

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE REDD+

Una mirada desde los territorios indígenas de la Amazonía

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE REDD+

Una mirada desde los territorios indígenas de la Amazonía

El mecanismo para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) es un instrumento de mitigación del cambio climático que funciona mediante un esquema de pago por resultados ambientales. Su objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques e impulsar el bienestar de sus habitantes.

Desde su nacimiento en el escenario global de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), REDD+ ha buscado promover en países en vía de desarrollo incentivos económicos para conservar y restaurar los bosques, mediante la valoración económica de estos. Se pensó que este sería un instrumento de gobernanza de cambio climático que permitiría el bienestar de las comunidades que habitan los bosques por medio de la financiación proveniente de los centros globales con mayores recursos económicos y altas emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, la formulación global del mecanismo se ha cuestionado por las múltiples problemáticas asociadas a su implementación local: la continuidad de relaciones coloniales sobre los territorios y las poblaciones donde tienen lugar los proyectos, la violación de derechos de los pueblos indígenas y la distribución desigual de los beneficios. Voces críticas alrededor del mundo señalan que la prioridad del mecanismo ha estado en los aspectos financieros de un nuevo y rentable negocio, y no en la protección de los ecosistemas y la relación con las comunidades locales como agentes imprescindibles para la toma de decisiones globales sobre el cambio climático.

Este documento busca presentarle al lector perspectivas críticas sobre REDD+ y formular posibles horizontes y recomendaciones que contribuyan a su correcta implementación local. El análisis se enfoca en los diferentes problemas que hoy tiene el mecanismo, en el estado de su regulación en Colombia y en los conflictos —y a la vez oportunidades— en los territorios indígenas de la Amazonía.

El **capítulo 1** expone el funcionamiento general de REDD+ como un instrumento de gobernanza y valoración de los bosques diseñado globalmente, pero implementado a escala local. A partir de esta formulación, el **capítulo 2** aborda los principales problemas del mecanismo cuando en su implementación se desconocen los derechos y la agencia de los pueblos indígenas.

Enseguida, el **capítulo 3** plantea una discusión general sobre las salvaguardas sociales y ambientales, revisando su concepto e importancia para solucionar las problemáticas mencionadas en los capítulos anteriores. El **capítulo 4** evalúa las normas vigentes sobre REDD+ en Colombia e indica que la ausencia de un sistema robusto de salvaguardas, sumado a normas y procedimientos insuficientes, ha propiciado que el mecanismo funcione como un escenario flexible entre privados, sin mayor intervención del Estado, lo cual ha hecho posible la violación de derechos de los pueblos indígenas.

El **capítulo 5** plantea una propuesta que pretende desanudar las principales tensiones en torno a REDD+, mediante la necesidad imperiosa de reglamentar integralmente las salvaguardas sociales y ambientales y reconocer los territorios indígenas y sus gobiernos como agentes centrales en la mitigación del cambio climático. Para ello, se ofrecen elementos sobre la puesta en marcha de los territorios indígenas como entidades territoriales, una promesa histórica de la Constitución de 1991 según la cual los territorios indígenas hacen parte de la estructura y de la construcción del Estado desde la diversidad.

Con este panorama, el **capítulo 6** presenta un breve estudio sobre el primer caso de un proyecto REDD+ seleccionado por la Corte Constitucional. Se trata del conflicto que enfrenta el territorio indígena del Pirá Paraná en el departamento de Vaupés, en la Amazonía oriental colombiana. En este territorio, Masbosques, intermediarios y organismos validadores, verificadores y certificadores implementaron y comercializaron un proyecto REDD+ que desconoció los derechos a la libre determinación, al gobierno propio y a la integridad territorial de los pueblos indígenas.

A manera de conclusión, el **capítulo 7** ofrece recomendaciones que reúnen los problemas, las soluciones requeridas y las posibles oportunidades que trae REDD+ para espacios de vida como la Amazonía.



CRÉDITOS

Francisco von Hildebrand

Presidente Gaia Amazonas

Camilo Guio

Director operativo Gaia Amazonas

Silvia Gómez

Directora ejecutiva Gaia Amazonas

Luisa Fernanda Bacca

Coordinadora Incidencia y comunicaciones
estratégicas Gaia Amazonas

Julián Trujillo Guerrero

Investigación y textos

Andrea Callejas

Laura Muñoz

Infografía, diseño y diagramación

Comité editorial:

Juan Carlos Preciado

Doris Ochoa

Fernando Fierro

Luisa Fernanda Bacca

Ana María Parra

Tatiana Pardo Ibarra

Claudia Rodríguez

Vanessa Raigoso

Sergio Vásquez

Primera edición: 2023

Documentos de investigación y política

Fundación Gaia Amazonas

Con el apoyo de:



TABLA DE CONTENIDO

1. REDD+ como mecanismo de gobernanza global y de valoración de los bosques	10
2. Problemas en la implementación de REDD+ en contextos locales: relaciones coloniales, violación de derechos y distribución desigual de beneficios	14
3. Las salvaguardas sociales y ambientales: qué son y por qué son importantes	22
4. La ausencia de salvaguardas en Colombia: un escenario flexible para la violación de derechos	25
4.1. El inacabado Sistema Nacional de Salvaguardas	26
4.2. El Renare y la Resolución 1447 de 2018	27
4.3. REDD+ en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	30
4.4. Los derechos fundamentales existen y son obligatorios aun cuando no existan las salvaguardas	32
5. Reformular REDD+ con salvaguardas y más allá de ellas: los territorios indígenas como entidades territoriales	34
6. Breve estudio de caso: el territorio indígena del Pirá Paraná vs. Masbosques	37
7. Recomendaciones	41

LISTA DE SIGLAS

AFOLU | Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (agriculture, forestry and other land use)

CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático

COP | Conferencia de las Partes

GEI | Gases de efecto invernadero

GIZ | Agencia de Cooperación Alemana

IDEAM | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

MADS | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Masbosques | Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques

MRV | Sistema de Reporte y Verificación

NORADI | Agencia Noruega para el Desarrollo

OIT | Organización Internacional del Trabajo

ONU | Organización de las Naciones Unidas

OPIAC | Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana

OVI | Organismo de validación y verificación

REDD+ | Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, conservación, gestión sostenible de los bosques y mejora de las reservas de carbono forestal

Renare | Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

SCRR | Sistema de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero

SIAC | Sistema de Información Ambiental de Colombia

SNS | Sistema Nacional de Salvaguardas

SIA | Sistema de Información Ambiental de Colombia

UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación

1

REDD+ COMO MECANISMO DE GOBERNANZA GLOBAL Y DE VALORACIÓN DE LOS BOSQUES

La crisis climática ha hecho urgente la necesidad de tomar medidas para proteger la vida en el planeta. En 1992, en el seno de la comunidad internacional, se creó la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) —en vigor desde 1994—, con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera e impedir las actividades humanas peligrosas para el sistema climático. Para ello, la CMNUCC dispuso de una serie de compromisos a cargo de los Estados parte para mitigar el cambio climático y adaptar los ecosistemas de manera que la producción mundial de alimentos no se vea amenazada y que el desarrollo económico funcione de forma sostenible.

En este marco, en 2005, la Conferencia de las Partes (COP11) de la CMNUCC comenzó a discutir la creación de un mecanismo para la mitigación del cambio climático, hoy conocido como REDD+. Como su sigla lo indica, este mecanismo busca la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, más(+) la conservación y biodiversidad de los bosques y el buen vivir de quienes habitan en ellos. Cabe aclarar que en un principio el objetivo fue reducir las emisiones por deforestación (RED), luego se incluyó la degradación (REDD) y, finalmente, la protección y gestión sostenible de los bosques y su biodiversidad (REDD+), como finalmente se adoptó en la COP13, celebrada en Bali, Indonesia, en 2007. Más recientemente, la iniciativa fue incluida dentro del Acuerdo de París de 2015 como un instrumento de incentivos que los Estados parte deben adoptar para cumplir con la CMNUCC.

Desde sus inicios, REDD+ fue concebido como un instrumento para la gobernanza global sobre el cambio climático centrado en un sistema de pagos o recompensas por resultados ambientales¹. Este sería implementado por actores públicos y privados independientes en los niveles internacional, regional, nacional y local, principalmente en países en vías de desarrollo, como inicialmente se discutió en la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, liderada por Papúa Nueva Guinea. Desde entonces, la iniciativa ha buscado proporcionar incentivos para la conservación y la restauración voluntarias mediante la *valoración económica de los bosques*, de tal forma que

estos tengan más valor estando vivos que deforestados o degradados y que sea la inversión económica la que garantice su cuidado.

Según esta lógica de valoración, el mercado es el vehículo para promover una fórmula que conecta el desarrollo económico con la mitigación del cambio climático en dos perspectivas que se presentan como complementarias: primero, desde los centros globales de la acumulación del capital hacia los territorios periféricos en vías de desarrollo y, segundo, desde las economías con más altos niveles de emisiones de GEI hacia los ecosistemas estratégicos para la captura de carbono². De esta forma, con este modelo global de gobernanza climática se espera que sean los instrumentos de la economía capitalista los que estimulen la solución a los problemas climáticos causados por el uso de combustibles fósiles propios de esa misma economía.

En concreto, las iniciativas REDD+ ponen en contacto a agentes emisores de gases de efecto invernadero (GEI) con programas y proyectos que capturan estos gases y evitan su liberación a la atmósfera. Con este esquema, las iniciativas locales se benefician del pago por servicios ambientales mediante la venta de créditos de carbono a los agentes emisores interesados en financiarlos y compensar su huella de carbono. Cada crédito representa una cantidad certificada de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) que no se emitió a la atmósfera, y está sustentado en un proyecto acre-

1. Sunderlin, W. D. et al. (2015). REDD+ at a critical juncture: assessing the limits of polycentric governance for achieving climate change mitigation. En: *International Forestry Review*, Vol. 17, No. 4, pp. 400–413. Disponible en: <https://www.ingentaconnect.com/content/cfa/ifr/2015/00000017/00000004/art00002;jsessionid=4she3qatbci2c.x-ic-live-01>

2. Bayrak, M. M.; Marafa, M. M. (2016). Ten Years of REDD+: A Critical Review of the Impact of REDD+ on Forest-Dependent Communities. En: *Sustainability*. Vol. 8. No. 7. July 2016. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/620>

ditado que desarrolla los objetivos de REDD+. De ahí que, en teoría, los créditos de carbono solo se emitan luego de un proceso de registro, formulación, validación, verificación y certificación de una iniciativa (ver el apartado 4.2 de este documento).

El supuesto de REDD+ como pago por resultados es que la financiación de un programa o proyecto permite cubrir los medios de subsistencia locales en compensación por las restricciones en el uso del bosque, así como financiar las acciones de conservación y de restauración, entre otras actividades a las que se comprometen las comunidades vinculadas a los proyectos.

Actualmente, en REDD+ participan diversos actores públicos o privados, los cuales cumplen roles que pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: 1) comunidades locales que habitan los bosques y viven de ellos, así como sus aliados en la protección de sus derechos y en el desarrollo de proyectos; 2) agentes que intervienen mediante la financiación directa de programas públicos o de proyectos privados a través de la compra de créditos de carbono —por ejemplo, Estados, organismos multilaterales³, bancos y empresas privadas—; 3) intermediarios que ponen en contacto a las comunidades locales con los financiadores, con el único objetivo de obtener provecho económico, en ocasiones mediante la especulación y

las ventas sucesivas de créditos, de las que obtienen altos márgenes de ganancia; y 4) instancias internacionales y nacionales que establecen marcos legales de actuación para los intervinientes, como los Estados o las Naciones Unidas. Como se observa, dentro de REDD+ participan actores en varios roles, como los Estados, que a través de sus diferentes instituciones desarrollan programas, los financian o definen reglas, o los organismos multilaterales, que comúnmente financian proyectos y promueven marcos de actuación para el mecanismo.

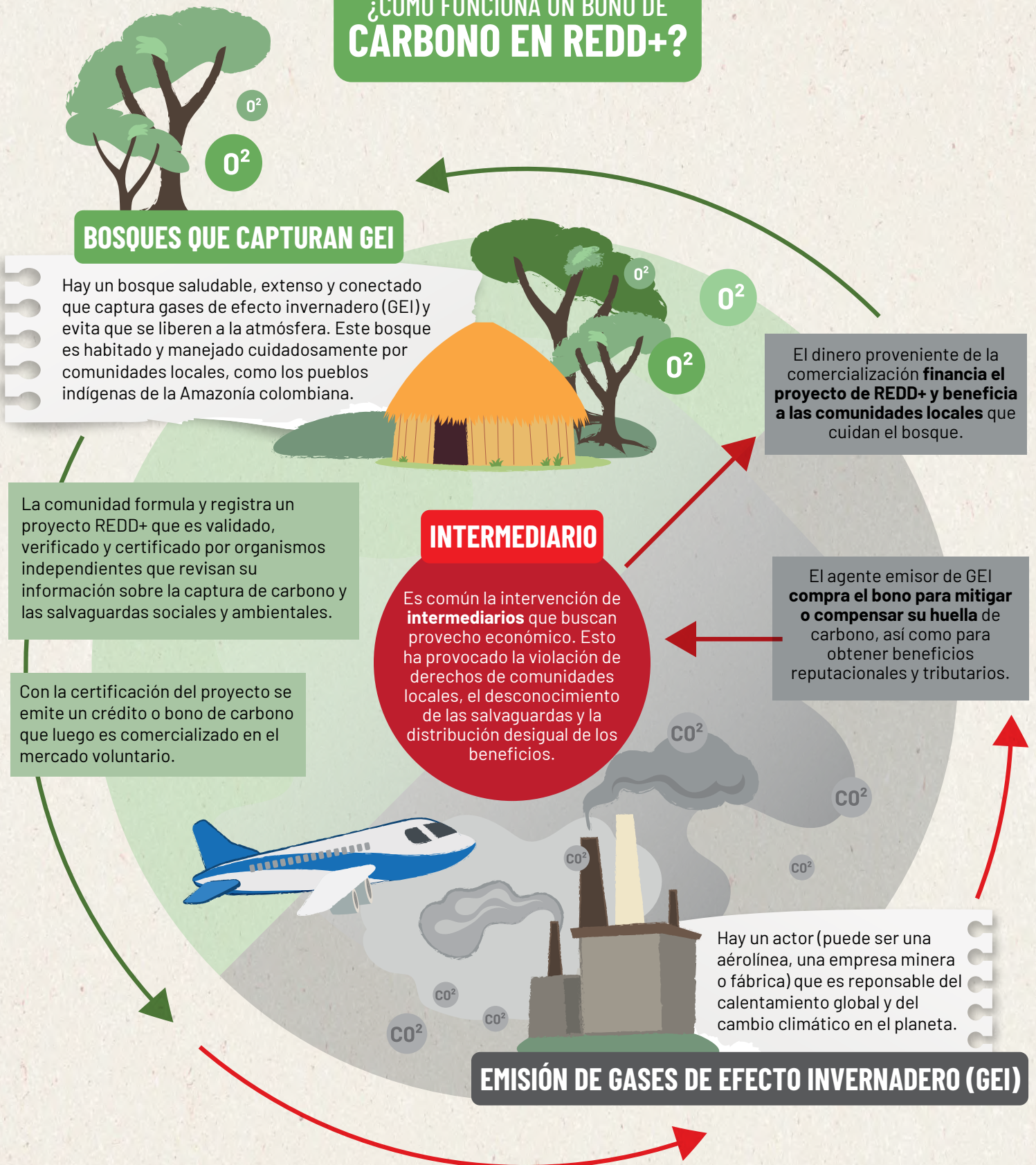
Diferentes Estados —principalmente de África, Asia y América Latina— han iniciado la implementación de REDD+ en sus contextos nacionales. Para ello han adoptado esquemas mixtos: por un lado, programas públicos a cargo de los mismos Estados y, por el otro, marcos regulatorios para los proyectos privados que se comercializan en el mercado voluntario de carbono⁴. Sin embargo, las investigaciones críticas sobre el tema alrededor del mundo arrojan un balance negativo de estos esquemas, pues los Estados no han consolidado las promesas de desarrollo, conservación y bienestar de REDD+ en los contextos nacionales, aun cuando el mecanismo ya funciona a plena marcha con su diversidad de actores y roles. Esta situación se expresa en múltiples impactos para las comunidades locales que dependen de los bosques⁵.

3. Las dos principales plataformas multilaterales son el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), del Banco Mundial.

4. Entre las iniciativas de carácter estatal se destaca el Programa Visión Amazonía, la primera iniciativa REDD+ diseñada e implementada por el Gobierno nacional y financiada con la cooperación internacional de Alemania, Noruega y Reino Unido. Desde su formulación inicial, el programa anunció que su objetivo es promover un modelo de desarrollo sostenible para la Amazonía colombiana, lo que en su momento incluyó el propósito de reducir a cero la deforestación para 2020.

5. Bayrak, M. M.; Marafa, M. M. (2016). Ten Years of REDD+: A Critical Review of the Impact of REDD+ on Forest-Dependent Communities. En: Sustainability. Vol. 8. No. 7. Julio. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/620>

¿CÓMO FUNCIONA UN BONO DE CARBONO EN REDD+?



2

PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN CONTEXTOS LOCALES: RELACIONES COLONIALES, VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE BENEFICIOS

El núcleo del problema de la implementación local tiene que ver con que la búsqueda de alternativas para hacer frente al cambio climático ha tendido a desconocer las formas de vida y los sistemas de conocimiento indígenas para el manejo y conservación de los bosques, enfocándose principalmente en la valoración económica⁶.

La legitimidad de REDD+ y las promesas con las cuales fue creado han estado opacadas por su funcionamiento local. Como diversas investigaciones sobre el tema han demostrado, este es un mecanismo diseñado globalmente, pero implementado en contextos locales que tiene la capacidad de beneficiar o afectar negativamente a las poblaciones locales⁷. Es aquí donde se presentan los principales desafíos y problemáticas, que en Colombia consisten en riesgos y violaciones a los derechos humanos, particularmente de los pueblos indígenas en la Amazonía, un territorio muy atractivo para los objetivos de REDD+.

En este contexto, los pueblos indígenas han tenido un papel secundario como objeto de políticas o han sido considerados simples receptores pasivos de proyectos que se formulan y deciden desde perspectivas ajenas e incluso contrarias a sus territorios, a sus concepciones sobre el mundo y a sus procesos organizativos. La prioridad ha sido

la inversión de capitales para el desarrollo de los proyectos, y no un cambio en la relación con las comunidades locales y los pueblos indígenas, ni sobre su lugar o su estatus en los escenarios de toma de decisión⁸.

Este desconocimiento está marcado, concretamente, por la violación a la libre determinación, a las formas de organización territorial y gobierno propio y demás dimensiones de la vida social reconocidas como derechos en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), así como en los marcos jurídicos locales.

Voces críticas sobre REDD+ han advertido que se trata de un mecanismo de *neoextractivismo*⁹, *extractivismo verde*¹⁰ o *acaparamiento verde*¹¹ que mantiene intacta la dominación colonial sobre

-
6. En el caso de la producción y uso de energía en el planeta, por ejemplo, Darío José Mejía Montalvo, actual presidente del Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, señaló en la 21 sesión del Foro (2022) que hoy se observa una continuidad entre los procesos coloniales y las alternativas frente a la crisis climática, pues los dos desconocen las formas de vida de los pueblos indígenas. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2022). Los derechos de los pueblos indígenas en relación con la matriz energética mundial. Informe de Darío Mejía Montalvo. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Disponible en: https://www.filac.org/wp-content/uploads/2022/04/N2224790-matriz_energetica_dario-Mejia.pdf
 7. Bayrak, M. M.; Marafa, M. M. (2016). Ten Years of REDD+: A Critical Review of the Impact of REDD+ on Forest-Dependent Communities. En: Sustainability. Vol. 8. No. 7. July 2016. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/620>; Sills, Erin O., et. al. (ed.) (2014). REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe. Center for International Forestry Research. Disponible en: <https://www2.cifor.org/redd-case-book>; Atela J. O., et. al. (2015) Implementing REDD+ at the local level: Assessing the key enablers for credible mitigation and sustainable livelihood outcomes. En: Journal of Environmental Management. Vol.157, Julio, pp. 238-49. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301479715300189>
 8. Ibidem, p. 4.
 9. Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Alemania: CALAS. Disponible en: http://calas.lat/sites/default/files/svampa_neoextractivismo.pdf
 10. Dietz, K. (2022). Transición energética y extractivismo verde en América Latina. Disponible en: <https://rosalux.org.ec/pdfs/transicion-energetica-y-extractivismo-verde.pdf>
 11. Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? En: The Journal of Peasant Studies, vol. 39, no. 2, abril, pp. 237-261. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2012.671770>

los territorios periféricos y el desarrollo a base de carbono, solo que ahora bajo un nuevo marco global que justifica su continuidad a través de un discurso atractivo sobre el cambio climático que no cumple sus promesas en la práctica¹². Investigaciones recientes han demostrado que REDD+ ha establecido nuevas formas de autoridad sobre los bosques que benefician económica y políticamente a ciertos actores, mientras que marginaliza a otros, como es el caso de los pueblos indígenas¹³. Paradójicamente, estos pueblos son quienes realizan los objetivos anunciados por REDD+, pues son portadores de sistemas de conocimiento y manejo del territorio que hacen posible la conservación de los bosques.

Visto así, REDD+ hoy funciona como un instrumento económico y político que genera beneficios para agentes externos a los territorios, al tiempo que desconoce los derechos de los pueblos indígenas y la relación particular que tienen con la naturaleza. Todo ello, bajo la mirada indiferente del Estado, que en países como Colombia aún no ha establecido las reglas y garantías necesarias y adecuadas para la materia (ver el apartado 4 de este documento). En la práctica, esta situación ha causado que en el procedimiento de formulación, verificación, certificación,

desarrollo y comercialización de los proyectos se causen violaciones a los derechos a la libre determinación, al gobierno propio y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

Colectivos indígenas alrededor del mundo, como Indigenous Environmental Network¹⁴, han llamado la atención sobre proyectos REDD+ que en la práctica funcionan para controlar los territorios y su habitantes en función de la compensación de las empresas con grandes emisiones de carbono que, al final, son las principales compradoras de los créditos. Para algunos de sus críticos, mecanismos como REDD+ son una forma de pago por contaminar, esto es, una inversión que solo funciona en clave de acumulación y de mercantilización de la naturaleza¹⁵, y no de transformación, mitigación del cambio climático y protección de la vida, como sus modelos anuncian¹⁶.

Recientemente, el borrador de Informe de la sesión 22 del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, de la ONU, hace un llamado a la COP y al secretario de la CMNUCC para realizar una revisión integral de REDD+, con la participación integral de los pueblos indígenas, dados los problemas relacionados con la violación de sus derechos¹⁷.

-
12. Lund, J. F. et. al (2016). Promising Change, Delivering Continuity: REDD+ as Conservation Fad. En: World Development Vol. 89, Enero, pp. 124-139. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X15312821>
13. Dehm, J. (2021). Reconsidering REDD+. Authority, Power and Law in the Green Economy. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.ienearth.org/REDD/redd.pdf>
14. Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? En: The Journal of Peasant Studies, vol. 39, no. 2, abril, pp. 237-261. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2012.671770>
15. Fairhead, J., Leach, M., & Scoones, I. (2012). Green Grabbing: A new appropriation of nature? En: The Journal of Peasant Studies, vol. 39, no. 2, abril, pp. 237-261. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2012.671770>
16. Asiyambi, A. & Massarella, K., (2020) Transformation is what you expect, models are what you get: REDD+ and models in conservation and development. En: Journal of Political Ecology. Vol. 27, no. 1, pp. 476-495. Disponible en: <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2241/>
17. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. E/C.19/2023/L.2. Disponible en: [https://social.desa.un.org/sites/default/files/Untitled%20document%20\(1\).pdf](https://social.desa.un.org/sites/default/files/Untitled%20document%20(1).pdf)

En ese sentido, las críticas apuntan a describir REDD+ como un instrumento colonial que favorece el mantenimiento de economías contaminantes, las cuales tienen control sobre territorios que históricamente han sido excluidos como periferias de los centros del desarrollo capitalista. Como ya se indicó, en el esquema actual de REDD+ los territorios son espacios que tienden a concebirse exclusivamente según su valoración económica. En efecto, este tipo de proyectos traen diferentes obligaciones que las comunidades deben cumplir en el uso de sus territorios, de forma que se establece una relación de subordinación bajo la idea de compensación económica y provisión de servicios ambientales.

Un ejemplo de esta situación ocurre en el territorio indígena del río Pirá Paraná, ubicado en la Amazonia oriental colombiana. Allí se implementó un proyecto REDD+ a cargo de Masbosques que definió la chagra como fuente de deforestación, razón por la cual las comunidades debían comprometerse a su reducción a cambio de ingresos económicos (para conocer más sobre este caso, ver el apartado 6 de este documento). Este tipo de iniciativas desconocen la vida territorial y ponen en riesgo la pervivencia de los pueblos indígenas, ya que el sistema de chagra, lejos de ser una práctica de deforestación, es un sistema de producción y alimentación indígena de bajo impacto ambiental y altamente vulnerable, que se encuentra íntimamente ligado con los sistemas de conocimiento y que funciona bajo ciclos marcados por el calendario ecológico del territorio¹⁸. A través de las prácticas y conocimientos desarrollados en la chagra, despliegan

sus derechos territoriales y hacen posible su pervivencia como pueblos indígenas, algo irremplazable por pagos en dinero derivados de un proyecto.

En el mismo sentido se ha cuestionado la instrumentalización del derecho a la consulta previa, libre e informada en el contexto de REDD+. En contravía del carácter fundamental de este derecho como mecanismo para la libre determinación y la participación efectiva de los pueblos étnicos, hoy se alerta sobre un uso particular de la consulta previa que busca formalizar proyectos que incorporan de forma desigual a las comunidades étnicas dentro de las llamadas economías verdes.

Se alerta sobre el riesgo de que la consulta previa se convierta en un mecanismo para renunciar a otros derechos fundamentales y, sobre todo, para adherir a los pueblos indígenas a la industria global como proveedores de servicios ambientales y de legitimidad social para los proyectos¹⁹, pero nunca como dueños o titulares de estos.

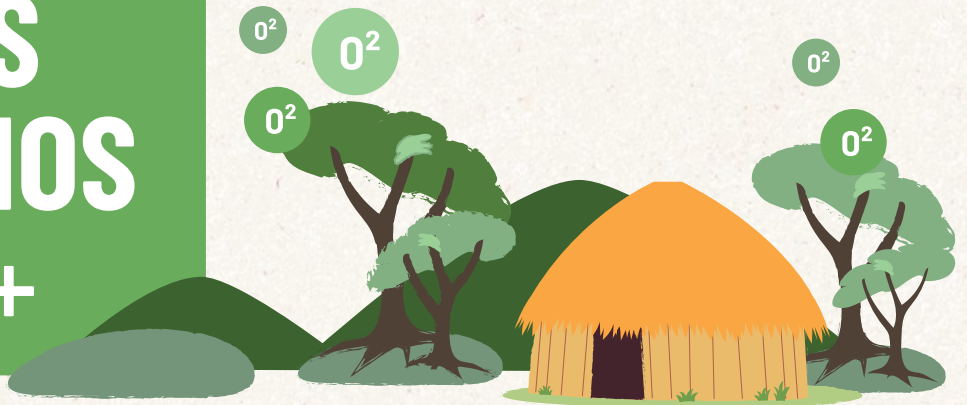
Otro punto clave son los beneficios en REDD+. En principio, se espera que implementar las acciones de cada programa o proyecto traiga diferentes beneficios que combinan los objetivos de mitigación del cambio climático con impactos positivos adicionales en otros asuntos, entendidos como beneficios compartidos o *cobeneficios*²⁰. Algunos de los posibles beneficios de REDD+ son, entre otros, los siguientes:

18. Para más información sobre el sistema de chagras, Gaia Amazonas. (2019). La chagra: fuente de alimento, sistema integral y fundamento de vida. Disponible en: https://www.gaiaamazonas.org/noticias/2019-01-14_la-chagra-fuente-de-alimento-sistema-integral-y-fundamento-de-vida/

19. Dehm, J. (2016). Indigenous Peoples and REDD Safeguards: Rights as Resistance or as Disciplinary Inclusion in the Green Economy? En: Journal of Human Rights and the Environment, Vol. 7 No. 2, September 2016, pp. 170-217. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2864618

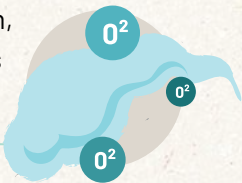
20. Signe Howell. (2014). 'No RIGHTS-No REDD': Some Implications of a Turn Towards Co-Benefits. En: Forum for Development Studies, 41:2, pp. 253-272. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08039410.2014.901241>

POSIBLES BENEFICIOS DE REDD+



CLIMÁTICOS

Relacionados con los objetivos de la CMNUCC; por ejemplo, mitigación, adaptación y estabilización de los niveles de GEI en la atmósfera.



FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS

Y del gobierno de las comunidades locales y los pueblos indígenas en sus territorios.



SEGURIDAD HÍDRICA

Calidad del agua por la conservación de sus fuentes y ciclos naturales.



BIODIVERSIDAD

En el sentido en que la protección de los bosques permite conservar los ecosistemas y su biodiversidad.



REPUTACIONALES

Relacionados con la buena imagen y tributarios para el comprador del crédito de carbono.



SOCIOECONÓMICOS

Que son resultados positivos para las comunidades locales que dependen de los bosques y que les permiten fortalecer sus medios de vida y reducir las desigualdades y carencias existentes; por ejemplo, fuentes de financiación para proyectos comunitarios o posibilidad de nuevas actividades económicas basadas en los bosques o empleo.



En teoría, se busca que los beneficios o impactos positivos de los proyectos se distribuyan de manera equitativa entre todos sus participantes. Pero no solo eso: es fundamental que el concepto de beneficio y su distribución tenga en cuenta las prioridades y decisiones de las comunidades que habitan los bosques, de tal forma que los impactos redunden en sus concepciones propias sobre el buen vivir. Este reconocimiento obliga a conceptualizar los beneficios de REDD+ en función de los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, y no solo como ingresos económicos.

En contraste con lo anterior, el modelo de valoración económica de la naturaleza y las asimetrías entre quienes participan en REDD+ puede causar dos series de problemas específicos. Primero, que los beneficios de este tipo de iniciativas solo sean concebidos en términos económicos, como los resultados de una inversión; y segundo, que los mayores beneficiarios sean los agentes externos al territorio, mientras que los más perjudicados y menos beneficiados sean quienes lo conservan, lo gobiernan y lo habitan²¹.

Desde la perspectiva económica, la compra de un crédito de carbono es una inversión para el comprador, que es uno de los actores más beneficiados en el mecanismo REDD+. Su inversión le permite construir una buena imagen reputacional de respeto del medio ambiente y de desarrollo bajo o neutral en carbono, así como la obtención de beneficios tributarios. En Colombia, una vez realizada la

certificación de no liberación de GEI a la atmósfera mediante el crédito de carbono, el inversionista que adquiere el bono en el mercado voluntario tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento de no causación de impuestos relacionados con la emisión de CO₂. Este es el caso de la figura de cancelación voluntaria regulada en el Decreto 1625 de 2016, artículo 1.5.5.1.

Por su parte, la importancia que el mercado tiene para este mecanismo ha favorecido los intereses privados de agentes intermediarios —también conocidos como carbon cowboys—, que ponen en contacto a compradores de los créditos con los servicios ecosistémicos locales y se benefician de altos porcentajes de participación en los ingresos por la venta de los proyectos certificados, además de cobros elevados por costos administrativos y financieros. En la Amazonía oriental colombiana se conocen casos en los que solo uno de los intermediarios recibió el 40 % de los ingresos de la primera venta del crédito²². Por lo general, esta distribución se mantiene sin ajustes luego de la comercialización inicial del crédito, incluso cuando los gastos de administración producto de la formulación y validación del proyecto ya no existen o son más bajos que los iniciales en los siguientes años de implementación. Al final, quienes menos beneficios reciben en comparación con las actividades que realizan dentro del proyecto son las comunidades locales, es decir, los dueños del suelo y quienes asumen el compromiso de implementar las actividades del proyecto.

21. Dehm, J. (2016) Indigenous Peoples and REDD Safeguards: Rights as Resistance or as Disciplinary Inclusion in the Green Economy? En: *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 7 No. 2, September 2016, pp. 170-217. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2864618; Godden, L. (2017). Benefit-Sharing in the REDD+ Regime: Linking Rights and Equitable Outcomes. En: Tehan, M. et. al. *The Impact of Climate Change Mitigation on Indigenous and Forest Communities: International, National and Local Law Perspectives on REDD*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 130-171.

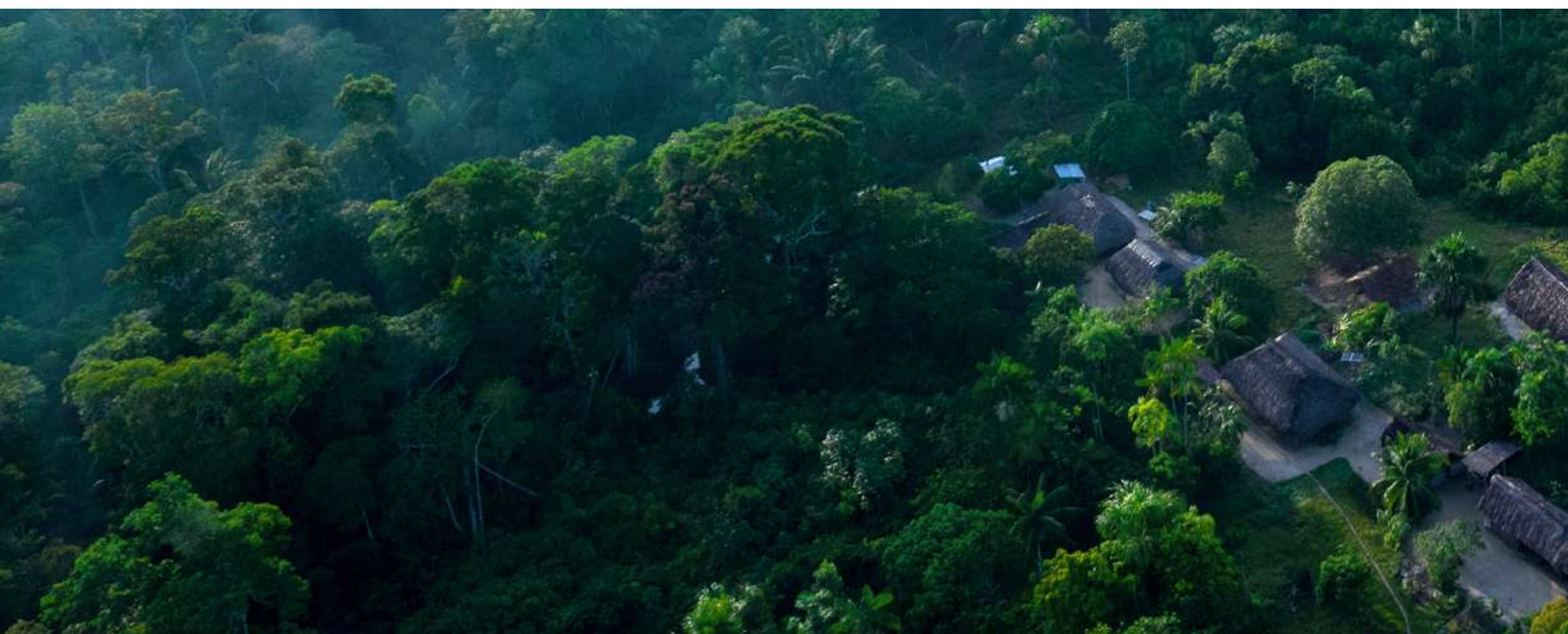
22. Bermúdez Liévano, A. (2022). Territorio de los jaguares de Yuruparí dividido por proyecto de bonos de carbono. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/territorio-de-los-jaguares-de-yurupari-dividido-por-proyecto-de-bonos-de-carbono/>

Por estas razones, frente al problema de los beneficios de REDD+ es importante abordar la definición misma de qué es un beneficio, como un asunto que no se reduce a un negocio, sino que integra la preservación y el reconocimiento de los sistemas indígenas de conocimiento, donde habitan las claves para preservar la vida en el planeta; sistemas que han sido desconocidos por las iniciativas globales sobre el cambio climático. Por esta razón, es fundamental que los beneficios REDD+ no estén definidos de antemano como un asunto únicamente financiero —de lo global a lo local— y que, en cambio, estos puedan construirse de la mano de los pueblos indígenas y sus sistemas de conocimiento, de lo local a lo global. De esta forma se abona el camino para que REDD+ no sea una imposición, sino una construcción territorial. Además, se requieren medidas para evitar la distribución económica desigual de los ingresos de cada proyecto y establecer garantías para construir acuerdos justos entre sus participantes, en especial entre las comunidades locales, sus aliados, los desarrolladores de los proyectos y los intermediarios, en caso de que existan²³.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que el éxito de un programa o proyecto REDD+ se determina, concretamente, en la forma como este se formula y se implementa en el territorio, teniendo en cuenta el tipo de relación que se construye con los habitantes locales, el reconocimiento y respeto de sus derechos y la distribución de beneficios entendidos como un concepto más amplio que los ingresos económicos.

Entonces, con el panorama descrito—impulsado globalmente bajo la promesa de la mitigación del cambio climático—, REDD+ se ha convertido en una forma de dominio en los contextos locales donde se implementa. Esto se traduce, en la práctica, en la subordinación de los territorios a la valoración de los ecosistemas, en la violación de derechos de las comunidades locales y de los pueblos indígenas, en el desconocimiento de sus sistemas de conocimiento y de gobierno, en la exclusión de estos pueblos en las decisiones globales sobre la materia y en la distribución desigual de beneficios. Y sobre todas las afectaciones, esta forma de dominación se materializa como un riesgo a la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas y su integridad territorial.

23. Algunas recomendaciones sobre este punto pueden encontrarse en: WWF (2022) Guía de tratos justos en proyectos REDD+ para la gente. Disponible en: <https://www.wwf.org.co/?379438/Tratos-justos-en-proyectos-REDD-Mas-para-la-gente>



Colectivos indígenas alrededor del mundo, como Indigenous Environmental Network, han llamado la atención sobre proyectos REDD+ que en la práctica funcionan para controlar los territorios y su población en función de la compensación de las empresas con grandes emisiones de carbono que, al final, son las principales compradoras de los créditos. Para algunos de sus críticos, mecanismos como REDD+ son una forma de pago por contaminar, esto es, una inversión que solo funciona en clave de acumulación y de mercantilización de la naturaleza, y no de transformación, mitigación del cambio climático y protección de la vida como sus modelos anuncian.



3

LAS SALVAGUARDAS SOCIALES Y AMBIENTALES: QUÉ SON Y POR QUÉ SON IMPORTANTES

Como posible solución a los problemas mencionados en el apartado anterior, en el marco global sobre cambio climático se plantearon las salvaguardas sociales y ambientales, una serie de reglas que buscan asegurar la integridad ambiental y prevenir impactos sociales negativos en los proyectos REDD+. Las salvaguardas fueron aprobadas en México, en 2010, por la COP16, órgano de toma de decisiones de la CMNUCC. Están plasmadas en un documento conocido como los Acuerdos de Cancún, donde consta la resolución tomada por las partes²⁴. Colombia, al hacer parte de la Convención, está llamada a cumplir la resolución.

A partir de las salvaguardas, hoy los estándares internacionales sobre REDD+ se componen de una política combinada de “no hacer daño” y “hacer el bien”, la cual consiste en la prevención o reducción de riesgos y en la promoción o creación de beneficios sociales. Estos son elementos que toda iniciativa debe tener en su implementación local, es decir, donde más riesgos y problemas se presentan.

24. Naciones Unidas. (2011). Convención Marco sobre el Cambio Climático. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

LAS SALVAGUARDAS SOCIALES Y AMBIENTALES

Corresponden a **7 principios generales** que la implementación de **REDD+** debe promover y asegurar:

1

La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales.



2

La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación de cada Estado.



3

El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

4

La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.



5

El respeto a los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas, así como a cada uno de los miembros de las comunidades locales. Se debe tomar en consideración las obligaciones internacionales pertinentes, así como las circunstancias y la legislación nacional. Del mismo modo, tener presente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

6

La adopción de medidas para hacer frente a los **riesgos de reversión***.



7

La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.



*Los riesgos de reversión consisten en la posibilidad de que las cosas vuelvan al estado anterior de las actividades del proyecto en un período corto de tiempo. Para enfrentarlos se busca que los efectos de la iniciativa funcionen bajo un enfoque de sostenibilidad a largo plazo

En relación con los desafíos mencionados en el apartado anterior, dentro de las salvaguardas se destaca el respeto de los sistemas de conocimiento y de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales integran las obligaciones y estándares internacionales sobre derechos humanos, así como su participación efectiva. También se resalta la necesidad de que las medidas de conservación sean compatibles con los bosques; esto es, que se construyan medidas adecuadas que eviten su conversión y que generen beneficios sociales y ambientales a las comunidades locales.

Por tratarse de principios que no están desarrollados, se espera que sean los Estados quienes los interpreten, implementen y hagan realidad, de acuerdo con sus contextos y legislaciones nacionales. Para lograr este objetivo, las comunidades locales, en general, y los pueblos indígenas de la Amazonía, en particular, son imprescindibles, pues ellos conocen sus territorios y pueden guiar una correcta forma de estructurar un proyecto en ellos.

Frente a este reto, como algunos críticos han señalado, la principal dificultad de implementar derechos humanos en el ámbito del desarrollo y de las medidas de mitigación frente al cambio climático radica en que, a veces, la promesa de protección, respeto y garantía efectiva derechos se convierte simplemente en un marco regulatorio formal que no transforma la realidad de los titulares de los derechos²⁵. El reto es construir un mecanismo con reglas, instituciones y dispositivos de cumplimiento, más allá de la simple formalidad, que efectivamente impacten en la construcción de los proyectos desde el territorio y para el territorio.

En el caso de los pueblos indígenas de la Amazonía, esto supone reconocer el vínculo inseparable y de permanente intercambio y respeto que existe entre sus formas de vida y la naturaleza, como un todo. Con esta premisa, las salvaguardas determinan que los proyectos REDD+ deben respetar las relaciones entre cultura y naturaleza presentes en los sistemas de conocimiento que se practican en el ejercicio del gobierno y en la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan (salvaguardas 3 y 4).

Si consideramos las salvaguardas de forma integral, el concepto de beneficio implica superar su definición estrictamente financiera para extenderla a otro tipo de aspectos sociales y ambientales. Con las salvaguardas, los beneficios de REDD+ se construyen teniendo en cuenta la transparencia en la gobernanza forestal, los sistemas de conocimiento indígenas, sus derechos, sus formas de gobierno y su participación efectiva (salvaguardas 2, 3, 4 y 5).

De igual manera, es importante alertar que las salvaguardas sociales y ambientales no son una simple formalidad, a la manera de un elemento por cumplir dentro de una lista de chequeo para la validación, verificación y certificación de un proyecto. Contrario a esto, se trata de reglas que deben hacer parte integral de cada iniciativa, instrumentos que permiten construir REDD+ desde la realidad de las comunidades locales y los territorios donde tienen lugar los proyectos. Esta claridad es fundamental, por ejemplo, para el caso del derecho a la consulta previa frente al cual la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que tiene un carácter material de participación efectiva, más allá de un simple trámite o formalidad²⁶.

25. Sundhya Pahuja. "Rights as regulation: The integration of development and human rights". En: B. Morgan (ed.) (2007). *The Intersection of Rights and Regulation*. London: Routledge. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618646

26. Ver, por ejemplo, las sentencias T-007 de 2017, SU-123 de 2018 y T-154 de 2021

4

LA AUSENCIA DE SALVAGUARDAS EN COLOMBIA: UN ESCENARIO FLEXIBLE PARA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS EN REDD+

Reglamentar las salvaguardas es un compromiso internacional del Estado y una necesidad para la implementación adecuada de REDD+ en Colombia. Implementarlas es una oportunidad para establecer con claridad las reglas de juego de los actores que participan en toda la cadena de producción de este tipo de proyectos, sean de carácter público o privado, así como para crear instrumentos que promuevan beneficios sociales mediante los proyectos.

A pesar de la aplicación inmediata de los derechos fundamentales, la ausencia de salvaguardas en Colombia se enmarca en un contexto de baja intervención y vigilancia del Estado. Esta situación se ha traducido en la creación de un mercado de carbono flexible y con vacíos de regulación, propicio para la vulneración de derechos de las comunidades locales, particularmente de los pueblos indígenas que habitan y conservan ecosistemas estratégicos, como la Amazonía.

Esta situación hace necesario que, para el caso étnico, los derechos a la libre determinación, al gobierno propio, al territorio y al consentimiento previo libre e informado, entre otros, constituyan un límite material para todas las iniciativas REDD+. Por eso es necesario y urgente reglamentar salvaguardas que incluyan estos derechos de manera particular en los procedimientos, de tal forma que su respeto sea obligatorio por parte de todos los agentes y que su violación tenga consecuencias sobre la viabilidad de los proyectos y la comercialización de los créditos de carbono.

Sin derechos humanos no es viable REDD+.

4.1

EL INACABADO SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Unos años después de los Acuerdos de Cancún, el Gobierno colombiano avanzó en el diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) como una acción para cumplir el compromiso del Estado frente a la CMNUCC. Para ello se suscribió un proyecto con organizaciones de la sociedad civil y recursos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, el programa ONU-REDD, la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y la Agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD) para el periodo 2016-2020.

De acuerdo con la Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención con Énfasis en la Amazonía (2017)²⁷, el SNS tendría cuatro componentes:

- Una interpretación de las salvaguardas según la legislación nacional.
- Un marco normativo e institucional.
- Un sistema de información y mecanismo de atención al ciudadano.
- Un marco de cumplimiento.

En desarrollo de este objetivo, como primer paso, se elaboró un documento titulado “Interpretación nacional de las salvaguardas sociales y ambientales para REDD+ en Colombia”, publicado en mayo de 2017. A grandes rasgos, este ejercicio de interpretación tuvo como objetivo adaptar en una cartilla las siete salvaguardas

a la normatividad nacional, de forma que los diferentes actores que participan en las iniciativas de mitigación desarrolladas en Colombia tuvieran un marco de referencia sobre cómo aplicar las salvaguardas en el lenguaje jurídico y los contextos nacionales: “De esta manera, en Colombia, las siete salvaguardas REDD+ de Cancún se han traducido en 15 elementos que se deben aplicar a todas las políticas, acciones y medidas REDD+ que se implementen a nivel nacional, regional y local”²⁸.

La comprensión de las salvaguardas a lo largo de los 15 elementos de la interpretación es que se trata de “medidas dirigidas a prevenir la afectación de derechos esenciales de carácter social, económico o ambiental, y la ocurrencia de impactos negativos por el diseño e implementación de actividades REDD+. De igual manera comprende las medidas para mejorar la obtención y distribución de beneficios que sean generados por las actividades REDD+”²⁹.

Sin embargo, hasta la fecha la “interpretación nacional” se ha materializado únicamente en una cartilla informativa, no en una norma vinculante. Mientras tanto, en la realidad de los contextos locales no existen normas, instituciones ni mecanismos de información y cumplimiento para que las salvaguardas sean reglas efectivamente adoptadas en los proyectos REDD+.

27. Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención. Anexo 3. Información de salvaguardas REDD+ en Colombia. Énfasis en la Amazonía. (2017) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://redd.unfccc.int/files/salvaguardas_en_colombia.pdf

28. Interpretación Nacional de las Salvaguardas Sociales y Ambientales para REDD+ en Colombia. (2017). MADS, WWF- Colombia, ONU REDD Colombia. Bogotá, Colombia. pp. 9. Disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/interpretacion-nacional-de-las-salvaguardas-sociales-y-ambientales-para-redd-en-colombia>

29. Tercera Comunicación Nacional de Colombia, p. 36.

4.2

EL RENARE Y LA RESOLUCIÓN 1447 DE 2018

La falta de una reglamentación vinculante sobre las salvaguardas en Colombia se observa con toda claridad en el procedimiento de REDD+ y su reglamentación en la Resolución 1447 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la cual reglamenta las medidas de mitigación y reducción de emisiones de GEI, como es el caso de REDD+.

La normativa actual sobre el tema parte del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, modificado, a su vez, por el artículo 17 de la Ley 2169 de 2021 sobre desarrollo bajo en carbono y por el artículo 230 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Esta norma crea el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) y faculta al MADS para reglamentar su funcionamiento y administración (hoy a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM]), indicando que podrá operar mediante las herramientas tecnológicas que requiera, incluidas las del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Esta reglamentación incluye aspectos técnicos sobre la contabilidad de reducción y remoción de emisiones de GEI y su monitoreo, como también sobre el procedimiento para las iniciativas REDD+ en Colombia³⁰.

El Renare está dirigido a toda persona —natural o jurídica, pública, privada o mixta— que pretenda obtener pagos por resultados o compensaciones similares, o que busque demostrar resultados de cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático de la CMNUCC mediante iniciativas de

mitigación de GEI. La ley dispone que este tipo de iniciativas deben registrarse previamente en el Renare, entendido como el registro nacional para tramitar todas las iniciativas mencionadas.

Dentro de este marco, la Resolución 1447 de 2018 establece el procedimiento que deriva en la emisión de un crédito de carbono REDD+. De acuerdo con el artículo 13, el procedimiento se compone de una serie de fases que empiezan con el registro de la iniciativa en el Renare, así: factibilidad, formulación, implementación y cierre.

A lo largo de estas fases participan diferentes actores, entre privados y públicos, que cumplen funciones precisas dentro de estas y que deben ser independientes y estar acreditados para su labor, conforme a los principios del artículo 9, que buscan asegurar que en los proyectos exista información confiable, comparable, consistente, exacta, exhaustiva, integral, pertinente y transparente.

No obstante lo anterior, en toda esta reglamentación sobre REDD+ no existen normas que desarrollen con detalle las salvaguardas sociales y ambientales, como tampoco mecanismos efectivos para la protección, el respeto y la garantía los derechos de las comunidades locales en los proyectos. El enfoque y el alcance la reglamentación vigente está en los aspectos técnicos sobre el carbono, pero no en la construcción y relación de los proyectos con los territorios y las formas de vida que los habitan.

30. Esta ley también faculta al MADS para reglamentar el sistema de reducción de las emisiones y remoción de GEI (SCRR) y el sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de acciones de mitigación a nivel nacional. Para conocer estos sistemas ver: Resolución 1447 de 2018.

FASES DE LOS PROYECTOS REDD+ EN COLOMBIA

Art. 13, Resolución 1447 de 2018



FACTIBILIDAD

1

Se registra el proyecto en el Renare y se define su viabilidad técnica y financiera. El interesado debe suministrar información sobre diferentes elementos de la iniciativa: participantes, objetivo, alcance, localización, fuentes de emisión y remoción, actividades que va a realizar, costos, beneficios esperados, financiación, entre otros.

2

FORMULACIÓN

Se diseña con detalle la iniciativa registrada. El interesado debe suministrar información sobre líneas de base, metas de mitigación, indicadores de monitoreo, mecanismos de validación y salvaguardas sociales y ambientales del proyecto REDD+. Esta información es validada por parte de un organismo de validación y verificación (OVV), que debe evaluar el proyecto y emitir una declaración de validación.

En este punto, el titular del proyecto está obligado a definir las salvaguardas sociales y ambientales que se van a implementar, pero estas no están desarrolladas normativamente para procedimiento de REDD+ en Colombia. Esta información es recibida por el Estado (a través del Renare) y por el OVV. Actualmente, el Renare no hace seguimiento de esta información ni toma medidas al respecto, únicamente lo hace el OVV, que es un organismo privado.

IMPLEMENTACIÓN

3

Una vez culminada y aprobada la formulación del proyecto, se procede a la ejecución de sus actividades. El titular de la iniciativa debe suministrar información sobre el cumplimiento de indicadores de monitoreo y sobre la implementación de los diferentes componentes de la iniciativa, lo que incluye los resultados de mitigación y las salvaguardas sociales y ambientales.

En esta fase se realizan dos actuaciones por organismos que deben ser independientes al proyecto. Por un lado, la verificación de las actividades por parte del OVV y, por el otro, la certificación de la certificadora de carbono, que emite un certificado de créditos de carbono según la cantidad de toneladas de CO₂ reducidas por el proyecto, de acuerdo con un estándar de medición. Luego de esta certificación, el titular del proyecto dispone de un instrumento para su comercialización: **BONO DE CARBONO**.

4

CIERRE

Termina la implementación de la iniciativa luego de la cancelación de todas las toneladas de GEI reducidas y/o removidas en desarrollo de las actividades de mitigación del proyecto¹. El titular de la iniciativa debe informar al Renare sobre la finalización.



1. Cancelación: "La cancelación de las reducciones de emisiones o remociones de GEI se refiere a la desactivación por parte del titular de la iniciativa en RENARE de las toneladas de GEI reducidas y/o removidas. Una vez canceladas, las reducciones o remociones de GEI, no podrán ser transferidas a favor de ninguna otra persona natural o jurídica, ni ser utilizadas para optar a pago por resultados o compensaciones similares de nuevo" (párrafo 2 del artículo 17 de la Resolución 1447 de 2018, del MADS).

En la Resolución 1447 de 2018 solo hay una breve mención a las salvaguardas en el artículo 13 sobre el procedimiento, en la fase de formulación. Allí se indica que la iniciativa deberá ser diseñada con detalle por el interesado, para luego pasar por una instancia de validación por parte del organismo de validación y verificación (OVV)³¹, al cual le corresponde evaluar y aprobar los proyectos de acuerdo con la información presentada y los estándares aplicables. Según esto, en esta fase los proyectos REDD+ deberían indicar la forma como el proyecto integra las salvaguardas sociales y ambientales.

Sin embargo, esta norma no establece reglas sobre el concepto y el contenido de cada una de las siete salvaguardas de la CMNUCC, ni sobre la correcta manera de formularlas, ni sobre las especificaciones según el tipo de proyecto, por ejemplo, en la Amazonía. No hay disposiciones sobre las responsabilidades y consecuencias frente a un proyecto que no tenga en cuenta las salvaguardas ni para los eventos en que se violen derechos. Menos aún se reglamenta la integración de las salvaguardas en la implementación de un proyecto, ni los efectos que tienen en el cierre de este. Tampoco hay una definición de beneficios de REDD+, ni reglas y límites sobre su distribución, entre otros asuntos relevantes.

Esta deficiencia normativa se hace más evidente en las funciones públicas de los diferentes actores que intervienen en el procedimiento de REDD+ y en el funcionamiento del Renare. Aunque no se indique formalmente, las funciones que la Resolución 1447 de 2018 les atribuye al registro y a los OVV son funciones públicas en sentido material, funciones que existen con independencia de que sean actores

públicos o privados, o de que la iniciativa sea del mercado regulado o voluntario. Estas inciden en fines constitucionalmente protegidos, como el ambiente sano y la diversidad cultural y en la protección, el respeto y la garantía de derechos de las comunidades en cuyos territorios se implementan las iniciativas registradas, así como en el correcto manejo de la información registrada.

La función pública de registro implica la inscripción, conservación y divulgación de actos y hechos jurídicos relevantes para los titulares de lo que se registra, como también para terceros con interés legítimo en ello. A través de esta función el Estado garantiza la seguridad jurídica, la publicidad y la oponibilidad de los actos registrados. A la vez, mediante el correcto funcionamiento de un registro se protegen los derechos de los ciudadanos, se evita su vulneración y se ofrece un acceso confiable a la información registrada.

Por estas razones, tanto el Renare como el procedimiento para cada iniciativa de mitigación son asuntos públicos reglamentados y operados por el Estado, lo que implica cierta responsabilidad de su parte para garantizar su correcto funcionamiento.

A pesar de esto, en la realidad, el registro es un simple sistema de información sin garantía alguna sobre lo que allí se consigna y el procedimiento funciona como pasos técnicos que deben seguir los agentes del mercado, mas no como reglas y límites sobre su participación. Hoy es común la posición de que los créditos de carbono son un asunto entre privados donde no hay funciones públicas ni responsabilidades concretas frente a los derechos y las salvaguardas, más allá del simple registro, entendido como información.

31. Organismo de validación y verificación de GEI (OVV): "Son entidades independientes que realizan procesos de validación y verificación de iniciativas de mitigación de GEI. El OVV es responsable de realizar una evaluación objetiva y de emitir una declaración de validación o verificación con respecto a la información que el titular de la iniciativa de mitigación presenta, y a los demás criterios definidos por los Programas de Certificación de GEI o estándares de carbono y el Gobierno Nacional" (artículo 3 de la Resolución 1447 de 2018, del MADS).

Como muestra de lo anterior, en el proceso de tutela del caso del Pirá Paraná vs. Masbosques (apartado 6 de este documento), el MADS manifestó que la entidad no tiene responsabilidades sobre el cumplimiento o no de las salvaguardas en REDD+ por los proyectos, pues su función se limita al registro, mas no a la revisión de lo registrado. Frente a esto, indicó que la función de evaluar los proyectos recae exclusivamente en el OVV, es decir, en un privado sobre el cual el MADS no realiza ninguna acción para que cumpla correctamente sus funciones.

De esta forma, el Renare se convierte en un sistema de información a través del cual se estructuran y ejecutan proyectos que vulneran derechos territoriales en total libertad.

La situación expuesta indica que bajo los vacíos regulatorios existentes se creó un ambiente propicio para que los actores privados que participan en REDD+ establezcan proyectos que carecen de estándares y límites para el respeto de los derechos de las comunidades en los contextos territoriales.

Todo esto, bajo la mirada del Estado.

4.3

REDD+ EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

Las discusiones planteadas dieron lugar a una revisión del artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 que derivó en el artículo 230 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en cuyo parágrafo 2 se disponen importantes pero insuficientes modificaciones para resolver las problemáticas de REDD+ y el Renare.

Entre lo positivo se destaca que el artículo establece la obligación ineludible para todos los titulares de iniciativas de mitigación de GEI de cumplir las normas ambientales, sociales y económicas existentes, así como las salvaguardas sociales y ambientales, incluida la consulta previa e informada. La norma también avanza en la dirección correcta al deter-

minar que todas las iniciativas deben reportar dentro del Sistema de Reporte y Verificación (MRV) la implementación efectiva de las salvaguardas en todas las fases, reporte que debe ser objeto de evaluación.

Sin embargo, esta modificación es insuficiente porque 1) es inexacta y limitada en sus efectos, 2) mantiene parte de los problemas actuales y 3) retrocede en la garantía de derechos de los pueblos étnicos. Estos tres elementos se explican a continuación.

Es inexacta porque se refiere de forma genérica a normas ambientales, sociales y económicas, sin decir cuáles en concreto o cómo hacerlas efectivas

en el contexto al que se refiere la norma. Así mismo, el párrafo 2 es limitado porque reduce las salvaguardas sociales y ambientales a un cumplimiento sectorial, y no general, limitado a los sectores agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU, por sus iniciales en inglés). A pesar de que este sector es amplio y comprende una variedad de iniciativas, su definición es incompatible con territorios como la Amazonía, donde las relaciones entre los pueblos indígenas y la naturaleza no funcionan bajo la lógica de sectores productivos. La limitación de las salvaguardas a un sector puede implicar que se excluyan cierto tipo de proyectos del cumplimiento de las salvaguardas ambientales.

La norma da continuidad a los problemas actuales porque asume que las salvaguardas ya se adoptaron en Colombia a través de la "Interpretación nacional de las salvaguardas sociales y ambientales para REDD+ en Colombia". Sin embargo, como ya se indicó, esta es una cartilla informativa, no una norma vinculante, y es tan solo uno de los cuatro elementos del Sistema Nacional de Salvaguardas aún por construir y poner

en marcha. Así mismo, la normativa actual no cuenta con reglas claras sobre cómo aplicar las salvaguardas en contextos territoriales, ni sobre las consecuencias cuando un proyecto las incumple, como tampoco las funciones públicas del Renare y los OVV ni la distribución de beneficios.

Por último, la modificación implica un retroceso en los derechos fundamentales de los pueblos étnicos porque señala que la consulta previa se garantiza cuando el proyecto verse sobre áreas con "presencia" de estas comunidades. Esto es problemático porque este derecho se activa por un criterio más amplio y garantista conocido como afectación directa, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara al afirmar que este derecho no puede restringirse al traslape entre proyectos y territorios geográficamente definidos (presencia), sino a la afectación directa que pueda causar en los diferentes ámbitos de la vida del pueblo, por ejemplo, en la dimensión del territorio amplio, más allá de la delimitación geográfica³².

32. "La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente" (Sentencia SU-123 de 2018). Disponible en: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20explicado%20que,étnica%3B%20\(iii\)%20se%20imposibilita](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20explicado%20que,étnica%3B%20(iii)%20se%20imposibilita)



4.4

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EXISTEN Y SON OBLIGATORIOS AUN CUANDO LAS SALVAGUARDAS NO SE HAYAN IMPLEMENTADO

Como se dijo, actualmente Colombia no cuenta con un instrumento vinculante que defina, desarrolle y establezca pautas sobre las salvaguardas sociales y ambientales en REDD+. No obstante, los derechos fundamentales de las comunidades locales, en general, y de los pueblos indígenas, en particular, ya están reconocidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, la Constitución, las leyes y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Teóricamente, desde una interpretación comprensiva e integral del sistema jurídico, no es necesaria una nueva regulación sobre estos derechos para que sean respetados y protegidos en contextos de REDD+, pues ya existen.

Frente a estos derechos, el sistema internacional establece que el sector privado tiene el deber de realizar una conducta empresarial responsable que se estructura en torno a tres principios: proteger, respetar y remediar los derechos humanos. En el caso puntual de los pueblos étnicos, estos estándares se despliegan en tres deberes: 1) debida diligencia en el reconocimiento; 2) debida diligencia sobre tierras, territorios y recursos naturales; 3) debida diligencia al consultar con sus autoridades representativas y sistemas de gobierno propio. Tres deberes constantemente violados en los proyectos REDD+.

Estos principios de debida diligencia están previstos en la vigésimo cuarta observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Ruggie) y los informes del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades de los Pueblos Indígenas. La Corte Constitucional ha determinado que estos parámetros constituyen “un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”, así como “criterios relevantes de interpretación normativa” para valorar la actuación de los privados en relación con sus deberes frente a los derechos de los pueblos indígenas³³.

Sumado a esto, es importante la distinción que recoge la Corte Constitucional sobre las facetas de los derechos fundamentales de acuerdo con las obligaciones que se desprenden de estos. Primero, la faceta de aplicación y exigibilidad inmediata referida a contenidos del derecho cuyo reconocimiento y goce efectivo no está supeditado a desarrollos legales o a formalidades por parte del Estado, como tampoco al despliegue de acciones positivas encaminadas a su satisfacción progresiva. Segundo, una faceta prestacional y progresiva referida a aquellos

33. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-123 de 2018

que sí lo están³⁴, por ejemplo, a contenidos del derecho que requieren la prestación de un servicio.

Los derechos de los pueblos indígenas —la libre determinación, el gobierno propio, el consentimiento previo, libre e informado, entre otros— son derechos fundamentales con una faceta de aplicación inmediata que hace que su respeto y protección sea obligatoria en los proyectos REDD+, aunque ciertos aspectos de su faceta prestacional no estén implementados.

Sobre este punto, por ejemplo, el derecho al gobierno propio de los pueblos indígenas conformados como consejos indígenas para constituir sus territorios en entidades territoriales debe ser respetado y protegido por las iniciativas de mitigación REDD+ sin necesidad de que existan

desarrollos legales específicos, pues su reconocimiento no se supedita a ellos. Desde la faceta de la aplicación inmediata, las formalidades del Estado —como el registro— no son constitutivas del derecho, sino mecanismos que permiten su efectiva satisfacción³⁵. Por su parte, de forma complementaria, desde la faceta prestacional, estos derechos requieren acciones positivas por parte del Estado para garantizarlos de manera integral, por ejemplo, mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 329 de la Constitución) o el funcionamiento de los territorios indígenas según lo dispuesto en el Decreto Ley 632 de 2018 para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Esta faceta prestacional no significa que el Estado y los privados sean relevados de respetar, proteger y garantizar los derechos en contextos de REDD+.

Por esta razón, el hecho de que en Colombia todavía no existan los mecanismos precisos para la implementación de las salvaguardas sociales y ambientales de REDD+ no es una razón para que los derechos de los pueblos étnicos sean violados y desconocidos en estos proyectos. Se trata de derechos reconocidos que, además, tienen una faceta de aplicación inmediata que los hace obligatorios, aun cuando no estén regulados expresamente para el contexto de estos proyectos en el país.

34. Esta distinción ha sido tratada en diferentes sentencias, por ejemplo: T-760 de 2008, SU-074 de 2020 y SU-092 de 2021, entre otras.

35. Sobre el carácter no constitutivo de las formalidades del Estado sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas ver, por ejemplo: Sentencias T-652 de 1998, T-733 de 2017, SU-123 de 2018, y la T-072 de 2021, entre otras.

5

REFORMULAR REDD+ CON LAS SALVAGUARDAS Y MÁS ALLÁ DE ELLAS: LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTIDADES TERRITORIALES

La situación descrita sobre los problemas de REDD+ da cuenta de la necesidad de un replanteamiento profundo e integral del mecanismo y de las reglas de juego para los agentes que participan en él. En esta transformación podría tener un énfasis el lugar que ocupan en el funcionamiento de las iniciativas las comunidades locales y los pueblos indígenas, como sujetos de derecho y como agentes con conocimientos relevantes para las decisiones globales sobre el cambio climático.

En ese sentido, es urgente y necesario implementar las salvaguardas sociales y ambientales como un marco jurídico e institucional vinculante para todas las iniciativas REDD+, que atienda de manera integral los vacíos normativos actuales centrados en una concepción de REDD+ como un negocio entre privados donde el Estado no debe intervenir. Estas modificaciones son importantes, sobre todo, en escenarios donde los créditos de carbono son promovidos por privados o por el Estado central, y no por las comunidades locales. En estos escenarios, es fundamental establecer condiciones claras sobre la distribución de beneficios, la adecuación de los proyectos a las formas de vida territoriales y la participación efectiva mediante el ejercicio de la consulta previa, libre e informada, en el caso de los pueblos étnicos.

Precisamente, el informe presentado por la Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 36.º período de sesiones señaló que las medidas frente al cambio climático deben garantizar, entre otros derechos, la participación de los pueblos para obtener su consentimiento. Una de las recomendaciones del informe señala que a los Estados les corresponde “Cumplir el deber de celebrar consultas y obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todas las etapas de la elaboración de iniciativas relacionadas con el cambio climático que puedan afectar a sus derechos”³⁶.

La transformación de REDD+ exige ir un paso más allá de las salvaguardas. Si bien son necesarias como reglas de juego, el punto central de replantear el mecanismo consiste en transformar las relaciones de poder en el modelo actual, que hoy funciona bajo

relaciones asimétricas marcadas por la dominación y la exclusión de los territorios y las poblaciones locales donde tienen lugar los proyectos.

Algunos estudiosos del tema han planteado que la reformulación de REDD+ tiene como objetivo un nuevo modelo en el que sean posibles la justicia ambiental y la responsabilidad de los agentes contaminantes, con un enfoque de derechos que garantice una distribución justa de los beneficios y el respeto de las comunidades locales³⁷.

Lo que está en juego en el caso de los pueblos indígenas es el ejercicio de su libre determinación y el reconocimiento de su estatus como autoridad en sus territorios, como también la protección de su relación única y especial con los bosques y el territorio, que es el fundamento de los derechos territoriales y del desarrollo propio, entre otros aspectos.

Es imperativo que los Estados, las empresas privadas y los diferentes miembros de la comunidad internacional y de la sociedad civil tomen en serio a los pueblos indígenas de la Amazonía como interlocutores necesarios y protagónicos en la toma de decisiones sobre la mitigación y adaptación al cambio climático. Son ellos quienes han padecido la destrucción y degradación de los bosques y de otros ecosistemas, pero también quienes mejor los saben conservar y lo pueden hacer hacia el futuro.

Tomarse en serio sus derechos implica adoptar medidas concretas y efectivas. Esto supone incorporar a las iniciativas REDD+ estándares, procedimientos y determinaciones precisas para la protección, el respeto, la garantía y la reparación de

36. Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2017). Informe ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 36.º período de sesiones.

37. Dehm, J. (2021). *Reconsidering REDD+. Authority, Power and Law in the Green Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

los derechos a la libre determinación, al territorio y al gobierno propio, derechos que —como se explicó— están siendo violados a través de estos mecanismos.

Podemos ir un paso más allá de este tipo de soluciones y preguntarnos: ¿qué ocurre cuando los pueblos indígenas son considerados como autoridades y no solo como comunidades que aspiran a mejores beneficios?, ¿en qué podría consistir una iniciativa de REDD+ formulada e implementada por pueblos indígenas en cuanto gobiernos constituidos en territorios de lugares estratégicos para el cambio climático como la Amazonía?

La respuesta a estos interrogantes ofrece oportunidades para transformar REDD+ en una fuente de sostenibilidad para las comunidades locales de acuerdo con sus formas de vida y sistemas de conocimiento. En Colombia se destaca la iniciativa de construir un proyecto así en el macroterritorio de los Jaguares del Yuruparí, en la Amazonía oriental, cuyo sistema de conocimiento fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO) como patrimonio inmaterial de la humanidad.

Estos territorios se encuentran hoy en proceso de constituirse como entidades territoriales, de acuerdo con los artículos 286, 287, 329 y 330 de la Constitución, el artículo transitorio 56 de la misma y con el Decreto Ley 632 de 2018 sobre la constitución de esta figura en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. El sistema constitucional colombiano establece que los territorios indígenas hacen parte de la organización territorial del Estado como autoridades, cuyo gobierno está en cabeza de consejos indígenas, según sus usos y costumbres. Esto indica que, más que minorías o beneficiarios de políticas y proyectos, los territorios indígenas del macroterritorio de los Jaguares de Yuruparí son un ejercicio vivo de construcción del Estado desde la Amazonía y su diversidad.

Desde el enfoque constitucional de la figura de los territorios indígenas como entidades territoriales, las iniciativas de REDD+ serían promovidas por autoridades públicas que integran la estructura político-administrativa del Estado, no por comunidades locales, que es el supuesto que subyace a las salvaguardas sociales y ambientales.

De esta forma, se trataría de proyectos jurisdiccionales indígenas, de carácter público y construidos a partir de sus sistemas de conocimiento y lejos de la lógica del mercado desregulado entre privados anteriormente descrito. Además, los beneficios podrían distribuirse de forma justa con el territorio (incluso al 100%) y se implementarían con pertinencia cultural de acuerdo con sus gobiernos propios y sistemas de conocimiento.

Así las cosas, la transformación de la concepción de REDD+ en confluencia con la puesta en marcha de los territorios indígenas como entidades territoriales, sumada a la implementación vinculante e integral de las salvaguardas sociales y ambientales, es una oportunidad de sostenibilidad para el ejercicio pleno de los derechos desde el territorio y para el territorio. Una iniciativa REDD+ de este tipo sería un mecanismo adecuado para fortalecer el funcionamiento de las entidades territoriales y salvaguardar a los pueblos indígenas, portadores de sistemas de conocimiento que han protegido a la selva amazónica. Esta sumatoria de elementos podría contribuir a mantener viva a la Amazonía y al planeta en medio de la crisis climática, pues no hay Amazonía sin pueblos indígenas y no hay pueblos indígenas sin Amazonía.

Solo de esta forma, mediante este tipo de ajustes, se podrían desactivar los riesgos y vulneraciones que REDD+ actualmente trae sobre su pervivencia como pueblos indígenas y sus formas de vida. Y solo así este mecanismo podría cumplir con su propósito de mitigar el cambio climático con un enfoque de derechos humanos y con legitimidad en los territorios donde se implementen las iniciativas.

6

BREVE ESTUDIO DE CASO EN LA AMAZONÍA: EL TERRITORIO INDÍGENA DEL PIRÁ PARANÁ VS. MASBOSQUES

Las cuestiones descritas sobre REDD+ se suman a las problemáticas que históricamente han afectado las vidas y los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía. REDD+ es un factor adicional que agudiza la situación crítica de presiones y amenazas ya existentes sobre la selva y los derechos de sus habitantes. Un estudio reciente elaborado por la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la Fundación Gaia Amazonas y otras organizaciones aliadas de la sociedad civil resaltaron la existencia de múltiples presiones y amenazas que se expresan de manera generalizada en toda la región y según las condiciones específicas de cada subregión³⁸.

38. OPIAC, et. al. (2022). Amazonia viva y estado intercultural. Disponible en: https://www.gaiaamazonas.org/uploads/uploads/books/pdf/ELA_recomendaciones_de_politicas_publicas.pdf

Las presiones y amenazas producen diferentes afectaciones sobre el bienestar de la Amazonía como sistema biocultural y sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Como se anotó, estos pueblos son portadores de sistemas de conocimiento que históricamente han sabido vivir en reciprocidad con la naturaleza, pero que, paradójicamente, en los ámbitos globales y nacionales de toma de decisión no han sido tenidos en cuenta para protegerla. La región donde se ubica el territorio de los Jaguares de Yuruparí, en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, ilustra este punto, pues la existencia de territorios indígenas legalmente constituidos y el ejercicio de sus gobiernos ha sido una de las principales causas de su conservación y bajas tasas de deforestación y degradación ambiental.

Un ejemplo reciente de la totalidad de problemáticas y oportunidades expuestas sobre el modelo actual de REDD+ es el caso del territorio indígena del río Pirá Paraná contra la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques (Masbosques). En este caso se observa un choque entre dos formas diferentes del mecanismo. Por un lado, la forma que deriva en violación de derechos de los pueblos indígenas y la desigual distribución de beneficios en este tipo de proyectos y, por el otro, una forma novedosa de concebir REDD+ desde los sistemas de conocimiento indígena como fuente de sostenibilidad para el ejercicio de gobierno propio del territorio.

El Pirá Paraná, ubicado en el departamento de Vaupés, es un territorio con una alta importancia cultural y ecosistémica para la Amazonía. Allí, el sistema de conocimiento de los Jaguares del Yuruparí fue reconocido como patrimonio inmaterial de la humanidad (UNESCO) y de la nación.

De acuerdo con su sistema de gobierno, el Consejo Indígena es el máximo órgano para la toma de decisiones. Este se integra por las autoridades tradicionales de cada uno de los seis pueblos indígenas y los capitanes de las diecisiete comunidades del territorio. Las decisiones se toman por consenso y unanimidad, no por mayorías.

En ejercicio de su autonomía, en 2019 el Consejo Indígena tomó la decisión de construir una estrategia de sostenibilidad financiera que incluye un proyecto REDD+ autónomo, sin intermediarios.

Esta estrategia busca financiar la puesta en marcha de su territorio indígena como entidad territorial, en desarrollo de la Constitución y del Decreto Ley 632 de 2018, una determinación que se enmarca en el proceso político y organizativo que los indígenas vienen adelantando durante más de treinta años en defensa de su pervivencia física y cultural y de la integridad de su territorio



¿DÓNDE SE ENCUENTRA EL PROYECTO REDD+ DE MASBOSQUES?



LEYENDA

- Comunidades Indígenas ●
- Ríos Principales —
- Proyecto REDD+ Masbosques
- Macroterritorio Jaguares de Yuruparí

TERRITORIOS INDÍGENAS (T.I.)

- T.I. del Pirá Paraná
- T.I. del Río Tiquié
- T.I. Yaigojé Apaporis

LÍMITES

- Límite Amazonía
- Límite Departamental
- Límite País



En contraste con esto y en total desconocimiento de los derechos a la libre determinación, el gobierno propio, la integridad territorial y la decisión que ya había tomado el Gobierno Indígena sobre REDD+, Masbosques construyó un proyecto REDD+ sin la autorización del Consejo Indígena. El proyecto carece por completo de diseño y de ejecución precisa de las salvaguardas sociales y ambientales. Además, en su documentación contiene diferentes falsedades sobre el territorio y sobre las actividades que supuestamente se realizaron (incluso con fotografías antiguas como soporte), pero que la comunidad sostiene que nunca se hicieron así.

No obstante, los organismos validadores, verificadores y certificadores aprobaron el proyecto como si se tratara de un instrumento legal y beneficioso, es decir, como si nada de lo anterior hubiera ocurrido. Es alarmante que el verificador en ningún momento haya visitado el territorio ni se haya reunido con el Consejo Indígena para realizar su función de forma debida. Solo hizo un sobrevuelo, aduciendo supuestos problemas de orden público.

El proyecto de Masbosques, entonces, atravesó la totalidad de las fases dispuestas en la normatividad sin la aprobación del gobierno indígena del territorio, sin salvaguardas sociales y ambientales y con una verificación que solo revisó documentos de escritorio.

A pesar de los pronunciamientos directos hechos por el Consejo Indígena a las empresas involucradas en el proyecto, estas se han negado a darlo por terminado. Hoy en día el bono de carbono ya fue comercializado y les reporta a los intermediarios ingresos que ascienden al 40 % de los recursos. Descontado este porcentaje, Masbosques ha acudido de forma individual a algunos líderes para entregarles dinero a cambio de su aprobación, desconociendo totalmente el sistema de gobierno del territorio y aprovechándose de sus carencias materiales, que los ubican en un estado de necesidad. Esto ha creado un

clima de conflictividad social que incluye divisiones en el gobierno indígena, discusiones entre los líderes y disputas individuales por los ingresos económicos.

Este caso es un ejemplo de las problemáticas de REDD+ en los territorios indígenas, que identificamos como una amenaza para su integridad y los procesos político-organizativos en el ejercicio del gobierno propio. Actualmente, el modelo no regulado de REDD+ se materializa en violaciones a los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía.

El Consejo Indígena del Pirá Paraná decidió adelantar una estrategia de defensa legal del territorio para dejar sin efectos el proyecto y lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales que fueron vulnerados. Para ello interpuso una acción de tutela que recientemente fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional y que sería el primer caso en Colombia de un proyecto REDD+ del mercado voluntario en ser estudiado por esta alta corte.

Así mismo, las autoridades del territorio presentaron una denuncia penal contra los responsables del proyecto que está siendo estudiada por la Fiscalía General de la Nación. De forma complementaria a la estrategia legal, se vienen realizando acciones de incidencia frente al Estado para consolidar un marco regulatorio adecuado para Colombia que establezca reglas de juego claras para los proyectos REDD+ con un enfoque de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, incluido un mecanismo vinculante de salvaguardas sociales y ambientales.

La estrategia de defensa persigue un único objetivo: la protección de la Amazonía como un sistema biocultural en el que los pueblos indígenas son fundamentales para su protección según sus sistemas de conocimiento, contrarrestando, a su vez, las amenazas generadas por proyectos externos que afectan el gobierno propio del territorio y su libre determinación.

7

RECOMENDACIONES

En el presente documento se ha esbozado una situación que ofrece pistas sobre problemáticas relacionadas con la estructuración de REDD+ en Colombia y su implementación en contextos locales, como también sobre la existencia de oportunidades y soluciones relevantes enfocadas en los territorios indígenas de la Amazonía y sus sistemas de conocimiento.

COMO RESULTADO DE ESTE ANÁLISIS, SE PRESENTAN LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES

A

Construir e implementar efectiva e integralmente las salvaguardas sociales y ambientales del Acuerdo de Cancún de 2010, de conformidad con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas reconocidos internacional y nacionalmente, de tal forma que el procedimiento de REDD+ en Colombia tenga siempre un estándar de obligatoriedad por cumplir como requisito para que los proyectos puedan ser viables. Se recomienda realizar un diseño que no caiga en una concepción de las salvaguardas como una lista de chequeo o requisito formal, sino como reglas que integran la concepción misma de los proyectos desde una perspectiva que tenga en cuenta la realidad de las comunidades y los territorios donde tienen lugar los proyectos.

B

En caso de que el derecho a la consulta previa sea procedente para la viabilidad de un proyecto REDD+, determinar con claridad que este nunca puede ser un mecanismo para renunciar a otros derechos fundamentales: la libre determinación, el gobierno propio y el territorio, entre otros.

C

En el lapso de la implementación de las salvaguardas, tomar medidas de urgencia para hacer efectivos los derechos fundamentales que están siendo vulnerados a causa del vacío legal existente (ejemplo: caso Pirá Paraná vs. Masbosques). La ausencia de un mecanismo integral de salvaguardas no se puede traducir en la existencia de proyectos REDD+ contrarios a derechos que ya existen y frente a los cuales el Estado y los particulares están obligados.

D

En relación con la normativa sobre salvaguardas y con la reforma legal del procedimiento de REDD+, se recomienda al MADS realizar un proceso de territorialización que garantice la participación efectiva de las comunidades locales, teniendo en cuenta que estas tienen derecho a decidir sobre sus territorios y que poseen sistemas de conocimiento que han permitido su conservación. Se recomienda garantizar ejercicios de participación que no se reduzcan a la simple socialización y que, efectivamente, recojan los puntos de vista de las comunidades locales como punto de partida vinculante. Para esto, es imperativo garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos, como también instancias de participación para comunidades no étnicas que, si bien no son titulares de consulta previa, sí lo son del derecho a la participación y al territorio.

E

REFORMAR EL PROCEDIMIENTO DE REDD+ PREVISTO EN LA RESOLUCIÓN 1447 DE 2018 TENIENDO EN CUENTA LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

Definir REDD+ y su procedimiento como un instrumento de mitigación del cambio climático que no se reduce a una relación entre privados, pues su implementación local involucra derechos fundamentales de comunidades locales, así como asuntos de interés público y de protección constitucional, como la protección del ambiente y de la diversidad cultural.

Formalizar y reglamentar las actuaciones del MADS como organismo que cumple funciones públicas que comprenden la protección, el respeto y la garantía de los derechos de las comunidades locales de los territorios donde se desarrollan los proyectos de REDD+, más allá del simple registro de los proyectos.

Dentro del ejercicio de funciones públicas a cargo del MADS, definir con precisión que el Renare es un registro público, no un repositorio de información; en consecuencia, precisar que sus funciones consisten en la protección y el respeto de los derechos de las comunidades locales en el procedimiento de los proyectos REDD+, así como en brindar seguridad jurídica, publicidad y oponibilidad de los actos y derechos inscritos.

Incluir responsabilidades puntuales sobre todos los agentes en la cadena de valor (titulares del proyecto, verificadores, validadores y certificadores) frente a la efectiva implementación de las salvaguardas en los proyectos REDD+, así como consecuencias cuando desarrollan y aprueban proyectos que no cumplen con las salvaguardas.

Establecer una definición amplia de beneficios de REDD+ que incorpore las concepciones propias de los pueblos indígenas sobre el buen vivir y que incluya los diferentes cobeneficios que se pueden derivar de estas iniciativas. Para esto, es fundamental que ese concepto amplio de beneficios se defina en cada caso concreto bajo la participación efectiva de los pueblos. Es importante que los beneficios sean mucho más que un ingreso económico definido de antemano.

Definir reglas claras para la participación de los intermediarios en los proyectos REDD+, de tal forma que la distribución de los ingresos económicos sea justa con las comunidades locales. Una posibilidad es definir montos y porcentajes límite de acuerdo con el tipo de proyecto y la fase en que se encuentre.

Determinar un mecanismo de sanciones y restricciones que limite el ejercicio de inscripción de proyectos, verificación, validación y certificación cuando existan casos previos de violación de las salvaguardas o de los derechos de comunidades locales.

CONSTRUIR UNA RUTA ESPECIAL PARA REDD+ CUANDO LOS GOBIERNOS DE LOS PUEBLOS ÉTNICOS PARTICIPEN COMO TITULARES DE LOS PROYECTOS, SIN INTERMEDIACIÓN.

En estos casos es necesario considerar el carácter de los pueblos como autoridad en sus territorios, lo que implica procedimientos de REDD+ jurisdiccionales como Estado y no como particulares. Este es el caso, por ejemplo, de los territorios indígenas de la Amazonía oriental colombiana en proceso de constitución como entidades territoriales bajo el mandato de la Constitución y del Decreto Ley 632 de 2018.

Con el apoyo de:

