por la UE se centra en el objetivo de detener la pérdida de cobertura forestal mundial de aquí a 2030 y reducir la deforestación tropical bruta en al menos un 50 % para 2020 en relación con los niveles actuales.

La deforestación ha ocupado un lugar destacado en las negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima (Plan de Acción de Bali<sup>1</sup>). La consecución de un acuerdo sobre el clima en Copenhague constituye una oportunidad única para hacer frente al desafío de la deforestación. Es preciso que la UE tenga en cuenta este llamamiento para la acción. Las propuestas incluidas en la presente Comunicación deben constituir la base de la posición de la UE en la próxima conferencia sobre el clima, que tendrá lugar en Poznan.

A principios de 2009, la Comisión presentará una Comunicación en la que se abordará el mandato de la UE para las negociaciones de Copenhague. De acuerdo con las conclusiones de la Cumbre Europea de junio de 2008, esa Comunicación presentará una estrategia global de ampliación de la financiación para combatir el cambio climático, incluida la deforestación. Para que las negociaciones de Copenhague sean un éxito, la UE tendrá que aunar esfuerzos y recursos y presentar un frente unido para conseguir el apoyo de los países socios.

Para combatir la deforestación deben reforzarse una serie de políticas comunitarias. Además de ello, en el contexto de las actuales negociaciones sobre el clima, se sugieren dos propuestas concretas y ambiciosas:

i) establecer un nuevo instrumento que permita generar fondos significativos para hacer frente a la deforestación y la degradación forestal, es decir, el mecanismo mundial para el carbono

---

<sup>1</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_13/application/pdf/cp\\_bali\\_action.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf).

forestal (Global «Forest Carbon Mechanism»); ii) la inclusión, a título experimental, de la deforestación en los mercados del carbono.

La presente Comunicación no pretende dar respuestas definitivas a las numerosas cuestiones que plantea la deforestación. Se trata más bien de establecer las principales líneas de una respuesta de la UE, invitar a todos los interesados a presentar sus contribuciones y poner en marcha una serie de medidas iniciales que sienten las bases de una respuesta global y viable a la deforestación.

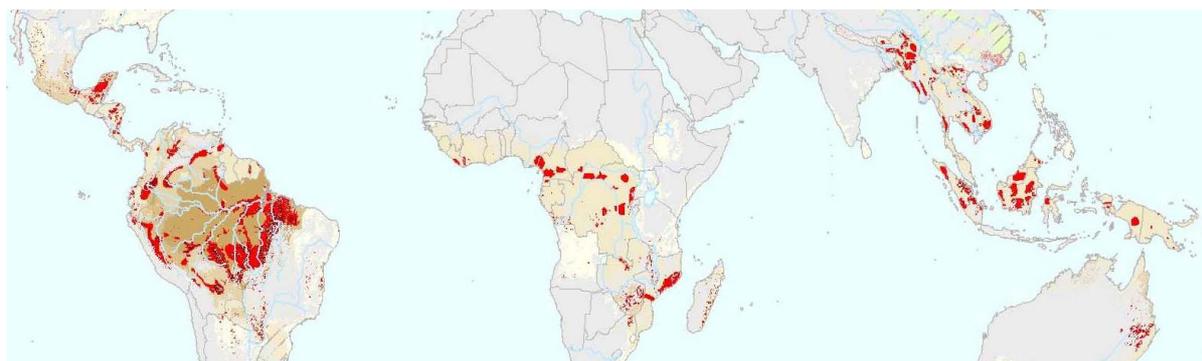
## 2. EL DESAFÍO DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL

### 2.1. Ritmo y magnitud de la deforestación y la degradación forestal

El planeta perdió más del 3 % de su cobertura forestal entre 1990 y 2005. La pérdida anual asciende a 13 millones de hectáreas (FAO, 2005), es decir, una superficie del tamaño de Grecia aproximadamente. Alrededor del 96 % de la deforestación reciente se ha producido en regiones tropicales (figura 1) y la mayor pérdida neta de cobertura forestal ((la mayor deforestación neta)) se registró entre 2000 y 2005 en diez países<sup>2</sup> (FAO, 2007). Durante el mismo período, la cobertura forestal aumentó en otras regiones, incluidos la UE, Japón y China, mientras que se mantuvo relativamente estable en la India. Dado su impacto global sobre el clima y los valores que representa la biodiversidad<sup>3</sup>, la acción deberá centrarse en prioridad en los bosques tropicales.

La degradación de los bosques tropicales es un problema conexas que tiene también importantes repercusiones sobre el clima y la biodiversidad. La degradación reviste diferentes formas, es difícil de definir<sup>4</sup> y no siempre se puede medir con precisión. Aunque no puede recibir el mismo trato que la deforestación, debe tenerse en cuenta para garantizar la coherencia y exhaustividad de un enfoque estratégico de los bosques.

Figura 1: Zonas del mundo con deforestación. Las zonas en rojo indican los principales frentes activos de deforestación (Fuente: MEA, 2005)



<sup>2</sup> Brasil, Indonesia, Sudán, Myanmar, Zambia, República Unida de Tanzania, Nigeria, República Democrática del Congo, Zimbabue y Venezuela.

<sup>3</sup> Alrededor del cincuenta por ciento de las especies vegetales y animales del mundo se encuentra en los bosques tropicales, muchas de las cuales están amenazadas de extinción.

<sup>4</sup> La FAO define la degradación como la reducción a largo plazo de la oferta total de beneficios que aporta el bosque, como carbono, madera, biodiversidad y otros bienes y servicios.

## 2.2. Causas de la deforestación

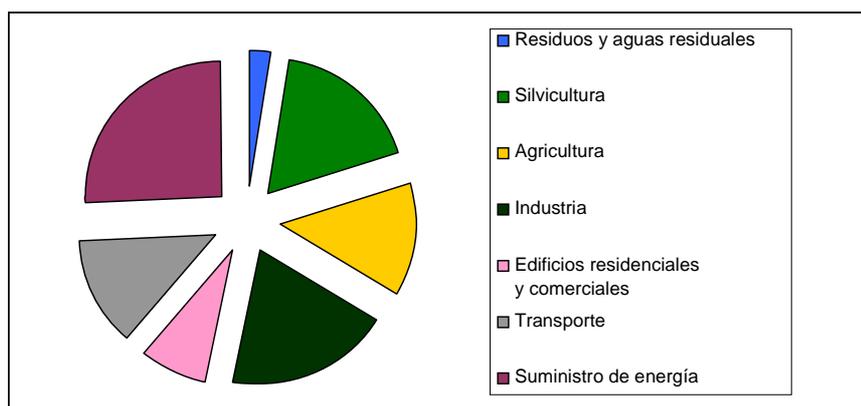
Los factores de deforestación son múltiples y diversos, y actúan en diversas combinaciones en diferentes zonas geográficas<sup>5</sup>. Los cambios en el uso del suelo son, en general, la causa directa más importante de destrucción de los bosques. Otros usos del suelo rentables, para obtener, por ejemplo, productos de base con un elevado valor comercial, constituyen incentivos a la deforestación. En muchos casos, el desarrollo de infraestructuras puede contribuir también a la deforestación. La principal causa subyacente es una gobernanza ineficaz, junto con políticas de ordenación territorial mal aplicadas y regímenes de propiedad inciertos. Para ser eficaz, todo enfoque global de la deforestación tendrá que abordar esos factores directamente.

## 2.3. Impactos de la deforestación

La deforestación tiene diversas repercusiones ambientales, económicas y sociales negativas, en particular sobre el clima, la biodiversidad y la pobreza<sup>6</sup>.

La deforestación representa alrededor del 20 % de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> (aproximadamente 5,8 Gt – véase la figura 2)<sup>7</sup>. Además de la liberación de CO<sub>2</sub> de los árboles debido a la descomposición de la biomasa y de su combustión, la deforestación genera emisiones a partir del suelo, por ejemplo como consecuencia de la combustión de turberas profundas en zonas deforestadas. Entre otros impactos sobre el clima figuran los cambios en la cantidad de energía reflejada por la superficie terrestre y la compleja interacción de los bosques con la química y la hidrología de la atmósfera.

Figura 2: Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores en 2004. Los datos de la silvicultura incluyen las emisiones de CO<sub>2</sub> como consecuencia de la deforestación; la descomposición de la biomasa aérea que subsiste tras la tala y la deforestación; los incendios en suelos de turba y la desintegración de suelos de turba drenados (IPCC, 2007)



<sup>5</sup> En la evaluación de impacto se proporciona más información al respecto.

<sup>6</sup> Véase nota a pie de página 4.

<sup>7</sup> Estimaciones del IPCC para la década de los noventa.

La deforestación es asimismo un *factor fundamental de pérdida de la biodiversidad*. Los bosques tropicales, en particular, albergan alrededor de la mitad de todas las especies terrestres y desempeñan un papel esencial en el funcionamiento de la biosfera. La persistencia de la deforestación se traducirá en una pérdida importante de biodiversidad, incluidas la extinción de especies y las pérdidas correspondientes de bienes y servicios (Sukhdev *et al.*, 2008). De mantenerse la tendencia actual, se estima que el valor de la pérdida de bienes y servicios forestales ascendería en 2050 al 5 % del PIB mundial (COPI, 2008).

Por último, la deforestación suprime la protección que los bosques naturales ofrecen contra las tormentas, inundaciones y fluctuaciones extremas de las características climáticas locales. También puede tener un impacto social negativo sobre la *pobreza*, no solo porque muchos de los pobres del mundo dependen de los bosques para su subsistencia, sino también por los servicios ecosistémicos que prestan los bosques. También es importante el impacto negativo de la deforestación sobre la salud humana, por el aumento de los contaminantes atmosféricos y la propagación de enfermedades transmitidas por los insectos, como la malaria.

### **3. AFRONTAR LOS DESAFÍOS DE LA DEFORESTACIÓN**

#### **3.1. Un objetivo mundial propuesto por la UE**

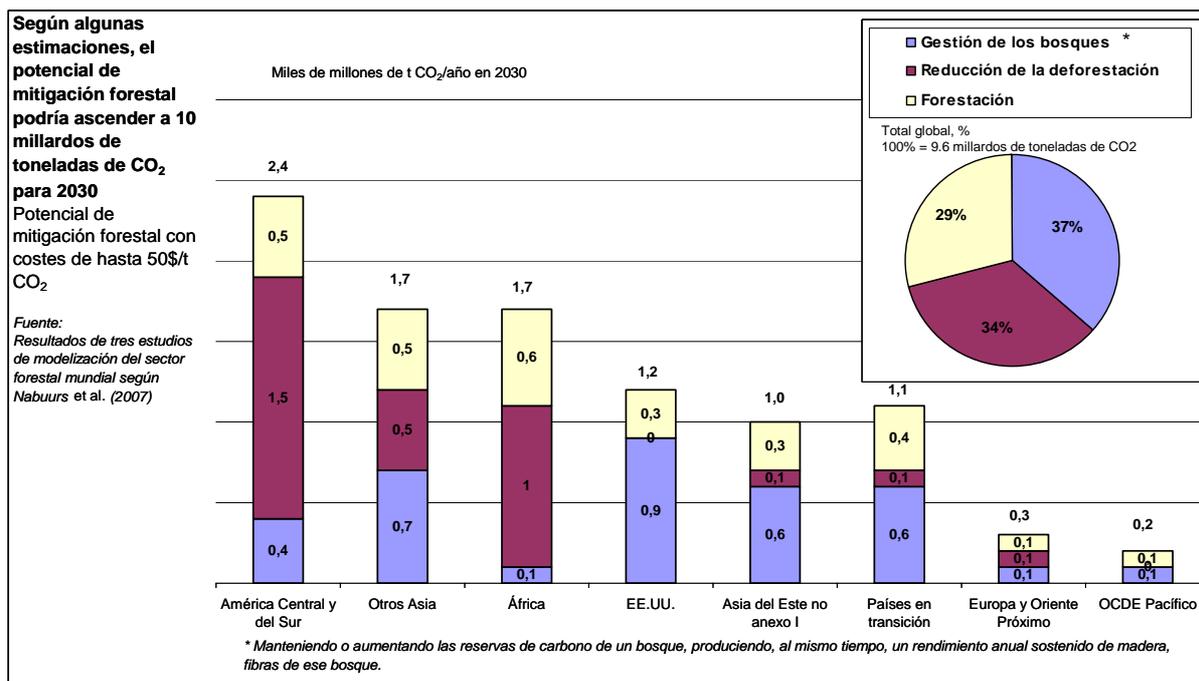
Para alcanzar el objetivo de la UE de limitar el calentamiento de la Tierra 2 °C por encima de los niveles preindustriales, será necesario reducir las emisiones mundiales en al menos un 50 % de aquí a 2050 respecto a los niveles de 1990. Esta reducción será imposible sin medidas contundentes para luchar contra la deforestación.

El objetivo propuesto por la UE para las negociaciones de la CMNUCC sobre el futuro régimen climático es detener la pérdida de cobertura forestal mundial a más tardar en 2030 y reducir la deforestación tropical bruta en al menos un 50 % para 2020 en relación con los niveles actuales. Este objetivo, que se intentará alcanzar en el contexto de las negociaciones de la CMNUCC, debería producir grandes beneficios en cuanto al cambio climático y a la biodiversidad antes de 2020.

#### **3.2. Ámbitos de actuación**

La figura 3 muestra el importante potencial de mitigación de esas medidas de aquí a 2030 en diferentes regiones del mundo, incluido un precio del carbono en el mercado de 40 euros por tonelada de CO<sub>2</sub>:

Figura 3: Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en relación con los bosques en diferentes regiones del mundo



La UE tiene que asumir el liderazgo para dar una respuesta política global a la deforestación. La Comunidad y los Estados miembros tienen que colaborar para aunar recursos y garantizar la complementariedad de las medidas. La batalla contra la deforestación debe librarse en varios frentes:

**En primer lugar**, el refuerzo de la gobernanza forestal y de las instituciones a escala local y nacional es un requisito indispensable para una respuesta política eficaz.

**En segundo lugar**, debe reconocerse explícitamente que uno de los factores principales de la deforestación es económico. Los bosques se destruyen porque a corto plazo es más rentable utilizar la tierra para otros usos que preservarlos. Una política eficaz tiene que recompensar el valor de los servicios prestados por los bosques.

**En tercer lugar**, una política global en materia de deforestación no puede hacer caso omiso de la *demand*a y la responsabilidad de los consumidores. Puede recurrirse a una serie de políticas internas y externas de la UE para alcanzar el objetivo global.

**En cuarto lugar**, dado que se trata de un *problema mundial que requiere una solución de igual alcance*, y que el objetivo es estabilizar las emisiones de CO<sub>2</sub> a un nivel aceptable y detener la pérdida de biodiversidad, las negociaciones internacionales sobre el clima constituyen una oportunidad única para hacer frente a la deforestación. Conviene que en las negociaciones se tengan en cuenta los aspectos de la biodiversidad del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas<sup>8</sup>.

**En quinto lugar**, para elaborar y aplicar correctamente una política, es preciso que esta se base en *información de alta calidad*. Los programas existentes de control y evaluación de los

<sup>8</sup> La novena Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica creó un grupo de expertos técnicos *ad hoc* sobre la diversidad biológica y el cambio climático para proporcionar información pertinente sobre la diversidad biológica en el proceso de la CMNUCC.

bosques no son programas integrados y están incompletos. Se requiere un enfoque científico más amplio que sirva de orientación para la toma de decisiones políticas y el control de su aplicación.

## 4. CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UE

### 4.1. Refuerzo de las políticas existentes

Las políticas relacionadas con la silvicultura no se limitan al sector forestal. Muchas políticas internas y externas de la UE tienen repercusiones indirectas sobre la deforestación, al estimular, en ocasiones, la sobreexplotación o los cambios en el uso del suelo, que contribuyen directamente a la deforestación. Diferentes sectores y políticas, como el *comercio, la energía, la agricultura, la seguridad alimentaria y la cooperación al desarrollo*, pueden desempeñar un papel decisivo en la conservación de los bosques del planeta.

#### 4.1.1. Políticas de la UE para promover la madera y los productos derivados producidos de forma sostenible

La UE es una gran consumidora de madera y productos derivados procedentes de todo el mundo. En 2005, se importaron en el mercado de la UE 83 millones de m<sup>3</sup> de madera y productos derivados<sup>9</sup>. Según las estimaciones, las importaciones de madera y productos derivados procedentes de talas ilegales<sup>10</sup> ascienden a 16 millones de m<sup>3</sup>, lo que representa más del 19 % de las importaciones de todos los países<sup>11</sup>.

La UE puede contribuir a promover la gestión sostenible de los bosques de diversas maneras:

- a) Por medio del Plan de Acción para la *Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales* (FLEGT), cuya piedra angular es el desarrollo de acuerdos de asociación voluntarios con países productores de madera. Esto garantizará que las exportaciones de esos países van acompañadas de una licencia que certifica que la madera se ha recogido de manera legal. Los acuerdos de asociación voluntarios establecen asimismo un marco para abordar los desafíos de la gobernanza y la aplicación de las leyes, que, a menudo, constituyen la raíz de los problemas de deforestación y degradación forestal. Por tanto, existe una gran sinergia entre FLEGT y los esfuerzos para hacer frente a la deforestación.
- b) Otra medida (en el marco del Plan de Acción FLEGT) es un Reglamento que obligue a los agentes de la UE a minimizar el riesgo de introducción en su cadena de suministro de madera y productos derivados procedentes de la tala ilegal. La Comisión ha propuesto un Reglamento para alcanzar este objetivo.
- c) La reducción de emisiones de la deforestación es también uno de los ámbitos prioritarios de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (GCCA, por sus siglas en inglés), emprendida por la UE y dirigida a los países en desarrollo pobres. Prevé una plataforma para abrir un diálogo político e intercambiar buenas prácticas sobre la manera de afrontar el doble desafío de la lucha contra la pobreza y el cambio

---

<sup>9</sup> Salvo pasta y papel.

<sup>10</sup> Todos los productos derivados de la madera, excepto pasta y papel.

<sup>11</sup> Incluidas las importaciones de países no tropicales. COMTRADE, 2007; Turner *et al.*, 2007.

climático. Sirve de apoyo a las negociaciones internacionales sobre un acuerdo sobre el cambio climático para después de 2012.

- d) Presentando propuestas en los *foros internacionales existentes*, como la Organización Internacional de Maderas Tropicales, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB), así como prestando mayor atención a la revisión del instrumento jurídicamente no vinculante sobre los bosques del FNUB, prevista en 2015.
- e) Mediante *políticas de contratación pública ecológica*, en virtud de las cuales las autoridades públicas de la UE pueden generar demanda de madera procedente de la tala legal y sostenible.
- f) Fomentando instrumentos como el *etiquetado ecológico* y promoviendo los sistemas de *certificación forestal*, así como los contratos del sector privado que favorezcan la madera sostenible.
- g) Estableciendo criterios de sostenibilidad para la madera y otros tipos de biomasa utilizados para la producción de energía renovable.
- h) Una serie de iniciativas europeas, como la Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES)<sup>12</sup> y el proyecto de Observación por Satélite del Medio Ambiente del Ecosistema Tropical (TREES), pueden desempeñar un papel fundamental en el control de los cambios en el uso del suelo y las tendencias en relación con la deforestación.

#### 4.1.2. *Políticas de la UE relacionadas con productos no madereros*

Existe una relación entre la demanda de productos agrícolas y la presión sobre el uso del suelo. Existe asimismo una tensión entre la necesidad de aumentar la producción de alimentos, por un lado, y frenar la deforestación, por otro. Debería aumentarse la producción agrícola sin provocar una mayor deforestación. Esto exigiría importantes inversiones para aumentar el rendimiento de las explotaciones agrícolas existentes. Conviene seguir reforzando la investigación agraria para estimular el aumento de la productividad agrícola sostenible en los países en desarrollo.

El desarrollo de los biocombustibles debe ser sostenible; por consiguiente, se impone la vigilancia para garantizar que el aumento de la producción interna y de las importaciones no ponga en peligro los esfuerzos para proteger los bosques o la biodiversidad. La UE elabora actualmente los criterios adecuados a tal fin<sup>13</sup>.

En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y a instancias de la última Conferencia de las Partes celebrada en Bonn (COP 9), se están elaborando orientaciones sobre los aspectos de la sostenibilidad de los biocombustibles relacionados con la diversidad biológica, que deberían contribuir a alcanzar un consenso internacional. La Comisión desempeñará un papel activo en el proceso de seguimiento para garantizar su éxito.

---

<sup>12</sup> En la actualidad denominado Kopernikus, [http://ec.europa.eu/kopernikus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/kopernikus/index_en.htm).

<sup>13</sup> COM(2008) 19.

Por lo que respecta a la coherencia política en general, la Comisión se compromete a:

- evaluar el impacto de las futuras iniciativas políticas de la UE e internacionales en relación con la deforestación, incluidas aquellas que no afectan directamente a los bosques o a la madera/productos derivados;
- seguir incluyendo en futuros estudios y evaluaciones de impacto de los acuerdos de política agrícola y comercial un análisis específico de sus posibles repercusiones sobre la deforestación;
- realizar una evaluación de impacto ambiental asociada a los documentos estratégicos por países, elaborados para orientar la política de ayuda al desarrollo;
- estudiar el impacto del consumo en la UE de los alimentos y productos no alimentarios importados (p. ej., carne, soja, aceite de palma y minerales metálicos) que podrían contribuir a la deforestación; esto podría conducir al estudio de opciones políticas para reducir su impacto;
- mejorar la productividad agrícola, en especial mediante el refuerzo de la investigación para aumentar la productividad y la sostenibilidad de la agricultura en los países en desarrollo; la Comisión ha decidido duplicar su ayuda a la investigación agrícola internacional a partir de 2008 hasta una media de 63 millones de euros al año durante los tres próximos años;
- proseguir el proceso de examen que empezó con la adopción del primer informe sobre la coherencia de las políticas de desarrollo<sup>14</sup>, que es importante para ayudar a la UE a apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### **4.2. Volumen, fuentes de financiación y mecanismos para afrontar el desafío de la deforestación**

Para luchar con éxito contra la deforestación, será necesaria una financiación adicional significativa con objeto de proporcionar a los países en desarrollo la asistencia adecuada en materia de refuerzo de las capacidades y prever incentivos para contrarrestar los factores de deforestación.

Según el análisis de costes de la protección forestal que figura en la evaluación de impacto que acompaña a la presente Comunicación, se requerirían entre 15 y 25 millardos de euros al año para reducir a la mitad la deforestación de aquí a 2020<sup>15</sup>.

Aunque es preciso seguir trabajando para cuantificar las necesidades de financiación, es evidente que los países desarrollados deben asignar recursos considerables para contribuir a hacer frente a la deforestación en los países en desarrollo con arreglo al futuro régimen internacional sobre el clima. Esta financiación, que deberá proceder de fuentes tanto públicas como privadas, completará los esfuerzos financieros y de otro tipo desplegados por los países en desarrollo. Los mecanismos de financiación solo serán efectivos si:

---

<sup>14</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2008) 434.

<sup>15</sup> Apartado 5.2.2 de la evaluación de impacto.

- los países en desarrollo reciben en primer lugar asistencia financiera y técnica para el refuerzo de las capacidades y las instituciones;
- se lleva a cabo el trabajo necesario para resolver los problemas técnicos pendientes (p. ej., seguimiento y verificación);
- pueden evaluarse los resultados respecto a los objetivos de referencia acordados y recompensarse; y
- se recurre a las prácticas de suministro de ayuda existentes y demostradas, y se respetan los principios de una buena gestión financiera.

A escala de la UE, se requeriría un nivel adecuado de financiación de 2013 a 2020 para luchar contra la deforestación, principalmente en forma de ayuda a los países en desarrollo para reducir y estabilizar la deforestación y la degradación forestal, e invertir esa tendencia.

El importe total de la financiación dependerá del nivel de las medidas de mitigación emprendidas por los países en desarrollo.

- No sería razonable en la actualidad incluir los créditos forestales en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Las emisiones debidas a la deforestación son casi tres veces superiores a la cantidad de emisiones reguladas por el RCDE UE. Dado que el régimen es hoy por hoy el único gran régimen de comercio operativo del mundo, si se permitiera que las empresas compraran créditos por evitar la deforestación<sup>16</sup> se producirían desequilibrios importantes entre la oferta y la demanda en el régimen. Asimismo hay cuestiones abiertas en cuanto a seguimiento, notificación, verificación y responsabilidad. Los créditos forestales son temporales y deben sustituirse después de cierto período. Eso significa que, si una empresa desaparece, alguien debería asumir esa responsabilidad para garantizar la integridad medioambiental.

Así pues, la UE solo debería considerar la posibilidad de reconocer los créditos forestales para el cumplimiento del RCDE UE como instrumento complementario y a largo plazo, es decir, después de 2020, en determinadas condiciones (especialmente equilibrio entre oferta y demanda, y responsabilidad). Además, una vez establecidos e interconectados otros regímenes de comercio de derechos de emisión, lo que generaría una mayor demanda de reducción de emisiones, podría resultar viable utilizar créditos forestales para financiar la protección de los bosques.

- No obstante, una parte importante de la financiación de la UE podría proceder de los ingresos de la subasta de derechos de emisión en el marco del RCDE UE. En efecto, en el marco de la propuesta de modificación de la Directiva relativa al RCDE de enero de 2008<sup>17</sup>, al menos el 20 % de los ingresos de las subastas de derechos debería utilizarse para apoyar los objetivos respecto al clima, incluida la lucha contra la deforestación. Recientemente, el Parlamento Europeo y el Consejo refrendaron la utilización de los ingresos de las subastas de derechos de emisión en el sector de la aviación para reducir emisiones, en particular evitando la deforestación.

---

<sup>16</sup> Los créditos «por deforestación evitada» se denominan en lo sucesivo «créditos de deforestación».

<sup>17</sup> COM(2008) 16.

Se estima que la subasta de derechos podría generar unos ingresos anuales comprendidos entre 30 y 50 millardos de euros para los Estados miembros de la UE de aquí a 2020. Si el 5 % de los ingresos procedentes de las subastas se destinaran a apoyar los esfuerzos mundiales para luchar contra la deforestación, podrían obtenerse entre 1,5 y 2,5 millardos de euros en 2020.

- La lucha contra la deforestación exige una respuesta más allá de los sistemas de incentivos. Se requiere financiación para mejorar la gobernanza y solucionar los problemas técnicos (como el seguimiento mediante satélites y otras tecnologías). La ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea y de los Estados miembros de la UE pueden desempeñar un papel fundamental en la solución de esos problemas. Esta ayuda puede canalizarse a través de los acuerdos existentes a nivel nacional, así como por medio de acuerdos internacionales y multilaterales establecidos a tal fin.
- Esas fuentes de financiación pública deben completarse con financiación privada.

## **5. LA DEFORESTACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CMNUCC**

En el marco del futuro acuerdo mundial de la CMNUCC para el período 2013-2020, la UE debe perseguir el objetivo de establecer un sistema de incentivos apoyado a escala internacional para reducir la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo.

El sistema estaría abierto a todos los países en desarrollo que ratificaran el futuro acuerdo y pudieran contribuir al objetivo de reducción de emisiones acordado a escala internacional con arreglo al futuro marco internacional sobre el clima mediante el compromiso de tomar medidas de mitigación a escala nacional para reducir las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal.

Se propone un procedimiento en dos etapas:

- (1) Establecer un mecanismo mundial del carbono forestal («Global Forest Carbon Mechanism»).
- (2) la inclusión, a título experimental, de la deforestación en los mercados del carbono.

### **5.1. Respuesta a corto plazo: establecer un mecanismo mundial del carbono forestal**

El objetivo de la UE sería permitir que los países en desarrollo contribuyeran al objetivo de reducción de emisiones acordado a escala internacional mediante la adopción de medidas destinadas a reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal.

Conviene establecer un mecanismo mundial del carbono forestal (GFCM, por sus siglas en inglés). Aunque deben precisarse una serie de aspectos institucionales y operativos, y en este sentido se tendrían en cuenta los acuerdos existentes, los puntos esenciales para que el GFCM sea eficaz son los siguientes:

- La participación debe estar abierta a los países en desarrollo que ratifiquen el futuro acuerdo y se comprometan a tomar medidas para reducir la deforestación con arreglo a ese régimen.

- El GFCM debe centrarse en la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación forestal. Deben explorarse medios complementarios para ayudar a los países en desarrollo a preservar sus bosques y reducir el riesgo de «fuga» a escala internacional.
- Deben apoyarse las actividades de refuerzo de las capacidades en los países en desarrollo.
- Para beneficiarse de sus fondos, se requeriría una aplicación de alcance nacional que incluyera a todo el sector forestal, de manera que se redujera al mínimo el riesgo de fuga dentro de un mismo país (en los países grandes podría preverse una aplicación regional con disparidades entre regiones).
- El mecanismo debe tener en cuenta la necesidad de garantizar, en la mayor medida posible, beneficios recíprocos, como la protección de la biodiversidad y la erradicación de la pobreza. Cuando puedan evaluarse los beneficios recíprocos, los incentivos financieros podrán orientarse hacia las medidas que permitan obtener los máximos. Los resultados de los trabajos sobre el cambio climático y la biodiversidad del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas deben incorporarse directamente a las negociaciones de la CMNUCC.
- Los resultados de los esfuerzos de reducción de emisiones deben evaluarse, seguirse y contabilizarse a escala nacional, mediante verificación independiente de tales reducciones.
- La ayuda financiera a las medidas de un país para luchar contra la deforestación y la degradación forestal debería **basarse en resultados** verificados.
- Se requiere el establecimiento de estructuras eficaces en materia de gobernanza forestal y el respecto de los derechos de las personas que dependen de los bosques.
- Debería tenerse en cuenta el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, en el diseño de los instrumentos de apoyo financiero con arreglo al mecanismo.

## **5.2. Perspectiva a largo plazo: inclusión, a título experimental, de la deforestación en los mercados del carbono**

La financiación pública es la forma más adecuada de fomentar una serie de actividades esenciales, en particular el refuerzo de las capacidades, el apoyo técnico a la gobernanza forestal y el desarrollo de los conocimientos técnicos necesarios para garantizar el control de los compromisos y su aplicación. La financiación pública es asimismo la herramienta más realista para incentivar la lucha contra la deforestación durante el período 2013-2020. No obstante, este no es el único mecanismo que podría preverse a tal fin, y la UE debería estar preparada también para explorar la posible contribución de estrategias basadas en el mercado bien diseñadas.

Las actividades de forestación y reforestación entre 2008 y 2012, a reserva de límites cuantitativos estrictos, cuentan a efectos del cumplimiento por los gobiernos de sus compromisos, y pueden generar créditos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Este reconocimiento, en los límites actuales, debe continuar después de 2012. Por

otra parte, la Comisión pondrá a prueba el reconocimiento de los créditos de deforestación a efectos del **cumplimiento por los gobiernos** de sus compromisos. Deberían cumplirse ciertas condiciones previas antes de que la inclusión de los bosques en los mercados del carbono pudiera considerarse una opción realista.

1. Sería necesario un acuerdo internacional con compromisos ambiciosos a medio plazo en cuanto a reducción de emisiones. Ese acuerdo debería generar una demanda suficientemente elevada de reducción de emisiones para que los países desarrollados redujeran realmente sus emisiones en lugar de compensarlas simplemente con créditos de carbono.
2. Como ocurre con los proyectos de forestación y reforestación del MDL, el impacto suplementario de la reducción de la deforestación sobre las emisiones de carbono debería ser objeto de un seguimiento adecuado y de una verificación independiente.
3. La permanencia de los créditos forestales y la responsabilidad son cuestiones que deben resolverse. Por tanto, es preciso elaborar un nuevo mecanismo sectorial de mercado para evitar problemas de fugas y garantizar un beneficio en términos de deforestación neta.

La inclusión de los créditos forestales en el RCDE UE no debería considerarse hasta que se lleve a cabo un estudio completo de la experiencia adquirida con la utilización de los créditos de deforestación a efectos del **cumplimiento por los gobiernos** de sus compromisos y para el período posterior a 2020.

La dependencia total en el valor del carbono se centraría únicamente en los servicios que brindan los bosques como reservas de carbono y prescindiría de otros servicios importantes que ofrecen los ecosistemas forestales, cuyo valor puede ser muy superior. Esta es una cuestión que también habrá que resolver.

## 6. ACCIONES PREPARATORIAS

Será necesaria una intensa labor preparatoria para que el mecanismo mundial del carbono forestal sea operativo en 2013 y para probar la viabilidad de incluir los bosques en los mercados del carbono. Existen ya una serie de donantes en este ámbito. Si la UE quiere liderar la lucha contra la deforestación, debería estar preparada para tomar la iniciativa en una serie de ámbitos. Se trata, en particular, de ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus capacidades, consolidar la gobernanza forestal y colmar las lagunas existentes en los conocimientos. La UE podría apoyar una serie de iniciativas que se han emprendido recientemente, como el programa REDD de las Naciones Unidas<sup>18</sup>. La Alianza mundial contra el cambio climático prevé asimismo un contexto adecuado para proseguir el diálogo sobre la deforestación con los países en desarrollo y enmarcar las acciones de seguimiento para hacer progresar los esfuerzos colectivos desplegados para afrontar el desafío de la deforestación.

La eficacia de una política depende de información y sistemas de seguimiento de gran calidad. Concretamente, el seguimiento de la degradación forestal exigirá esfuerzos específicos, así

---

<sup>18</sup> Iniciativa conjunta de la FAO, el PNUMA y el PNUD para ayudar a los países en desarrollo a preparar el futuro mecanismo REDD.

como definiciones y criterios comunes. Debería adoptarse un enfoque conservador respecto al seguimiento para garantizar que las incertidumbres no se traduzcan en unas reducciones sobreestimadas de las emisiones.

Gracias a la evolución tecnológica en el ámbito de los programas informáticos, los satélites y las técnicas de comunicación, el seguimiento de los bosques resulta más barato y accesible. No obstante, la prioridad es colmar las lagunas existentes. Deben desarrollarse las capacidades internas de los países para establecer sistemas nacionales de seguimiento y verificación de alta calidad a fin de medir los progresos y garantizar el cumplimiento. Para responder a ese desafío, se podría recurrir a iniciativas y metodologías de la UE ya aplicadas por el Centro Común de Investigación o por otros programas, como Kopernikus, el Sistema de Sistemas de Observación Mundial de la Tierra («Global Earth Observation System of Systems»), y «Global Observations of Forest and Land Cover Dynamics». Deben promoverse asimismo iniciativas regionales como el «Observatoire des Forêts d’Afrique Centrale» y aplicarse en otras regiones tropicales.

Para hacer avanzar este proceso, la Comisión tiene la intención de organizar una conferencia antes de las negociaciones de Copenhague que servirá de foro para debatir las propuestas de la Comisión, así como para movilizar a las principales partes interesadas y desarrollar las medidas de seguimiento adecuadas.