



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

DIAGNÓSTICO SOBRE EL FINANCIAMIENTO Y LOS MERCADOS DE CARBONO PARA REDD+ EN COLOMBIA

PROGRAMA DE CARBONO FORESTAL, MERCADOS Y
COMUNIDADES (FCMC)

MAYO DE 2013

Esta publicación ha sido producida para ser revisada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Su preparación estuvo a cargo de Terra Global Capital, LLC.

Esta publicación fue producida para ser revisada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional mediante una Orden de Trabajo en el marco del Contrato por Monto Indefinido “Prosperidad, Medios de Vida y Conservación de Ecosistemas (PLACE)” (Contrato USAID No. EPP-I-00-06-00008-00, Número de Orden AID-OAA-TO-11-00022).

Este informe fue preparado por:

Terra Global Capital, LLC
One Ferry Building, Suite 255
San Francisco, CA 94111 USA

Autores:

Leslie Durschinger, Fundadora y Gerente General de Terra Global Capital, LLC
Chris Fowle, Consultor, Terra Global Capital, LLC

La elaboración del informe contó con el apoyo de Robert O’Sullivan, Jefe de la Tarea Financiamiento y Mercados, FCMC y Terra Global Capital, y de Scott Hajost, Jefe de Equipo, FCMC y Tetra Tech.

Expresamos nuestra gratitud a todas aquellas organizaciones con las cuales nos reunimos personalmente o a través de teleconferencias durante el curso del proyecto y sin cuyos aportes no hubiéramos podido realizar este informe. Aunque nos es imposible mencionar a los numerosos individuos que prestaron su concurso, entre las entidades que participaron figuran las siguientes. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura, DNP (Departamento Nacional de Planeación), IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), OPTIM, E3, Fundación Natura, Patrimonio Natural, Ecovera, CAEMA (Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente), Banco de la República, Bolsa Mercantil de Colombia, Derivex, Corficolombiana, Bancoldex y Selva Trópico.

Tetra Tech

159 Bank Street, Suite 300
Burlington, Vermont 05401 USA
Teléfono: (802) 658-3890
Fax: (802) 658-4247

E-Mail: international.development@tetrattech.com

www.tetrattechintdev.com

Erik Streed, Representante del Oficial Contratante, USAID
estreed@usaid.gov

Scott Hajost, Jefe de Equipo, Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades

1611 North Kent Street, Suite 805

Arlington, VA 22209

Tel: (703) 592-6388

Email: scott.hajost@fcmglobal.org

DIAGNÓSTICO SOBRE EL FINANCIAMIENTO Y LOS MERCADOS DE CARBONO PARA REDD+ EN COLOMBIA

PROGRAMA DE CARBONO FORESTAL, MERCADOS Y
COMUNIDADES (FCMC)

MAYO DE 2013

ADVERTENCIA

Los puntos de vista expresados en esta publicación pertenecen exclusivamente a sus autores y no reflejan necesariamente los de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o los del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

CONTENIDO	I
LISTA DE CUADROS Y FIGURAS	III
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	IV
RESUMEN EJECUTIVO	VI
1.0 INTRODUCCIÓN	1
1.1 OBJETIVO	1
1.2 ANTECEDENTES	1
1.3 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL INFORME	3
2.0 LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE RECURSOS NATURALES	5
2.1 POLÍTICA FORESTAL Y USOS DE LOS RECURSOS DE LOS BOSQUES	6
2.2 ESTRATEGIA NACIONAL REDD+	7
2.3 ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y AUTORIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES	8
2.4 DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL Y REGIONAL	12
2.5 LEGISLACIÓN Y TENENCIA DE TIERRAS Y BOSQUES	14
2.6 TENENCIA DEL CARBONO	18
2.7 EL GOBIERNO NACIONAL APOYA LA PARTICIPACIÓN DEL NIVEL SUBNACIONAL	19
2.8 EL GOBIERNO APOYA LOS MERCADOS DE CARBONO	20
2.9 LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE RECURSOS NATURALES: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES.....	21
3.0 ARREGLOS INSTITUCIONALES	23
3.1 PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y PRESUPUESTO PARA REDD+	23
3.2 NORMAS SOBRE IMPUESTOS, PERMISOS Y COBROS ESPECÍFICOS EN RELACIÓN CON REDD+	24
3.3 PLATAFORMA DE REGISTRO DE PROYECTOS Y REGISTRO DE COMPENSACIONES	24
3.4 MECÁNICA DE LA EMISIÓN DE COMPENSACIONES	26
3.5 NORMAS SOBRE RESERVAS PERMANENTES Y CONTINGENTES.....	27
3.6 ARREGLOS INSTITUCIONALES: VACÍOS OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES	28
4.0 CONTABILIDAD DE CARBONO	30

4.1	ENTIDAD TÉCNICA	31
4.2	PLAN Y PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD DE CARBONO	31
4.3	NORMAS Y PROTOCOLOS.....	32
4.4	MOTORES Y TASAS NACIONALES DE DEFORESTACIÓN	32
4.5	ESCENARIOS DE REFERENCIA DE EMISIONES (REL)	34
4.6	MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV).....	36
4.7	CONTABILIDAD DE CARBONO: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES	37
5.0	<u>DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y PROTECCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS</u>	39
5.1	COMPROMISO	39
5.2	ESTÁNDARES SOCIALES Y AMBIENTALES	41
5.3	ALINEACIÓN DE BENEFICIOS Y DERECHOS CON MOTORES Y AGENTES.....	41
5.4	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y PROTECCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES	42
6.0	<u>ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN.....</u>	44
6.1	CLARIDAD SOBRE LOS MOTORES DE LA DEFORESTACIÓN Y SUS COSTOS	44
6.2	PROMOCIÓN DE PROYECTOS REDD+ DE IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA.....	45
6.3	ACTIVIDADES REDD+ “A NIVEL DE PROGRAMA” QUE PUEDEN GENERAR REDUCCIONES DE EMISIONES	47
6.4	ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES	48
7.0	<u>FUENTES DE RECURSOS, REGULACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE, Y MECANISMOS DE MERCADO</u>	49
7.1	EXISTEN FONDOS PARA FINANCIAR ACTIVIDADES CLAVES DE PREPARACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA REDD+	50
7.2	FUENTES DE FINANCIAMIENTO INICIAL PARA ACTIVIDADES REDD+	52
7.3	COBROS AMBIENTALES DOMÉSTICOS COMO FUENTES POTENCIALES DE REDD+	56
7.4	NORMATIVIDAD FINANCIERA Y CONTABLE DA SOPORTE A LOS MERCADOS DE CARBONO Y A LA INVERSIÓN PRIVADA.....	60
7.5	FUENTES DE RECURSOS, REGULACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE, Y MECANISMOS DE MERCADO: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES.....	67
8.0	<u>RESUMEN Y CONCLUSIONES</u>	70

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1: Aspectos de oferta y demanda en el desarrollo de mercados REDD+	2
Cuadro 2: Componentes y requisitos relativos al estado de preparación en materia de finanzas y mercados REDD+	3
Cuadro 3: Hectáreas de bosque en Colombia por tipo de propiedad y de gestión.....	14
Cuadro 4: Tasas promedio de deforestación a lo largo de tres períodos.....	33
Cuadro 5: Ejemplo: modelacion de impactos en el uso del suelo para REDD+ y precios del ganado (Brasil)	45
Cuadro 6: Ingresos por regalías, 2012.....	58
Figura 1. Sistema Nacional de Cambio Climático de Colombia (SNCC)	9
Figura 2. Grupo Interdisciplinario de Trabajo para REDD+ en Colombia	10
Figura 3. Grupo Interdisciplinario de Trabajo para REDD+ en Colombia (cont.)	11
Figura 4. Liquidación de derivados en Colombia (Fuente: BVC, Bolsa de Valores de Colombia)	66

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
BVC	Bolsa Valores de Colombia
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCB	Estándar de Clima, Comunidad y Biodiversidad
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO ₂	Dióxido de carbono
COMICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DCA	<i>USAID's Development Credit Authority</i> u Oficina de Crédito para el Desarrollo de USAID
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FCMC	Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FNG	Fondo Nacional de Garantías
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto de Invernadero
GIT	Grupos Interdisciplinarios de Trabajo
ICONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
JNR	REDD+ Jurisdiccional y Anidado
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU-REDD	Programa REDD de la Organización de Naciones Unidas
OTC	Por fuera de bolsa
RCEt	Reducción Certificada de Emisiones temporal o de corto plazo
R-PP	Propuesta de Preparación para REDD+ (FCPF)
REDD+	Programa para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques, y sobre la función de la conservación y gestión sostenible de los bosques, y del aumento de las reservas forestales de carbono
REDD+ SES	Iniciativa de Estándares Sociales y Ambientales de REDD+
REL	Escenarios de Referencia de Emisiones
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SNCC	Sistema Nacional de Cambio Climático
SWOT	Análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
tCO ₂	Toneladas de dióxido de carbono
tCO ₂ e	Toneladas de dióxido de carbono equivalente
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VCS	Estándar Verificado de Carbono
VCU	Unidades Verificadas de Carbono
VER	Reducciones de Emisiones Verificadas

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia ha logrado avances significativos en el diseño e implementación de su Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques, y sobre la función de la conservación y gestión sostenible de los bosques, y del aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+). En los ámbitos nacional y local existe un núcleo de participantes comprometidos que cuenta con el respaldo de una amplia gama de expertos internacionales de la industria y del sector sin fines de lucro, quienes están apoyando en el desarrollo de actividades en el marco de REDD+. Aun así, es necesario trabajar en varios elementos claves para apoyar los mecanismos de mercado y de pago por resultados que logren atraer un volumen significativo de capital privado.

Este informe tiene por objeto evaluar el estado de preparación en que se encuentra Colombia para atraer financiamiento privado y participar en los mecanismos de mercado y de pago por resultados de REDD+, así como ofrecer algunas orientaciones al respecto. En el análisis se muestra que el gobierno colombiano cuenta con una capacidad relativamente elevada para REDD+, especialmente en los aspectos técnicos a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Sin embargo, no existe dentro del gobierno una autoridad clara y definida para tomar decisiones al respecto, lo cual dificulta dar pasos claves en materia jurídica y de política pública para diseñar y regular el programa REDD+ en Colombia. Tampoco existe un presupuesto detallado para finalizar el despliegue y administración del mismo. En la medida en que REDD+ ha sido financiado fundamentalmente con fondos provenientes de los organismos donantes, el gobierno no tiene pleno control sobre su implementación y no puede ensamblar un equipo humano estable y permanente para que administre las actividades del programa que ya están en marcha. Sin embargo, el país tiene un potencial significativo para financiar REDD+ y para promover mecanismos de mercado y de pago por resultados. Existe allí un flujo de impuestos y otros cobros ambientales que constituyen un activo valioso, el cual se puede apalancar para atraer inversión inicial para las actividades de REDD+. Colombia también cuenta con sistemas de mercado y de regulación financiera relativamente avanzados para apoyar el comercio de carbono tanto formal como por fuera de bolsa (OTC).

Si Colombia logra desarrollar los componentes críticos que hasta ahora están ausentes de su programa REDD+, podría maximizar su participación en mecanismos de mercado y de pago por resultados, lo que a su vez permitiría que los inversionistas se decidan a participar en el REDD+ de Colombia. En caso de que así fuera, el lado de la demanda de la ecuación no estaría listo para absorber grandes volúmenes de reducciones de emisiones REDD+, dada la lenta evolución de los mercados internacionales regulados que aceptan créditos de carbono forestal. Esto tiene sus ventajas, ya que el país tendría el tiempo suficiente para desarrollar actividades de medición y seguimiento, así como sistemas de contabilidad de carbono nacionales en vez de regionales. Sin embargo, la situación está lejos de ser óptima para aquellas comunidades que en el entretanto necesitan apoyo para hacer frente a la deforestación y degradación de los bosques de los cuales dependen.

Metodología

En la sección 1.3 se hace una descripción pormenorizada de la metodología desarrollada y empleada por Terra Global Capital para determinar el estado de preparación de Colombia en materia de financiamiento y mercados de carbono. Con base en un marco de oferta y demanda a la medida de REDD+, en la metodología se definen los requisitos y criterios utilizados para establecer si Colombia se encuentra preparada en estos aspectos. En cada sección del documento se detalla el estado actual de preparación de Colombia y se

proporciona un lista priorizada de oportunidades y vacíos, junto con su diagnóstico correspondiente sobre factores limitantes y otros impedimentos.

Hallazgos

La sección 2 sobre legislación y políticas se centra en el acervo jurídico y de políticas con que cuenta Colombia actualmente para dar soporte a las actividades de mitigación de REDD+ en múltiples escalas, atraer fuentes nuevas y sostenibles de financiamiento (públicas y privadas), y apoyar la participación de los mercados (domésticos e internacionales). Existen varios elementos de preparación ya en marcha, si bien es cierto que la autoridad gubernamental sobre las decisiones de REDD+ no se encuentra plenamente desarrollada y en operación, lo cual dificulta el progreso y lo hace impredecible. Entre los principales vacíos detectados en materia de legislación y de políticas figuran los siguientes: i) claridad sobre la jurisdicción de los departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); ii) autoridad sobre el desarrollo de programas de mercado de REDD+; y iii) elaboración de leyes y procedimientos para cada tipo clave de tenencia de tierra con el fin de asegurar la tenencia del carbono como tal. Esto incluye la necesidad de ofrecer una solución de corto plazo que permita que los proyectos de REDD+ garanticen la tenencia/uso de las reducciones de emisiones por un período fijo hasta tanto se desarrollen plenamente las leyes requeridas.

La sección 3 sobre arreglos institucionales abarca los sistemas y procesos de seguimiento que se requieren para gestionar de manera transparente y auditable el programa REDD+, así como sobre la necesidad de dar soporte a los inversionistas privados, al financiamiento basado en pagos por resultados y a los mercados. Si bien es cierto que hay una cantidad importante de actividades ya en marcha, y que Colombia tiene experiencia con numerosos proyectos gestionados a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), se han detectado varios vacíos prioritarios en esta área, a saber: i) elaboración de un plan detallado de financiamiento, implementación y presupuesto para el lanzamiento del programa REDD+ y para las operaciones ya en marcha; ii) desarrollo de una plataforma nacional de registro de actividades de REDD+; y iii) diseño de políticas y procedimientos para la emisión de compensaciones.

En la sección 4 sobre contabilidad de carbono se evalúa si Colombia ha adoptado las normas que apoyan una contabilidad de carbono espacialmente explícita, si se establecen escenarios de referencia de emisiones (REL) y si el mecanismo de monitoreo, reporte y verificación (MRV) se halla en operación y cumple con las normas internacionales. Aquí no se examinan de manera exhaustiva el MRV y los REL, sino que se determinan las necesidades de los inversionistas y los mercados a ese respecto. Los primeros requieren que los pronósticos sobre reducción de emisiones sobre los cuales basan sus decisiones de inversión iniciales no se modifiquen de manera sustancial una vez el sistema de contabilidad de carbono de REDD+ se encuentre en pleno funcionamiento. Aunque los mercados también requieren integridad ambiental, igualmente exigen garantías de protección para los titulares de derechos. Dado que la capacidad de ofrecer compensaciones justas a los titulares de derechos por reducir emisiones es crítico —bien sea a través de una emisión directa de compensaciones o de algún tipo de programa de beneficios compartidos—, será necesario que la contabilidad de carbono sea espacialmente explícita para determinar a quién le corresponden. El IDEAM -- institución encargada de desarrollar los sistemas de REL y MRV para REDD+ -- es una entidad muy avanzada técnicamente que ha logrado progresos significativos en lo que se refiere a la estimación de las tasas de deforestación en el ámbito nacional; asimismo está iniciando dos programas piloto de REL y MVR en el Amazonas. Con el fin de asegurar que estas actividades y las que están siendo implementadas por otros actores en el país (entre ellos las CAR) sean congruentes entre sí y cumplan con los estándares internacionales, Colombia necesita adoptar un conjunto de normas técnicas de contabilidad de carbono para medir el desempeño de REL y MRV y divulgarlas ampliamente. En este sentido, otra de las prioridades principales será determinar la manera en que los departamentos procedan a desarrollar sus propios REL y MRV e indicar a través de estos procedimientos la manera en que los proyectos podrían cumplir con las normas futuras de contabilidad de carbono nacionales y subnacionales.

En la sección 5 sobre distribución de beneficios y protección de titulares de derechos de emisiones se evalúa si el programa REDD+ se ha diseñado de manera tal que garantice que la distribución de beneficios, si la protección de los titulares de derechos favorece la alineación de la tenencia del carbono con la tenencia de la tierra y de los bosques, y si estas son transparentes, predecibles y auditables. Esta evaluación no cubre todos los aspectos relacionados con la protección social y ambiental, sino que se centra en establecer si en el programa REDD+ en Colombia los beneficios de las reducciones de emisiones se encuentran alineados con los titulares de derechos y los agentes de la deforestación. Las principales actividades prioritarias en esta área serían las siguientes: i) continuar los esfuerzos del gobierno nacional encaminados a promover la participación de las comunidades y de formar capacidades en el ámbito local para asegurar que el diseño del programa REDD+ refleje los aportes de los actores interesados y proteger a los titulares de derechos; y ii) desarrollar o adoptar un conjunto de estándares sociales y ambientales a ser aplicados a todos los proyectos y programas de REDD+.

En la sección 6 sobre actividades de mitigación se identifican aquellos programas y proyectos de REDD+ ya en operación que se dirigen a generar oportunidades de reducción de emisiones y de “aprender haciendo” en todos los ámbitos locales, subnacionales y nacionales donde existan motores activos de deforestación y degradación. Colombia cuenta con un número significativo de actividades REDD+ ya en marcha a nivel de proyecto, y algunas de ellas cuentan con inversión privada. Es importante promover estas y otras iniciativas, pues se necesitan para dar soporte a las actividades piloto de REDD+ a escala local o jurisdiccional (por ejemplo de las CAR o los departamentos). La implementación de estas actividades de mitigación en el marco de REDD+ generará reducciones valiosas de carbono para Colombia y contribuirán a formar capacidades de implementación tanto en el gobierno como entre las comunidades, los diseñadores de proyectos, el sector privado y otros participantes en la ejecución de los proyectos de REDD+.

Por último, en la sección 7 sobre fuentes de recursos, regulación financiera y contable, y mecanismos de mercado, se muestra que el entorno financiero y regulatorio favorece la consecución de fondos públicos y privados de fuentes domésticas e internacionales, y que existen recursos públicos y privados para apoyar la preparación del país e incluso para el financiamiento inicial de REDD+. Esta sección cubre un amplio espectro de requisitos financieros, entre ellos la disponibilidad de financiamiento para el desarrollo del programa REDD+ y sus operaciones ya en marcha, fuentes de inversión inicial para las actividades de mitigación en el marco de REDD+, regulación financiera e infraestructura de mercados. Colombia cuenta con mercados bursátiles de productos básicos o *commodities* bastante avanzados, y también con la regulación financiera necesaria para dar soporte a las inversiones y a los mercados. En esta área, uno de los vacíos prioritarios a abordar es la necesidad de que exista un plan de financiamiento para poner en marcha y operar todos los aspectos de su programa REDD+ (tema que también se trata en la sección 3.1). Asimismo, Colombia puede cumplir un papel fundamental en la promoción de enfoques de mercado en las esferas doméstica e internacional, lo cual contribuiría a crear demanda tanto en los mercados voluntarios como en los de cumplimiento obligatorio. Por último, Colombia cuenta con la posibilidad de usar impuestos futuros o regalías y cobros ambientales en el financiamiento los proyectos de hoy, lo cual se podría hacer, por ejemplo, emitiendo bonos municipales y productos de seguros relacionados REDD+, modalidades estas que deben ser impulsadas.

1.0 INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVO

Este informe tiene por objeto evaluar el estado de preparación de Colombia para atraer financiamiento privado y para participar en los mecanismos de mercado y de pago por resultados de REDD+, y ofrecer orientaciones al respecto. Para ello se define una serie de requisitos claves desarrollados para este proyecto con los cuales se propone establecer el nivel de preparación financiera de Colombia. Tales requisitos son: contar con legislación y políticas de recursos naturales que den soporte a las actividades de mitigación de REDD+ y al capital privado; ii) contar con arreglos institucionales para administrar las actividades de REDD+ de una manera transparente y auditable; iii) contar con normas de contabilidad de carbono y con la capacidad de medir los créditos de carbono que se obtengan ; iv) contar con esquemas de distribución de beneficios y de protección de los titulares de derechos; v) tener actividades de mitigación ya en marcha; y vi) contar con fuentes de recursos y mecanismos de mercado para REDD+.

1.2 ANTECEDENTES

A medida en que los países continúen avanzando en la preparación de sistemas más sólidos para apoyar el financiamiento y la medición de sus actividades relacionadas con el cambio climático, aumentará el flujo de capitales privados. La meta general en este sentido es desarrollar un mecanismo robusto para REDD+ con el cual se pueda financiar el monto estimado de entre US\$17.000 a US\$30.000 millones requerido para reducir la deforestación en un 50% para el año 2020. El desarrollo del sistema deberá satisfacer las expectativas de los inversionistas privados. De esta manera, el país podrá ofrecer a los proveedores de capital y a otros participantes en el mercado opciones con “grado de inversión” comercialmente viables y que estimulen la inversión.

Actualmente se registran flujos cada vez mayores de capital público y privado provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales dirigidos hacia los nacientes sistemas de REDD+. Sin embargo, tales fuentes –y especialmente los usos de sus recursos– no siempre resultan transparentes, incluso para los propios gobiernos. Esta opacidad es fuente de incertidumbre para los inversionistas privados que necesitan entender plenamente los pros y los contras –o riesgos– asociados con una posible inversión en REDD+. El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Programa REDD+ de la Organización de Naciones Unidas han creado unas plantillas para establecer el estado de preparación de los países y para proporcionar otras orientaciones útiles a aquellos que están trabajando en finanzas forestales.

En este documento se introduce la definición de los requisitos y criterios para determinar la preparación de un país y se aplican al caso colombiano. Esta metodología y enfoque pueden servir como modelo para los diagnósticos de otros países, con el fin de ayudar a los gobiernos a identificar los vacíos existentes y a priorizar la implementación de REDD+ para promover nuevas fuentes de financiamiento y el desarrollo de mercados de carbono.

Como se indica en la sección 1.3, el marco de diagnóstico sobre el estado de preparación en materia de financiamiento y mercados de carbono se emplea para determinar la situación en que se encuentra el sistema

financiero de un país para dar soporte a la creación de créditos de carbono en el contexto de REDD+ y a enfoques de pagos por servicios, es decir, los aspectos de oferta y demanda del mercado. Cuando se analizan sistemas complejos, especialmente si se encuentran en trance de desarrollo en medio de un panorama político y económico fluido, siempre es útil contar con una herramienta metodológica para entender la situación actual, priorizar actividades y medir el progreso logrado. La utilización de un marco económico de oferta y demanda como modelo para establecer comparaciones permite calificar el estado de preparación de un país en materia de financiamiento para REDD+ y contrastarlo con los de otros países.

En el Cuadro 1 se destacan cuatro áreas que se deben desarrollar para crear un sistema de mercado¹ centrado en la obtención de bonos de carbono REDD+, desarrollar mercados y atraer inversión privada de manera sostenible y consistente.

Cuadro 1: Aspectos de oferta y demanda en el desarrollo de mercados REDD+

OFERTA	DEMANDA
MARCO INSTITUCIONAL	CAPITAL PRIMARIO
Legislación, políticas, procesos administrativos; escenarios de referencia de emisiones (REL); monitoreo, reporte y verificación (MRV) y sistemas de seguimiento para REDD+	Financiamiento directo y herramientas de mitigación de riesgos que apoyen y catalicen inversiones desde etapas tempranas
Secciones 2, 3, 4 y 5	Sección 7
ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN EN EL MARCO DE REDD+	DEMANDA SECUNDARIA
Actividades de mitigación realizadas en el marco de programas y proyectos con “grado de inversión” que suministren beneficios ambientales y sociales	Actividades que creen compradores finales de reducciones de emisiones y que promuevan el buen funcionamiento del mercado
Secciones 4, 5 y 6	Sección 7

Los dos cuadrantes de la izquierda representan el lado de la oferta del mercado. Aquí predominan las actividades necesarias para apoyar operaciones de programas REDD+ que tengan que ver con mercados y financiamiento privado, así como las requeridas para producir reducciones de emisiones con grado de inversión. Entre tanto, los dos cuadrantes de la derecha representan el lado de la demanda del mercado y el financiamiento de actividades de reducción de emisiones en el marco de REDD+. Primero están los mercados de capital primario que otorgan el financiamiento inicial para llevar a cabo actividades REDD+, y posteriormente la demanda secundaria, es decir, los mercados y programas que crean demanda por parte de los usuarios finales de reducciones de emisiones ya sean de tipo regulado, voluntario o de otras iniciativas en las cuales se pague por las reducciones de emisiones.

¹ Los sistemas de mercado también pueden incluir otras formas de pago por desempeño o de pago por resultados para las reducciones de emisiones verificadas.

Dentro de cada uno de los cuadrantes del Cuadro 1 se listan las secciones que se ocupan de los temas allí mencionados. Por ejemplo, el marco institucional se trata en las secciones 2, 3, 4 y 5. Posteriormente se listan los resultados del análisis por acción prioritaria en cada una de las secciones.

1.3 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL INFORME

Esta investigación y su informe correspondiente han sido estructurados a partir de un marco de diagnóstico diseñado por Terra Global Capital, el cual abarca los principales **requisitos** que un país debe satisfacer para fomentar el financiamiento (privado y a través de pagos por resultados) y los mercados (domésticos e internacionales voluntarios y regulados) de REDD+. Para cada requisito se evaluó un conjunto de **criterios** claves con el propósito de determinar el nivel de preparación que Colombia ha logrado para cumplir con cada uno de ellos.

Tanto el marco de diagnóstico como el informe comprenden los principales elementos de REDD+: legislación y políticas; plataforma institucional; contabilidad de carbono; distribución de beneficios y protección de titulares de derechos; fuentes y recursos, y mecanismos de mercado; actividades de mitigación y desarrollo de mercados; y compromiso internacional. Estos criterios caben dentro de las cuatro áreas en que se deberá trabajar si se quiere contar con un sistema de mercado dedicado a producir créditos de carbono, desarrollar mercados y atraer un flujo sostenible y consistente de inversión privada, a saber: i) marco institucional, ii) actividades de mitigación en el marco de REDD+, iii) capital primario y demanda secundaria. En el Cuadro 2 se ofrece un panorama general del marco de diagnóstico.

Cuadro 2: Componentes y requisitos relativos al estado de preparación financiera y de mercados en el marco de REDD+

Sección	Componente relativo al estado de preparación	Requisito
2	Legislación y política de recursos naturales	Contar con legislación y políticas en varios ámbitos para apoyar las actividades de mitigación en el marco de REDD+, atraer fuentes nuevas y sostenibles de recursos (privados y públicos) y dar soporte a la participación de los mercados (domésticos e internacionales).
3	Arreglos institucionales	Tener arreglos institucionales desarrollados y en operación -- de los cuales hacen parte los sistemas y procesos de monitoreo-- para administrar el programa REDD+ de una manera transparente y auditable; estos deben satisfacer igualmente las necesidades de los inversionistas privados, del financiamiento basado en pagos por servicios y de los mercados.
4	Contabilidad de carbono	Adoptar normas contables que permitan llevar a cabo una contabilidad de carbono espacialmente explícita; poner en marcha REL y MRV para poder cumplir con las normas que permiten realizar una contabilidad espacialmente explícita.
5	Distribución de beneficios y protección de los titulares de derechos	En el diseño del programa REDD+, adoptar estándares que garanticen que la distribución de beneficios y la protección de los titulares de los derechos a la tierra y a los créditos de carbono estén alineados con la propiedad del carbono y la tenencia de la tierra y de los bosques, y que aseguren una

		gestión de beneficios y distribución de derechos transparentes, predecibles y auditables.
6	Actividades de mitigación	Realizar actividades de mitigación para crear oportunidades de reducir emisiones y de “aprender haciendo” en todos los ámbitos locales, subnacionales y nacionales, allí donde las fuerzas que impulsan la deforestación y la degradación se mantengan activas.
7	Fuentes de recursos, regulación financiera y contable, y mecanismos de mercado	Asegurar que el entorno financiero y regulatorio favorezca la consecución de fondos públicos y privados de fuentes tanto domésticas como internacionales; asimismo, disponer de recursos públicos y privados para fortalecer la preparación del país y proporcionar financiamiento inicial para REDD+.

Los componentes relativos al estado de preparación del país, así como los requisitos y criterios correspondientes, fueron desarrollados centrándose específicamente en los elementos necesarios para promover el financiamiento y los mercados de carbono. Por lo tanto, el marco de diagnóstico no cubre todos y cada uno de los aspectos relacionados con el desarrollo de un programa REDD+, pues muchos de los temas tienen múltiples facetas. Por ejemplo, el diagnóstico sobre legislación y política no incluye un estudio pormenorizado de las capacidades institucionales y de aplicación y cumplimiento de la ley. El componente de distribución de beneficios y protección de los titulares de derechos de los créditos de carbono no cubre todos los aspectos relacionados con todos los actores interesados y con su participación y compromiso, sino que se centra en los elementos pertinentes en el contexto de la participación en el financiamiento privado. Por último, la sección sobre contabilidad no proporciona un diagnóstico técnico completo sobre el estado de preparación del país en lo que se refiere al sistema de contabilidad de carbono que se necesita para medir las reducciones de emisiones, sino que se centra en lo que este significa en términos de financiamiento y mercados.

El informe ha sido organizado por secciones según cada componente. Al comienzo de cada una de ellas se listan los requisitos del componente correspondiente para promover el financiamiento y los mercados de carbono en el marco de REDD+. Para cada componente se describe de manera detallada el estado actual de preparación de Colombia. Al final de la sección se resumen los principales retos y oportunidades, así como las principales limitaciones que existen para lograr tales objetivos. El propósito de este apartado en cada sección es ayudar a que el gobierno identifique y priorice las actividades requeridas e identificar los retos principales a superar para cumplir con los objetivos propuestos.

Este informe se preparó con base en consulta bibliográfica y de documentos, dos visitas a la ciudad de Bogotá, y el seguimiento de estas a través de entrevistas telefónicas. Se realizaron en total más de 17 entrevistas con representantes del gobierno, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas del sector privado, reguladores, inversionistas y diseñadores de proyectos.

2.0 LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE RECURSOS NATURALES

Requisito: Existencia de legislación y políticas que den soporte a las actividades de mitigación en el marco de REDD+ en múltiples niveles, atraigan fuentes nuevas y sostenibles de recursos (privados y públicos) y fomenten la participación de los mercados (domésticos e internacionales)

Criterios

- Se desarrolla una estrategia nacional de REDD+ detallada en la que se articulen claramente todas las opciones posibles de financiamiento y participación en los mercados de carbono (Sección 2.1)
- Se adopta y se pone en marcha la estructura gubernamental de toma de decisiones y de autoridad sobre el programa REDD+ (entre las agencias nacionales y entre las del orden nacional y subnacional) (Sección 2.3)
- Se autoriza la realización de actividades en el marco de REDD+ por parte de los departamentos y de las CAR (Sección 2.4)
- Las leyes sobre la tenencia de la tierra y de los bosques garantizan esa tenencia de manera incontrovertible y permiten su definición espacialmente explícita (Sección 2.5)
- La política sobre uso de los bosques y asuntos conexos se encuentra claramente articulada y se cumple (Sección 2.5.)
- Se puede garantizar la tenencia del carbono por un período prolongado (Sección 2.6)
- El gobierno nacional apoya la participación de los ámbitos departamental y/o municipal en los mercados de carbono (Sección 2.7)
- Se promueve la participación en los mercados de carbono (Sección 2.8)

2.1 POLÍTICA FORESTAL Y USOS DE LOS RECURSOS DE LOS BOSQUES

La política forestal del gobierno tiene componentes de promoción y de subsidios. Como ejemplo de lo primero, en agosto de 2012 se organizó una conferencia² que buscaba promover la inversión extranjera en el sector. En materia de subvenciones, se señaló el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) como herramienta crítica para entender el clima de inversión en el sector forestal en Colombia. El CIF es uno de los subsidios que proporciona el Ministerio de Agricultura al tenor de la Ley 139 de 1994 y su decreto reglamentario 1824 de 1994. Asimismo, de acuerdo con el artículo 207-2 del estatuto tributario, los ingresos provenientes de plantaciones forestales y aserraderos nuevos están exentos de impuestos. La promoción de los componentes de cada programa está a cargo de la oficina de Turismo, Inversión y Exportaciones (PROEXPORT)³. El establecimiento de subsidios como los creados por la ley implica la transferencia de recursos financieros de los contribuyentes a los reforestadores. Tales subvenciones han sido justificadas con el argumento de que las prácticas de reforestación benefician el medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la conservación de los suelos y al control de la erosión, y a su función de amortiguación frente al cambio climático⁴.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) aprobó en 2010 el proyecto “Fortalecimiento institucional y de política para incrementar la conservación de la biodiversidad en predios privados en Colombia”, el cual fue diseñado con el objeto de convertir al CIF en un mecanismo de conservación de la biodiversidad usando prácticas de plantaciones. Con el mismo proyecto se espera ajustar el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para orientarlo más hacia la conservación.⁵ El ICR es un programa de incentivos que el gobierno colombiano ofrece a aquellos productores agrícolas que estén haciendo nuevas inversiones en la modernización de sus operaciones con el fin de que sean más competitivas y sostenibles. Aparentemente, el ICR actual beneficia en particular a quienes invierten en actividades relacionadas con la ganadería. En general, mediante el proyecto GEF se espera influir en el proceso de ajuste de siete leyes de conservación⁶. Se esperaba que para diciembre de 2012 se contara con un informe de evaluación intermedia del proyecto, pero al momento de redactar el presente documento no se había logrado localizar el borrador sobre las enmiendas. La Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) proporcionó un resumen de este proyecto en otra iniciativa aprobada por el GEF titulada “Mecanismo para la reducción voluntaria de gases de efecto invernadero en Colombia”⁷ (de aquí en adelante “Proyecto de reducción voluntaria de GEF”), y allí se afirmaba que tanto el CIF como el IRC ajustados aparecían listados como “positivos” en un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT) debido a los montos considerables de recursos disponibles para llevar a cabo actividades de reforestación⁸.

² Colombia Forest Investment Conference organized by World Forest Investment, 13 de agosto de 2012
<http://www.worldforestinvestment.com/colombia/>

³ “Invest in Colombia - Work, Commitment and Creativity.” Forestry Investment in Colombia. Proexport Colombia.
<http://www.investincolombia.com.co/sectors/agribusiness/forestry.html>

⁴ “Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality,” by Sánchez-Triana, Ernesto, y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

⁵ “Institutional and Policy Strengthening to Increase Biodiversity Conservation on Production Lands (PL) in Colombia.” Global Environment Facility, 2010. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/Council%20document_11.pdf

⁶ Ley 1151/2007 (PES, pagos por parte de los municipios); y Artículo 14 de la Ley 299/1996 (exención de impuesto a la propiedad).

⁷ “Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia.” Global Environment Facility, 2011.
http://www.thegef.org/gef/news/IYF_Voluntary_Mitigation_GHG_Colombia

⁸ Este documento contiene un resumen de los principales objetivos del proyecto GEF. En la sección acerca de las fortalezas se hace referencia al hecho de que Colombia cuenta con 260 billones de pesos para ICR (lo cual equivale aproximadamente a US\$142,5 millones) para financiar proyectos de reforestación.

2.2 ESTRATEGIA NACIONAL REDD+

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es una entidad administrativa adscrita al Poder Ejecutivo que responde directamente al Presidente de la República. Corresponde al DNP elaborar los planes nacionales de desarrollo en los cuales se establecen las prioridades de desarrollo del país. Según la Constitución de 1991, el Presidente de la República debe presentar su Plan Nacional de Desarrollo dentro de los seis meses posteriores a su posesión. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del DNP para los cuatro años de la presente administración se denomina “Prosperidad para todos” e incluye, entre muchos otros tópicos, el cambio climático como tema de preocupación para Colombia. Una vez elaborado y presentado por el DNP, el Plan Nacional de Desarrollo se convierte en ley y allí se detallan las metas de la Administración de turno y cómo lograrlas. El plan “Prosperidad para todos” se promulgó a través de la Ley 1450 de 2011.

El DNP cuenta con un organismo asesor, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual produce análisis y documentos técnicos para todos los ministerios del gobierno. Estos se encuentran identificados por número y pueden convertirse en política de facto o impulsar los esfuerzos legislativos a favor del cambio en Colombia. Así, en el CONPES 3700 se delinea el Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC) como parte de la Estrategia Nacional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático, de la cual también hace parte la estrategia nacional REDD+; esta última surgió del plan de desarrollo cuatrienal del DNP.

En la estrategia de REDD+ delineada en el CONPES 3700 se describen las acciones requeridas para “preparar al país técnica, institucional y socialmente para la implementación de un instrumento financiero y de gestión ambiental del territorio que permita disminuir, detener o invertir la pérdida de cobertura forestal en el país y por ende las emisiones de carbono asociadas”. Específicamente en el CONPES 3700 se mencionan seis acciones, a saber:

[...] establecer escenarios confiables de referencia de emisiones por deforestación tanto a nivel nacional como sub-nacional, así como un sistema nacional robusto de MRV para la contabilidad del carbono. Asimismo, la estrategia deberá priorizar los procesos de investigación, generación de capacidades y la creación de las estructuras institucionales requeridas para establecer unas cuentas de carbono rigurosas y confiables.

2. [...] tener una aproximación inter sectorial de la problemática buscando una comunicación y coordinación entre los diferentes sectores productivos que generan deforestación y degradación de los bosques.

3. [...] utilizar la planeación participativa, así como aproximaciones que incluyan a todos los actores relevantes y a escala nacional, regional y local como herramienta principal para una adecuada implementación de la Estrategia. Se deberá priorizar a los usuarios locales del recurso, pueblos indígenas y comunidades locales, las cuales son indispensables para una planeación y manejo adecuado del recurso.

4. [...] buscará una aproximación de gobernanza que reconozca la necesidad de tener un manejo y una visión de la problemática a nivel nacional, pero que priorice la descentralización del manejo del recurso natural (derechos de pertenencia, responsabilidades y beneficios). La Estrategia deberá reconocer la necesidad de una unidad de gobierno local con participación de las comunidades para asegurar la operatividad del proceso. Lo anterior busca crear oportunidades donde se involucren actores locales en los procesos de toma de decisiones sobre el manejo del recurso.

5. [...] diseñar de forma participativa, las salvaguardas ambientales y sociales en Colombia, y un sistema que provea información sobre cómo serán respetadas a través del proceso de implementación de las actividades elegibles.

6. [...] realizará un análisis de costos de oportunidad para implementar las actividades elegibles y diseñar un mecanismo de sostenibilidad financiera que contemple opciones de financiación internacional y nacional tanto en el proceso de construcción como en el de sostenibilidad de la ejecución. Lo primero como responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y lo segundo será responsabilidad del Comité de Gestión Financiera⁹”.

La última acción –análisis de costos de oportunidad— quedará bajo la responsabilidad de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de Relaciones Exteriores. Entre tanto, el diseño de los mecanismos de sostenibilidad financiera quedará a cargo del Comité de Gestión Financiera, el cual hace parte del SNCC como se indica más abajo.

La estrategia REDD+ especifica la necesidad de proporcionar cobeneficios a las poblaciones indígenas y afrocolombianas en reconocimiento de los servicios ecosistémicos que proporcionan sus bosques, así como de mitigar el riesgo de pérdida de bosques y biodiversidad. Una de las maneras de obtener beneficios es accediendo a los mercados mundiales de carbono. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se esbozan metas adicionales relacionadas con los bosques, entre ellas las pertinentes a impulsar la implementación del pacto intersectorial por la madera legal, avanzar en la ordenación de un millón de hectáreas de bosques naturales, formular y desarrollar la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra los incendios forestales y definir una política para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial de la Amazonía colombiana¹⁰. Allí se reconoce incluso la posibilidad de que en el futuro, aquellos productos y servicios que tengan una huella de carbono significativa se conviertan en barreras al crecimiento de las exportaciones¹¹.

En suma, el gobierno considera que REDD+ es una estrategia esencial para Colombia y para la contribución del país a los esfuerzos mundiales encaminados a mitigar el cambio climático.

2.3 ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y AUTORIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

El CONPES 3700 contiene una directriz para que se elabore una estrategia nacional de cambio climático e identifica al SNCC como el sistema nacional de coordinación de la misma. Este último es un concepto jurídico introducido en el Artículo 7 de la Ley 1450 de 2011 a través de la cual se promulga el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. El Artículo 7 se titula “Sistemas Nacionales de Coordinación” y dispone su creación (no solo en el caso de la estrategia de cambio climático) por parte de las autoridades nacionales y locales. Es así como el SNCC tendrá personería jurídica y podrá suscribir contratos que contribuyan a la implementación consistente y efectiva de la política.

Tal y como se indica en la Figura 1, el SNCC será liderado la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (COMICC), de carácter interinstitucional. El Comité de Gestión Financiera se encargará de estudiar y

⁹ El sitio en la red del Departamento Nacional de Planeación es <http://www.dnp.gov.co/>. Allí se encuentra archivado el documento CONPES 3700, el cual se puede ubicar haciendo una búsqueda por ‘CONPES 3700’

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” (2010-2014) (p. 437). <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

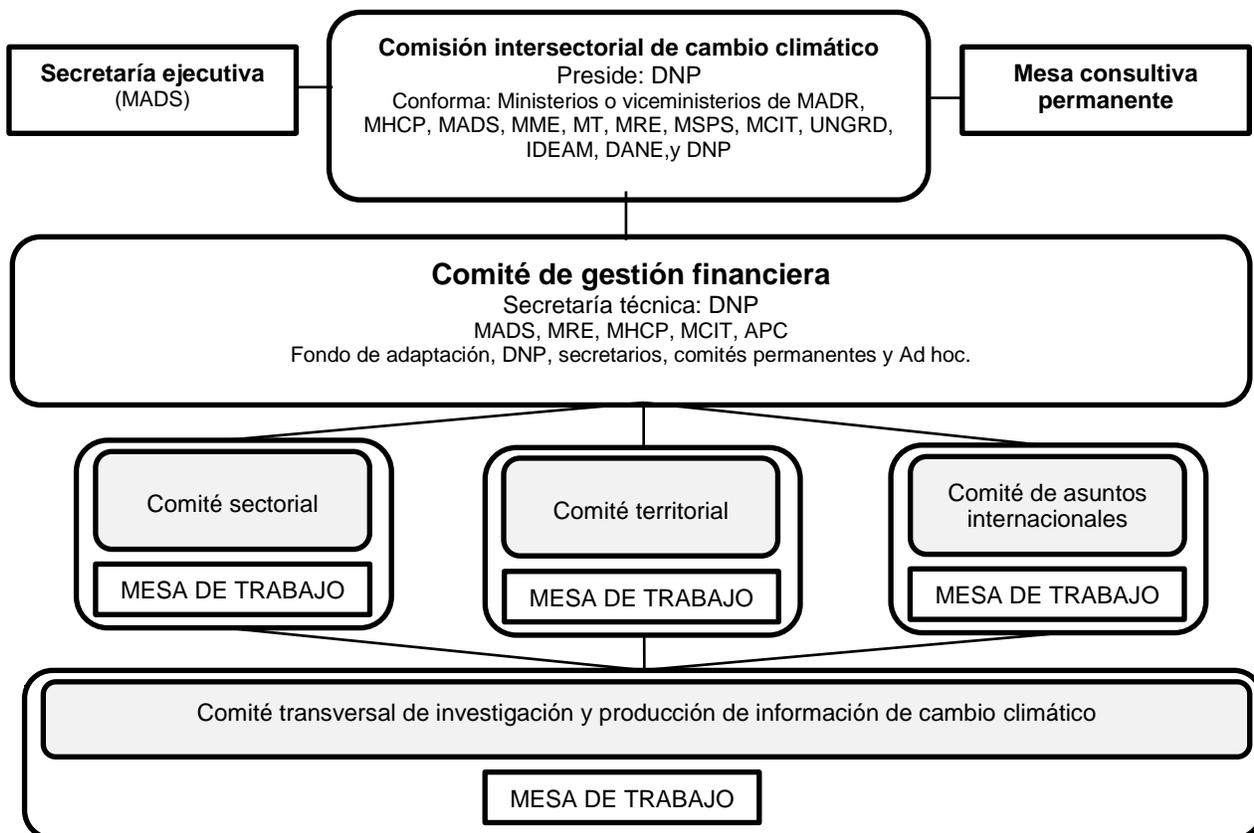
¹¹ Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos (2010-2014) (p. 434). <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>

analizar las propuestas de programas y proyectos provenientes de los Comités Sectorial, Territorial, de Asuntos Internacionales y de Investigación y Producción de Información de Cambio Climático. Estos últimos estudiarán, recolectarán y analizarán la información, recomendaciones y políticas de sus respectivos campos. La Comisión Ejecutiva de Cambio Climático es responsable por establecer las normas operativas de cada comité, lo cual incluye definir su misión; determinar quiénes serán sus miembros permanentes y sus respectivas responsabilidades; decidir la composición de las mesas de trabajo con sus respectivas funciones y responsabilidades; determinar los procedimientos para citar a reuniones y la frecuencia de las mismas e implementar las decisiones; también le corresponde informar sobre sus actividades y evaluarlas. Las mesas de trabajo podrán ser formadas bien sea por la Comisión Ejecutiva o por los comités y serán los foros donde tengan lugar las discusiones técnicas más detalladas en torno al desarrollo, implementación y monitoreo de la política.

Las Figuras 1, 2 y 3 que aparecen a continuación ilustran la estructura organizativa de la CNCC. La Figura 2 incluye el Grupo Interdisciplinario de Trabajo (GIT) específico para REDD+, que a su vez se encuentra dentro del Comité Territorial. El GIT de REDD+ estará encabezado por el MADS, a cuyo cargo estará la coordinación nacional de la estrategia de REDD+ en el nivel técnico. El Comité de Gestión Financiera evaluará la viabilidad técnica y financiera de la estrategia.; la Comisión Ejecutiva de Cambio Climático estructurará la estrategia final de REDD+, que posteriormente se someterá a la aprobación del CONPES. El Comité Territorial también regirá la participación de los nodos regionales de cambio climático, cinco de los cuales fueron creados en 2009 como parte de un esfuerzo de descentralización y dirigido a potenciar a las autoridades y a las poblaciones locales en el desarrollo de actividades para abordar el cambio climático¹².

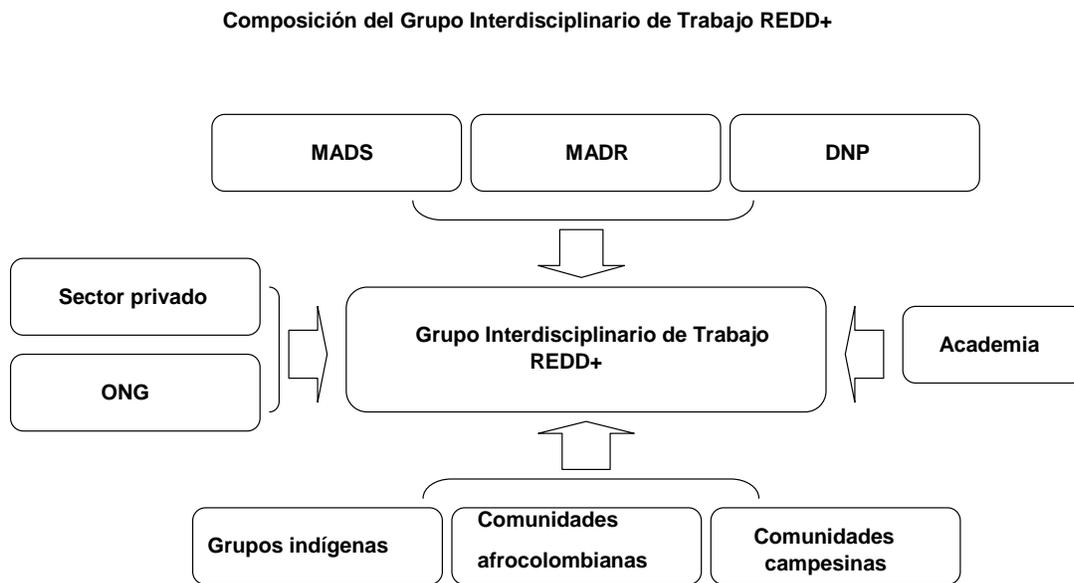
Figura 1. Sistema Nacional de Cambio Climático de Colombia (SNCC)

SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO



Tal y como se indica en la Hoja Informativa del FCPF de junio 2012 sobre el progreso de Colombia en su preparación para REDD+, “Los GIT de REDD+ recibirán apoyo de una serie de grupos asesores cuya función consiste en ayudar a preparar las decisiones desde una perspectiva técnica, social, ambiental, regional y económica. Es en estos grupos asesores donde estarán representadas las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas”.¹³

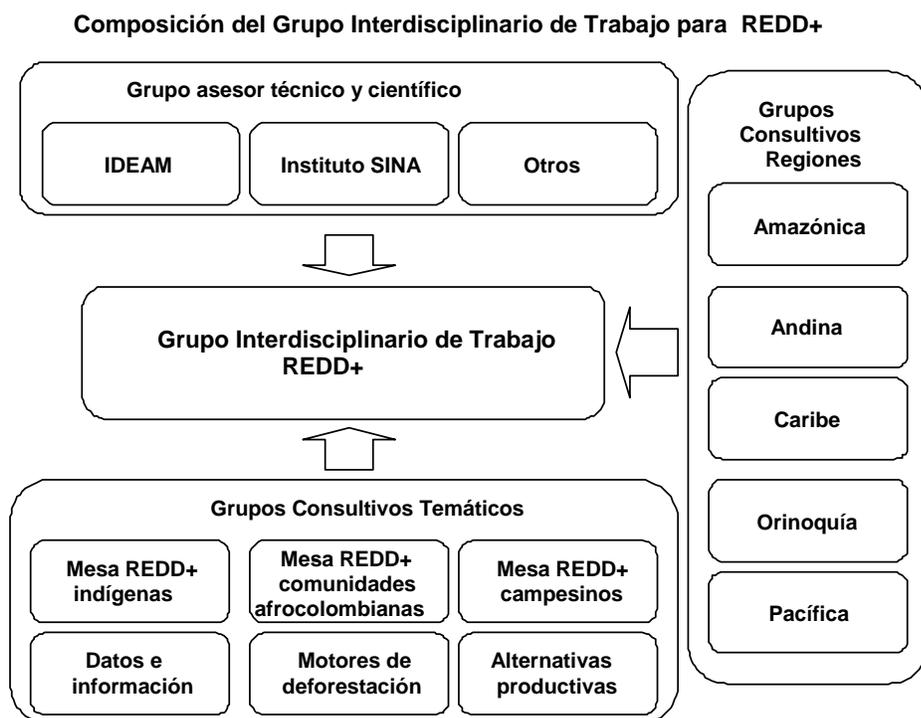
Figura 2. Grupo Interdisciplinario de Trabajo para REDD+ en Colombia



En la Figura 3 que aparece a continuación se observan otras instituciones que también hacen parte de la estructura de los GIT para REDD+.

¹³ "Colombia FCPF REDD Readiness Progress Sheet June 2012." En <http://www.forestcarbonpartnership.org/colombia>. Véase también <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=8647&catID=1262>.

Figura 3. Grupo Interdisciplinario de Trabajo para REDD+ en Colombia (cont.)



Los varios GIT, entre ellos el de REDD+, se conformarán según se requiera para impulsar la búsqueda de consenso y apalancar recursos. En el pasado, Colombia ha realizado intentos similares encaminados a crear estructuras organizativas o grupos de trabajo interministeriales públicos y privados para coordinar temas complejos, como por ejemplo el de la redistribución de la tierra, el cual se describe más adelante. Esta experiencia ha dejado enseñanzas importantes para quienes se proponen trabajar en la integración de mercados públicos y privados en un esfuerzo concertado por atraer inversión privada.

Es posible que la metodología propuesta en el CONPES 3700 para coordinar las actividades en torno al cambio climático entre ministerios, autoridades locales, agentes del sector privado y grupos comunitarios y de la sociedad civil resulte demasiado engorrosa y que no cuente con el respaldo decidido de todos los participantes. En particular, la coordinación entre las autoridades nacionales y locales para implementar de manera conjunta las políticas, evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar su coherencia puede llegar a convertirse en un verdadero desafío.

Asimismo, los temas pertinentes a la coordinación institucional pueden complicarse aún más una vez se comiencen a entender en la práctica los efectos del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. El TLC entró en vigencia el 25 de mayo de 2012 y, como resultado del mismo, hasta un 80% de los bienes industriales exportados a Colombia desde Estados Unidos quedaron libres de aranceles, entre ellos la madera. De la misma manera, más de la mitad de las exportaciones de bienes agrícolas estadounidenses hacia Colombia quedaron exentos de aranceles, entre ellos el trigo, la cebada, la soya, la carne de res de alta calidad, la tocineta y casi todas las frutas y vegetales¹⁴. Así por ejemplo, mientras que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) promueve la producción de soya, el MADS aboga por la protección de los

¹⁴ "Export.gov - FTA - Colombia." United States Government. <http://export.gov/fta/colombia/index.asp>

bosques, lo cual indica que existen serias posibilidades de que los incentivos empleados por las instituciones en el ámbito nacional no se encuentren alineados.

2.4 DESCENTRALIZACIÓN DEPARTAMENTAL Y REGIONAL

El grado de descentralización de la autoridad hacia los departamentos tendrá un impacto significativo sobre la manera en que se desarrolle REDD+ en el ámbito subnacional. Existen tres indicadores claves de descentralización: administrativa, fiscal y política.

2.4.1 Administrativa

Durante las últimas décadas, el marco institucional de Colombia para los asuntos relacionados con el medio ambiente ha estado conformado por una red de agencias ambientales con independencia financiera: las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Cada CAR se identifica con un acrónimo que describe el territorio abarcado por la entidad. Tal es el caso de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), la cual cubre el departamento del Huila. Para facilitar la comprensión de este documento nos referiremos a todas las agencias ambientales del orden departamental como CAR. Por lo general, cada CAR corresponde a la jurisdicción de un departamento¹⁵ y es la entidad responsable del manejo de todos los recursos naturales dentro de su jurisdicción. Entre sus actividades de gestión figuran la entrega de concesiones y la autorización para el aprovechamiento forestal.

La autoridad ambiental del ámbito nacional es el MADS, a cuyo cargo se encuentra la formulación y coordinación de las políticas del ramo, mientras que los institutos de investigación son responsables de recolectar y difundir información ambiental¹⁶. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) es una de las entidades creadas mediante la Ley 99 de 1993 que se dedica a realizar investigación y a recolectar los datos requeridos para la gestión ambiental. Este le sirve de soporte tanto al gobierno nacional como a las CAR¹⁷ examinando, certificando y manejando los datos de monitoreo ambiental generados por las corporaciones regionales y por el propio IDEAM. Además del IDEAM, existen otros cuatro institutos centrados bien sea en determinadas geografías o en especialidades científicas: el Instituto Humboldt, que lleva a cabo investigación científica sobre la biodiversidad del país, lo cual incluye hidrobiología e investigación genética; el Invermar (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”), dedicado a las investigaciones marinas y costeras; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, que se ocupa de los asuntos relacionados con la selva húmeda del Amazonas, y del río y la región del mismo nombre en Colombia; y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, dedicado a conducir investigaciones sobre el litoral pacífico y el Chocó biogeográfico, uno de los puntos más críticos de la biodiversidad del país.

2.4.2 Fiscal

Desde 1993 existe un sistema de descentralización financiera para los departamentos y municipios de Colombia mediante el cual estos tienen derecho a administrar sus propios recursos y a recaudar los impuestos necesarios “dentro de los límites permitidos por la Constitución y las leyes”.¹⁸ Por lo tanto, el poder de los

¹⁵ “USAID Country Profile – Property Rights and Resource Governance – Colombia” http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Colombia_Profile.pdf

¹⁶ “Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality,” by Sánchez-Triana, Ernesto y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

¹⁷ “Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality,” by Sánchez-Triana, Ernesto y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006. (p. 38-39)

¹⁸ Constitución de Colombia, Artículo 287.

gobiernos locales en materia tributaria dependerá de los términos de la ley que autoriza cada uno de los impuestos. Por regla general, el Congreso define los elementos básicos de cada gravamen, como por ejemplo la base y la tasa impositiva. En la práctica se establece un rango de tasas dentro del cual los municipios pueden escoger. La misma norma aplica a otros cobros y contribuciones, aunque en este caso los municipios pueden determinar la tasa siempre y cuando sigan los procedimientos establecidos por el Congreso de la República¹⁹.

El financiamiento de las actividades de las CAR se origina fundamentalmente en rentas propias y consta de varios tipos de impuestos y contribuciones. Sin embargo, la ley nacional requiere que los departamentos financien parte de las actividades de las CAR. Por ejemplo, hasta un 25% del impuesto predial de los municipios se asigna a las CAR para sus actividades ambientales²⁰. En un estudio realizado en 2003 se estableció que hasta un 92% de los recursos de las CAR proviene de rentas propias²¹. Entre las fuentes de recursos figuran el Sistema Nacional de Regalías (véase la sección 7.3 para una descripción del sistema de regalías, un mecanismo a través del cual se grava la extracción de recursos naturales y se distribuyen los recaudos correspondientes), multas, un porcentaje de los daños y perjuicios que asignen los juzgados, un porcentaje de las multas que impongan las autoridades territoriales por violaciones a las leyes ambientales, cobros, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones²². En algunos casos, las CAR pueden endeudarse para cumplir con sus necesidades presupuestales.

2.4.3 Política

Las Constitución garantiza a departamentos, municipios y a las CAR la autonomía necesaria para planificar y administrar las políticas en el ámbito local (en coordinación con el DNP), expedir decretos y ordenanzas, y crear gravámenes que no se pueden transferir al gobierno nacional. En la práctica, y dependiendo de su capacidad administrativa, algunas de las CAR funcionan independientemente de los departamentos que representan, mientras que otras son menos efectivas y menos autónomas. La Constitución le confiere al Congreso el poder de crear y regular el funcionamiento de las CAR, y requiere específicamente que sean autónomas²³. En ciertos casos, algunas de las CAR se han fusionado con el objeto de crear entidades más efectivas²⁴.

Dada su capacidad de operar de manera autónoma, algunos departamentos y CAR están avanzando en el programa REDD+ jurisdiccional de acuerdo con los límites de la CAR correspondiente, y están apoyando allí proyectos relacionados. Con base en discusiones con el gobierno, las CAR (y sus departamentos correspondientes) de Antioquia, Huila y Risaralda están avanzando en las etapas iniciales de construcción de programas REDD+ jurisdiccionales. El gobierno nacional ha acogido positivamente estas iniciativas, aunque todavía no se ha manifestado un apoyo oficial o emitido el decreto que les garantice la autoridad respectiva, como tampoco existen los estudios jurídicos que demuestren que las CAR y/o los departamentos tienen

¹⁹ Innovations in Local Revenue Mobilization, 23-24- de junio de 2003. World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/Colombia.pdf>

²⁰ 'Institutional Analysis Of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)' <http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-Rpt-ColombiaCARs.pdf> (p. 44)

²¹ 'Institutional Analysis Of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)' <http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-Rpt-ColombiaCARs.pdf> (p. 89)

²² "Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality," por Sánchez-Triana, Ernesto y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006. (p. 64)

²³ "Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality," por Sánchez-Triana, Ernesto y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006. (p. 17)

²⁴ La Corporación Regional del Atlántico (CRA) se fusionó con la Corporación Regional del Canal del Dique (Cardique), mientras que Corpomojana se fusionó con la Corporación del Sur de Bolívar y la Corporación de Sucre (Carsucre).

autoridad para proceder al respecto sin necesidad de aprobación por parte del gobierno nacional. Actualmente se está discutiendo en el ámbito del gobierno nacional si son los departamentos o las CAR la unidad apropiada para implementar el REDD+ jurisdiccional.

2.5 LEGISLACIÓN Y TENENCIA DE TIERRAS Y BOSQUES

2.5.1 Marco Jurídico de la Tenencia de Tierras y Bosques

Las principales áreas de bosques de Colombia se encuentran habitadas por comunidades indígenas y afrodescendientes. El borrador del Plan de Preparación para REDD+ (R-PP) de junio de 2012 que se encuentra en la página web del MADS indica que estas comunidades poseen cerca del 48,8% de los bosques del país²⁵. Como se verá posteriormente, la Constitución garantiza la propiedad colectiva de la tierra de los grupos étnicos. En el Cuadro 3 se observa que según estimados del MADS, de un total de 61,2 millones de hectáreas de bosques naturales, 26,4 millones se encuentran ocupados por comunidades indígenas y 3,5 millones por comunidades afrocolombianas. Existen 71 resguardos indígenas en el país. Hay además zonas de reserva campesina (ZRC), seis de las cuales se establecieron entre 1997 y 2002. Creadas al tenor de la Ley 160 de 1994, “Derechos de Titulación de Tierras,” el propósito de las zonas de reserva campesina era contener la expansión de la frontera agrícola y promover la justicia social entre el campesinado pobre dotándolo de tierras y oportunidades para que se desarrollase de manera sostenible. Se espera que dentro de los próximos dos años se cree un mayor número de reservas campesinas.

Cuadro 3: Hectáreas de bosque en Colombia por tipo de propiedad y de manejo

Tipo de gestión	Propiedad del territorio				Total
	Públicos	Resguardos Indígenas	Consejos Comunitarios (Afrocolombianos)	Superposición entre Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios	
Reservas forestales, Ley 2ª de 1959	14.277.297	18.086.339	2.454.660	955	34.819.251
Parques Nacionales	5.857.780	3.478.378	2.251		9.338.409
Zonas de Reserva Campesina	500.999				500.999
Sin categoría de gestión	10.741.317	4.808.647	1.037.996	39	16.587.998
Totales	31.377.394	26.373.364	3.494.907	994	61.246.659

Fuente: (Traducido del borrador de la R-PP del MADS de junio de 2012) Datos generados del mapa de Ecosistemas Continentales Marinos y Costeros (IDEAM, et al 2007); la información sobre superposición proviene de la agencia responsable por cada tipo de gestión. MADS 2011.

La legislación forestal en Colombia data de 1959, y fue posteriormente actualizada en 1974 y en 1996. Hacia mediados de 2011 se introdujo una nueva propuesta de actualización. Las nuevas normas regirán la identificación, ordenamiento y gestión sostenible de las áreas de bosque, incluyendo el desarrollo de las mismas, cuya supervisión se encuentra por lo general a cargo de las CAR. La regulación propuesta requiere que las CAR desarrollen planes de ordenamiento y de gestión forestal para sus regiones. Asimismo agrupa los bosques en áreas productivas y zonas de reserva, además de que establece un sistema de permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar estas últimas²⁶. Las normas propuestas para permitir su aprovechamiento aplican a las tierras baldías y privadas, aunque define excepciones para aquellas comunidades indígenas que aprovechen los bosques para usos “domésticos”.

²⁵ “Propuesta de Preparación para REDD (R-PP)” Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), junio de 2012. <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7007&catID=1195> (p. 28)

²⁶ Latin American Region Environmental Quarterly, January 2012. Beveridge & Diamond P.C., <http://www.bdlaw.com/news-1283.html> and <http://www.bdlaw.com/assets/attachments/Colombia%20-%20Proyecto%20de%20resolucion%20ANLA%2011-24-2011.pdf>

La Ley 2ª de 1959 sobre reservas forestales se encuentra separada del Sistema de Parques Nacionales y no representa los derechos de propiedad del Estado, sino que establece una clasificación y sistema de manejo para aquellas tierras que se encuentran bajo su ámbito, incluyendo baldíos, resguardos indígenas y territorios de las comunidades afrocolombianas, tal y como observa en el Cuadro 3²⁷. El Sistema de Parques Nacionales está compuesto por baldíos y resguardos indígenas, lo cual se ha prestado para crear ambigüedades sobre quién ejerce la autoridad administrativa y ambiental en esas áreas^{28, 29}.

Colombia cuenta con uno de los marcos jurídicos más progresistas en América Latina en términos de la tenencia de territorios indígenas³⁰. Los Artículos 63 y 330 de la Constitución, así como el Artículo 6 de la Ley 70 de 1993, “en la cual se reconoce el derecho de los colombianos negros a poseer y ocupar colectivamente sus tierras ancestrales”, abordan la propiedad de la tierra. Específicamente, establecen que las tierras de los grupos étnicos son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. El Artículo 6 de la Ley 99 de 1993, la “Ley General Ambiental de Colombia,” establece que “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”. Además de todo lo pertinente a reclamos o asuntos relacionados con temas de tenencia y propiedad, las comunidades locales deberán ser consultadas e influir sobre la manera en que se van a aprovechar los recursos que se encuentran en sus territorios. Si los usos propuestos difieren de los tradicionales, será necesario llegar a un acuerdo colectivo dentro de la comunidad. Se trata del concepto de usufructo, es decir, “el derecho de disfrute que le permite al poseedor obtener ganancias o beneficios de un bien que puede estar titulado a otra persona o que está sujeto a propiedad comunal, siempre y cuando no dañe o destruya la propiedad³¹”.

Aunque el país cuenta con un marco jurídico favorable a la protección del derecho a la tierra y a las tradiciones culturales de las comunidades indígenas y afrocolombianas, algunas fuentes señalan que estas sufren las consecuencias de las estrategias de seguridad del Estado, del auge minero, de esfuerzos de restitución de tierras y de los acuerdos de libre comercio cuando tratan de proteger sus derechos³². En el pasado se han logrado algunos éxitos, como por ejemplo en 2008 cuando la Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley General Forestal debido a que ni a las comunidades indígenas ni a las afrocolombianas fueron consultadas durante el proceso de elaboración. Esta Ley habría dado lugar a la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal para regular las actividades relacionadas con los bosques naturales y las plantaciones forestales³³. El Consejo Nacional Forestal habría incluido representantes del gobierno, la

²⁷ “Propuesta de Preparación para REDD (R-PP)” Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), junio de 2012. <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7007&catID=1195> (p. 95)

²⁸ Laborde, Ramón Esteban. 2007. Los Territorios indígenas traslapados con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonía Colombiana: Situación actual y perspectivas. Friederich Ebert Stiftung. Universidad de los Andes. Foro Nacional Ambiental. Documento de Políticas Públicas 23

²⁹ “Propuesta de Preparación para REDD (R-PP)” Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), junio de 2012. <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7007&catID=1195> (p. 94)

³⁰ “Country Case Study: Forest Tenure and Poverty in Colombia” August 2006, Peter Leigh Taylor, Colorado State University

³¹ “Usufruct.” Definition on Wikipedia. <http://en.wikipedia.org/wiki/Usufruct>

³² According to the Norwegian Peacebuilding Resource Center. Véase http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15886:colombia-stopping-irreparable-harm-acting-on-colombia-s-Afro-Colombian-and-indigenous-communities-protection-crisis&catid=23:south-america-indigenous-peoples&Itemid=56

³³ “Environmental Benefits and the Notion of Positive Environmental Justice.” Journal of International Law 32.3, 2011. University of Pennsylvania Law School <https://www.law.upenn.edu/journals/jil/articles/volume32/issue3/Crawford32U.Pa.J.Int%27L.911%282011%29.pdf>

industria, la academia y de los grupos indígenas y afrocolombianos. Asimismo, esta ley habría permitidos usar el vuelo forestal como garantía de crédito³⁴.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental positiva, la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley constituyó un triunfo porque el país tuvo que cumplir con la legislación nacional e internacional que protege los derechos domésticos e internacionales de los pueblos a ser consultados previamente cuando se busca modificar leyes que les competen directamente, especialmente en lo que tiene que ver con el derecho a vivir en un medio ambiente limpio. Desde la caída de la ley, se ha propuesto una nueva legislación para regular y hacer cumplir el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Igualmente se han hecho varios esfuerzos encaminados a expedir una nueva ley forestal. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuso la Ley 1377 de 2010 sobre “Reforestación Comercial” para regular estas actividades, aunque también fue declarada inconstitucional por razones de procedimiento. Como se indicó anteriormente, después de mediados de 2011 se propuso introducir una nueva ley forestal.

2.5.2 Garantizar la Tenencia

La historia de los esfuerzos por llevar a cabo una reforma agraria en Colombia, es decir, por clarificar y reconocer los derechos de tenencia, se remonta a la década de los años treinta. El 1983 se revisó el proceso de registro de tierras y se creó un catastro. La meta era “realizar las labores de formación, actualización, conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de inmuebles³⁵”, es decir, contar con una metodología estandarizada a nivel nacional para identificar a todos los propietarios de tierras en el país, lote por lote³⁶. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi se encarga de proporcionar las directrices para poner en marcha sistemas descentralizados de registro de tierras. Si bien el sistema se encuentra todavía en trance de implementación, lo cierto es que se ha progresado de manera significativa, especialmente en las áreas urbanas. Las CAR son contratadas para ayudar a mantener la información catastral con un incentivo del 1% de los impuestos provenientes de los predios correspondientes³⁷.

La Constitución de 1991 reconoce los derechos ancestrales sobre los territorios tradicionalmente ocupados por grupos indígenas o afrocolombianos. Igualmente responsabiliza al gobierno nacional por demarcar los linderos de los resguardos indígenas en los terrenos baldíos, y por garantizar la protección del derecho a la tierra de las poblaciones indígenas.

Además del sistema de tenencia que asegura a los grupos indígenas y afrocolombianos su derecho a aprovechar los bosques, en la década de los años noventa se implementó la Ley 160 de 1994 sobre “Derechos de Titulación de Tierras” a través de la cual se legitimaban los títulos de tierra de los campesinos y se creaba un sistema de mercado de tierras. Estos últimos debían negociar directamente la tierra que desearan, la cual podría ser adquirida con el apoyo de voluminosos subsidios gubernamentales. Este proceso fue administrado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) el cual, además de continuar con su función anterior de redistribución de tierras iniciada en 1960, impulsaba ahora un nuevo proceso en el que los campesinos se encontraban directamente involucrados a través del mencionado mecanismo de mercado. El programa terminó fracasando, lo cual puede haber contribuido a que algunos funcionarios dentro del

³⁴ “The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy,” por Karen Engle. (p. 249)

³⁵ “Cadastral System in Colombia.” by Christa Stephan, November 2010. <http://www.geo21.ch/ethz/2010/lectures/E4-Colombia-Stephan.pdf> (p. 4)

³⁶ “Colombia: Law, Land Tenure and Gender Review,” UN-Habitat, 2005. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2132> (p. 45)

³⁷ “Cadastral System in Colombia,” por Christa Stephan, noviembre de 2010. <http://www.geo21.ch/ethz/2010/lectures/E4-Colombia-Stephan.pdf> (p. 4)

gobierno colombiano se hayan propuesto a profundizar los cambios orientados por mecanismos de mercado³⁸ como los que se proponen para el programa REDD+.

Una de las razones por las cuales la Ley 160 pudo haber fallado –además de las limitaciones de carácter presupuestal y la falta de asistencia técnica para los nuevos propietarios rurales–, fue el haber dependido de un marco de coordinación interministerial llamado Sistema Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Según Grusczyński y Jaramillo³⁹, el SNRA estaba formado por 27 miembros y seis subsistemas en representación de seis ministerios, el DNP, tres de los institutos agrícolas del gobierno, programas presidenciales, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, proveedores agrícolas y gremios del sector. Algunos expertos en temas de reforma agraria sostienen que un sistema con semejante nivel de complejidad nunca iba a lograr una reforma agraria lo suficientemente profunda, la cual se considera un requisito indispensable para resolver por lo menos algunos de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra en Colombia.

2.5.3 Superposición de Reclamos y Uso Ilegal

Los usos alternativos de la tierra (por ejemplo los cultivos ilícitos) han hecho aún más difícil el tema de la tenencia. La presencia de grupos guerrilleros en medio de los esfuerzos por combatir los cultivos ilícitos ha contribuido a intensificar la violencia, la cual ha afectado en épocas recientes los usos de la tierra por parte de las poblaciones residentes y en últimas ha introducido cambios en los patrones de propiedad. Recientemente la justicia se pronunció en contra de un general retirado, quien aparentemente había participado en el asesinato de un activista, lo cual causó el desplazamiento de la población local⁴⁰. La posterior transferencia de esas tierras para el desarrollo de plantaciones de palma de aceite y banano ponen de presente los temas de tenencia de tierras que preocupan a los inversionistas internacionales. Además, estos problemas no han disminuido necesariamente a medida que ha ido cediendo la violencia guerrillera. Lo cierto es que durante los primeros seis meses desde que el Presidente Santos se posesionó, nueve activistas rurales fueron asesinados⁴¹, mientras que en los cinco años previos 45 perdieron la vida⁴².

Con la idea de darse un nuevo aire y continuar combatiendo los despojos de tierras producto del conflicto armado y la producción de cultivos ilícitos se creó una nueva institución para suceder al INCORA. Se trata del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el cual es responsable de los problemas relacionados con la propiedad rural y el registro de los despojos de tierras ocasionados por el conflicto armado. Las dificultades que confrontan las personas desplazadas que buscan recuperar sus tierras y obtener títulos legales ilustran la existencia de una situación compleja que nubla el panorama para los inversionistas privados.

El Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) está prestando apoyo en procesos de resolución de conflictos a través de programas con los cuales se busca mitigar los problemas relacionados con el derecho a la tierra y a la vivienda, y los atinentes al desplazamiento forzado, etc.⁴³.

³⁸ "Land Reform - Land Settlement and Cooperatives - Special Edition." 02512894th ser. (2003): 73-102. Por Grusczyński, D. M., y C. P. Jaramillo. <http://www.fao.org/docrep/006/y5026e/y5026e07.htm>

³⁹ "Land Reform - Land Settlement and Cooperatives - Special Edition." 02512894th ser. (2003): 73-102. Por Grusczyński, D. M., y C. P. Jaramillo. <http://www.fao.org/docrep/006/y5026e/y5026e07.htm>

⁴⁰ "As Colombia jails army general, NGOs combating land grabs should take note" 12 de agosto de 2012. The Guardian. <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/aug/29/colombia-jail-general-ngos-land-grab>

⁴¹ "Colombia shifts from drugs to food in farm expansion," 23 de mayo de 2011. Reuters. <http://www.reuters.com/article/2011/05/23/us-colombia-agriculture-idUSTRE74M4OQ20110523>

⁴² "Land and violence in Colombia, This land is our land". 16 de septiembre de 2010. The Economist. <http://www.economist.com/>

⁴³ "Colombia: Law, Land Tenure and Gender Review," UN-Habitat, 2005. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2132> (p. 45)

2.6 TENENCIA DEL CARBONO

La propiedad del carbono de los bosques y/o los mecanismos de distribución de los beneficios financieros provenientes del carbono para apoyar la reducción de la pobreza rural es lo que impulsa el desarrollo de REDD+ en su calidad de herramienta que proporciona incentivos a las comunidades para que participen en la protección de los bosques. Sin embargo, el tema de los derechos sobre los recursos naturales, especialmente los relativos al carbono, sigue siendo un área susceptible de ser perfeccionada en Colombia. El gobierno nacional está consciente de la necesidad de clarificar la tenencia del carbono para promover la inversión privada y la participación en los mercados respectivos. Se han dado varias interpretaciones sobre los temas de tenencia en relación con los derechos del carbono. Algunas de ellas han surgido de análisis financiados por instituciones sin fines de lucro que investigan temas jurídicos vinculados con la tenencia del carbono, aunque las conclusiones parecen ser poco consistentes. Por ejemplo, Ecoversa, una entidad no gubernamental radicada en Bogotá y formada fundamentalmente por antiguos funcionarios del MADS, preparó un resumen⁴⁴ informativo sobre comunidades afrocolombianas y REDD+ en torno a los siguientes temas:

- El alcance del marco jurídico existente en torno a la propiedad de la tierra y al aprovechamiento tanto de la tierra misma como de los recursos naturales en los territorios indígenas y afrocolombianos en el contexto de las estrategias e incentivos de REDD+.
- La relación entre los sistemas tradicionales utilizados para manejar los territorios de las comunidades indígenas y afrocolombianas, y los empleados para obtener aprobaciones en relación con REDD+, etc.
- Aspectos relacionados con el manejo de la tierra que puedan surgir una vez se hayan emitido los créditos de carbono.

En el documento se concluye que en el marco jurídico actual se les confiere a las comunidades indígenas y afrocolombianas en derecho legal a *usar* los recursos forestales renovables sin autorización del Estado. Por otra parte, allí se arguye que es posible que los usos tradicionales entren en conflicto con los sistemas utilizados para aprobar o manejar los proyectos REDD+. Si bien no se tiene plena claridad sobre el asunto, el problema estaría relacionado con la manera como ocurre actualmente el proceso de consulta previa entre las comunidades indígenas y afrocolombianas, el cual podría diferir de la manera en que se aprueben los proyectos de REDD+. Dado que el proceso no es solamente complejo sino que además puede ser fuente de divisiones en los grupos locales, se necesitaría un nuevo enfoque para expedir las aprobaciones y crear incentivos que no esté moldeado a imagen y semejanza de los sistemas actuales de licencias ambientales, etc. En la medida en que estas comunidades tienen el derecho a autorizar proyectos, Ecoversa sostiene que esto minimizaría el riesgo de que se presenten conflictos con posterioridad a que se emitan los créditos de carbono sobre quién tiene el derecho a decidir sobre las actividades dirigidas a mitigar deforestación y degradación.

El MADS continúa con sus esfuerzos encaminados a clarificar la tenencia y propiedad del carbono, considerando la importancia crítica que esto tiene para la protección de los titulares de derechos, para actividades de implementación temprana de REDD+ y para el desarrollo de un programa REDD+ que promueva nuevas fuentes de financiamiento de pago por resultados y participación en el mercado. Otro análisis realizado a través del Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF produjo un “estudio jurídico... para clarificar el alcance de las regulaciones actuales sobre los derechos de propiedad en torno al carbono en los

⁴⁴ Corporación Ecoversa. Alcance de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales en los territorios colectivos y resguardos indígenas en el contexto de estrategias e incentivos de reducción de emisiones por deforestación. Resumen Ejecutivo. Documento PDF.

territorios colectivos [grupos indígenas y afrodescendientes], cuyo propósito es evitar incertidumbres y futuros problemas, especialmente para los proyectos de REDD+.”⁴⁵

Con respecto a los recursos de carbono que se encuentran en esos territorios indígenas y afrocolombianos, el gobierno ha atendido numerosas consultas por parte de donantes e inversionistas, quienes solicitan clarificaciones sobre los derechos de propiedad. En su respuesta, el gobierno ha aclarado que se reserva la propiedad sobre los recursos naturales del subsuelo, como en el caso del petróleo. En una carta enviada en mayo de 2012, [las autoridades] hacen referencia al Artículo 42 de la Ley 2811 de 1974, “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección Ambiental” y reiteran el argumento de que el gobierno nacional retiene los derechos sobre los recursos naturales, aunque al mismo tiempo señala que la ley no es clara acerca de los derechos sobre el carbono.

El grupo de Cambio Climático dentro del MADS está trabajando en estrecha colaboración con su departamento jurídico en la elaboración de una serie de directrices para que los proponentes de proyectos de REDD+ inscriban sus iniciativas con el gobierno. Con base en el borrador de resolución “que establece los procedimientos para registrar actividades de implementación temprana que apunten a reducir las emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y sobre la función de la conservación y gestión sostenible de los bosques, y del aumento de las reservas forestales de carbono en áreas del país”, los procedimientos para registrar implementación temprana y tenencia de carbono se reconocerían para proyectos de duración limitada. No obstante, se espera que este *no* sea un fallo definitivo en torno a los derechos sobre el carbono dado que es difícil separar la propiedad del aquel de la de otros tipos de activos forestales como por ejemplo el material genético, según lo explicó un funcionario. La meta es entonces crear mecanismos para que los grupos indígenas y afrocolombianos que participen en iniciativas de implementación temprana de REDD+ puedan acceder a recursos de financiamiento, si bien no se trata de establecer aquí una definición acabada sobre la propiedad del carbono. Con base en este proceso, es posible que el gobierno logre identificar un enfoque de corto plazo para clarificar la tenencia del carbono mientras se elaboran leyes y políticas de más largo plazo sobre la materia.

Sin embargo, en la última Hoja Informativa de FCPF REDD+ sobre el estado de preparación de Colombia se afirma que “a la luz de las actividades indiscriminadas de ciertos proponentes de proyectos, el país generará un marco de implementación apropiado para las actividades de REDD+ mediante el establecimiento de un marco regulatorio claro en relación con los requisitos que deben cumplir los actores que estén interesados en participar en los mecanismos futuros (mercados o fondos) [...]. El MADS ha elaborado un borrador con las directrices a seguir para que los proponente garanticen la articulación de los proyectos individuales con la estrategia nacional, lo cual incluye temas técnicos y jurídicos”.⁴⁶

2.7 EL GOBIERNO NACIONAL APOYA LA PARTICIPACIÓN DEL NIVEL SUBNACIONAL

En el ámbito nacional, el MADS está consciente de la necesidad de promover programas en el ámbito departamental y actividades a nivel de proyecto de manera racional. En entrevistas realizadas con funcionarios del MADS, estos indicaron que se impulsa el trabajo en el marco de REDD+ en los departamentos mediante un enfoque de aprender haciendo y que se les presta ayuda para definir cómo integrar las actividades locales en el ámbito nacional. Colombia está activamente comprometida en el desarrollo de una nueva iniciativa en el marco de VCS Jurisdiccional y Anidado de REDD+ (JNR) mediante

⁴⁵ "Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia." Global Environment Facility, 2011. Documento PDF. Véase también http://www.thegef.org/gef/news/IYF_Voluntary_Mitigation_GHG_Colombia

⁴⁶ "Colombia FCPF REDD Readiness Progress Sheet October 2012." <http://www.forestcarbonpartnership.org>

su participación en el comité directivo de JNR, un órgano de alto nivel que tiene a su cargo la tarea de guiar y hacer aportes al desarrollo de los nuevos estándares⁴⁷. Si bien es cierto que Colombia todavía no ha adoptado el JNR como norma para los REL y MRV, su participación en el desarrollo de JNR – el cual puede dar soporte para anidar los programas de los departamentos en el programa nacional de REDD+-- ha contribuido a que el gobierno se informe sobre los temas técnicos relacionados con el desarrollo de un programa REDD+ anidado donde los programas de los departamentos/CAR o los municipios se articularían al nivel nacional.

2.8 EL GOBIERNO APOYA LOS MERCADOS DE CARBONO

A ningún gobierno se le exige que participe en los nacientes mecanismos internacionales del REDD+. Sin embargo, es posible juzgar las intenciones de un país sobre su participación en los mecanismos de mercado de REDD+--una vez se desarrollen-- a partir de sus intervenciones en los foros internacionales y de sus declaraciones públicas. Hasta el momento todo parece indicar que Colombia respalda los mercados de carbono y que, con sujeción a las normas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se propone participar en los futuros mecanismos de mercado bajo la misma. Colombia es miembro activo en las negociaciones de la CMNUCC REDD+ y ha venido apoyando el uso de mercados de carbono en el marco de REDD+. En una exposición realizada conjuntamente con Costa Rica, Perú y la República Dominicana en mayo de 2012 en Bonn, Colombia indicó que, “Hemos hecho avances significativos hacia la creación de la arquitectura institucional del régimen internacional en torno al clima. Este nuevo protocolo debe incluir, adaptar y mejorar el trabajo institucional y organizativo ya en marcha en materia de adaptación, financiamiento, tecnología, REDD+, mecanismos de mercado, mitigación y MRV”.⁴⁸ Estos países también figuran entre los principales promotores de los enfoques subnacionales y anidados en el marco de REDD+. Si deciden participar en el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), estarían empleando mecanismos de pago por resultados. Colombia ha formulado una estrategia nacional de reducción de emisiones provenientes de la deforestación, lo cual indica que el país tiene la intención de incluir en ella financiamiento privado y enfoque de mercado⁴⁹. El país también actúa en calidad de observador en ONU-REDD. Asimismo ha participado en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en el cual ha registrado numerosos proyectos. Entre las actividades del MDL figura el prototipo de proyecto agroforestal San Nicolás,⁵⁰ que obtuvo recursos de inversión del Fondo de BioCarbono del Banco Mundial. Esta iniciativa comprende actividades de aforestación y reforestación bajo el MDL y generará Reducciones Certificadas de Emisiones temporales o de corto plazo (RCRt), las cuales serán vendidas al Fondo de BioCarbono⁵¹. Hasta el momento Colombia ha sometido a consideración del MDL un proyecto de aforestación y 10 de reforestación⁵².

⁴⁷ Véase la lista de participantes del comité directivo en www.v-c-s.org/JNRI

⁴⁸ Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, First session, Submissions from Parties. Bonn, 17-24 de mayo de 2012

⁴⁹ El sitio en la red del Departamento Nacional de Planeación es <http://www.dnp.gov.co/>. Allí se encuentra archivado el documento CONPES 3700, el cual se puede ubicar haciendo una búsqueda por “CONPES 3700”.

⁵⁰ “Colombia: San Nicolás Agroforestry.” Carbon Finance at the World Bank: BioCarbon Fund <http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=BioCF&FID=9708&ItemID=9708&ft=Projects&ProjID=9630>

⁵¹ “Colombia: San Nicolás Agroforestry.” Carbon Finance at the World Bank: BioCarbon Fund <http://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=BioCF&FID=9708&ItemID=9708&ft=Projects&ProjID=9630>

⁵² UNEP Risoe CDM/JI Pipeline Analysis and Database, 1º de diciembre de 2012.

2.9 LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE RECURSOS NATURALES: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales temas prioritarios en materia de legislación y de políticas	
Vacíos/Oportunidades (prioridad)	Limitaciones/Dependencia
<p>Diseñar procedimientos de corto plazo para que los proponentes de proyectos REDD+ puedan asegurarse la tenencia del carbono, y posteriormente elaborar las leyes y decretos requeridos para definirla claramente con base en la tenencia de la tierra y de los recursos naturales.</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política y apoyo jurídico y técnico</p> <p>Desde la perspectiva de los inversionistas, la tenencia de la tierra y del carbono en Colombia es uno de los temas prioritarios. El financiamiento privado no va a arriesgar sus recursos en un entorno jurídico ambiguo y el gobierno colombiano ha priorizado correctamente la tenencia de la tierra como un área donde se necesitan directrices claras.</p> <p>Del mismo modo, la voluntad del gobierno de impulsar proyectos piloto y trabajar con las comunidades y con los financiadores internacionales demuestra un deseo claro de promover operaciones de sector privado que atraigan a los inversionistas internacionales. Aunque todavía es muy pronto para saberlo, el respaldo brindado por el gobierno a REDD+ como mecanismo para canalizar enfoques de mercado señala la existencia de una tesis potencialmente sólida de inversión en el mediano plazo.</p>
<p>Clarificar la autoridad de las CAR y los departamentos en el desarrollo de programas REDD+, así como la manera en que van a interactuar los esfuerzos nacionales y subnacionales.</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, apoyo técnico jurídico y coordinación institucional</p> <p>La autonomía de las CAR puede dificultar el trabajo conjunto de estas con el MADS en torno al desarrollo de una política nacional. Esto, combinado con el hecho de que las áreas de bosque son fundamentalmente de propiedad de grupos indígenas y afrocolombianas (independientes), significa que el trabajo conjunto en diferentes ámbitos (local, de las CAR y nacional) puede constituirse en todo un desafío. La mayoría de los financiadores internacionales, así como la CMNUCC, se encuentran trabajando fundamentalmente en el nivel nacional, lo cual contribuye a aislar aún más a los actores locales y a que no participen en el diálogo necesario para avanzar en el desarrollo de REDD+</p>

	<p>de manera coordinada. Los continuos cambios institucionales en el MADS también pueden haber contribuido a crear la percepción sobre el “grado de dificultad” que entraña la planificación e implementación efectiva de la estrategia.</p>
<p>Racionalizar la política de incentivos forestales para que incluya las actividades de REDD+</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Coordinación entre las agencias gubernamentales del orden nacional y voluntad política para modificar las leyes</p> <p>La ambigüedad puede ser aún mayor dado que existen marcos institucionales que compiten entre sí y que han evolucionado para apoyar las exigencias originadas en diferentes usos de la tierra, como por ejemplo la actividad minera, la ganadería o la extracción de madera. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) promueve la creación de plantaciones forestales sobre la base de incentivos monetarios directos como los CIF --lo cual representa un subsidio anual de de US\$50 millones para este propósito--, mientras que todavía no existe un mecanismo de financiamiento directo para los proyectos REDD+. Es así como la política forestal y la de REDD+ se deberían racionalizar para evitar incentivos perversos que hagan que mientras una agencia está promoviendo el desarrollo de tierras para la extracción de madera, la otra está tratando de preservarlas. Estos dos sistemas podrían combinarse de una manera lógica si se impulsa REDD+ y se crean inventivos para quienes quieran invertir en plantaciones en tierras ya deforestadas o degradadas.</p>
<p>Operacionalizar una autoridad clara y eficiente para la toma de decisiones sobre el desarrollo y la gestión del programa REDD+</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Voluntad política y apoyo jurídico y técnico</p> <p>El Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), en el cual participan numerosas entidades y cuenta con sus grupos intersectoriales de trabajo (GIT) sobre REDD+, es bastante complejo y no se presta para impartir una autoridad clara y eficiente sobre cómo implementar las nuevas leyes necesarias para REDD+.</p>

3.0 ARREGLOS INSTITUCIONALES

Requisito: Desarrollar y poner en marcha esquemas institucionales, incluyendo procesos y sistemas de seguimiento, para administrar el programa de REDD+ de manera transparente y auditable, y para responder a las necesidades de inversionistas privados, del financiamiento a través de pago por resultados y de los mercados.

Criterios

- Se desarrolla plenamente un plan de implementación y gestión financiera (presupuesto y financiamiento) para el programa REDD+ (Sección 3.1)
- Se definen y alinean los impuestos, permisos y/o contribuciones para las actividades de REDD+ con los flujos de caja y las rentas originadas en este último, y se dota al gobierno de una fuente sostenible de financiamiento para administrar sus programas de REDD+ (Sección 3.2)
- Los procesos de registro y aprobación de REDD+ se encuentra definidos y en operación (Sección 3.3)
- Se ha definido una mecánica para emitir compensaciones que permite acreditar la reducción/remoción del carbono de una manera espacialmente explícita en el marco de proyectos y programas, lo cual deberá apoyarse en normas formales de contabilidad de carbono y estándares sociales (Sección 3.4)
- Se establecen las normas para las reservas de carbono permanentes y contingentes con el propósito de garantizar la integridad ambiental del programa REDD+ y los créditos para quienes producen las reducciones de emisiones (Sección 3.5)

3.1 PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y PRESUPUESTO PARA REDD+

Con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de su programa REDD+, el gobierno de Colombia deberá elaborar un plan y presupuesto pormenorizados que le permitan finalizar el despliegue de la infraestructura del mismo y cubrir sus gastos administrativos. Aunque ya existen varias iniciativas en marcha relacionadas con

REDD+ que cuentan con planes de trabajo y presupuestos detallados, el programa REDD+ de Colombia en sí mismo no cuenta todavía con un plan de implementación completo y su presupuesto correspondiente.

Una vez los tenga, se deberá desarrollar un plan de financiamiento formal, el cual deberá ser adoptado por las entidades correspondientes. Este plan de financiamiento será el que determine la manera en que se fundeará plenamente el presupuesto e incluirá las actividades que están siendo financiadas actualmente por otras fuentes. La manera como California financió e implementó su programa AB32 puede ofrecer ejemplos útiles, teniendo en cuenta, claro está, las diferencias que existen en términos de los órganos de poder legislativo y de las leyes mismas. Esta iniciativa, que en 2010-2011 contaba con un presupuesto de implementación para sus tres primeros años⁵³ por un monto de US\$35,2 millones, se financió con préstamos de las Cuentas de Registro de la Propiedad Vehicular y del Fondo para el Reciclaje de Envases para financiar su puesta en marcha. Ahora que el programa ya se encuentra en su fase de implementación, está haciendo un cobro por ese concepto que será usado para pagar la deuda y financiar la implementación actual.

3.2 NORMAS SOBRE IMPUESTOS, PERMISOS Y COBROS ESPECÍFICOS EN RELACIÓN CON REDD+

Una vez se conozcan los costos de implementar y administrar el programa REDD+, Colombia podrá decidir si impondrá un cobro a empresas contaminantes y/o a los proponentes de actividades en el marco de REDD+. Actualmente no se conocen planes sobre el particular, pero la posibilidad existe. En Colombia, el cobro por servicios regulatorios es un modelo aceptado de generar los fondos necesarios para costear la infraestructura y el personal de un programa. Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) expidió recientemente nuevas normas sobre el canon a pagar en relación con la aprobación de proyectos de minería, infraestructura, hidroeléctricos y de otros sectores. Bajo estas normas, a los proponentes de proyectos se les cobraría por servicios de evaluación (esencialmente por expedir licencias ambientales nuevas o enmendadas) y de monitoreo (por la verificación del cumplimiento de las licencias ambientales existentes). También se evaluará la posibilidad de establecer cobros por concepto de consultoría y peritajes, desplazamiento y alimentación del personal de la agencia, elaboración de análisis y estudios, y costos administrativos (la agencia fija un porcentaje)⁵⁴.

3.3 PLATAFORMA DE REGISTRO DE PROYECTOS Y REGISTRO DE COMPENSACIONES

En su trayectoria con el MDL, Colombia se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de proyectos y en el momento está considerando las implicaciones de establecer marcos jurisdiccionales subnacionales que den mejor soporte y coadyuven a la coordinación de las actividades relacionadas con REDD+.

Independientemente del ámbito que Colombia elija finalmente para administrar las actividades de su programa REDD+, dado que ya existen actividades en marcha en ese marco a cargo de titulares específicos de la tenencia de bosques, y que estas se deben poder contabilizar en aras de distribuir beneficios y derechos, el país debe contar con una plataforma de registro. En este documento, por “plataforma de registro” se entenderá el conjunto de funciones que apoyan la inscripción de actividades en REDD+, la gestión de aprobaciones por parte del gobierno, la recolección y difusión de datos relativos a los REL y a MRV (que puedan llegar a vincularse con otro sistema), posiblemente un “mercado” para promover actividades de REDD+ en el país, y otras funciones de apoyo al manejo eficiente de la información relacionada con

⁵³ California Environmental Protection Agency, Air Resources Board. http://www.arb.ca.gov/cc/adminfee/ab32coi_fee_fa.pdf

⁵⁴ Latin American Region Environmental Quarterly, January 2012. by Beveridge & Diamond P.C., <http://www.bdlaw.com/news-1283.html> and <http://www.bdlaw.com/assets/attachments/Colombia%20-%20Proyecto%20de%20resolucion%20ANLA%2011-24-2011.pdf>

REDD+ por parte del gobierno y de los participantes en el mismo. El contar con una plataforma de registro también puede ayudar a que se obtenga una aprobación expedita, así como a la integridad ambiental, transparencia y distribución de beneficios, y a que se disponga de verificación y validación independiente⁵⁵. Varios gobiernos, entre ellos el de Colombia, han iniciado procesos tendientes a diseñar y construir registros.

En este documento, el uso del término “registro de compensaciones” se refiere a la plataforma que da soporte a la serialización de créditos de carbono que hayan sido emitidos bajo normas reconocidas que permitan a sus titulares realizar transacciones, a los sistemas de titulares de cuentas para manejar posiciones y liquidar transacciones, y a su vínculo con otros registros. Cuando se trata de evaluar el estado de preparación de un país, es importante distinguir entre plataforma de registro y un verdadero registro de compensaciones. Este último maneja el proceso de crear (es decir, emitir) unidades de compensación que posean un único número de serie y que permita su traslado a los titulares de cuenta dentro del registro y hacia otros registros de operaciones de carbono vinculados con este. Generalmente, el proceso de emisión requiere que el registro confirme que se han completado los documentos de validación y verificación por parte de terceros, así como la documentación adicional requerida de proponentes de proyectos, gobiernos (en caso necesario) y auditores.

Los registros de compensaciones deben contar con altos niveles de seguridad para proteger la información y apoyar el control pleno, la integridad, la confiabilidad, la recuperación completa de la emisión de la compensación y el seguimiento de los proyectos. Los registros también deberían vincularse a cualquier sistema de mercado que soporte transacciones con las compensaciones mantenidas en el registro. En las negociaciones dentro de la CMNUCC todavía no se ha discutido la creación de un registro de compensaciones en el marco de REDD+, aunque seguramente será un elemento clave en la arquitectura internacional de un mecanismo futuro de mercados para REDD+. Este podría quedar bajo la responsabilidad de la CMNUCC (como el MDL), aunque también se puede estructurar de tal manera que quede a cargo de los gobiernos participantes (como sucede en el caso de los países industrializados dentro del Protocolo de Kioto). Si a Colombia se le exige que tenga su propio registro de compensaciones de carbono, existen ya varios registros que se pueden adaptar para que el gobierno (en el orden nacional o subnacional) pueda cumplir con los requisitos de un registro de operaciones de carbono. Antes obtener mayores especificaciones por parte de la CMNUCC sobre el mismo, Colombia podría valerse entre tanto de los sistemas de registro de terceros vinculados con las normas de los mercados voluntarios. Por ejemplo, si Colombia lleva a cabo una actividad en el marco de REDD+ y la inscribe como VCS, quedaría automáticamente consignada en uno de los registros voluntarios reconocidos bajo VCS. Esto permitiría no solo que el proyecto quede inscrito sino que se emitan y comercialicen las respectivas unidades verificadas de carbono (VCU).

Para impulsar el registro de proyectos y programas de REDD+ con el gobierno, el MADS --como organismo encargado de definir la política nacional en materia de medio ambiente— expidió un borrador de resolución (véase la sección 2.6) sobre la creación de una plataforma para las iniciativas de implementación temprana de REDD+, aunque no llegó a aprobarla. Si se hubiera aprobado, es posible que los procesos y directrices allí delineados hubieran servido como guías para inscribir los proyectos de REDD+. Aún así, el MADS indicó que el proceso mismo de redactar la resolución le había permitido comprender el alcance de lo que se tiene que hacer en ese sentido.

Colombia puede apalancar el proceso que ya utiliza para obtener la aprobación y seguimiento de proyectos de MDL como punto de partida para hacer seguimiento de sus actividades de REDD+. Esto requiere que se determinen, entre otras cosas, qué exige aprobación (los temas que requieren visto bueno y la documentación pertinente); los criterios para definir si se aprueba o no un proyecto; quién toma la decisión final en materia de aprobación, procedimientos y cronogramas para el proceso; y de qué mecanismos se dispone en caso de que

⁵⁵ “National REDD Registries - an Overview of Issues and Design Options” by O’Sullivan, Robert, Thiago Chagas, Jane Lloyd, Charlotte Streck y Joanna Silver. *Climate Focus*, 23 de junio de 2011.

las partes afectadas soliciten que se reconsidere una decisión que según ellas se haya tomado de manera equivocada. Colombia ya ha establecido un proceso de aprobación para los proyectos de MDL bajo la Resolución 551 de 2009, y el MADS hace seguimiento de los mismos mediante un sistema basado en Excel, si bien en este caso no han sido diseñadas como herramientas de contabilidad o verificación, sino simplemente como un mecanismo de supervisión de actividades. Este se usa para hacer seguimiento de las aprobaciones expedidas por la autoridad nacional competente de acuerdo con lo exigido por el MDL. Sin embargo, no servirían para satisfacer los requisitos de auditoría verificables en caso de que así lo exigieran los inversionistas. Tampoco constituyen una plataforma adecuada en el marco de un sistema de transferencia de compensaciones.

Lo ideal sería que el proceso de inscripción de las actividades de REDD+ se apoyara en el uso de una plataforma formalizada de registro y posteriormente en un registro de compensaciones de carbono. Esto se debe diseñar de tal manera que permita hacer el seguimiento de las actividades REDD+ en el ámbito subnacional, disponer de un proceso transparente de aprobación a través del cual se consignen todas las actividades de los proyectos que produzcan compensaciones,⁵⁶ y asegurar que el público pueda tener acceso a la información sobre el particular. Antes de crear el registro de compensaciones se debería elaborar una serie de normas relativas a la emisión de créditos de carbono (véase la sección 3.4). En la Hoja Informativa de FCPF REDD+ sobre el estado de preparación de Colombia de octubre de 2012 se afirma que el IDEAM cuenta con una plataforma para registro de proyectos, pero que por el momento está en prueba. Igualmente se afirma que en el lapso de un año el gobierno debería estar implementando un registro nacional para proyectos REDD+ e iniciativas voluntarias bajo el MDL con el fin de evitar que se cuenten dos veces.

3.4 MECÁNICA DE LA EMISIÓN DE COMPENSACIONES

Las normas y procesos para emitir compensaciones en el marco de REDD+ harán parte de los programas nacionales y subnacionales en Colombia. Cuando se elaboren las normas y se adopten los estándares respectivos, será necesario especificar aquellas que rijan para la emisión de compensaciones. Estas determinarán en qué escala o ámbito se pueden emitir las compensaciones dentro del país y quién es elegible para recibir las compensaciones emitidas.

Emitir compensaciones significa que la entidad que las recibe tiene la capacidad de ejercer control sobre el uso y la transferencia de este activo de carbono. Existen numerosas opciones de diseño que permitirían hacerlo en los niveles nacional, subnacional y/o de proyecto. Cualquier sistema que permita emitir compensaciones en escalas múltiples deberá ser cuidadosamente diseñado de manera que se asegure que la contabilidad en las diferentes escalas se encuentra integrada y que se estará emitiendo la cantidad correcta de compensaciones a los destinatarios apropiados, al tiempo que se preserva la integridad ambiental. El VCS finalizó recientemente un proceso de casi dos años en el que se desarrollaron nuevas normas que permitirán este tipo de contabilidad integrada y emisión de compensaciones de carbono. El jefe de Grupo de Mitigación de Cambio Climático del MADS participó en el diseño de las normas en su calidad miembro del comité directivo de la iniciativa⁵⁷.

El tema de la emisión de compensaciones por lo general se pierde en medio de la discusión sobre la distribución de beneficios. El valor de las compensaciones de carbono puede constituir una parte significativa de los beneficios que se obtienen a partir de una gestión sostenible de los bosques. El tema de quiénes son los

⁵⁶ “An Integrated REDD Offset Program (IREDD) for Nesting Projects under Jurisdictional Accounting”, Terra Global. Noviembre de 2010 <http://terraglobalcapital.com/press/Terra%20Global%20Integrated%20REDD%20Paper.pdf>

⁵⁷ Véase www.v-c-s.org/JNRI

dueños de las compensaciones de carbono y de cómo serán manejadas y distribuidas desde estos hacia los actores locales se abordará directamente cuando se elaboren las reglas para el programa REDD+.

Existe una diferencia entre la distribución de los derechos al carbono (es decir, definir quién puede ser dueño de una compensación) y la distribución de beneficios. Por lo general esta última implica que el actor interesado recibe un activo de valor cuyo manejo financiero está a cargo de un tercero. Este se entrega sobre la base de un plan de distribución de beneficios que puede estar o no basado en resultados (es decir, en la manera en que se desempeña un proyecto particular a lo largo del tiempo en términos de mantener las reservas o existencias de carbono). La propiedad y control del activo real está en las manos del titular de los derechos. La distribución de derechos de carbono solo puede realizarse al tenor de las normas de emisión de compensaciones.

Lo anterior significa que las normas sobre emisión de compensaciones tienen un efecto en los titulares de derechos. Esto es especialmente cierto en Colombia, donde la tenencia de la tierra entre las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas es sólida. Por ejemplo, si las reglas de REDD+ solo permiten que se expidan compensaciones en el ámbito nacional, y la reducción de emisiones fue generada a través de actividades de mitigación realizadas por grupos indígenas, esto significaría que las compensaciones no se asignan a ese grupo (ni están bajo su control). Si bien es cierto que pueden pasar por un fondo o programa de distribución de beneficios, no es lo mismo que ejercer plenamente la propiedad sobre las compensaciones.

Dado que Colombia todavía no ha adoptado normas para el mercado de carbono y que aún no se cuenta con directrices para la aprobación de proyectos en el marco de REDD+, tampoco se ha diseñado la mecánica para emitir compensaciones. Será necesario entender cabalmente los procesos y procedimientos para liberar las compensaciones y hacerles seguimiento a través del tiempo, de modo que los inversionistas tengan la certeza de que se puede garantizar la emisión de créditos de carbono para aquellas actividades en las que están invirtiendo y de que estos no están siendo contabilizados dos veces.

3.5 NORMAS SOBRE RESERVAS PERMANENTES Y CONTINGENTES

Los programas de REDD+ deben tener normas claras sobre el establecimiento de reservas o depósitos de carbono permanentes y contingentes. Estos se utilizan para asegurar la integridad de los programas de REDD+ en aquellos casos en que se reviertan las reducciones de emisiones después de que hayan sido emitidas. A menudo las normas que rigen las reservas permanentes (es decir, cuánto se deposita por cada crédito de reducción de emisiones) se especifican dentro de las normas de contabilidad de carbono. La cantidad depositada dentro de las reservas permanentes (o de amortiguamiento de riesgo) se basa en un diagnóstico sobre el peligro que existe de que se revierta el crédito asignado por retención. Las reservas permanentes jurisdiccionales todavía no han entrado en operación, pero podrían diseñarse de tal manera que sean los gobiernos mismos los que las manejen, o que participen en una reserva común administrada por un órgano de mercado centralizado como por ejemplo la CNUCC o bajo una norma como la que rige a los VCS.

Las reservas contingentes constituyen un concepto nuevo que está siendo discutido a partir del surgimiento de normas de contabilidad jurisdiccionales. Las reservas contingentes de carbono pueden o no entrar a hacer parte de las normas futuras de contabilidad en el marco de REDD+, aunque en general con ellas se intenta proteger contra la pérdida de reducciones de emisiones que pueda ocurrir entre dos zonas dentro de un área de contabilidad jurisdiccional. Por ejemplo, si un departamento en Colombia mide las reducciones de emisiones dentro de sus límites, solamente emitirá reducciones de emisiones cuando en toda la jurisdicción la deforestación se encuentre por debajo de la línea de referencia. Supóngase ahora que hay un grupo comunitario en el departamento que logra reducir emisiones por debajo de la línea de referencia en las tierras bajo su gestión, si bien en el área que está por fuera de sus bosques la deforestación se encuentra en realidad por encima de la línea de referencia; esto cancelaría la reducción de emisiones por parte del grupo

comunitario cuando se miden a nivel jurisdiccional, y no habría entonces reducción de emisiones en favor de la comunidad que verdaderamente produjo el servicio ambiental. Las reservas contingentes se diseñarían precisamente para ayudar a amortiguar este tipo de “transferencia de riqueza” en que se incurriría y que podría no solo violar los derechos de los titulares del beneficio sino también desanimar la inversión extranjera.

3.6 ARREGLOS INSTITUCIONALES: VACÍOS OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales temas prioritarios en materia de arreglos institucionales	
Vacíos/Oportunidades	Limitaciones/Dependencias
<p>Desarrollar un presupuesto general y plan de financiamiento para la implementación y operación del programa REDD+</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, mercados de carbono y apoyo técnico financiero</p> <p>Hasta el momento, el desarrollo del programa REDD+ de Colombia ha corrido por cuenta del gobierno y de los donantes. Esto ha servido para financiar solo una parte del trabajo necesario para operacionalizar el sistema nacional de REDD+, lo cual incluye apoyar el seguimiento de las actividades, contabilizar las reducciones de emisiones, y emitir unidades de reducción de emisiones que pueden ser transadas doméstica o internacionalmente. Sin embargo, por ahora no parece que el país (o las CAR dentro del país) haya desarrollado un plan global de implementación, presupuesto y financiamiento, con su correspondiente aprobación legal. Sin ello, Colombia no cuenta con una estrategia financiera en marcha para asegurar una implementación sin contratiempos y/o para tomar decisiones informadas sobre la gestión fiscal del programa REDD+.</p>
<p>Desarrollar una plataforma de registro de actividades en el marco de REDD+</p> <p><i>Prioridad: Elevada</i></p>	<p>Recursos financieros, registro de proyectos y programas nacionales, y normas de aprobación</p> <p>Colombia todavía no cuenta con procedimientos para el registro y aprobación de las actividades que se están planeando o llevando a cabo en el país en el marco de REDD+ . Se han manifestado algunas inquietudes con respecto a la posibilidad de que algunos individuos u organizaciones no estén realizando las actividades REDD+ de acuerdo con las normas que el gobierno exige e incluso sin su conocimiento. Por lo tanto, existe la necesidad --y la oportunidad-- de que en Colombia se desarrollen procedimientos para las actividades relacionadas con</p>

	<p>REDD+. Inicialmente el proceso de registro podría ser de carácter voluntario y luego convertirse en un proceso de aprobación formal, lo cual requeriría un cambio de política. Actualmente se está discutiendo la posibilidad de expedir un proyecto de ley –o de resolución, dependiendo de la asesoría jurídica que se dispense— en el cual se definirían las mejores prácticas y orientaciones en relación con temas de tenencia. El contar con un registro nacional de actividades de REDD+ podría generar beneficios adicionales en lo que se refiere al registro de tenencia, así como dar soporte al proceso administrativo del gobierno.</p>
<p>Formular políticas y procedimientos en torno a la emisión de compensaciones de carbono</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, mercados de carbono y asistencia técnica y financiera, y normas y leyes sobre tenencia de carbono</p> <p>Una vez que Colombia defina sus normas sobre la tenencia del carbono, será necesario abordar el asunto de cómo y a quién se le van a emitir las reducciones de emisiones, pues es a través del proceso de emisión que se crea el activo de carbono. La entidad a la cual se le emite la reducción es la que controla el activo. Para garantizar la protección de los titulares de derechos, y en aras de garantizar el buen funcionamiento del mercado, Colombia debe establecer el proceso de acreditación de la reducción de emisiones como parte del desarrollo del programa REDD+. En aquellos casos en que las compensaciones de carbono no se emitan directamente a la entidad titular de la tenencia de aquel, deberán expedirse normas que regulen la gestión/ distribución de beneficios para determinar cómo se van a manejar las compensaciones a nombre del titular de la tenencia.</p>
<p>Implementar un registro de compensaciones de carbono</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Recursos financieros y normas que regulen la emisión de reducciones de carbono</p> <p>Para que los mercados de carbono funcionen correctamente, estos deberán administrarse profesionalmente y ser transparentes y auditables. Quizás todavía sea prematuro que Colombia desarrolle su propio registro de compensaciones, y que no sea esta la mejor manera de emplear sus recursos. Si se llega a desarrollar un mecanismo de compraventa de emisiones bajo la CMNUCC, entonces esta última desarrollará un conjunto de normas y procedimientos para la acreditación de las compensaciones. Mientras tanto, Colombia puede emplear aquellos mecanismos de registro existentes en los mercados voluntarios que considere más creíbles.</p>

4.0 CONTABILIDAD DE CARBONO

Requisito: Adoptar normas de contabilidad de carbono espacialmente explícitas, fijar escenarios de referencia y tener un sistema de MRV en operación y que cumpla con las normas que garanticen una contabilidad espacial explícita para las emisiones

Criterios

- Existen entidades en el ámbito del gobierno con la capacidad técnica suficiente para diseñar, desarrollar, producir y mantener la contabilidad de carbono que se requiere para hacer el seguimiento de las reducciones netas de emisiones como resultado de REDD+ y asegurar el acceso de los titulares de derechos al carbono (Sección 4.1)
- Se desarrolla un plan de implementación de contabilidad de carbono con el método seleccionado que satisfaga todos los requerimientos para emitir reducciones de emisiones, se definen los estándares sociales y se identifica el financiamiento (Sección 4.2).
- Se desarrollan y/o se adoptan normas y protocolos que cubran todos los aspectos del diseño del programa de REDD+, así como de contabilidad de carbono y de protección de derechos de los titulares para garantizar la integridad ambiental, la transparencia, la elegibilidad internacional y los procesos de auditoría (Sección 4.3)
- Se identifican los motores de la deforestación, existen cifras actualizadas de tasas de deforestación para determinar las áreas prioritarias, y se suministra la información necesaria para los sistemas de contabilidad de carbono (Sección 4.4)
- Se implementa y se activa un sistema de contabilidad de carbono que permita: i) establecer escenarios de emisiones de referencia; ii) crear mecanismos de monitoreo para cuantificar las reducciones de emisiones; y iii) contar con **mecanismos de acreditación y financieros** para la distribución de beneficios (Secciones 4.5 y 4.6)

Nota: La información que se proporciona en el presente informe sobre el estado de preparación de Colombia en lo que se refiere a la contabilidad de carbono se centra en los temas de alto nivel que son de interés de los inversionistas y otros actores del mercado. Se están haciendo trabajos complementarios y análisis más pormenorizados sobre estos temas bajo el Programa de Carbono Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) y otros esfuerzos.

4.1 ENTIDAD TÉCNICA

El IDEAM es uno de los cinco institutos de investigación creados dentro del MADS cuya función es obtener y manejar la información científica y técnica sobre ecosistemas estratégicos y definir las bases técnicas del ordenamiento territorial y del uso del suelo. Este lleva a cabo estudios científicos e investigación sobre el cambio climático mundial y sus efectos en Colombia. En el marco de la estrategia de REDD+ de Colombia, corresponde al IDEAM liderar las tareas pertinentes al desarrollo de escenarios de referencia (componente 3) y al diseño de un sistema de monitoreo (componente 4).

Con base en la evaluación preliminar de i) los materiales disponibles en el sitio web de IDEAM, ii) la revisión de los planes de implementación para las tareas que se están llevando a cabo actualmente, y iii) una entrevista con el equipo a cargo de desarrollar el sistema de contabilidad de carbono para REDD+, existe aparentemente una elevada capacidad técnica dentro de la entidad para llevar a cabo el trabajo que se necesita para establecer los REL y desarrollar un sistema de MRV. Sin embargo, no está claro si el IDEAM tiene la experiencia necesaria para cumplir con las normas de terceros internacionales, y con sus requisitos de validación y verificación. También es posible que existan ciertos elementos claves de la contabilidad de carbono, como por ejemplo los modelos de cambio de uso del suelo, que puedan requerir de apoyo técnico por parte de expertos externos. Además, una parte del trabajo se está realizando con el apoyo de recursos de los donantes, mientras que los elementos claves de los sistemas de REL y MRV no están siendo cubiertos por el gobierno. Por ejemplo, USAID está contribuyendo con cerca de US\$1 millón a través de programas como SilvaCarbon y BioREDD+, mientras que otra porción significativa proviene de la Gordon and Betty Moore Foundation. Esto hace que para el gobierno resulte difícil contar con un equipo de trabajo permanente y bien capacitado que pueda llevar a cabo las labores de contabilidad de carbono con un presupuesto dado. Asimismo existe el riesgo de que si cesa el financiamiento, haya que dejar de lado ciertos elementos de REDD+ por falta de fondos.

4.2 PLAN Y PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTABILIDAD DE CARBONO

Para apoyar las actividades de mitigación del cambio climático, el IDEAM cuenta con un plan “Fase II” en el cual se especifica el cronograma de actividades en relación con el inventario de bosques y los datos del Sistema de Información Geográfica (GIS) tanto para el MRV como para los REL. Este plan hace parte de un proyecto diseñado con el objeto de fortalecer las capacidades técnicas asociadas al diseño, implementación y monitoreo de proyectos de REDD+ en los niveles nacional y subnacional, los cuales están siendo financiados por la Fundación Moore e implementados por la Fundación Natura⁵⁸. El acuerdo exige que todos los datos, entre ellos las cifras para hacer los cálculos, así como los escenarios de referencia que se generen, sean publicados en línea, tal y como se ha visto en los documentos citados anteriormente.

⁵⁸ “Implementation of a Management and Information Administration Remote Sensing” por R.D. Mateus y M.L. Rodríguez del IDEAM. <http://www.gsdi.org/gsdiconf/gsdil3/papers/108.pdf>

Sin embargo, aparentemente no existe un plan amplio y pormenorizado de implementación del sistema de REL y de MVR que cumpla con las normas internacionales y que permita realizar una contabilidad espacial del carbono de manera permanente.

4.3 NORMAS Y PROTOCOLOS

Hasta el momento, ni el IDEAM ni el MADS han elegido unas normas de contabilidad de carbono internacionalmente reconocidas. Sin embargo, como se indica en el listado de la sección 4.4 a continuación, el IDEAM ha publicado una serie de documentos que se pueden encontrar en su sitio web donde se registran las memorias y protocolos sobre los enfoques que se están utilizando para medir el carbono.

Tampoco existe hasta ahora un documento formalizado sobre el enfoque técnico o metodológico que se empleará para construir los REL; sin embargo, los documentos que se detallan a continuación contienen protocolos de cuantificación de deforestación y de estimación de biomasa/carbono, así como información sobre los motores de la deforestación y un análisis de los patrones históricos de la misma que pueden servir de soporte para la construcción los REL en el ámbito nacional y subnacional.

En mayo de 2012, el VCS dio a conocer una serie de recomendaciones técnicas bajo la iniciativa JNR, con las cuales se intentaba orientar el desarrollo de programas REDD+ jurisdiccionales. En octubre del mismo año se divulgaron los requisitos de JNR. Estos constituyen un marco global para contabilizar y acreditar reducciones y remociones de carbono relacionadas con los programas REDD+ departamentales, regionales y nacionales, así como con los proyectos individuales en el marco del mismo. Las guías elaboradas por el JNR contienen algunas de las ideas más avanzadas hasta el momento sobre los requisitos del programa REDD+ jurisdiccionales, así como orientaciones relacionadas con el establecimiento de escenarios de referencia o REL, monitoreo, aceptación de proyectos existentes bajo nuevas reglas, fugas, propiedad de los créditos y permisos del gobierno⁵⁹. Con respecto a las actividades piloto de REL en el Amazonas (sección 4.5), el IDEAM ha indicado que usará el enfoque estándar anidado de VCS. Sin embargo, todavía no se ha tomado ninguna decisión oficial acerca de la implementación del JNR.

4.4 MOTORES Y TASAS NACIONALES DE DEFORESTACIÓN

Tal y como se informa en la versión 6.0 del borrador de propuesta de preparación de REDD+ (R-PP) de junio de 2012,⁶⁰ Colombia ha señalado que los principales motores de la deforestación en el país son la agricultura y la ganadería, los cultivos ilícitos, la colonización y el desplazamiento, la construcción de infraestructura (lo cual incluye actividades asociadas con energía, vías, etc.), la minería, la extracción de madera para la venta o para el consumo doméstico (esto incluye tala legal e ilegal) y los incendios forestales.

Existe una voluminosa documentación elaborada y publicada por el IDEAM en noviembre de 2011 en los informes titulados “Cuantificación de la tasa de deforestación histórica nacional a escalas gruesa y fina”⁶¹ y

⁵⁹ “Terms of Reference (ToR) – Working Group on Leakage and Permanence in Jurisdictional and Nested REDD+”. Verified Carbon Standard. 25 de junio de 2012.
<http://v-c-s.org/sites/v-c-s.org/files/VCS%20ToR%2C%20Working%20groups%20on%20Leakage%20and%20Permanence%20in%20JNR%2025June12.pdf>

⁶⁰ “Colombia FCPF REDD Readiness Progress Sheet June 2012.” <http://www.forestcarbonpartnership.org>

⁶¹ “Memoria técnica de la cuantificación de la deforestación histórica nacional, escalas gruesa y fina” IDEAM. Noviembre de 2011.
<http://institucional.ideam.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile8218&downloadname=Memoria%20T%E9cnica%20Deforestaci%C3n%20.pdf>

"Procesamiento digital de imágenes para la cuantificación de la deforestación en Colombia: nivel nacional. Escala gruesa y fina"⁶². En estos documentos, el IDEAM describe de manera pormenorizada el trabajo realizado en el ámbito nacional para calcular las tasas de deforestación de 1990 a 2000, de 2000 a 2005 y de 2005 a 2010 (véase el Cuadro 4).

Cuadro 4: Tasas promedio de deforestación a lo largo de tres períodos

	1990-2000	2000-2005	2005-2010
Total de cubierta forestal	2.797.569 hectáreas	1.575.599 hectáreas	1.191.365 hectáreas
Pérdida anual promedio	279.757 hectáreas por año	315.120 hectáreas por año	238.361 hectáreas por año

Fuente: Memoria Técnica de la cuantificación de la deforestación histórica nacional [a] escalas gruesa y fina. IDEAM. Disponible en

<http://institucional.ideam.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile8218&downloadname=Memoria%20T%C3%A9cnica%20Deforestaci%C3%B3n%20.pdf>

El IDEAM ha finalizado un conjunto detallado de metodologías y resultados relativos a estimados de carbono en los bosques naturales del país de 2009 a 2011. En la sección sobre metodología de la memoria anteriormente citada se reseñan los detalles del trabajo que se realizó para generar la información sobre deforestación histórica, utilizando principalmente datos sobre escala fina⁶³ (Landsat), con algunas cifras adicionales sobre escala gruesa (MODIS). Esta sección abarca las actividades realizadas en materia de recolección de datos, pre-procesamiento, clasificación de usos del suelo, detección de cambios y cuantificación de tasas de deforestación. Se trata de un trabajo muy completo, si bien no cuenta con una evaluación técnica íntegra de los procedimientos⁶⁴. No queda claro si los procedimientos usados o los resultados obtenidos cumplirían los requisitos de auditoría de un tercero internacional comparados con los de VCS o son una norma internacionalmente aceptada de contabilidad de carbono. Tampoco parece que se haya hecho una evaluación formal sobre la incertidumbre asociada con los estimados.

⁶² "Protocolo de procesamiento digital de imágenes para la cuantificación de la deforestación en Colombia: Nivel nacional, escala gruesa y fina" IDEAM. Noviembre de 2011. http://institucional.ideam.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile8215&downloadname=Protocolo_para_la_cuantificaci%C3%B3n_Deforestaci%C3%B3n_Nivel_Nacional.pdf

⁶³ Nótese que la sección 4.2 de la memoria técnica, "4.2 Deforestación Histórica Nacional Escala Fina", está titulada de manera incorrecta en el índice del documento, donde dice "4.2 Deforestación Histórica Nacional Escala Gruesa".

⁶⁴ "Stock de carbono: Estimación de las reservas potenciales de carbono almacenadas en la biomasa aérea en los bosques naturales en Colombia"

El sitio de IDEAM en la red que aparece más abajo proporciona enlaces con los siguientes elementos de las metodologías:

1. Estimación de las reservas potenciales de carbono almacenadas en la biomasa aérea en los bosques naturales en Colombia.
2. Estimación de las reservas actuales (2010) de carbono almacenadas en la biomasa aérea en los bosques naturales de Colombia.
3. Estimación de la biomasa aérea usando datos de campo e información de sensores remotos V I.O.
4. Selección y validación de modelos para la estimación de la biomasa aérea en los bosques naturales de Colombia.
5. Protocolo para la estimación nacional y subnacional de biomasa-carbono en Colombia.
6. Madera muerta: un reservorio de carbono de bosques naturales de Colombia.
7. Estimación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por deforestación durante el período 2005-2010.
8. Monitoreo a los ciclos de agua y carbono en ecosistemas de alta montaña (Proyecto INAP).

<http://institucional.ideam.gov.co/jsp/loader.js?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1904>

El IDEAM produjo un documento adicional "Procesamiento digital de imágenes de sensores remotos para la cuantificación de la deforestación: nivel subnacional. Escala gruesa y fina"⁶⁵ que complementa los del ámbito nacional y donde se proponen los pasos metodológicos para cuantificar y monitorear los cambios en la deforestación de la cubierta boscosa en los niveles regional o local. Esto permite que se dé soporte a proyectos de REDD+ que puedan aportar información complementaria e integrarla a la información sobre el nivel nacional. En el contexto de este protocolo subnacional, la meta es incorporar mediciones en ese ámbito que involucren el procesamiento de imágenes digitales a escala fina de altísima resolución espacial (5m – 1m píxeles) para generar información sobre la distribución, extensión y cambios en la cubierta boscosa en una escala espacial 1:25.000.

4.5 ESCENARIOS DE REFERENCIA DE EMISIONES (REL)

Para medir espacialmente la reducción de emisiones. Colombia tendrá que crear escenarios de referencia de emisiones o REL en todas aquellas áreas del país donde quiera emitir créditos de carbono. Para crear estos REL, es necesario contar con tres elementos técnicos: tasas de deforestación histórica por estrato de bosque; ii) existencias o stock de carbono por estrato de bosque; y iii) predicción espacialmente explícita de la deforestación y emisiones futuras de carbono con base en modelos de cambio de usos del suelo. Para que los REL sean lo suficientemente explícitos y precisos desde el punto de vista espacial --de modo que se pueda garantizar que no hay transferencia de riqueza entre los diferentes poseedores de las tierras debido solamente al diseño del sistema de contabilidad de carbono--, cada uno de estos tres elementos deberá ser diseñado de manera que logre capturar los atributos geofísicos del área más sobresaliente, los motores de la deforestación y degradación, la tenencia de la tierra y las actividades de mitigación que se planean en el ámbito de REDD+. Una vez que se hayan establecido (y validado) los REL, estos deberán quedar a disposición de los proponentes de actividades para que puedan determinar la viabilidad de obtener reducciones de emisiones en el marco de REDD+ y usarlas posteriormente para emitir reducciones de emisiones verificadas(VER).

En Colombia el IDEAM ya ha elaborado y divulgado un informe sobre un modelo de deforestación futura y sus gases de efecto de invernadero (GEI) asociados⁶⁶. Esto se hizo con base en una modelación espacial estándar, es decir, determinando la relación empírica entre los patrones espaciales de la deforestación reciente y ciertos parámetros geográficos como por ejemplo acceso, distancia a los mercados y terreno. Asimismo llevó a cabo amplias comparaciones de modelos y reconoció que el enfoque utilizado puede ser mejorado. Una actividad recientemente aprobada en el marco del FCMC apoya la formación de una alianza internacional para modelar la demanda internacional de productos agrícolas, la aptitud de los cultivos y su productividad dentro del país, así como un análisis de incentivos que se puede fusionar con el enfoque de modelado espacial del IDEAM.

El IDEAM ha comenzado a trabajar en el desarrollo de REL en dos ámbitos: un análisis relativamente grueso de carácter nacional, y otro con una resolución mucho más fina en el subnacional a nivel piloto. El primero se produjo por medio de una modelación espacial tradicional a partir de la cual IDEAM produjo el informe titulado "Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia". El proyecto piloto para

⁶⁵ "Protocolo de procesamiento digital de imágenes para la cuantificación de la deforestación en Colombia: Nivel subnacional, escala gruesa y fina" IDEAM. Octubre de 2011.
<http://institucional.ideam.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile8216&downloadname=Protocolo%20Subnacional%20PDI.pdf>

⁶⁶ "Propuesta de Preparación para REDD (R-PP), Sección 3.2.3, Estimación de las emisiones de GEI derivadas de la deforestación (IDEAM 2011)" Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), junio de 2012.
<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7007&catID=1195>

Véase también el sitio en la red de IDEAM REDD+ "Monitoreo y seguimiento al fenómeno de la deforestación en Colombia"
<http://institucional.ideam.gov.co/jsp/loader.js?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1901>

el nivel subnacional es más intensivo e involucra insumos de información de resolución mucho más elevada, mejoras de datos espaciales como carreteras, e información sobre toma de decisiones de los productores agrícolas sobre el uso de la tierra con base en entrevistas personales. Este proyecto piloto subnacional cubre 7 millones de hectáreas en el Amazonas y su meta es analizar elementos claves en relación con los requisitos de JNR de VCS. El área en cuestión comprende varios de los puntos más críticos de deforestación del país. Desafortunadamente, debido a restricciones presupuestales, este no será más que un ejercicio piloto y no logrará abarcar la totalidad de la región amazónica en Colombia. Sin embargo, este esfuerzo contribuirá de manera significativa a formar capacidades en el ámbito nacional y proporcionará un conjunto de recomendaciones técnicas útiles que se puedan reproducir en el resto del Amazonas o en otras regiones del país.

En el piloto de REL se espera evaluar las ventajas y desventajas del conjunto de modelos y herramientas técnicas de los que se dispone actualmente para modelar y proyectar la deforestación y las emisiones. Las principales herramientas a evaluar serán el módulo modelador del cambio de [uso] del suelo de IDRISI Selva⁶⁷ y Dinámica, el cual incluye tres modelos diferentes para realizar análisis de cambios en la cubierta del suelo espacialmente explícitos (regresiones logísticas, SimWeight y redes neurales). Actualmente se está llevando a cabo un diagnóstico del conjunto de variables explicativas específicas (motores) para el área piloto. Sin embargo, dada la experiencia adquirida por el IDEAM durante la realización de este análisis preliminar acerca de los motores [de la deforestación], el enfoque se centrará en accesibilidad (distancia y análisis de costos). De todas maneras, el instituto está dispuesto a experimentar con otros modelos para explicar las tendencias en la deforestación futura.

En las labores planeadas para 2013, el IDEAM y sus socios –entre los cuales podría estar el equipo del MRV de FCMC—trabajarán en el perfeccionamiento de estos estudios en los dos niveles. Esto podría incluir la incorporación de información relativa a la toma de decisiones en modelos más sofisticados --como por ejemplo los de productividad de cultivos-- que puedan proporcionar estimaciones de costo de oportunidad y modelado de incentivos económicos para la participación en REDD+, como por ejemplo el modelo OSIRIS.⁶⁸

Actualmente Colombia no cuenta con un plan para hacer el tránsito de la contabilidad de carbono por proyecto a contabilidad jurisdiccional, aunque el personal del MADS tiene claro que se necesita una estrategia en tal sentido. Sin embargo, el gobierno está dispuesto a permitir que los departamentos desarrollen sus propios programas de REDD+, con su contabilidad de carbono, para que contribuyan a informar y a complementar las labores que están llevando a cabo el IDEAM en el ámbito nacional.

Dado su nivel de autonomía, algunos departamentos están impulsando actividades de REDD+ a escala de proyecto con el objeto de contribuir a informar y a formar capacidades para cuando existan programas REDD+ subnacionales. El departamento del Huila y su respectiva CAR (Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena o CAM) han venido trabajando con ONF International, una firma francesa de consultoría ambiental, y con su subsidiaria colombiana, ONF Andina, en un proyecto piloto radicado en un parque nacional en el extremo sur del departamento (comprende los municipios de Acevedo, Palestina, San Agustín y

⁶⁷ IDRISI Selva es un programa informático integrado de GIS y procesamiento de imágenes que se emplea para analizar y desplegar información espacial.

⁶⁸ La Open Source Impacts of REDD+ Incentives Spreadsheet (OSIRIS) [Hoja de Cálculo de Código Abierto sobre Impactos de Incentivos REDD+] es un conjunto de herramientas de apoyo a la toma de decisiones basado en hojas de cálculo. OSIRIS es un modelo econométrico gratis, transparente, de código abierto y se usa para estimar y mapear comparativamente los beneficios de decisiones de política alternativas en materia de clima, bosques e ingresos para REDD+. Actualmente se dispone de varias herramientas OSIRIS, entre ellas OSIRIS-Internacional (85 países), OSIRIS-Indonesia, OSIRIS-Perú, OSIRIS-Madagascar, OSIRIS-Bolivia y BANTER (Brasil). Para mayor información, y para bajar los archivos correspondientes, véase: <http://www.conservation.org/osiris/Pages/overview.aspx>

Pitalito) en la región andina⁶⁹. Con este proyecto se espera establecer un escenario de referencia partir del cual se pueda medir la deforestación futura, analizar los motores de la misma en una zona de referencia, desarrollar escenarios de referencia acerca de lo que habría sucedido si el proyecto no existiera y diseñar modelos económicos espaciales para explicar la deforestación pasada y predecir la que se producirá en el futuro. USAID también está apoyando actividades de REL con el IDEAM a través de su trabajo en las regiones del Pacífico y el Amazonas como parte de los programas de BioREDD+ que se describen más adelante. En últimas, la meta es contribuir al desarrollo de una metodología confiable para REDD+ y ofrecer recursos financieros adicionales a las organizaciones locales mediante la venta de créditos de carbono en los mercados voluntarios.

Hasta ahora, buena parte del éxito del proyecto REDD+ del Huila se debe a la naturaleza progresista de la gestión de la CAM y su motivación para otorgar financiamiento para las áreas deforestadas de la región. Sin embargo, comúnmente se percibe frustración a nivel local y de proyecto por la cantidad de tiempo que toma preparar e implementar un proyecto REDD+, tema este que merece atención.

4.6 MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV)

Una vez se hayan establecido los REL, el siguiente componente crítico para la contabilidad de carbono es el MRV. Este se requiere de manera permanente para calcular las reducciones reales de emisiones de modo que se puedan verificar y acreditar. Los principales elementos requeridos para MRV son: i) las tasas de deforestación durante el período de monitoreo; ii) la recolección de los datos necesarios para calcular las fugas de carbono (solo cuando se necesiten para mejorar los utilizados durante el establecimiento de los REL); y iv) los datos necesarios sobre emisiones secundarias.

El diseño de un sistema de monitoreo (cambios en el áreas forestal, precisión, verificación y reporte) fue uno de los vacíos detectados durante el Diagnóstico de Necesidades del País realizado a mediados de 2012⁷⁰. En esa ocasión se señalaron tres vacíos específicos como “principales prioridades”; i) la capacidad de revisar, consolidar e integrar los datos e información existentes (inventarios forestales, parcelas permanentes de muestra, actividades de demostración en el marco de REDD+); ii) el uso de un sistema independiente para verificar los datos y su interpretación; iii) instituciones o plataformas que garanticen el acceso del público a los datos y a la información en aras de la transparencia, así como la capacidad de administrarlo y mantenerlo.

El IDEAM ha ensamblado un equipo técnico sólido en torno a las actividades de MRV, el cual ha avanzado significativamente en materia de inventarios forestales, análisis sobre cambios en el uso del suelo y cálculos de GEI. En comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra bastante adelantada, si bien todavía necesita dar pasos adicionales. En materia de inventarios forestales, el IDEAM parece estar suficientemente capacitado y está plenamente consciente de los vacíos existentes, entre los cuales figuran: muestreo adicional por método destructivo para estudios alométricos de ciertos tipos de bosque; estudios adicionales de parcelas forestales; estudios de carbono en los suelos; y estudios sobre existencias o stocks de carbono en relación con usos de suelo destinados a actividades agrícolas y ganaderas. Colombia ha realizado un excelente trabajo de monitoreo de los cambios de la cubierta del suelo e incluso ha producido un mapa sobre deforestación con base en imágenes de RADAR sobre la región del Pacífico –extremadamente nublada-- para combinarlo con un mapa de deforestación con imagen óptica para el resto del país. Quedan algunas tareas pendientes, como las de realizar una validación más completa de los estimados actuales; introducir mejoras de índole metodológica, especialmente en lo que tiene que ver con la distinción entre

⁶⁹ "A REDD Pilot Project : Colombia." <http://www.planet-action.org/web/85-project-detail.php?projectId=829>

⁷⁰ Durante su visita de campo en septiembre de 2012, el equipo de proyecto recibió un borrador del informe.

barbechos forestales y bosques maduros; y desarrollar métodos que se apoyan en datos de satélite para estimar –o al menos determinar– qué tipo de trabajo de campo se necesita para medir la degradación de los bosques. Estos dos últimos pasos no son exclusivos para Colombia, dado que todos los países están trabajando intensamente en estos temas, junto con quienes se dedican a la investigación con sensores remotos o teledetección. Parte de este trabajo continuo está siendo financiado por la Gordon and Betty Moore Foundation, y SilvaCarbon comenzará a hacer aportes en 2013. Colombia también ha realizado pilotos de monitoreo comunitario a través de los cuales se le entregan a los miembros de la comunidad los instrumentos manuales y los protocolos necesarios para que monitoreen ciertos parámetros. Este es un aspecto de MRV que Colombia continuará desarrollando, parcialmente con el apoyo del FCMC y SilvaCarbon. Cabe notar que son muchos los países que están experimentando con MRV en el ámbito comunitario, dado que la Organización de Naciones Unidas exige que las comunidades participen en estas actividades, si bien no ha proporcionado orientaciones sobre cómo hacerlo.

4.7 CONTABILIDAD DE CARBONO: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales temas prioritarios en materia de contabilidad de carbono	
Vacíos/Oportunidades	Limitaciones
<p>Adoptar un conjunto de normas sobre cómo se establecerán los REL, cómo se llevarán a cabo las actividades de MRV y cómo se divulgará la información</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, normas para los mercados de carbono, pericia técnica</p> <p>Si Colombia no se decide por un conjunto específico de normas (aún si no son oficiales y si se encuentran a nivel de piloto, como sucede con el trabajo de REL en el Amazonas), no podrá planear, presupuestar e implementar la contabilidad de carbono requerida para producir reducciones de emisiones verificadas (VER) de manera tal que puedan ser constatadas o auditadas por un tercero. La elección de las normas es un tema bastante político. Sin embargo, la adopción de un enfoque pragmático que ofrezca directrices claras sobre lo que se debería usar (con su respectiva documentación completa en materia de requisitos técnicos) y que tenga la flexibilidad necesaria para introducir cambios a las normas a medida que vayan surgiendo otras relacionadas con la CMNUCC o REDD+, serviría de base para que Colombia se asegure de que el trabajo técnico se lleve a cabo de la manera más efectiva posible y de que cumpla con las normas internacionales y auditorías externas.</p>
<p>Decidir si los departamentos deben proceder a desarrollar sus propios REL y MRV, y cómo</p>	<p>Voluntad política, y pericia técnica y jurídica</p>

<p>hacerlo</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Dado que aparentemente los departamentos y las CAR cuentan con la suficientes autoridad y autonomía, y que algunos de ellos han expresado su interés en desarrollar sus propios programas en el marco de REDD+, el gobierno nacional debería clarificar si será posible –y cuándo— crear programas subnacionales, y señalar cuáles serían los futuros requisitos para que estos se acoplen al programa nacional. Si bien es difícil que esto se haga para todos y cada uno de los elementos del programa de REDD+, sí se deberían especificar los relativos a los REL y a MRV de manera que se integren, por ejemplo, al trabajo de IDEAM y se coordine con los cinco nodos regionales que están trabajando en temas de cambio climático en el ámbito subnacional (como se mencionó en la Sección 2.3).</p>
<p>Indicar si los proyectos serán reconocidos y de qué modo, dentro de las normas futuras de contabilidad de carbono nacionales y subnacionales (lo cual podría ser parte del proceso de adopción de normas)</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, normas para mercados de carbono y pericia técnica</p> <p>Dada la proliferación de actividades de proyectos en el marco de REDD+ que ya están en marcha en Colombia --algunas de ellas con inversionistas privados--, el gobierno debería aclarar de qué manera va a tratar las actividades a nivel de proyecto dentro de los programas nacionales (y probablemente subnacionales) en términos de la contabilidad del carbono y la emisión de compensaciones.</p>
<p>Desarrollar y validar REL especialmente explícitos para áreas claves, los cuales puedan ser utilizados como escenarios de referencia para medir la reducción de emisiones originadas en las actividades de REDD+ en cualquier escala.</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Recursos financieros, voluntad política, normas para mercados de carbono y pericia técnica</p> <p>La priorización de estos elementos impulsará las acciones tempranas en el marco de REDD+ por parte de diversos actores y asegurará que las reducciones de emisiones que se logren siempre sean medidas frente a escenarios de referencia consistentes para un área extensa (región o CAR). El sistema deberá construirse de tal manera que todos los actores interesados puedan tener acceso a los REL.</p>

5.0 DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y PROTECCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS

Requisito: El diseño y las normas del programa REDD+ aseguran que la distribución de beneficios y la protección de los titulares de derechos responden al alineamiento que debe existir entre la tenencia del carbono, y la tenencia de la tierra y los bosques, y que tanto la gestión de beneficios como la distribución de los derechos son transparentes, predecibles y auditables.

Criterios

- Los actores interesados están plenamente comprometidos en el diseño del programa REDD+ (Sección: 5.1)
- Se adoptan normas ambientales para asegurar que la implementación de los programas en el marco de REDD+ proporcionen beneficios a los titulares de derechos (Sección: 5.2)
- Los beneficios y los derechos se encuentra alineados con los motores y agentes para garantizar que los participantes que deben producir las reducciones de emisiones cuenten con los incentivos para hacerlo (Sección: 5.3)

Nota: En el presente informe, el estudio sobre el estado de preparación de Colombia en materia de distribución de beneficios y de protección de los titulares de derechos se limita a los requisitos que al respecto tendrían la mayoría de los inversionistas y otros actores del mercado. Actualmente se está llevando a cabo un trabajo más amplio y complementario relativo a estos temas bajo el FCMC, el cual permite realizar un análisis más detallado.

5.1 COMPROMISO

Colombia se ha estado comunicando con los diversos actores y preparando a las comunidades para llevar a cabo consultas más amplias. Esto incluye atender a las observaciones sobre las actividades de participación en la Mesa de Trabajo de los Indígenas del Amazonas sobre Medio Ambiente y Cambio Climático, la cual fue creada a mediados de 2012, precisamente para tener un espacio donde se pudieran discutir los temas del cambio climático por fuera de las mesas de trabajo en las que participan el gobierno y los grupos indígenas

para discutir muchos otros asuntos. En la Hoja Informativa sobre el estado de preparación de Colombia en cuanto a REED+ FCPC se afirma lo siguiente:

“Se han llevado a cabo esfuerzos de difusión de información y divulgación entre los pueblos indígenas de la región amazónica, las comunidades afrodescendientes del Pacífico y las asociaciones campesinas con el fin de facilitar su participación y preparar a los actores para un futuro proceso de consulta. En la actualidad se están llevando a cabo consultas más profundas con las comunidades afrocolombianas, especialmente en la región del Pacífico. En enero, marzo y abril de 2012 se llevaron a cabo misiones de diligencia debida para propiciar un diálogo temprano y analizar las actividades de participación que se han realizado hasta el momento con actores claves en los niveles nacional y regional, incluyendo pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y comunidades campesinas”.⁷¹

El proceso de Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) no se iniciará hasta tanto Colombia no complete por lo menos dos talleres regionales con la participación de numerosos actores (el primero de ellos se llevó a cabo con afrodescendientes del área del Pacífico en 2012 y el segundo se realizará en la región amazónica en junio de 2013). Todavía no se están discutiendo planes detallados sobre la gestión de beneficios y distribución de derechos.

Dada la importancia de contar con el compromiso de los actores de las comunidades locales, Colombia ha establecido cinco regiones (Pacífico, Amazonas, Región Andina, Antioquia y el Caribe) para REDD+ anidado. A las regiones del Pacífico y Amazonas se les ha dado un énfasis especial, ya que contienen la mayor parte de las áreas boscosas del país, y el FCPF ha acordado que estas serán las dos primeras áreas piloto. Sin embargo, existe la preocupación por el surgimiento de actividades fraudulentas por parte de los llamados “traficantes de oxígeno”; en tal sentido se ha creado un registro de contratos privados, y al mismo tiempo se están haciendo otros esfuerzos para evitar que algunos proponentes de proyectos se aprovechen y hagan contratos fraudulentos con las comunidades locales.

En el borrador del decreto sobre la creación de este registro en Colombia elaborado por el MADS se incluye la siguiente disposición: “Artículo 11. – Salvaguardas. Respeto al conocimiento tradicional y los derechos de las comunidades étnicas minoritarias, permitiéndoles una participación efectiva dentro del diseño y desarrollo de la actividad de implementación temprana, con base en los principios y criterios que el Ministerio establezca para este fin”.⁷² Aunque esta disposición figura en el borrador de resolución (véase la sección 2.6), aun si se llegara a aprobar no cumpliría con los estándares sociales y ambientales internacionalmente aceptados.

El FCMC prestó asistencia técnica para la realización de un taller sobre salvaguardas, y en diciembre de 2012 llevó a cabo reuniones para entrevistar a los diversos actores. Durante el taller, el cual contó principalmente con la asistencia de funcionarios del gobierno, se llegó a la conclusión de que mucha gente en Colombia (incluso dentro del gobierno y también en las comunidades) todavía no está segura acerca de “qué es” REDD+. Igualmente, sus participantes coincidieron en que la realización de talleres regionales y/o divulgar información a través de la página electrónica del MADS no era suficiente para crear conciencia sobre el cambio climático y sobre REDD+. La definición y adopción de salvaguardas nacionales debe hacerse de manera participativa; se trata de una actividad que debe hacerse “río por río” en las áreas rurales, y a través de campañas de toma de conciencia en Bogotá. También deberá integrarse en el sistema nacional de monitoreo, reportey verificación, de modo que debe haber vínculos entre las salvaguardas y el MRV. Los entrevistados también llamaron la atención sobre el hecho de que mientras la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas es un espacio clave, hasta el momento es poco lo que se ha hecho para

⁷¹ "Colombia FCPF REDD Readiness Progress Sheet October 2012." <http://www.forestcarbonpartnership.org>

⁷² Un funcionario del gobierno le facilitó al equipo de proyecto un borrador de resolución sobre el registro. http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/proyectos_norma/proyectos/2012/120612_proy_res_emisiones_deforestacion.pdf

socializar y discutir REDD+ allí, lo cual puede ser una debilidad en términos de la preparación del país para REDD+. Es posible que en la estrategia nacional de REDD+ entre a hacer parte del desarrollo de un Sistema Nacional de Salvaguardas.

5.2 ESTÁNDARES SOCIALES Y AMBIENTALES

El estándar Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB) parece ser el termómetro que la industria ha adoptado para medir los beneficios ambientales y sociales de las actividades de los proyectos REDD+. Cuando se lo combina con el VCS, se considera que produce reducciones de emisiones tipo mercado regulado a nivel de proyecto que producen créditos de carbono verificados con cobeneficios ambientales y sociales.

Para implementar su programa REDD+, Colombia necesita tanto estándares como salvaguardas. Por lo general, las salvaguardas constituyen los principios y condiciones que se impulsan y se apoyan para evitar que tanto las personas como el medio ambiente sufran daños, así como para garantizar los beneficios de las actividades realizadas en el marco de REDD+. Los estándares ambientales y sociales (que aunque están separados de los de la contabilidad de carbono se relacionan con ellos) son especificaciones técnicas con criterios precisos que sirven como normas y directrices para garantizar y medir los beneficios ambientales y sociales generados por las actividades REDD+. El Sistema Nacional de Salvaguardas incluirá tres elementos: i) políticas, leyes y regulaciones; ii) salvaguardas para los sistemas de información; y iii) un mecanismo de resolución de disputas.

En su informe sobre la reunión de Cancún de 2010 (en el Apéndice I), la CMNUCC exige que las actividades que se financian con los fondos que se canalizan a través del Banco Mundial cumplan con los requisitos de SESA (usando las salvaguardas del Banco). Desde entonces, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) ha formulado una serie de recomendaciones adicionales sobre cómo mejorar la lista inicial de directrices de la CMNUCC, que no se considera lo suficientemente detallada. Cuando se le preguntó sobre la proliferación de estándares sociales y ambientales y sobre la manera en que Colombia los aplicaría, un funcionario del MADS señaló que una de las estrategias consistía en usar un conjunto amplio de estándares estrictos para los proyectos de manera que con ellos se cumplan todos los requisitos posibles de los SESA. Aunque hasta la fecha no existen unos estándares nacionales que deban ser aplicados a las actividades de REDD+, el FCMC y otras instituciones están apoyando actividades relacionadas con salvaguardas y consultas de actores interesados en apoyo al desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas.

Las normas internacionales, como por ejemplo los Estándares Ambientales y Sociales de REDD+ (REDD+ SES), han sido diseñadas para garantizar el buen desempeño ambiental y social de los programas de REDD+. En Sudamérica, Ecuador está llevando a cabo un piloto con estos estándares en el ámbito nacional, mientras que la región de San Martín en Perú los está poniendo a prueba en el ámbito subnacional.

5.3 ALINEACIÓN DE BENEFICIOS Y DERECHOS CON MOTORES Y AGENTES

En aras de alinear los incentivos correctamente, los estándares ambientales y sociales que hagan parte del programa nacional de REDD+ deberán garantizar que las actividades que se realicen como parte de aquel confronten los motores y los agentes de deforestación y premien a aquellos que produzcan activos ambientales. El gobierno colombiano está consciente de que el compromiso y la participación de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas es esencial, dado que son estas las principales titulares de la tenencia de los bosques en Colombia. Asimismo, una vez que las comunidades locales se encuentren plenamente informadas sobre sus derechos y responsabilidades, los proponentes de proyectos y otros actores

encontrarán cada vez más difícil aprovecharse de ellas. La ley sobre Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de Colombia es de vieja data, así que muy probablemente se deberá lograr consenso durante el diseño del programa de REDD+ y someter el producto acabado a la consideración de estos grupos para obtener su aprobación. Dado que la Corte Constitucional ha ratificado el CLPI, este deberá ser tenido en cuenta durante la preparación e implementación de REDD+.

El desarrollo de un programa completo de distribución de beneficios que incorpore todos los requisitos de una norma ambiental y social internacionalmente aceptada es un elemento esencial para asegurar que los tenedores de derechos cuenten con un acceso justo y equitativo a los beneficios en el marco del programa REDD+. En términos de financiamiento y preparación de los mercados, sería ideal que los planes de distribución de beneficios incluyeran una variedad de elementos claves (abordados en otras secciones del presente informe), entre los cuales figuran la existencia de claridad sobre la tenencia del carbono, la mecánica de la emisión de créditos de carbono por concepto de compensaciones, y cómo determinar y distribuir los beneficios en la eventualidad de que las compensaciones no se emitan directamente a los titulares de derechos. Tanto para los actores del mercado como para los inversionistas es esencial que el gobierno respalde los derechos con un cumplimiento estricto de la ley y de las políticas relativas al programa REDD+; lo mismo en lo que se refiere a garantizar que los ingresos no se pierden y que los titulares de derechos en el terreno se beneficien de las actividades de REDD+.

Hasta el momento no ha habido mayores discusiones sobre la distribución de beneficios y su transparencia, un tema que preocupa a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Uno de los puntos más álgidos concierne a la clarificación de los derechos de propiedad sobre el carbono, dado que estos son esenciales para determinar las opciones sobre distribución de beneficios. Algunas personas (tanto dentro del gobierno como en las ONG nacionales y en las asociaciones comunitarias) han expresado su preocupación por la existencia de “traficantes de oxígeno” y la posibilidad de que estos se aprovechen de las comunidades si el gobierno no las protege de tales abusos.

5.4 DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y PROTECCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales temas prioritarios sobre distribución de beneficios y protección de titulares de derechos	
Vacíos/Oportunidades	Limitaciones/Dependencias
<p>Continuar promoviendo la participación de las comunidades y formar capacidades para que el diseño de REDD+ refleje el consenso y los aportes de los diversos actores</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Recursos financieros</p> <p>La extraordinaria diversidad cultural de Colombia y su marco jurídico progresista ofrecen una oportunidad importante para constituirse en un ejemplo mundial en el tema de distribución de beneficios y protección de los titulares de derechos. La continua participación de las comunidades es un aspecto crítico, especialmente en lo que se refiere a desarrollar en ellas las capacidades que les permitan manejar sus recursos en un entorno de conflicto armado permanente y de producción de cultivos ilícitos.</p>

<p>Desarrollar y/o adoptar estándares de SESA que se apliquen al diseño del programa REDD+ y a las actividades que generan reducciones de emisiones</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, mercados de carbono y experiencia técnica en SES</p> <p>Las normas que surjan del desarrollo de un conjunto de estándares se deben aplicar tanto al diseño como a todas las actividades del programa REDD+. Si bien tales normas deberán tener en cuenta los requisitos de la CMNUCC, en vista de que estos no son lo suficientemente claros se podrían usar otros estándares como los de REDD+ SES, que ya se aplican en la práctica. Igualmente, el estándar SESA debería relacionarse con el sistema de monitoreo, reporte y verificación. Todo esto ayudará a generar créditos de carbono tipo mercado regulado, a asegurar que se protejan los derechos de los titulares, y a alinear intereses y cumplir con los requisitos de sistemas futuros de cumplimiento.</p>
--	---

6.0 ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN

Requisito: Llevar a cabo actividades de mitigación para generar reducciones de emisiones y oportunidades para “aprender haciendo” en los ámbitos local, subnacional y nacional, allí donde los motores de la deforestación y degradación estén activos.

Crterios

- Se tiene claridad sobre los motores de la deforestación y sus costos conexos de mitigación, y se crean oportunidades de reducción de emisiones por parte de variados actores en múltiples ámbitos (Sección 6.1)
- Se promueven proyectos de “implementación temprana” en el marco de REDD+ y se apoyan iniciativas gubernamentales que produzcan reducción de emisiones bajo las normas adoptadas (Sección 6.2)
- Se llevan a cabo actividades REDD+ a nivel de proyecto que generen reducciones de emisiones (Sección 6.3)

6.1 CLARIDAD SOBRE LOS MOTORES DE LA DEFORESTACIÓN Y SUS COSTOS

Actualmente, el personal de la DNP está centrando sus esfuerzos en áreas como el desarrollo de un modelo de usos del suelo que demostraría el impacto de variables económicas y de otra índole en las decisiones de los agricultores con respecto al uso de la tierra cuando existen alternativas entre las cuales figura la conservación de los bosques. Esto permitirá que el gobierno conozca los costos marginales de la reducción de GEI para escenarios de usos del suelo concebidos para reducir la deforestación. Uno de tales modelos ha sido desarrollado para Brasil⁷³. En él se incorporan los motores de los precios y los usos del suelo que compiten entre sí: soya, caña de azúcar y ganado. Los hallazgos muestran, por ejemplo, que dado un precio variable en US\$ por tonelada de CO₂ evitada, habrá más o menos cambios en el uso del suelo dependiendo de los precios de la soya, el azúcar y el ganado.

En suma, y en aras de simplificar, en el Cuadro 5 se observan algunos de los resultados del documento de trabajo citado sobre ganadería en Brasil. Allí se da una idea sobre los resultados de costo de oportunidad para este modelo en particular (cuyos supuestos completos se pueden consultar en el documento mismo). A

⁷³ “Deforestation in Brazilian private lands: An empirical assessment of land use changes within farms”, by David R. Heres, Ramon Arigoni Ortiz and Anil Markandya”, agosto de 2012.

medida que el precio supuesto para el ganado aumenta en 10%, el valor presente neto de los retornos que produce la tierra se comparan por los pagos de REDD+ bajo cuatro escenarios de precios: 0, 5, 10 y 20. En la segunda columna se observan las ganancias estimadas de REDD+ por hectárea (medidas en valor neto presente en reales brasileños). Los resultados muestran menos reducción de bosques y pastizales para cría de ganado, tal y como se ve en las columnas 3 y 4 (Cambio en las hectáreas de bosque y Cambio en las hectáreas de pastizales, etc). Este es el tipo de modelo de uso del suelo que permitiría al gobierno tomar decisiones respecto al uso del suelo, elegibilidad para REDD+ y asignación de recursos para acciones de cumplimiento de la ley.

Cuadro 5: Ejemplo de modelado de impactos en el uso del suelo para REDD+ y precios del ganado (Brasil)

Impactos de un programa de REDD+ en un municipio típico en Brasil

Impacto de un posible aumento del 10% en el precio del ganado

Precio del CO ² bajo REDD	Ganancia REDD+ R\$000/Ha.	Cambios en el bosque Ha.	Cambios en los pastizales Ha.
0	0	-678	1.012
5	8.037	-272	606
10	16.075	-117	451
20	32.149	-34	369

Fuente: "Deforestation in Brazilian private lands: An empirical assessment of land use changes within farms, por David R. Heres, Ramón Arigoni Ortiz y Anil Markandya, Agosto de 2012

Cuando se analiza la asignación óptima del suelo desde un punto de vista económico, Colombia tiene cuatro veces la cantidad de ganadería que debería tener y mucho menos cubierta boscosa, según entrevistas realizadas con funcionarios del DNP. Un modelo como el que se elaboró en Brasil podría ayudar a crear matrices de transición en el ámbito local para mostrar cuál es el “mejor uso del suelo” en un área determinada. Existen muchos otros modelos parecidos. Por ejemplo, el Open Source Impacts of REDD+ Incentive Spreadsheet for Indonesia (OSIRIS-Indonesia) es una herramienta que se encuentra disponible sin costo alguno y que ha sido diseñada para apoyar la toma de decisiones en relación con REDD+⁷⁴. Este modelo podría usarse para establecer prioridades de política, modificar regulaciones y determinar acciones apropiadas de mitigación en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, el DNP es consciente de que el problema de los cultivos ilícitos no se resuelve fácilmente, y que muchas de las áreas con mayor potencial para proyectos de REDD+ también representan un mercado para las actividades ilegales.

Los modelos de uso del suelo son una herramienta para que el gobierno alimente sus políticas sobre los costos de oportunidad del uso del suelo. Uno de los asuntos pendiente en la lista del DNP es la creación o adopción de una metodología apropiada para decidir qué tipo de tierra se ajusta mejor a un uso del suelo particular, así como para establecer los costos de oportunidad asociados con introducir los cambios necesarios en la legislación sobre ordenamiento territorial y usos del suelo. Sin embargo, también se deberán ejecutar estrategias sólidas de comunicación y coordinación con el IDEAM para diseñar e implementar tales cambios y medir sus impactos, las cuales están todavía en mora de elaborarse.

6.2 PROMOCIÓN DE PROYECTOS REDD+ DE IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA

Varias organizaciones sin fines de lucro en Colombia y en el exterior han aunado fuerzas para apoyar la creación de un modelo viable para REDD+. Uno de los principales escenarios para estas alianzas ha sido la

⁷⁴ “OSIRIS-Indonesia, Decision support tool for national REDD+planning.” www.conservation.org/osiris

mesa de trabajo REDD+, la cual se encuentra dedicada a proponer estrategias para este programa que sean consistentes con los derechos de los pueblos indígenas, afrocolombianos y otras comunidades, con la generación y distribución equitativa de beneficios y con la gestión sostenible de los bosques.⁷⁵ Si bien es cierto que la mesa REDD+ por sí misma no puede mostrar mayor progreso en el desarrollo de proyectos, algunos de sus miembros, y especialmente USAID, se encuentran profundamente involucrados en el desarrollo de iniciativas como los proyectos REDD+ que se describen a continuación, los cuales están siendo estudiados o ya están en marcha:

- USAID está financiando un proyecto en el ámbito regional o departamental llamado BioREDD+, el cual ha sido contratado con Chemonics. Las tres áreas principales de concentración son cambio climático, conservación de la biodiversidad y gestión ambiental. Se han seleccionado 19 municipios y cinco departamentos para llevar a cabo acciones conducentes a preservar el bosque seco tropical en Colombia. El programa está apoyando hasta 22 proyectos en el marco de REDD+ en la costa pacífica, los cuales involucran a 53 comunidades indígenas y afrocolombianas. Entre las actividades preparatorias figuran socialización y formación de capacidades, evaluación ambiental y social, desarrollo de MRV/REL, y elaboración de metodologías para el registro de productos. El área total del proyecto cubre 1,7 millones de hectáreas, mientras que la cantidad total de beneficiarios asciende a 100.000. El cronograma del proyecto se extiende hasta octubre de 2014, y se espera que para entonces no menos de ocho de los 22 proyectos hayan sido registrados por la vía de VCS y de los estándares de CCB. También se espera que estas iniciativas ya se hayan establecido acuerdos con inversionistas privados internacionales en torno a la compra de reducciones de emisiones.
- El proyecto agroforestal San Nicolás, desarrollado por la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques-MASBOSQUES), está creando sistemas forestales y agroforestales en 2.500 hectáreas de pastizales abandonados en el oriente antioqueño. Asimismo se propone evitar el avance de la deforestación y promover la reforestación de 7.300 hectáreas de bosques remanentes en el valle de San Nicolás. El proyecto cuenta con el respaldo del Fondo BioCarbono del Banco Mundial, y también está recibiendo apoyo en la venta de otros servicios ambientales, por ejemplo bajo el MDL. El Fondo BioCarbono se propone comprar 280.000 RCEt de este proyecto, medidas en toneladas de dióxido de carbono equivalentes (tCO₂e), así como 317.000 toneladas en reducciones de emisiones originadas en la deforestación evitada, medidas esta vez en tCO₂⁷⁶.
- El proyecto Chocó-Darién, el cual comprende 13.465 hectáreas, está ubicado en el Darién colombiano en la frontera con Panamá. El proponente es Anthroctect, una organización dirigida por su fundador Brodie Ferguson, quien se encuentra trabajando junto con el Consejo de Comunidades Afrocolombianas de la Cuenca del Río Tolo, titulares de la propiedad colectiva del predio. A noviembre de 2012 este proyecto había obtenido certificación de oro VCS y CCG y espera prevenir la emisión de 2,3 millones de tCO₂ en el curso de 30 años.
- El Fondo Francés para el Medio Ambiente Internacional asignó un financiamiento por €1,46 millones a lo largo de cuatro años para ayudar a llevar a cabo tres proyectos piloto en la cuenca del

⁷⁵ Mesa REDD Colombia website. <https://sites.google.com/site/mesareddcolombia/>

⁷⁶ "San Nicolas Carbon Sequestration Project," <http://www.forestcarbonportal.com/project/san-nicolas-carbon-sequestration-project>

río Magdalena, cuyos fondos se obtendrán por la vía del MDL o de REDD+⁷⁷. Estos se sumarán a los aportes de otros donantes hasta alcanzar una cifra de € 10 millones.

- A continuación se listan otros proyectos posibles de REDD+, tal y como aparecen en los documentos de proyectos del GEF:
 - Jardín Botánico del Pacífico en Chocó: 2,1 – 3,9 millones de tCO₂
 - Huila: 1,6 – 3,1 millones de tCO₂
 - Yurumangui REDD en el Valle del Cauca.
 - Corredor de conservación Guántiva
 - Darién Caribe Colombiano
 - Deforestación Evitada en Chocó
 - Asociación Lazo Verde del Río Melúa
 - Magdalena Medio en Antioquia
- En el inventario del Portal Carbono Forestal también se lista el siguiente proyecto, el cual no se menciona entre los anteriores:
 - Pachamama, a ser desarrollado por Pachamama Forest Ltd.

6.3 ACTIVIDADES REDD+ “A NIVEL DE PROGRAMA” QUE PUEDEN GENERAR REDUCCIONES DE EMISIONES

Aunque existen ciertos indicios de que algunas de las CAR están comenzando a desarrollar programas subnacionales, ninguno se encuentra en operación en este momento, como tampoco es claro qué tipo de actividades se podrían emprender para generar reducciones de emisiones verificadas. Dicho esto, existe un amplio espacio para que tanto el gobierno nacional como los del nivel regional diseñen e implementen programas que podrían ser elegibles para la emisión de bonos de carbono bajo un programa o programas definidos de REDD+. Asimismo, la escala del programa de BioREDD+ en la costa pacífica financiado por USAID indica que se pueda considerar como un programa REDD+ en la medida en que cubre una región geofísica significativamente amplia y se propone emplear un enfoque coherente para determinar el escenario de referencia que se pueda utilizar para numerosos proyectos en la región.

⁷⁷ "Colombia - Developing CDM and REDD Potential for Sustainable Development in the Rio Grande De Magdalena Basin." The French Global Environment Fund (FFEM), 6 July 2011. http://www.ffem.fr/lang/en/site/ffem/accueil/projets/projets_ffem-par-secteur/Projetschangement-climatique/CC01016-Colombie_REDD+-Magdalena

6.4 ACTIVIDADES DE MITIGACIÓN: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales prioridades en materia de actividades de mitigación	
Vacíos/Oportunidades	Limitaciones/Dependencias
<p>Apoyar actividades piloto en el marco de REDD+ en escalas local (proyecto) y jurisdiccional (CAR o departamental)</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Recursos financieros para los costos iniciales de implementar actividades de mitigación en el marco de REDD+</p> <p>Colombia ha continuado promoviendo actividades de implementación temprana en el marco de REDD+ mediante la consecución de fondos de donantes para promover la gestión sostenible de los bosques. En ausencia de un mercado de financiamiento privado, estas acciones tempranas son críticas para formar capacidades de crear en el futuro un mercado híbrido o privado más robusto. Si bien ya existe un flujo de proyectos REDD+, este se podría robustecer con el patrocinio proactivo de proyectos piloto y esquemas jurisdiccionales por parte del Estado.</p>
<p>Elaborar modelos para entender los costos de oportunidad de distintos escenarios de usos alternativos del suelo que reduzcan la deforestación</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Recursos financieros y apoyo técnico</p> <p>Los modelos de uso del suelo ayudarán a promover los usos alternativos del suelo y a establecer el precio apropiado de los productos de los bosques, incluyendo el carbono. Estos modelos contribuirán a que Colombia formule una política que integre la economía y las emisiones de carbono en el proceso de toma de decisiones.</p>

7.0 FUENTES DE RECURSOS, REGULACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE, Y MECANISMOS DE MERCADO

Requisito: El entorno financiero y regulatorio favorece la consecución de fondos públicos y privados de fuentes nacionales e internacionales, y se dispone de fondos públicos y privados para apoyar la preparación del país y el financiamiento inicial para REDD+

Criterios

- Se dispone de fondos para financiar actividades claves de preparación del país e implementar los requisitos del programa REDD+ (Sección 7.1)
- El financiamiento de REDD+ se apalca en programas de crédito o de emisión de bonos de deuda (Sección 7.2)
- Se diseñan y apalcan programas de pago por resultados mientras surge la demanda (Sección 7.2)
- Existen inversionistas institucionales domésticos con capital, autorización y apetito para invertir en REDD+ (Sección 7.2)
- Se toman medidas de mitigación de riesgo en relación con las inversiones en REDD+ (Sección 7.2)
- Se diseñan programas domésticos de cobros impositivos ambientales para financiar REDD+ (Sección 7.3)
- Se dispone de regulación financiera y contable que facilita la inversión privada doméstica e internacional en REDD+ y en los mercados (Sección 7.4)

7.1 EXISTEN FONDOS PARA FINANCIAR ACTIVIDADES CLAVES DE PREPARACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA REDD+

7.1.1 Financiación para la Implementación y Operación del Programa REDD+

Colombia ha desarrollado y revisado su R-PP en el marco del apoyo que le ha brindado FCPF. El sexto borrador del R-PP⁷⁸, correspondiente a la última versión después de que el R-PP previo fuera aprobado en Berlín en octubre de 2011, se encuentra disponible únicamente en español en el sitio web del MADS. En la sexta versión se mencionan las siguientes actividades prioritarias y estimados brutos del presupuesto:

- Fortalecimiento de capacidades de actores relevantes
- Estructuración y/o adecuación del marco institucional, normativo y técnico que permita la implementación de actividades REDD+
- Desarrollo y/o concertación de protocolos de monitoreo de coberturas vegetales y contenidos de carbono
- Identificación de posibles impactos sociales, ambientales y económicos de la implementación de proyectos REDD+
- Construcción participativa de una estrategia REDD+ nacional

En la propuesta, el presupuesto total estimado asciende a US\$18,5 millones y las fuentes anticipadas de financiamiento son: US\$3,6 millones del FCPF, US\$4,0 millones de ONU-REDD, \$1,4 millones del gobierno nacional y US\$9,7 millones de otras fuentes. Sin embargo, aunque ya se han definido las actividades prioritarias y se han estimado las asignaciones presupuestales, el financiamiento para las actividades arriba listadas no se ha materializado.

ONU-REDD⁷⁹ auspició la elaboración de estudios en profundidad sobre el estado de preparación de seis países para REDD+, los cuales se expusieron en Santa Marta, Colombia, en junio de 2012. En el informe sobre Colombia aparecen prioridades presupuestarias (todavía desfinanciadas) para la implementación de proyectos REDD+ por un monto total de US\$755.000.

Entre las actividades mencionadas figuran las siguientes:

- Mecanismo/formación de capacidades a largo plazo (US\$400.000)
- Reunión nacional de expertos en REDD+ (US\$20.000)
- Expertos en REDD+ para departamentos y Corporaciones Autónomas Regionales (2 años) (US\$65.000)
- Programa de apoyo al MADS para prevención de fraudes en el marco del proyecto REDD+ (US\$70.000)
- Estudio para determinar el impacto económico en los niveles regional y nacional en los diferentes escenarios bajo la estrategia nacional de REDD+ (US\$200.000)

⁷⁸ Véase

http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/bosques/redd/documentos_interes/080612_colombia_rpp_version_06.pdf

⁷⁹ "The UN-REDD Programme Blog." <http://unredd.wordpress.com/>

En la Hoja Informativa de FCPF REDD+ sobre el proceso de preparación de Colombia de octubre de 2012⁸⁰ se complementa la información del estudio completo de ONU-REDD+ y se indica que el país está actualmente en conversaciones con ONU-REDD para establecer una alianza plena con este última en un futuro próximo.

Existen fuentes adicionales de financiamiento en apoyo a la implementación del Programa REDD+ de Colombia. Durante una reunión con los funcionarios del MADS se hizo mención de un nuevo proyecto que está siendo financiado por el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear bajo la “Iniciativa Internacional de Clima” de ese país, el cual incluirá un componente para llevar a cabo un piloto de un enfoque de contabilidad jurisdiccional anidada, junto con actividades de coordinación y formación de capacidades y un registro. Estas labores estarán a cargo de Winrock International y Climate Focus.

Como se indicó en la Sección 6, USAID está financiando el programa BioREDD+. Las áreas prioritarias a nivel nacional son el cambio climático, la preservación de la biodiversidad y la gestión ambiental. El presupuesto total de BioREDD+ es de por lo menos US\$28 millones. Su principal objetivo es prestar apoyo al gobierno de Colombia, al sector privado y a los ciudadanos para lograr la paz y promover la prosperidad económica, fomentar opciones de desarrollo social y alternativas económicas a los cultivos ilícitos, y fortalecer la presencia y efectividad del Estado⁸¹. El proyecto BioREDD+ está trabajando no solo en el nivel nacional, sino que además se centra en la región de la costa pacífica de Colombia. Entre los objetivos a lograr allí figuran reducir o mitigar los impactos negativos en la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos de Colombia; fortalecer la gobernabilidad para la conservación de las áreas protegidas; garantizar la sostenibilidad de los medios de sustento de la población; reducir o mitigar la vulnerabilidad frente a los efectos de largo plazo del cambio climático; y promover el uso de energía limpia y renovable.

Si bien es cierto que ya se ha concluido la priorización y el presupuesto pro-forma, todavía no se cuenta con los fondos nacionales para llevar a cabo la implementación completa de REDD+, cuyas actividades aún dependen de las donaciones internacionales como fuente principal de recursos. Uno de los mayores costos de implementación de la infraestructura de REDD+ tiene que ver con el desarrollo de los REL y de los sistemas y procesos de MRV que se puedan usar para hacer la contabilidad del carbono en proyectos de pago por resultados y de mercado. El gobierno indicó que se proponía apalancar el trabajo de REL y MRV ya se está llevando a cabo en el ámbito nacional, si bien al mismo tiempo reconoció la necesidad y el valor de facilitar la contabilidad de carbono en el ámbito regional o departamental. Sin embargo, lo que se deduce de las conversaciones con el IDEAM --que ya está comenzando las labores de REL y MRV en la región amazónica-- es que por ahora solo existen fondos para cubrir una porción del trabajo en esa región prioritaria.

Hasta el momento no se exige la utilización de mecanismos de financiamiento basados en resultados para obtener recursos internacionales o multilaterales. Este tipo de esquemas ha sido utilizado por financiadores bilaterales y multilaterales para asegurar que se cumplan los estándares con base en una métrica de desempeño previamente acordada como hito determinante.

⁸⁰ "Colombia FCPF REDD Readiness Progress Sheet October 2012." <http://www.forestcarbonpartnership.org>

⁸¹ USAID BIOREDD+ website. <http://www.bioredd.org/s/QUIENES-SOMOS>

7.1.2 Fuentes de Financiamiento Adicionales de Preparación en el Marco de REDD+

Un ejemplo de una fuente multilateral de financiamiento es el Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF que está siendo ejecutado por la Fundación Natura. Allí se incluyen cinco proyectos piloto de REDD+, así como otras vertientes de trabajo dirigidas a habilitar los mercados de carbono, como por ejemplo el desarrollo de una plataforma de operaciones de compraventa de emisiones y líneas de crédito para financiamiento de carbono. Los recursos totales para este proyecto, incluyendo cofinanciamiento, ascienden a US\$10,6 millones.

Ecosystem Marketplace ha puesto en marcha un proyecto para monitorear los fondos destinados a REDD+ en varios países, entre ellos Colombia⁸². Esta iniciativa tiene por objeto ofrecer un panorama detallado de los montos de recursos prometidos y de lo que realmente reciben los países participantes para proyectos REDD+. Este esfuerzo responde a la dificultad que tienen los promotores de los mercados para formarse una idea clara acerca de la totalidad de recursos de los donantes destinada a REDD+.

7.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO INICIAL PARA ACTIVIDADES REDD+

7.2.1 Préstamos de Bancos Domésticos

El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex) es una sociedad anónima de economía mixta regida por el derecho privado. Como entidad de segundo piso que proporcionan recursos crediticios a otros bancos del sistema financiero colombiano, Bancoldex influye sobre los tipos de créditos e inversiones que se hacen. Entre sus principales áreas de actividad figuran comercio, turismo, industria, pequeña y mediana empresa y microfinanzas. Sin embargo, Bancoldex no cuenta con un portafolio de inversiones agrícolas o forestales. En materia de proyectos de desarrollo sostenible, la entidad ha lanzado instrumentos crediticios para energía renovable (solar), así como para tratamiento de aguas, gestión hídrica y reciclaje. Esta cartera asciende a unos US\$15 millones. Bancoldex también capacita a otras instituciones financieras.

Bancoldex figura como socio estratégico del Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF, cuyas metas manifiestas son las siguientes: “(i) aumentar la efectividad de la formulación de políticas en torno al cambio climático mediante el fortalecimiento de la coordinación entre las varias instituciones que forman parte del marco de política pública para combatir el cambio climático en Colombia; (ii) movilizar y apalancar una mayor cantidad de financiamiento para el clima (incluyendo fuentes internacionales públicas como el Fondo de Tecnología Limpia o *Clean Technology Fund (CTF)* y recursos provenientes de la cooperación técnica para apoyar proyectos bajos en carbono; (iii) aumentar la capacidad para estructurar líneas de financiamiento según las necesidades de inversión de actividades bajas en carbono en los diversos sectores económicos; (iv) promover una discusión sobre las normas de contabilidad de GEI y de responsabilidad social empresarial; y (v) prestar apoyo al sector financiero colombiano para que participe de manera más proactiva en el financiamiento de carbono.”⁸³

En lo que se refiere al financiamiento de REDD+, durante una conversación con un funcionario de Bancoldex, este señaló que entre los principales impedimentos actuales para otorgar préstamos para proyectos REDD+ figuran los siguientes:

⁸² "Tracking REDD+ Finance: Separating the Payers from the Posers." Ecosystem Marketplace, 13 de agosto de 2012. http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=9211§ion=news_articles&eod=1

⁸³ "Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia." Global Environment Facility, 2011. http://www.thegef.org/gef/news/IYF_Voluntary_Mitigation_GHG_Colombia

- Los bancos de primer piso no entienden los proyectos REDD+ y/o los mercados de carbono. Los bancos de primer piso son aquellos que le prestan directamente al público, trátense de individuos o corporaciones. Un banco de segundo piso sería un banco público que canaliza fondos hacia los bancos de primer piso, es decir, aquellos que le prestan directamente al público.
- El ente regulador, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), no acepta las unidades verificadas de carbono (VCU) como garantía de crédito. Véase la sección sobre regulación a continuación para mayores detalles sobre la SFC, organismo que equivaldría a la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos o *U.S. Securities and Exchange Commission*. Si las VCU no se aceptan como garantía para transacciones financieras, los bancos y otros intermediarios financieros no tendrán aliciente alguno para utilizarlas.

En opinión de este funcionario, se necesita educar a las instituciones financieras sobre los mercados de carbono y que los bancos de segundo piso como Bancoldex ofrezcan nuevas líneas de crédito de manera experimental. Para ello la SFC debería emitir un concepto de carácter regulatorio sobre el financiamiento de carbono.

Otro tipo de proyecto piloto que podría funcionar en el caso de Bancoldex u otros bancos es el de crear un fondo rotatorio para llevar a cabo proyectos REDD+. Sería un fondo de crédito para cubrir los costos iniciales que implica el establecimiento de tales iniciativas. Y sería rotatorio porque a medida que la deuda se vaya pagando, tales recursos quedarían nuevamente a disposición para ayudar a establecer otro proyecto REDD+. Estos por lo general toman cerca de dos años para alcanzar su punto de equilibrio y comenzar a pagar la inversión inicial; es por eso que los préstamos de este fondo deberían ser como mínimo a dos años.

Creado en 1999, el Banco Agrario (sucesor de la Caja Agraria), es un banco de desarrollo que se dedica a fomentar el crecimiento del sector agrícola. Por ejemplo, este fue el banco que se usó para facilitar los esfuerzos de reforma agraria bajo la Ley 160 anteriormente mencionada. A partir de su reestructuración, aparentemente su interés en proporcionar los recursos que faciliten los servicios financieros en torno a actividades de reforma agraria ha disminuido. Según Gruszczynski y Jaramillo, “el nuevo banco no le presta a los beneficiarios de la reforma agraria porque exige una garantía del 130% pero no acepta la tierra en calidad de tal. Entre tanto, aquellos proyectos de reforma agraria que daban garantías a través de contratos *forward* o avales por parte de terceros (por ejemplo de los gobiernos locales) sí podían recibir financiamiento”.⁸⁴

No se encontró evidencia sobre programas de crédito a nivel departamental relacionados con proyectos REDD+.

7.2.2 Garantías de crédito, garantías para acuerdos de compra prepagos de reducciones de emisiones y otras opciones de pago por resultados

Una de las opciones para los bancos locales o para el gobierno nacional sería la de proporcionar garantías de crédito a los proponentes de proyectos REDD+ para cubrir los costos iniciales de esto últimos. Como en el caso de otros mecanismos existentes, una institución financiera como Bancoldex podría otorgar un préstamo y posteriormente obtener una garantía de otra institución, especialmente de aquellas que cuentan con respaldo nacional como los fondos de garantías que se mencionan más abajo. Existen muchos factores a favor y en contra asociados con esquemas de garantías públicas versus privadas, de modo que será necesario hacer un análisis pormenorizado para determinar cuál es el enfoque más apropiado. Una referencia útil para el estudio de estos temas es un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

⁸⁴ "Land Reform - Land Settlement and Cooperatives - Special Edition." 02512894th ser. (2003): 73-102. por Gruszczynski, D. M., y C. P. Jaramillo. <http://www.fao.org/docrep/006/y5026e/y5026e07.htm> (véase nota 68)

(OCDE) titulado “*Facilitating Access to Finance, Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes*” [Cómo facilitar el acceso a financiamiento. Documento de discusión sobre esquemas de garantías de crédito]⁸⁵. Una de sus principales conclusiones es que si bien es cierto que al principio los esquemas de garantías de crédito por lo general requieren respaldo financiero del gobierno, se deberían diseñar de manera tal que se vuelvan financieramente sostenibles, por ejemplo a través de cobros que aseguren que las garantías mantengan sus flujos futuros. Estos cobros no podrán ser demasiado elevados para no desanimar el uso de este mecanismo pero sí lo suficiente como para cubrir los costos del negocio.

En Colombia hay dos instituciones de garantías de crédito que cuentan con el respaldo de la Nación. El Fondo Nacional de Garantías (FNG),⁸⁶ el cual facilita crédito a la micro, pequeña y mediana empresa proporcionándoles garantías. También respalda crédito de vivienda de interés social y el pago de matrículas para educación superior. Por su parte, el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) desempeña la misma función que el FNG pero para préstamos agrícolas y ganaderos, y es administrado por Finagro, una institución bancaria⁸⁷. A diferencia del FNG, el FAG otorga garantías a productores grandes, medianos y pequeños, siendo los primeros los que pagan las comisiones de garantía más altas.

En el caso de ambos fondos, son los bancos locales los que originan los créditos y obtienen las garantías. El precio de estas dependerá del tipo de préstamo. En el caso del FAG, por ejemplo, es posible garantizar hasta el 100% del monto de la deuda, cobrando por ello entre el 1,5 y el 4,5% de este último por año.

Actualmente la Autoridad de Crédito para el Desarrollo o *Development Credit Authority (DCA)* de USAID está desarrollando un producto de garantía de crédito internacional para créditos de carbono que incluye a REDD+. En caso de que se apruebe este producto, asumiría aquella porción del riesgo de la entidad crediticia asociado a la entrega o no entrega de las reducciones de emisiones una vez estas hayan sido validadas. En este contexto, el prestamista podría ser una entidad o un fondo que proporcione financiamiento inicial para un proyecto REDD+ a través de una transacción tipo acuerdo de compra (u *off-take*) de un préstamo tradicional. Este producto de la DCA todavía se encuentra en desarrollo, pero una vez se finalice podría ofrecer a los proyectos de REDD+ una herramienta muy útil de mitigación de riesgo para atraer inversión. Las garantías de crédito son un ejemplo del tipo de estructuras que propone desplegar un equipo de trabajo asesor que está elaborando el componente de financiamiento⁸⁸.

Si bien estos difieren del sistema de mercado propiamente tal, los pagos por resultados constituyen otra de las opciones que el gobierno podría estimular en el marco de las actividades de REDD+ para reducir la deforestación mientras se desarrolla el mercado. Esta estructura puede incluir pagos directos por resultados (que no se basan en la transferencia de un crédito de carbono u otro derecho), o bien podrían estructurarse para proporcionar un precio de base para los créditos de carbono con el fin de aminorar el riesgo de quien lo produzca. Esto contribuiría a promover el desarrollo temprano de proyectos en el marco de REDD+.

⁸⁵ “Facilitating Access to Finance, Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes.” OECD.
<http://www.oecd.org/investment/privatesectordevelopment/45324327.pdf>

⁸⁶ Fondo Nacional de Garantías S.P. Sitio en la red: <http://www.fng.gov.co/fng/portal/apps/php/index.get?getlanguage=RU4=>

⁸⁷ Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) .Sitio en la red:
http://www.finagro.com.co/html/i_portals/index.php?p_origin=internal&p_name=content&p_id=MI-131&p_options=

⁸⁸ Reference CMIA network document, “Recommendations from Glen House to the UN Green Climate Fund’s Private Sector Facility (GCF-PSF) from a broad coalition of Finance Sector (Banking, Investments, and Insurance) representatives” 5 de mayo de 2012

7.2.3 Emisión de Bonos Departamentales o Municipales

La emisión de bonos municipales es una estructura financiera que ha sido utilizada con éxito en el caso de obras de infraestructura y algunos proyectos de energía renovable en México. Estas estructuras de bonos se nutren de flujos tributarios o cobros para apoyar la emisión de bonos por parte del municipio o departamento. Dependiendo del flujo de recursos que se utilice para pagar el principal y los intereses de los bonos, estos últimos podrían incluso estar sujetos a calificación por parte de las agencias calificadoras de riesgo. En el caso de REDD+, es factible que un municipio o departamento emita bonos apoyados en cobros ambientales o regalías. Esto presupone que los gobiernos departamentales estarían dispuestos a usar rentas fiscales futuras o cobros ambientales y regalías para financiar proyectos de REDD+ en el presente.

Por lo general, estos bonos son adquiridos por inversionistas institucionales domésticos o regionales; en el caso de REDD+, un valor agregado de la estructura municipal de bonos sería la posibilidad de incluir ingresos futuros por concepto de carbono como oportunidad de ganancia potencial para los compradores de bonos. Y si bien el flujo de rentas por concepto del carbono es todavía incierto y no permite garantizar por sí solo el repago, si se combina con otra vertiente de flujos provenientes de cobros ambientales, podría convertirse en una estructura atractiva para los inversionistas institucionales colombianos y por lo tanto promover el flujo de capital de inversión privada hacia REDD+. La emisión de bonos entre varios municipios de departamentos podría reducir los costos de transacción relacionados con los proyectos REDD+, dado que su tamaño reducido no permite que atraigan inversionistas institucionales grandes; por su parte, la estructura aquí propuesta sirve como mecanismo de agregación de créditos de diferentes proyectos.

7.2.4 Inversionistas Institucionales Domésticos

Otra posibilidad es que se forme una alianza público-privada con participantes de la comunidad de inversionistas domésticos de Colombia. Por ejemplo Corficolombiana⁸⁹ (la institución más antigua de Colombia en el campo de gestión monetaria y servicios de asesoría) podía invertir conjuntamente en estas estructuras caracterizadas por tener variados niveles de riesgo donde el capital privado ocuparía las posiciones menos riesgosas en la “catarata” de prioridades de pagos. De esta manera, los proyectos que sean de alto riesgo – o se perciban como tales— podrían atraer capital. En reuniones sostenidas con la entidad, Corficolombiana indicó que entre sus labores figura la promoción de inversión sostenible centrada en cultivos sostenibles, agua y cambio climático. Si bien es cierto que todavía no cuenta con una política formal de inversión sostenible, sus ejecutivos manifestaron que es posible que la tengan en un futuro cercano. Corficolombiana pertenece al Grupo Aval, uno de los conglomerados económicos más poderosos de Colombia, el cual cuenta con inversiones en numerosos sectores de la economía.

7.2.5 Instrumentos Adicionales de Mitigación de Riesgo que Podrían Promover la Inversión

El gobierno colombiano ofrece subvenciones para seguros de cosechas. En 2010 se presupuestaron US\$10 millones para ese propósito, de los cuales se utilizaron US\$4,2 millones⁹⁰. En un informe al respecto se indica que solo un 1% de las tierras agrícolas de Colombia se encuentran aseguradas⁹¹. Igualmente se ofrecen seguros forestales, pero todavía hay espacio para desarrollar aún más este renglón de actividad. Algunos departamentos se han dedicado a desarrollar sus propios productos de seguros.

⁸⁹ Corficolombiana. Sitio en la red: www.corficolombiana.com.co/

⁹⁰ “Agricultural Insurance in Latin America: Developing the Market.” Publication no. 61963-LAC. Washington DC: World Bank, 2010. http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Agricultural_insurance_in_LAC_web_FINAL.pdf (p. 103)

⁹¹ “Less than 1% of Colombia’s Farmland Insured.” por Ben Hockman. Colombia Reports, 11 de marzo de 2011. <http://colombiareports.com/colombia-news/economy/14849-less-than-1-of-colombias-farmland-insured.html>

El seguro contra el riesgo político es uno de los mecanismos disponibles para reducir los riesgos que confrontan los proponentes e inversionistas de proyectos en el marco de REDD+ en caso de que se presenten cambios súbitos en el entorno de un país que acoge este tipo de iniciativas, por ejemplo como resultado de la violencia política o de expropiaciones. El gobierno nacional debería considerar la posibilidad de promover herramientas adicionales de mitigación de riesgo para los proyectos de REDD+. Los seguros contra riesgo político comprenden dos categorías principales: expropiación y violencia política. Los de expropiación cubren aquellos actos que realice el país para privar al proyecto o al inversionista de sus derechos fundamentales. Según la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior u *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) de Estados Unidos, la cobertura tradicional en casos de expropiación protege contra procesos de nacionalización, confiscación y expropiación indirecta⁹² que puedan producir la pérdida total de la inversión. Igualmente incluyen otras formas de interferencia gubernamental, como por ejemplo:

- abrogación, repudio y/u obstáculos para hacer contratos, lo cual incluye la obligación forzosa de negociar los términos de los mismos;
- imposición de gravámenes confiscatorios;
- confiscación de fondos y/o activos tangibles; y
- nacionalización directa de un proyecto.

Un seguro contra expropiación también puede cubrir la negación de justicia y protege al asegurado frente a la posibilidad de que no se le pague un laudo arbitral por parte del país anfitrión.

En un estadio posterior de desarrollo de los mercados de carbono también se podría ofrecer un instrumento de mitigación de riesgo más avanzado o de cobertura para cesación de pagos sobre activos financieros (*mono-line insurance*). Este es un producto de seguros bien conocido que se ofrece conjuntamente con una cobertura de emisión de bonos. Se le denomina “monolínea” (*mono-line*) porque las compañías que los emiten se concentran solo en un producto de seguro. Los proyectos de REDD+ podrían agregarse y estructurarse en una serie de bonos con diferentes niveles de riesgo. La porción más riesgosa de la estructura podría entonces combinarse con una cobertura de garantía financiera para reducir el riesgo de los inversionistas.

7.3 COBROS AMBIENTALES DOMÉSTICOS COMO FUENTES POTENCIALES DE REDD+

Existen actualmente dos grandes sistemas nacionales de cobros ambientales que podrían ser usados para apoyar proyectos en el marco de REDD+: el de regalías y el nuevo Sistema de Mitigación de Pérdida de Biodiversidad. Asimismo se dispone de normas que regulan los pagos por servicios ecosistémicos y también pagos locales por los mismos.

⁹² Por expropiación indirecta se entiende un acto del Estado que opera en detrimento de una inversión privada extranjera, incluso si el inversionista retiene los derechos de propiedad sobre aquella. Véase “Best Practices - Indirect Expropriation” por Suzy H. Nikiema, International Institute for International Development, marzo de 2012.

7.3.1 Sistema de Regalías

El sistema nacional de regalías es una especie de fondo a través del cual se redistribuyen los impuestos originados en las actividades de aprovechamiento de recursos no renovables, entre ellos hidrocarburos (petróleo y gas natural), carbón, níquel, hierro, cobre, piedras preciosas, metales preciosos, sal, piedra caliza, yeso, greda y por su transporte (por ejemplo a través de oleoductos que atraviesan amplios territorios). Cada tipo de recurso tiene una fórmula asociada para computar el impuesto a pagar (por lo general con base en la cantidad de producción o extracción), así como para calcular la forma en que los recursos serán distribuidos. Típicamente los fondos se reparten entre los departamentos, municipios o puertos desde donde se transportan. También hay una porción que se destina a un fondo nacional, el cual se utiliza para promover proyectos de inversión regionales, mineros o ambientales que han sido definidos como prioridades en los planes de desarrollo, especialmente en los departamentos no productores. Actualmente se están haciendo esfuerzos por distribuir los recursos provenientes de la regalías de manera más equitativa.

La Constitución de 1991 concibe una función protagónica para los ciudadanos y las ONG en la formulación e implementación de la política ambiental. Además de tener el derecho colectivo a vivir en un entorno sano, los ciudadanos tienen el deber de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, y el sistema de regalías ha sido concebido para apoyar tales esfuerzos⁹³. La Ley 1530⁹⁴ menciona las siguientes metas: estabilizar las inversiones regionales, distribuir las regalías de manera amplia, impulsar el desarrollo regional y la competitividad y usar las regalías de manera eficiente y cuidadosa. Se proyecta que para 2012 el gobierno recibirá cerca de US\$4.700 millones por concepto de regalías.

La idea es destinar las regalías a proyectos de inversión en infraestructura, minería y conservación ecológica. Sin embargo, la distribución de recursos se concentró principalmente en ciertas áreas y solamente nueve departamentos recibieron la mayor parte de estos recursos. En el portal del Sistema General de Regalías se encuentran las cifras por departamento para 2012⁹⁵. A continuación se listan los 15 principales departamentos receptores de fondos por concepto de regalías para 2012, que en su conjunto absorben el 65% del total de estos ingresos.

⁹³ "Republic of Colombia Mitigating Environmental Degradation to Foster Growth and Reduce Inequality," por Sánchez-Triana, Ernesto, y Kulsum Ahmed. Publication no. 36345 - CO. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

⁹⁴ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sijur/normas/Norma1.jsp?i=47474>

⁹⁵ "Distribución recursos del SGR vigencia 2012", Sistema General de Regalías. Sitio en la red: <http://sgr.dnp.gov.co/Distribuci%C3%B3n/Distribuci%C3%B3nrecursosdelSGRvigencia2012.aspx>

Cuadro 6: Ingresos por regalías, 2012

Quince primeros departamentos receptores de regalías, 2012

Departamento	TOTAL SGR (COP)	TOTAL SGR (USD)
Meta	1.212.599.779.048	664.256.247
La Guajira	615.739.175.329	337.298.918
Casanare	573.006.244.402	313.890.027
Cesar	500.812,312,221	274.342.543
Córdoba	466,731,533.394	255.673.259
Antioquia	452.310.637,894	247.773.562
Bolívar	347,678,705.590	190.456.700
Santander	322.292.726,726	176.550.384
Sucre	316,281,966.965	173.257.720
Boyacá	312,400,618,095	171.131.536
Nariño	309.153.334,155	169.352.689
Huila	271,477,340.718	148.713.964
Magdalena	258.820.846.671	141.780.798
Cauca	250.165.891.914	137.039.656
Tolima	226.334.683.443	123.985.036
Subtotal	6.435.805.796.563	3.525.503038

Total SGR 8.587.180.264.410 4.704.015.483
(1.825,5 pesos/USD)

Fuente: Portal del Sistema General de Regalías (SGR)

7.3.2 Nuevo Sistema de Mitigación de la Pérdida de Biodiversidad

Existen nuevas normas que definen el tipo de medidas exigidas para mitigar la pérdida de biodiversidad antes de que la ANLA conceda una licencia ambiental. Las siguientes actividades requieren licencia: minería, infraestructura, energía eléctrica, minas y puertos, construcción de sistemas de generación de energía, operación de aeropuertos internacionales incluyendo pistas de carreteo y aterrizaje, obras públicas, proyectos en la red fluvial nacional, construcción de vías férreas públicas y privadas, y construcciones marítimas. Este nuevo sistema complementa el de regalías, el cual, como se indicó anteriormente, calcula los montos a pagar con base en los volúmenes de extracción de recursos no renovables. El nuevo sistema requiere que se haga un diagnóstico del tipo de tierra que se está interviniendo y la compensación potencial por ese uso mientras los proyectos están siendo planificados. Una manera de diferenciar estos dos sistemas y entender cómo podrían interactuar es considerando que uno es la inversión inicial (el de mitigación de pérdida de biodiversidad) y el otro la inversión permanente (las regalías).

En un documento publicado en agosto de 2012 titulado “Manual de compensaciones por pérdida de biodiversidad”⁹⁶ preparado por el Departamento de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, se esbozan los mecanismos para definir las acciones necesarias bajo el nuevo sistema de Mitigación de Pérdida de Biodiversidad. Los factores de compensación se definirán por tipo de área (ecosistema natural, vegetación secundaria y su fauna silvestre asociada) impactada. Por ejemplo, la perturbación de vegetación

⁹⁶ Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Manual de compensaciones por pérdida de biodiversidad”. Sitio en la red: http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/020812_manual_compensacion_biodiversidad.pdf

secundaria requeriría preservar un área entre dos y cuatro veces el área perturbada. La de ecosistemas naturales exigiría la preservación de un área entre 4 y 10 veces la intervenida.

El MADS creó este sistema en conjunción el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Conservación Internacional (CI) y The Nature Conservancy (TNC), siendo esta última la líder de este esfuerzo.

Una vez se determina la extensión de tierra requerida para mitigar el impacto de la actividad (usando los varios factores que se definen en las normas), previa aprobación del MADS el ejecutor del proyecto elige el tipo de tierra con el que va a compensar. El área elegida deberá provenir de una lista de áreas prioritarias de conservación generada por este ministerio, por las autoridades ambientales locales y por la autoridad de parques nacionales; también se contará con guías y herramientas para determinar la tierra apropiada, las cuales serán suministradas por el MADS.

Con base en entrevistas con funcionarios del MADS que muy probablemente tendrán bajo su responsabilidad el manejo parcial o total de este nuevo sistema, la fase de implementación apenas está comenzando, principalmente con capacitación interna y con contratación de personal, lo cual tuvo lugar en el mes de septiembre de 2012. Este sistema de mitigación se apoyará en las normas definidas para “avaluar” el área perturbada, así como en la experiencia y destrezas del equipo humano contratado para administrar el programa.

Aunque los detalles sobre cómo se habrá de implementar el nuevo sistema no se habían terminado de definir en septiembre de 2012, con base en una lectura del manual se puede afirmar que sería teóricamente posible desarrollar proyectos REDD+ en tierras específicamente destinadas a ser “equivalentes ecológicas” [para compensar áreas perturbadas por proyectos relacionados con las actividades listadas]. Entre los criterios empleados para determinar si un área es apropiada para ser “ecológicamente equivalente” figuran los siguientes: i) ser del mismo tipo que el ecosistema afectado; ii) ser de un tamaño equivalente, de mejor condición, y con igual o mayor riqueza de especies; y iii) estar localizada en la misma área de influencia del proyecto, subzona hidrológica o municipio.

Según el MADS, se dispondrá de programas informáticos con los cuales se pueda determinar qué áreas son “equivalentes y efectivas”⁹⁷. Dirigir el financiamiento y/o las actividades de este nuevo programa hacia la reducción de los motores de la deforestación podría ser parte de la estrategia nacional de REDD+. Y dependiendo de la evaluación que se haga de los temas de adicionalidad, es posible que [estas compensaciones de ecosistemas terrestres] puedan ser elegibles para generar reducciones de emisiones.

7.3.3 Pagos por Servicios de los Ecosistemas

Los fondos provenientes de aplicar la normativa nacional sobre pago por servicios ecosistémicos, junto con los proyectos locales de la misma naturaleza, se podrían llegar a combinar con proyectos de REDD+ para proporcionar fuentes de financiamiento interno.

En el ámbito nacional, la Ley 1151 de 2007 correspondiente al “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” le asigna al MADS la responsabilidad de desarrollar incentivos para el pago por servicios ecosistémicos. Para ello se permite invertir el 1% de los ingresos fiscales municipales o departamentales en este tipo de esquemas. En el ámbito local existen programas de pago por servicios de los ecosistemas en relación con el uso del agua, el cual se grava efectivamente para obtener financiamiento dirigido a la preservación y/o mitigación en varias

⁹⁷ “2 de agosto de 2012: Manual de Compensaciones,” cita de Xiomara Sanclemente, Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS. <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=8362&catID=1332>

zonas del país, entre las cuales figuran: CIPAV en la zona cafetera, PROCUENCA en Manizales, el Instituto Humboldt en el departamento de Boyacá y Ecoversa en la región del Guavio⁹⁸.

7.4 NORMATIVIDAD FINANCIERA Y CONTABLE DA SOPORTE A LOS MERCADOS DE CARBONO Y A LA INVERSIÓN PRIVADA

7.4.1 Bolsas Domésticas para Transacciones de Carbono

Existen dos posibles mercados bursátiles: Derivex y la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC). Creado en 2010, Derivex es un sistema de negociación de derivados (funciona como bolsa) para productos energéticos. Ofrece futuros mensuales de electricidad como productos de cobertura e inversión. Asimismo, está muy interesado en ofrecer instrumentos de carbono, y también productos de gas y carbón⁹⁹. Derivex es un sistema privado de transacciones que en un 50% le pertenece a la Bolsa de Valores de Colombia (BVC). Desde 2010 viene negociando productos básicos o *commodities* energéticos por fuera de bolsa (“*over the counter*” u OTC). Como parte de su plan estratégico, Derivex estaría interesado en desarrollar la capacidad de negociar con productos de carbono. La empresa considera que los mercados de carbono son importantes, pero que no serán viables en los próximos 15 años desde la perspectiva de lograr un punto de equilibrio. De todas maneras, uno de los integrantes de la firma fue citado afirmando que Derivex estaría operando con créditos para emisiones de GEI hacia 2013¹⁰⁰. Su intención es posicionarse como la plataforma preferida para coberturas y productos de inversión en electricidad, gas, carbón, biocombustibles y certificados de emisiones de CO₂. Actualmente se encuentran negociando con contratos futuros de electricidad mensual y contratos mini de electricidad mensual. Operan con base en el sistema de negociación X-stream de NASDAQ OMX que les facilita la BVC¹⁰¹. En el caso de transacciones OTC, estas deben registrarse con la BVC.

Un posible competidor de Derivex sería la BMC, fundada en 1979 y que anteriormente funcionaba como Bolsa Nacional Agrícola de Colombia. Ahora negocia en productos básicos, así como en instrumentos financieros como bonos, acciones y otros tipos de contratos para ofrecer a productores y agroindustrias los instrumentos financieros que requieren en sus actividades. La BMC es la única institución autorizada para negociar en productos básicos no energéticos. Asimismo, es la única institución en Colombia que actualmente se encuentra autorizada por la SFC para comerciar con instrumentos de carbono, un mercado en cuyo desarrollo se encuentra fuertemente interesada.¹⁰²

La BMC es una de las socias del Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF, el cual fue aprobado en 2011 e incluye estudios de factibilidad y diseño “eventual” de una bolsa nacional de clima. El objetivo general es “Formular y establecer las bases de una plataforma tecnológica e institucional para un mecanismo de mercados de reducciones de emisiones verificadas (VER) y facilitar esfuerzos de mitigación voluntaria de emisiones de gases de efecto de invernadero (GEI) en Colombia mediante: (i) la creación de una plataforma de mercado para los VER emitidos en el ámbito nacional que estén a disposición de compradores nacionales

⁹⁸ “Deforestación Evitada: una guía REDD+ Colombia”, por Ortega, S. C., A. García-Guerrero, C-A Ruiz, J. Sabogal y JD Vargas, 2010.

⁹⁹ “Colombia Market Profile and Foreign Investor’s Guide,” Colombia Securities Exchange.
http://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Inversionistas/Como_Invertir_en_Colombia?action=dummy

¹⁰⁰ “Derivex to Trade Colombian Coal, Gas Futures as Price Swings Boost Demand.” Bloomberg. 14 de octubre de 2010.
<http://www.bloomberg.com/news/2010-10-14/derivex-to-trade-colombian-coal-gas-futures-as-price-swings-boost-demand.html>

¹⁰¹ “Colombia Market Profile and Foreign Investor’s Guide,” Colombia Securities Exchange.
http://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Inversionistas/Como_Invertir_en_Colombia?action=dummy

¹⁰² Colombia Stock Exchange. Sitio en la red: <http://www.bna.com.co/>

o internacionales; (ii) promover y emitir VER de proyectos de carbono forestal¹⁰³ desarrollados en Colombia; y (iii) fomentar la demanda local de VER a través de estrategias de mitigación y compensación de carbono por parte de las empresas”.¹⁰⁴

Aparentemente existe una cierta competencia entre la BMC y Derivex, dado que la primera solicitó a la BVC en marzo de 2012 que no le permitiera a Derivex ofrecer su capacidad de negociar en productos de carbono hasta tanto no hubiera desarrollado un producto específico.¹⁰⁵ Por otra parte, parece que la oferta pública de la BMC sería únicamente para el mercado voluntario.

7.4.2 Regulación

El entorno regulatorio en Colombia para instrumentos de carbono todavía no se encuentra firmemente establecido, pero existe un sano nivel de debate acerca de su organización futura que podría dar mejor soporte a la compraventa de carbono que ha venido ocurriendo durante los últimos años. El punto principal del debate es si los instrumentos de carbono deberían tratarse como títulos valor (que se deben registrar y negociar como derivados) o si son productos básicos o *commodities*, que también se podrían negociar como derivados. Derivex está en favor de lo primero porque la firma está registrada para negociar en derivados de títulos valor. En cambio la BMC favorece lo segundo porque está autorizada a negociar en productos básicos o *commodities*.

La SFC es la entidad reguladora responsable de supervisar las operaciones de derivados. Se trata de un organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aunque cuenta con autonomía jurídica, administrativa y financiera, y con sus propios activos¹⁰⁶. Al tenor del Artículo 2 de la Ley 964 de 2005, es posible registrar los derivados para que posteriormente funcionen como títulos valor. Este concepto de registro también aplica actualmente a los derivados de electricidad en los que negocia Derivex. Sin embargo no rige a los productos básicos o *commodities*.

Específicamente, en los párrafos 3 y 4 de la Ley se afirma:

“Parágrafo 3. Lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la desarrollen y complementen será aplicable a los derivados financieros, tales como los contratos de futuros, de opciones y de permuta financiera, siempre que los mismos sean estandarizados y susceptibles de ser transados en las bolsas de valores o en otros sistemas de negociación de valores. Los productos a que se refiere el presente párrafo solo podrán ser ofrecidos al público previa su inscripción en el Registro Nacional de Valores y Emisores¹⁰⁷.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional podrá reconocer la calidad de valor a los contratos y derivados financieros que tengan como subyacente energía eléctrica o gas combustible¹⁰⁸, previa información a

¹⁰³ Para los fines de esta iniciativa, entre los proyectos de carbono forestal figuran: aforestación, reforestación y uso de suelo; proyectos agroforestales y silvopastoriles; proyectos de reducciones de emisiones por deforestación y degradación (REDD+); y proyectos de estufas eficientes.

¹⁰⁴ "Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia." Global Environment Facility, 2011. http://www.thegef.org/gef/news/IYF_Voluntary_Mitigation_GHG_Colombia

¹⁰⁵ Esto según un miembro de Derivex entrevistado durante la investigación de campo.

¹⁰⁶ "Legal Entity Information." Investor Relations Colombia. Government of Colombia, August 26, 2010. <http://www.irc.gov.co/irc/en/legalinformation/Legal%20information%20-%20entities.pdf>

¹⁰⁷ El subrayado es nuestro.

¹⁰⁸ El subrayado es nuestro.

la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para lo cual esta última tendrá en cuenta la incidencia de dicha determinación en el logro de los objetivos legales que le corresponde cumplir a través de las funciones que le atribuyen las Leyes 142 y 143 de 1994, así como aquellas que las modifiquen, adicionen o sustituyan”.

En teoría, los derivados del carbono podrían ser tratados como los derivados de electricidad, si bien la autoridad reguladora todavía no lo permite. En Estados Unidos, el organismo regulador equivalente a la SFC – la Comisión de Comercio en Futuros de Productos Básicos o *Commodities Futures Trading Commission* – recientemente decretó que los productos básicos ambientales como las compensaciones de carbono, permisos de emisión y certificados de energía renovable no quedarán sujetos a leyes nuevas y más estrictas sobre derivados y que no serán clasificados como *swaps*, sino como títulos valor físicos¹⁰⁹.

En general, aparentemente Colombia se ha comprometido a llevar a cabo reformas financieras tendientes a garantizar que sus regulación sobre derivados cumpla con los estándares internacionales. Por ejemplo, en 2009, a través del Artículo 74 de la ley 1328 se modificaron las normas para los colombianos que participen en la negociación de derivados OTC con actores extranjeros, de manera que cuando la contraparte colombiana se declare insolvente o en bancarrota, la contraparte extranjera pueda ejercer derechos de terminación anticipada, recuperar los pagos y ejecutar la garantía¹¹⁰.

En ausencia de normas o leyes específicas relacionadas con el financiamiento de REDD+, la SFC no se ha pronunciado al respecto o sobre cualquier tipo de derivado relacionado con el financiamiento de carbono. En una carta con fecha de agosto 2012, la SFC esbozó su posición explicando que entre sus funciones principales no se encuentra el financiamiento de carbono y refiriendo al corresponsal al MADS para obtener información específica acerca de REDD+. En la actualidad los reguladores no tienen nada que ver con los mercados de carbono, por lo menos públicamente.

Sin embargo, en cuanto a la preferencia de la BMC por negociar en productos básicos físicos, incluyendo “productos básicos de clima”, la SFC ya ha emitido la autorización sobre este tipo de operaciones. En el Artículo 50 del Decreto 1511 de 2006 sobre “Bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales y otros *commodities*.” se hace mención de la BMC como la única bolsa autorizada para negociar en tales instrumentos, debido a que cuenta con un marco jurídico pre-autorizado¹¹¹. Por lo tanto, si el carbono forestal y agrícola se tratara como un *commodity* agrícola, por extensión este artículo autoriza únicamente a la BMC para negociar en carbono agrícola y forestal.

La conclusión de un análisis encargado como parte del Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF es que los VER son *commodities* y que “ya se ha desarrollado un mercado específico que constituye una plataforma de operaciones transparente y con validez jurídica, es decir, la BMC¹¹².

Así pues, mientras que Derivex aboga porque se negocie en derivados (en calidad de títulos valor), la BMC tiene a su favor a la SFC y también las conclusiones del proyecto del GEF, según las cuales los VER deben

¹⁰⁹ “US Energy Firms Cheer CFTC Decisions on ‘swap’ Definition, End-user Exception.” Risk.net, 11 de julio de 2012. <http://www.risk.net/energy-risk/news/2190646/us-energy-firms-cheer-cftc-decisions-on-swap-definition-enduser-exception>

¹¹⁰ “Colombia.” IFLR 100 - Guide to the World’s Leading Financial Law Firms. IFLR, 2011. <http://www.iflr1000.com/pdfs/Directories/24/Colombia.pdf>

¹¹¹ “Developing a market platform for trading units and Verified Emission Reduction Component design GEF project I 4135,” Consultation No. I, por Mauricio Mira Pontón, 17 de noviembre de 2010.

¹¹² “Developing a market platform for trading units and Verified Emission Reduction Component design GEF project I 4135,” Consultation No. I, por Mauricio Mira Pontón, 17 de noviembre de 2010.

tratarse y negociarse como *commodities* o productos básicos físicos. En últimas, se podría afirmar que ambas opciones son posibles, pues diferentes mercados podrían elegir diversas maneras de negociar por razones distintas. Esto permitiría que los inversionistas privados cuenten con un mayor número de alternativas, aunque el tema podría complicarse desde el punto de vista normativo.

7.4.3 Mercado Voluntario Doméstico

No existe hasta el momento ninguna norma en Colombia que requiera que el gobierno o las empresas privadas limiten sus emisiones de GEI. Tampoco se ha dado el caso de que las compañías hayan emprendido proyectos en gran escala para medir su respectiva huella de carbono y compensar sus emisiones de manera voluntaria. Sin embargo, es posible que haya una mayor conciencia acerca de que las normas sobre compensaciones de carbono relacionadas con los bosques son un sector importante. Un ejemplo de la creciente pericia local en materia de mercados de bonos de carbono es el trabajo recientemente realizado por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), un organismo privado sin fines de lucro que se dedica a la expedición de normas técnicas nuevas y a la supervisión de las que ya existen. ICONTEC recientemente dio a conocer el borrador de un protocolo sobre GEI forestales para que se hicieran las observaciones del caso. La norma se relaciona con la compensación de emisiones a través de la compra de compensaciones de carbono forestal¹¹³. Asimismo, ICONTEC es la primera organización latinoamericana certificada bajo el MDL como Entidad Operativa Asignada con la capacidad de verificar y validar los proyectos que se realicen bajo su marco. El hecho de que ICONTEC se esté preparando para responder a una mayor demanda de compensaciones de carbono forestal en Colombia puede ser una buena señal acerca del crecimiento de la demanda doméstica de compensaciones.

El 27 de septiembre de 2012, VCS y la Fundación Natura anunciaron que habían firmado un memorando de entendimiento para “trabajar mancomunadamente hacia el establecimiento de las bases para que en Colombia se desarrolle un mercado voluntario de carbono robusto que reconozca las VCU como uno de los principales bonos de carbono negociables”.¹¹⁴ Este acuerdo podría ayudar a apalancar los fondos que la Fundación Natura está manejando como parte del proyecto GEF para desarrollar mercados de carbono en Colombia.

En el marco del Proyecto de Mitigación Voluntaria del GEF se busca crear un “mecanismo de mercado confiable y duradero para promover y facilitar la compensación y mitigación voluntaria de emisiones de carbono”.¹¹⁵ Parte de este esfuerzo será la creación de una plataforma de operaciones de bolsa como las que se proponen diseñar la BCM y Derivex anteriormente descritas. En entrevistas con funcionarios del gobierno se manifestó claramente la molestia que existe acerca de que a este intento por crear una “bolsa” se le denomine “mercado de carbono”, cuando hasta el momento el gobierno no ha aprobado ninguno.

La BMC se ha comprometido a ser la entidad coordinadora dentro del proyecto GEF encargada de crear una plataforma bursátil para VER. Para ello recibirá aproximadamente US\$300.000 en donaciones del proyecto destinadas a emprender estudios sobre la creación de la plataforma y mejores prácticas (lo cual incluye planes de carácter técnico, físico, jurídico y de negociación); realizar talleres de socialización; educar a los interesados acerca del proyecto; y realizar tareas de diseño e implementación. Lo que falte del presupuesto será aportado por la BCM en especie para cubrir gastos de personal, equipos, etc.

¹¹³ "ICONTEC - Certificación de Programas de Compensación Forestal del GEI." <http://www.icontec.org.co/index.php?section=154>

¹¹⁴ "VCS Announces Historic Agreement to Build Voluntary Carbon Market in Colombia." <http://v-c-s.org/news-events/news/vcs-announces-historic-agreement-build-voluntary-carbon-market-colombia>

¹¹⁵ "Mechanism for Voluntary Mitigation of Greenhouse Gas Emissions in Colombia." Global Environment Facility, 2011. http://www.thegef.org/gef/news/IYF_Voluntary_Mitigation_GHG_Colombia

Entre los resultados o productos esperados de la BCM en el marco de este proyecto figuran un sistema de información con herramientas relacionadas con el mercado de carbono, concentrándose específicamente en la silvicultura de carbono y en las oportunidades para reducir y mitigar los efectos de las emisiones de GEI. Asimismo se espera que produzca una interfase de registro conectada con algún registro internacional reconocido que garantice la transparencia y transabilidad de las VER, así como mecanismos de transacción que apalanchen los recursos tecnológicos de la BCM.

El componente de los proyectos GEF sobre desarrollo de mercados voluntarios de carbono consta de tres segmentos: demanda, oferta y plataforma de negociación. Cada segmento cuenta con una agencia ejecutora, que en el caso de la demanda es la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta entidad se hará cargo de realizar los talleres de capacitación técnica y de gestión para el sector privado a medida que desarrolla estrategias frente al cambio climático, elaborar directrices para medir la huella de carbono, lanzar un registro público de contabilidad de GEI, compilar estudios de caso acerca de entidades que han logrado formular estrategias exitosas de mitigación, etc. Asimismo, en el marco de este proyecto se espera que la Cámara de Comercio de Bogotá establezca alianzas estratégicas con por lo menos dos instituciones financieras (incluyendo a Bancoldex) para facilitar la mitigación de GEI.

7.4.4 El Ejemplo de California y Plataforma Bursátil Regional

Para impulsar el desarrollo de una plataforma bursátil doméstica de mercados de carbono, el gobierno colombiano podría estudiar el modelo empleado por la Junta de California de Recursos de Aire o *California Air Resource Board* (ARB) cuando dio a conocer su solicitud de propuesta (RFP) sobre mercados clave y sobre las funciones de registro requeridas para apoyar su programa de compraventa de permisos de emisión de carbono. El gobierno nacional podría definir los requisitos de un sistema nacional de compraventa que permita a los inversionistas nacionales e internacionales comerciar con instrumentos de carbono. En el caso de California, la RFP se dividió en cuatro partes: un proveedor de servicios de subastas; un proveedor de servicios financieros (para la facilitación de la compraventa de permisos de emisión), un monitor independiente de mercado y un capacitador de monitor de mercado. El paralelo más cercano a los esfuerzos de Derivex y de la BMC bajo el proyecto GEF podría ser el de proveedor de servicios financieros que hace parte de la RFP¹¹⁶. Los servicios incluyen pagos y contratos, evaluación de garantías y administración.

El surgimiento de sistemas de cumplimiento en estados como California podría crear una oportunidad para que los departamentos de Colombia participen en esquemas de departamento a estado o provincia. El sistema de compraventa de emisiones de California comenzará a operar en enero de 2013 e incluye una disposición que permite créditos sectoriales en el marco de REDD+. Sin embargo, la inclusión de REDD+ todavía está siendo normada y debe ser aprobada por la junta de ARB, lo que probablemente no ocurrirá sino hasta 2015. Si esto sucede, surgiría la posibilidad de crear un nuevo mercado para las compensaciones de REDD+. En Colombia, los departamentos podrían aumentar su visibilidad y participación en el mercado de California a través de la Iniciativa de los Gobernadores sobre Clima y Bosques (*Governors Climate and Forest Initiative*). Y aunque oficialmente no hace parte del proceso formal de elaboración de normas del REDD+ de ARB, la Iniciativa de Clima y Bosques ha venido prestando apoyo a estados y provincias en su preparación para el REDD+ en el marco de sistemas como el AB 32 de California.

Si Colombia quiere ser protagonista, debe mantenerse activa en los niveles nacional y departamental para que abogue por la inclusión de sus créditos de carbono forestal como una opción atractiva para los inversionistas.

¹¹⁶ Solicitud de propuesta (RFP) No. 10-109, titulada, "Cap- And-Trade Financial Services for Auction and Reserve Sale. RFP." Sacramento, CA: Air Resources Board, 2011. http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/contracts/financial_services_rfp.pdf

En los memorandos de entendimiento entre la BVC y Canadá¹¹⁷, Brasil y México hay señales sobre el potencial que existe de llevar a cabo operaciones de bolsa a escala regional. Asimismo, los inversionistas colombianos comenzaron a tener acceso a acciones peruanas y chilenas en el ámbito doméstico a partir del 20 de mayo de 2012 cuando se lanzó el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA)¹¹⁸. Dada la flexibilidad de la infraestructura de la BVC, Derivex cree que sería relativamente fácil ampliar el rango de productos e incluir, además de acciones y bonos, instrumentos de carbono en conjunción con estos mercados regionales e internacionales.

7.4.5 Transacciones de Carbono Fuera de Bolsa

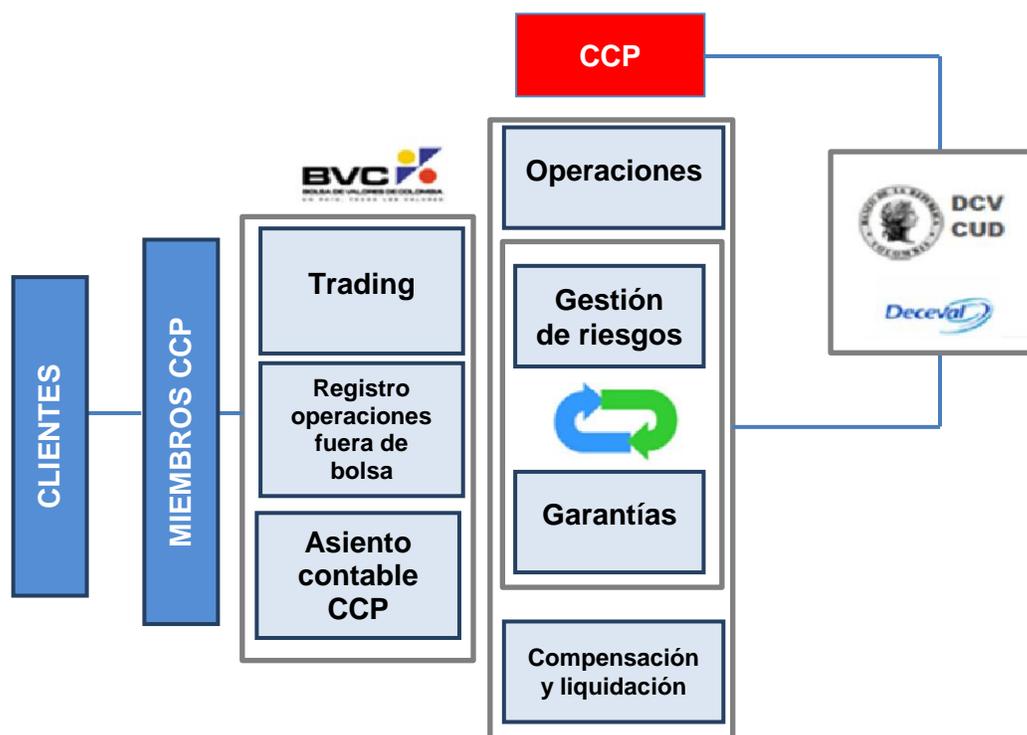
En Colombia se permite realizar transacciones de derivados fuera de bolsa siempre y cuando se encuentren registradas en la BVC a través de la Cámara de Riesgo Central de Contraparte de Colombia (CCP). La BVC debe aprobar a los participantes en el mercado de derivados. Una vez hayan sido aceptados, pueden acceder al sistema para ejecutar o registrar operaciones, sean estas propias o a nombre de terceros, incluyendo los portafolios de fondos que manejan. A continuación se representa esquemáticamente cómo se liquidan las operaciones de derivados. En el sitio en la red de la CCP se puede encontrar una descripción general de sus funciones¹¹⁹. Derivex es miembro de la CCP y sus derivados estandarizados sobre activos energéticos se liquidan a través de la CCP.

¹¹⁷ "Bolsa de Valores de Colombia, Toronto Stock Exchange and TSX Venture Exchange Sign Memorandum of Understanding to Formalize and Promote Cooperation between Their Markets." TMX20group. 7 de junio de 2012. http://www.tmx.com/en/news_events/news/news_releases/2012/6-7-2012_TMXGroup-BVC-memorandum.html

¹¹⁸ "Stock Market Named the Best in the World." Worldfolio. 1 de Julio de 2011. <http://www.worldfolio.co.uk/region/south-america/colombia/colombian-stock-exchange>

¹¹⁹ "Colombian Central Counterparty CRCC S.A.", por Oscar Leiva Villamizar, noviembre de 2011. http://www.camaraderiesgo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=10

Figura 4. Liquidación de derivados en Colombia (Fuente: Bolsa de Valores de Colombia-BVC)¹²⁰



7.4.6 Inversiones de Capital Privado en Entidades Locales

Colombia cuenta con un sólido sector de inversiones de capital privado al que también se podría invitar a invertir en bonos de carbono individuales o combinados en el marco de proyectos REDD+. Este sector podría entrar en calidad de socio inversionista para cubrir los costos iniciales de desarrollo de los mismos¹²¹. La mayoría de los fondos de inversión privados buscan colocar sus recursos en infraestructura, electricidad y energía, bienes inmobiliarios y servicios generales¹²².

El gobierno se propone actualmente fomentar la industria de los fondos de capital privado en Colombia. Por ejemplo, Bancoldex tiene su “Programa Bancoldex Capital”, el cual fue creado en 2009 para proporcionar apoyo financiero y no financiero a los fondos que busquen invertir en la pequeña y mediana empresa respectivamente. Existen además otros fondos auspiciados por el gobierno que han sido recientemente

¹²⁰ “Colombia Market Profile and Foreign Investor’s Guide,” Colombia Securities Exchange. http://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Inversionistas/Como_Invertir_en_Colombia?action=dummy

¹²¹ “Opportunities for Investment – Private Equity Funds” Colombian investment promotion website. <http://www.proexport.com.co/en/FTA-USA-Colombia/opportunities-investment>

¹²² “Private Equity – Colombia” por Daniel Londoño y Natalia García Arenas. <http://www.latinlawyer.com/reference/topics/50/jurisdictions/8/colombia/>

creados como vehículos de inversión para permitir que las compañías estatales inviertan en programas de interés social, según declaraciones de la prestigiosa firma de abogados Gómez-Pinzón Zuleta de Bogotá¹²³.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene a su cargo la formulación de la política de inversión extranjera en coordinación con el Ministerios de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta las directrices CONPES. Las principales normas que rigen la inversión extranjera son la Ley 9 de 1991, el Decreto 2080 de 2000, las Resoluciones CONPES 51, 52 y 53, y la Resolución 21 de la Junta Directiva del Banco de la República. En general, los mercados en Colombia se han liberalizado de manera significativa desde comienzos de la década de 1990. Se ha eliminado la licencia previa para la inversión extranjera y los procedimientos de registro son relativamente simples y se rigen por el Decreto 1844 de 2003.¹²⁴

7.5 FUENTES DE RECURSOS, REGULACIÓN FINANCIERA Y CONTABLE, Y MECANISMOS DE MERCADO: VACÍOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES

Principales prioridades en materia de fuentes de financiamiento	
Vacíos/Oportunidades	Limitaciones/Dependencias
<p>Obtener el financiamiento necesario para preparar, implementar y mantener el programa REDD+</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Recursos financieros y apoyo financiero técnico</p> <p>Todavía no se han determinado con claridad cuáles son los costos totales estimados para financiar la puesta en marcha del programa REDD+ en Colombia porque no se dispone aún de un plan completo de financiamiento, presupuesto e implementación (véase la sección 3.1). Con base en la información que se tiene hasta el momento, es evidente que el financiamiento es insuficiente para llevar a cabo las actividades orientadas a desarrollar un programa REDD+ en Colombia. En ausencia de un presupuesto detallado y del financiamiento necesario para finalizar su despliegue y administración, y considerando que aquel todavía depende fundamentalmente de los recursos de los donantes, es evidente que el gobierno no tiene pleno control sobre la ejecución de REDD+ y no puede ensamblar un equipo humano estable para que se ocupe de su gestión de manera permanente.</p>

¹²³ "Private Equity – Colombia" por Daniel Londoño y Natalia García Arenas. <http://www.latinlawyer.com/reference/topics/50/jurisdictions/8/colombia/>

¹²⁴ "2012 Investment Climate Statement – Colombia" <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191129.htm>

<p>Abogar por la utilización de enfoques de mercado y de pago por resultados, y por la amplia aceptación de los créditos de carbono de Colombia en el ámbito internacional</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Recursos gubernamentales</p> <p>Colombia ha cumplido un papel importante en la región y en el ámbito internacional en lo que se refiere a promover enfoques pragmáticos y de mercado para REDD+. El país puede continuar desempeñando esa función bajo la CMNUCC y, junto con otros países desarrollados claves, promover REDD+ como un tipo válido de emisión de compensaciones y forjar acuerdos que permitan que los bonos de carbono emitidos por Colombia entren a formar parte de los sistemas tipo mercado regulado. Como complemento de lo anterior, Colombia debería fomentar y apoyar el desarrollo de proyectos y programas REDD+ tipo mercado regulado (departamentales y regionales) para así garantizar que haya una oferta suficiente de créditos de carbono una vez aumente la demanda.</p>
<p>Usar ingresos fiscales futuros o cobros ambientales y regalías para financiar los proyectos de hoy, por ejemplo a través de la emisión de bonos municipales</p> <p><i>Prioridad: Alta</i></p>	<p>Voluntad política, mercados de carbono y pericia financiera técnica</p> <p>Se debería desarrollar un mercado financiero municipal con base en cobros ambientales, regalías o ingresos tributarios futuros para financiar el desarrollo de REDD+ hoy. La emisión de bonos municipales financiaría un portafolio de actividades REDD+ que podría titularizarse y constituir un paquete lo suficientemente atractivo para los inversionistas domésticos al ofrecer la posibilidad de obtener un beneficio proveniente del componente de carbono REDD+, siempre y cuando el portafolio se comporte mejor que el resto del mercado.</p>
<p>Fomentar la creación de demanda doméstica mediante el desarrollo de mercado voluntarios e incluso de cumplimiento obligatorio</p> <p><i>Prioridad: intermedia</i></p>	<p>Voluntad política, pericia técnica en mercado de carbono y compromiso de empresas domésticas</p> <p>El fomento de la creación de demanda doméstica de créditos de carbono REDD+, bien sea a través de mercados voluntarios e incluso tipo mercado regulado garantizaría la participación en todos los niveles de la actividad económica y crearía conciencia y aceptación entre el público sobre su necesidad. Dado que Colombia cuenta con una cierta cantidad de empresas grandes y medianas que emiten volúmenes significativos de GEI, la promoción de un sólido programa de cumplimiento voluntario (centrado en REDD+) podría crear una demanda importante en el país.</p>

<p>La banca doméstica debería crear líneas de crédito que apoyen la inversión inicial en proyectos</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Recursos, mercados de carbono y pericia técnica financiera</p> <p>Hasta la fecha, la mayor parte de la inversión inicial en proyectos REDD+ ha dependido del financiamiento aportado por donantes internacionales. Sin embargo, a medida que se desarrollen los mercados de carbono y los proyectos logren acuerdos de compra de créditos de carbono de largo plazo, los bancos domésticos como Bancoldex deberían tomar la iniciativa y desarrollar líneas de crédito innovadoras que incorporen algunos aspectos de financiamiento inicial para proyectos REDD+ hasta que estos permitan recuperar tal inversión. Al igual que en los préstamos para construcción, el proyecto deberá alcanzar ciertos hitos que le permitan acceder a financiamiento.</p>
<p>Promover productos de seguros en relación con REDD+</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p> Mercados de carbono y pericia técnica financiera</p> <p>La promoción de seguros emitidos por terceros en relación con REDD+ ofrecerá a los inversionistas otra opción para entrar al mercado y quedar protegidos. Colombia debería investigar qué tipo de productos se pueden ofrecer para disminuir el riesgo doméstico de invertir en REDD+.</p>
<p>Desarrollar plataformas de operaciones para productos básicos o <i>commodities</i> y derivados de carbono</p> <p><i>Prioridad: Intermedia</i></p>	<p>Voluntad política y desarrollo de compensaciones transables de REDD+</p> <p>Colombia se encuentra preparando actualmente una plataforma de operaciones bursátiles para bonos de carbono en el marco de REDD+ una vez estos se creen. La BMC y Derivex están desarrollando, respectivamente, plataformas de operaciones para productos básicos o <i>commodities</i> físicos y para derivados. Estas labores deberían contar con el apoyo de una entidad regulatoria receptiva que esté interesada en trabajar con organismos de regulación financiera, el DNP y donantes internacionales, así como con financiadores e inversionistas privados para crear mercados primarios y secundarios de bonos colombianos de carbono forestal.</p>

8.0 RESUMEN Y CONCLUSIONES

Colombia ha logrado avances significativos en el diseño e implementación de su programa REDD+. El gobierno nacional está relativamente bien capacitado para REDD+, lo cual incluye los aspectos técnicos que se encuentran a cargo del IDEAM. En los ámbitos nacional y local existe un núcleo de participantes comprometidos que cuenta con el respaldo de una amplia gama de expertos internacionales de la industria y del sector sin fines de lucro que están trabajando en el desarrollo de actividades de REDD+.

Aun así, es necesario trabajar en varios elementos claves que podrían desarrollarse aún más o que podrían requerir apoyo adicional para promover mecanismos de mercado y de pago por resultados. Las principales áreas prioritarias identificadas en este informe son:

- Clarificar la autoridad de las CAR/departamentos para desarrollar programas REDD+ y la manera en que los esfuerzos nacionales y subnacionales van a interactuar.
- Desarrollar procedimientos de corto plazo que permitan que los proponentes de proyectos en el marco de REDD+ puedan asegurarse la tenencia del carbono, para posteriormente elaborar las leyes y decretos que clarifiquen la tenencia del carbono con base en la tenencia de la tierra y de los recursos naturales.
- Desarrollar un presupuesto completo y detallado y un plan de financiamiento para la implementación y operación del programa REDD+.
- Desarrollar una plataforma nacional de registro de actividades del programa REDD+.
- Formular políticas y elaborar procedimientos para acreditar las compensaciones de carbono.
- Adoptar un conjunto de normas sobre cómo se van a definir los REL y como se hará el MRV y divulgarlas ampliamente.
- Decidir si los departamentos van a poder desarrollar sus propios REL y MRV, y cómo lo van a hacer.
- Indicar si los proyectos van a ser reconocidos dentro de las normas futuras de contabilidad de carbono nacionales y subnacionales, y cómo se va a hacer (esto podría ser parte de la adopción de normas).
- Continuar promoviendo la participación de las comunidades y formar capacidades de tal manera que el diseño del programa REDD+ refleje los aportes y el consenso de los actores interesados.
- Desarrollar y/o adoptar un conjunto de estándares para SESA que se apliquen al diseño del programa REDD+ y a todas aquellas actividades que generen reducciones de emisiones.

- Apoyar actividades piloto en el marco de REDD+ en los niveles local (proyecto) y jurisdiccional (por ejemplo las CAR o los departamentos).
- Obtener el financiamiento necesario para preparar, implementar y mantener el programa REDD+.
- Abogar por la utilización de enfoques de mercado y de pago por resultados, y por la amplia aceptación de los créditos de carbono de Colombia en el ámbito internacional.
- Usar ingresos fiscales futuros o cobros ambientales y regalías para financiar los proyectos de hoy, por ejemplo a través de la emisión de bonos municipales.

Si Colombia logra desarrollar los componentes críticos que hasta ahora están ausentes de su programa REDD+, podría maximizar su participación en mecanismos de mercado y de pago por resultados, lo que a su vez permitiría que los inversionistas se decidan a participar en el REDD+ en Colombia. Si así fuera, el lado de la demanda de la ecuación no estaría listo para absorber grandes volúmenes de reducciones de emisiones REDD+ dada la lenta evolución de los mercados internacionales regulados que aceptan créditos de carbono forestal. Esto tiene sus ventajas, pues el país tendría el tiempo suficiente para desarrollar actividades de medición y monitoreo, así como sistemas de contabilidad de carbono nacionales en vez de regionales que comiencen a operar a medida que aumenta la demanda. Sin embargo, la situación está lejos de ser óptima para aquellas comunidades que en el entretanto necesitan apoyo para hacer frente a la deforestación y degradación de los bosques de los cuales dependen.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov