

Regulación de REDD+ en clave climática y de derechos humanos

El Espectador informó recientemente que el gobierno está a punto de expedir un paquete reglamentario de los mercados de carbono en Colombia (Quintero Díaz, 2024). El reto es enorme: estos mercados, en particular los proyectos REDD+, operan desde hace al menos una década en medio de un enorme vacío normativo y se implementan en regiones con escasa presencia del Estado y, en cambio, de actores armados en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y conflictos ambientales. Este texto intenta brindar algunas reflexiones y recomendaciones para que la inminente reglamentación de REDD+ realmente contribuya a evaluar y, en lo posible, mejorar (o al menos dar claridad sobre) su aporte a la mitigación y adaptación de la crisis climática y para que el Estado intervenga en clave de política pública y como garante de derechos humanos.

Los mercados de carbono son instrumentos creados en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Climático (CMNUCC) para incentivar la reducción neta de gases efecto invernadero en el planeta. Netas, porque permiten que emisores grandes puedan seguir con sus operaciones y “compensarlas” con la compra de instrumentos de mercado que acreditan reducciones de emisiones en otras partes del mundo. Estas reducciones, en muchos casos no son reales sino hipotéticas, porque no se trata de reducir las emisiones que ya hay, sino de evitar las que podría haber en un escenario específico si no se realiza un determinado proyecto de mitigación.

Dentro de los mercados de carbono, han tomado mucha fuerza los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, llamados REDD. Estos proyectos se ejecutan en grandes áreas con cobertura boscosa. Los proyectos asumen que estas áreas están bajo la amenaza de deforestación y degradación, y toman medidas para contrarrestar estas amenazas. La diferencia entre los cálculos sobre las emisiones que se evitarían hacia el futuro en un escenario hipotético sin el proyecto y las que se evitan con el proyecto, se plasma en los bonos de carbono. Estos bonos de emisiones evitadas se venden luego en el mercado. A los compradores les sirve para la no causación de hasta la mitad del impuesto al carbono, o para presentar ante sus propios compromisos o ante sus clientes sus inversiones para “compensar” sus propias emisiones.

Los proyectos son más rentables entre más grandes sean las áreas, por lo que los territorios colectivos étnicos han sido los más llamativos. Se calcula que el 32% de las iniciativas de mitigación recaen en territorios indígenas o afrocolombianos (Benitez, 2023). El Registro público de estas iniciativas, [RENARE](#), que estuvo caído durante unos años, registra 77 proyectos REDD+ en diferentes etapas, pero es muy posible que haya muchos más. El Observatorio [Geo-Grafiar](#) mercados de carbono ha mapeado 92 proyectos

(Censat, 2024). La Corte Constitucional acaba de expedir la sentencia T-248 de 2024, su primera decisión sobre el tema en la que reconoce múltiples violaciones a los derechos de los pueblos indígenas de un proyecto en particular por la falta de debida diligencia de las empresas y por la total desregulación del Estado y de su rol de seguimiento y garante de derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2024).

La regulación que el gobierno está a punto de sacar tiene el enorme reto de compaginar efectivamente los mercados de carbono con los objetivos climáticos y de garantizar todos los derechos fundamentales de las partes involucradas, en especial los de las comunidades más vulnerables.

1. Alineación entre políticas climáticas

Los proyectos REDD+ del mercado voluntario se pactan entre privados. Sin embargo, la gran sombra que les dio origen es el derecho internacional público climático: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y posteriores instrumentos que se han desprendido de las Conferencias de las Partes. Por eso, aunque se celebran mediante contratos privados, estos proyectos están llamados a cumplir una función dentro de una preocupación pública internacional en la que Colombia tiene compromisos concretos. De esta manera, la regulación de este mecanismo debe partir de la necesidad de que contribuya de manera efectiva a los objetivos de mitigación y adaptación a la crisis climática.

La capacidad de estos proyectos de combatir efectivamente la crisis climática es un asunto de amplia discusión. Para algunos, no hay ninguna duda de que contribuyen a mitigar la crisis, porque garantizan un flujo de capital hacia proyectos que reducen las emisiones del planeta. Algunos otros sectores los perciben como una “falsa solución”, porque son un mecanismo que no obliga a los grandes responsables de la crisis a emitir menos, sino a compensar con mecanismos cuya efectividad también es muy cuestionada.

Como se trata de contrastar emisiones hipotéticas con emisiones reales, los métodos para determinar las primeras no son infalibles ni están libres de sesgos o de intereses. Entre más grande sea la diferencia entre las primeras y las que se logran evitar, más bonos se pueden vender en el mercado y más actores se pueden lucrar. Varias investigaciones han dado indicios de que las empresas certificadoras han sobreestimado los escenarios hipotéticos y con ello, han avalado la venta de “aire caliente”, es decir de bonos que no redundan, en reducciones de emisiones, porque sus metodologías son dudosas.

Un estudio de Science determinó con una muestra de proyectos que sólo el 7% de los bonos se pueden asociar con reducciones adicionales de emisiones de carbono (West, Wunder, Börner, & Kontoleon, 24). En Colombia, por ejemplo, el proyecto REDD+ en la selva de Matavén, podría estar vendiendo aire caliente, porque las emisiones evitadas se calculan con un “área referencial” que no es comparable con aquella en donde se ejecuta el proyecto, dado que este corredor parece más “expuesto a riesgos de deforestación, es más accesible para actores externos y presenta una naturaleza distinta de tenencia de tierra” (Bermúdez Liévano, 2021).

Además de estos cuestionamientos sobre los métodos de certificación, es un hecho que la capacidad de los sumideros naturales de absorber gases efecto invernadero es limitada, por lo que es imposible que todas las emisiones de GEI de quema de combustibles fósiles sean absorbidas por las selvas y otros ecosistemas. Para el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, “en escenarios con emisiones crecientes de CO₂, los sumideros de carbono terrestres y oceánicos absorberán una proporción decreciente de estas emisiones” (IPCC, 2023, pág. 13).

Dados estos grandes dilemas y debates, es necesario que el gobierno promueva un diálogo amplio sobre la eficacia y pertinencia de estos proyectos dentro del problema real a combatir. La crisis climática afecta a toda la población colombiana y a algunos grupos vulnerables de una manera especial. Hasta la fecha, no hay ninguna evidencia de que estos mecanismos de mercado hayan contribuido de alguna manera a reducir la tendencia de calentamiento del planeta. Por eso, el primer paso importante es generar un debate amplio para cuestionar y llenar de contenido efectivo y consensuado estos mecanismos en el marco de la preocupación política sobre la crisis climática.

2. La importancia de engranar REDD+ dentro de la política climática

Por esta razón es importante un diálogo de estos mecanismos con otras políticas públicas dirigidas a combatir la crisis climática, como la transición energética. La transición energética tiene como fin estimular un declive gradual pero decidido de quema de combustibles fósiles a la vez que se fortalecen otras formas de producción y uso de energía. Cuando se logre realmente reducir la quema de combustibles fósiles, los proyectos de compensación deberían perder sentido. En esa medida, estos proyectos deben verse como un mecanismo transitorio en función de la transición energética. La política pública de cambio climático debería contar entonces con las proyecciones en el tiempo sobre estos escenarios y así diseñar fases para estos proyectos y un tiempo que limite la duración de proyectos individualmente considerados que, como se ha visto en la práctica, pueden llegar a pactarse contractualmente hasta por cien años.

Estos proyectos pueden, individualmente y por un periodo de tiempo, tener una capacidad de reducción de emisiones. Sin embargo, proyectos aislados en el espacio no garantizan reducciones netas en el país ni en una región específica, como la Amazonia. Por eso, estos proyectos deberían hacer parte de un engranaje, de una política pública mucho más amplia en donde las distintas iniciativas de mitigación e intervenciones estatales se articulan entre sí. Si, en cambio, se apuesta sólo por estas islas, se da el mensaje de que lo demás está desprotegido e incluso se puede incentivar la deforestación en otras regiones, por desplazamiento de actividades depredadoras de las selvas. En un escenario muy conspirativo, se podría incluso incentivar el deterioro ambiental de otras áreas para aumentar la diferencia entre las tasas de deforestación entre las que pertenece al proyecto y las que no, lo que aumentaría la cantidad de bonos que se pueden vender en el mercado. Este enfoque territorial y de política pública debe permear incluso a Visión Amazonia que funciona también en gran medida por proyectos aislados.

El Estado es el garante de los derechos afectados por la crisis climática. En esa medida, el Estado debe evaluar las condiciones para que la implementación de la política de cambio climático realmente contribuya a mitigar y a adaptarnos, y que los proyectos REDD+ estén alineados con este propósito. Por eso, debe estar en la capacidad de evaluar técnicamente cómo estos proyectos, no sólo de manera aislada, sino articulada con otros instrumentos como el programa de cupos transables, pero también otras políticas territoriales contribuyen o no a las metas de mitigación. Es especialmente importante que el Estado garantice que los bonos que se venden no sean “aire caliente”. Existen ya suficientes alertas de que esto ocurre con un gran porcentaje de bonos de carbono que se transan en el mercado tras ser certificados con metodologías poco rigurosas que no garantizan una reducción real de las emisiones. Se ha documentado de sobra que puede haber doble contabilidad o que las áreas que se toman de referencia para calcular las emisiones evitadas realmente no son comparables.

Por otro lado, los ingresos de estos proyectos deben contribuir efectivamente a fortalecer las capacidades de mitigación y de adaptación de comunidades, y deben reinvertirse en planes que vayan en esa dirección. Es necesario que la definición de qué se entiende por mitigación y adaptación se pueda adaptar a cada contexto, territorio y cultural. No obstante, sería pertinente discutir y trazar criterios básicos. Una pregunta esencial es si se consideran medidas de adaptación aquellas dirigidas a satisfacer necesidades básicas de comunidades, como la vivienda, con el fin de que las personas tengan una calidad de vida tal que no se sientan en la necesidad de incurrir en actividades como la minería ilegal o la tala de la selva. En la práctica, hay comunidades indígenas que están reinvertiendo los recursos obtenidos en REDD+ en la satisfacción de sus derechos económicos, sociales y culturales. Sin duda, este fin es loable, pero, en la teoría, estos son derechos que debería satisfacer el Estado con o sin REDD+. Una alternativa puede ser que exista un monitoreo constante de que la satisfacción de estos derechos redunde, en la práctica, en el cuidado del ecosistema y condiciones reales de adaptación. Es necesario entonces, que el gobierno garantice que existe un vínculo entre satisfacción de DESCA y condiciones de adaptación y mitigación a la crisis por medio de parámetros de diseño de las medidas y el monitoreo.

Finalmente, es conveniente establecer un principio de sinergia y equilibrio entre medidas de adaptación y mitigación, para evitar que medidas de mitigación por compensación a emisiones de grandes corporaciones o países ricos puedan afectar condiciones locales en el Sur Global de adaptarse en el futuro a la crisis climática. Esto puede pasar si las medidas de mitigación no actúan en clave de derechos y con un enfoque de Acción Sin Daño. Como se ha visto ya en la práctica y ha sido reconocido por la Corte Constitucional y otros organismos, estas medidas pueden generar daños culturales, sociales y ambientales que pueden poner en riesgo las capacidades de adaptación a la crisis climática.

En conclusión, REDD+ no es una opción de negocio entre privados que automáticamente tiene efectos climáticos esperados. Su potencial de fortalecer las condiciones de mitigación y adaptación depende de que estos proyectos: i. se articulen con todas las

demás medidas de la política climática y, en esa medida, ii. sean un mecanismo transitorio durante la transición energética que dejen de operar en un tiempo razonable cuando las emisiones disminuyan en su fuente, iii. los ingresos que generan se reinviertan en mejorar condiciones de mitigación y adaptación efectivas en los territorios, de manera culturalmente apropiada, pero con el acompañamiento y monitoreo del Estado, y iv. que las medidas de mitigación no vayan en detrimento de las capacidades ecológicas y culturales de adaptación de territorios, pueblos y comunidades.

3. La función pública de estos proyectos

Como estos proyectos hacen parte del derecho público ambiental internacional y del derecho tributario nacional, es indudable que cumplen una función pública. Por eso, los recursos que ingresan por los bonos de carbono no tienen una naturaleza exclusivamente privada que permita que las comunidades y desarrolladoras puedan destinar con total libertad. Dado que es un mecanismo de mercado, debe haber un margen razonable de utilidad y respeto a la autonomía de los distintos actores, pero el grueso de los recursos debe reinvertirse, necesariamente, en acciones de mitigación y adaptación efectiva de la crisis climática,

Por otro lado, dado que la Nación deja de percibir tributos porque parte del impuesto del carbono se puede redimir con bonos, la ciudadanía tiene el derecho a conocer cómo se invierten estos recursos en función de la mitigación y adaptación a la crisis climática. La regulación debe garantizar la transparencia máxima de todos los actores y transacciones que se realizan dentro del mercado de carbono. Cada transacción realizada cumple una función pública que debe ser de conocimiento de toda la ciudadanía. El RENARE o el sistema que se defina, debe contar con todos los documentos que le dan soporte al proyecto, incluidos los estudios, informes de certificación y monitoreo, los planes financieros, y los contratos hasta el último comprador del bono, así como la identificación plena de todas las partes que hacen parte de este mercado.

A la fecha, es casi imposible rastrear la vida útil de un bono, porque esta información está dispersa entre las distintas empresas certificadoras nacionales o extranjeras. El Banco de la República tampoco discrimina las divisas que ingresan a la Nación por concepto de estos bonos si se venden en el exterior. El sistema de registro debe lograr centralizar la información, así como analizarla integralmente para monitorear consistentemente si estos proyectos están o no contribuyendo a las metas climáticas del país y a mejorar las condiciones de mitigación y adaptación de los territorios y ecosistemas.

Por otro lado, dado que se trata de transacciones con una función pública, el gobierno debe activar su capacidad sancionatoria en caso de malversarse los recursos o generarse daños sociales o ambientales, y deben también activarse las competencias de los órganos de control.

4. Derechos fundamentales son de cumplimiento inmediato

Una excusa recurrente para no respetar, por parte de las empresas, y de no proteger, por parte del Estado, los derechos de las comunidades es que no se han reglamentado las salvaguardas sociales y ambientales, un compromiso internacional en el marco de las COP de la CMNUCC. Sin embargo, no es necesaria la reglamentación de las salvaguardas ni la creación de un sistema de salvaguardas, porque en Colombia existen de sobra los contenidos normativos de los distintos derechos fundamentales y de todos los bienes comunes ambientales cubiertos por las salvaguardas.

Los derechos fundamentales de las comunidades no pueden supeditarse a la reglamentación de un instrumento específico. Las salvaguardas son un código internacional que unifica los compromisos y lenguajes de actores de distintas jurisdicciones, pero no son la fuente de derecho más importante en Colombia.

Por lo tanto, la reglamentación debería estar en clave de derechos y tener justamente como un objetivo la arquitectura institucional y procedimental para reducir los riesgos de vulneración de derechos de las comunidades y las afectaciones ambientales. Dado que más de la mitad de los bonos del mercado de carbono que se transan en el mercado surgen de iniciativas de mitigación en territorios étnicos, es absolutamente claro que esta reglamentación afecta de manera directa a pueblos indígenas y comunidades negras y que debe ser consultada íntegramente.

Los principios, procedimientos, enfoques y demás que se establezcan en la normatividad tendrán el potencial de afectar el presente y el futuro de los pueblos, generar divisiones, conflictos socioambientales, limitaciones sobre su autonomía y pérdida de la riqueza cultural por la adopción de miradas mercantilistas de la naturaleza, entre muchos otros que han sido ampliamente identificados por diversas organizaciones y reconocidos por la Corte Constitucional.

La Sentencia de la CC señala que no se ha definido la titularidad del servicio ecosistémico de captura de carbono. No obstante, en el caso de territorios étnicos, el Estado ha reconocido la integralidad e interdependencia del territorio como un derecho fundamental de carácter colectivo. La fragmentación jurídica y conceptual del territorio en partes distintas que pertenecen a la Nación y otras a las comunidades, iría en contra de este contenido básico de reconocimiento al derecho fundamental al territorio y requeriría, al menos, ser consultado con todos los pueblos indígenas y afrocolombianos del país, y por el otro, ser tramitado mediante ley estatutaria. Esta fragmentación favorecería miradas mercantilistas de la naturaleza por encima de la diversidad de cosmovisiones que la Constitución protege.

Tampoco es recomendable fracturar jurídicamente el territorio no étnico. Gran parte de los conflictos socioambientales que se viven en Colombia tienen que ver con la división entre los regímenes del suelo y del subsuelo, y las distintas competencias que entran en conflicto. Sustraerles derechos a las comunidades sobre elementos de su territorio las hace muy vulnerables al despojo impulsado por intereses corporativos o por gobiernos menos garantistas que puedan venir en el futuro.

Por lo menos, la reglamentación debe erigirse sobre los estándares fijados por la Sentencia T-248 de la Corte Constitucional, y otros pronunciamientos jurisprudenciales y del derecho internacional ambiental y de derechos humanos. Entre otros, la Sentencia señala que estos proyectos son susceptibles de generar afectaciones como:

- Pérdida de autonomía y ordenamiento propio del territorio
- Amenazas a costumbres y cosmovisiones
- Afectación a gestión (y conservación) propia de recursos
- Divisiones internas
- Pérdida de gobernanza
- Reasentamientos forzados
- Pérdida de conocimientos tradicionales
- Priorización de intereses comerciales sobre ambientales y sociales
- Riesgos a la soberanía alimentaria e incluso de desplazamiento por compromisos a reducir chagras y área de siembra.
- Priorización de criterios como el de adicionalidad sobre usos propios del territorio
- Impactos en las mujeres, especialmente relacionados con las prácticas agrícolas
- Falta de información suficiente para acceder o desarrollar proyectos REDD+
- Violación a los derechos a la consulta y consentimiento libre, previo e informado

Por otro lado, debe responder también a los cuestionamientos del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que tras su visita A Colombia señaló que

Los representantes de los Pueblos Indígenas han expresado su profunda preocupación acerca de la posibilidad de que los abusos previamente mencionados se reproduzcan en el marco de la transición verde. Esta inquietud surge, en gran medida, debido a la presencia activa o en proceso de construcción de proyectos REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation) en el 66% de los territorios indígenas. Me preocupa especialmente la información que he recibido sobre graves violaciones de los derechos humanos relacionadas con REDD+, las cuales socavan el derecho a la autonomía de los Pueblos Indígenas y el derecho al consentimiento previo, libre e informado.

Un caso particularmente alarmante es el del Pueblo Nukak, recientemente contactado, que sin recibir el acompañamiento necesario por parte de las entidades públicas pertinentes, firmó un contrato de bonos de carbono por un período de 100 años. Este contrato contiene una cláusula de exclusividad e irrevocabilidad a favor de una empresa privada, violando sus derechos territoriales de manera significativa.

Es crucial que Colombia tome medidas inmediatas para reconocer a las autoridades de los Pueblos Indígenas como autoridades ambientales y adoptar un marco normativo que incluya garantías operativas y ejecutables en consonancia con los derechos humanos de los Pueblos Indígenas. Además, se deben establecer controles jurídicos específicos para las inversiones en el mercado de la energía renovable, el carbono forestal y el programa REDD+. La adopción de estas medidas es esencial para garantizar el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y prevenir nuevas vulneraciones en el contexto de la transición verde.

Toda la regulación deberá erigirse sobre una base sólida de principios tomados de los desarrollos normativos existentes en derechos humanos y protección ambiental, y no supeditarse solamente a la definición de salvaguardas. Como parte del principio de no regresividad, esta normatividad deberá reconocer algunos principios desarrollados por normas anteriores construidas entre el gobierno y pueblos indígenas, y por la Corte Constitucional, como, por ejemplo los siguientes:

- **Derechos bioculturales**, que protege la relación entre naturaleza e integridad cultural (Corte Constitucional , 2016).
- **Equidad intergeneracional**, que supone que las acciones de hoy deberán contribuir a condiciones dignas de vida de las generaciones futuras y no deben deteriorar las condiciones biológicas y culturales necesarias (Corte Suprema de Justicia , 2018)
- **Igualdad** en los términos del artículo 13 de la CP obliga al Estado a proteger de manera especial a grupos desfavorecidos y a sancionar los abusos contra ellos, en este caso pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, víctimas del conflicto armado entre otros.
- **“Primacía del interés general.** Para los efectos del presente Decreto, el interés general será entendido como la prevalencia de las disposiciones constitucionales tendientes al reconocimiento y protección de la diversidad étnica cultural y aquellas que propendan por garantizar la conservación, preservación, restauración, cuidado y protección del ambiente, en atención al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas” (tomado del Decreto de autoridades ambientales indígenas). Este interés general debe prevalecer sobre los principios de adicionalidad. Las capacidades de adaptación no deben ser sacrificadas por ninguna medida de mitigación.
- Derecho fundamental al territorio (Convenio 169 de la OIT, Ley 70 de 1993, DL 4633 de 2011, DL4635 de 2011) comprende no sólo el área, sino el vínculo especial y colectivo con el territorio o los elementos que de él hacen parte.
- Discrecionalidad de exigencia de revisión, cambios y caducidad de contratos, por parte de comunidades y pueblos étnicos, atendiendo a sus planes de vida y al conocimiento de nuevas circunstancias que muestren condiciones lesivas.

En conclusión, la regulación no debe excusarse en la ausencia de reglamentación de las salvaguardas para no enfocarse en los derechos. Al contrario, debe generar todos los mecanismos necesarios para garantizarlos. Dado que se trata de una norma con afectación directa y predominante en territorios étnicos, debe someterse integralmente a consulta previa. No es del resorte de un decreto fragmentar jurídicamente los territorios étnicos colectivos, cuya integralidad está protegida constitucionalmente y hace parte de la diversidad cultural. En cambio, sí debe adoptar los principios y conceptos que ya han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional y por otros pronunciamientos de derecho nacional e internacional ambiental y DDHH para proteger sus derechos.

5. Arquitectura institucional y procedimental para la garantía de derechos

La reglamentación, entonces, deberá acotar el sentido y el alcance del mercado de carbono al logro de objetivos climáticos, como instrumentos transitorios, ligados al logro de metas de la transición energética y otras medidas de descarbonización. Por otro lado, debe identificar y afincarse sobre los distintos derechos comunitarios y principios ambientales que están en juego y cuyos contenidos ya han sido desarrollados por la Corte Constitucional y otras fuentes de derecho.

Con base en esos objetivos, la reglamentación debe tener un enfoque de política pública y contar con un análisis político, territorial y temporal de la viabilidad, efectividad, riesgos y potenciales de los mecanismos del mercado de carbono, en particular REDD+. Este ejercicio implicará una caracterización de regiones según variables ambientales y culturales, en las que la intervención del Estado deberá ser adecuada. Adicionalmente, es necesario un ejercicio de articulación con entidades territoriales y las autoridades étnicas. Este análisis previo a la expedición de las normas debería ser puesto a discusión con todos los actores interesados y la ciudadanía en general, además de las consultas previas con autoridades étnicas y espacios de concertación con las comunidades no étnicas.

El ciclo de los proyectos REDD+ deberá ser además fortalecido y modificado para mitigar todos los riesgos de violaciones ambientales y de derechos humanos. A pesar de que hay muchos proyectos en marcha, conviene en este momento acelerar un proceso de preparación y formación a todas las comunidades con territorios con potencial para estos proyectos. El gobierno deberá generar un programa integral de formación ambiental y de derechos humano sobre los alcances y limitaciones de estos proyectos, así como sobre sus riesgos y mecanismos de prevención y reparación. Además de programas y plataformas de formación para comunidades, serían muy pertinentes unos para funcionarios de todas las entidades con competencias y responsabilidades, tanto nacionales como locales.

Para asegurar que las comunidades ingresen a este mercado de manera autónoma, libre y voluntaria, el proceso podría iniciar con una declaración de voluntad de sus autoridades representativas, tomada de acuerdo con sus procedimientos legítimos. En esa declaración, manifiestan que de manera libre e informada (tras acceder al proceso de formación ofrecido por el gobierno), quieren ingresar al mercado de carbono por medio de un proyecto REDD+ y en qué condiciones. El pueblo o comunidad puede señalar que quiere hacerlo por su propia cuenta, en asociación con una empresa privada o debería también existir la posibilidad de hacerlo con el mismo gobierno. En el segundo y tercer caso, deberá haber un procedimiento de construcción conjunta del proyecto, con todos los principios de la consulta libre, previa e informada que son, entre otros la buena fe, el carácter previo, el diálogo con autoridades representativas, el respeto a tiempos propios, y el consentimiento libre, previo e informado sobre cualquier decisión.

Es importante que las comunidades puedan identificar, por sí mismas y si es necesario con apoyo del gobierno, cómo estos proyectos contribuyen a sus planes de vida, especialmente en lo que tiene que ver con su capacidad biocultural de adaptarse a la

crisis climática. Por eso, la comunidad deberá identificar cuáles riesgos pueden existir sobre su integridad cultural, soberanía alimentaria, autonomía y otros derechos. El proyecto REDD+ debe estar al servicio del plan de vida de las comunidades étnicas y no al revés, y el ingreso a este mercado debe ser una decisión política tomada dentro de su derecho a la autodeterminación.

En consecuencia, los proyectos no deben medirse entonces únicamente en términos de toneladas de gases que se dejan de emitir, sino en procesos y resultados específicos de fortalecimiento del plan de vida de las comunidades y de sus capacidades de adaptación. Es importante que se monitoreen entonces variables culturales y sociales como, por ejemplo, la pérdida o el fortalecimiento de las lenguas propias, y el mejoramiento y la ampliación de procesos sustentables propios de las comunidades como la producción de alimentos.

Es recomendable que las comunidades propietarias del territorio sean las titulares del proyecto y se regule el margen de utilidad que pueden recibir empresas desarrolladoras. Las funciones de estas últimas deben definirse con claridad y deben establecerse mecanismos para evitar abusos. Un margen razonable de utilidad es deseable, pero al ser recursos con una función pública (que en parte dejan de ingresar al erario por vía del impuesto al carbono). Los planes financieros de las desarrolladoras y de las comunidades y estar registrados en la plataforma, así como los mecanismos de rendición de cuenta y monitoreo.

Por otro lado, es necesario que el gobierno regule la función de las empresas certificadoras y de los Organismos de Verificación y Validación. Ambas son contratadas directamente por las desarrolladoras y son, en cierta medida, sus clientes, lo cual les resta imparcialidad. Muchas de estas empresas están en el exterior y no tienen conocimientos del contexto colombiano, ni de nuestro ordenamiento constitucional, por lo que difícilmente pueden dar cuenta sobre el cumplimiento de los aspectos sociales de los proyectos. El Estado deberá exigir la cualificación de estas empresas, auditar su desempeño y garantizar un monitoreo paralelo y estatal del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y de debida diligencia. Deberá exigirles a las certificadoras la información sobre la vida útil de cada bono, desde el momento en que se emite hasta que se usa y pierde vigencia.

En aplicación del principio de igualdad y teniendo en cuenta que muchas comunidades se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, es necesario aplicar estándares diferenciados o incluso moratorias en algunos casos. Por ejemplo, si se trata de pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural (identificados por la Corte Constitucional o por Organizaciones Indígenas como la ONIC), pueblos en aislamiento o contacto inicial y/o comunidades víctimas del conflicto armado, el Estado tiene un deber reforzado de protección, y los requisitos para avanzar con estos proyectos deben evitar abusos por parte de las empresas y amenazas adicionales que pongan en situaciones aún más desfavorables a estas comunidades. Se recomienda en casos de pueblos en aislamiento y contacto inicial prohibir los proyectos REDD+. También es necesario un estándar diferencial para los territorios indígenas en áreas no municipalizadas en los

departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, de acuerdo con el Decreto 632 de 2018, en donde sus autoridades tienen unas funciones públicas claramente definidas.

Durante la implementación de los proyectos, el Estado debe tener capacidad de monitorearlos individualmente, pero también en conjunto, y de activar las rutas necesarias para garantizar que se cumplan los objetivos y se prevengan, mitiguen y reparen los daños de manera oportuna. Para cumplir con ese deber, es necesario la destinación de presupuesto y equipos del Ministerio de Ambiente y la articulación con otras entidades como el Ministerio del Interior y el de Hacienda, el Ministerio Público, el Banco de la República, las autoridades regionales y locales, y el acompañamiento de organizaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas, ambientalistas, Asocarboneo u otra entidad en representación de empresas desarrolladoras y otros actores de la sociedad civil que estén interesados. En todo caso, el gobierno tendrá que ser un actor relevante que, entre otros: i. planifique la implementación de este mercado como una política pública climática, ii. logre proteger y hacer respetar los derechos, así como equilibrar la balanza entre comunidades y otros actores del mercado por medio de formación, acompañamiento, seguimiento y capacidad sancionatoria y iii. dé publicidad a todos los actores y transacciones en el mercado.

Entre las funciones del Estado de proteger los derechos de las comunidades frente a abusos de terceros, deberá implementar la vigilancia de la debida diligencia de las empresas y tomar medidas de prevención, mitigación, reparación y sanción de daños. Se recomienda adoptar un enfoque de Acción Sin Daño y aplicar integralmente los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Para la Corte Constitucional, esto significa, entre otras, un deber de control, vigilancia y supervisión por parte del Estado en procesos como: evaluar los riesgos, prevenir, monitorear y sancionar todas las afectaciones posibles; y garantizar la transparencia con las comunidades y la ciudadanía, entre otras.

En el caso de que estén en juego los derechos humanos, y especialmente de pueblos étnicos, la debida diligencia debe traducirse en la adecuación de instrumentos jurídicos a los estándares internacionales de Derechos Humanos. Para la Corte *“no se pueden trasladar automáticamente instrumentos jurídicos del derecho privado a las comunidades étnicas”*. Por lo tanto, los distintos contratos deben adecuarse para respetar la autonomía de las comunidades y tramitarse según sus estructuras propias de toma de decisiones. El gobierno debe dar lineamientos para esta adecuación y vigilar que se cumplan.

En conclusión, el núcleo fuerte de esta normatividad debe ser el diseño de dispositivos institucionales y procedimentales que no sólo reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades y su riesgo a sufrir abusos y violaciones a sus derechos, sino a poner efectivamente estos mecanismos al servicio de sus planes de vida, la satisfacción de sus derechos y el fortalecimiento de sus estructuras de gobernanza que promuevan la capacidad de adaptación a la crisis climática con base en la resiliencia social, económica, cultural y ecosistémica. De esta manera, se garantiza que, una vez acabados estos proyectos, las capacidades de adaptación de las comunidades quedan fortalecidas hacia

el futuro, y los proyectos REDD+ no sean una bonanza más que arrasa con otra capa de la integralidad cultural de las comunidades.

En todo caso, la reglamentación y regulación del mercado de bonos de carbono debe entenderse como parte de la política integral de acción climática, en la que los impactos mayores en mitigación y adaptación están en los cambios de paradigmas de la sociedad basada en la energía fósil, el hiperconsumo y el despilfarro. Los mecanismos de mercado para la reducción de emisiones, o para metas de carbono neutralidad, han mostrado gran ineficiencia y tienen efectos perversos en tanto facilitan la continuidad y crecimiento del uso de energía fósil en los países que tienen el mayor peso en la producción de gases de efecto invernadero. De modo que a la par con estrictas regulaciones nacionales se requieren cambios en las normas climáticas de los países que son potencias contaminantes y cambios en las convenciones y tratados internacionales para que se le de carácter vinculante al condicionamiento del uso de los bonos de carbón y de los beneficios tributarios a una probada disminución de emisiones tanto por parte de las corporaciones como de los países más responsables. En esa medida, la regulación debe servir, también, para evaluar la efectividad de estos mercados y su pertinencia en Colombia, y así tener más elementos de análisis para nuevos debates sobre nuevos mercados, como los bonos de biodiversidad.

Bibliografía

Benitez, F. (6 de mayo de 2023). El lucrativo mercado de bonos de carbono, según los indígenas del Amazonas. *El Espectador*.

Bermúdez Liévano, A. (6 de 30 de 2021). El mayor proyecto de bonos de carbono de Colombia podría estar vendiendo aire caliente. *Mongabay*.

Censat. (2024). *Geo-grafiar mercados de carbono*. Obtenido de <https://geo-grafiarmc.com/>.

Corte Constitucional . (2024). Sentencia T-248.

FCDS. (2023). *Siete recomendaciones para mejorar la regulación de los mercados de carbono en Colombia*. Obtenido de <https://fcds.org.co/siete-recomendaciones-para-mejorar-la-regulacion-de-los-mercados-de-carbono-en-colombia/>

GAIA. (2023). *Problemas y Oportunidades de REDD+: una mirada desde los territorios indígenas de la Amazonia*.

IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report* .

Quintero Díaz, D. (1 de septiembre de 2024). Nuevas reglas para el mercado de carbono. *El Espectador*.

SINCHI. (2023). *Diagnóstico de Proyectos REDD+ en la Amazonia colombiana*. Sinchi.

West, T., Wunder, S., Börner, J., & Kontoleon, A. (24 de agosto de 24). Action needed to make carbon offsets from forest conservation work for climate change mitigation. *Science*, 381, 973-877.