

CAMBIO CLIMÁTICO Y APLICACIÓN DE PROYECTOS REDD+ EN
COLOMBIA

FRANCISCO JAVIER GARCÍA IDÁRRAGA



UNIVERSIDAD DE PALERMO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO
ORIENTACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL
BUENOS AIRES

2013

CAMBIO CLIMÁTICO Y APLICACIÓN DE PROYECTOS REDD+ EN
COLOMBIA

FRANCISCO JAVIER GARCÍA IDÁRRAGA

Tesis de grado para optar al título de Magister en Derecho

Directores

GLORIA AMPARO RODRIGUEZ

MARIA EUGENIA DI PAOLA

UNIVERSIDAD DE PALERMO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

ORIENTACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL

BUENOS AIRES

2013

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Buenos Aires, 24 de Mayo de 2013

AGRADECIMIENTOS

“Si supiera que el mundo se acaba mañana, yo, hoy todavía, plantaría un árbol”

Martin Luther King

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPITULO UNO - COLOMBIA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.....	13
1.1 El efecto invernadero	17
1.2 Cambio climático en Colombia.....	18
1.2.1 Combatiendo los efectos del cambio climático en Colombia.....	22
1.2.2 Los bosques.....	31
1.2.3 La deforestación en Colombia	40
1.3 Conclusiones del capítulo	57
2. CAPÍTULO DOS - ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NEGOCIACIONES SOBRE REDUCCIÓN DE GEI.....	60
2.1 Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+).....	66
2.2. REDD+ a nivel internacional según las COP's 17 y 18	73
2.3 Temas debatidos frente a REDD+	76
2.4 Conclusiones del capítulo	82
3. CAPÍTULO TRES - EL MECANISMO REDD+ EN COLOMBIA.....	86
3.1. REDD+ en el sistema nacional de cambio climático.....	91
3.2. Objetivos de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENREDD+).....	95
3.3. Actores relevantes para desarrollar los proyectos REDD+ en Colombia	97
3.3.1 Niveles de Referencia Para la Puesta en Marcha de REDD+ en Colombia	98
3.3.2 Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) como respaldo de la ENREDD+	103
3.4 Derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales en territorios de pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia	104
3.5 Conclusiones del capítulo	119

4. CAPÍTULO CUATRO - LA CONSULTA PREVIA	123
4.1 Importancia de realizar la consulta previa frente a la estabilidad de los proyectos REDD+ en Colombia	134
4.2 Inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998 en REDD+ Colombia.....	141
4.3 Análisis del proyecto de resolución del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible sobre inscripción de actividades tempranas REDD+.....	146
4.4 Una Mirada a los Contratos Sobre Emprendimientos Tempranos REDD+ Suscritos Entre Empresas Privadas y ONG´s con Representantes de Algunos Grupos Étnicos en Colombia	150
4.5 Situación actual de la propuesta de preparación para REDD+ (R-PP).....	160
4.6. Conclusiones del capítulo	165
5. CAPITULO CINCO - RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	168
GLOSARIO DE SIGLAS	183
BIBLIOGRAFÍA	187
ANEXO1 - PROYECTO DE RESOLUCIÓN - POR LA CUAL SE ADOPTA EL PROCEDIMIENTO PARA DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES DE IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA RELACIONADAS CON LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DEBIDAS A LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL, LA FUNCIÓN DE LA CONSERVACIÓN, LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES Y EL AUMENTO DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO. POR MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.	197
ANEXO2 - CUESTIONARIO CON FINES ACADÉMICOS AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS) SOBRE PROYECTOS REDD+ EN COLOMBIA (UNIVERSIDAD DEL ROSARIO BOGOTÁ– UNIVERSIDAD DE PALERMO B/AIRES)	205

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Organización del Sistema Nacional de Cambio Climático.	29
Figura 2. Siete Zonas de Reserva Forestal de Colombia.	37
Figura 3. REDD+ dentro de la política colombiana frente al cambio climático	88
Figura 4. Composición del Grupo Interdisciplinario de trabajo REDD+	91
Figura 5. Interacción grupo interdisciplinario de trabajo REDD+ y sus grupos interconsultivos	91
Figura 6. Territorios Colectivos de pueblos Indígenas y Comunidades Negras en Colombia	104

INTRODUCCIÓN

Los cálculos expuestos en el año 1896 por el científico y premio nobel Svarte August Arrhenius sobre el aumento en la temperatura de la atmósfera, producto de la concentración de Gases de Efecto Invernadero (GEI)¹, evidencian la capacidad del hombre de anticiparse a muchos de los resultados negativos que genera con sus actividades e inauguran lo que se convertiría, casi un siglo después, en el tema central de la agenda científica: El calentamiento global.

No obstante el creciente interés de la ciencia en este tema, contrasta con la indiferencia de los círculos políticos y económicos alrededor del mundo; una constante que ha conspirado para que este fenómeno, producto en parte de la actividad antropogénica, desborde la capacidad de resiliencia -entendida como la capacidad de un sistema de sufrir perturbaciones, reorganizarse y volver a su estado original- del Planeta y sus ecosistemas (Holling, 1973).

Sólo hasta el año 1992 se presenta una conjunción real de los intereses científicos y políticos, en lo que se conoce como la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En dicho encuentro se aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC 1992), ratificada por 186 países

¹ Arrhenius estableció en 1896 la relación cuantitativa entre la concentración de CO₂ y el clima, en un artículo científico publicado en la revista *Philosophical magazine*. Calculó el coeficiente de absorción del CO₂ y del agua, y el calor total que absorbería la atmósfera terrestre para diferentes concentraciones de CO₂, así como los cambios correspondientes de temperatura. Tras decenas de miles de cálculos a mano, Arrhenius predijo un aumento de entre 5 y 6° C de temperatura para una concentración doble de CO₂. Recuperado el 26 de Febrero de 2012 de http://almez.pntic.mec.es/jrol0003/cambio_climatico.htm

incluido Colombia (Ley² 164 del año 1994), por medio de la cual se busca desarrollar políticas globales que establezcan las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera, a niveles que permitan la adaptación de los ecosistemas a este fenómeno, para lograr la producción de alimentos y el desarrollo económico sostenible.³

Desde esa ocasión se insta a todos los países a adecuar sus marcos normativos y a generar políticas públicas coherentes con lo pactado en la CMNUCC. En ese lugar se ubica el objeto de este estudio, que pretende indagar sobre el marco legal, de políticas públicas y la viabilidad de aplicar en Colombia los proyectos de Reducción de Emisiones producto de la Deforestación y la Degradación de los bosques REDD+, como los ha llamado la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En esta investigación se ha acogido el concepto de política pública desarrollado por la investigadora Luisa Fernanda Cano de la Universidad de Antioquia, quien la define como “el flujo de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas a fin de resolver, de manera puntual, un problema definido como público” (Cano, 2010); considera la autora que la participación democrática es fundamental en el diseño de políticas públicas y que a su vez éstas pueden traducirse en derechos. En

² Norma jurídica de carácter obligatorio y general dictada por el poder legítimo para regular conductas o establecer órganos necesarios para cumplir con determinados fines, su inobservancia conlleva a una sanción por la fuerza pública. En Colombia el Congreso de la República, tiene la función legítima de dictar las leyes, está dividido en dos cámaras una de Representantes de los Departamentos (equivalente a las Provincias en Argentina) y un Senado de representación nacional. Recuperado de: <http://www.comisiondebusqueda.com/Documentos/LEYES%20DECRETOS%20Y%20JURISPRUDENCIA.pdf>

³ Colombia a pesar de liberar el 0,37% de GEI a la atmósfera, es un afectado directo del Cambio Climático, como se ha evidenciado en los fenómenos invernales conocidos como “la niña”, que en los años 2011 y 2012 han ocasionado desastres económicos y sociales (DNP, 2011).

tal sentido, a lo largo del presente documento se hará referencia de manera permanente a que si bien se presentan definiciones y conceptos técnicos y científicos de autoridades reconocidas en temas concretos, el abordaje de análisis y las posteriores conclusiones y recomendaciones, se harán desde lo jurídico y desde la concepción de políticas públicas frente al tema REDD+ en Colombia.

Los proyectos REDD+⁴ surgen como una respuesta a la necesidad de encontrar mecanismos que permitan mitigar las consecuencias devastadoras del cambio climático. Este mecanismo busca incentivar a los países en desarrollo a preservar, usar y manejar de una mejor manera sus bosques, de tal manera que se logre conservarlos en pie creándose como incentivo un valor económico al carbono capturado en su biomasa forestal.

Esta investigación abordará análisis jurídicos sobre algunos temas de Colombia frente a estos proyectos que se comprometerían en REDD+, los cuales llevarán a determinar la necesidad de crear políticas públicas coherentes en el país frente al tema en cuestión, sin embargo, cabe advertir que la complejidad del asunto REDD+ exige tomar fuentes que se ubican por fuera del campo jurídico, como es el caso de los informes, estudios, definiciones y conceptualizaciones técnicas y científicas dadas,

⁴ REDD es un mecanismo para incentivar a los países en desarrollo a proteger, administrar y utilizar mejor los recursos forestales para contribuir a la lucha global contra el cambio climático. A través de las estrategias REDD, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados puesto que se crea un valor financiero en el carbono almacenado en los árboles. Una vez que se mida y cuantifique el carbono, la etapa final de REDD incluirá el pago de compensaciones por parte de países desarrollados a los países en desarrollo por sus bosques en pie. REDD es lo último en iniciativas de silvicultura que busca dar un vuelco al equilibrio económico hacia una gestión sostenible de los bosques para que sus valiosos bienes y servicios económicos, medioambientales y sociales puedan beneficiar a países, comunidades, biodiversidades y usuarios de los bosques mientras contribuyen a la importante labor de reducir las emisiones de gas de efecto invernadero. Recuperado el 22 de febrero de 2012 de http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sp/tabid/4827/language/en-US/Default.aspx

entre otros, por el Grupo Intergubernamental de Cambio Climático⁵ (IPCC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM⁶). Indagar sobre REDD+ para intentar alcanzar los objetivos que en este estudio se han propuesto ha sido una tarea dispendiosa, debido a la inexistencia de información física sobre estos proyectos, la escasa doctrina y a que en la actualidad el tema REDD+ a nivel nacional e internacional, se encuentra en proceso de discusión para su construcción.

Colombia es un país que cuenta con gran cantidad bosques tropicales en sus territorios; desafortunadamente presenta índices importantes de deforestación y degradación de coberturas boscosas. A lo anterior se suman fenómenos invernales conocidos como “la niña” que en los años 2011 y principios del 2012, ocasionaron desastres económicos y sociales de grandes proporciones en el país, tal como ha

⁵ Al detectar el problema del cambio climático mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. Se trata de un grupo abierto a todos los Miembros de las Naciones Unidas y de la OMM. La función del IPCC consiste en analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo. El IPCC no realiza investigaciones ni controla datos relativos al clima u otros parámetros pertinentes, sino que basa su evaluación principalmente en la literatura científica y técnica revisada por homólogos y publicada. Una de las principales actividades del IPCC es hacer una evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático. Recuperado el 22 de febrero de 2012 de http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#1

⁶ Es una entidad creada por la ley 99 de 1993 y adscrita al Ministerio del Medio Ambiente de Colombia (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-). Su función es suministrar apoyo, conocimientos y datos técnico- científicos y demás información ambiental que requiere el MADS y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental -SINA-. Adicionalmente es el encargado de coordinar las comunicaciones nacionales (informes periódicos de Colombia) ante el secretariado de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –CMNUCC- de acuerdo a las directrices del IPCC. Recuperado el 26 de febrero de 2012 de <http://institucional.ideam.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=6#mision1>

quedado consignado en el documento CONPES⁷ 3700 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011). Por lo anterior el Gobierno Nacional dentro de su política de lucha contra el cambio climático, le está apostando a los proyectos REDD+, como una alternativa que contribuiría a mitigar una de las causas que generan emisiones de carbono a la atmósfera y que aportan a su vez al efecto invernadero y al cambio climático.

El objetivo principal que se planteó en la presente investigación, se encaminó a analizar la implementación de los proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques REDD+ en Colombia, y el mayor interrogante resuelto en este estudio es si existen en el país, políticas públicas que reglamenten este tipo de proyectos. sin embargo, en el camino de alcanzarlo se propusieron otros objetivos como: Indagar sobre los efectos del problema del cambio climático, la situación de los bosques y la necesidad de buscar herramientas de mitigación como las propuestas REDD+ en el territorio nacional; realizar un recorrido por los antecedentes internacionales que hicieron posible el nacimiento de la propuesta REDD+; exponer generalidades sobre la estrategia nacional de reducción de emisiones por deforestación y degradación (ENREDD+); estudiar los avances normativos sobre proyectos REDD+ en Colombia; efectuar un análisis sobre los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales en territorios de pueblos y

⁷ “El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión...” Página oficial del Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 03 de marzo de 2012 de <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>

comunidades indígenas y afro descendientes en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en el país; presentar una mirada sobre algunas cláusulas de contratos suscritos entre representantes de algunos pueblos y comunidades étnicas, con empresas y ONG's nacionales y extranjeras; y por último, desarrollar un análisis sobre la necesidad de realizar las consultas previas a pueblos indígenas y demás grupos étnicos en la implementación de los proyectos REDD+ en Colombia.

Para el logro de los objetivos planteados se realizó una aproximación de las características de Colombia haciendo énfasis en los bosques, la deforestación, degradación y los instrumentos de política pública en relación con la protección de las coberturas boscosas existentes en el país. Posteriormente se realizó un recorrido por los antecedentes internacionales que hicieron posible la propuesta REDD+; se expusieron generalidades de la estrategia REDD+ Colombia (ENREDD+); se estudiaron avances normativos sobre REDD+ en Colombia (análisis proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre registro de actividades de implementación temprana REDD+); permitiéndole al lector una visión general del marco normativo, fortalezas y debilidades en materia de mitigación de emisiones de dióxido de carbono en Colombia.

Por otro lado y teniendo en cuenta que la conservación de los bosques es el principal objetivo de estos proyectos, y que la mayor parte de las coberturas boscosas del país están en territorios de pueblos étnicos, el presente estudio condujo inevitablemente a realizar un análisis jurídico sobre los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales –bosques- en territorios de pueblos indígenas y afro descendientes, en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia.

Adicionalmente la investigación presenta un tono propositivo, al exponer un análisis jurídico sobre la necesidad de realizar un proceso de consulta previa con los diferentes grupos étnicos para la implementación de los proyectos REDD+ en Colombia, tomando como soporte argumentativo jurisprudencias de la Corte Constitucional, un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, caso Saramaka vs. Surinam (CIDH, 2007), el Convenio 169 de la OIT y soportes de doctrina escritos en libros y publicaciones por la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, quien dirige esta investigación.

En este estudio se realiza una mirada a un estudio privado contratado por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), que analizó algunos contratos suscritos entre empresas privadas y ONG´s nacionales y extranjeras con representantes de algunos pueblos étnicos en el país, llamados por el Gobierno “emprendimientos tempranos REDD+”, que estarían vulnerando derechos fundamentales colectivos de estos pueblos, bajo la bandera de la mitigación de los efectos del cambio climático y la gestión sostenible de los bosques.

A nivel metodológico para lograr los objetivos planteados en la investigación se aplicó una metodología deductiva, que permitió observar realidades conocidas en el ámbito nacional sobre REDD+ y con base en estas, se logró obtener conclusiones y recomendaciones. También se pudo determinar con base en algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la necesidad de trasladar estas posiciones al tema REDD+ en Colombia.

De igual forma, se aplicó el método inductivo al efectuar análisis de jurisprudencias y estudios previos a esta investigación, buscando establecer las situaciones que se han dado en Colombia frente a temas tan sensibles como la consulta previa a grupos étnicos, los derechos de propiedad de la tierra y recursos naturales renovables en territorios de pueblos y comunidades indígenas afrodescendientes en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia, y como han sido abordados por la Corte Constitucional, para llegar a presentar la situación actual y proponer la realización de reglamentaciones en la materia a partir de lo observado, buscando especialmente el respeto de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos étnicos comprometidos.

Siguiendo esa ruta el lector encontrará que el documento se divide en cinco capítulos. En el primero de ellos bajo el título “Colombia frente al cambio climático” realiza una caracterización de la situación de emisión de gases de efecto invernadero, deforestación y degradación, esto implica definir su estado, causas y mecanismos de control así como explorar el alcance de las actuales herramientas legales sobre el tema y describir las funciones y responsabilidades de las autoridades ambientales en Colombia frente al problema de la deforestación de los bosques.

Una vez se ha delimitado la problemática de deforestación en el caso colombiano, el segundo capítulo aborda los antecedentes internacionales y negociaciones sobre reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI), partiendo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, y la suscripción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), considerados como algunos

instrumentos que sirven de fuentes del derecho internacional ambiental para el tema objeto de investigación. Se mencionan los diferentes pronunciamientos presentados en algunas COP's,⁸ en donde comienza a gestarse la idea de buscar herramientas adicionales de lucha contra el cambio climático, como es el caso de los proyectos REDD+, por lo que el mencionado capítulo se hace cargo de exponer su génesis, evolución y análisis a nivel global, siguiendo el documento elaborado por la exdirectora de la clínica jurídica de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales de Argentina (FARN) Agnés Sibleau y el documento de trabajo elaborado por equipos de investigación de Paraguay, Bolivia, y Argentina, este último liderado desde la FARN por la doctora María Eugenia Di Paola.

En un tercer capítulo, se expone todo lo relativo al mecanismo REDD+ en Colombia, utilizando como fuente principal el documento de preparación para la elaboración de políticas públicas nacionales frente a REDD+, conocido como R-PP. Se describen los derroteros de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENREDD+), cuyo principal objetivo es preparar al país de manera técnica, institucional y social, de tal manera que pueda estar en condiciones de desarrollar dentro del marco de exigencias internacionales y nacionales, las acciones que lleven a reducir las emisiones de carbono producto de la deforestación y degradación de sus bosques, por medio de la conservación de éstos de manera sostenible.

⁸ El proceso de negociación sobre el cambio climático gira en torno a las sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, llamada COP, la cual se reúne cada año para examinar y aplicar la Convención. La COP adopta decisiones y resoluciones que publican en informes; estas se convierten en un conjunto detallado de reglas para la aplicación práctica y efectiva de la Convención. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/what_is_a_cop_cmp.pdf

Al final del acápite se presenta un análisis alrededor de los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales en territorios de pueblos indígenas y afro descendientes, en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia, de tal forma que se adelanta un recorrido por disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que permiten aclarar en cabeza de quien se encuentran estos derechos.

Consecuentemente, en el cuarto capítulo del estudio se expone la necesidad de garantizar la participación y la consulta previa a los grupos étnicos en el País, dado que en las regiones donde habitan, se han titulado de manera colectiva los territorios a estas comunidades en donde se van a implementar este tipo de proyectos. Para este análisis nos hemos apoyado en las Jurisprudencias nacionales y extranjeras, en Convenios internacionales ratificados por Colombia y en doctrina desarrollada por la Doctora Gloria Amparo Rodríguez frente al tema en mención, como un modo de garantizar este derecho fundamental de los grupos étnicos. De igual forma se toma posición frente a la viabilidad de aplicar o no en los proyectos REDD+ el Decreto⁹ 1320 de 1998 que regula el tema de la consulta previa en Colombia.

En este capítulo se logra un análisis a un proyecto de resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) sobre la inscripción de actividades tempranas REDD+ en Colombia, que se traduce en el primer intento por parte del Gobierno Nacional de fijar reglas a destiempo en torno a iniciativas tempranas

⁹ En Colombia, como en la mayoría de naciones, corresponde a un acto administrativo, llevado a cabo por el poder ejecutivo, con contenido normativo reglamentario y jerarquía inferior a las leyes, a excepción de los Decretos-Ley, expedidos por el ejecutivo en estado de emergencia, conmoción interior un equivalente al estado de excepción en la Argentina. Recuperado el 15 agosto de 2012 de <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/onePage>

REDD+. El capítulo se cierra presentando una mirada a un estudio jurídico contratado por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)¹⁰, que sirvió de base para lograr evidenciar algunas posibles violaciones de derechos fundamentales en contratos suscritos entre empresas y ONG's con representantes de algunos pueblos étnicos del País, por medio de los cuales se pretendería comprometer territorios colectivos de estos grupos étnicos, en futuros desarrollos de proyectos REDD+ en Colombia.

Por último, después de identificada la situación y las principales problemáticas en relación con el tema REDD+ en Colombia, en el quinto y último capítulo se plantean las conclusiones centrales de la investigación, en ellas el lector encontrará una síntesis del estudio y sus principales resultados. Así mismo se proponen algunas recomendaciones que podrían tenerse en cuenta para la construcción de políticas públicas que permitan una aplicación transparente y coherente de las iniciativas REDD+.

Este estudio podría contribuir a la comprensión del lugar que ocupa Colombia en la agenda pública mundial sobre el cambio climático, además de problematizar en un aspecto poco estudiado sobre este tema y es el relativo a las implicaciones que en

¹⁰ “ILSA - Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos - fue creado en 1978 como una institución de carácter civil, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia, que desarrolla actividades en América Latina. Cuenta con una amplia experiencia de trabajo socio-jurídico en el campo de la investigación y de la acción política, promoviendo especialmente una visión crítica del derecho que se ha expresado de diversas formas: va desde la defensa del uso alternativo del derecho por los servicios legales populares; pasando por el reconocimiento del pluralismo jurídico; hasta la crítica al formalismo legal y la incorporación de los debates contemporáneos sobre la realización de los derechos, las transformaciones constitucionales y la perspectiva de género en torno al derecho...”. (ILSA, 2012, p.30)

materia de vulneración de derechos fundamentales traería consigo, la incorrecta puesta en marcha de los proyectos REDD+ en relación con los pueblos originarios del país.

En este sentido, cabe destacar al menos tres intenciones que se quisieron lograr por medio del presente estudio. En primer lugar su pertinencia académica en relación con las políticas públicas ambientales en Colombia frente al tema REDD+, dada la escasa información y doctrina sobre el tema. En segundo lugar se quiso hacer un aporte en materia de análisis jurídico en el campo de aplicación de los proyectos REDD+. Y en la parte final de este estudio se quiso asumir una posición propositiva, planteando la necesidad de llevar a cabo el mecanismo de la consulta previa con los pueblos étnicos en el país, siempre que se pretenda desarrollar proyectos REDD+ en sus territorios; además de la necesidad de que el Gobierno Nacional desarrolle lo antes posible políticas públicas que reglamenten, todo lo relacionado con los proyectos REDD+ en el territorio nacional.

Se espera que al terminar la lectura de este documento, el lector pueda comprender el estado actual, los obstáculos y retos de la aplicación en Colombia de los proyectos REDD+.

1. CAPITULO UNO - COLOMBIA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Remontarse al pasado permite reconocer que el fenómeno del cambio climático, ha sido causado por la sumatoria de actividades humanas desde mucho tiempo atrás hasta nuestros días, debido a los procesos de industrialización y crecimiento económico.

Los contundentes cálculos del aumento en la temperatura de la atmósfera, producto de la concentración de los gases de efecto invernadero, estudiados y expuestos en el año 1896 por el científico y premio Nobel de química Svarte August Arrhenius, son evidencia que muestra la capacidad del ser humano de anticiparse a muchos de los resultados negativos de sus actividades en el planeta. La indiferencia en los diferentes círculos políticos y económicos alrededor del mundo frente al tema del calentamiento global, ha sido una constante desde hace muchos años que ha conspirado de manera directa para que este fenómeno producto de la actividad antropogénica, esté desbordando la capacidad de resiliencia del Planeta y sus ecosistemas (Holling, 1973). Existen períodos en la historia del ser humano que recurre a la tala de los bosques para crear espacios de tierras para la agricultura desde hace más de cinco mil años, y la utilización del carbón por parte de los chinos y los ingleses desde el año 960 (Llosa, Pajares & Toro, 2009), son los primeros hechos significativos de liberación a la atmósfera de gran cantidad de toneladas de dióxido de carbono; sin embargo, otro momento en la historia que ha sido devastador para el equilibrio del medio ambiente y los ecosistemas, se ha presentado desde los años subsiguientes a la segunda guerra mundial hasta nuestros días, periodo conocido como “la gran aceleración” debido al aumento de las actividades antropogénicas.

En este periodo las actividades del hombre se han cuadruplicado en la obtención de materias primas del ambiente, con el fin de procesarlas para obtener productos de consumo masivo y su consecuencia ha sido la liberación de desechos y energía disipada (calor); este proceso es el reflejo de una industrialización mundial – sobre todo de los países desarrollados- que se ve reflejada en una sociedad que se sustenta en el consumismo a gran escala.

De igual forma, algunos desarrollos científicos como por ejemplo los avances nucleares enfocados para ser implementados como un apoyo para la industria militar, por otro lado la construcción de plantas de energía nuclear para abastecer la demanda de energía eléctrica de muchas sociedades alrededor del mundo.

Esto sumado a la alteración de los ciclos biogeoquímicos y de elementos como el nitrógeno, el fósforo y el sulfato, el cambio del ciclo terrestre del agua interceptando los caudales de los ríos y la explosión demográfica, que hoy se estima en una cifra superior a los siete mil millones de personas en el planeta, han desencadenado una serie de efectos adversos sin precedentes en el ambiente, como es el efecto del cambio climático global, razón por la cual, se afirma en algunos círculos científicos, que hemos ocasionado la culminación de la era del Holoceno y el inicio de una nueva era geológica a la que llaman Antropoceno (Steffen, Grinevald, Crutzen y McNeill, 2011). Este término plantea que el resultado de la actividad humana se ha convertido en una gran fuerza geológica, que ha sido capaz de competir con la fuerza de la naturaleza de manera adversa para el equilibrio de los ecosistemas del planeta y el medio ambiente en general.

Teniendo en cuenta los diversos fenómenos que ocasiona el cambio climático en todo el Planeta, surgió la necesidad de buscar políticas comunes para combatir los efectos adversos de este fenómeno, razón por la que en el año 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual dio origen a uno de los tratados internacionales con mayor fuerza jurídicamente vinculante, se trata de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC, 1992), ratificado por 186 Países incluido Colombia. En dicho tratado se define al cambio climático como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), señala:

El cambio del clima, tal como se entiende en relación con las observaciones efectuadas, se debe a cambios internos del sistema climático o de la interacción entre sus componentes, o a cambios del forzamiento externo debidos a causas naturales o a actividades humanas. En general, no es posible determinar claramente en qué medida influye cada una de esas causas. En las proyecciones de cambio climático del IPCC se suele tener en cuenta únicamente la influencia ejercida sobre el clima por los aumentos antropógenos de los gases de efecto invernadero y por otros factores relacionados con los seres humanos. (IDEAM, 2008)

Por su parte el IDEAM, explica en sentido meteorológico el cambio climático como una alteración de las condiciones predominantes de los ciclos del clima, debido a procesos externos e internos; dentro de los externos se encuentran cambios en la radiación solar o en los parámetros de la órbita del Planeta, actividades volcánicas y movimientos de la corteza terrestre; los procesos internos en el sistema climático pueden ocasionar de igual forma alteraciones en el clima.

En este sentido, expone la existencia de un equilibrio radiativo en la atmósfera que determina el clima; este equilibrio depende de la cantidad de radiación solar que penetra y de la concentración de algunos gases, que contribuyen al efecto invernadero de manera natural como por ejemplo las nubes y aerosoles¹¹; y de manera no natural como es el caso del Dióxido de Carbono (CO₂) suspendido en la atmósfera del Planeta producto de las actividades del hombre.

Los mencionados anteriormente como agentes de forzamiento radiativo¹² se modifican ya sean de manera natural como por la actividad del hombre, lo que ocasiona variaciones en el clima del Planeta. Las moléculas de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) como el Dióxido de Carbono suspendidas en la atmósfera, absorben las radiaciones de onda larga -radiación infrarroja que es térmica- provenientes del sol y las que refleja la superficie del Planeta hacia el espacio, generándose de esta manera un control del flujo de energía natural por medio del sistema climático. Si se presentan aumentos en las concentraciones de GEI en la atmósfera, también lo habrá en la radiación infrarroja de la atmósfera, dando como resultado el cambio climático, y éste a su vez, aumenta la temperatura global del Planeta, lo que se conoce como calentamiento global (IDEAM, 2012a).

¹¹ Aerosol(es): Conjunto de partículas en suspensión en el aire. Se ha asociado este término incorrectamente al propelente utilizado en los “vaporizadores de aerosol”. Recuperado el 20 marzo de 2012 de http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/faq-2-1.html

¹² Forzamiento radiativo: “Mide en términos simples la importancia de un posible mecanismo de cambio climático. El forzamiento radiativo es una perturbación del balance de energía del sistema Tierra-atmósfera (en W m⁻²) que se produce, por ejemplo, a raíz de un cambio en la concentración de dióxido de carbono o en la energía emitida por el Sol; el sistema climático responde al forzamiento radiativo de manera que se restablezca el balance de energía. Un forzamiento radiativo tiende, si es positivo, a caldear la superficie y, si es negativo, a enfriarla. Recuperado el 20 de marzo de 2012 de http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/faq-2-1.html

1.1 El efecto invernadero

El Efecto Invernadero atmosférico, se define como:

...la absorción de energía por un determinado gas; ésta tiene lugar cuando la frecuencia de la radiación electromagnética es similar a la frecuencia vibracional molecular del gas. Cuando un gas absorbe energía, ésta se transforma en movimiento molecular interno que produce un aumento de temperatura”¹³. Ahora bien, el actual reforzamiento de este fenómeno se entiende como “la elevación de la temperatura de la atmósfera próxima a la corteza terrestre, por la dificultad de disipación de la radiación calorífica, debido a la presencia de una capa de óxidos de carbono procedentes de las combustiones industriales. (RAE, 2001)

Aunque el Efecto Invernadero es producto de la retención, por parte de algunos gases que hacen parte de la composición atmosférica, de la energía emitida por el suelo tras haber sido elevada su temperatura gracias a la radiación solar, se estima que el considerable incremento del Efecto Invernadero se debe a la emisión de gases como el Dióxido de Carbono.

El IDEAM por su parte se ha hecho cargo de exponer lo relacionado al Reforzamiento del Efecto Invernadero considerando que:

Algunos gases emitidos por actividades humanas (denominados Gases de Efecto Invernadero - GEI) como el dióxido de carbono, el óxido nitroso, el metano, algunos halocarbonos¹⁴ (como los CFCs, HCFCs, HFCs y los PFCs), así como el ozono troposférico (el cual se forma a partir del monóxido de carbono, los óxidos de nitrógeno y otros compuestos orgánicos volátiles), son buenos absorbentes de la radiación infrarroja y específicamente los halocarbonos, porque muchos de ellos absorben energía en la región de longitudes de onda donde la energía no es absorbida por el dióxido de carbono ni el vapor de agua (región denominada como ventana atmosférica). Cambios en la concentración atmosférica de los GEI y aerosoles, en la radiación solar y en las propiedades superficiales del suelo afectan la absorción, dispersión y emisión de la radiación dentro de la atmósfera y en la superficie de la tierra. Los resultados positivos o

¹³ Para profundizar en este tema véase (IDEAM, 2012b).

¹⁴ Halocarbonos: “Compuestos que contienen cloro, bromo o flúor y carbono. Estos compuestos pueden actuar como potentes gases de efecto invernadero en la atmósfera. Los halocarbonos que contienen cloro y bromo están también relacionados con el agotamiento de la capa de ozono”. Recuperado el 12 de marzo de 2012 de <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/ipcc-glossary.pdf>

negativos en el balance energético debido a estos factores son expresados como forzamiento radiativo, el cual es usado para comparar la influencia del calentamiento o el enfriamiento sobre el sistema climático. (IDEAM, 2012a)

Cabe advertir que si bien esta investigación abordará análisis jurídicos y de políticas públicas, las anteriores conceptualizaciones sobre el efecto invernadero y cambio climático, además de las posteriores definiciones que se presentarán de bosques, deforestación, degradación y su relación con el tema del cambio climático, se han expuesto a lo largo del presente escrito, debido a la necesidad de ubicar las causas de estos fenómenos, que si bien se explican desde lo científico por parte de autoridades como el IDEAM y el IPCC, es necesario mencionarlos para que se tenga claridad sobre estos fenómenos que traen graves consecuencias ambientales, sociales y económicas e incluso jurídicas, por la necesidad que se genera de llenar los vacíos en la legislación nacional y en políticas públicas, que permitan hacerle frente a este fenómeno, tal como se expondrá en este documento.

1.2 Cambio climático en Colombia

Antes de señalar la inclusión del Gobierno Nacional Colombiano en el contexto internacional en cuanto a cambio climático desde una perspectiva regional, y enunciar los actores que participan en las medidas tomadas para mitigar el impacto de las acciones que generan el incremento de los Gases de Efecto Invernadero en el país, resulta pertinente señalar las características físicas más relevantes del territorio colombiano¹⁵:

¹⁵ Para profundizar al respecto ver: Segunda Comunicación Nacional Ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/2%C2%AA_Comicaci%C3%B3n_Cap_1.pdf

Área total 2.070.408 kilómetros cuadrados; de esa totalidad, 1.141.748 corresponden al área continental y 928.660 a la superficie marítima hasta antes de la Sentencia del 19 de Noviembre de 2012 dictada por la Corte Internacional de Justicia de la Haya, por medio de la cual se perderían 70.000 kilómetros cuadrados de superficie marítima en el mar caribe; sin embargo, es pertinente advertir que a pesar de que dicho Fallo es inapelable, es susceptible de los recursos de revisión e interpretación ante la misma Corte, por lo que el Gobierno de Colombia se encuentra adelantando los estudios respectivos, en busca de presentar tales recursos con el fin de revertir total o parcialmente esta Sentencia¹⁶.

El territorio continental se encuentra dividido en cinco regiones naturales (Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquía y Amazonía), las cuales a su vez se subdividen en subregiones con características geográficas, sociales, económicas y culturales propias, y además cada subregión posee diversidad de climas y ecosistemas de flora y fauna. La temperatura media varía entre los 24 y 28 grados centígrados, sin embargo, por tener varios pisos térmicos producto de las variaciones de la temperatura del aire con la altura, se pueden encontrar en algunos casos temperaturas por debajo de 0 grados centígrados sobre los 4.600 metros sobre el nivel del mar, y por encima de los 38 grados centígrados a nivel del mar (IDEAM, 2010a).

Colombia por su privilegiada posición geográfica y sus características geológicas, es uno de los países más favorecidos en cuanto a riqueza biótica; los contrastes topográficos y la disposición de sus afluentes hídricos han posibilitado el

¹⁶ Para profundizar al respecto ver: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia “Comunicado de Prensa”. Recuperado el 08 de Enero de 2013 de <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/4427>

asentamiento de una multiplicidad de especies que constituyen un impresionante panóptico ecosistémico:

...de la extensión territorial colombiana se estima que 63'886.012 ha están cubiertas por bosques, 20'618.423 ha por otros tipos de vegetación no boscosa (nieve, paramos, xerofitias, samofitias, especial rupícola, entre otras), 238.867 ha por aguas continentales, 124.532 ha por asentamientos humanos y 29'090.731 ha por usos agrícolas y procesos de colonización. Estas categorías de cobertura albergan una gran diversidad ecosistémica que se ha atribuido a factores geológicos, geomorfológicos, hídricos, de suelo y relieve, así como a la localización altitudinal del país entre los dos trópicos y la variedad de condiciones edafoclimáticas. Lo anterior se manifiesta en una gran multiplicidad de espacios geográficos diferentes a los Andes y de espacios aislados por levantamientos orográficos que incluyen la Sierra Nevada de Santa Marta, las serranías de la Macarena, Chiribiquete, Darién, Baudó y Macuira, entre otros.

La diversidad ecosistémica colombiana es de tal magnitud, que no son muchos los ecosistemas que existen en el mundo que no se encuentren en Colombia. La gran diversidad biogeográfica y ecológica, expresada en variedad de especies de algunas comunidades bióticas, permiten suponer, razonablemente, que el país puede tener una diversidad de especies entre las más altas del planeta. De esta manera, Colombia tiene entre 10% y 15% de la biodiversidad global con tan solo 0,77% de la superficie continental mundial. Los puntos focales de biodiversidad en Colombia son la región del oriente Amazónico (cuenca del Alto Caquetá), los bosques húmedos tropicales del Chocó en la región Pacífica, y la región tropical de Los Andes, incluida la Sierra Nevada de Santa Marta y la serranía de San Lucas. (IDEAM, 2012c)

Los anteriores datos muestran la gran riqueza en bosques y biodiversidad, entre otros recursos, gracias a sus múltiples y diversos espacios geográficos que favorecen el nacimiento de ríos y las existencias de diferentes ecosistemas en todo el territorio nacional.

Colombia a pesar de liberar únicamente el 0,37% de los GEI a la atmósfera del planeta (IDEAM, 2010a), es un afectado directo de los efectos adversos del cambio climático, como se ha podido evidenciar recientemente con los fenómenos invernales conocidos como “la niña”, que en los años 2011 y 2012 ocasionaron desastres económicos y sociales como bien ha quedado expresado en el siguiente extracto del Documento CONPES 3700:

...afectaciones causadas por el fenómeno de La Niña y la variabilidad climática que han azotado al país durante el segundo semestre de 2010 y los primeros meses de 2011. La emergencia causada por este fenómeno ha afectado a más de 3,3 millones de personas, 965 vías, 1 millón de hectáreas de cultivos, 2.277 centros educativos, 556.761 estudiantes y 371 centros de salud. Adicionalmente, han muerto 448 personas, 73 se encuentran desaparecidas, 1,4 millones de animales han sido desplazados, 12.908 viviendas han sido destruidas y 441.579 han reportado averías. Los recursos destinados para atender estas y otras consecuencias del invierno han sido preliminarmente estimados en 26 billones de pesos. A la luz de estos hechos, la creación de un sistema de articulación institucional que defina las necesidades en cuanto a la generación de información para la toma de decisiones y la gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres en el contexto del cambio ambiental global resulta prioritaria¹⁷... (DNP, 2011)

Según lo anterior y sumado a los estudios y proyecciones del IDEAM, para el año 2050 se estima un aumento en la temperatura entre 1 y 2 grados centígrados, un 15% de disminución de la precipitación en la región andina y aumento de éstas en las costas del Pacífico y el Atlántico, generando en algunas partes inundaciones, en otras sequías, acompañadas de pérdida de cosechas, desabastecimiento del recurso hídrico originado por el cambio en el régimen de lluvias y una disminución del 75% al 90% del área de los páramos, afectando de igual forma la provisión de agua dulce para las poblaciones de ladera e incendios forestales, todo lo anterior afectando directamente a las comunidades que habitan cada región concreta (IDEAM, 2010a).

De igual manera según estudios del Instituto de Investigaciones Marítimas y Costeras INVEMAR¹⁸, se estima que para el mismo año, las consecuencias adversas del

¹⁷ El CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social es el máximo organismo de la política económica en Colombia; sus pronunciamientos no son por medio de Decretos sino a través de orientaciones y lineamientos de la política macro del País; lo preside el Presidente de la República, la secretaría técnica está a cargo del Jefe del Departamento Nacional de Planeación y lo integran además varios Ministerios, como miembros permanentes están el Jefe Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República y por invitación del Presidente de la República pueden asistir a las reuniones diferentes funcionarios públicos. Es el principal asesor del Gobierno en las políticas económicas y sociales del País. Opera de manera sencilla: primero se pone a consideración del consejo determinados temas, luego se decide, pero la última palabra es del Presidente de la República, posteriormente la secretaría elabora los documentos con las decisiones adoptadas y aprobadas, y por último, la secretaría jurídica de la Presidencia de la República elabora los Decretos y normas correspondientes. Recuperado <http://www.rieoei.org/deloslectores/060garcialeiva.PDF>

¹⁸ Sus funciones en Colombia son: Obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar, suministrar, coordinar y divulgar información básica sobre oceanografía, ecosistemas marinos, sus recursos y sus

cambio climático reflejarán inundaciones del 17% en la isla de San Andrés por el aumento de los niveles de los mares y la salinización de los acuíferos de la Costa Caribe, ocasionando una reducción del agua potable para la población en esta región del País, además de la pérdida de ecosistemas marítimos como corales, manglares y hierbas marinas.

Adicionalmente informes como el llamado “Carbono Azul” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO y la UNESCO, estiman que la pérdida de los ecosistemas marinos – entendidos como sumideros naturales que fijan el carbono – podría llegar en no más de dos décadas, ocasionando la pérdida de turismo, industria pesquera y seguridad alimentaria (PNUMA, 2009).

1.2.1 Combatiendo los efectos del cambio climático en Colombia

A continuación se presenta un recorrido por el camino transitado por Colombia en aras de combatir el cambio climático y sus efectos, el cual ha sido tomado del documento CONPES 3700 (DNP, 2011).

Considerando la apremiante necesidad de participar en las acciones que contribuyan a mitigar el impacto de las fuentes generadoras de GEI, el Estado Colombiano ratifica la CMNUCC por medio de la Ley 164 de 1994, traducándose en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado a nivel internacional, siendo el principio de

procesos para el conocimiento, manejo y aprovechamiento de los recursos marinos. Recuperado el 18 de abril de 2012 de <http://www.encolombia.com/medioambiente/hume-decreto12762194.htm>

responsabilidades comunes pero diferenciadas, un punto a tener en cuenta al momento de definir las prioridades nacionales de desarrollo. Posteriormente la aprobación del Protocolo de Kioto¹⁹ (CMNUCC, 1998) a través de la Ley 629 del año 2000, establece un punto de partida para Colombia en las tareas de elaboración de evaluaciones y estrategias, para adelantar medidas encaminadas a combatir el cambio climático, más aun, teniendo en cuenta las posibilidades que surgieron con el mencionado Protocolo que estableció los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Esta es una de las herramientas válidas para que los Países que más liberan GEI a la atmósfera, pudieran emprender proyectos de reducción de estos en países en vía de desarrollo como Colombia, por lo que en el año 2001 el Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-) lideró el desarrollo de estudios para definir las estrategias nacionales que permitieran poner en marcha los MDL en el País, bajo los objetivos de evaluar las capacidades, posibles restricciones y estrategias de Colombia frente a los nuevos mercados y la promoción de posibles beneficios.

¹⁹ “El Protocolo de Kioto lo que «pone en práctica» la Convención. Basándose en los principios de la Convención este protocolo compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero. La Convención por su parte solo alienta a los países a hacerlo. El PK, como se le denomina por abreviar, fue estructurado en función de los principios de la Convención. Establece metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociendo que son los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de GEI que hay actualmente en la atmósfera, y que son el resultado de quemar fósiles combustibles durante más de 150 años. En este sentido el Protocolo tiene un principio central: el de la «responsabilidad común pero diferenciada». El Protocolo ha movido a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos, a las empresas a tener el medio ambiente en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones, y además ha propiciado la creación del mercado del carbono...”. Recuperado el 20 de Julio de 2012 de http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/items/6215.php

En ese mismo año el IDEAM publicó la Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (IDEAM, 2001), debido a que Colombia por ser un País que hace parte de la CMNUCC, se comprometió a presentar este tipo de comunicaciones, consistentes en informes sobre sus emisiones de GEI y la vulnerabilidad del País frente al cambio climático.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- (hoy MADS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), desarrollaron en el año 2002 las estrategias nacionales de mitigación del cambio climático dentro de las directrices de la CMNUCC, del Protocolo de Kioto (CMNUCC, 1998) y de la Primera Comunicación Nacional sobre cambio climático (IDEAM, 2001).

Durante este año se creó en el Ministerio del Medio Ambiente –MMA- (hoy MADS) y la Oficina para la Mitigación del Cambio Climático –OMCC-, con las funciones de promover y evaluar los MDL que se desarrollaran en el País, en aras de lograr proyectos competitivos y eficientes desde lo económico, de tal manera que pudieran ingresar en los mercados internacionales de reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂); sin embargo, para el año 2005 esta oficina es disuelta mediante la Resolución 340 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se crea al interior del Viceministerio de Ambiente el Grupo de Mitigación de Cambio Climático (GMCC) (IDEAM, 2010a).

Para el año 2003 el MAVDT y el DNP, presentan ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social el documento CONPES 3242 (DNP, 2003) titulado “Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio

Climático”, por medio del cual se concretaron las reglas para el desarrollo de los MDL a nivel nacional y se contempló el apoyo para ocho proyectos de venta de servicios ambientales para contrarrestar el cambio climático, que representaban para ese entonces reducciones de emisiones de GEI cercanas a ocho millones de dólares.

El año 2004 fue más activo frente a las medidas para combatir el cambio climático; en primer lugar el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió el Decreto 291 (MAVDT, 2004a), por medio del cual, se modificó la estructura del IDEAM y se designó como el encargado de dirigir la elaboración de las comunicaciones nacionales ante la CMNUCC; el mismo Ministerio se encarga de expedir las Resoluciones 453 (MAVDT, 2004b) que establece las reglas y procedimientos, para la aprobación en el País de los proyectos MDL encaminados a la reducción de GEI, y 454 (MAVDT, 2004c) con la que se regula el funcionamiento del Comité Técnico Intersectorial de Mitigación del Cambio Climático del Consejo Nacional Ambiental, que había sido creado por el Consejo Nacional Ambiental, con el fin de estudiar y evaluar los emprendimientos MDL en Colombia.

Más adelante con el aval del MAVDT consignado en la Resolución 283 de 2006, se conforma en el IDEAM un grupo llamado “Cambio Global” – adscrito a la Subdirección de Estudios Ambientales- con el objetivo de que llevara a cabo estudios e investigaciones sobre los efectos a todo nivel que originaba el cambio climático en el territorio nacional y además, que presentara dentro de sus conclusiones algunas propuestas de adaptación y mitigación (IDEAM, 2010a).

Durante el año 2009 los emprendimientos del MAVDT continuaron, de tal manera que se dictaron dos nuevas disposiciones, por un lado la Resolución 551 (MAVDT, 2009a) que contenía los requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del País, y el establecimiento de nuevos procedimientos para la aprobación de proyectos de reducción de emisiones de GEI bajo las reglas de los MDL. Y la Resolución 552 (MAVDT, 2009b) que dispuso la creación y regulación de un comité técnico de mitigación de cambio climático. Estas resoluciones por una parte derogaron las resoluciones 453 y 454 del año 2004 y por la otra, lograron incluir mejores herramientas en los procedimientos de aprobación nacional de este tipo de proyectos. Sin embargo, al siguiente año el mismo Ministerio expide las Resoluciones 2733 (MAVDT, 2010a) y 2734 (MAVDT, 2010b), por medio de las cuales deroga las anteriores resoluciones, buscando optimizar los procesos internos de evaluación y hacerlos más ágiles con respecto al tiempo de respuesta y reglamenta además, los procedimientos nacionales de aprobación de proyectos MDL.

Cabe señalar con relación a los proyectos MDL en el País que a Noviembre 20 de 2012 existen un total de 190, de estos hay 23 en el sector forestal (forestación y reforestación). A partir del año 2006, 42 proyectos se encuentran registrados ante la CMNUCC, dentro de los que existen 4 correspondientes al sector forestal. Adicionalmente sólo 14 proyectos que están en los renglones de energía, transporte, industria y residuos, han obtenido las Certificaciones de Reducción de Emisiones (CER's). Cabe mencionar que entre los años 2007 a 2010 hubo ingresos por renta de CER's en Colombia de \$91.230.000.00 Dólares Estadounidenses (MADS, 2012a).

De antemano es necesario advertir tal como se expone posteriormente, que debido a que la conservación de bosques no fue contemplada dentro de los MDL del Protocolo de Kioto, sólo se desarrollan en el renglón forestal bajo esta figura proyectos de forestación y reforestación.

Para el año 2010 el IDEAM presentó la Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la CMNUCC (IDEAM, 2010a), en donde se consignó un inventario nacional de fuentes y sumideros de GEI durante el periodo de tiempo comprendido en los años 2000 y 2004, según las estipulaciones y metodologías establecidas por la CMNUCC. Se incluyó un estudio sobre las características físicas, bióticas, sociales y económicas de Colombia, con el ánimo de establecer la vulnerabilidad del País frente a los efectos negativos del cambio climático; este documento expuso las acciones que se han llevado a cabo con relación a la adaptación y las estrategias, objetivos y acciones que se pretenden efectuar para reducir los impactos negativos de este fenómeno en el territorio nacional.

Los estudios e iniciativas institucionales y legales hechos por Colombia en busca de entender el fenómeno del cambio climático y las estrategias coordinadas a nivel nacional e internacional, permitieron que en la actualidad el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, pusiera en marcha una nueva política para atacar dichos efectos sobre la población, el medio ambiente y la economía del País, se trata de cuatro estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (DNP, 2010) desarrolladas en el documento CONPES 3700 (DNP, 2011).

La primera es el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la segunda es la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la

tercera es la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo (ENREDD+) y por último, la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres.

Así, la actual política nacional frente al cambio climático se encuentra consignada en el mencionado CONPES 3700, en donde ha quedado definida la conformación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), el cual se espera que sea reconocido por medio de un Decreto según los parámetros del artículo 7 de la Ley 1450 de 2011 que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014; tal Decreto debió ser expedido por el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del mencionado Plan de Desarrollo -que se dio el 14 de Julio de 2011-, sin embargo, aun no ha ocurrido y se desconocen las razones, no obstante las insistentes preguntas al respecto dirigidas al MADS.

Este nuevo sistema creado lo conforma una Comisión Ejecutiva de Cambio Climático (COMECC) apoyado directamente por un Grupo Orientador, Grupos Consultivos y una Secretaría Ejecutiva; un Comité de Gestión Financiera; cuatro Subcomisiones Permanentes y existe la posibilidad de crear Subcomisiones ad hoc para temas concretos cuando se requiera (MADS, 2011).

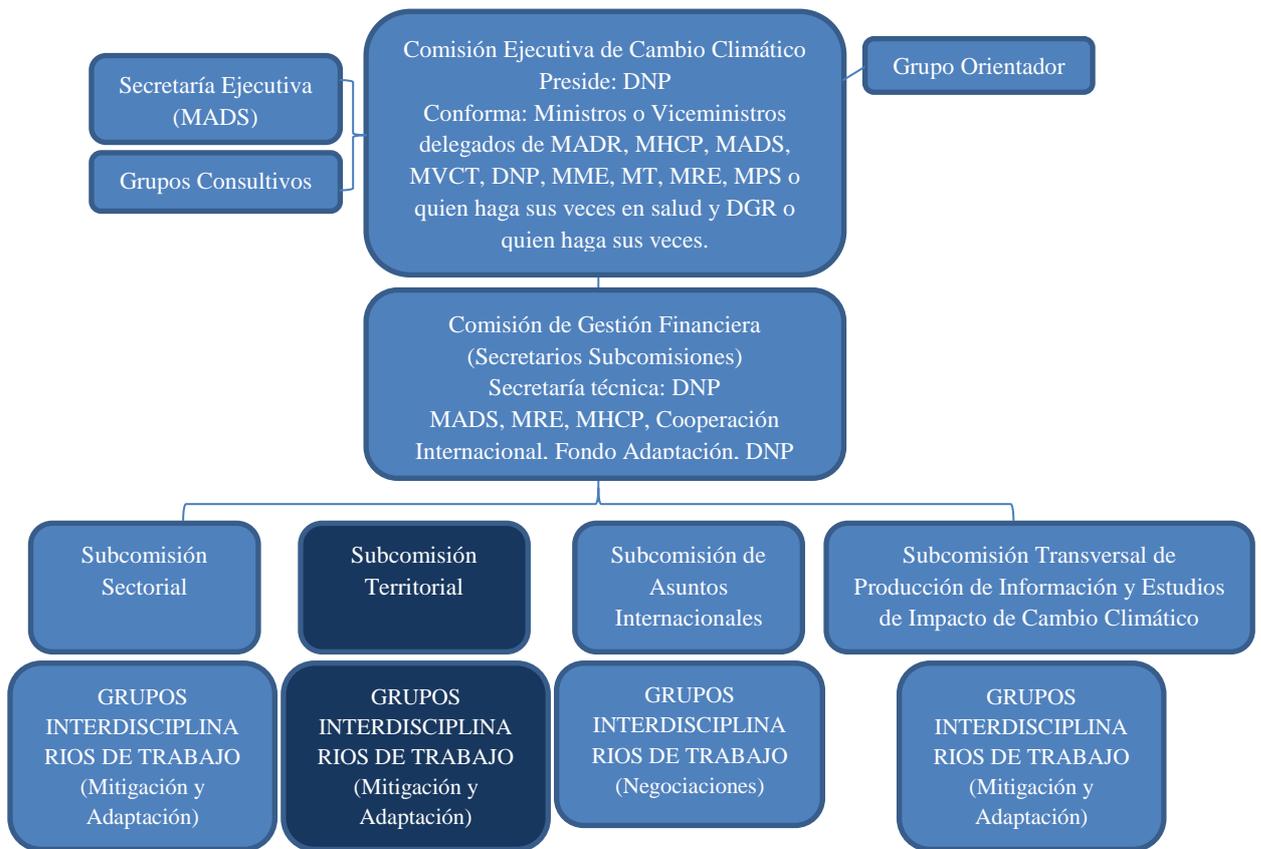
La COMECC según lo establecido en el CONPES 3700 estará conformada por:

...los Ministros o Viceministros de Agricultura; Minas y Energía; Transporte; Protección Social o quien haga sus veces en lo concerniente al sector salud; Relaciones Exteriores;

Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Hacienda y Crédito Público; el Director de Gestión del Riesgo o quien haga sus veces como coordinador del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; y el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación quien lo presidirá... (DNP, 2011, p.38)

Figura 1

Organización del Sistema Nacional de Cambio Climático.



Tomado de (MADS, 2012, P.14)

Tendrá a su cargo coordinar y orientar todo el Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), será el órgano asesor del Gobierno Nacional al respecto, cumplirá la función de facilitador entre el Gobierno y la sociedad civil, los sectores y entidades territoriales para temas de prevención, adaptación y mitigación de efectos derivados

del cambio climático a nivel nacional y estará a cargo de garantizar la puesta en marcha de las políticas, proyectos y planes que busquen contrarrestar los efectos de este fenómeno; por último, manejará la información obtenida del SNCC y llevará a cabo tareas de vigilancia y control en el sistema (MADS, 2011, p.14).

En términos generales la idea es que la comisión ejecutiva, el comité de gestión financiera, la secretaría y los diferentes grupos tengan una serie de funciones encaminadas al buen funcionamiento del SNCC.

Durante el desarrollo de este documento se estudiará el tema de los proyectos de reducción de emisiones producto de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), y se ubicará esta herramienta dentro del SNCC; por lo pronto cabe mencionar que existe una estrategia nacional REDD+ conocida como ENREDD+, la cual tendrá dentro de la subcomisión territorial un Grupo Interdisciplinario de Trabajo REDD+ (GIT-REDD+), dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), tendrá un representante del MADS, uno del Departamento Nacional de Planeación²⁰ (DNP), uno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²¹ (MADR), uno del sector privado, uno de los pueblos indígenas, uno de las comunidades negras del pacífico, uno de los campesinos y colonos, uno de la academia, y de las ONG's; los cuales tendrán voz y voto en las reuniones para decidir sobre los diferentes temas técnicos y políticos, sobre los que se moverán las acciones

²⁰ El DNP tiene como función coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- para su posterior presentación al Congreso de la República.

²¹ Su función en Colombia es formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Recuperado el 15 de abril de 2012 de <http://www.minagricultura.gov.co/01ministerio/02funciones.aspx>

REDD+ en Colombia. Este GIT-REDD+ tendrá la función de coordinar a nivel técnico la ENREDD+, direccionando las tareas y decisiones sectoriales convirtiéndose en el principal órgano de articulación de los proyectos REDD+ en Colombia. (MADS, 2012c, p.20).

Luego de presentar las diferentes iniciativas internas propuestas por Colombia desde la aprobación de la CMNUCC en aras de combatir el cambio climático, además de las nuevas propuestas del actual Gobierno Nacional que conformarían el SNCC, a continuación se darán las definiciones de lo que se entiende por bosques, deforestación y degradación, conceptos centrales a tener en cuenta en esta investigación.

1.2.2 Los bosques

Se entiende por bosque a un área con una alta densidad de árboles y plantas en la que se asientan ecosistemas con una alta riqueza biótica; adicionalmente, estas grandes extensiones de territorio con dichas características, cumplen un papel fundamental en la regulación y adecuación de los flujos de vida en la biosfera planetaria. En Colombia el IDEAM y el DANE²² efectuaron un inventario forestal nacional en el año 2009, en donde definieron como bosque:

...las comunidades vegetales compuestas por árboles, arbustos y hierbas con predominio de especies arbóreas autóctonas, en un espacio continuo y generado espontáneamente por

²² El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Pertenece a la rama ejecutiva del estado colombiano, y tiene cerca de 60 años de experiencia. La entidad cumple con los más altos estándares de calidad y ofrece al país y al mundo más de 70 investigaciones de todos los sectores de la economía, industria, población, sector agropecuario y calidad de vida, entre otras. Recuperado el 11 de marzo de 2012 de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=175&Itemid=28

sucesión natural. Los árboles corresponden a aquellos cuya altura es igual o superior a 5m o árboles capaces de alcanzar estos límites mínimos in situ. En cuanto a cobertura espacial, la densidad mínima de copas en la madurez (10-30%) y parcelas de al menos una hectárea. (IDEAM, 2010b, p.35)

1.2.2.1 Deforestación y Degradación

Tal como se ha mencionado con anterioridad, esta investigación a pesar de pretender un análisis de tipo jurídico y de políticas públicas frente al tema REDD+, previamente debe tocar definiciones de deforestación, degradación y su relación con el fenómeno del cambio climático, razón por la que a continuación se exponen, en pro de lograr una claridad conceptual, las mencionadas definiciones y algunas razones que contribuyen a la existencia del fenómeno del cambio climático.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA-,

La deforestación es la reducción de la cobertura forestal, claramente apreciada en la pérdida de árboles. La tala de árboles con fines comerciales y los incendios son ejemplos de causas de deforestación. Sin embargo es posible utilizar los bosques de una manera apropiada para conservar su existencia. Por tanto no existe deforestación si hay una garantía de continuidad en el mantenimiento de la cobertura forestal.

[...] *La degradación* se refiere a la pérdida de la calidad de los bosques, y no a su cobertura. La calidad de un bosque se puede observar a través del monitoreo de la tasa de supervivencia de su ecosistema, por ejemplo, las capas de vegetación, los suelos, la flora y fauna. Entre algunas de las causas de la degradación de los bosques se encuentra la recolección de madera para el combustible, los insectos y las plagas. (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2010)

Existe una relación directa entre el proceso de deforestación y el cambio climático, debido a la posterior liberación de carbono a la atmósfera que produce esta actividad. En su estado normal el carbono capturado en los bosques se encuentra almacenado en la biomasa aérea que comprende los troncos aprovechables, hojas, ramas, madera

muerta existente en el suelo y hojarasca (hojas muertas); y en la biomasa subterránea que comprende la red radicular y el carbono capturado en el suelo.

Cuando se presenta el proceso de deforestación, el carbono que se encuentra almacenado en la materia muerta (madera muerta y hojarasca) normalmente se libera, debido a las quemas que se realizan tradicionalmente para despejar el terreno que será dispuesto para actividades de cultivo, ganadería y/o construcción.

El carbono capturado en los troncos aprovechables, ramas y hojas se libera dependiendo del uso final que se le da a estas materias y de la destinación final de los productos que se elaboren con estas materias primas; de igual manera, tarde o temprano la liberación de carbono se dará sea por incineración ó descomposición.

Con respecto a la biomasa subterránea la liberación de carbono se presenta al momento en que se retiran las raíces para despejar el terreno para las diversas actividades de destinación y son incineradas o se pudren, perdiendo su capacidad de almacenamiento de carbono, con la remoción de la masa forestal y la entrada de cultivos se permite la oxidación de la materia orgánica de los suelos, liberándose gran cantidad de carbono, el cual es susceptible de ser arrastrado por la lluvia, disminuyendo la calidad del suelo si no se maneja adecuadamente. (FAO, 2002).

Otras maneras de liberación de carbono generadas por la deforestación y la degradación de los bosques, se presenta por los diversos usos de la tierra como por ejemplo, cuando se utilizan fertilizantes en los cultivos sembrados en las tierras que pertenecían a los bosques, pues al oxidarse producen Gases de Efecto Invernadero

como el óxido nitroso que presenta 310 veces más potencial de calentamiento que el carbono (Houghton, 2005); ahora, se podría pensar que se compensa la captura de carbono con los nuevos cultivos ya que también capturan carbono, sin embargo, se ha demostrado que una plantación manejada retiene en promedio:

...entre 1/3 y 1/2 de la cantidad del carbono de un bosque natural, debido a que es repetidamente cosechado, eliminado y replantado. También se produce liberación de metano (CH₄) que presenta 21 veces más potencial de calentamiento que el carbono; incluso los desechos de la ganadería por medio de fermentación entérica gran cantidad de metano. (Houghton, 2005)

Como se expuso anteriormente las emisiones de GEI a la atmósfera generan un efecto invernadero, que se traduce en un aumento en la temperatura global del planeta y por consiguiente un cambio en el clima; en este sentido, debido al proceso de deforestación y degradación de los bosques, el carbono que permanecía almacenado en éstos es liberado contribuyendo así a que este fenómeno se presente.

La relevancia de este fenómeno ha sido expuesta por el IPCC, el cual ha estimado un aumento del 20% del total de las emisiones de carbono a la atmósfera durante los últimos veinte años, dejando en evidencia la contribución negativa de esta actividad para el equilibrio del clima en el Planeta. (IPCC, 2012)

1.2.2.2 Los bosques como sumideros naturales y su papel en la mitigación del cambio climático

Teniendo en cuenta la relación existente entre la destrucción de los bosques, las estimaciones numéricas de liberación de GEI producto de la deforestación y degradación de estos, y el efecto invernadero que propicia tales emisiones

desencadenando a su vez el cambio climático del Planeta, debe advertirse la necesidad de mantener los bosques en pie para de esta forma, lograr la permanencia de almacenamiento de carbono en buena parte de la biomasa terrestre.

En este sentido el PNUMA, advierte la importancia de los árboles y los bosques como un beneficio para los ecosistemas, los ciclos del carbono mundial y las personas; además de evidenciar que entre los años 1990 y 2005 la tasa de deforestación ha promediado alrededor de trece millones de hectáreas por año en los países tropicales y que en la actualidad, se pierde diariamente alrededor de 200 kilómetros cuadrados de bosques, que liberan más de un 20% de las emisiones de gases efecto invernadero, pasando a ser la segunda fuente más grande por detrás del sector energético, pues el sumidero natural que proporciona los bosques en la captura y almacenamiento de dióxido de carbono (CO₂) se pierde con la deforestación. (PNUMA, 2012)

Así las cosas la función que desarrollan los bosques tropicales en los ciclos del clima y del carbono, se ve interrumpida con los procesos de deforestación antropogénicos o naturales, razón por la cual, se hace evidente que el servicio ambiental que prestan los bosques en pie, contribuye significativamente a la lucha contra el cambio climático por la captura y almacenamiento de dióxido de carbono (CO₂) dentro de su biomasa.

Según datos obtenidos en la Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la superficie total de las coberturas boscosas en el territorio nacional es de 61.246.659 hectáreas, es decir, el 53.64% de la superficie continental del País, por lo que ha sido de gran importancia las iniciativas normativas que se encargan de reglamentar el uso, aprovechamiento y conservación de los bosques (IDEAM, 2010a).

1.2.2.3 Normatividad de bosques en Colombia

Las normas relacionadas con la protección de los bosques en Colombia se inician con la expedición del Decreto 1454 del año 1942 por parte de la Presidencia de la República, por medio del cual se estableció lo que se entiende por bosques de interés general y bosques públicos, se tomaron medidas para establecer zonas forestales protectoras y se determinaron directrices de explotación y fomento forestal, multas para quienes explotaran los bosques sin las licencias correspondientes o para quienes teniéndola se sobrepasaran en la explotación autorizada.

Para el año de 1959 se expide la Ley segunda que crea siete reservas forestales (ver figura 2) con el fin de lograrse un desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, teniendo en cuenta la clasificación que hizo el Decreto legislativo 2278 de 1953 – que recogió toda la legislación forestal hasta el año 1953-. Posteriormente se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 -Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Medio Ambiente-, que sirve de dirección para la interpretación de normas sobre administración, conservación, aprovechamiento e industrialización de las coberturas forestales en el País (Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC], 2012).

En la Constitución Política de Colombia del año 1991 y en la Ley General Ambiental (Ley 99 de 1993), quedaron incluidos principios y derechos que se habían establecido en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Medio Ambiente, lo que

allana el camino para el surgimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA)²³ dirigido por el Ministerio del Medio Ambiente (actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS).

Figura 2.

Siete Zonas de Reserva Forestal de Colombia.



Tomado de (MADS, 2012c)

De manera seguida se crearon normas para promover la reforestación y la conservación, a través de incentivos económicos como es el caso del Certificado de Incentivo Forestal de Reforestación y el Certificado de Incentivo Forestal de Conservación – este último no se ha puesto en marcha- (Ley 139 de 1994), regulados

²³ El SINA está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Entidades Territoriales y los Institutos de Investigación adscritos y vinculados al Ministerio. El Consejo Nacional Ambiental tiene el propósito de asegurar la coordinación intersectorial en el ámbito público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/sina/c-sina.htm>.

por los Decretos 1824 de 1994 y 900 de 1997 expedidos por el Gobierno nacional (SIAC, 2012).

A nivel internacional se logró dentro de los acuerdos celebrados en la cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro de 1992, el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), convirtiéndose en el primer acuerdo a nivel mundial que propende por la protección, uso sostenible de la biodiversidad y distribución equitativa de los beneficios provenientes del uso de los recursos genéticos; el artículo 8 del Convenio contiene la obligación por parte de los Países que lo ratificaron de crear áreas protegidas, disposición que se convierte en una importante herramienta para la conservación *in situ* -entendida como el proceso de proteger una especie animal o planta en peligro de extinción en su propio hábitat-.

Este Convenio fue ratificado por Colombia a través de la Ley 165 de 1994, lo que contribuyó a que en el año de 1997 el Gobierno Nacional, creara la Estrategia para la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), el cual trabaja de la mano con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objetivo de la conservación de grandes extensiones de tierras en donde se encuentran además coberturas boscosas consideradas santuarios de fauna y flora.

El Ministerio de Medio Ambiente y el DNP, pusieron a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Forestal y Política de Bosques (PNDF), el cual fue aprobado y consignado en el documento CONPES 2834 del año 1996, en aras de alcanzar un uso sostenible de los bosques preservándolos e incorporando el sector forestal en la economía del País,

apuntando además a contribuir con este emprendimiento al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los anteriores objetivos se pretendieron lograr aplicando varias estrategias como la modernización del sistema de administración de bosques; la conservación, recuperación y uso de los bosques naturales; el fortalecimiento de instrumentos de apoyo y la consolidación de la posición del País a nivel internacional, bajo el desarrollo regional de las corporaciones autónomas regionales²⁴ según las características especiales de cada región y departamento²⁵ del País. Con esto se pretendió la inclusión de estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales, además de reforestación con fines comerciales, desarrollo industrial y comercio de productos derivados de los bosques; incluso se regularon procesos institucionales y financieros para poner en marcha todo el plan (DNP, 1996).

Para desarrollar la nueva normatividad forestal consignada en el PNDF, se expidió el régimen de aprovechamiento forestal a través del Decreto 1791 del año 1996, logrando

²⁴ Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas por la Ley de administrar dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Recuperado el 12 de junio de 2012 de <http://www.encolombia.com/medioambiente/hume-decreto176894.htm>

²⁵ Departamento: de acuerdo con el Artículo 298 de la actual Constitución Política de Colombia, es una entidad territorial que goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las leyes. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Recuperado http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

regulación de las tareas de administración pública y de particulares del uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora, de tal manera que se convirtió en un pilar para el manejo forestal en el País (Ministerio del Medio Ambiente [MMA], 1996).

En el año 2000 el Gobierno Nacional puso a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, otro Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF), el cual quedó consignado en el documento CONPES 2135 del año 2001, por medio del cual se pretendía poner en marcha acciones de conservación, zonificación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales, reforestación comercial medidas institucionales y financieras para el manejo forestal en el País.

Las estrategias de este PNDP tendientes a lograr tales objetivos se pretendieron enmarcar en la ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales a manera de un desarrollo sostenible; también fomentando las cadenas forestales productivas a través del desarrollo industrial y el comercio de productos forestales y por último, el desarrollo institucional del sector forestal que pretendía la administración del recurso (DNP, 2001).

1.2.3 La deforestación en Colombia

Gracias a estudios como el realizado por el (IDEAM), apoyado por el MAVDT (hoy MADS), la Fundación Natura Colombia y la Fundación Gordon and Betty Moore entre otras instituciones y personas naturales; se ha logrado mostrar la problemática de la deforestación de los bosques en Colombia entre los años 1990 a 2005, el cual se

desarrolló a dos escalas de aproximación, una gruesa y la otra fina, es decir, una más acertada que la otra por el nivel de resolución en imágenes satelitales, dando dos resultados diferentes pero no menos preocupantes (Cabrera, Vargas, Galindo, García y Ordóñez, 2011).

Como punto de partida es necesario definir lo que se entiende por *cobertura boscosa* según la definición presentada en el mencionado documento:

...tierras ocupadas principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales (coníferas y/o latifoliadas), cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria. (Cabrera et al., 2011)

En este estudio se realizó un recuento histórico de la deforestación entre los años 1986 y 2001, el cual mostró que la transformación de las tierras de bosques a otros usos ascendió a 118.000 hectáreas anuales; esa evaluación determinó que las grandes pérdidas de cobertura boscosa durante ese término de tiempo se presentaron en el bosque andino con 56.000 hectáreas, bosque basal amazónico con 50.000 hectáreas y el bosque basal del pacífico con 12.000 hectáreas aproximadamente por año. Para comprender la magnitud de la problemática se debe recurrir a cifras que el estudio logró establecer (Cabrera et al., 2011):

La cobertura boscosa entre los años 1990 a 2000 era de 64.361.078 hectáreas (56.5% del territorio nacional); sin embargo, hubo 2.400.000 hectáreas del territorio continental colombiano (2.1% territorio continental nacional), que no pudo ser

evaluado debido a la nubosidad que dificultó la toma de las respectivas imágenes satelitales.

En el periodo del año 2000 se determinó que hubo una cobertura boscosa en el territorio nacional de 60.548.286 hectáreas (53.2% del territorio nacional); de igual manera aproximadamente 4.600.000 hectáreas del territorio nacional (4% del territorio continental nacional) no fueron evaluadas debido a la persistente nubosidad. Finalmente durante el periodo 2005 se detectó una cobertura boscosa de 56.941.179 hectáreas del territorio nacional (50% del territorio nacional), pero cerca de 7.800.000 hectáreas del territorio continental colombiano (6.8% del territorio continental nacional) no pudieron evaluarse debido a la nubosidad e inconvenientes técnicos.

A escala gruesa se logró establecer que entre los años 1990 y 2000 se perdieron en el territorio nacional 3.227.570 hectáreas de coberturas boscosas, lo que indica una pérdida promedio anual de bosques de 322.757 hectáreas. Durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 a 2005, se determinó que hubo un cambio de la cobertura boscosa de 1.366.671 hectáreas, lo que se traduce en una pérdida anual de cobertura boscosa de 273.334 hectáreas por año, siendo el suroccidente colombiano, la Amazonía, parte de la serranía de San Lucas y el noroccidente del Departamento del Caquetá, los más afectados con esta pérdida de bosques debido a la deforestación.

A escala fina es decir, a una mayor resolución se determinó que entre los periodos comprendidos entre los años 1990 y 2000 desaparecieron 2.798.639 hectáreas de bosques en el País, lo que se traduce en una pérdida de 279.864 hectáreas por año, siendo la Región Amazónica la más golpeada con un promedio anual de deforestación

de 119.802 hectáreas por año; y los menores niveles de deforestación en promedio se presentaron en la Región Pacífica con 140.426 hectáreas por año. En el periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 a 2005 desaparecieron 1.575.599 hectáreas de bosques, indicando una tasa promedio de deforestación anual de 315.120 hectáreas (IDEAM, 2011a).

Se presentaron adicionalmente resultados de otro estudio hecho por el IDEAM dentro del proyecto “Capacidad Institucional, Técnica y Científica para apoyar Proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación REDD+ en Colombia” que pretende usarse de herramienta para fortalecer el seguimiento de la deforestación de los bosques en Colombia, debido a la necesidad de contar con un sistema de monitoreo, reporte y verificación lo suficientemente confiable, para que pueda ser usado en el desarrollo de las diferentes iniciativas de protección de bosques. Lo anterior mostró una estimación preliminar de la deforestación dentro del territorio nacional entre los años 2000 a 2007, usando imágenes y tecnologías acorde a las necesidades de confiabilidad que los resultados requieren, concluyendo que durante ese periodo de tiempo se perdieron aproximadamente dos millones de hectáreas de bosques, es decir, 336.000 hectáreas de bosques deforestadas cada año (Cabrera et al., 2011).

Finalmente el IDEAM y el MADS, a través de la página oficial de este último, informaron que gracias a un programa de monitoreo de deforestación que han puesto en marcha, lograron establecer que los niveles de deforestación presentados entre los años 2005 y 2010 fueron de 238.361 hectáreas por año (MADS e IDEAM, 2011).

1.2.3.1 Causas de la Deforestación en Colombia

Existen algunos documentos políticos que han consignado en sus contenidos algunas causas de la deforestación de los bosques en el territorio nacional como lo es el documento CONPES 2834 (DNP, 1996) elaborado por el MMA en el año 1996 que planteó la política de bosques en Colombia; allí se describen los factores económicos, políticos y sociales, que de manera legal e ilegal han promovido la deforestación de los bosques en el territorio nacional. En este documento se menciona que políticas sociales, de infraestructura, agrarias, mineras, energéticas, crediticias, colonización y de administración deficiente, han impulsado el crecimiento de este fenómeno destructivo.

La expansión de la frontera agropecuaria; la colonización que gracias a la reforma agraria del año 1961 establecía que el colono tenía que realizar mejoras en las áreas adjudicadas e incluso, la sustracción del 20% de las reservas forestales contempladas en la Ley 2 de 1959 para ese mismo fin; la construcción de obras de infraestructura; los cultivos ilícitos que en el año de 1991 habían afectado 323 municipios y en el año 1994 ascendió a 385 municipios²⁶:

Teniendo en cuenta como cálculo aproximado que por cada hectárea de coca cultivada, se destruyen dos hectáreas de bosques y que por cada hectárea de amapola sembrada, se destruyen 2.5 hectáreas de cobertura boscosa, incluso se calculó que durante el año 1992 se deforestaron once mil hectáreas de bosques primarios alto andinos para sembrar amapola; el consumo de leña por ser el principal combustible usado en la cocción de

²⁶ Municipio: de acuerdo con el Artículo 311 de la actual Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de Junio 2 de 1994, es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República. Sus objetivos son la eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación de su territorio, la promoción de la participación comunitaria en la gestión de sus intereses y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

alimentos por los habitantes de las zonas rurales, como consecuencia de la falta de otras alternativas energética a su disposición.(DNP, 1996)

Esto sumado a la utilización de la madera en sectores productivos como el panelero; los incendios forestales; la producción maderera para la industria y el comercio que en muchos casos no tienen estándares de sostenibilidad, pues se estima que hasta el momento de la expedición del documento CONPES en mención, el abastecimiento de la industria forestal comprometía entre 40.000 y 68.000 hectáreas de bosques por año, problema agudizado por la falta de un adecuado aprovechamiento y comercialización de las materias primas derivadas de los bosques; la escasa reforestación y poco manejo de la sucesión vegetal ya que entre los años de 1976 y 1996 sólo se reforestaron aproximadamente trescientas mil hectáreas de bosques. Esto indica que la política de administración de los bosques, permitió un sistema de permisos y concesiones sin mayores requerimientos para la extracción de madera de los bosques, además la incapacidad que han tenido las entidades del Estado de verificar el cumplimiento de los compromisos y concesiones dados a quienes realizan estas actividades de explotación; estas variables han contribuido significativamente al inadecuado desarrollo de esta actividad y bajos estándares de protección ambiental.

Por otra parte el estudiado documento CONPES 2834 hace referencia al sistema de tasas establecido con tarifas bajas, enfocado a la cantidad de madera extraída y no a la cantidad de madera autorizada, lo que generó sobre explotación del recurso. Las entidades encargadas de la aplicación y seguimiento de la política forestal no unificaron criterios de protección, sumado a una baja capacidad administrativa y de gestión operativa, técnica y financiera, ocasionaron que la explotación de los bosques en Colombia se realizara de manera irresponsable, trayendo consigo deficientes

sistemas de comando y control, pésimos sistemas sancionatorios y corrupción en el tráfico ilícito de madera teniendo como espectador al propio Estado (DNP, 1996).

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal aprobado en el año 2000 por el Consejo Nacional Ambiental (DNP, 2001), estableció las causas de la deforestación de los bosques en Colombia, siendo los cultivos ilícitos; los incendios forestales; las obras de infraestructura minera, petrolera, hidroeléctrica y vial entre otras; la falta de políticas y planes de ocupación de tierras por parte de colonos; la actividad de roza y quema; la explotación agropecuaria sin prácticas de sostenibilidad; el uso de leña por parte de los habitantes de las zonas rurales para sus actividades de alimentación y la proliferación de cultivos ilícitos; las principales actividades que propician la reducción de la cobertura boscosa en Colombia.

Por su parte el IDEAM elaboró un documento titulado “Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia”, en donde se consignaron las causas de la deforestación de los bosques en el territorio nacional, presentando como principales causas:

La agricultura, ganadería, minería, la infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades como el transporte y servicios, la expansión de los cascos urbanos, la explotación de madera sin estándares de sostenibilidad, incerteza sobre la titularidad de los derechos de dominio de tierras en donde yacen los bosques, uso inadecuado de la tierra, concentración de la propiedad, errores en la política estatal traducidos en incentivos e inversiones inadecuadas o insuficientes, problemas de gobernabilidad que impiden el desarrollo de herramientas de comando y control sobre los bosques, bienes y servicios forestales y naturales poco valorados o sin valor reconocido en el mercado, y finalmente poca educación de los habitantes de las áreas rurales y escasas oportunidades laborales para esta población. (IDEAM, 2009, p.110)

1.2.3.2 Control de la Deforestación en Colombia

El documento titulado “Deforestación Evitada Una Guía REDD+ Colombia” elaborado por un grupo interdisciplinario de expertos en temas ambientales con distintos enfoques, ha servido de guía para la elaboración de los siguientes párrafos sobre el control de la deforestación en Colombia (Ortega, Ortega, García-Guerrero, Ruíz, Sabogal y Vargas, 2010). Controlar la deforestación y velar por la conservación de los bosques en Colombia es atribución y deber del Estado, según el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Las autoridades ambientales funcionan en los sucesivos Gobiernos Nacionales, como es el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁷, el cual, soportado por algunas de las facultades que en materia de manejo y protección de bosques le otorga la Ley 99 de 1993 (Ley general ambiental) artículo 2, el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) y la Sentencia C 649 de 1997, le permite coordinar, controlar y administrar políticas de protección de bosques (MADS, 2012b).

²⁷ El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=463&conID=7209>

De igual manera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) según lo dispuesto por el Decreto 2478 de 1999 (MADR, 1999) es el encargado de establecer las políticas, actividades, programas y proyectos del sector agropecuario, incluyendo la coordinación de políticas de colonización y cultivos forestales comercializables, con base en las políticas ambientales que maneja el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; adicionalmente se encarga de regular y controlar los emprendimientos agropecuarios permitidos que se desarrollen o se pretendan desarrollar dentro de las áreas especiales de protección ambiental (parques nacionales naturales y regionales y reservas forestales entre otras); por otra parte, este Ministerio con el apoyo del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER)²⁸, tiene la función de definir los bienes baldíos²⁹ que no se puedan adjudicar según la Ley, debido a que se encuentran en áreas de protección ambiental (MADR, 2012).

Los Departamentos por su condición de entidades territoriales³⁰ gozan de autonomía para manejar sus intereses dentro de los límites legales y Constitucionales, según lo

²⁸ Su función en Colombia consiste en ejecutar la política de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad y multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. Recuperado el 14 de marzo de 2012 de http://www.incoder.gov.co/documentos/299_Programas_Y_Proyectos_2011.pdf

²⁹ “Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.” Recuperado el 12 de Mayo de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1995/c-595_1995.html

³⁰ El artículo 286 de la Constitución Nacional de Colombia establece: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley. El artículo 287 de la Constitución Nacional establece: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. Recuperado el 17 de mayo de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr009.html

indica el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia y las competencias de estos entes territoriales, se desarrollan según los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad conforme a la Ley según lo indica el artículo 288 de la misma Constitución Política; en este sentido, la Ley 99 de 1993 artículo 64 numeral 7, va en consonancia con tales mandatos Constitucionales, al establecer que los Departamentos están en la obligación de coordinar y dirigir el control y la vigilancia ambiental de los recursos naturales y en especial con respecto a su uso, movilización y aprovechamiento dentro de sus territorios, con el acompañamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y apoyados por la fuerza pública si es del caso.

Los Municipios y Distritos por ser entidades territoriales gozan de las mismas facultades conferidas a los Departamentos, según los artículos 287 y 288 de la Constitución Política de Colombia; además el artículo 313 Constitucional y la Ley 388 de 1997 sobre principios y normas de desarrollo territorial y urbano, le otorgan competencia a los Concejos municipales y distritales para regular el uso de los suelos en sus jurisdicciones, y la Ley 99 de 1993 en su artículo 65 confiere a los alcaldes, dada su condición de representantes de estas entidades, el poder de desarrollar proyectos y programas ambientales y la facultad para dictar normatividad que propenda a la protección ecológica, entre otras.

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 329 y 330, otorga a los territorios indígenas la calidad de entidades territoriales, los artículos 287 y 288 de la Carta les concede las facultades dadas a los Departamentos, Municipios y Distritos y la Ley 99 de 1993, les impone el deber de proteger, preservar y ejecutar programas, y

la facultad de expedir normatividad en pro de la conservación de los bosques en Colombia, siempre que tales facultades se desarrollen acordes a las directrices dadas por las autoridades regionales ambientales y por lo establecido por el Gobierno Nacional a través de sus Ministerios.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y las Autoridades Ambientales Urbanas³¹, tienen dentro de sus funciones la protección, creación y administración de las reservas forestales del País, facultad conferida por el Decreto Ley 2811 de 1974 , la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1791 de 1996: “Régimen de aprovechamiento forestal”.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales³² (UAESPNN), la cual opera como dependencia del MADS, tiene dentro de sus funciones la protección de los bosques que se encuentran dentro de los territorios declarados parques nacionales naturales.

³¹ La Ley 99 de 1993 en su artículo 66 establece: “COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación...” Recuperado el 13 de Julio de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0099_1993_pr002.html

³² La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es un organismo del sector central de la administración que forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy MADS), con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.
Recuperado el 17 de marzo de 2012 de <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.04>

Por su parte el IDEAM (IDEAM, 2012d) adelanta criterios técnicos para la clasificación del territorio nacional con relación a su uso, para ser utilizado como herramienta en la planificación y ordenamiento del territorio nacional, además se encarga de recopilar, estudiar y divulgar información técnica y científica de los ecosistemas, suelos y cobertura vegetal, razón por la cual, se encarga de presentar la información relacionada con las coberturas boscosas en el País y las tasas oficiales de deforestación. Como función adicional se encarga de coordinar la elaboración de las comunicaciones que presenta Colombia a la CMNUCC.

El INCODER (INCODER, 2012) tiene dentro de sus funciones la administración de tierras baldías rurales y urbanas en el territorio nacional y en este sentido le corresponde adjudicarlas, conformar reservas, desarrollar programas de colonización, adelantar acciones legales en los casos de indebida apropiación de estos terrenos, adelantar los estudios de títulos de propiedad para definir cuales territorios corresponden a la Nación y cuales a los particulares, además de apoyar a las autoridades y entidades competentes en la vigilancia y protección de los recursos naturales.

Por su parte el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt creado por la Ley 99 de 1993 (Instituto Humboldt, 2012) y vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es una entidad privada sin ánimo de lucro que se encarga de desarrollar investigaciones científicas sobre biodiversidad en el territorio nacional y coordina el sistema e inventario nacional sobre biodiversidad, además de apoyar con asesoría técnica y tecnología a las autoridades ambientales.

Finalmente el Instituto de Investigaciones Amazónicas SINCHI³³ creado por la Ley 99 de 1993 (SINCHI, 2012) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP³⁴ (IIAP, 2012), se encargan de adelantar investigaciones científicas en el campo de la biología y ecología de la Amazonía y el Chocó.

1.2.3.3. Herramientas Legales para el Control de la Deforestación en Colombia

Cabe advertir una vez más que esta investigación va encaminada a lograr análisis jurídicos frente a los proyectos REDD+, que permitan contribuir a crear políticas públicas para estos proyectos; sin embargo, en este punto se presenta una recopilación de las herramientas que se han creado en Colombia para el control de la deforestación, la cual ha sido tomada de la sexta versión del documento de preparación para REDD+ Colombia (R-PP), elaborado por el MADS.

La ordenación y manejo forestal efectuados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), gracias a la competencia dada por el decreto 1791 de 1996 para planificar el manejo de los bosques en sus jurisdicciones dentro del territorio nacional, se traduce en acciones de alinderación, reserva y declaratoria de áreas forestales protectoras, productoras y protectoras productoras por parte de estas, las cuales

³³ En Colombia es una entidad de investigación científica y tecnológica de alto nivel, comprometida con la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. Recuperado el 15 de junio de 2012 de http://www.sinchi.org.co/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=user&id=62%3Aadministrator&Itemid=1922&limitstart=80

³⁴ El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP tiene por Misión actuar como instrumento de coordinación y apoyo al fortalecimiento de la capacidad de investigación de la región y de sus actores sociales e institucionales. Recuperado el 15 de Junio de 2012 de: <http://www.iiap.org.co/mv.php>

tendrán un plan individual de ordenación forestal elaborado por las mismas CAR, que les permite establecer la concesión de permisos, aprovechamientos y autorizaciones.

El aprovechamiento del bosque natural se lleva a cabo gracias a lo dispuesto por el decreto 1791 de 1996 que establece una clasificación de estos; en tal sentido, se presenta el aprovechamiento único que se desarrolla sólo una vez en terrenos en donde según estudios técnicos se logre establecer que las condiciones de uso de los suelos diferentes a la forestal, son mejores o cuando se presenten motivaciones de interés general o de utilidad pública. Existe también el aprovechamiento persistente que se realiza bajo parámetros de sostenibilidad y conservación del rendimiento habitual del bosque con técnicas silvícolas que favorezcan su renovación.

El decreto en mención establece el aprovechamiento doméstico del bosque para suplir las necesidades vitales de la población rural sin ningún tipo de interés económico; adicionalmente este instrumento legal dispone los procedimientos necesarios, para el aprovechamiento de los bosques naturales en dominio público por medio de permisos o concesiones o de dominio privado por intermedio de autorizaciones; de igual manera presenta los requerimientos necesarios para llevar a cabo cualquier aprovechamiento forestal ante la autoridad ambiental.

El establecimiento de vedas según lo establecido en el Decreto Ley³⁵ 2811 de 1974 en su artículo 240 literal c) es un mecanismo que permite a las autoridades

³⁵ En Colombia son textos normativos, con fuerza material de ley, dictados con base en una ley de facultades extraordinarias, de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.
Recuperado el 27 de abril de 2012 de http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/3Urrego.pdf

ambientales dentro de sus jurisdicciones específicas, prohibir temporalmente la explotación de los bosques naturales en un territorio determinado.

Los salvoconductos de movilización establecidos en el mismo Decreto Ley en su artículo 223, reglamentado por el decreto 1791 de 1996 en sus artículos 74 a 83, son una herramienta que exige permisos para la movilización de productos forestales primarios sea que ingresen, salgan o se movilen dentro el territorio de la nación.

El MAVDT por medio de la Resolución 438 de 2001 creó el salvoconducto único nacional, para transportar dentro del territorio nacional especímenes de diversidad biológica. El mencionado salvoconducto permite la movilización de madera extraída de plantaciones forestales o de madera proveniente de bosques naturales con licencia de aprovechamiento forestal.

La utilización obligatoria de libros de operaciones registrados ante las autoridades ambientales correspondientes (Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible o Autoridad Ambiental Urbana) por parte de las empresas que desarrollan explotaciones forestales, transformaciones primarias y secundarias de productos forestales, productos terminados y comercialización forestal, es un requerimiento contemplado en el Decreto reglamentario 1791 en sus artículos 63 a 68, además de los informes anuales que deben presentar ante estas autoridades y la prohibición de adquirir y/o manufacturar productos forestales extraídos en bosques naturales sin el salvoconducto establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974 artículo 223.

La ley 99 de 1993 en el artículo 49 y siguientes estableció la licencia ambiental como requisito para la ejecución de cualquier obra o proyecto, con el fin de garantizar que el ejecutor de dicha obra prevenga, mitigue o compense los impactos ambientales que genera, incluyendo la deforestación, los procedimientos para la expedición de licencias ambientales, el listado de las autoridades ambientales que las expiden, así como las obras y proyectos que la requieren están reglamentados en el Decreto 2820 de 2010 (MAVDT, 2010a).

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) en sus artículos 308 a 336 definió, clasificó y reguló otra herramienta de protección que son las áreas de manejo especial, las cuales, se encuentran reglamentadas en los Decretos 2372 de 2010 (MAVDT2372, 2010b) y Decreto 2855 de 2006 (MAVDT, 2006) (Procedimiento para la sustracción de áreas de distrito de manejo integrado de recursos naturales renovables), Decretos 1729 de 2002 (MMA, 2002a) y 1604 de 2002 (MMA, 2002b) (Reglamentación sobre cuencas hidrográficas) y Decreto 622 de 1977 (Presidencia de la República, 1977) (Sistema de parques nacionales); en muchas de estas áreas se encuentran coberturas boscosas que logran ser protegidas bajo las mencionadas disposiciones legales.

Colombia cuenta con algunas herramientas de tipo económico para la protección de sus bosques, como es el caso del certificado de incentivo forestal (CIF) de conservación y reforestación, consagrado en la Ley 139 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) y reglamentado en los Decretos 1824 de 1994 y en el Decreto 900 de 1997; el certificado de incentivo forestal de reforestación se traduce en un aporte en dinero a manera de reconocimiento del Estado colombiano a las

externalidades positivas generadas por las actividades de reforestación, esta herramienta es manejada directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El certificado de incentivo forestal de conservación se traduce en una asignación de recursos vía CONPES a manera de reconocimiento, a los propietarios de terrenos en donde existen ecosistemas naturales boscosos por realizar tareas de conservación de éstos (MMA, 1997). Hasta el momento el certificado de incentivo forestal de conservación no se ha puesto en marcha debido a que el gobierno colombiano ha variado los porcentajes de los incentivos a los entes territoriales y las exigencias en materia de cuidados a las áreas protegidas para desembolsar los recursos.

Otra herramienta económica para mantener los bosques se dirige a la reforestación, por lo que se han creado exenciones o beneficios tributarios consistentes en la disminución de la base gravable del impuesto de renta a las plantaciones de reforestación, según la ley 139 de 1994 artículo 8 literal c) y el Estatuto Tributario artículos 83, 157 y 173.

Como última herramienta a nivel económico para la preservación de bosques en Colombia están los pagos por servicios ambientales o ecosistémicos (PSA) según lo establece la Ley 1151 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007) y en este entendido, el artículo 106 de la mencionada Ley modificó el artículo 111 de la ley general ambiental (Ley 99 de 1993), con el objetivo de que se disponga del 1% de los ingresos corrientes de los municipios y departamentos para subsidiar PSA; así las cosas, estas entidades territoriales tienen la opción de disponer de recursos para

desembolsar PSA, en pro de la conservación de las zonas de bosques naturales, lo cual se convierte en una prioridad según lo establece la Ley 373 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997) que establece un programa de uso eficiente y ahorro del agua.

1.3 Conclusiones del capítulo

Luego de efectuar un recorrido histórico, conceptual, técnico, político y legal de Colombia sobre cambio climático, efecto invernadero, bosques, deforestación, herramientas y autoridades de comando y control, en este primer capítulo se develan varios puntos a tener en cuenta.

En primer lugar el país ha tenido cierto nivel de voluntad frente a los mencionados temas, partiendo desde los compromisos adquiridos a nivel internacional al ratificar la CMNUCC por medio de la Ley 164 del año 1994, aprobar el Protocolo de Kioto a través de la Ley 129 del año 2000 que permitió dar nacimiento y reglamentar los proyectos MDL en Colombia, además de presentar sus dos comunicaciones ante la CMNUCC por medio de las cuales informó sobre sus emisiones de GEI y su vulnerabilidad al respecto. Esto permite determinar que el abordaje en Colombia de la problemática en torno al cambio climático en lo internacional ha sido proactivo, a pesar de que en la práctica haya sido poco efectivo frente al tema de la mitigación de los motores de emisiones de GEI, especialmente en lo concerniente a la deforestación de sus bosques.

En segundo lugar se evidencia que los efectos negativos del cambio climático no se han hecho esperar y además los estudios de proyección presentan un panorama a corto, mediano y largo plazo preocupante para la población, pues está en riesgo la seguridad alimentaria, salud, vivienda y el desarrollo integral productivo, razones suficientes para justificar las medidas políticas, económicas y sociales que sean necesarias, para lograr abordar las discusiones sobre una solución con la mayor prontitud y disposición posible.

Por otra parte tal como se observa, el tema de la deforestación de los bosques en el territorio nacional no implica falta de normatividad al respecto, lo que muestra es una necesidad apremiante de estudiar las causas que ocasionan la poca efectividad de esta en algunos casos, lo que contribuye directamente a impulsar las estrategias que se requieran para frenar la deforestación y la degradación de los bosques en Colombia, por lo que poner en marcha los proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación evitadas (REDD+), los cuales serán analizados a profundidad más adelante, pretenden ser en la actualidad una de las estrategias propuestas por el Gobierno Nacional del Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón para combatir el cambio climático, con el gran reto de lograr una comunión entre la normatividad existente en materia de bosques, el correcto ordenamiento del territorio y uso de los suelos, con las políticas públicas que se creen para poder ejecutar REDD+ en el país.

Otro aspecto a destacar es que hasta el momento las diversas herramientas creadas como los Certificados de Incentivo Forestal de Reforestación y Conservación, los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), los proyectos MDL – que no contemplan

conservación de bosques-, la normatividad y algunas políticas públicas consignadas en documentos CONPES, han sido inútiles para contrarrestar con la efectividad requerida el tema de los factores que impulsan el cambio climático, en especial la deforestación de los bosques en el País, razón por la cual, resulta fundamental pasar de la retórica que vende la idea de que se están ejecutando las tareas para atacar este devastador fenómeno, a la verdadera acción en aras de traducir las leyes y políticas públicas en realidades tangibles para todos, realidades que permitan esperanzarnos en un futuro en armonía entre el hombre y el medio ambiente.

2. CAPÍTULO DOS - ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NEGOCIACIONES SOBRE REDUCCIÓN DE GEI

En Junio de 1992 se llevó a cabo en Rio de Janeiro - Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con la participación de 178 países y 110 Jefes de Estado y de Gobierno; se trataba de la continuación de la primera Cumbre de la Tierra que se realizó en Estocolmo – Suecia en el año de 1972. Dentro de los motivos que movieron a casi todos los Estados del mundo a reunirse, era la necesidad de discutir y compartir puntos de vista relacionados con el concepto de desarrollo sostenible y lo que este abarca.

En este orden de ideas, se adoptó un texto fundador de 27 principios titulado; “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” el cual define el concepto de desarrollo sostenible expresándolo de esta manera en los principios 1 y 4:

Principio No. 1 Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Principio No. 4 A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992a)

Se pretendió entonces adoptar un programa para materializar esos principios, que se llamó Programa 21 ó Agenda 21, este contiene más de 2500 recomendaciones que permitirían cumplir con las directrices trazadas de los diversos temas, siendo la contaminación del aire uno de los propósitos a combatir; de esta manera se logró un marco de referencia para la aplicación del concepto de Desarrollo Sostenible en los distintos territorios de los Estados.

Adicionalmente, se logró la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático -CMNUCC- (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992b), la cual entró en vigor el 21 de Marzo del año 1994 –ratificada por Colombia por medio de la Ley 164 de 1995- con el objetivo de lograr consensos internacionales y mecanismos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; esta a su vez allanó el camino para que en 1997 en la tercera Conferencia de las Partes (COP 3) de la CMNUCC, se firmara el Protocolo de Kioto que se encamina hacia los mismos objetivos de la Convención y que en el año 2005, logró ser ratificado por una cantidad de Estados suficientes para convertirse en un Tratado Internacional.

El Protocolo de Kioto (CMNUCC, 1998) sobre el cambio climático básicamente es un acuerdo a nivel internacional que pretende lograr la reducción de las emisiones de los siguientes gases que son los causantes del calentamiento global: Gases industriales fluorados que son los Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC), Hexafluoruro de azufre (SF₆); además otros gases como el Dióxido de Carbono (CO₂), Gas Metano (CH₄) y Oxido Nitroso (N₂O).³⁶

En total se trata de seis gases que al ser liberados a la atmósfera generan el calentamiento global del planeta. Las reducciones que se pretendieron lograr están en el orden del 5%, dentro del periodo comprendido entre el año 2008 y el año 2012, tomando como base de comparación el año de 1990. Es de precisar que lo anterior no implicó una obligación de cada país de reducir sus emisiones de gases por lo menos

³⁶ Para profundizar al respecto véase: <http://spanish.peopledaily.com.cn/32001/99056/99090/6834093.html>

en este 5% señalado, puesto que se debe tomar este porcentaje a nivel global, y en este sentido cada país que suscribió Kioto, tiene sus respectivos niveles ó porcentajes de emisión a disminuir.

Los compromisos contraídos en virtud del Protocolo, se encaminaron a estabilizar y reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel óptimo inicialmente entre los años 2008 y 2012, para intentar una disminución a futuro de los efectos sobre el sistema climático mundial.

Los países a los cuales se les impusieron metas de carácter obligatorio –estas metas se encuentran en el anexo B del protocolo- , son los que hacen parte del anexo I del acuerdo (países desarrollados a nivel industrial y países en transición hacia una economía de mercado exceptuando los Estados Unidos que no ratificó el Protocolo); en este sentido el protocolo dio fuerza legalmente vinculante al sentir de los Estados de combatir el problema del cambio climático por medio de la reducción de GEI. Colombia ratificó el Protocolo por medio de la Ley 629 del año 2000.

El primer periodo de compromisos acordados en Kioto expiró el 31 de diciembre de 2012, razón por la cual en la COP 17 celebrada en Durban se planteó la necesidad de un segundo periodo de compromisos del Protocolo para iniciarse en el año 2013, pero sin definirse una fecha de expiración de éste, evitándose se esta manera un vacío en el tiempo con relación a la lucha contra las emisiones de GEI. Adicionalmente en el documento final se aprobó una hoja de ruta en aras de lograr un nuevo acuerdo mundial que obligue a todos los Países que más liberan GEI sin excepción (COP17, 2011); y también, se acordó la ejecución del llamado en la anterior COP “*Fondo*

Verde para el Clima”, por medio del cual los Países desarrollados entregarían cien mil millones de dólares anuales para el año 2020, y de esta manera financiar programas de adaptación y mitigación de los efectos adversos del cambio climático en los Países en vías de desarrollo, en donde quedarían incluidos proyectos REDD+ (COP, 2011).

Los países que se encuentran en el anexo I del Protocolo pueden reducir sus emisiones de GEI con sus propias actividades internas y además cuentan con tres mecanismos de flexibilización para ayudarlos a lograr sus metas de reducción de emisiones de GEI:

a) La implementación conjunta: Usado en proyectos de protección climática al interior de los países industrializados y entre los mismos, con el fin de generar unidades de reducción de emisiones.

b) El Comercio de Emisiones: Conocido como Cap and Trade que fija un tope de emisiones de dióxido de carbono sin penalización para cada miembro de la Unión Europea y la posibilidad de transferencia de derechos de emisión entre los distintos agentes involucrados. De esta manera si un país reduce sus emisiones por debajo de sus obligaciones acordadas en Kioto, tiene la posibilidad de salir al mercado y comercializar esas reducciones con otros países, que necesiten responder con sus propias obligaciones acordadas en el Protocolo y que las requieran por que se han excedido en sus emisiones permitidas.

c) Los Mecanismos para el Desarrollo Limpio (MDL): Se desarrollan proyectos de reducción en los países que no tienen compromisos de reducción de GEI ante el Protocolo de Kioto, buscando cumplir las metas de emisión de los países del anexo I, poniendo al servicio de los países en vía de desarrollo los conocimientos especializados, recursos económicos y la tecnología indispensable para desarrollarlos, de tal manera que los países industrializados por medio del mismo Estado o de las empresas del sector privado, financian estas iniciativas en países en vía de desarrollo con el objetivo de reducir las emisiones de GEI y así reducir sus compromisos de reducción acordados en Kioto. De igual forma los países en vía de desarrollo por medio del mismo Estado o de la empresa privada, tienen la posibilidad de realizar este tipo de proyectos de manera autónoma e independiente y los certificados de reducción de emisiones (CER) resultantes, pueden transarse en el mercado y ser vendidos por estos países directamente a los países o empresas de países industrializados que requieren cumplir con sus cuotas de reducción; de esta manera se logra que los países que no tienen obligaciones de reducción de emisiones de GEI, también participen en la lucha contra el cambio climático y adicionalmente, obtienen los beneficios propios de este tipo de actividades, al recibir inyecciones de capital en diferentes sectores de la economía como ocurre en el sector

forestal entre otros. Este tipo de negociaciones están incluidas dentro de lo que se conoce como mercados regulados de carbono. (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, 2006)

Los proyectos que comprometen a los bosques dentro de los MDL se vieron enmarcados por los principios de Marrakesh acordados en el convenio sobre Diversidad Biológica (COP7, 2001), en donde se adoptaron acuerdos sobre el uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LULUCF por sus siglas en inglés), allí se estableció entre otras cosas lo que se puede hacer dentro de los MDL y se reconoce que los sumideros naturales de carbono deben ser excluidos de la actividad MDL, quedando el tema de la protección de bosques naturales por fuera de este tipo de proyectos, debido al temor de que se presentaran las llamadas “fugas” - consistentes en el traslado de actividades de deforestación hacia otros terrenos boscosos-, perdiendo contundencia de captura permanente de dióxido de carbono; sin embargo, las actividades de reforestación y/o forestación³⁷ si quedaron contempladas dentro de los MDL, bajo la condición de que se lleven a cabo en tierras que no sean bosque desde el año 1990, logrando con esta regla impedir que se deforestaran bosques para luego pretender desarrollar actividades MDL en esas mismas tierras y así obtener beneficios económicos derivados de estos proyectos (Ortega *et al*, 2010).

El talón de Aquiles de los MDL relacionado con el tema forestal es la no inclusión dentro de éstos a la conservación de los bosques naturales, razón por la cual, existe la

³⁷ Forestación es la conversión, por actividad humana directa, de tierras que carecieron de bosque durante un período mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales. Reforestación es la conversión, por actividad humana directa, de tierras no boscosas en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que están actualmente deforestados. Recuperado el 23 de Abril de 2012 de <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop6secpart/cp65111r01s.pdf>

necesidad de acordar nuevas herramientas orientadas a la reducción de emisiones de GEI, en donde se incluyan actividades de protección y conservación de los bosques para garantizar la permanencia de estos como sumideros, siendo una razón fundamental para el nacimiento de las iniciativas REDD+.

Por último en la COP 18 celebrada en Doha (Qatar) a finales del año 2012, se acordó prorrogar el Protocolo de Kioto hasta el año 2020, estableciéndose un segundo periodo de compromisos de reducción de GEI del 18%, sin embargo, no todos los Países se sumaron a este acuerdo pues grandes emisores como Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, Rusia y Nueva Zelanda no firmaron este nuevo compromiso. Por el contrario, la Unión Europea, Noruega y Australia se comprometieron para este segundo periodo, al igual que algunos Países con emisiones de GEI muy bajas a nivel global como el caso de Mónaco, Liechtenstein, Kazajistan, Singapur, Croacia e Islandia. Con relación al “*Fondo Verde para el Clima*”³⁸ puede decirse que no se llegó a acuerdos frente a la entrega de estos dineros a título de donación, por lo que queda en entredicho la eficacia de esta herramienta para combatir los efectos del cambio climático en los Países en vías de desarrollo. Finalmente se estableció que todos los Países deberán presentar para el año 2015 propuestas de otra herramienta legal que reemplace al Protocolo de Kioto, que permita alcanzar un máximo de aumento en la temperatura global del Planeta a dos grados centígrados y que cubija a todos los países miembros sin excepción (FARN, 2012).

³⁸ Fondo Verde para el Clima: Con el fin de expandir el suministro de financiamiento a largo plazo para los países en desarrollo, los gobiernos en la COP 16 en Cancún decidieron establecer un Fondo Verde para el Clima. El fondo apoyará proyectos, programas, políticas y otras actividades en las Partes que son países con ventanas temáticas de financiación. Se crea un Comité de Transición seleccionado por las Partes en la CMNUCC a diseñar los detalles del nuevo fondo, que será designada como entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención y será responsable ante la CP. Recuperado el 27 de abril de 2012 de http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/items/6005.php

2.1 Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+)

Se ha tomado como guía para el desarrollo de este punto el documento titulado “el mecanismo REDD+” elaborado por la doctora Agnès Sibileau, exdirectora de la clínica jurídica de derecho ambiental de la FARN (Sibileau, 2011) y en el documento de trabajo titulado “Vulnerabilidad Climática y el Mecanismo REDD+ en el Gran Chaco Americano” elaborado por equipos de investigación de Paraguay, Bolivia, y Argentina, este último liderado por la doctora María Eugenia Di Paola (Di Paola et al., 2012).

El sistema de reducción de emisiones por deforestación y degradación, surge como una respuesta a la necesidad de encontrar mecanismos que permitan mitigar las consecuencias devastadoras del cambio climático.

Se estima que alrededor del 20% del total de las emisiones de carbono liberadas a la atmósfera durante los últimos veinte años, provienen de la deforestación de los bosques tropicales existentes en los países en vías de desarrollo³⁹, razón por la cual, en el texto de la CMNUCC en su párrafo 4 y artículo 4 inciso b) se establece la importancia de los sumideros, como depósitos naturales para los gases de efecto invernadero producto de la actividad antropógena y la necesidad de crear políticas a nivel nacional e internacional, que propendan a mitigar el calentamiento global.

³⁹ “La deforestación y la degradación de los bosques, a través de la expansión agrícola, la conversión a tierras de pastoreo, desarrollo de infraestructura, la tala destructiva, incendios, etc, representan casi el 20% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, más que todo el sector de transporte global y sólo superado por el sector de la energía...” Recuperado el 15 de Enero de 2013 de <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx>

De igual manera se tocó el tema en la COP 7 celebrada en Marrakesh (Marruecos) en el año 2001 en donde se incluyó la forestación y la reforestación dentro de las herramientas de flexibilización del Protocolo de Kioto.

En el año 2003 se planteó nuevamente el tema en la COP 9 de Milán y posteriormente en la COP 11 de Montreal celebrada en el año 2005, se discutió el tema de la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación, pero lo concerniente a la reducción de emisiones producto de la degradación de los bosques aún no se había discutido, razón por la cual, el acrónimo RED se empezó a utilizar -sin la segunda D que se refiere a la degradación- (Di Paola et al., 2012, p.8).

Luego de algunas apreciaciones de expertos, se concluyó que la degradación de los bosques originaba emisiones de carbono, por lo que para la COP 13 del año 2007 celebrada en Bali (COP13, 2007), ya se utilizaba el acrónimo REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación); en esta COP se solicitó a los Gobiernos propuestas de metodologías para estimular la adopción de medidas, encaminadas a la reducción de emisiones de dióxido de carbono producto de la deforestación y la degradación forestal en los países en vías de desarrollo y se discutió de igual forma, la necesidad de crear incentivos atractivos y propuestas políticas, para asegurar la conservación, el manejo forestal sostenible y el aumento de los stocks de carbono forestal ubicados en los países en vías de desarrollo.

Adicionalmente la idea de reducir las emisiones de carbono evitando la deforestación y la degradación de los bosques tomó suficiente fuerza, gracias a un informe referente a la economía del cambio climático desarrollado por el economista Nicholas Stern por

solicitud del Gobierno Inglés en el año 2006 (Stern, 2007), por medio del cual concluyó que se requieren inversiones aproximadas del 1% del PIB mundial para combatir el cambio climático, pues de no hacerse tal inversión, el mundo se expondría a una recesión cercana al 20% del PIB mundial.

Dicho estudio concluyó que “...*el costo de oportunidad de la protección forestal en ocho países responsables del 70% de las emisiones procedentes del uso de las tierras podría ascender inicialmente a unos \$5.000 millones de dólares anuales*”. (Stern, 2007)

Las anteriores consideraciones han impulsado en cierta medida la iniciativa de utilizar los mecanismos REDD+, que permitirían desarrollar la actividad de conservación de bosques tropicales, logrando de esta forma reducciones importantes de liberación de dióxido de carbono capturado en la biomasa forestal.

Tal como lo expone la doctora Sibileau en su estudio (Sibeleau, 2011), las negociaciones internacionales sobre los diversos aspectos para la implementación de REDD+ guiadas por la CMNUCC, han llevado a que se trabaje en tres grupos; el primero es el “Organismo subsidiario de Consejería Técnica y Científica (OSACT⁴⁰)”

⁴⁰ El OSACT es uno de los dos órganos subsidiarios permanentes de la Convención establecido por la COP / CMP. Apoya la labor de la CP y la CMP a través de la provisión de información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos y su relación con la Convención o el Protocolo de Kioto. Las principales áreas de trabajo del OSACT son los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías respetuosas con el medio ambiente, y la realización de trabajos técnicos para mejorar las directrices para la preparación y la revisión de los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero de las Partes del anexo I. El OSACT realiza una labor metodológica relacionada con la Convención y el Protocolo de Kioto, y promueve la colaboración en el campo de la investigación y la observación sistemática del sistema climático. Recuperado el 26 de septiembre de 2012 de <http://unfccc.int/bodies/body/6399.php>

que se encarga de analizar lo referente a las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto, niveles de referencia, causas, metodologías usadas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) y modalidades de medición, reporte y verificación (MRV) de las emisiones de carbono forestales.

El segundo se denomina “Grupo Especial de Trabajo sobre Futuros Compromisos de las Partes Anexo I en el Marco del Protocolo de Kioto (GTE-PK⁴¹)” que tiene como función los debates relacionados con los compromisos de reducción de dióxido de carbono Post Kioto, incluyendo el estudio de los tres mecanismos de flexibilización establecidos en el mencionado Protocolo.

El tercero y último es el “Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en el Marco de la Convención (GTE-ACLP⁴²)”, el cual se encarga de debatir sobre las acciones que se deberán tomar a futuro como por ejemplo, el incluir los proyectos REDD+ en la CMNUCC incorporando en esta un protocolo que se encargue de la regulación de los mencionados proyectos; otro ejemplo de los emprendimientos de este grupo se reflejó en la COP 15 de Copenhague (COP15, 2009), en donde se redactó un documento guía de orientación metodológica para la

⁴¹ Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto (GTE-PK). En el 2005, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto (CMP) en su primera reunión en Montreal, estableció el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I del Protocolo de Kioto (GTE-PK). El objetivo del GTE-PK es discutir los futuros compromisos de los países industrializados en el marco del Protocolo de Kioto...” Recuperado el 17 de septiembre de 2012 de <http://unfccc.int/bodies/body/6409.php>

⁴² “El Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en el Marco de la Convención (GTE-ACLP) es un organismo subsidiario en virtud del Convenio establecido por la decisión 1/CP.13 (el Plan de Acción de Bali) para llevar a cabo un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una acción a largo plazo de cooperación, ahora, hasta y después de 2012...”. Recuperado el 14 de agosto de 2012 de <http://unfccc.int/bodies/body/6431.php>

puesta en marcha de los proyectos REDD+, como quedó consignado en la decisión 4 : “Orientación metodológica para las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (COP15, 2009).

Cabe destacar que en la mencionada COP 15 celebrada en Copenhague se estableció que al tenerse en cuenta los conceptos de manejo forestal sostenible o manejo sostenible de los bosques y el aumento de los stocks o reservas de carbono forestal, se debía incluir en el acrónimo de REDD, la palabra “plus” o el símbolo “+”, modificándose el acrónimo de estos proyectos al llamarse finalmente REDD+ ó REDD plus, lo que permitiría incluso mayores beneficios sociales y para el ambiente. (Di Paola et al., 2012, p.8).

En la COP 16 celebrada en el 2010 en Cancún (COP16, 2010), se logró concretar como objetivos mundiales al respecto, usar el mecanismo REDD+ para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, revertir la pérdida de los bosques y buscar persuadir a los países y Gobiernos del mundo a que implementen las medidas necesarias, para disminuir el actuar destructivo del hombre sobre los bosques.

Esto implica incluso, entregar cuotas de responsabilidad a todos los actores, sean países o personas que impulsan con sus ánimos mercantilistas, la demanda de productos originados gracias a la actividad de deforestación y degradación; en este sentido, se estableció que los países desarrollados deben financiar y efectuar tareas en contra de la deforestación. (Di Paola et al., 2012, p.9).

Adicionalmente en esta COP 16 los Gobiernos acordaron que debía crearse un fondo que manejara recursos económicos para financiar proyectos, programas, políticas y en general actividades en los países en vías de desarrollo, esta iniciativa fue llamada “*Fondo Verde para el Clima*”, tal como se mencionó anteriormente.

Se acordó para los países que decidan avanzar en estos proyectos, un plan nacional de actividades REDD+, recopilación de información sobre niveles de referencia nacional de emisiones, un sistema nacional de vigilancia de los bosques confiable, un sistema de información de las garantías como es el caso del respeto a los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de un proceso de acercamiento por fases, que permita ir alcanzando las metas proyectadas, sin dejar a un lado los estudios que deberán hacerse referentes a los impactos sociales y económicos derivados de la puesta en marcha de los proyectos REDD+ (Austin, Daviet & Stolle, 2010).

Siendo más explícitos el acuerdo de Cancún contempla una serie de salvaguardas a seguir por parte de los países en donde se pretendan realizar políticas públicas para ejecutar REDD+. Así las cosas las medidas que se adopten deberán ser compatibles con la integridad ambiental y tener en cuenta las funciones de los bosques y los ecosistemas; deberá llevarse a cabo los objetivos de desarrollo sostenible del País respectivo; deberá aplicarse REDD+ de la mano con el desarrollo sostenible en la búsqueda de erradicar la pobreza, respondiendo al mismo tiempo con la lucha contra el cambio climático; asimismo se deberá contar con un apoyo financiero y tecnológico adecuado y promover la gestión sostenible de los bosques; además se requerirá que se impulsen las salvaguardas que complementen las medidas que se lleven a cabo en el desarrollo REDD+, con los objetivos de los programas forestales

nacionales, las convenciones y acuerdos internacionales al respecto; de igual manera deberá existir honestidad y eficiencia por parte de las estructuras de gobernanza forestal, teniendo en cuenta legislación nacional del país respectivo; deberán adoptarse medidas para combatir los riesgos de reversión; y por último deberán tomarse medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones de un lugar en donde se desarrolle REDD+ a otro en donde no se esté realizando. (COP16, 2010, p.28)

En lo concerniente a los pueblos originarios, la COP 16 estableció que al aplicarse REDD+ deberá existir respeto por los conocimientos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales teniendo en cuenta la DNU DPI, -lo que incluye las comunidades afro descendientes-; deberá garantizarse la participación plena y efectiva de los interesados, en particular pueblos indígenas y comunidades locales; compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques y la diversidad biológica para incentivar la protección y conservación de estos y los servicios derivados de sus ecosistemas, y para permitir mayores beneficios sociales y ambientales. (COP16, 2010, p.28)

El anterior párrafo resulta importante destacarlo debido a que a lo largo de esta investigación se hacen análisis jurídicos al respecto, pues la participación de los pueblos originarios mencionada como salvaguarda en esta COP, se traduce en el derecho fundamental a la consulta previa para lograr o no el consentimiento libre, previo e informado de estos pueblos, cuando se pretenda adelantar REDD+ en sus territorios. Posteriormente en el capítulo V se hace un análisis detallado de este tema.

2.2. REDD+ a nivel internacional según las COP's 17 y 18

En diciembre de 2011 se llevó a cabo en Durban la COP 17, con la participación de 190 países, en donde se discutió la necesidad de lograr políticas nacionales de reducción de emisiones y disminución de la vulnerabilidad que se origina como consecuencia del cambio climático mundial (COP17, 2011).

Se planteó el tema de las salvaguardas (COP17, 2011) socio ambientales que buscan garantizar que los beneficios derivados de los proyectos REDD+, lleguen a quienes brindan directamente el servicio ambiental derivado de los bosques tropicales (campesinos y pueblos indígenas y afro descendientes) y que el consentimiento previo e informado de las comunidades, se lleve a cabo en todas las etapas de acercamiento, negociación e implementación de los mencionados proyectos de conservación, aplicando la soberanía y legislación de cada Estado y los acuerdos y obligaciones internacionales (Di Paola et al., 2012, p.9).

Así las cosas, deberían los países presentar información sobre la situación de las salvaguardas en mención referente a bosques. Otro aspecto importante acordado en esta COP 17 hizo referencia al establecimiento de una línea de base para medir las emisiones, los bosques y establecer sistemas confiables de monitoreo, reporte y verificación (MRV)⁴³, además se discutió la manera de financiación a largo plazo de este tipo de proyectos, aunque este punto no se definió. (Di Paola et al., 2012, p.9).

⁴³ El MRV (monitoreo, reporte y verificación) de las emisiones de carbono forestales fue establecido en la COP16. Permite saber cómo las emisiones de antemano serán calculadas, como las emisiones de carbono serán reportadas y finalmente como se verificarán las mismas. De acuerdo con el texto surgido en la COP, se ha permitido a los países ser flexibles en la elección de la cual el sistema de contabilidad del carbono que utilizan, teniendo en cuenta los diferentes sistemas que se realizarán dentro de un país.

Se reconoció que los proyectos REDD+ podrían servir de herramienta y ser una base en el diseño de políticas públicas, en aras de combatir el cambio climático desde los países que cuentan con bosques tropicales, siendo Colombia uno de los llamados a participar gracias a su gran cantidad de área boscosa.

En esta COP 17 se acordó una hoja de ruta propuesta por la Unión Europea, en aras de lograr acuerdos globales jurídicamente vinculantes de reducción de emisiones, bajo la intención de incluir a todos los países independientemente de que sean o no desarrollados, pues la primera fase del Protocolo de Kioto sólo obliga a los países del anexo I a cumplir metas concretas de reducción, dejando por fuera a los países en vías de desarrollo (COP 17, 2011).

Por otra parte, se planteó la necesidad de incluir a Estados Unidos, India y China en el nuevo tratado mundial vinculante que resulte a futuro, para que estos países se comprometan a reducir su gran cantidad de emisiones de GEI liberadas a la atmósfera.

El resultado de un nuevo acuerdo global que mida a todos los países por igual, sin distinción alguna, lleva la intención de que el principio de “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”⁴⁴ establecido en la Declaración de Río sobre el Medio

Recuperado el 29 de mayo de 2012 de http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/redd_body_sp_nocrops.pdf

⁴⁴ PRINCIPIO 7: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. Recuperado el 29 de agosto de 2012 de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Ambiente y el Desarrollo de 1992 iría desapareciendo, pues en la actualidad ciertos países de economías emergentes como el caso de India, China y Brasil no están obligadas legalmente a asumir cuotas de reducción de GEI, cosa que si sucede con los países de economías desarrolladas incluidos en el anexo I del Protocolo de Kioto.

Como punto final de lo acordado en esta COP 17 se tocó de nuevo el tema del mecanismo de financiamiento llamado en la anterior COP “*Fondo Verde para el Clima*”, por medio del cual, se dispondría de \$100.000 millones de dólares anuales aportados por los países industrializados, dinero que se usaría a partir del año 2020, para ayudar financieramente a los países en vías de desarrollo a implementar acciones encaminadas a reducir las emisiones de GEI (COP 17, 2011).

Con relación al mecanismo REDD+ en la COP 18, puede decirse que hubo discusiones en el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Técnico y Científico (OSACT) de la CMNUCC, en donde se tocaron temas como los niveles de referencia, monitoreo, reporte y verificación (MRV), control de la información y causas de la deforestación y degradación, sin embargo no se logró ningún tipo de avance al respecto. Por su parte el Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en el Marco de la Convención (GTE-ACLP), se hizo cargo del tema de la financiación y en tal sentido, decidió crear un plan de trabajo para debatir la manera como debería financiarse REDD+, por lo que se espera la presentación de propuestas al respecto en las próximas discusiones que se llevarán a cabo en Junio de 2013 en la ciudad alemana de Bonn, sitio en donde se reunirá el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Técnico y Científico (OSACT) de la CMNUCC para continuar con

estos estudios, sin embargo, los asuntos y decisiones de fondo se presentarán en la próxima COP del año 2013 a realizarse en Polonia (COP18, 2012).

2.3 Temas debatidos frente a REDD+

Poner en marcha de manera eficiente un mecanismo REDD+ que fije reglas dirigidas desde lo global hacia lo nacional o sub nacional (regional, local), requiere de claridad en varias herramientas, tal como lo exponen Sibleau y los grupos de investigación integrados entre otros por la doctora Di Paola en sus escritos sobre REDD+, los cuales se han tomado para desarrollar este punto de la investigación (Sibleau, 2011) (Di Paola et al., 2012).

El régimen legal que deberá utilizarse merece atención, pues los países manejan tres posturas diferentes, unos países apoyan un mecanismo de mercado consistente en la creación de créditos de carbono para venderse en el mercado internacional y el dinero resultante se utilice para mantener en marcha las actividades REDD+.

Esta posición se puede dar desde un ámbito nacional, en donde cada país debe establecer una línea de base en todo su territorio calculando el nivel histórico de emisiones de dióxido de carbono y debe comprometerse a reducirlas por debajo de esa línea histórica, luego se compara la cantidad de emisiones de la línea de base y se resta la cantidad de emisiones nuevas en un periodo de tiempo concreto y el resultado de emisiones no causadas, se convierten en créditos que posteriormente son vendidos en el mercado internacional de carbono (Sibleau, 2011).

Algunos países consideran que se debe crear un anexo al Protocolo de Kioto y el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) considera la posibilidad de adoptar un sistema de objetivos sin pérdida –estudiado por el Grupo Especial de Trabajo sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en el Marco de la Convención (GTE-ACLP), consistente en que los permisos de emisión de dióxido de carbono se pueden vender únicamente si se logra el número mínimo pautado de reducciones y solamente el exceso de créditos se puede vender y si no se logra el número mínimo de reducciones se penaliza (Sibleau, 2011).

También la anterior posición se puede dar desde un ámbito sub nacional que se manejaría como los proyectos MDL establecidos en el Protocolo de Kioto; en este caso los países que prefieren este ámbito son aquellos con poco control sobre su territorio, lo que impide lograr una línea de base nacional. Continúa Sibleau explicando que adoptar este tipo de sistema generaría la posibilidad de incorporar a Estados Unidos en los compromisos de reducción, ya que se podría crear una estructura en el marco de la CMNUCC pero fuera del Protocolo (Sibleau, 2011).

Otros países apoyan la creación de un mecanismo REDD+ soportado con fondos voluntarios dados como incentivos a los Gobiernos nacionales que muestren por medio de escenarios nacionales que tienen la capacidad de reducir sus emisiones de dióxido de carbono forestal.

La tercera posición es llamada “aproximación flexible” o “basket approach” que permitiría que cada País decida según sus capacidades institucionales, sociales y demás lo que más le convenga para implementar REDD+.

Otro aspecto crucial es la financiación, pues actualmente esta es totalmente voluntaria y se logra por medio de las llamadas “Iniciativas Globales de Financiamiento”, consistentes en la ayuda internacional que un país en vía de desarrollo recibe de un país desarrollado o de algún tipo de organización que desee invertir en el desarrollo de un proyecto REDD+ determinado. Dentro de estas iniciativas está el programa de colaboración de Naciones Unidas para REDD, ONU-REDD o UN-REDD, por sus siglas en inglés, que ayuda a los países en desarrollo a preparar e implementar estrategias nacionales REDD+ (Sibileau, 2011).

Otra iniciativa es el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) que es una alianza global de varios Gobiernos de países desarrollados, por medio de la cual han creado un marco y procesos especiales que apoyan a los países en la preparación de los sistemas de incentivos financieros para desarrollar REDD+; de esta manera, se asiste a los países en desarrollo con bosques tropicales para la puesta en marcha de políticas y sistemas para REDD+ y les otorga pagos por la reducción de emisiones. En esta alianza la administración se le encargó a una secretaría en el Banco Mundial para el manejo de estos fondos (Di Paola et al., 2012, p.9).

Existe otra alternativa llamada Programa de Inversiones Forestales (FIP por sus siglas en inglés) (FIP, 2009) -que se encuentra dentro de los Fondos Estratégicos del Clima (SCF por sus siglas en inglés)- y apoyado por el Banco Mundial, Banco de Desarrollo Asiático, Banco Europeo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dicho fondo ayuda financieramente a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad institucional para

desarrollar los programas REDD+ y apoya el desarrollo de actividades ajenas al sector forestal que logren reducir la amenaza de destrucción de los bosques (Sibileau, 2011).

A pesar de los anteriores mecanismos voluntarios de financiación, es claro que la COP 17 ha dejado como punto pendiente en la agenda, como se mencionó anteriormente, discutir la manera de financiación a largo plazo de este tipo de proyectos, considerando de antemano que debería ser pública, aunque este punto sigue sin definirse (Di Paola et al., 2012, p.9). Por otro lado, en la COP 18 como se ha mencionado, los vacíos no se llenaron generando un manto de inquietudes no resueltas en el tema de financiación, aplazándose hasta la nueva COP del año 2013 las decisiones de fondo al respecto.

Otro tema que es de gran relevancia en las discusiones para la aplicación de los proyectos REDD+, se enfocan en la necesidad de establecer una línea base para tenerse en cuenta como referencia para medir las reducciones reales de emisiones de dióxido de carbono; por lo general, se toma un año base nacional o regional, dependiendo de las circunstancias y características propias de cada región a medir.

También el tema del Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) es fundamental para poder llevar a cabo con éxito los objetivos de REDD+, pues de la solidez con que se calcule y midan las emisiones, depende la financiación voluntaria con donantes o de un mercado de venta de certificados de reducción de emisiones (CER). Existen metodologías e informes técnicos elaborados por el IPCC y por el Organismo Subsidiario de Consejería Técnica y Científica, que brindan parámetros para ser

utilizados por los países interesados en participar con éxito en la preparación y desarrollo de los proyectos REDD+ en sus territorios (Sibileau, 2011).

Colombia se ha acogido a las indicaciones técnicas dadas por el IPCC, por lo que bajo estas directrices se ha buscado desarrollar un sistema de monitoreo de cobertura forestal, cambio de uso del suelo y estimación de reservas de carbono y emisiones derivadas de la deforestación de bosques, desde lo regional hacia lo nacional por medio de sensores remotos (imágenes satelitales) y verificación en campo, que permita dar seguridad a los financiadores y así lograr credibilidad y estabilidad a los proyectos (IDEAM, 2011b).

Existen además otros temas que hacen parte de las mesas de trabajo tendientes a poner en marcha de manera eficiente los proyectos REDD+, como es el caso de la permanencia del carbono secuestrado, es decir, la estabilidad de almacenamiento que debe lograrse con este tipo de proyectos, pues existe la posibilidad de que se logre mantener el carbono por un tiempo determinado y posteriormente, por cuestiones de oferta y demanda, sea más rentable deforestar para vender materias primas.

Por lo anterior, resulta todo un reto lograr la estabilidad de almacenamiento de manera permanente; este punto se discutió incluso en los mecanismos de flexibilización del protocolo de Kioto al establecer los Certificados de Reducción de Emisiones de Carbono (CER) a corto y largo plazo. Se ha planteado entonces que las reservas buffer⁴⁵ podrían servir para compensar los casos en que se pierda carbono capturado

⁴⁵ Explica un funcionario del MADS - quien solicitó no mencionar su nombre-, que las llamadas reservas buffer para REDD+, consisten en que cuando se vaya a desarrollar un proyecto de este tipo, se

en la biomasa de los bosques, convirtiéndose en un colchón de apoyo si presenta inestabilidad de captura (CMNUCC, 1998).

Las llamadas “fugas” hacen parte de las discusiones que buscan que las reducciones de GEI en realidad se logren con los proyectos REDD+; se trata de un inconveniente consistente en la reducción de emisiones en un terreno determinado, generando como resultado simultaneo un aumento de estas en otro sitio sea por dentro o por fuera de las fronteras del país en donde se efectúan las tareas de reducción de emisiones, de esta forma los esfuerzos que se realizan en un sitio determinado se pierden gracias al desplazamiento de la actividad a otro sitio.

La posesión ligada a la titularidad de los derechos de dominio de las tierras en donde se desarrollarán los proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada, es otro tema que genera inquietudes para todos los actores, pues debe tenerse claro hasta que punto se limitarán estos derechos, por cuanto tiempo y en el caso por ejemplo de los territorios colectivos de los pueblos originarios, se debe tener certeza la manera como podrán acceder tanto a los beneficios como a los servicios que ancestralmente reciben de los bosques que se encuentran en sus territorios. Actualmente se discute incluso la titularidad de los bosques y del carbono capturado en estos, debido al valor económico que en la actualidad representan. Cabe mencionar que posteriormente se realiza un análisis jurídico de este tema en el

podría tomar adicionalmente otro terreno con coberturas boscosas y conservarlo, pero sin contabilizar el dióxido de carbono que éste almacena, con el fin de compensar los certificados de reducción de emisiones que se pierdan, si se presenta inestabilidad de captura del mismo. De igual manera aclaró que hasta el momento el MADS no ha pensado aplicar en Colombia este mecanismo para el desarrollo de los proyectos REDD+.

contexto colombiano, el cual se erige como un pilar fundamental de esta investigación.

Otro aspecto de evaluación que se analiza entre otros, tiene que ver con la capacidad de los países para desarrollar de manera adecuada las actividades de los proyectos REDD+ por medio de sus entidades e instituciones, las cuales, deben funcionar de manera eficiente en temas como las herramientas regulatorias, sus bancos de información, inventarios de superficie forestal, la capacidad y transparencia en el manejo de los fondos que se desembolsen para patrocinar las actividades REDD+ y en general, se plantea la necesidad de que estas entidades estén preparadas, para atender los requerimientos que sean necesarios, para lograr de manera efectiva la implementación de estos proyectos.

Tal como se mencionó anteriormente gracias al documento elaborado por la doctora Agnés Sibleau y el documento de trabajo elaborado por equipos de investigación de Paraguay, Bolivia, y Argentina, este último liderado desde la FARN por la doctora María Eugenia Di Paola, se logró desarrollar y plasmar en este punto de la investigación, algunos de los ítems de debate expuestos, que nacen a raíz de las iniciativas REDD+ a nivel internacional.

2.4 Conclusiones del capítulo

Luego de este recorrido internacional que permitió ver el nacimiento de iniciativas de lucha contra el cambio climático, ratificadas por muchos Gobiernos alrededor del mundo, es necesario exponer algunas consideraciones al respecto.

Por un lado puede verse herramientas como el Protocolo de Kioto y sus mecanismos de flexibilización, que no han logrado contrarrestar los efectos negativos del cambio climático, ejemplo de esto es lo expuesto anteriormente sobre lo ocurrido en Colombia con el fenómeno de la niña; incluso las proyecciones a futuro son preocupantes (IDEAM, 2011c); en este sentido, resulta desconcertante la lentitud con que se realizan las negociaciones en las COP's, para sacar adelante iniciativas que coadyuven en las tareas de reducción de emisiones de GEI, iniciativas como los proyectos REDD+ que se encuentran plagadas de vacíos e incertezas, paradójicamente por la falta de compromiso de algunos países que hacen parte de la CMNUCC.

A pesar de lo complicado que pueda resultar concretar REDD+ en políticas públicas nacionales, y teniendo en cuenta que el Protocolo de Kioto – que abarca aproximadamente un 15% de las emisiones de GEI- excluyó la conservación de bosques, este tipo de proyectos REDD+ lograría complementar los tres mecanismos de flexibilización usados en la lucha contra las emisiones de GEI establecidos en este.

Ahora, teniendo en cuenta que REDD+ se encuentra en una etapa de construcción de legislación y de políticas públicas que lo regulen, no es claro que tan eficientes resulten ser estos proyectos para conservar de manera sostenible los bosques, sin embargo, vale la pena apostarle a una iniciativa de conservación, sea REDD+ u otra propuesta sería que resulte; lo más importante, es dejar a un lado la demagogia de muchos Gobiernos alrededor del mundo y actuar en la construcción de herramientas, que mitiguen los efectos negativos del cambio climático.

La COP 18 del año 2012 presentó un panorama de incerteza frente a la eficacia del antes mencionado “*Fondo Verde para el Clima*”, debido a la no concreción de las fuentes de financiamiento de este instrumento y en este sentido, las esperanzas que se hubiesen podido albergar de encontrar un refugio estable para financiar con este fondo los proyectos REDD+, se han ido desvaneciendo poco a poco, pues la poca voluntad de compromiso económico de los países desarrollados es cada vez más visible.

También el hecho de que varios países responsables de liberar gran cantidad de GEI no firmaran el segundo periodo de Kioto es preocupante, pues se siente un retroceso en las herramientas internacionales para combatir el calentamiento global.

Es desalentador ver como en la COP 18 las partes no lograron concretar nada en torno a la manera como debe operar REDD+, aplazando todo tipo de decisiones de fondo hasta la siguiente COP de Polonia a realizarse a finales del año 2013, como si el cambio climático diera espera, como si se pudiese poner en pausa los efectos devastadores de este fenómeno, producido principalmente por las actividades antropogénicas. Es un estado de inconciencia tan marcado que hace sentir que sólo queda resignarse a ver la destrucción de los bosques, los ecosistemas en ellos existentes y la esperanza de un futuro cercano con condiciones de vida sostenibles en el tiempo.

Por otra parte, el principio de “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*” establecido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 debe mantenerse, pues la idea es no generar inequidad entre los países. Lo importante es que se logre la incorporación de la mayor cantidad de países – desarrollados y en

vías de desarrollo- posibles en un nuevo tratado internacional, pero sin trasladar la responsabilidad de los mayores a los menores contaminadores.

3. CAPÍTULO TRES - EL MECANISMO REDD+ EN COLOMBIA

Colombia a pesar de contar con instituciones y autoridades ambientales en el ámbito local, regional y nacional, y con legislación concreta de protección de sus bosques, ha experimentado una pérdida progresiva de cobertura boscosa, además de ser un perjudicado directo de los efectos negativos ocasionados por el cambio climático.

Estos puntos han quedado en evidencia en la recopilación de información a lo largo de esta investigación; este escenario ha sido determinante para que el país sea parte en las negociaciones y diálogos internacionales realizados en diferentes COP's, encaminados a implementar dentro del marco de la CMNUCC los mecanismos REDD+ en el territorio nacional, debido a las posibilidades de acciones dirigidas a reducir las emisiones de dióxido de carbono por deforestación y degradación de los bosques naturales del país.

El Gobierno Nacional de Colombia por intermedio del MADS, presenta a los distintos actores involucrados en los proyectos REDD+ a través de la propuesta de preparación R-PP, la idea de que estos emprendimientos incentivan la conservación de las coberturas boscosas, lográndose la permanencia de captura de carbono en la biomasa forestal y un manejo sostenible de los bosques con el apoyo económico, tecnológico y humano de países industrializados, y además que resulta atractivo como política pública para combatir los efectos adversos del cambio climático. Algunas de estas aseveraciones resultarán más adelante dudosas, al momento de analizar los pros y contras de lo que hasta hoy se ha adelantado con respecto a REDD+ en el país.

El propósito de materializar la ejecución de proyectos REDD+ en el territorio nacional, ha llevado al Gobierno a buscar apoyo internacional para robustecer su capacidad en tecnología, preparación humana e institucional, con el fin de preparar al país en los requerimientos asociados a la puesta en marcha de los mencionados proyectos, lo que se ha traducido en el apoyo económico que en la actualidad recibe Colombia por parte del Fondo Cooperativo de Carbono Forestal del Banco Mundial (FCPF por sus siglas en inglés) para el desarrollo de estos proyectos.

Inicialmente el país recibió por parte de este fondo recursos por doscientos mil dólares americanos para iniciar la formulación de la propuesta de preparación para REDD+ (R-PP). Posteriormente Colombia luego de cinco versiones anteriores presentó de manera formal para someter a evaluación su sexta versión de propuesta de preparación para REDD+ (R-PP) al FCPF, lo que se tradujo en que en Octubre del año 2011 mediante resolución del Comité de Participantes, el mencionado fondo le asignó al país US \$3.600.000.00 para ejecutar esta propuesta de preparación REDD+.

Adicionalmente el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado “*Prosperidad para Todos*” (DNP, 2010), puesto en marcha por el actual Gobierno Nacional, contiene las bases de la política nacional de cambio climático - desarrollada en el documento CONPES 3700 –, la cual contiene cuatro estrategias fundamentales para contrarrestar este fenómeno y sus consecuencias en el territorio nacional. (DNP, 2011): La primera es el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), por medio de la cual se pretende una interacción de las instituciones a todo nivel, que permita establecer funciones y coordinar las medidas necesarias, para disminuir la vulnerabilidad ante los cambios del clima y así evitar pérdidas humanas, económicas,

ambientales, desabastecimiento de agua potable y en general, los diversos impactos ocasionados por los fenómenos invernales que azotan al país.

La segunda es la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), con la que se pretende disminuir a futuro las emisiones de GEI que pudieran ser una dificultad más adelante, para las relaciones comerciales internacionales o al acceso a diversas clases de recursos y además, con esta estrategia se pretende potenciar la imagen de Colombia como un país encaminado al progreso con eficiencia y bajas emisiones de carbono en sus procesos productivos.

La tercera es la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo - ENREDD+, que permitiría según el MADS encaminar recursos económicos, humanos, académicos, sociales entre otros, con el fin de disminuir al máximo la deforestación de los bosques, lo que se traduce en conservación de los mismos y de los ecosistemas en ellos existentes, con la posibilidad de hacerlo incluyendo a las comunidades que viven en ellos, brindándoles alternativas conservacionistas sostenibles, de manera que se logre mejorar las condiciones de vida de estas personas y una eficaz manera de contribuir en la lucha contra el cambio climático.

Y la última es la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres, por medio de la cual se pretende diseñar instrumentos financieros, que puedan usarse para disminuir

los problemas fiscales que surgen a raíz de las consecuencias devastadoras de los cambios del clima que afectan la vida económica y social de país.

Para el entendimiento de la realidad actual del mecanismo REDD+ en Colombia, es pertinente ahondar en la antes mencionada Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal y la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo - ENREDD+; ya que por medio de esta, el Gobierno Nacional pretende preparar al país en todos los aspectos con el objetivo de poner en marcha instrumentos financieros y de protección ambiental, que logren detener o por lo menos disminuir las emisiones de carbono producto de la deforestación y la degradación de los bosques en el territorio nacional.

Esta iniciativa requiere de tareas de coordinación entre las distintas instituciones y autoridades ambientales a nivel nacional, regional y local, de los sectores productivos y de las comunidades y actores locales, encaminadas a lograr un sistema interinstitucional e intersectorial que permita de manera conjunta, decidir y ejecutar políticas y proyectos de reducción de la deforestación de los bosques, logrando su conservación y la de muchos ecosistemas incluidos en estos. Expone el Gobierno Nacional en su documento de propuesta de preparación para REDD+, que esta estrategia tendrá que ir de la mano del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “*prosperidad para todos*”, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y de la Política Nacional para la Gestión integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (MADS, 2012c, p.14).

La ENREDD+ tendrá que operar conjuntamente con las demás estrategias propuestas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, de manera que se complementen entre sí las iniciativas de cada una, incluyendo la directa participación en la toma de decisiones de las comunidades locales campesinas, indígenas y afro descendientes propietarias de casi la totalidad de los bosques del País, lo que se traduce en la materialización de la consulta previa y el consentimiento previo informado.

Según el MADS la ENREDD+ sería la ruta a seguir a nivel nacional para lograr la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en el país, potenciando los beneficios ambientales y sociales que estos emprendimientos generan. Así las cosas, la mencionada estrategia se pretende construir partiendo del proceso de preparación e implementación para REDD+, el cual se desarrollará tentativamente entre los años 2012 y 2015, dependiendo de los avances en las negociaciones internacionales y de los desarrollos internos dentro del país que se vayan logrando (MADS, 2012c, p.15).

Figura 3

REDD+ DENTRO DE LA POLÍTICA COLOMBIANA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO



Tomado de (MADS, 2012c)

3.1. REDD+ en el sistema nacional de cambio climático

Para ubicar las tareas y estrategias REDD+ de manera clara dentro del Sistema Nacional de Cambio Climático, es necesario mencionar que este sistema lo conforman una Comisión Ejecutiva de Cambio Climático que tiene Secretaría, Grupos Consultivos y Orientadores; de esta Comisión se desprende un Comité de Gestión Financiera. Las anteriores Comisión y Comité son apoyados de base por cuatro Subcomisiones (sectorial, territorial, de asuntos internacionales y subcomisión transversal de producción de información y estudios de impacto de cambio climático), en donde operan respectivamente cuatro Grupos Interdisciplinarios de Trabajo (MADS, 2012c, p. 14).

La estrategia nacional de reducción de emisiones por deforestación y degradación (ENREDD+) estará incluida dentro de la Subcomisión Territorial, en donde se creará

un Grupo Interdisciplinario de Trabajo REDD+ (GIT REDD+) (MADS, 2012c, p.17), el cual tendrá las funciones de coordinar a nivel técnico las acciones y decisiones sectoriales relacionadas con la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal (ENREDD+), articulando estas tareas con la Subcomisión sectorial del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC) (MADS, 2012c, p.17).

Según lo consignado en la R-PP, este GIT REDD+ será dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), tendrá un representante del MADS, otro representante del Departamento Nacional de Planeación (DNP), otro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), otro representante del sector privado, otro de los pueblos indígenas, de las comunidades negras del Pacífico, de los campesinos y colonos, otro de la academia y otro de las ONG's.

Los mencionados representantes que integran el GIT REDD+, al reunirse para definir las políticas y líneas técnicas de ejecución de acciones de REDD+ en el territorio nacional, tendrán voz y voto para determinar estos aspectos, apoyados previamente por grupos consultivos cuyas funciones serán las de orientarlos técnica, social, ambiental y económicamente para la toma acertada de decisiones (MADS, 2012c, p.20).

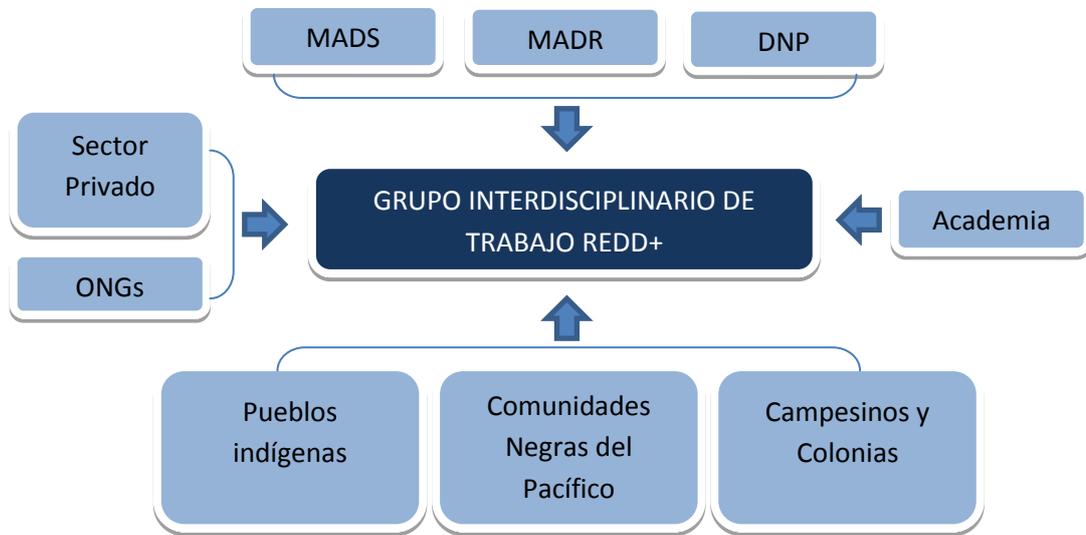
Cabe señalar que tales decisiones no modificarían las tareas de las instituciones que integren el Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC); además partiendo de la necesidad de coordinación y buena administración de Gobiernos locales que deberá existir para la creación y desarrollo de las estrategias regionales, el GIT REDD+ no

estará facultado para modificar los acuerdos regionales y locales sin que previamente se haya consultado a los actores comprometidos, pero debe recordarse que este será el principal órgano de articulación de los proyectos REDD+ en Colombia, tal como lo ha establecido el Gobierno Nacional a través de su propuesta de preparación para REDD+ (MADS, 2012c, p.20).

Siguiendo con la descripción que realiza el Gobierno Nacional en la R-PP, puede decirse que el papel de los grupos consultivos sería determinante para la toma acertada de decisiones, por el tipo de información y estudios que manejarán; así las cosas, habrá tres tipos de grupos consultivos de apoyo para el GIT REDD+, un grupo asesorará en temas técnicos y científicos, cinco grupos regionales que representan a cada una de las regiones del país y por lo menos seis grupos temáticos, los cuales podrán participar con voz en las reuniones que realice el GIT REDD+ pero sin voto en la toma de decisiones (MADS, 2012c, p.21).

Figura 4

COMPOSICIÓN GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE TRABAJO REDD+



Tomado de (MADS, 2012c, p.18).

Figura 5.

INTERACCIÓN GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE TRABAJO REDD+ Y SUS GRUPOS CONSULTIVOS



Tomado de (MADS, 2012c, p.19)

3.2. Objetivos de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENREDD+)

El Gobierno Nacional ha consignado en el documento de preparación R-PP que la ENREDD+ tiene como principal objetivo preparar a Colombia de manera técnica, institucional y social, de tal manera que pueda estar en condiciones de desarrollar dentro del marco de exigencias internacionales y nacionales, las acciones que lleven a reducir las emisiones de carbono producto de la deforestación y degradación de sus bosques, por medio de la conservación de estos de manera sostenible, lo que permitiría mantener el carbono secuestrado dentro de la biomasa que se encuentra en estos bosques (MADS, 2012c).

Para poner en marcha este mecanismo se requiere preparar al país de tal forma que esté en capacidades para implementar este instrumento financiero y de gestión ambiental, el cual es soportado económicamente por países desarrollados, lo que implica mayor responsabilidad para lograr sostenibilidad y permanencia para el desarrollo de los proyectos y en este sentido, la ENREDD+ se presenta como una estrategia que permita materializar los proyectos REDD+, en consonancia con las políticas y legislación nacional (MADS, 2012c).

Otros objetivos trazados en la ENREDD+ se mueven en el establecimiento de líneas de base y sistemas de monitoreo, reporte y verificación para contabilizar el carbono capturado durante el desarrollo de los proyectos; creación de estructuras institucionales que cooperen entre ellas y las autoridades ambientales para la efectiva gestión de las actividades a realizarse; además de lograr la comunicación entre los

actores a escala nacional, regional y local afectados y quienes contribuyen o causan la deforestación, priorizando en los requerimientos de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, campesinos y demás actores tocados por la deforestación y el desarrollo de los proyectos (MADS, 2012c).

Otro objetivo que tendrá que alcanzarse es el reconocimiento de la necesidad de una unidad de gobierno local con participación de las comunidades para asegurar la operatividad del proceso, creando espacios para que los actores locales se involucren en los procesos de toma de decisiones sobre el manejo del recurso forestal; otra tarea puesta a manera de objetivo para lograr materializar proyectos REDD+ en el país, es la realización de análisis de costos de oportunidad para poner en marcha las actividades que se escojan para la implementación, además de estructurar un sistema de sostenibilidad financiera que exponga alternativas nacionales e internacionales de financiación para las etapas de construcción y sostenibilidad de la ejecución, que incluya además un mecanismo confiable para distribuir los beneficios que se establezcan en la Mesa de trabajo REDD+ de la Subcomisión Territorial (MADS, 2012c).

Como último objetivo a realizarse por medio de la ENREDD+ será el diseño de salvaguardas ambientales y sociales para REDD+ en Colombia, teniendo en cuenta las directrices acordadas en el apéndice 1 de los acuerdos de Cancún (COP16, 2010) dentro de las que se encuentran, lograr compatibilidad entre las tareas ejecutadas en los proyectos REDD+ con las metas trazadas en los programas forestales nacionales y los acuerdos y convenciones internacionales al respecto; deberá existir compatibilidad entre las tareas REDD+ con la legislación y soberanía nacionales, en donde deberá

existir respeto hacia los pueblos indígenas y comunidades locales teniendo en cuenta las obligaciones internacionales y la legislación nacional correspondiente; buscar la aplicación de REDD+ como herramienta de lucha contra el cambio climático, en armonía con un desarrollo sostenible buscando la disminución de la pobreza; lograr medidas compatibles con la integridad ambiental teniendo en cuenta los bosques y los ecosistemas en ellos existentes; deberá garantizarse una gobernanza honesta y eficiente; y buscar la manera de disminuir al máximo el desplazamiento de emisiones de CO2 de un lugar a otro (fugas); entre otras (MADS, 2012c).

También los objetivos tendrán que permitir la participación plena y efectiva de los involucrados como son los pueblos indígenas, afrocolombianos, campesinos y en general, todas las comunidades locales comprometidas en el desarrollo de los proyectos.

Las medidas que se tomen en el desarrollo de los proyectos REDD+ tendrán que ser compatibles con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, de tal manera que incentiven además los servicios derivados de los ecosistemas en ellos existentes, y así potenciar más beneficios sociales y ambientales; y finalmente los objetivos deberán encaminarse a la aplicación de medidas para reducir las fugas de emisiones y los riesgos de reversión (MADS, 2012c).

3.3. Actores relevantes para desarrollar los proyectos REDD+ en Colombia

Para la construcción de una ENREDD+, en la sexta versión de del documento R-PP se ha consignado e identificado varios grupos que tienen relación directa con los

bosques, los cuales deberán tenerse en cuenta para lograr un completo desarrollo de los objetivos que pretenden los proyectos REDD+. Así las cosas, se encuentran:

...primero las comunidades forestales (pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas); segundo los grandes y medianos propietarios de predios rurales en donde existen bosques; tercero el Gobierno Nacional (sector ambiental y sectores productivos); cuarto los Gobiernos regionales y locales (Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Departamentos y Municipios); quinto las empresas; sexto las organizaciones y redes del sector privado; séptimo las organizaciones, redes de la sociedad civil y por último, la academia e institutos de investigación y los cooperantes. (MADS, 2012c, p.27)

3.3.1 Niveles de Referencia Para la Puesta en Marcha de REDD+ en Colombia

Es importante recalcar que los objetivos de esta investigación van dirigidos a efectuar algunos análisis jurídicos y de las políticas públicas, que se desarrollen frente a REDD+ en Colombia, sin embargo, en la ruta a seguir por parte del Gobierno Nacional, se han establecido algunos niveles de referencia para poner en marcha el mecanismo, y en este sentido, si bien no se pretende ahondar y analizar temas técnicos y económicos, tales niveles han quedado consignados en el documento R-PP, los cuales se mencionan a continuación con la intención de lograr un abordaje integral del tema REDD+ en Colombia:

Es indispensable tener en cuenta unos puntos de referencia que son técnicos como las estimaciones de deforestación y degradación, el contenido de carbono y sus motores; y por otra parte unos componentes de tipo político, como son las negociaciones internacionales que cada país adelante, teniendo en cuenta sus condiciones nacionales y acuerdos internacionales que se adopten en la CMNUCC. (MADS, 2012c, p. 170-171)

Los lineamientos políticos de la estrategia de reducción de deforestación contienen una estrategia que va desde lo sub-nacional para llegar a lo nacional, es decir, se pretende implementar un sistema de monitoreo nacional, pero contabilizado a nivel

regional y local. La razón de estos emprendimientos sub-nacionales se da por la diversidad de características y condiciones sociales y económicas que existen entre las regiones del país, y además con el fin de darle inicio a los proyectos REDD+ a nivel regional y local, pero con miras a que se compatibilicen a futuro con las metas nacionales de reducción que se establezcan (MADS, 2012c, p. 114). La anterior estrategia se manejará en tres etapas según lo establecido en la R-PP elaborada por el Gobierno Nacional:

3.3.1.1. Etapa I, Actividades de Implementación Temprana

Existe un mercado voluntario de carbono y agentes de cooperación internacional con iniciativas de desarrollar proyectos REDD+ en diferentes regiones del territorio nacional; ahora, a pesar de que este tipo de iniciativas no se encuentran reguladas por la CMNUCC, Colombia las aprueba en la medida en que se ciñan a las normas de los estándares internacionales a que apliquen, sin desconocer el ordenamiento institucional y jurídico nacional. Debido al emprendimiento temprano de estas iniciativas, el Gobierno Colombiano a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha presentado un proyecto de resolución que busca crear un registro de implementación de actividades tempranas relacionadas con los proyectos REDD+ y con su aplicación, se busca llevar un control detallado de estas para evitar que en un futuro se contabilice más de una vez un mismo proyecto, y así proteger de estafas a los propietarios de tierras boscosas (MADS, 2012c, p. 171).

La idea básica es que tan pronto la iniciativa de un proyecto REDD+ determinado, arroje resultados favorables frente a su viabilidad y se encuentre en condiciones de ser

presentada en los mercados internacionales, para ofrecerla a posibles compradores y/o financiadores de los certificados de reducción de emisiones de CO₂, de manera simultánea se presente la información de tales iniciativas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para que dicha información quede consignada en el registro nacional de actividades REDD+; como se ha mencionado anteriormente, se busca evitar el doble conteo y la venta doble de certificados de reducción o captura (MADS,2012c, p.171).

Es preciso indicar que el nombrado proyecto de resolución expedido por el MADS, será objeto de posteriores análisis en esta investigación.

3.3.1.2. Etapa II, Nivel regional o sub-nacional

Se aplicarán como base metodologías internacionales y los lineamientos del IPCC para calcular los escenarios de referencia de las regiones y en tal sentido, el Estado responderá por estas actividades regionales y la distribución equitativa de los recursos que se logren obtener de los mecanismos de mercado y fondos. En cada región del país se definirá con los actores intervinientes, la estrategia REDD+ y planes para ser ejecutada una por una hasta que se logren ejecutar progresivamente obteniéndose una cobertura nacional (MADS,2012c, p.171).

3.3.1.3. Etapa III, Nivel Nacional

En esta etapa el sistema de monitoreo que se desarrollará en todo el país, buscará controlar las fugas que se puedan presentar y al momento de identificarlas se restarán

de la contabilidad regional, evitando así el doble conteo dándole seriedad y credibilidad a los proyectos REDD+ regionales (MADS, 2012c, p. 172).

Con relación al componente técnico que se utilizará para desarrollar REDD+, en el país se han adelantado tareas para lograr el monitoreo de los bosques, cambio de uso del suelo y estimación de stocks de carbono y emisiones provenientes de la deforestación; en lo relacionado con el monitoreo nacional y sub-nacional, cabe mencionar que el apoyo internacional ha sido crucial, en especial de la fundación Gordon and Betty Moore y Google.org, quienes a través de sensores remotos y corroboración en campo requerida han permitido la obtención de valiosos resultados (MADS, 2012c, p.172).

La idea es desarrollar renglones y protocolos de referencia regionales para consolidar los proyectos REDD+ a nivel regional y posteriormente armonizarlos a nivel nacional, es decir, organizar los cálculos de referencia a nivel regional para luego utilizarlos en la construcción de las referencias nacionales (MADS, 2012c, p.172).

Criterios como la definición nacional de bosque para REDD+, selección de los compartimentos de carbono que se tendrán en cuenta para incluirse dentro de la contabilización, periodo de tiempo para calcular las emisiones históricas – en Colombia se está tomando el periodo desde el año 1990 hasta el año 2010, igual se espera las directrices de la CMNUCC para determinar el año base de referencia para el análisis histórico-, la selección de actividades a incluir y por último, el análisis y la cuantificación de los motores de la deforestación – es de anotar que debido a utilizarse

para este fin estudios sobre cambios de uso del suelo y no de emisiones de GEI, los niveles de incertidumbre al respecto son elevados (MADS, 2012c, p.172).

En un aparte de la propuesta de preparación para Colombia R-PP, se mencionan las cuantificaciones de la deforestación para los periodos comprendidos entre los años 1990-2000, 2000-2005, 2005-2010; las estimaciones de las emisiones de GEI derivadas de la deforestación de los bosques nacionales; al igual que las estimaciones de los contenidos de carbono en la biomasa aérea en los once de los 16 tipos de bosques clasificados en estos estudios, por lo que los cálculos de carbono capturado en la biomasa aérea de los cinco tipos de bosques restantes, se evaluarán en estudios posteriores debido a que la información sobre estos fue insuficiente; sin embargo, los resultados de estos análisis concluyen que *los bosques naturales del país tienen una capacidad de almacenamiento de carbono en su biomasa aérea de 7.459.762.323 t C. con una incerteza de estimaciones del 14,3%*. (MADS, 2012c, p. 176-177).

Como últimas observaciones para lograr establecer los niveles de referencia en el país con miras a desarrollar REDD+ según lo establecido en la R-PP, se establece un resumen de los pasos a seguir como las cuantificaciones de la deforestación, recopilación de información social y económica teniendo en cuenta el plan de desarrollo de cada región y sus características particulares, las proyecciones de emisiones futuras, medición de inventarios forestales, monitoreo de biomasa y carbono capturado con sensores remotos, coherencia entre el sistema de monitoreo y las líneas de referencia que se establezcan, establecimiento de costo/efectividad de la puesta en marcha de los diferentes protocolos teniendo en cuenta las condiciones de cada región, capacitación de los intervinientes de lo técnico y científico y por último,

el establecimiento de las funciones de las instituciones del país frente al tema de la generación de información sobre el cambio en los usos de las coberturas boscosas a escalas nacionales y sub-nacionales (MADS, 2012c, p.179-180).

3.3.2 Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) como respaldo de la ENREDD+

La descripción de este punto se logró tomando la información contenida al respecto en la R-PP (MADS, 2012c, p. 156).

La Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA), es un compromiso que Colombia ha adquirido con el Banco Mundial, quien obra en calidad de administrador del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, el cual financia en la actualidad la elaboración de la ENREDD+ en el país.

La idea es que a través de esta herramienta se logre respaldar la preparación de la ENREDD+; garantizar el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales que ha establecido el mencionado Banco, en especial las relacionadas con los derechos fundamentales, conocimientos tradicionales y patrimonios culturales de los grupos involucrados en la puesta en marcha de los proyectos REDD+.

Esto supone identificar los riesgos y beneficios ambientales y sociales que puedan ocasionarse con la preparación y puesta en marcha de la ENREDD+; presentar medidas de prevención y/o mitigación de las consecuencias negativas ,que puedan

generarse por la ENREDD+ y buscar el incremento de las consecuencias positivas derivadas de esta estrategia REDD+.

Como resultado del desarrollo de la SESA se pretende lograr un marco de gestión ambiental y social, además de una serie de sugerencias y recomendaciones que sean usadas como apoyo para la elaboración de la ENREDD+.

Como se ha mencionado anteriormente, Colombia debido a su biodiversidad y multiculturalidad ha adoptado un enfoque regional, lo que se traduce en que la SESA de igual manera se realizará usando el mismo enfoque, desarrollando talleres y diálogos en las distintas regiones del país (Amazonía, Andina, Caribe, Orinoquía y Pacífico), con el objetivo de develar la realidad del país que deberá reflejarse en la ruta de trabajo que se consigne en la ENREDD+ y en las futuras ejecuciones nacionales de los proyectos REDD+.

3.4 Derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales en territorios de pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia

La exposición de este punto se debe a que gran cantidad de las tierras boscosas del país le pertenecen a los pueblos indígenas y afrocolombianos, lo que se traduce en la necesidad de definir la titularidad de los derechos de dominio de estos territorios y de los recursos naturales en ellos existentes. Por lo pronto es de precisar tal como se presentará más adelante, que por mandato constitucional las tierras de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Existe una ocupación de resguardos indígenas de 30.571.254 de hectáreas de tierras que equivalen al 29.8% del territorio nacional y un 70% de las áreas de estos resguardos se encuentran en Zonas de Reserva Forestal; oficialmente se reconocen 87 pueblos indígenas distintos, sin embargo, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)⁴⁶ reconoce 102 pueblos indígenas diferentes; ahora, 52 de estos pueblos habitan en los bosques del Amazonas Colombiano que equivale al 42% del territorio nacional y al 70% de los bosques del país. Existen cinco pueblos indígenas que viven en los bosques húmedos tropicales del Pacífico que equivalen al 15% de los bosques del país (MADS, 2012c, p. 28-29).

En la parte del Caribe colombiano habitan 10 pueblos indígenas, región en donde existen diferentes ecosistemas como desiertos, bosques secos, humedales y alta montaña. En la región de la Orinoquía habitan trece pueblos indígenas en las sabanas inundables y en los bosques de galería y por último, en la alta montaña de la región Andina colombiana habitan trece pueblos indígenas (MADS, 2012c, p. 29).

⁴⁶ La ONIC como proyecto político de carácter nacional, constituye hasta el momento la primera y única apuesta concertada y propia de los pueblos indígenas de Colombia, para hacerle frente a la defensa y protección de sus derechos especiales, colectivos y culturales, desde la unidad de acción organizativa y programática. El Primer Congreso Indígena Nacional que institucionalizó la Organización Nacional indígena de Colombia, fue celebrado en la Localidad de Bosa en febrero de 1982, y estuvo conformado por representantes del 90% de los pueblos indígenas colombianos y contó con la presencia de 12 delegaciones indígenas internacionales. Por primera vez en la historia nacional, dos mil quinientos delegados de los diferentes pueblos indígenas del país, se reunían para conversar sobre su pasado, presente y futuro; además para proponerle al Estado colombiano estrategias para la protección de la integralidad de sus identidades étnicas. Su función entre otras es fortalecer y apoyar el gobierno propio de los pueblos indígenas y su ejercicio de autoridad para que asuman con unidad, autonomía y dignidad, el control de sus territorios y la realización y defensa de sus derechos humanos y colectivos. Recuperado el 15 de septiembre de 2012 de <http://cms.onic.org.co/sobre-nosotros/historia-de-la-onic/>

Las comunidades afrocolombianas conforman el 90% de la población de la región pacífica del país –región occidental que va a lo largo del continente desde el sur de Panamá hasta el norte de Ecuador- equivalente a un millón de personas aproximadamente; muchos de estos territorios ocupados por afro descendientes han sido titulados colectivamente, más exactamente 5.128.830 hectáreas de bosques naturales (5%) y 973.030 hectáreas de vegetación secundaria (12%) han sido gravadas con 149 títulos colectivos a favor de 60.418 familias, durante los últimos cuarenta años, han sido deforestadas o degradadas más de cinco millones de hectáreas de bosques en el pacífico colombiano, como resultado del desarrollo minero, agroindustrial y tala legal e ilegal; todo cubierto por escenarios de atropellos, violencia y desplazamiento forzado en contra de los grupos étnicos del país (MADS, 2012, p. 29-30).

Las anteriores cifras develan que los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas se convierten en actores determinantes a la hora de definir las estrategias y ejecutar los proyectos REDD+ en los bosques del país.

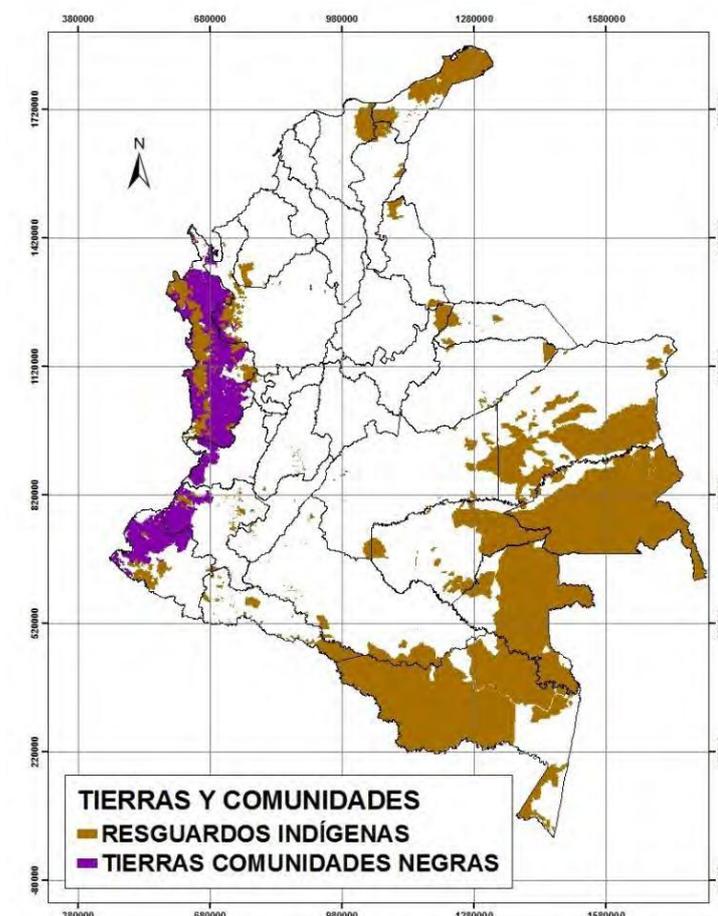
A continuación se hace un recorrido por algunas disposiciones Constitucionales, legales y Jurisprudenciales que permitirán entender la situación legal frente a la propiedad que sobre las tierras y los recursos naturales tienen los pueblos indígenas y afro descendientes en Colombia.

Para lograr un entendimiento con coherencia legal, inicialmente debe mencionarse la normatividad de la propiedad en Colombia. En primer lugar, la Constitución Política del país del año 1991 contiene una serie de artículos que posibilitan una interpretación

de favorabilidad a los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y afrocolombianos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991):

Figura 6.

Territorios Colectivos de pueblos Indígenas y Comunidades Negras en Colombia



Tomado de (MADS, 2012c, p. 86)

Artículo 7 “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

Artículo 63 Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 80 El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 330 De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Adicionalmente el artículo 58 de la misma Constitución Nacional reconoce la existencia de la propiedad privada individual al expresar "...Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...", al igual que la propiedad privada colectiva o comunitaria en su artículo 329

...La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable... (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Y en el artículo 55 transitorio de la Carta a favor de las comunidades negras se consagró,

Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley... (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

El contenido de este último artículo fue desarrollado en la ley 70 de 1993 que reconoció el derecho a la propiedad colectiva, en favor de las mencionadas comunidades negras del pacífico colombiano, por lo que su artículo 4 estipula:

...El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1o. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción... (Congreso de la República de Colombia, 1993a).

Propiedad colectiva que como las demás propiedades en el territorio nacional contiene una función social y ecológica.

En los artículos 101 y 102 constitucionales se establecen las propiedades estatales cuyo titular de los derechos de dominio es el Estado de la misma forma como los particulares son titulares de sus propiedades, pero además sobre esas propiedades ejerce tareas de soberanía. Otro tipo de propiedad se ha establecido en la Sentencia 977 de 1997 expedida por el Consejo de Estado, que estableció la existencia de la propiedad pública que son bienes de dominio público, cuyo propietario es el Estado y

eventualmente tiene como propietarios a los particulares, pero siempre tendrá una función pública o el impulso de las riquezas del país.

Frente al tema de los recursos naturales la Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 332 “...*El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes pre existentes...*”. Por otro lado el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente establece al respecto en sus artículos 42 y 43:

Artículo 42: ...Pertencen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos. Artículo 43: ...El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este Código y otras leyes pertinentes. (Presidencia de la República, 1974)

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional⁴⁷ frente al derecho de propiedad colectiva, que tienen los pueblos indígenas y afro descendientes sobre los territorios que han ocupado de manera originaria y sobre los recursos naturales en ellos existentes, han quedado plasmados en varias Sentencias⁴⁸, dentro de las que se destacan:

⁴⁷ Creada en el año 1991, la Corte Constitucional de Colombia es la entidad judicial encargada de velar por la integridad y la supremacía de la Constitución. Entre otras funciones, la Corte Constitucional tiene la función de salvaguardar la Constitución de Colombia, que los derechos que consagra se cumplan y definir si una ley respeta o no la Constitución Nacional. Recuperado el 13 de septiembre de 2012 de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli77.htm>

⁴⁸ Las decisiones que toma la Corte Constitucional se denominan Sentencias y varían en su denominación de acuerdo con la sala que la emita. La Corte Constitucional tienen tres salas: Una sala plena que conoce y se encarga de las acciones de inconstitucionalidad (Sentencias "C") y los asuntos de tutela que se vuelven sentencias de unificación (Sentencias "SU"). Conformada por nueve magistrados. La segunda sala se dedica a la revisión de tutelas, conformada por tres magistrados, que se encarga de

Sentencia SU 510 de 1998 (Corte Constitucional, 1998a), en la cual se declaró que los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre los territorios y resguardos que originariamente han ocupado, se deben entender como derechos fundamentales debido a que estos se constituyen en su medio de subsistencia y hacen parte de su cosmovisión y religiosidad.

Otro pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional de Colombia frente a la propiedad de los territorios ocupados por los pueblos indígenas, es la Sentencia T 188 de 1993 (Corte Constitucional, 1993a), por medio de la cual, se reconoce la importancia de la protección que debe existir del derecho de propiedad colectiva sobre los territorios que han ocupado originariamente estos pueblos debido a que es un Derecho Fundamental de los grupos étnicos, incluso es entendido como una extensión del derecho a la diversidad étnica y cultural consagrado en la Constitución Política.

El tema de los derechos de los grupos étnicos sobre los bosques que yacen en sus territorios, ha sido tocado por la misma Corte Constitucional a través de la Sentencia T – 380 de 1993 “...El reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los resguardos (CP art. 329) en favor de las comunidades indígenas comprende a la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales no renovables existentes en su territorio...” (Corte Constitucional, 1993b).

las tutelas que han sido seleccionadas para revisión (Sentencias "T"), proferidos por los diferentes despachos judiciales. La tercera, es una sala de selección de tutelas, en donde dos magistrados se encargan de seleccionar los fallos de esta acción consagrada en el art. 86 C.N., que se llevarán a las salas de revisión. Recuperado el 14 de septiembre de 2012 de <http://www.ramajudicial.gov.co/cs/j/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Revista%20Corte%20Constitucional.pdf>

Se debe aclarar que al final de esta Sentencia se corrigió un error de redacción en este punto, pues esta corporación quiso referirse fue a los recursos naturales renovables.

... Lejos de usurpar recursos de la Nación, el acto de disposición de bienes baldíos para la constitución de resguardos indígenas es compatible con el papel fundamental que estos grupos humanos desempeñan en la preservación del medio ambiente. La prevalencia de la integridad cultural, social y económica de estas comunidades sobre la explotación de los recursos naturales en sus territorios - la que sólo es posible si media la autorización previa del Estado (CP art. 80) y de la comunidad indígena (CP art. 330), se erige en límite constitucional explícito a la actividad económica de la explotación forestal.

En este orden de ideas, mal pueden los apoderados de MADARIEN apelar a una lectura parcial del artículo 42 del Código Nacional de Recursos Naturales, para desconocer el derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales renovables que se encuentran en territorio de sus resguardos. Derecho colectivo que debe en todo caso ejercerse dentro de los límites constitucionales y legales necesarios para preservar el medio ambiente (CP arts. 8, 79, 80, 333, 334) y los recursos naturales renovables (D. 2811 de 1974, arts. 202 y ss.)... (Corte Constitucional, 1993b)

Se aclara que el artículo 329 de la Constitución Nacional, otorga a estos pueblos el derecho de propiedad colectiva sobre los recursos naturales renovables de estos territorios; en este sentido, deberá prevalecer la integridad cultural, social y económica de los grupos étnicos en ellos existentes, lo que incluye su derecho a decidir sobre la explotación de los recursos naturales como los bosques que yacen en estos terrenos, lo que emerge como límite constitucional a la actividad económica de la explotación forestal, pues se requerirá además de la autorización previa del Estado según el artículo 80 de la Constitución Política, la autorización previa de la comunidad indígena según el artículo 330 de la misma.

Incluso, en este mismo caso objeto de estudio por parte de la mencionada corporación, se aclara que la autorización de la comunidad indígena deberá ser totalmente concertada con toda la comunidad en general, lo que indica que no es posible tener

autorizaciones por parte de un solo miembro o representante indígena y en caso de presentarse tal situación, podrá invocarse la doctrina ultra (mas allá) vires (de las facultades legales de aquellos que pretenden realizarlos), en caso en que hayan dispuesto de manera arbitraria de las riquezas naturales existentes dentro de su territorio (Corte Constitucional, 1993b).

Por otro lado, la misma Corte a través de la Sentencia C 955 del año 2003, efectuó un análisis sobre el derecho a la propiedad colectiva que sobre las tierras rurales de las riveras de las cuencas del pacífico y los recursos naturales en ellas existentes, tienen las comunidades afrocolombianas asentadas ancestralmente en tales territorios.

Esta corporación se hizo cargo de ratificar la titularidad de los derechos de dominio (uso, goce y disposición) sobre estas tierras y los recursos naturales que provienen de estas en los siguientes términos (Corte Constitucional, 2003a):

...El derecho de las comunidades negras sobre su territorio colectivo se funda en la Carta Política y en el Convenio 169 de la OIT, sin perjuicio de la delimitación de sus tierras a que se refiere la Ley 70 de 1993, en cuanto ésta resulta definitiva e indispensable para que dichas comunidades puedan ejercer las acciones civiles a que da lugar el reconocimiento constitucional. Y que el derecho de propiedad colectiva en comento comprende, y siempre comprendió la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad. Es decir que desde el año de 1967, en los términos de la Ley 31, a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques, esto último, por ministerio de la ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales...

De la misma manera continuó ratificando su posición al expresar

...El Congreso Nacional acogió, la comprensión de los bosques y suelos en la propiedad colectiva que la Carta Política les reconoce a las comunidades negras, reafirmando la

función social y ecológica de dicha propiedad. Al parecer de la Sala las previsiones anteriores regulan en forma puntual el derecho de propiedad colectiva de las comunidades negras, a las tierras que tradicionalmente ocupan, reconocido inicialmente en la Ley 31 de 1967 y refrendado por el Convenio 169 de la OIT y el artículo 55 T. de la Carta, de tal manera que son éstas las únicas propietarias de la flora existente en sus territorios, y quienes pueden extraer y aprovechar los productos de sus bosques...

Esta jurisprudencia brinda claridad a todas luces con respecto a la titularidad de los derechos de propiedad, tanto de los territorios ocupados originariamente por las comunidades afrocolombianas del Pacífico, como de los recursos naturales -como suelos y bosques- en ellos existentes.

Ahora, se puede llevar esta interpretación de la Corte a los demás pueblos originarios, es decir, al realizarse REDD+ en Colombia se tendrá que contar en todas las etapas con los pueblos indígenas que de igual manera habitan otros territorios boscosos en el país, ya que sus condiciones son las mismas en cuanto a la posesión ancestral de las tierras y los bosques en ellas existentes, circunstancia que les ha permitido mantener sus tradiciones culturales, políticas, sociales, religiosas, económicas y con el medio ambiente.

A nivel internacional existe la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en donde se consagra entre otros el derecho a las tierras y recursos provenientes de estas en favor de las etnias:

...Artículo 26. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y

los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate... (DNUDPI, 2007).

Este pronunciamiento indica el deber del Estado colombiano de tomar las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para garantizar este derecho fundamental en favor de las comunidades étnicas, sea que las tierras estén o no ocupadas por ellas en un momento determinado, ya que lo que debe tenerse en consideración es que originariamente les hayan pertenecido; asimismo le corresponderá al Estado garantizar el respeto por las diferentes formas de transmisión de derechos que entre ellos se realice, pues lo que se pretende asegurar es que sus costumbres y tradiciones perduren en el tiempo, en aras de mantener su cultura y modo de vida intactos y sin mayores interferencias.

Por otra parte, los recursos naturales y más concretamente los bosques existentes en los mencionados territorios, según este artículo se entienden como de propiedad de las comunidades étnicas:

...Artículo 29. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación... (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007).

En este numeral se reconoce el derecho a que se conserve y proteja el medio ambiente y la capacidad de producción de los territorios indígenas y recursos en ellos existentes; además se presenta la obligación Estatal de asegurar la conservación de estos territorios en las condiciones necesarias para mantener vivas las tradiciones, medios de subsistencia y sostenibilidad ambiental.

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes –que hace parte del bloque de constitucionalidad-, establece en el artículo 14 el deber por parte de los Estados de reconocer a estos pueblos, el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado e incluso, deberá garantizarse las salvaguardas de utilización de las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, siempre y cuando se trate de territorios ancestralmente utilizados para sus actividades de sobrevivencia y además, deberá existir legislación nacional apropiada para los reconocimientos y reivindicaciones de los derechos colectivos de tierras a favor de los grupos étnicos (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989).

Traducida tal disposición en soporte adicional para afirmar la titularidad de los derechos colectivos de dominio de las comunidades étnicas, sobre los territorios boscosos nacionales en donde se encuentran ancestralmente asentados, lo que implica la importancia de otorgar directamente a estos pueblos los beneficios económicos y de cualquier otra índole que se logren, con la ejecución de los proyectos REDD+ en Colombia.

Por su parte el artículo 15 del Convenio en mención reconoce la protección que debe existir sobre los recursos naturales que se encuentren en estos territorios, así como el derecho de estos pueblos a usar, administrar y conservar estos recursos; este artículo hace una salvedad consistente en que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que hallan derechos del Estado sobre otros recursos que existan en las tierras, le corresponderá al Gobierno respectivo consultar a los pueblos étnicos que pudieran verse comprometidos, antes del inicio de

cualquier tarea de explotación o prospección de tales recursos y además, garantizar la entrega de cualquier tipo de beneficios derivados de estas actividades, lo que incluye indemnizaciones justas por los daños que puedan presentarse producto de los mencionados emprendimientos (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989).

Siendo este mandato internacional un contundente refuerzo que permite conjeturar la titularidad de derechos sobre los beneficios que brinden la ejecución de los proyectos REDD+ en el país, ya que la captura del CO₂ en la biomasa forestal de los bosques de los territorios étnicos, se convierte en un servicio ambiental con valor económico que deberá ingresar a las arcas de estas comunidades.

Otro pronunciamiento internacional que resulta importante destacar es la Sentencia del 28 de noviembre de 2007 dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su parte resolutive expresa:

...El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, sin perjuicio de otras comunidades indígenas y tribales...(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Este pronunciamiento emerge como soporte jurisprudencial internacional que contribuye a robustecer el derecho colectivo de propiedad en cabeza de los pueblos originarios.

De igual forma se consigna en esta sentencia que:

...El Estado debe eliminar o modificar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka y adoptar, en su legislación interna y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, medidas legislativas o de otra índole necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y hacer efectivo el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado, el cual incluye las tierras y los recursos naturales necesarios para su subsistencia social, cultural y económica, así como administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal, y sin perjuicio a otras comunidades indígenas y tribales, en los términos de los párrafos 97 a 116 y 194(c) de esta Sentencia...(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Vemos entonces que sigue reafirmando el derecho de propiedad colectivo que tienen los grupos étnicos sobre los territorios que ancestralmente han ocupado e incluso, se hace mención al derecho que tienen sobre los recursos naturales – siendo los bosques un recurso natural- de tal manera queda claro que al reconocerse los títulos de propiedad de estas tierras, automáticamente nace el derecho colectivo a los recursos naturales en ellas existentes y en este sentido, ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos la importancia de asegurar el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales en favor de las comunidades étnicas, pues de tal acceso depende su supervivencia como pueblos originarios con tradiciones culturales, económicas y sociales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

Por su parte Colombia ha plasmado en su carta magna tal como se expuso anteriormente, derechos de propiedad de territorios colectivos y recursos naturales renovables en favor de los pueblos indígenas y afro descendientes, construyendo una protección que se ha traducido en la declaratoria constitucional (artículo 63) de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los resguardos⁴⁹ de los

⁴⁹ A mediados del siglo XX el gobierno nacional empieza a reconocer en su legislación, los derechos de los pueblos indígenas, sobre los territorios ancestralmente ocupados por ellos. A partir de 1966 se

pueblos indígenas y de las tierras colectivas de las comunidades afro descendientes; y adicionalmente, en caso de presentarse explotación de estas tierras y/o sus recursos naturales, esta tendrá que llevarse a cabo sin detrimento cultural, económico y social, brindando entre otras cosas los beneficios que tales actividades produzcan, todo bajo el consentimiento previo informado (consulta previa) de estos grupos étnicos; sin embargo, de la mano de estos derechos surge en el texto de la Constitución Nacional el siguiente aparte del artículo 58 "...La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica..."; por lo que la función social de la propiedad debe estar presente en los territorios boscosos objeto de estudio en este documento y por ende la función ecológica. Por último, los límites al derecho de propiedad colectiva estarán enmarcados por la Constitución Nacional y las leyes.

3.5 Conclusiones del capítulo

Colombia ha participado en las diferentes COP's en donde el tema REDD+ ha sido discutido y en donde se ha acordado poner en marcha estos proyectos, hasta el punto de comprometerse a crear políticas públicas nacionales, razón por la cual, el Plan Nacional del Desarrollo "*prosperidad para todos*" del Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, contempla cuatro estrategias de lucha contra el cambio climático, dentro de las que se encuentra la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+), entendida como la ruta planteada por el Gobierno Nacional para lograr la reducción de emisiones producto de la deforestación y la degradación de los bosques en el territorio nacional.

promovió la creación de reservas indígenas como una forma de tenencia provisional de carácter colectivo, y para 1977 se empieza a conferir carácter legal de resguardo a dichas reservas. Recuperado el 24 de Noviembre de 2012 de http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Jur_resguardos.htm

Considero que esta construcción de políticas públicas para materializar REDD+ en el país, se debe lograr sólo en la medida en que sea compatible con la legislación nacional, las instituciones del Estado, las demás políticas públicas que regulen temas afines y se respeten los pronunciamientos judiciales que han reconocido derechos como la participación, la consulta previa sobre territorios y recursos naturales renovables a actores que formarían parte de REDD+ en el país.

Con relación a la conformación del Grupo Interdisciplinario de trabajo REDD+ (GIT-REDD+) considero que es acertada, pues el tener representantes de los diferentes actores involucrados en REDD+, tener voz y voto en la construcción de las políticas públicas frente a estos proyectos, y además por el hecho de contar con el apoyo de grupos consultivos, en el papel refleja solidez y seriedad hasta el punto de ser considerado en la R-PP como el principal órgano de articulación para REDD+ en el país. Sin embargo, esta afirmación deberá consolidarse con hechos, ya que hasta el momento y tal como se analizará posteriormente, el MADS elaboró un proyecto de Resolución para reglamentar actividades tempranas REDD+ en el país, sin la participación de los representantes de los pueblos indígenas, tal como se corroboró en reunión con la ONIC a mediados del año 2012; así las cosas, resulta de vital importancia que el GIT-REDD+ funcione de la manera como fue concebido en la R-PP que ha elaborado el MADS.

Con respecto a los objetivos que se ha planteado el Gobierno Nacional en la R-PP considero que se tienen que alcanzar, sobre todo la preparación técnica, institucional y social del país, para que dentro de las exigencias nacionales e internacionales se pueda ejecutar REDD+; pues la improvisación es algo que no puede permitirse en el

desarrollo de estos proyectos, ya que hay mucho en juego como la conservación de los bosques, la biodiversidad y los ecosistemas en ellos existentes, además de una serie de derechos de algunos actores REDD+ que podrían vulnerarse, como por ejemplo el derecho fundamental a la Consulta Previa de los grupos étnicos que cuentan con bosques en sus territorios colectivos.

Frente al tema de los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales en territorios de pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes, en donde se desarrollarían proyectos REDD+ en Colombia, se destaca la manera como la Corte Constitucional ha fijado su posición en una serie de Sentencias que reconocen estos derechos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), el Convenio 169 de la OIT e incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Saramaka vs. Surinam) también se han hecho cargo de reconocer estos derechos y en este sentido, puede decirse que para la ejecución y beneficios provenientes de los proyectos REDD+ en dichos territorios boscosos, necesariamente deberá contarse con la aprobación de estos pueblos y comunidades originarias y por consiguiente, los recursos que lleguen por la captura y permanencia de CO₂ en la biomasa forestal de estos bosques deben favorecerlos.

Teniendo en cuenta los anteriores pronunciamientos normativos, Constitucionales y Jurisprudenciales tanto a nivel nacional como internacional, cabe señalar que Colombia es un país que está en la obligación de velar por la protección de su diversidad étnica y cultural, lo que incluye la protección de los derechos que tienen los pueblos indígenas y afro descendientes a la propiedad colectiva de la tierra (uso, goce y disposición colectiva) y los recursos naturales.

Por último, según como lo ha planteado el Gobierno Nacional en la R-PP, en el proceso de construcción de las políticas públicas REDD+, juega un papel determinante la participación de todos los actores involucrados en REDD+, pues en la medida en que este derecho de participación se respete, las políticas públicas resultantes podrían llegar a ser las que necesita el país, para lograr por medio del desarrollo de estos proyectos, una conservación duradera de gran parte las coberturas boscosas del territorio nacional, contribuyendo de esta manera a reducir significativamente uno de los motores de emisiones de GEI en el país, como lo es la deforestación y la degradación de sus bosques.

4. CAPÍTULO CUATRO - LA CONSULTA PREVIA

La consulta previa es un derecho que tienen los pueblos étnicos a ser parte en las decisiones que puedan afectarlos, las cuales son generadas por medidas legislativas y/o administrativas conducentes al desarrollo de proyectos, obras o emprendimientos dentro de sus territorios. Se trata de un derecho fundamental que busca garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes en las decisiones que puedan afectarlos.

La doctora Gloria Amparo Rodríguez en su libro titulado “La Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afro descendientes en Colombia”, define la consulta previa como:

...el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación (Rodríguez, 2010, p. 36-37).

Existen disposiciones contenidas en la Constitución Política, en decretos, jurisprudencias y Convenios internacionales, que consagran por una parte el derecho que tienen las comunidades étnicas a la consulta previa y por la otra la obligación del Gobierno, sector privado y demás actores que resulten involucrados a respetarla y llevarla a cabo bajo las directrices establecidas en los mencionados instrumentos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes ratificado por Colombia a través de la Ley 21 del año 1991 (Congreso de la República de Colombia, 1991), consagra en los

artículos 6 y 7 (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989):

Artículo 6 ...consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan... Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7 Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Por lo anterior cabe señalar en primer lugar que existe el llamado “*bloque de constitucionalidad*” contemplado en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de Colombia, por medio del cual nace la obligación por parte de Colombia de reconocer y aplicar los tratados y convenios internacionales que el Congreso de la República haya ratificado, integrando de esta forma las normas contempladas en el Convenio 169 al mencionado bloque, convirtiéndolo en una extensión del contenido de la Constitución, en pro de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en el país, de tal manera que este instrumento internacional se erige como uno de los pilares

fundamentales de protección a nivel nacional y en este sentido, cualquier disposición legal en Colombia deberá ir acorde a lo dispuesto en el Convenio.

Es importante resaltar que la buena fe en el desarrollo del derecho fundamental de la consulta previa se convierte en un elemento esencial, no sólo por estar consagrado en el Convenio 169 de la OIT y en el texto constitucional (artículo 83) de manera explícita, sino por la transparencia que debe existir entre los interesados en desarrollar cualquier tipo de actividad o proyecto en territorios étnicos, que debe traducirse en información anticipada, veraz y completa a los pueblos originarios sobre las tareas a desarrollarse y los posibles beneficios y perjuicios que tales emprendimientos generen.

La Constitución Política de Colombia establece en el parágrafo de su artículo 330:

...La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Tal disposición se traduce junto con el artículo 6 del convenio 169 de la OIT en la consulta previa, que se basa en los derechos a la diversidad étnica, cultural y a la autonomía de los grupos indígenas y afro descendientes, de tal manera que deben ser informados antes de la realización de cualquier actividad o proyecto que pretenda efectuarse en sus territorios, para que de esta manera puedan participar activamente en las decisiones que a futuro puedan comprometerlos positiva o negativamente.

La honorable Corte Constitucional de Colombia se ha referido a la consulta previa en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales. A continuación algunas sentencias que reafirman la importancia de llevar a cabo este derecho fundamental de las comunidades étnicas en Colombia:

Sentencia SU 039 de 1997 (Corte Constitucional, 1997); pronunciamiento sobre la importancia de la Consulta Previa en los términos de objetivos que debe cumplir el desarrollo de este derecho, los cuales se traducen en el conocimiento pleno que deben tener las comunidades sobre las actividades y proyectos de exploración y/o explotación de los recursos naturales en sus territorios, se debe informar a las comunidades sobre los posibles perjuicios a los componentes de su cohesión social, cultural, económica, entre otros aspectos que de ser afectados puedan poner en peligro su existencia como grupo humano con características singulares, de tal manera que tengan los espacios para pronunciarse al respecto, con la posibilidad de que las comunidades participen activamente en las decisiones.

Sentencia C 620 de 2003 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2003b); establece que:

...teniendo en cuenta el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT que forma parte del bloque de constitucionalidad, las comunidades tienen el derecho a la participación en las decisiones que se tomen relacionadas a los recursos naturales de propiedad estatal ubicados en sus territorios (sal de las minas de Manaure), razón por la que debe hacerse efectivo este derecho a través del mecanismo de la consulta previa...

De igual manera en esta Sentencia dicha corporación se hizo cargo de establecer que el derecho a la participación de la comunidad indígena, es un “*derecho fundamental*” y que este derecho fundamental de participación, hace parte del bloque de

constitucionalidad. Señaló que le corresponde al Estado determinar los mecanismos (cuando y de qué manera) necesarios para hacer efectiva esta participación; además indicó que cuando se vayan a comprometer recursos naturales en territorios de pueblos indígenas, el derecho fundamental a la participación se deberá efectuar de manera “*previa*” a la adopción de cualquier decisión que involucre tales recursos. (Corte Constitucional, 2003b).

Sentencia T 737 de 2005 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2005); se estableció que el proceso consultivo debe surtirse de manera previa cuando se trate de la explotación de recursos naturales en territorios de comunidades indígenas y afro descendientes; además deberá realizarse en los casos en que se pretendan tomar decisiones administrativas y/o legislativas del Estado que involucren intereses de estos pueblos, aun cuando tales decisiones sean distintas a lo dispuesto en el artículo 330 de la Constitución Política, pues se busca garantizar la aplicación del Convenio 169 de la OIT en todos los casos en que se vea comprometida la identidad de las comunidades étnicas.

De igual forma la Corte se refirió a las actividades que anteceden a la consulta, se trata de los trámites pre consultivos por medio de los cuales se busca que entre los representantes de los pueblos étnicos involucrados y las autoridades correspondientes, se acuerden las directrices para el desarrollo adecuado de la consulta.

Sentencia T 382 de 2006 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2006); se reconoció nuevamente el carácter de derecho fundamental de la consulta previa en favor de los pueblos étnicos, por lo que se deberá entender además de un derecho de

primer orden, como un trámite de obligatorio cumplimiento teniendo en cuenta los usos, diversidad étnica, cultural y costumbres de cada grupo indígena y afro descendiente, siempre que se pretendan llevar a cabo medidas administrativas y legislativas que los puedan comprometer.

Sentencia C - 030 de 2008 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2008); se declaró inexecutable la Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal), al evidenciar que el trámite de la Consulta Previa con las comunidades étnicas no se efectuó en la elaboración del contenido de la demandada Ley, independientemente de que los demás trámites se realizaron de acuerdo a las exigencias legales, ya que considera esta corporación que la consulta es un derecho de carácter colectivo materializado a través de un proceso público, especial y previo a cualquier disposición legislativa y/o administrativa que pueda involucrar a los pueblos indígenas y afro descendientes en el país.

Sentencia C- 175 de 2009 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2009); se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, al considerar que los procesos de acercamiento para la realización de la consulta previa con las comunidades étnicas, deben realizarse de forma oportuna, esto es antes del inicio de los trámites administrativos o legislativos que puedan afectarlos, puesto que resultan incompatibles las consultas hechas extemporáneamente o cuando ya se encuentre en curso el desarrollo de tales iniciativas, ya que no puede quedar en duda y debe estar vigente el principio de la buena fe en los procesos de consulta previa, el cual resulta fundamental para la transparencia de estos procesos y para la protección de sus prácticas, diversidad cultural y estilo de vida tradicionales.

Sentencia T 745 de 2010 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2010); por la que se amparó el derecho a la consulta previa a favor de las comunidades afrocolombianas y en consecuencia, sentó las siguientes pautas que sirven de directriz para el desarrollo adecuado de este derecho fundamental:

...Los siguientes son los requerimientos para la ejecución apropiada de la consulta:

- i) El origen de la consulta es la verificación o la virtualidad de que ciertas medidas de naturaleza legislativa o administrativa afecten directamente a grupos étnicamente minoritarios.
- ii) El espacio deliberativo que crea la consulta debe asegurar la intervención de figuras representativas de la comunidad, o sea, sujetos que reúnan los requisitos de representatividad, es decir, que estén habilitados para hablar y asumir decisiones en nombre de todo el conglomerado social. A este respecto, la OIT ha detallado que lo esencial es que la consulta sea el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas.
- iii) La consulta debe buscar la construcción y fortalecimiento de instituciones e iniciativas propias de las comunidades.
- iv) Se debe efectuar de buena fe, con base en un modelo ajustado a las circunstancias de la población, en un ambiente de confianza mutua generado por el conocimiento y la comprensión cabal del alcance real provocado por los efectos de las medidas valoradas.
- v) Se deben efectuar a través de los procedimientos adecuados. En palabras de la OIT, esto supone que el mecanismo empleado “genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas independientemente del resultado alcanzado.” (Negrillas por fuera del texto original)

Sobre este punto, la Comisión de Expertos de este organismo, mediante Observación General de 2008 profundizó:

...la forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión –con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas- de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que las consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes”. Es decir, que la admisibilidad de las condiciones que rodean la consulta depende, en últimas, de la aptitud que éstas tengan para provocar un ambiente discursivo entre las partes.

- vi) Su fin último es lograr un acuerdo o consentimiento, lo cual supone su ejercicio ajustado a los elementos que recién enunciados –Artículo 6º numeral 2º del Convenio-...

Sentencia T 129 de 2011 Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2011); por medio de la cual se hizo un especial reconocimiento a la Consulta Previa como un derecho fundamental de las comunidades étnicas del país, en los casos de proyectos, obras y/o actividades que puedan afectar sus territorios. En este pronunciamiento la Corte hizo una recopilación de algunas Jurisprudencias (T-428/92, SU-037/97, T-652/98, T-634/99, SU-383/03, T-955/03, T-737/05, T-880/06, T-154/09 y T-769/09), que le permitieron concluir entre otras cosas que:

...Si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, desde el principio se advierte que la Corte le ha dado el tratamiento a la consulta previa de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país y a su vez hacen parte las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas...).

De esta manera y luego de un nutrido análisis tanto de las mencionadas Jurisprudencias, la Constitución Nacional y del Convenio 169 de la OIT sobre el tema, la Corte otorgó la protección del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos étnicos y reconoció su autonomía, integridad, identidad cultural y social; e incluso, invitó al Congreso de la República a que en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, reglamentaran la consulta previa y el consentimiento, libre, previo e informado de estos pueblos étnicos.

La Ley General Ambiental de Colombia, (Congreso de la República de Colombia, 1993b), consagró en su artículo 76 que cuando se exploten recursos naturales renovables, tales actividades se tendrán que llevar a cabo sin desmedro de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales.

Se deberá tener en cuenta la Ley 70 de 1993 - que reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras que han ocupado ciertos terrenos, además de mecanismos de protección de la identidad cultural de estas comunidades, fomento de su desarrollo económico y social y sus derechos como grupo étnico- (Congreso de la República de Colombia, 1993a), y el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia – que establece que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, se realizará sin desmedro de integridad cultural, social y económica de estas comunidades indígenas y además consagra la obligación del Gobierno de propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas- y por último establece que las decisiones al respecto se tomarán previa consulta a los representantes de estas etnias, lo que indica una vez más la cohesión que existe en el ordenamiento legal, a favor del reconocimiento y exigencia de materialización de la consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas y negras.

Por último la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado con relación al derecho fundamental a la consulta previa a favor de los pueblos originarios, a través de la Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (pueblo indígena Saramaka vs. Surinam), por medio de la cual se ordena entre otras cosas al Estado de Surinam a:

...adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo Saramaka, en el caso de que se lleven a cabo, en los términos de los párrafos 129 a 140, 143, 155, 158 y 194(d) de esta Sentencia... (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007)

Entendiéndose que es obligación de los Estados consultar y lograr el consentimiento informado de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, teniendo en cuenta sus costumbres y tradiciones, cada vez que se pretendan desarrollar proyectos o inversiones que puedan comprometer de alguna forma sus territorios y recursos naturales.

Tal como ha quedado expuesto a lo largo de este punto, la Consulta Previa es un derecho fundamental de carácter colectivo que encuentra apoyo en diversos pronunciamientos constitucionales, legales y jurisprudenciales, por lo que debe ser respetado en todos los escenarios que involucren pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes, para lograr transparencia en las diferentes iniciativas que se pretendan desarrollar y evitar así, posteriores dificultades tanto en las tareas a ejecutar como en el bienestar de los grupos étnicos.

Las Sentencias mencionadas anteriormente son el reflejo de algunas de las demandas de los grupos étnicos en Colombia, exigiendo el respeto por el derecho fundamental a la Consulta Previa, ya que pareciera que por regla general, primero se adelantan emprendimientos por parte del Gobierno, empresas privadas, entre otros, y luego se preguntan si era necesario consultar previamente a los pueblos étnicos que se puedan ver involucrados. Ante esta situación queda en el aire la inquietud sobre qué se debe hacer, antes de cualquier tipo de iniciativa que pueda comprometer a los pueblos étnicos en el país.

Debido a esta inquietud planteada, la doctora Gloria Amparo Rodríguez en el libro titulado *“El Derecho a la Consulta Previa en América latina”* desarrolla un capítulo

denominado “*El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia*”, se hace cargo de plantear una salida a manera preventiva que permitiría materializar este derecho fundamental de manera idónea considerando que:

...Ante estas situaciones, en la tarea de buscar una salida a dichas inquietudes consideramos que en estos procesos juega un papel fundamental, en primer lugar en la etapa de preparación de la consulta, el Ministerio del Interior y de Justicia a través del Grupo de Consulta Previa en unión con los organismos de control (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personería). Estas instituciones deben asegurarse de que las comunidades tengan un pleno conocimiento del proceso que se va a iniciar, de las implicaciones del mismo, y de la trascendencia que tiene esta figura en la protección de la integridad de las comunidades. En segundo lugar, durante la etapa de realización de la consulta debe garantizarse que el procedimiento se realice teniendo en cuenta los tiempos y la cultura; el mismo debe llevarse a cabo cumpliendo con los requisitos de buena fe, con un procedimiento adecuado y, por supuesto, que éste no se constituya en un simple trámite que soslaye la real participación de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos. Finalmente, que se refleje en la parte final que la comunidad ha tenido pleno conocimiento de los proyectos, que identificaron los aspectos positivos y negativos de los mismos, cómo influyen en su forma de vida y existencia, y que se establezcan las medidas de protección de la integridad de las comunidades... (Rodríguez, 2009)

Cabe advertir que a pesar de que no se encuentre reglamentado un procedimiento para la realización de la consulta previa, las directrices dadas por la Corte Constitucional y por este tipo de doctrina, resultan ser una valiosa guía que permite materializar de manera coherente este derecho fundamental. Se trata de lograr una protección institucional del Estado para los titulares de este derecho y de esta manera, garantizar la participación real y efectiva de los pueblos étnicos del país que se vayan a ver comprometidos en cualquier proyecto o iniciativa de carácter administrativa y/o legal; participación que necesariamente deberá contener el principio de la buena fe, que permita asegurar que la información, discusiones y decisiones que se tomen, sean transparentes y se encaminen a beneficiar a estos pueblos.

Por último considero importante dejar claro quiénes en mi opinión son los llamados a participar en las consultas previas en el país en los casos de proyectos REDD+; así las cosas deberían adelantarlas el grupo especializado designado por el Ministerio del Interior; los entes de control como son la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría y la Personería; los representantes de los grupos étnicos comprometidos en un determinado proyecto REDD+ debidamente designados por su pueblo; representantes de las organizaciones indígenas y afrodescendientes; y los cooperantes que sirvan de apoyo a los pueblos étnicos (representantes de la sociedad civil, representantes de la academia, institutos de investigación, etcétera); ya que la idea es lograr transparencia, claridad y publicidad en todo el proceso que materialice la consulta previa, para que no queden dudas sobre el posterior otorgamiento o negación del consentimiento que realicen los grupos étnicos involucrados, para la ejecución de las tareas REDD+ en un territorio determinado de Colombia.

4.1 Importancia de realizar la consulta previa frente a la estabilidad de los proyectos REDD+ en Colombia

Se considera importante llevar a cabo la consulta previa antes de iniciar cualquier emprendimiento REDD+ por varias razones. Se trata de una expresión de participación que debe ser reconocida por el Gobierno y por los demás actores involucrados en estos proyectos, además se convierte en un vehículo para el reconocimiento de otros derechos fundamentales de los pueblos étnicos.

La palabra “*participación*” que surge en el párrafo anterior encierra la interrelación que debe existir entre el Gobierno y los grupos intervinientes en REDD+. Esta figura

de la participación se encuentra establecida en la Constitución Nacional de Colombia en sus artículos 1 y 2⁵⁰, que la reconoce como característica esencial del Estado y como un derecho de la comunidad.

Adicionalmente gracias a la disertación sobre el tema de participación hecha por las doctoras Rodríguez y Muñoz en el libro titulado *“La participación en la gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio”* en donde exponen que:

...la relación del Estado con las personas se fundamenta en la oportunidad que tienen estas últimas de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afecten de alguna manera como individuos o como grupos, ya que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal, sino que, por el contrario, esta última se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar de la comunidad... (Rodríguez y Muñoz, 2009, p.38).

Se debe entender entonces que los espacios de participación para la realización de la consulta previa con los grupos étnicos, son determinantes para que éstos puedan conocer a fondo los alcances de los proyectos REDD+ y la manera como pueden comprometerlos, además de ser un derecho que les permite participar y tener influencia directa en las decisiones que puedan afectarlos.

Es importante resaltar el interés de que se respete la participación a través de la consulta previa, expresado por algunos representantes de la Organizaciones Nacional

⁵⁰ Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...” Recuperado el 12 julio de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Indígena de Colombia (ONIC), la Asociación Indígena de Colombia (AICO⁵¹) y la Organización de los Pueblos Indígenas del Amazonas Colombiano (OPIAC⁵²), en el conversatorio sobre implementación de proyectos REDD+, llevado a cabo el día 12 de Septiembre de 2012 en la sede de la ONIC en Bogotá D.C; en este espacio de diálogo estos representantes pusieron de manifiesto su interés por que este derecho fundamental opere para su beneficio, de tal manera que además de ser un derecho fundamental, al materializarse contribuya a la construcción de políticas públicas incluyentes que estén acordes con sus derechos como grupo étnico.

En el mencionado libro sobre participación en la gestión ambiental, las doctoras señalan que:

...la consulta previa es un importante instrumento para hacer realidad el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, el cual se garantiza a través del ejercicio del derecho a la participación de los pueblos y comunidades en la adopción de las decisiones que se efectivizan a través del mecanismo de la consulta previa...” (Rodríguez y Muñoz, 2009, p.123)

Se destaca entonces que la consulta previa se convierte en un mecanismo obligatorio que debe materializar el Estado, para garantizar de alguna forma la participación de los

⁵¹ El movimiento de autoridades indígenas de Colombia –AICO- representa desde el año 1987 a buena parte de los cabildos indígenas del país. Se trata de un movimiento de carácter social y político que busca formar parte de las decisiones de la Nación que comprometan a los pueblos indígenas de Colombia. Para mayor información consultar en <http://www.aicocolombia.org/nosotros.html>

⁵² La Organización Indígena de la Amazonía Colombiana – OPIAC, fue constituida en 1.995, en el Primer Congreso de Pueblos Indígenas de la Amazonía en la ciudad de Mitú, departamento de Vaupés, República de Colombia. Reconocida por el Ministerio del Interior de Colombia, con Personería Jurídica No. 004, en el marco del Decreto 1397 de 1996, reglamentario de la Ley 21 de 1991. La Organización Indígena de la Amazonía Colombiana – OPIAC, está conformada por 25 Organizaciones Indígenas Regionales y locales de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, conformadas por **56** pueblos de la región Amazónica Colombiana. Para mayor información consultar en <http://www.opiac.org.co/quienes-somos/>

pueblos indígenas y afro descendientes en las medidas que se pretendan tomar, para la creación de políticas públicas que reglamenten los proyectos REDD+ en el país.

Se hace evidente la importancia de llevar a cabo la Consulta Previa cuando se pretendan realizar proyectos en territorios de pueblos étnicos en Colombia, no siendo los proyectos REDD+ una excepción, pues es sabido que la mayor parte de los bosques del país que se pretenden conservar, se encuentran en territorios de estos pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes.

Considero que los objetivos de lograr materializar este derecho fundamental que tienen los pueblos étnicos en los proyectos REDD+, deben ir encaminados a que estos grupos tengan una participación e incidencia directa en las decisiones que se tomen, y puedan ser parte en las cuestiones legislativas y/o administrativas que puedan comprometerlos, desde lo que se establezca en la ENREDD+, hasta la ejecución propiamente dicha de estos proyectos, pues esto permite que las actividades que se vayan a desarrollar se logren con plenas garantías para estos pueblos, permitiéndoles conservar su autonomía e integridad como grupo étnico, además de sus tradiciones y modo de vida en lo cultural, social y económico. Incluso el materializar en debida forma la consulta previa contribuiría para la misma estabilidad de estos emprendimientos de conservación.

Se destaca el principio de la buena fe que debe existir en las decisiones que se tomen, en aras de lograr una implementación de REDD+ en los territorios de los pueblos étnicos que contienen la mayoría de las coberturas boscosas en el país, por lo que teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada pueblo, se deben buscar acuerdos y consentimientos con sus representantes en relación a las medidas que se

pretendan tomar, con el fin de que se propicien los mecanismos para que estos pueblos puedan participar libremente y expresar sus inquietudes y opiniones al respecto, las cuales deberán ser tenidas en cuenta al momento de crear las políticas que permitirían poner en marcha la ejecución de REDD+ en el país.

Se hace necesaria entonces la realización de la consulta previa antes de ejecutar cualquier tipo de proyecto dentro en los territorios colectivos de comunidades étnicas, por lo que para la puesta en marcha de los proyectos REDD+ en el territorio nacional, se deberá materializar este derecho fundamental, desde el momento de la elaboración de la R-PP hasta la futura ejecución de los mencionados proyectos; de esta manera se podría alcanzar el consentimiento previo libre e informado de los pueblos y comunidades étnicas, materializándose el principio de la buena fe, siendo de vital importancia concretar este derecho, pues son estas comunidades forestales las que recibirán las consecuencias positivas y negativas, derivadas de la puesta en marcha de este tipo de emprendimientos.

Un punto que debe tenerse en cuenta frente a la puesta en marcha de las iniciativas REDD+, se mueve en el ámbito del conocimiento ancestral del manejo de los bosques por parte de los pueblos indígenas y afro descendientes que originariamente los han habitado, en tal sentido, resulta valiosa la manera como han logrado que este recurso haya perdurado de manera natural hasta nuestros días, razón suficiente para que estos conocimientos y prácticas ancestrales sean tenidas en cuenta al momento de la elaboración de las estrategias y políticas en favor de la preservación de los bosques.

Además es claro que quienes adelantarán de primera mano las tareas de conservación de las coberturas boscosas, son estas comunidades y son ellas y sus tradiciones y estilo de vida, las que se verán comprometidas al momento de la ejecución de los proyectos REDD+ en Colombia.

Indica esto que la realización de las consultas previas a las comunidades forestales, permitirán que se nutran las prácticas modernas de monitoreo, verificación y financiación con los conocimientos ancestrales del manejo de los bosques.

Por último cabe resaltar que en el capítulo del libro que se mencionó en el punto anterior, la doctora Rodríguez pone de manifiesto aspectos como la preocupación de los pueblos étnicos de Colombia, por el incremento de proyectos para explotar recursos naturales renovables y no renovables, como es el caso de los hidrocarburos y minería en sus territorios ancestrales.

Dicho aspecto que se considera, se suma a las preocupaciones expresadas por algunos dirigentes de grupos indígenas en la sede de la ONIC, relacionada con la manera como los proyectos REDD+ se vayan a desarrollar en sus territorios, dados los vacíos que sobre políticas públicas existen frente a este tema en Colombia, y además, por las irregularidades en los llamados por el Gobierno Nacional “emprendimientos tempranos REDD+”, tema que será abordado en el capítulo cuatro numeral 4.4 de la presente investigación.

Las anteriores preocupaciones se traducen en una presión para los pueblos étnicos, debido a que se pone en riesgo la estabilidad de sus territorios, en donde

ancestralmente han desarrollado su modo de vida y tradiciones, razones suficientes para buscar mecanismos que ayuden a garantizar que sus vidas como grupo social se mantengan intactas.

Por tal razón expresan las doctoras Rodríguez y Muñoz en el mencionado libro que:

...es indispensable tener en cuenta que los territorios son la esencia de vida de los pueblos, son los espacios de convivencia espiritual, y que deben establecerse garantías para que no sean vulnerados. Aquí juega un valor fundamental la consulta previa. Por eso insistimos que el desafío, como lo han planteado las comunidades étnicas, es lograr el diálogo entre lenguajes, cosmovisiones y modelos de desarrollo diferentes, y la consulta previa es un lugar propicio para que se refleje en la parte final que la comunidad ha tenido pleno conocimiento de los proyectos, que identificaron los aspectos positivos y negativos de los mismos, cómo influyen en su forma de vida y existencia, y que se establezcan las medidas de protección de la integridad de las comunidades... (Rodríguez y Muñoz, 2009).

Esta visión de las autoras se toma como un elemento importante a considerar en el análisis que sobre Consulta Previa se efectúa en esta investigación, ya que permite reafirmar una vez más, la necesidad de que los actores intervinientes en los proyectos REDD+ tomen este derecho fundamental con la mayor integridad y seriedad posible. Es crucial materializarla en todas las fases partiendo desde el momento de la creación de las políticas públicas que reglamenten REDD+ por parte del Gobierno, debido a que el resultado permitiría un mejor conocimiento de los pueblos étnicos sobre estos proyectos y a su vez, dichos pueblos tendrían las herramientas necesarias para analizar los pros y contras de estas iniciativas y sería el espacio propicio, para definir las medidas que sean indispensables para lograr la protección integral de estos grupos étnicos.

4.2 Inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998 en REDD+ Colombia

El Decreto 1320 de 1998 (Ministerio del Interior, 1998) expedido por el Ministerio del Interior de Colombia reglamenta la Consulta con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales al interior de sus territorios, sin embargo, no se aplica en los proyectos REDD+ por varias razones; por un lado, fue creado para los casos de extracción de los recursos naturales y en el caso objeto de estudio, cabe recordar que se trata de proyectos de conservación de un recurso natural como es el bosque.

Adicionalmente el artículo 2 del decreto establece que:

...la consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda realizar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente se realizará la consulta cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras... (Ministerio del Interior, 1998)

lo que se traduce en una limitante al derecho, pues sólo reconoce este derecho fundamental, en los territorios que estén titulados o entregados por el Estado a estos pueblos, o en los casos de no titulación pero con la condición de estar habitados de manera permanente, dejando por fuera muchos otros territorios que de manera ancestral han sido ocupados y utilizados de manera periódica, es decir, que si bien no viven día a día en estos territorios, ancestralmente han sido y son utilizados por estos pueblos originarios como fuente de subsistencia y de tradiciones culturales, políticas, sociales y económicas.

Con esta limitación se evidencia una violación a las disposiciones constitucionales, en primer lugar retomando el antes estudiado artículo 330 Constitucional que establece que:

...De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades...PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Es claro que en los casos en donde se pretendan adelantar proyectos REDD+ en territorios ancestrales de pueblos y comunidades indígenas y/o afro descendientes y que estos no cuenten con el respectivo título o entrega formal por parte del Estado o con la ocupación permanente, el decreto 1320 del año 1998 no contempla la obligación de realizar las consultas previas a estos grupos étnicos, lo que se convierte en una violación de este derecho fundamental del cual son titulares estas personas, violándose el contenido del artículo 330 de la carta magna.

Y en segundo lugar, no puede olvidarse que gracias al llamado “*bloque de constitucionalidad*”, el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 del año 1991, forma parte de la Constitución Nacional y por ende, también forma parte el reconocimiento que este Convenio ha hecho en sus artículos 6 y 7 al derecho fundamental a la Consulta Previa en favor de los pueblos indígenas. Lo anterior indica que se estaría violando este derecho en los casos en que se adelanten proyectos REDD+, en territorios en donde según el decreto objeto de estudio no es necesario la realización de Consultas Previas.

La doctora Gloria Amparo Rodríguez en el libro titulado *“La Tierra contra la Muerte”*, desarrolla un capítulo titulado *“la autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas”*, en donde desarrolla los anteriores puntos de análisis con gran profundidad jurídica frente a la inconstitucionalidad del decreto 1320 de 1998; en uno de sus apartes sostiene que:

...el decreto 1320 de 1998 es contrario a la Carta Política, vulnera los derechos de los pueblos indígenas, y muestra que existe un conflicto de normas: unas normas superiores que establecen los principios (las constitucionales), además de una Ley (Ley 21 de 1991) que ratifica el Convenio 169 de la OIT que integra el bloque de constitucionalidad... (Rodríguez, 2008)

Por lo cual esa postura resulta ser un apoyo para ratificar el deber que tiene el Gobierno Nacional de no aplicar el decreto 1320 de 1998 en el desarrollo de los proyectos REDD+.

Por su parte la Corte Constitucional se había pronunciado frente al tema de la participación de las etnias en decisiones que pudiesen afectarlas según la Sentencia SU 039 de 1997 y consideró que:

...La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social... (Corte Constitucional, 1997).

Lo que indica que para la elaboración del contenido de este decreto, se debió contar con la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas, es decir, se debió consultar y concertar con los representantes de los pueblos étnicos durante el

proceso de elaboración del mismo, para hacer efectivo su derecho fundamental a la participación, cosa que no ocurrió, lo que pone en duda su aplicación.

Otro argumento inobjetable es que al momento de la elaboración del decreto 1320 de 1998, no se tuvo en cuenta la participación de la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, creada en el año 1996 a través del decreto 1397 del Ministerio del Interior. El artículo 11 de este decreto estipula los objetivos fundamentales de la mesa, los cuales son la concertación entre los pueblos indígenas y el Estado frente a todas las decisiones administrativas y legislativas que puedan afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado sin perjuicio de las funciones de este, y hacer seguimientos al cumplimiento de los acuerdos que en ella se logren. (Ministerio del Interior, 1996)

Resulta aun más explícito su artículo 16 que dice:

...En los procesos de consulta y concertación de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a comunidades o pueblos indígenas determinados, podrán participar los indígenas integrantes de la Mesa Permanente de Concertación o sus delegados. Los procedimientos que se prevean realizar les serán informados con la suficiente antelación (Ministerio del Interior, 1996).

En el libro antes mencionado titulado *“La Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afro descendientes en Colombia”* escrito por la doctora Gloria Amparo Rodríguez, se menciona el argumento antes expuesto e incluso, argumenta con otros soportes así:

...Legitimidad y legalidad. El Decreto 1320 de 1998 es considerado ilegal porque fue expedido sin haber sido consultado previamente con las comunidades como lo ordena la Ley 21 de 1991, el Decreto 1397 de 1996 que crea la mesa permanente de concertación con las comunidades indígenas y la Ley 70 de 1993 en relación con la Comisión Consultiva de Alto Nivel para los derechos étnicos de las comunidades negras. Dichas

instancias debieron ser consultadas antes de la expedición de este Decreto. Este hecho generó incertidumbre jurídica y gran descontento por parte de las comunidades étnicas del país. b) Procedimiento. Otra discordia con relación al Decreto 1320 de 1998 tenía que ver con el procedimiento de la consulta y los términos señalados en el mismo. La norma reduce el proceso a un tipo de audiencia que se concreta en una sola reunión y que no atiende los postulados del Convenio 169 según el cual, el Estado debe consultar a los pueblos interesados, mediante **procedimientos apropiados**, que además reconozcan los espacios propios de reflexión y análisis que deben darse a la comunidad, sin interferencia de extraños, según lo establece la Corte Constitucional... El procedimiento es inflexible y por lo tanto vulneratorio de los usos y costumbres de los pueblos... (Rodríguez, 2010, p. 128)

Así las cosas, este decreto 1320 de 1998 que reglamentó la Consulta Previa resultaría inaplicable para los proyectos REDD+ en el territorio nacional, ya que fue elaborado y expedido sin tener en cuenta las mencionadas disposiciones y por ende, desconociendo el derecho a la participación de las comunidades étnicas en su elaboración, y al existir tal vicio, si se llegase a aplicar para estos proyectos se abriría una puerta para que estos pueblos se sientan vulneradas en sus derechos colectivos, lo que podría desencadenar acciones que entorpecieran los emprendimientos de ejecución futuros que se lleguen a realizar.

Como últimos argumentos, existen varias Sentencias de la Corte Constitucional que descalifican el mencionado decreto ordenando su no aplicación, como es el caso de la Sentencia T-652 de 1998 (Corte Constitucional, 1998b) que definió lo referente al proyecto hidroeléctrico Urrá, en donde se declaró inaplicable este decreto al considerarlo contrario a la Constitución y a las normas incorporadas en el derecho interno mediante la ley 21 de 1991; de igual forma la Sentencia T 745 de 2010 (Corte Constitucional, 2010) ordenó que se inaplicara el Decreto 1320 de 1998 por ser incompatible con la Constitución Política y en su lugar, se consultara a las comunidades afrocolombianas, a través de sus representantes, permitiéndoles los procedimientos y límites de espacio y tiempo necesarios para adelantar las consultas

definitivas bajo un marco discursivo, ciñéndose al requisito de representatividad y al principio de la buena fe.

Por lo anteriormente expuesto se logra conjeturar que frente a los proyectos REDD+ en Colombia, no es procedente cumplir con la materialización del Derecho Fundamental a la Consulta Previa a favor de las comunidades étnicas, aplicando el Decreto 1320 de 1998 y en este sentido, se deberá tener en consideración lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, el Convenio 169 de la OIT, la Ley General Ambiental de Colombia, el contenido de la Constitución Nacional al respecto y los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

4.3 Análisis del proyecto de resolución del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible sobre inscripción de actividades tempranas REDD+

El proyecto de resolución que se estudia en este punto de la investigación, puede consultarse en el anexo 1.

Antes de analizar el proyecto de resolución es preciso recordar el punto antes mencionado que comenta los niveles de referencia (3.3.1); se aclaró que existen unos lineamientos técnicos y otros políticos, estos últimos se desarrollan en tres etapas, la primera de ellas llamada “*actividades de implementación temprana*”, es en donde surgió la necesidad de desarrollar una reglamentación que permita regular el tema del emprendimiento temprano de las iniciativas REDD+, con el fin de tener registro de estas actividades y así evitar a futuro que se contabilice más de una vez un mismo

proyecto, para lograr de esta manera proteger de estafas a los propietarios de tierras boscosas (MADS, 2012c, p.171).

Como se mencionó anteriormente, la idea básica es que tan pronto la iniciativa de un proyecto REDD+ determinado, arroje resultados favorables frente a su viabilidad y se encuentre en condiciones de ser presentada en los mercados internacionales, para ofrecerla a posibles compradores y/o financiadores de los certificados de reducción de emisiones de CO₂, de manera simultánea se debe presentar la información de tales iniciativas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para que dicha información quede consignada en el registro nacional de actividades REDD+, impidiendo el doble conteo y la venta doble de certificados de reducción o captura de CO₂.

El proyecto de Resolución expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), por medio del cual se pretende reglamentar lo referente a la inscripción de actividades tempranas encaminadas a desarrollar proyectos REDD+ en Colombia, necesariamente debe agotar el trámite de la Consulta Previa, teniendo en cuenta como mínimo lo establecido por la Constitución Nacional, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Como se puede evidenciar, la construcción de esta iniciativa de proyecto de resolución ha sido expuesta en reuniones en donde han participado diferentes representantes interesados (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior y de Justicia, ONG's, representantes indígenas y academia), además se ha publicado en

la página oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), sin embargo, no ha agotado el trámite de la consulta previa.

Según lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C 030 de 2008 por medio de la cual declaró inexecutable la Ley General Forestal “...Esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en este caso, y la misma no puede sustituirse por proceso participativo que de manera general se cumplió en torno al proyecto de ley...” (Corte Constitucional, 2008), además consideró esta corporación que al no haberse llevado a cabo la consulta previa a estas comunidades, en el periodo de construcción de la Ley demandada, se incurrió en una violación a la Constitución y al Convenio 169 de la OIT que hace parte del bloque de constitucionalidad.

Cabe recordar que gracias al decreto 1397 de 1996 (Ministerio del Interior, 1996) existe una mesa permanente de concertación con las comunidades indígenas, que debe ser tenida en cuenta para el estudio y elaboración de cualquier tipo de iniciativas legislativas y/o administrativas, que puedan comprometer los intereses de estas comunidades; de igual manera gracias a la Ley 70 de 1993 (Congreso de la República, 1993a) existe una comisión consultiva de alto nivel para los derechos de las comunidades negras.

No es posible entonces pretender expedir y hacer cumplir la futura resolución que permite la inscripción de actividades tempranas REDD+, excluyendo la participación de los pueblos étnicos de Colombia en su elaboración.

Lo anterior indica en primer término que el proyecto de resolución debe ser consultado con los grupos étnicos y en segundo lugar, que la consulta previa no es una simple comunicación previa y espacios de opinión sobre asuntos que puedan afectar a estos grupos, se trata de una serie de pasos que deben ser agotados con los representantes de los pueblos indígenas y afro descendientes, por medio de los cuales se logre una efectiva comunicación e ilustración sobre el alcance de la herramienta y la manera como puede beneficiarlos y/o perjudicarlos, además de permitir espacios de participación, de tal manera que se logren los términos de tiempo necesarios para que en el contenido de la futura resolución, se incorporen los aspectos que logren establecerse con los representantes de estas comunidades.

Por otra parte expresa esta corporación en la misma Sentencia C 030 de 2008 que,

...En primer lugar, ha sido reiterado por la jurisprudencia que ese derecho a la consulta es susceptible del amparo constitucional, vía a través de la cual las comunidades indígenas pueden obtener que no se hagan efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas y que se disponga la adecuada realización de las consultas que sean necesarias... (Corte Constitucional, 2008).

Esto indica la imperiosa necesidad de llevar a cabo la consulta previa con las comunidades y pueblos indígenas y afro descendientes, con relación al contenido de la pretendida resolución, pues de no hacerse, la mencionada herramienta de ayuda para el correcto registro de las iniciativas tempranas de los proyectos REDD+ expedida por el MADS, será vulnerable de ser atacada por vía de tutela, puesto que se estará desconociendo este derecho fundamental de carácter colectivo.

Indica esto que se hace indispensable agotar este paso para que además de informar e incluir en la toma de decisiones a los grupos étnicos del país, se logre armonía entre

las iniciativas de conservación de quienes impulsan estos proyectos, y las comunidades forestales que coadyuvarían en la prestación efectiva del servicio ambiental de reducción de emisiones de CO₂, al permitir que sea permanente su captura en la biomasa forestal de los bosques que se encuentra en sus territorios.

Es necesario destacar que en el punto siguiente de este documento se abordará el tema de la existencia de contratos que hacen parte de lo que llama el Gobierno “*actividades de implementación temprana REDD+*”, que se han suscrito entre algunos representantes de grupos étnicos y empresas privadas y ONG’s, por medio de los cuales se ha buscado comprometer territorios colectivos de grupos étnicos en futuros emprendimientos REDD+.

4.4 Una Mirada a los Contratos Sobre Emprendimientos Tempranos REDD+ Suscritos Entre Empresas Privadas y ONG’s con Representantes de Algunos Grupos Étnicos en Colombia

Gracias a la información obtenida en reunión con el Grupo Interinstitucional de seguimiento a posibles estafas de proyectos REDD+, efectuada el 20 de Junio de 2012 en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en la sede de Bogotá D.C, con autoridades indígenas, la ONG WWF, funcionarios del MADS, entre otros asistentes. Así mismo en el conversatorio sobre implementación del proyecto REDD+ en Colombia, llevado a cabo el día 12 de Septiembre de 2012 en la sede de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en Bogotá D.C., con representantes de pueblos indígenas, del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), de la academia (Universidad Nacional de Bogotá), el Abogado indígena Leonardo Crippa de la firma INDIAN LAW RESOURCE de

Washington, entre otros asistentes; se logró develar la preocupación por la existencia de algunos contratos que han suscrito varias empresas con comunidades indígenas y afrocolombianas, por medio de los cuales tales empresas han logrado vender la idea de REDD+ a algunos miembros de comunidades y pueblos étnicos para ser aplicados en sus territorios.

Teniendo en cuenta que el propósito de esta investigación es analizar la aplicación de los proyectos REDD+ en Colombia, además de la imposibilidad de obtener de primera mano los contratos en mención y el interés por determinar la validez de estos, he tomado de la página oficial del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)⁵³, apartes de una consultoría privada financiada por este instituto titulada “*análisis jurídico sobre contratación de incentivos captación de CO₂ y deforestación evitada con comunidades indígenas y afrocolombianas*”⁵⁴, la cual arrojó algunas consideraciones, conclusiones y recomendaciones finales al respecto.

En adelante, al momento de referirme a lo consignado en la mencionada consultoría, se expresará como “el estudio ILSA”.

⁵³ “ILSA - Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos - fue creado en 1978 como una institución de carácter civil, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia, que desarrolla actividades en América Latina. Cuenta con una amplia experiencia de trabajo socio-jurídico en el campo de la investigación y de la acción política, promoviendo especialmente una visión crítica del derecho que se ha expresado de diversas formas: va desde la defensa del uso alternativo del derecho por los servicios legales populares; pasando por el reconocimiento del pluralismo jurídico; hasta la crítica al formalismo legal y la incorporación de los debates contemporáneos sobre la realización de los derechos, las transformaciones constitucionales y la perspectiva de género en torno al derecho...”. (ILSA, 2012, p.30)

⁵⁴ Para el desarrollo de este punto en la presente investigación se contó con un documento de carácter inédito titulado “Análisis Jurídico sobre Contratación de Incentivos Captación de CO₂ y deforestación evitada con comunidades indígenas y afro-colombianas”, estudio contratado por ILSA y desarrollado por la Doctora María del Pilar Valencia. Esta investigación concluye que se están llevando a cabo Emprendimientos Tempranos REDD+, a través de contratos suscritos entre representantes de algunos grupos étnicos en el país y empresas y ONG nacionales y extranjeras, por medio de los cuales se pretenden acaparar territorios en donde se desarrollarían los proyectos REDD+ en el País, dejando en tela de juicio el respeto por los derechos fundamentales colectivos de las comunidades y pueblos indígenas y afro descendientes en Colombia. Abstract disponible en: <http://ilsa.org.co:81/node/577>

En el estudio ILSA se mencionan algunos derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas que se encuentran en riesgo al suscribir estos contratos, como son la autonomía territorial; la integridad cultural; el pleno ejercicio del derecho de propiedad colectiva; la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

Según el estudio ILSA, algunos contratos ratifican que la propiedad de la tierra le pertenece a los pueblos y comunidades étnicas, pero el usufructo lo desarrollarán las empresas e incluso, serían estas quienes determinarían el uso y control de los recursos naturales. Esto se convierte para los pueblos en limitantes de la autonomía que siempre han tenido sobre sus territorios, modo de vida y tradiciones culturales.

Para las empresas contratantes se traduce en un poder sobre estos territorios para establecer planes de manejo y aprovechamiento de recursos forestales, genéticos, hídricos, entre otros. Según el estudio ILSA quedan amarrados los territorios exclusivamente a estas actividades y en caso de que los pueblos y comunidades decidan realizar cualquier emprendimiento diferente al pactado, les correspondería pagar indemnizaciones económicas, algunas por montos de hasta cien millones de dólares como sanción.

También se expone en el estudio ILSA que existen cláusulas de exclusividad para evitar que los pueblos y comunidades suscriban otros compromisos en sus territorios, so pena de poder exigir por parte de la empresa contratante los montos indemnizatorios por incumplimiento; al igual que se estipulan cláusulas de confidencialidad que obligan a las comunidades y pueblos de los bosques a no revelar

el contenido ni la negociación consignada en los contratos, también bajo la coerción de que las empresas puedan exigir indemnizaciones por incumplirlas.

Otro punto encontrado en el estudio ILSA, hace referencia a las personas y organizaciones que han firmado en nombre y representación de algunos pueblos y comunidades étnicas. En este punto los investigadores no pudieron establecer si estaban facultados por los pueblos y comunidades, para comprometerlos a cumplir las obligaciones derivadas de los documentos que firmaron.

Sin embargo, expresa la doctora María del Pilar Valencia quien es la autora del estudio ILSA, que independientemente de que exista autorización por parte de sus pueblos y comunidades para comprometerlos por medio de la firma de estos documentos, estas obligaciones contraídas desencadenan en renuncia de derechos fundamentales colectivos ya mencionados y por ende, se convierten en violaciones de estos derechos, lo que presenta como argumento válido para considerar la inexistencia e invalidez de los contratos firmados pues tienen objeto y causa ilícitos.

Cabe resaltar que la autora hace un estudio detallado a nivel de doctrina y jurisprudencia, encaminado a establecer jurídicamente la validez de los actos y negocios jurídicos, analizando los elementos esenciales de los mismos (consentimiento, objeto, causa, solemnidades propias del negocio y fin, entre otros), si estaban o no ajustados a la Ley, para definir por último, la eficacia de los actos y negocios jurídicos que se presentaron en estos contratos REDD+, y así determinar si producen o no efectos legales, concluyendo que los contratos son ineficaces por no ajustarse a la Ley, por ende son inválidos y en consecuencia considera que son

inexistentes, por no reunir los elementos esenciales para nacer jurídicamente, por lo que estos negocios no tendrían por qué producir efectos jurídicos.

Por último el estudio ILSA menciona que una de las empresas contratantes solicitó al Ministerio del Interior e invitó al MADS, a participar en la realización de la consulta previa con los pueblos y comunidades comprometidas en el contrato; sin embargo, aclara la autora del estudio ILSA que esta solicitud e invitación se efectuó en el año 2011, es decir, luego de haberse firmado dichos contratos entre los años 2009 y 2010.

Siguiendo la lógica jurídica aplicada en mi investigación, tal como ha quedado expresado de manera amplia en el capítulo tres numeral 3.4 de este documento, en donde se efectuó un análisis jurídico de los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes en Colombia, resultan inadmisibles las cláusulas que limiten la forma de vida y tradiciones ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas, al estipularse que serán sólo las empresas quienes determinen el uso, control y explotación de los recursos naturales, pues la relación de estos pueblos con su tierra y recursos naturales que esta les proporciona se constituyen en su medio de subsistencia, además según lo ha expresado por la Corte Constitucional en su Sentencia 510 de 1998 “... *hacen parte de su cosmovisión y religiosidad...*”

Tampoco puede desconocerse lo establecido en el párrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional que establece que “...La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas...”, mandato supremo que habría sido

desconocido en algunas cláusulas contractuales que pretenderían limitar la relación existente entre los pueblos y comunidades étnicas con los bosques, en donde encuentran su modo de vida y el desarrollo de sus tradiciones ancestrales, pues a pesar de partir de la base de que en algún momento estas personas recibirían los beneficios económicos prometidos, su manera de vida e interacción con los bosques que ancestralmente han ocupado se modificaría y posiblemente llegaría un punto en que pudiese desaparecer.

Es preciso aclarar que si bien es probable que los representantes de los pueblos y comunidades étnicas que firmaron los mencionados contratos se encuentran debidamente autorizados para tales fines, no pueden pasarse por alto los reconocimientos expresados por la Corte Constitucional en la Sentencia 188 de 1993 (Corte Constitucional, 1993) frente al derecho de propiedad colectiva, al catalogarlo como derecho fundamental de los grupos étnicos.

Asimismo debe hacerse énfasis en un punto ya estudiado en la investigación en el mencionado capítulo III numeral 3.5 que sirve de fundamento para deslegitimar el actuar de estos representantes indígenas y afrocolombianos, se trata del pronunciamiento dado por la Corte Constitucional en la Sentencia T380 de 1993 que estipula:

...El derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios, no otorga una facultad omnímoda a los representantes de las respectivas comunidades indígenas para disponer libremente de ellos. La autonomía de las autoridades indígenas en el manejo de sus propios asuntos, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos (CP art. 330), debe ser ejercida con plena responsabilidad (CP art. 95-1). En favor de la comunidad indígena siempre podrá aducirse la doctrina ultra vires frente a actuaciones de sus autoridades que hayan dispuesto ilegal o arbitrariamente de las riquezas naturales comprendidas en su territorio, y a las cuales por lo tanto se las debe despojar de todo poder vinculante.

Es decir, deberá revisarse si las actuaciones de estos representantes han ido más allá de las facultades legales que les otorgaron sus pueblos y comunidades, pues es claro que en las obligaciones que surgirían de los contratos firmados, se ha dispuesto con poca responsabilidad con relación a los recursos naturales que existen en sus tierras.

Según lo planteado en reunión con el Grupo Interinstitucional de seguimiento a posibles estafas de proyectos REDD+, efectuada el 20 de Junio de 2012 en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en la sede de Bogotá D.C, con autoridades indígenas, la ONG WWF, funcionarios del MADS, entre otros asistentes y en el conversatorio sobre implementación del proyecto REDD+ en Colombia, llevado a cabo el día 12 de Septiembre de 2012 en la sede de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), con representantes de pueblos indígenas, del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), de la academia (Universidad Nacional de Bogotá), el Abogado Indígena Leonardo Crippa de la firma INDIAN LAW RESOURCE de Washington, entre otros asistentes; se logró advertir lo relacionado con las supuestas consultas previas que han adelantado estas empresas con los pueblos y comunidades indígenas y afrocolombianas, concluyendo que no se realizaron.

Se aclara que al decir “supuestas consultas previas” se pretende hacer referencia a lo expuesto en los conversatorios y debates de la ONIC y del MADS, en donde los asistentes expresaron que en algunos casos se realizaron reuniones entre representantes indígenas y representantes de las Empresas, sin la intervención del grupo especializado en el tema del Ministerio del Interior y además, sin las mínimas formalidades establecidas por la Jurisprudencia, la Corte Constitucional y el Convenio

169 de la OIT, vulnerándose el principio de la buena fe y la participación que debe imperar en el reconocimiento y materialización efectiva del derecho fundamental a la consulta previa, lo que habría desencadenado una violación de derechos de los pueblos étnicos comprometidos, pues no debe olvidarse que las reuniones sin las estipulaciones mencionadas no se pueden considerar como consulta previa.

De igual forma apoyado en lo consignado en el estudio ILSA, estos procesos habrían sido adelantados con formatos pre establecidos que contendrían el objeto de los contratos, la agenda de trabajo, las conclusiones, la aceptación de las comunidades y los espacios para las firmas de los representantes de los grupos étnicos, formatos elaborados desde antes de que se hubiesen efectuado las consultas previas a las comunidades y pueblos étnicos comprometidos, pues según el Estudio de ILSA se encontraron formatos en blanco con esas características a la espera simplemente de ser firmados.

Lo antes mencionado por los asistentes en las citadas reuniones y según lo consignado en el estudio ILSA, me permite considerar que se ha configurado una violación del derecho fundamental que tienen los grupos étnicos a la consulta previa, la cual ha sido objeto de estudio a lo largo del presente trabajo.

Adicionalmente la denuncia hecha en el estudio ILSA de haber hallado formatos y aceptaciones de consulta previa pre elaboradas por las empresas, además de las solicitudes por parte de estas dirigidas al Ministerio del Interior, para que acompañaran los procesos de consulta previa con posterioridad a las consultas hechas por las empresas a los grupos étnicos, serían prueba suficiente para ratificar la

violación a este derecho fundamental de las comunidades y pueblos étnicos, pues estos procesos de consulta deben efectuarse siguiendo lo establecido por la Constitución Nacional, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Convenio 169 de la OIT, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Ley General Ambiental de Colombia.

Todas estas consideraciones deben tenerse en cuenta antes de que se pretenda abordar a los grupos étnicos, en busca de su consentimiento libre, previo e informado para desarrollar REDD+ en sus territorios, ya que si se efectúa bajo estos mandatos se podrá garantizar desde el inicio que existe el principio de la buena fe, el cual resulta indispensable para la transparencia de estas iniciativas y para buscar proteger la cultura y la forma de vida ancestral de estos grupos étnicos.

Luego de dar una mirada al tema contractual REDD+ que ha surgido en el país producto de los llamados por el Gobierno Nacional “actividades de implementación temprana REDD+” y analizar algunos puntos al respecto, surge un interrogante ¿Cuál es el papel del Gobierno Nacional frente a las irregularidades que se están presentando con este tipo de contrataciones?

Lo cierto es que el Estado por medio de sus autoridades está en la obligación de velar por la protección de los derechos fundamentales, que en este caso son de carácter colectivo, pues es claro que derechos como la Consulta Previa en favor de los grupos étnicos que va dirigida a garantizar que cuando se vayan a aplicar medidas sean legislativas y/o administrativas o en los casos como los proyectos REDD+, en donde a futuro se pretendería desarrollar actividades al interior de los territorios de estos

grupos, debe el Gobierno adelantar todas las medidas que sean necesarias para hacer respetar estos derechos.

No puede olvidarse que el objetivo de materializar el derecho fundamental de la consulta previa, va dirigido a lograr un consentimiento previo a cualquier emprendimiento, libre de cualquier presión y debidamente informado, que permita a los pueblos y comunidades étnicas saber los pros y contras de los proyectos que a futuro se piensen ejecutar en sus territorios; también va dirigido a mantener sin trabas una autonomía sobre sus territorios y recursos naturales, por medio de una participación transparente de sus representantes, bajo el principio de la buena fe entre las partes intervinientes, además de que se mantenga la cultura y formas de vida de estos grupos étnicos, pues son derechos que han sido reconocidos a nivel legal, Constitucional y Jurisprudencial⁵⁵.

Es importante destacar que los esfuerzos del Gobierno Nacional han sido pocos para frenar este tipo de atropellos, únicamente el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy MADS) y el Ministerio del Interior y de Justicia se pronunciaron a través de un comunicado el día 24 de mayo del año 2011, por medio del cual pretendieron informar a la ciudadanía en general sobre “posibles estafas

⁵⁵ Entre ellas se destacan las sentencias: Sentencia T-428 de 1992, caso Troncal del Café; sentencia T-405 de 1993, caso Radar y bases militares Araracuara; sentencia SU-039 de 1997, caso Pueblo indígena U'wa. Bloque Samoré; sentencia T-652 de 1998, caso Urrá Pueblo indígena Embera Katio; sentencia SU-383 de 2003, caso de fumigaciones; sentencia C-880 de 2006, caso Proyecto de perforación exploratoria Alamo I, Ecopetrol, Pueblo indígena Motilón Bari; sentencia T-154 de 2009, caso Ranchería; sentencia T-769 de 2009, caso Mandé Norte; sentencia T745 de 2010, caso Barú; sentencia T-129 de 2011, caso Embera Katio, Chidima-Tolo; sentencia T-547 de 2010, caso Brisa; sentencia T-1045A de 2010, caso la toma del municipio de Suárez. Para más información consultar en <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Mecanismos-de-la-Consulta-Previa/>

relacionadas con el desarrollo de proyectos de deforestación evitada o captura de carbono en bosques naturales” (MADS, 2011).

Desafortunadamente aun existe gran desinformación por parte de muchos grupos étnicos, por lo que estos terminan siendo presa fácil de personas, empresas y ONG´s nacionales y extranjeras, que buscan de manera inescrupulosa aprovechar el momento coyuntural que se vive en Colombia por los vacíos que existen sobre las políticas públicas, para reglamentar estas actividades REDD+, pues apenas se encuentran en proceso de construcción por parte del Gobierno Nacional.

Adicionalmente considero relevante traer a colación nuevamente el proyecto de resolución que ha elaborado el MADS, el cual como se mencionó en esta investigación, contiene el objetivo de aplicar un procedimiento para el registro de actividades de implementación tempranas REDD+ en las bases de datos del MADS; sin embargo, considero que es prudente advertir que si el Gobierno realiza estas inscripciones de actividades tempranas REDD+, las cuales violan derechos fundamentales de los grupos étnicos, estaría enviando un mensaje de aprobación y complicidad por la suscripción de estos contratos, mensaje que los actores intervinientes en las iniciativas REDD+ podrían tomar como un consentimiento del Gobierno Nacional para que se sigan suscribiendo este tipo de documentos violatorios de derechos fundamentales.

4.5 Situación actual de la propuesta de preparación para REDD+ (R-PP)

Es pertinente recordar que el Gobierno Colombiano acorde a su política de cambio climático ha participado en las diferentes discusiones de las COP´s, en lo referente a la

necesidad de construcción de un mecanismo REDD+ que tenga reglas a nivel global, con el propósito de que se tenga como base para la construcción REDD+ nacional. Paralelamente elaboró con el apoyo de distintas personas y organizaciones, su propuesta de preparación para REDD+ (R-PP), la cual fue estudiada por distintos actores y comunidades locales propietarias de la mayoría de los territorios con coberturas boscosas del país, lo que permitió a estos un mejor entendimiento de lo que pretende el Gobierno Nacional en su ENREDD+, estar al tanto de las discusiones internacionales que buscan establecer reglas claras para desarrollar estos proyectos en los diferentes países, y dar una mirada al papel que desempeña el Fondo Cooperativo de Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) para la financiación de estos emprendimientos.

Para el año 2012 Colombia entró en una nueva fase para la puesta en marcha del mecanismo REDD+ en su territorio, en donde la activa participación de todos los actores involucrados es clave para lograr un buen manejo de los impactos positivos y negativos que pueda traer el desarrollo de la ENREDD+.

Con la intención de obtener de primera mano información sobre la actualidad REDD+ en el país, se elaboró y entregó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) el 10 de Octubre del año 2012, un cuestionario - que se encuentra disponible en el anexo 2 de este documento- que permitiera tener certeza de los posibles avances del Gobierno Nacional en la elaboración de políticas públicas REDD+, desafortunadamente no se obtuvo respuesta alguna al respecto.

Posteriormente se contactó telefónicamente y por correo electrónico a un funcionario del equipo de trabajo REDD+ nacional del MADS, quien proporcionó datos adicionales y actuales en cuanto a las iniciativas de construcción de políticas públicas REDD+ de este Ministerio. Manifestó que la construcción de un marco normativo en el contexto de REDD+ es complejo por varias razones, por un lado a nivel global no se han definido reglas y procedimientos frente al tema, por lo que es imposible tener una base de guía internacional para este diseño de políticas públicas nacionales; por otra parte, manifestó que los marcos normativos existentes en Colombia que regulan el uso y aprovechamiento de recursos naturales, no fueron creados para que funcione un mercado de servicios ambientales, lo cual dificulta la interrelación armónica entre las nuevas políticas para REDD+ que se creen y la mencionada normatividad.

Expresó el funcionario que por las anteriores dificultades el MADS le quiere apostar a un abordaje multidisciplinario (técnico, jurídico y protección de derechos), en donde participen los actores involucrados REDD+ para una construcción de políticas públicas acordes con los requerimiento y necesidades de estos; adicionalmente y teniendo en cuenta las dificultades para avanzar en esta construcción, actualmente el MADS está buscando ayuda externa a través de la elaboración y presentación de dos proyectos a organizaciones internacionales:

El primer proyecto se ha presentado a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID⁵⁶), se denomina *“Elaboración de una propuesta de*

⁵⁶ Agencia de estados unidos para el desarrollo internacional, es la principal agencia gubernamental responsable de la ejecución y administración de los programas de asistencia social, económica y humanitaria del Gobierno de los Estados Unidos en Colombia. Los recursos de USAID provienen de impuestos de los Estadounidenses y sus programas han constituido el 0.5% del presupuesto federal de Estados Unidos. En Colombia USAID apoya los esfuerzos del Gobierno de Colombia y los

marco de Salvaguardas Sociales y Ambientales para el Proceso de Preparación Nacional para REDD+ y para las iniciativas REDD+ en Colombia y elaboración del plan de trabajo para la definición del esquema mejorado y el sistema de información asociado”, por medio del cual se busca la construcción de un proceso de salvaguardas para el desarrollo de REDD+ en el país, acorde con las circunstancias nacionales, que sea consecuente con las preocupaciones y planteamientos expresados por los actores involucrados REDD+ en Colombia. Esta propuesta de proyecto se encuentra a la espera de ser aprobada por USAID pues se busca la financiación de esta agencia.

El segundo proyecto se presentó a la *International Development Law Organization (IDLO*⁵⁷) denominado “*Preparación Jurídica hacia una efectiva Estrategia Nacional REDD+ en Colombia*”, busca contribuir a una gobernanza forestal en el país por medio de la construcción de una propuesta de marco jurídico, que adopte una gestión integral de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades de los bosques. Al parecer el desarrollo de este proyecto fortalecería los componentes legales e institucionales de la preparación de la

ciudadanos para fortalecer la presencia y efectividad del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto, promover la economía lícita, mejorar las condiciones de vida de víctimas y grupos vulnerables, y prevenir y proteger violaciones a los derechos humanos. Recuperado el 10 de Febrero de 2012 de <http://colombia.usaid.gov/index.php/es/faq>

⁵⁷ International Development Law Organization, permite a los Gobiernos y a las personas a buscar iniciativas para reformar las leyes y fortalecer las instituciones para promover la paz, la justicia, el desarrollo sostenible y la oportunidad económica. Ofrece asistencia técnica jurídica y el desarrollo de capacidades a nivel nacional y local, a menudo en las zonas más pobres e inseguras del mundo. Tiene una amplia experiencia en los países que salen de situaciones de conflicto o lucha hacia la democracia, ayuda a fortalecer la capacidad legal para el desarrollo sostenible y la oportunidad económica. Busca promover una cultura de justicia a través de: Gobernabilidad y Construcción de Paz (reformas constitucionales, reformas judiciales, reformas jurídicas, iniciativas por la paz, acceso a la justicia). Igualdad de Género, servicios legales para las comunidades pobres y marginadas, derechos económicos y sociales, acceso a los servicios de salud. Innovación jurídica para promover el desarrollo sustentable. El cambio climático, la economía verde y las tecnologías limpias, gestión de recursos naturales, comercio, inversión, tecnología y propiedad intelectual. Recuperado el 12 de Febrero de 2013 de <http://www.idlo.int/english/WhoWeAre/Pages/Home.aspx>

ENREDD+, de tal manera que permitiría un desarrollo de políticas públicas acordes con las exigencias que se desprenden de este tipo de iniciativas de conservación de bosques en Colombia. Cabe mencionar que este proyecto ha sido aprobado el 20 de Noviembre del año 2012 por esta organización, y será financiado por ésta a un costo de novecientos mil dólares americanos.

Según las anteriores iniciativas del MADS puede advertirse en primer lugar que a febrero del año 2013, el Gobierno Nacional no ha establecido un marco de políticas públicas para regular REDD+ en el país, independientemente de las razones planteadas vía correo electrónico por el funcionario del grupo de trabajo REDD+ del MADS. En segundo lugar, los proyectos que se pretenden adelantar con las mencionadas organizaciones internacionales podrían estar bien planteados, lo que no es razón suficiente para decir que las intenciones y los objetivos propuestos en ellos se van a lograr.

Ahora, no se trata de ser pesimistas por tener esta apreciación, lo que se pretende es advertir que si bien el MADS está adelantando esfuerzos, para concretar políticas públicas coherentes y acordes a los requerimientos y necesidades del país y de los actores involucrados en REDD+, la realidad es que luego de un largo tiempo de discusiones, reuniones, conversatorios, análisis, estudios, etcétera, realizados en diferentes espacios por los actores involucrados, el Gobierno Nacional se encuentra en un mar de dudas y necesidades insatisfechas que involucran a las comunidades de los bosques, las cuales está en la obligación de resolver y satisfacer, si pretende llevar a feliz término la construcción de políticas públicas y las futuras ejecuciones de los proyectos REDD+ en Colombia.

4.6. Conclusiones del capítulo

El derecho fundamental a la consulta previa cuyos titulares son los grupos étnicos en Colombia, se encuentra ligado al ejercicio del derecho a la participación de estos en los asuntos (medidas legislativas, administrativas y/o proyectos) que puedan comprometerlos; en otras palabras, la materialización del derecho a la participación de estos pueblos, se logra a través del reconocimiento y desarrollo de la consulta previa.

Este derecho fundamental a la consulta previa ha tenido un reconocimiento a nivel nacional e internacional; un número importante de Jurisprudencias en el país se han encargado de hacerlo valer, hasta el punto de plantear pautas para que se desarrolle de manera adecuada este derecho e incluso se ha instado al poder legislativo -Congreso de la República- para que reglamente este derecho, teniendo en cuenta las críticas y objeciones que la Corte Constitucional ha hecho del estudiado decreto 1320 de 1998; sin embargo, en Colombia esta reglamentación no se ha dado, lo cual resulta ser un talón de Aquiles tanto para el Gobierno como para los grupos étnicos; ya que por un lado los primeros necesitan adelantar diversidad de proyectos en territorios de pueblos étnicos – como es el caso de REDD+- y en muchos casos, estos se ven entorpecidos por no desarrollar o hacer de manera inadecuada las consultas previas; y los segundos, por cuanto se encuentran en abandono legal en lo relacionado con la claridad que necesitan sobre su derecho fundamental a la consulta previa.

Se puede plantear una regla inquebrantable consistente en que siempre que se pretenda adelantar cualquier tipo de iniciativa legislativa y/o administrativa o adelantar tareas o proyectos, que involucren o puedan involucrar los territorios de los pueblos y

comunidades étnicas en el país, deberán realizarse los procesos que sean necesarios para materializar el derecho fundamental a la Consulta Previa, no siendo los proyectos REDD+ una excepción.

Con respecto al proyecto de resolución elaborado por el MADS, por medio del cual el Gobierno Nacional pretende reglamentar la inscripción de actividades tempranas REDD+ en el país, puede concluirse que se constituye en el primer intento por crear una política pública para REDD+ en Colombia; desafortunadamente tal proyecto no fue consultado previamente con los grupos étnicos, lo que se traduce en que si bien este decreto se aplicaría en todo el territorio nacional, es decir, incluiría tierras que no son de propiedad de estos grupos, también es cierto que comprometería sus territorios colectivos, razón por la cual, basándonos en el desarrollo que en esta investigación se ha adelantado, sobre el derecho fundamental de la consulta previa, puede afirmarse que necesariamente tendría que haberse materializado este derecho fundamental en la construcción de este proyecto de resolución para que pueda aplicarse sin riesgo de ser atacado por vía de tutela.

Al analizar en este documento el “estudio ILSA” y los planteamientos expuestos en el conversatorio realizado en la ONIC sobre REDD+ y en la reunión sobre REDD+ del MADS, puede decirse que se habrían realizado una serie de reuniones entre representantes de pueblos indígenas y representantes de empresas, las cuales denominaron consultas previas. De estas reuniones surgieron contratos con cláusulas que van en contra de la buena fe, vulnerando derechos de los pueblos étnicos como el de la autonomía, la propiedad colectiva sobre los recursos naturales renovables, la participación y por consiguiente la consulta previa.

Al parecer las empresas no han tenido en cuenta los planteamientos de público conocimiento expuestos anteriormente en esta investigación y divulgadas por distintas corporaciones y entidades del Estado, al considerar que simples reuniones informativas, sin la presencia de autoridades del Gobierno, sin los requerimientos que exige el Convenio 169 de la OIT y sin las observaciones hechas por la Corte Constitucional en varias de sus Sentencias, son suficientes.

Con relación a la actualidad REDD+ en Colombia el MADS se encuentra adelantando estudios para crear una reglamentación REDD+ en el país, sin embargo, pareciera que los asuntos que se deben tocar frente a este tema, han desbordado su capacidad, razón por la cual ha presentado dos proyectos a organizaciones internacionales, en busca de apoyo económico y profesional capacitado, para alcanzar la construcción de políticas públicas coherentes y ajustadas a las necesidades y requerimientos del país y de los actores involucrados, de tal manera que se espera que los objetivos y metas propuestas en estos dos proyectos, se logren y contribuyan al nacimiento de políticas públicas ajustadas a los retos que contienen la puesta en marcha de los proyectos REDD+ en país.

Cabe recordar una vez más la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos colectivos de los grupos étnicos, por lo cual, le corresponderá al Gobierno Nacional, adelantar las medidas que sean necesarias para reglamentar lo antes posible los proyectos REDD+ en el país.

5. CAPITULO CINCO - RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Existe en el mundo un reconocimiento al papel que desempeñan los bosques tropicales en la regulación del clima y en la producción de oxígeno, esto ha motivado el nacimiento de iniciativas de conservación como las propuestas REDD+ en varios países como Colombia. Para que estas iniciativas tengan éxito, es necesario que cada país que pretenda desarrollar estos proyectos, cree e implemente políticas públicas, que incorporen las salvaguardas ambientales y sociales propuestas en la COP 16 de Cancún del año 2010.

Considero que dentro de las salvaguardas que necesariamente deberían contener las políticas públicas que se creen, están la creación de un sistema nacional de vigilancia de los bosques confiable; un sistema de información de las garantías que respete los derechos de los pueblos étnicos que para el caso de Colombia, son los propietarios de la mayoría de los territorios boscosos; y la realización de estudios que sean necesarios para proyectar de antemano los impactos sociales y económicos, generados por el desarrollo de los proyectos REDD+ entre otros.

Colombia en el ámbito internacional se ha adherido a las iniciativas de lucha contra el cambio climático al ratificar en el año 1994 la CMNUCC, aprobar el Protocolo de Kioto en el año 2000 y presentar la primera y segunda comunicaciones nacionales ante la CMNUCC en los años 2001 y 2010 respectivamente, lo cual se entiende como una postura proactiva mas no efectiva en cuanto a la mitigación de los generadores de emisiones de GEI y la conservación de bosques.

A nivel nacional puede decirse que el país ha sido un perjudicado directo por los efectos negativos del cambio climático, tal como ha quedado expuesto en el documento CONPES 3700, por lo cual se hace necesario que el Gobierno Nacional cree con celeridad herramientas políticas, económicas y/o sociales de mitigación que le permitan combatir estos efectos adversos para la población.

Con respecto a la deforestación cabe advertir que existe en Colombia normatividad que la combata, desafortunadamente no es efectiva debido al poco control por parte de las autoridades ambientales; significa esto que las nuevas herramientas que el Gobierno Nacional cree y decida implementar, tendrán que ir acompañadas de efectividad en cuanto a los resultados que se pretendan lograr, además de ser armoniosas con las políticas públicas existentes que regulan la materia.

Los pueblos y comunidades indígenas, afro descendientes y campesinas, habitantes de la mayoría de los territorios boscosos de Colombia, juegan un papel determinante en la preservación de este recurso natural –bosques- y en la ordenación del medio ambiente, por lo que sus conocimientos y prácticas ancestrales deberían tenerse en cuenta al momento de crear las políticas públicas, que reglamenten y permitan la ejecución posterior de los proyectos REDD+ en Colombia, ya que son estos pueblos quienes han logrado convivir armónicamente al interior de los territorios boscosos sin destruirlos, transmitiéndose de generación en generación los conocimientos que les ha permitido mantener un equilibrio entre su estilo de vida y la preservación de los bosques, y en este sentido, resultaría provechoso que el Gobierno contara con su experiencia y conocimientos, para crear políticas públicas que regulen REDD+ en el país de una manera acertada, con base en la experiencia de los pueblos.

La realidad es que REDD+ como lo ha expresado Naciones Unidas en su programa ONU-REDD+, es un mecanismo que pretende darle valor económico a los bosques en pie, pues el carbono almacenado en su biomasa forestal, luego de calculado e inventariado podría presentarse a los mercados de carbono para ser vendido. Esta posición ha sido criticada especialmente por muchos grupos étnicos, al considerar que si se pone en marcha REDD+, la autonomía y uso tradicional que tienen sobre sus territorios boscosos podría verse alterada, si las políticas públicas que se construyan para reglamentar estos proyectos, no tienen en cuenta sus derechos fundamentales – consulta previa, territorios colectivos, recursos naturales renovables- como grupos étnicos con características y cosmovisión particular.

El recorrido internacional que se realizó en esta investigación frente a la lucha contra el cambio climático, devela con claridad la casi inexistente efectividad de las herramientas que se han creado para contrarrestar este fenómeno; lo más inquietante de la situación es la poca voluntad que se evidencia, por parte de la mayoría de países desarrollados que conforman las COP's, en cuanto a la materialización de las iniciativas para fomentar las reducciones de emisiones de GEI, iniciativas como REDD+ que a la fecha contienen muchas incógnitas, debido inicialmente a la falta de reglamentación internacional, que permita usarse como guía en los diferentes países que en la actualidad intentan crear políticas públicas para materializar este tipo de proyectos. Prueba de la poca voluntad al respecto quedó en evidencia en la última COP realizada en el año 2012, pues era el escenario de discusión y toma de decisiones para darle forma a REDD+ desde la CMNUCC, sin embargo, temas tan sensibles como por ejemplo, la definición de la financiación de estos proyectos han quedado aplazados hasta una nueva COP a celebrarse en Polonia en el año 2013, traduciéndose

esto en una señal de desinterés de las partes de la convención para combatir el cambio climático.

A pesar de las dificultades que actualmente se presentan en la construcción de herramientas como REDD+, es importante destacar la necesidad de que existan este tipo de propuestas, pues más allá de que se pretenda efectivizar REDD+, lo verdaderamente importante es que se logren desarrollar nuevas herramientas de reducción de GEI, incluyendo la conservación de los bosques y la biodiversidad en ellos existentes, pues el cambio climático es un problema de todos y debe ser combatido por todos.

Un aspecto que deberá tenerse en cuenta a nivel internacional tiene que ver con la necesidad de que exista un nuevo tratado internacional, el cual necesariamente debería incorporar tanto a los países desarrollados como en vías de desarrollo y contener obligaciones generales de reducción de emisiones de GEI para todos sus miembros, pues es una realidad que Kioto por no cobijar a todos los países emisores, muestra un mensaje de desigualdad e inequidad en el escenario internacional.

Teniendo en cuenta que existe un interés importante en el Gobierno Nacional y en organismos internacionales (Banco Mundial y ONU serían fideicomisarios de recursos económicos), en crear este mercado y ponerlo en marcha, debido a los recursos económicos que los países donantes entregarían, resulta lógico conjeturar que si no existe una reglamentación que regule y ponga filtros de control y protección de los derechos de las comunidades de los bosques, como ocurre hoy en Colombia – pues no existen políticas públicas al respecto- asimismo resultará más sencillo un dinamismo

que permita que arranque este mercado de certificados de reducción de emisiones provenientes de REDD+; es decir, mientras menos restricciones existan más rápido se pondría en marcha este mercado de carbono con certificaciones REDD+, lo cual resulta a todas luces contrario a las intenciones expresadas por el Gobierno en su R-PP, de establecer reglas para REDD+ que respeten los derechos de algunos de los actores involucrados en estas iniciativas (indígenas, afro descendientes y campesinos).

Al revisar la propuesta de preparación REDD+ (R-PP) hecha por el MADS, entendida como los lineamientos en que deberá desarrollarse la política pública para REDD+ en el país, se encuentra que es bastante técnica, convirtiéndose en un lenguaje de difícil comprensión para los pueblos y comunidades indígenas y afro colombianas y campesinas, propietarias de la mayoría de los territorios de bosques en el país, incluso a pesar de las estrategias SESA que se lleven a cabo.

Esto se convierte en un obstáculo para que se pueda alcanzar un entendimiento por parte de los actores mencionados, con respecto a los pros y contras que estos proyectos traerían, lo que ocasiona que la libre autodeterminación de los pueblos esté en duda.

A pesar de lo expuesto la propuesta de preparación para REDD+, contiene una serie de objetivos, describe actores relevantes, presenta actualidad nacional y en general, contiene puntos importantes para llevar a buen término la elaboración de estas políticas. De tal manera que acogerse entre otras cosas a lo establecido en la R-PP, al momento de la construcción de la reglamentación para REDD+, resulta clave a la hora de pretender desarrollar estos proyectos, dentro de las exigencias nacionales e

internacionales. Más aun, no puede perderse de vista las futuras directrices que se creen y lleguen a complementar la nombrada R-PP, dirigidas a proteger los derechos de las comunidades de los bosques, sin perder de vista que en su desarrollo está en juego la conservación de bosques, los ecosistemas y biodiversidad en ellos existentes.

El Gobierno Nacional le está apostando a REDD+ como una estrategia de lucha contra el cambio climático, lo cual es una apuesta válida en la medida en que las políticas públicas que se creen para reglamentar estos proyectos desde el MADS, sean afines con la normatividad existente, las instituciones del Estado, y los pronunciamientos judiciales que contienen temas sensibles como la participación y la consulta previa a grupos étnicos.

Los pueblos y comunidades indígenas y afro colombianas tienen derecho a la autodeterminación, pero este tipo de políticas públicas REDD+ se están construyendo en Colombia desde las altas esferas del Gobierno hacia abajo –describiendo una pirámide de poder-, cuando deben darse de abajo hacia arriba por medio de procesos coherentes y democráticos con los pueblos y comunidades, atendiendo una problemática social concreta. Incluso, a pesar de que aún no existen políticas públicas definidas para poner en funcionamiento REDD+ en Colombia, si existen actividades de implementación tempranas REDD+ con el aval del MADS, lo cual considero un riesgo para la credibilidad que el Gobierno debe tener ante los demás actores involucrados en REDD+, por permitir con su falta de celeridad y de participación democrática de los actores REDD+ en la reglamentación para REDD+, este tipo de emprendimientos tempranos, poniendo en entredicho la mencionada

autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afro descendientes involucrados.

El Gobierno Nacional tiene que socializar y promover la participación de las comunidades lo que pretenda construir de políticas públicas para REDD+, de tal manera que se logre una participación de los pueblos que se vean comprometidos con estos proyectos (indígenas, afro colombianos y campesinos) en la toma de decisiones, ya que sería una expresión del Gobierno que permitiría darle algo de credibilidad a algunos de los objetivos consignados en la R-PP, como son la búsqueda de comunicación entre los actores comprometidos, dándole prioridad a estos pueblos; y el compromiso que tiene el Gobierno de seguir las salvaguardas ambientales y sociales acordadas en el apéndice 1 de los acuerdos de Cancún (COP 16 Decisiones, 2010), dentro de los que se encuentran el respeto hacia los pueblos indígenas y comunidades locales, en especial en lo referente a permitir la participación plena y efectiva de estas en el desarrollo de los proyectos REDD+.

Esta participación de los actores involucrados para la construcción de políticas públicas REDD+, debe contribuir a los objetivos de conservación sostenible de los bosques, beneficiando a quienes prestan directamente el servicio ambiental, es decir a las comunidades de los bosques. Adicionalmente es claro que en la medida en que se logre una real protección de los bosques, esto contribuiría a reducir una de las fuentes de emisiones de GEI, combatiendo de esta manera el cambio climático.

La materialización de la participación en favor de los grupos étnicos en el país, se logra a través de la consulta previa, la cual es un derecho fundamental cuya titularidad

está en cabeza de estos grupos; se debe llevar a cabo cada vez que se presenten medidas legislativas, administrativas y/o proyectos que puedan comprometerlos. Este derecho fundamental ha sido reconocido por la Constitución Política, en jurisprudencias nacionales e internacionales, decretos y en el Convenio 169 de la OIT que forma parte del bloque de constitucionalidad, lo que indica la obligación expresa de que se realice bajo las directrices dadas por los mencionados instrumentos, siendo el tema REDD+ un escenario de aplicación obligatoria de la consulta previa, pues como se ha expuesto a lo largo de este estudio, los grupos étnicos poseen en sus territorios ancestrales la mayor parte de bosques del país.

El Gobierno Nacional dentro de su discurso de política de lucha contra el cambio climático consignada en el documento CONPES 3700 (DNP, 2011) y en el documento de lineamientos para la creación de una política pública REDD+ (R-PP), está vendiendo la idea de los proyectos REDD+ como una excelente alternativa para combatir una de las fuentes que causan este fenómeno – la emisión de dióxido de carbono producto de la deforestación y la degradación de los bosques – logrando reducciones de dióxido de carbono.

La realidad es que los países donantes de recursos económicos para REDD+, que emiten permanentemente este GEI en sus procesos industriales y de desarrollo, no se comprometen a reducir sus emisiones, sino que obtienen de países como Colombia que aplicarían los proyectos REDD+ los certificados de reducción de emisiones, sin comprometerse a modificar sus procesos en aras de disminuir sus propias emisiones; de tal manera que por un lado siguen emitiendo dióxido de carbono y por el otro, compran derechos para seguir contaminando, lo que se traduce en que las reducciones

de emisiones son inexistentes y lo que se logra al final es trasladar su responsabilidad a otros países como Colombia.

El Gobierno de Colombia a través del MADS se encuentra en proceso de crear su política pública para REDD+, hasta el momento sólo ha proyectado un proyecto de resolución que de ser expedido, buscaría inscribir actividades tempranas REDD+ como una especie de base de datos en el MADS, sin embargo, los pueblos indígenas y comunidades afro colombianas y campesinas han denunciado la manipulación que han sufrido ellos por parte de ONG's y empresas nacionales e internacionales, que les han vendido la idea REDD+ presentándoles contratos por medio de los cuales se concesionan sus territorios y limitan muchos de sus derechos; incluso existen procesos de Consultas Previas de carácter privado, sin el aval del Ministerio del Interior de Colombia quien es la única institución facultada por el Gobierno Nacional para adelantar estas consultas.

Lo grave de esto es que de aplicarse este proyecto de resolución, muchos de estos emprendimientos tempranos REDD+ que violan derechos a los pueblos étnicos del país, quedarían registrados en el MADS y por ende el Gobierno estaría de cierta manera dándoles el aval para continuar a pesar de las irregularidades en las cláusulas contractuales. El reto es que exista una reglamentación sobre ese tipo de actividades que ya están en marcha.

Según lo expresado en la ONIC por representantes de pueblos y comunidades indígenas y campesinos, el sentir de sus representados es que existe una sensación de abandono por parte del Estado, de tal manera que se podrían tomar los proyectos

REDD+ como una oportunidad para captar recursos económicos por el hecho de conservar sus bosques, sin embargo, muchos de ellos han venido haciéndolo ancestralmente sin necesidad de esperar una compensación económica, pues simplemente hace parte de su estilo de vida y arraigo cultural.

Desafortunadamente según la información consignada en el estudio ILSA, y teniendo en cuenta las denuncias expresadas por los asistentes a las reuniones celebradas en el MADS y en la ONIC respectivamente, al parecer los contratos que estos pueblos y comunidades han suscrito hasta el momento con empresas privadas y ONGs nacionales y extranjeras para la implementación de REDD+ en sus territorios, - también llamados por el MADS como emprendimientos tempranos REDD+-, contienen cláusulas violatorias de derechos de estos pueblos y comunidades, incluso en el estudio se afirma que algunas de estas empresas adelantaron un procedimiento de consulta previa privada creado por ellas mismas sin la intervención Estatal. Tales denuncias verbales y documentales permiten expresar que estos contratos estarían violando derechos fundamentales de carácter colectivo.

Los pueblos étnicos en Colombia tienen derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que ancestralmente han ocupado y/o utilizado y también sobre los recursos naturales en ellos existentes, bajo los límites Constitucionales y legales, teniendo en cuenta la función social y ecológica que debe tener la propiedad en el país, tal como ha sido analizado jurídicamente en esta investigación; por lo que el Gobierno Nacional se encuentra en la obligación de velar por la protección de estos derechos en todo momento y en el caso que atañe a este estudio, deberá consignar a través de las políticas públicas REDD+ que construya, una serie de posiciones que permitan aclarar

cualquier duda sobre la titularidad de la propiedad de las tierras, los recursos naturales y el CO2 secuestrado en los bosques, en aras de que los beneficios que puedan llegar por los emprendimientos REDD+ en el país, sean entregados a quienes por derecho les corresponda.

En Colombia no existen políticas públicas definidas para los proyectos REDD+, el Gobierno Nacional a través del MADS se encuentra en un proceso de construcción de estas, utilizando los lineamientos que ha ido consignando en el documento R-PP, sin embargo, paralelamente está permitiendo con su pasividad e inoperancias que se construyan emprendimientos tempranos REDD+, los cuales en muchos estarían violando derechos fundamentales de carácter colectivo de las comunidades étnicas.

El Estado se encuentra en la obligación de garantizar que las iniciativas REDD+ en Colombia, estén acordes con la protección de los derechos de las comunidades de los bosques. Así las cosas, se requiere que el Gobierno reglamente lo antes posible los proyectos REDD+ en el país, partiendo desde los emprendimientos tempranos que ya existen, pero sin dejar de tomar medidas que dejen sin efectos aquellos que han desconocido derechos fundamentales de los pueblos y comunidades de los bosques, además de imponer las sanciones que sean ejemplarizantes, con apoyo de la Fiscalía General de la Nación⁵⁸ en los casos de posibles estafas, en busca de frenar futuras iniciativas que vulneren estos derechos.

⁵⁸“Fiscalía General de la Nación es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia...Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes...”. Recuperado el 10 de octubre de 2012 de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/funciones/>

Las políticas públicas encaminadas a reglamentar REDD+ en Colombia, deben ser creadas con iniciativas incluyentes y democráticas, teniendo en cuenta las comunidades y pueblos étnicos y campesinos que se verán comprometidos en estos emprendimientos. Asimismo estas políticas deberán reconocer, puntualizar y traducirse en derechos que favorezcan a las comunidades de los bosques.

Es menester mencionar la importancia que se da en esta investigación a los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales renovables – bosques- de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, en donde se llevarían a cabo proyectos REDD+, tal importancia nace debido a los diferentes reconocimientos sobre el particular que la Corte Constitucional, la CIDH, la DNUDPI y el Convenio 169 de la OIT han hecho, lo cual se deberá traducir en que cada vez que se pretenda desarrollar REDD+ en estos territorios, deberá existir respeto por estos derechos y los beneficios derivados de estos proyectos deben beneficiar a estos pueblos y comunidades.

El Gobierno Nacional dentro de las Políticas Públicas que construya, debería garantizar que se respete la titularidad de derechos de las tierras y recursos naturales, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional, la Ley y los Convenios internacionales ratificados por Colombia. En tal sentido, está en la obligación de garantizar que los proyectos REDD+ en el país no sean utilizados para despojar de los bosques a sus pueblos y comunidades.

El Gobierno Nacional debería implementar un plan de trabajo desarrollado por personal especializado, con representación del Ministerio del Interior -para los asuntos de consulta previa-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -por tener grupos

especiales de profesionales que trabajan en temas REDD+-, representantes de la Procuraduría General de la Nación⁵⁹ y la Defensoría del pueblo⁶⁰ - para garantizar la protección de derechos fundamentales-, representantes de los pueblos étnicos y demás comunidades de los bosques y representación de la academia. El objetivo principal debería ser la elaboración de unas salvaguardas ambientales y sociales nacionales, tomando como guía las planteadas en el apéndice I de la decisión 1 de la COP 16 de Cancún, de tal manera que se logren unas condiciones y límites que garanticen que los contenidos de las políticas públicas REDD+ que se creen, no vulneren las salvaguardas que se establezcan. En tal sentido, estos derroteros tendrían que indicar el respeto por los derechos fundamentales de los actores REDD+, respeto por la DNUDPI, coherencia entre la legislación existente con las políticas públicas que se establezcan para el tema REDD+ y protección de bosques buscando contrarrestar las llamadas fugas, entre otras.

Es de considerar que el Gobierno debería crear lugares de apoyo con personal especializado en los pueblos y/o ciudades más cercanos a los sitios en donde se pretende desarrollar REDD+, cuya función sea suministrar la información que se tenga a disposición en el MADS sobre REDD+ y tener la capacidad de recibir la información y documentación que las comunidades de los bosques presenten sobre

⁵⁹ La Procuraduría General de la Nación, representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo, la Personería. interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales. Recuperado el 13 de Febrero de 2013 de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Objetivos-y-funciones.page>

⁶⁰ Diseña y adopta con el Procurador General de la Nación las políticas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos en el país, en orden a tutelarlos y defenderlos. Para mayor información consultar http://www.defensoria.org.co/red/index.php?_item=0102&_secc=01&ts=1

ofertas, contratos y poderes, de tal manera que puedan ofrecer apoyo y acompañamiento jurídico al respecto. De igual forma, en estos sitios se podría crear un mecanismo de recepción de quejas sobre irregularidades en los proyectos REDD+ en todas sus etapas, las cuales serían enviadas al MADS, para que esta institución determine su suspensión, continuación, ajuste o terminación; además de compulsar copias de las quejas a la Fiscalía General de la Nación, en los casos en que considere necesario que esta entidad investigue la comisión de posibles delitos relacionados un proyecto REDD+ determinado. Este espacio permitiría dar un primer paso en busca de impedir violaciones de derechos como la consulta previa, derechos a territorios y recursos naturales entre otros, ocasionados por algunos emprendimientos REDD+.

El Gobierno Nacional debería conformar un grupo de apoyo que capacite a los diferentes representantes y líderes de los pueblos y comunidades étnicas y campesinas, en temas relacionados con la forma como deberían negociarse los contratos de los emprendimientos REDD+, con el fin de lograr que los derechos de estos pueblos se respeten y los futuros beneficios económicos que puedan llegar, sean acordes al servicio ambiental de conservación que brinden.

El Gobierno Nacional dentro del marco de políticas REDD+ que estructure, debería garantizar que los beneficios económicos de estos proyectos, lleguen a las comunidades de los bosques y sean distribuidos de manera justa, equitativa y teniendo en cuenta la manera como la población desea que se haga, de tal manera que se respeten sus tradiciones y cultura.

Debería crearse una red académica de reflexión y conocimiento sobre los puntos a favor e inconvenientes de aplicar REDD+ en Colombia, de tal manera que se logre una permanente reflexión y el desarrollo de propuestas de solución. Este espacio de estudio sobre el tema en mención, permitiría mejorar el conocimiento, la información y las discusiones entre los grupos forestales, el Gobierno Nacional, los partidos políticos, representantes del programa ONU- REDD+, el Banco Mundial y ONG's entre otros, bajo la coordinación de veedores internacionales, que garanticen la participación de los actores REDD+ y el desarrollo de un proceso transparente de construcción de políticas públicas REDD+ en Colombia.

GLOSARIO DE SIGLAS

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales de Colombia.

CBD: Convenio de Diversidad de Biológica.

CER: Certificado de Reducción de Emisiones de Dióxido de Carbono.

CIR: Certificado de Incentivo Forestal de Colombia.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

COMECC: Comisión Ejecutiva de Cambio Climático de Colombia.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia.

DANE: Departamento Nacional de Estadística de Colombia.

DAS: Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia.

DNP: Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

DNUDPI: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

ENREDD+: Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal de Colombia.

ECDBC: Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono.

FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales de Argentina.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FCPF: Fondo Cooperativo de Carbono Forestal del Banco Mundial.

FIP: Programa de Inversiones Forestales.

FVC: Fondo Verde para el Clima.

GEI: Gases de Efecto Invernadero.

GIT-REDD+: Grupo Interdisciplinario de Trabajo REDD+.

GTE-ACLP: Grupo Especial de Trabajo sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo en el marco del Protocolo de Kioto.

GTE-PK: Grupo Especial de Trabajo sobre Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el Marco del Protocolo de Kioto.

IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.

IIAP: Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico de Colombia.

ILSA: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia.

INCODER: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marítimas y Costeras de Colombia.

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia.

MMA: Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

MDL: Mecanismos de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto.

MRV: Medición, Reporte y Verificación.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia.

OSACT: Organismo Subsidiario de Consejería Técnica y Científica.

PIB: Producto Interno Bruto.

PK: Protocolo de Kioto.

PNACC: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Colombia.

PNDF: Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Colombia.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

PSA: Pagos por Servicios Ambientales o ecosistémicos.

REDD+: Reducción de Emisiones producto de la Deforestación y la Degradación de los bosques.

R-PP: Propuesta de Preparación para REDD+.

SCF: Fondo Estratégico del Clima.

SESA: Evaluación Estratégica Ambiental y Social como Respaldo de la ENREDD+.

SIAC: Sistema de Información Ambiental de Colombia.

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia.

SINCHI: Instituto de Investigaciones Amazónicas de Colombia.

SNCC: Sistema Nacional de Cambio Climático de Colombia.

SINA: Sistema Nacional Ambiental de Colombia.

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

UNESCO: Organización de las naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado el 01 de junio de 2012 de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia, artículo 80. Recuperado el 14 de mayo de 2012 de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr002.html

Austin K., Daviet F. y Stolle F. (2010). Decisiones en la COP 16 de Cancún frente a REDD+. Recuperado el 07 de abril de 2012 de <http://www.wri.org/stories/2010/12/redd-decision-cancun>

Cabrera E., Vargas D.M., Galindo G. García M.C. y Ordóñez M.F. (2011). Memoria Técnica: Cuantificación de la tasa de Deforestación para Colombia, Periodo 1990-2000, 2000-2005. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Bogotá D.C., Colombia. 22 p. Recuperado el 09 de abril de 2012 de http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/20110712_Cartilla%20Deforestaci%C3%B3n.pdf

Cano, L. F. (2010). Eficacia de los derechos sociales: análisis de las sentencias de tutela y de las políticas públicas para su protección en la subregión del magdalena medio antioqueño. *Revista Estudios de Derecho*. 67 (149), 87-114.

CIDH. (2007). Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Saramaka vs. Surinam. Recuperado el 12 de Junio de 2012 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

CIDH. (2009). Informe sobre Derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 27 de abril de 2012 de <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Indice.htm>

CMNUCC. (1998). Protocolo de Kioto. Recuperado el 03 marzo de 2012 de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado el 24 de abril de 2012 de <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992a). Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. Recuperado el 29 de febrero de 2012 de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992b). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC-. Recuperado el 02 de marzo de 2012 de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1959). Normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Recuperado el 10 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9021>

Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21 de 1991: Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 de la OIT. Recuperado el 24 de Marzo de 2012 de www.minagricultura.gov.co/archivos/ley_21_de_1991.pdf

Congreso de la República de Colombia. (1993a). Ley 70: Desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución Política. Recuperado el 25 de abril de 2012 de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0070_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (1993b). Ley 99: Ley General Ambiental de Colombia. Recuperado el 25 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Creación del certificado de incentivo forestal. Recuperado el 20 de abril de 2012 de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0139_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (1997). Programa de uso eficiente y ahorro del agua. Recuperado el 21 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=342>

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1151: Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Recuperado el 21 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>

COP. (2011). Lanzamiento del Fondo Verde para el Clima en Durban. Recuperado el 27 de Abril de 2012 de http://unfccc.int/portal_espanol/newsletter/items/6806.php

COP7. (2001). Acuerdos y declaraciones de Marrakesh. Recuperado el 17 de abril de 2012 de http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf

COP13. (2007). UNFCCC. Reducción de las Emisiones originadas de la Deforestación en los países en desarrollo: adopción de medidas. Recuperado el 21 de abril de 2012 de <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

COP15. (2009). Orientación metodológica para las propuestas REDD+. Recuperado el 21 de abril de 2012 de http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php

COP 16. (2010). Salvaguardas ambientales y sociales. Recuperado el 7 de abril de 2012 de unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf

COP17. (2011). Decisiones de la COP 17 de cambio climático. Recuperado el 13 de junio de 2012 de <http://unfccc.int/documentation/decisions/items/3597.php?such=j&volltext=#beg>

COP18. (2012). Decisiones de la COP 18 de cambio climático. Recuperado el 21 de Enero de 2013 de http://unfccc.int/meetings/doha_nov_2012/meeting/6815.php#decisions

Corte Constitucional. (1993a). Sentencia T 188, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Derecho a la propiedad colectiva de pueblos indígenas, resguardos. Recuperado el 01 de mayo de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-188-93.htm>

Corte Constitucional. (1993b). Sentencia T 380, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Derechos de propiedad de los recursos naturales no renovables existentes en territorios colectivos indígenas. Recuperado el 01 de mayo de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm>

Corte Constitucional. (1997). Sentencia SU 039, M.P. Antonio Barrera Carbonell: Explotación de recursos naturales en territorio indígena. Corte Constitucional de Colombia. Recuperado el 25 de abril de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>

Corte Constitucional. (1998a). Sentencia 510, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: Derechos fundamentales del pueblo Arhuaco a la integridad étnica y cultural y a la propiedad colectiva sobre su resguardo. Recuperado el 01 de mayo de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU510-98.htm>

Corte Constitucional. (1998b). Sentencia T 652, M.P. Carlos Gaviria Díaz: Inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998 en el proyecto hidroeléctrico Urrá. Corte Constitucional de Colombia. Recuperado el 24 de abril de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm>

Corte Constitucional. (2003a). Sentencia 955, M.P. Álvaro Tafur Galvis: Reconocimiento del Derecho a la Propiedad Colectiva de la Tierra y Recursos Naturales a Favor de las Comunidades Negras del Pacífico Colombiano. Recuperado el 19 de Julio de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-955-03.htm>

Corte Constitucional. (2003b). Sentencia C 620, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Derechos fundamentales a la participación y consulta previa de los pueblos indígenas, bloque de constitucionalidad. Recuperado el 23 de abril de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-620-03.htm>

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T 737, M.P. Álvaro Tafur Galvis: Deber de consultar previamente a las Comunidades indígenas. Recuperado el 13 junio de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-737-05.htm>

Corte Constitucional. (2006). Sentencia T 382, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: Derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Recuperado el 03 de octubre de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-382-06.htm>

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C- 030 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil: Declaratoria de Inconstitucionalidad de la Ley General Forestal. Recuperado el 27 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30385>

Corte Constitucional. (2009). Sentencia C- 175, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: Derecho Fundamental a la Consulta Previa a favor de las Comunidades Indígenas y Afro descendientes. Recuperado el 03 de Julio de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T 745, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Amparo del derecho a la consulta previa a favor de las comunidades afrocolombianas. Recuperado el 13 de Julio de 2012 de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-745-10.htm>

Corte Constitucional. (2011). Sentencia T 129, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: Derecho Fundamental a la Consulta Previa a favor de las Comunidades Indígenas y Afro descendientes. Recuperado el 05 de Julio de 2012 de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm#_Toc286831862

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Sentencia: Caso Saramaka vs. Surinám. Recuperado el 12 de Junio de 2012 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Corporinoquía. (2012). Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. Recuperado el 10 de abril de 2012 de <http://l.corporinoquia.gov.co/ktml2/images/uploads/Normas%20OLA/Res20015061055de2006.pdf>

Di Paola M. E., Voloj B., Di Pangraccio A., Fuster V., Rivera I., Esperanza Y., et al. Vulnerabilidad climática y mecanismo REDD+ en el Gran Chaco Americano. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) Argentina, Fundación Moisés Bertoni Paraguay y Osvaldo Edwin Guachala Bolivia. 2012. Recuperado el 02 de mayo de 2013 de http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/informe_redd_2012.pdf

DNP. (1996). Documento CONPES 2834: Política de Bosques en Colombia. Recuperado el 10 de abril de 2012 de http://www.minambiente.gov.co/documentos/555_politica_de_bosques.pdf

DNP. (2001). Documento CONPES 2135: Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Recuperado el 14 de julio de 2012 de https://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/Plan_nacional_desarrollo_forestal.pdf

DNP. (2003). Documento CONPES 3242: Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación del Cambio Climático. Recuperado el 10 de marzo de 2012 de <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/AMBIENTAL/PoliticaAmbiental/Conpes%203242.pdf>)

DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Recuperado el 12 de marzo de 2012 de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3D&tabid=1238>

DNP. (2011). Documento CONPES 3700: Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. Recuperado el 06 de marzo de 2012 de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=2yrDLdRTUKY%3D&tabid=1260>

FAO. (2002). Evaluación del almacenamiento de carbono en el suelo y los principales cambios. Recuperado el 23 de marzo de 2012 de <http://www.fao.org/docrep/005/y2779s/y2779s06.htm>

FARN. (2012). Conclusiones de la COP 18 de cambio climático. Recuperado el 17 de Enero de 2013 de <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/14422>

FCPF. (2012). Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques. Recuperado el 24 de abril de 2012 de http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2012/FCPF_About_US_Spanish.pdf

FIP. (2009). Programa de Inversiones Forestales. Recuperado el 24 de abril de 2012 de <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/fipbriefingoct09sp.pdf>

GRAIN. (2012). Página oficial de la organización GRAIN. Recuperado el 22 de junio de 2012 de <http://www.grain.org/es/article/entries/4493-pronunciamiento-cambio-climatico-y-preparacion-para-rio-20>

HOLLING. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4:1-23.

HOUGHTON R.. (2005). Tropical deforestation as a source of greenhouse gas emissions. Citado en: Moutinho & Schwartzman, editors. *Tropical Deforestation and Climate Change*. Amazon Institute for Environmental Research, Brasil.

IDEAM. (2001). Primera comunicación nacional de Colombia ante la CMNUCC sobre el cambio climático. Recuperado el 10 de marzo de 2012 de <http://unfccc.int/resource/docs/natc/colnc1.pdf>

IDEAM. (2009). Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia: bosques - 2009, p.110. Recuperado el 23 de agosto de 2012 de https://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021721/PAG_97-116.pdf

IDEAM. (2010a). Segunda comunicación nacional de Colombia ante la CMNUCC sobre el cambio climático. Recuperado el 11 de marzo de 2012 de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=kk--3-cambio&x=62583>

IDEAM. (2010b). Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia - Bosques 2009. Recuperado el 20 de marzo de 2012 de https://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021721/PAG_1-37.pdf

IDEAM. (2011a). Deforestación. Tasa promedio anual de deforestación en Colombia periodo 1990 -2000, 2000 - 2005. Recuperado el 14 de Enero de 2013 de <http://institucional.ideam.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1901>

IDEAM. (2011b). Capacidad técnica para apoyar REDD en Colombia. Recuperado el 18 de abril de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1670>

IDEAM. (2011c). Impactos del cambio climático global. Recuperado el 17 de julio de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/1327>

IDEAM. (2012a). Reforzamiento del Efecto Invernadero. Recuperado el 18 de Julio de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/1299>

IDEAM. (2012b). Efecto Invernadero Natural. Recuperado el 07 de Marzo de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1298>

IDEAM. (2012c). Coberturas Vegetales. Recuperado el 06 de marzo de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/1270>

IDEAM. (2012d). Objetivos y Funciones del IDEAM. Recuperado el 13 de abril de 2012 de <http://institucional.ideam.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=6#objetivos3>

IIAP. (2012). Funciones del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, IIAP. Recuperado el 11 de abril de 2012 de <http://www.iiap.org.co/objetivosfun.php>

INCODER. (2012). Funciones del INCODER. Recuperado el 12 de abril de 2012 de <http://www.incoder.gov.co/mapasitio.cfm>

INSTITUTO HUMBOLDT. (2012) Funciones del Instituto Alexander Humboldt. Recuperado el 11 de abril de 2012 de <http://www.humboldt.org.co/iavh/preguntas-frecuentes>

IPCC. (2012). Intergovernmental Panel on Climate Change –IPCC-. Recuperado el 21 de Marzo de 2012 de http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#.T2n_A6gre-U

Llosa L., Pajares E. y Toro G. (2009). Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes, Editores. Red ambiental peruana. Perú.

MADR. (1999). Decreto 2478 de 1999: Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otras disposiciones. Recuperado el 11 de abril de 2012 de http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1999/diciembre/15/dec2478151999.pdf

MADR. (2012). Funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia. Recuperado el 11 de abril de 2012 de <http://www.minagricultura.gov.co/01ministerio/02funciones.aspx>

MADS. (2011). Comunicado sobre posibles estafas relacionadas con el desarrollo de proyectos de deforestación evitada o captura de carbono en bosques naturales. Recuperado el 31 de octubre de 2012 de <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1255&conID=7768>

MADS e IDEAM. (2011). Cifra deforestación. Recuperado el 14 de Enero de 2013 de <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7881&catID=1283>

MADS. (2012a). Portafolio MDL en Colombia. Recuperado el 21 de Noviembre de 2012 de <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1267&conID=7717>

MADS. (2012b). Objetivos y funciones del MADS, página oficial. Recuperado el 11 de abril de 2012 de <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=463&conID=7751>

MADS. (2012c). Propuesta de Preparación para REDD+ -R-PP-. Versión 6. Recuperado el 01 de Julio de 2012 de <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1257&conID=8116&pagID=9737>

MADS. (2012d). Proyecto de Resolución REDD+ Colombia – MADS. Recuperado el 28 de Junio de 2012 de http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/proyectos_norrrma/proyectos/2012/120612_proy_res_emisiones_deforestacion.pdf

MAVDT. (2004a). Decreto 291: Modificación estructura del IDEAM. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-291-43203696>

MAVDT. (2004b). Resolución 453: Reglas y procedimientos proyectos MDL en Colombia. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21974>)

MAVDT. (2004c). Resolución 454: Comité Técnico Intersectorial de Mitigación del Cambio Climático del Consejo Nacional Ambiental. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21974>)

MAVDT. (2010a). Decreto 2820 de 2010. Procedimientos para la expedición de licencias ambientales, listado de las autoridades ambientales que las expiden y obras y proyectos que las requieren. Recuperado el 13 de abril de 2012 de web.presidencia.gov.co/decretoslinea/2010/agosto/05/dec282005082010.pdf

MAVDT. (2010b). Decreto 2372 de 2010. Reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado el 17 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39961#49>

MAVDT. (2006). Decreto 2855 de 2006. Procedimiento para la sustracción de áreas de distrito de manejo integrado de recursos naturales renovables. Recuperado el 14 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21354#0>

MAVDT. (2009a). Resolución 551: Requisitos aprobación de proyectos de reducción GEI bajo MDL. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de http://www.minambiente.gov.co/documentos/res_0551_190309.pdf)

MAVDT. (2009b). Resolución 552: Creación comité técnico de mitigación de cambio climático. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de http://www.minambiente.gov.co/documentos/res_0552_190309.pdf)

MAVDT. (2010a). Resolución 2733: Nueva reglamentación para aprobar programas de actividades bajo MDL en Colombia. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de <http://blog.estrategiaambiental.com/2011/01/12/resolucion-2733-de-2010-aprobacion-nacional-de-programas-de-actividades-poa-bajo-el-mdl/>

MAVDT. (2010b). Resolución 2734: Nueva reglamentación para aprobación de proyectos de reducción GEI bajo MDL. Recuperado el 09 de marzo de 2012 de <http://blog.estrategiaambiental.com/2011/01/12/resolucion-2734-de-2010-aprobacion-de-proyectos-de-reduccion-de-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero/>

MMA. (1996). Decreto 1791: Régimen de aprovechamiento forestal. Recuperado el 01 de mayo de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1296>

Ministerio del Interior. (1996). Decreto 1397: Creación de mesa permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. Recuperado el 23 de Julio de

2012 de http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1996/agosto/08/dec1397081996.pdf

Ministerio del Interior. (1998). Decreto 1320: Reglamentación de la consulta previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. Recuperado el 25 de abril de 2012 de http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/julio/13/dec1320131998.pdf

MMA. (1997). Decreto 900: Reglamentación del certificado de incentivo forestal. Recuperado el 17 de abril de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0070_1993.html

MMA. (2002a). Decreto 1729 de 2002: Cuencas Hidrográficas. Recuperado el 13 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5534>

MMA. (2002b). Decreto 1604 de 2002: Reglamentación sobre cuencas hidrográficas. Recuperado el 13 de abril de 2012 de http://www.minambiente.gov.co/documentos/dec_1604_310702.pdf

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. (2006). *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*. El Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL-. Recuperado el 15 de abril de 2012 de <http://www.gtz.de/de/dokumente/es-clima-mdl-info.pdf>

ONU-REDD. (2012). REDD+ y el programa ONU-REDD. Recuperado el 22 de abril de 2012 de http://www.un-redd.org/AboutUNREDDProgramme/FAQs_Sp/tabid/4827/language/en-US/Default.aspx

Ortega P., Ortega-, S.C., A. García-Guerrero, C-A. Ruíz, J. Sabogal. & J.D. Vargas (eds.) (2010). Deforestación Evitada. Una Guía REDD + Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental. Bogotá. 72p. Recuperado el 17 de marzo de 2012 de <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1371>

PNUMA. (2009). Carbono Azul. Recuperado el 07 de marzo de 2012 de http://www.unep.org/pdf/BLUE_CARBON_sp.pdf

PNUMA. (2010). Deforestación y Degradación. Recuperado el 13 de marzo de 2012 de <http://www.pnuma.org/dmma/Bosques.php>

PNUMA. (2012). Bosques y cambio climático. Recuperado el 27 de abril de 2012 de <http://www.unep.org/climatechange/>

Presidencia de la República. (1974). Decreto 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente. Recuperado el 19 de Julio de 2012 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1974/decreto_2811_1974.html

Presidencia de la República. (1977). Decreto 622 de 1977: Sistema de parques nacionales. Recuperado el 13 de abril de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8265>

RAE. (2001) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. p.865. Madrid: Editorial Espasa Calpe, S.A.

Rodríguez, G.A. (2008). La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas. En: La tierra contra la muerte. p. 67 – 68. Bogotá: Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos, Cecoin.

Rodríguez, G.A. y Muñoz, L.M. (2009). La participación en la gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, G.A. (2009). El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. En El Derecho a la Consulta Previa en América Latina: Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. p. 59-60. Recuperado el 20 de Enero de 2013 de <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr040/od40-gloria.pdf>

Rodríguez, G.A. (2010). La Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afro descendientes en Colombia. p. 36-37. Bogotá: Universidad del Rosario.

SIAC. (2012). Legislación forestal: Evolución del marco institucional y normativo. Recuperado el 01 de mayo de 2012 de <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=690&conID=1047>

Sibileau, A. (2011). El mecanismo REDD+. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2011/06/20_sibileau.pdf

SINCHI. (2012). Funciones del Instituto de Investigaciones Amazónicas SINCHI. Recuperado el 12 de abril de 2012 de http://www.sinchi.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=437&Itemid=29

Steffen, W., Grinevald, J., Crutzen, P. & Mvneill J., (2011). The Antrophocene: Conceptual and Historical Perspectives. Revista The Royal Society. p. 369 y 842-867. Recuperado el 06 de marzo de 2012 de rsta.royalsocietypublishing.org

Stern, N. (2007). La economía del cambio climático. Recuperado el 20 de marzo de 2012 de http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hmtreasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf

ANEXO1 - PROYECTO DE RESOLUCIÓN - POR LA CUAL SE ADOPTA EL PROCEDIMIENTO PARA DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES DE IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA RELACIONADAS CON LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DEBIDAS A LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN FORESTAL, LA FUNCIÓN DE LA CONSERVACIÓN, LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES Y EL AUMENTO DE LAS RESERVAS FORESTALES DE CARBONO. POR MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Por la cual se adopta el procedimiento para del registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

La Decisión 2/CP.13 señala que las actividades demostrativas deben ser compatibles con la ordenación sostenible de los bosques,

La decisión 1/CP.17 acuerda que sin importar la fuente o tipo de financiamiento las actividades REDD+ deben ser consistentes con la ENREDD+, incluyendo las salvaguardas establecidas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16.

Que de acuerdo con la constitución política de Colombia en su artículo 102 "el territorio, con los bienes públicos que de el forman parte, pertenecen a la Nación", y en consecuencia los servicios que de esos bienes se derivan.

Que según los lineamientos y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: "Prosperidad para todos" se deberá formular la estrategia nacional REDD como instrumento para asegurar la conservación y uso sostenible de los bosques y participar en mecanismos de mercado de carbono y fondos de mitigación de emisiones de GEI.

Que la superficie de los bosques naturales del país es de cerca de 58 millones de hectáreas, que corresponden al 51 por ciento del territorio continental nacional. De estos bosques naturales, cerca del 50 por ciento de los bosques naturales se localizan en territorios colectivos titulados a pueblos indígenas y comunidades negras.

Que la ley 21 de 1991, aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo OIT, en Ginebra en 1989, con lo cual se deben adelantar acciones dirigidas a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad debido a que REDD+ es un proceso en construcción y se requiere garantizar la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades negras sobre sus territorios.

Que el numeral 9 del Artículo 16 del Decreto 3570 de 2011, establece que le corresponde a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, el definir y orientar la implementación de la estrategia nacional de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques. Igualmente, el numeral 6 del artículo 20 del decreto 3570 establece que le corresponde a la Dirección de Cambio Climático apoyar la construcción de estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques.

Que atendiendo a que, en el marco de la CMNUCC, se están definiendo los mecanismos, metodologías y parámetros de un mecanismo financiero internacional que proporcione los incentivos para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación forestal; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono, que permitan generar un estímulo financiero por parte de los países desarrollados, se hace necesario fijar disposiciones para facilitar la implementación de actividades tempranas en armonía con las disposiciones en materia de conservación de los bosques y la protección de los derechos de los habitantes de los territorios de las zonas boscosas naturales.

Que, en mérito de lo expuesto,

Por la cual se adopta el procedimiento para el registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

RESUELVE

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto. Por medio de la presente resolución se establece el procedimiento para el registro de actividades de implementación temprana de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono, en áreas del territorio nacional.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. La presente Resolución se aplica a las personas naturales o jurídicas de carácter privado o público, que adelanten actividades de implementación temprana en REDD+, las cuales deberán ser registradas ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual para efectos de la presente resolución se denomina el Ministerio.

Artículo 3.- Definiciones. Para la interpretación y aplicación de los artículos contenidos en la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones y acrónimos:

ACTIVIDADES DE IMPLEMENTACIÓN TEMPRANA. Conjunto de acciones emprendidas con el propósito de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación o la degradación de los bosques; promover la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+) en un área determinada del territorio nacional. Estas actividades buscan acceder a fondos o mercados que proporcionen incentivos.

CMNUCC. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

DDA. Documento de Diseño de una Actividad de implementación temprana de acuerdo al formato establecido para este fin por las entidades que proporcionan estándares que aseguran la calidad de proyectos, los cuales pueden ser utilizados por las iniciativas para contabilizar las reducciones de las emisiones de GEI y emitir créditos en los mercados voluntarios.

GEI. Gases de Efecto Invernadero definidos en el Anexo A del Protocolo de Kioto.

MERCADO VOLUNTARIO DE CARBONO. Mercado de carbono que opera fuera del Mercado de Cumplimiento de que trata el Protocolo de Kioto o la CMNUCC y que permite a organizaciones, industrias o personas compensar facultativamente sus emisiones de gases de efecto invernadero mediante la compra de certificados de reducción de emisiones de GEI.

REDD+: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

REGISTRO: Se refiere a la inscripción de la actividad de implementación temprana en REDD+ ante el Ministerio.

Artículo 4.- Registro de actividades de implementación temprana: El Ministerio consolidará la información de los registros de las actividades de

Por la cual se adopta el procedimiento para del registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

implementación temprana en REDD+, en función de la coherencia con la estrategia nacional REDD+ y de la contribución de la actividad al desarrollo sostenible del país.

Artículo 5. Solicitud de registro. El interesado en efectuar el registro de una actividad de implementación temprana en REDD+ deberá presentar ante el Ministerio, una solicitud escrita que se deberá acompañar con la siguiente información y/o documentación:

- a) Nombre o razón social del solicitante y dirección de domicilio para notificaciones.
- b) Para personas jurídicas, copia del certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio. En caso de personas jurídicas extranjeras, los documentos que acrediten su existencia y representación legal, deberán estar autenticados por el funcionario consular o quien haga sus veces, y en idioma castellano. En el caso de personas jurídicas de derecho público colombiano se acreditará aportando la norma de creación de la misma, copia de los estatutos cuando a ello hubiere lugar y del acto administrativo de nombramiento del representante legal de la entidad.
- c) Acreditación de la propiedad, posesión regular o tenencia del predio o predios en los cuales se desarrollarán las actividades de implementación temprana. La propiedad se acreditará mediante el certificado de tradición y libertad del inmueble cuya fecha de expedición no sea superior a sesenta (60) días calendario. La tenencia se acreditará mediante un contrato (arrendamiento, comodato, usufructo, entre otros) y el certificado de tradición y libertad del dueño del inmueble cuya fecha de expedición no sea superior a sesenta (60) días calendario. La posesión regular se acreditará, entre otros títulos, a saber: el certificado de libertad y tradición del inmueble cuya expedición no sea superior a sesenta (60) días donde consten las anotaciones respectivas sobre la posesión o mediante escritura pública o contrato o resolución de adjudicación o sentencia judicial que acredite el justo título del poseedor.
- d) En los casos en que el propietario no sea el ejecutor del registro, debe anexarse un memorando de entendimiento en el cual se encuentran los términos de referencia entre el propietario y el ejecutor del registro para el desarrollo de las actividades de implementación temprana.
- e) Documento de Diseño de Actividad (DDA) de implementación temprana de acuerdo con los lineamientos metodológicos adoptados para este fin en los estándares de los mercados voluntarios de carbono.
- f) Presentación de información de la actividad de implementación temprana, de acuerdo con el formato que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca para este fin, el cual será publicado en un plazo no mayor a tres meses después de la expedición de la presente resolución.
- g) Documento de soporte del diligenciamiento de la información de localización del área de la actividad de implementación temprana en el aplicativo que para tal fin establezca el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-.
- h) En el caso de que la iniciativa de implementación temprana se desarrolle total o parcialmente en territorios titulados o con presencia de pueblos indígenas o comunidades negras se debe adjuntar la Certificación del Ministerio del Interior de que se ha cumplido el proceso de Consulta Previa.
- i) Plan de acción concertado con la(s) comunidad(es) que habiten dentro del área del proyecto en cuanto a las actividades productivas alternativas.

Artículo 6. Procedimiento. El Ministerio contará, para realizar el registro, con un término de término de treinta (30) días hábiles a partir de la fecha con que se radique la información a conformidad.

Por la cual se adopta el procedimiento para del registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

Recibida la solicitud, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio evaluará la documentación aportada. Cuando no se acompañe de los documentos e informaciones señalados en el artículo anterior, en el acto de recibo se le indicará al solicitante los que faltan. Si insiste en que se radique, se le recibirá la solicitud dejando constancia expresa de las observaciones que le fueron hechas.

El inicio del trámite para el registro actividades de implementación temprana se publicará de acuerdo al artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

Si la información o documentos que proporcione el interesado no son suficientes para decidir, se le requerirá por una sola vez el aporte de información adicional y se suspenderá el término para registrar. Si pasados dos (2) meses contados a partir del requerimiento, la información adicional no se ha aportado, se entenderá que se ha desistido de la solicitud de registro y se procederá a su archivo.

Durante el término para efectuar el registro, el Ministerio podrá realizar visita o solicitar a la autoridad ambiental con jurisdicción en la zona, la información necesaria para localización y condiciones del área que será objeto de actividades de implementación temprana.

La Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos revisará el documento de soporte del diligenciamiento de la información de localización del área de la actividad de implementación temprana en el aplicativo del IDEAM para asegurar la transparencia y coherencia en la contabilidad de las reducciones a nivel regional y nacional en el país, así como para identificar traslapes con otros proyectos regionales u otra información pertinente para el análisis del registro de la actividad de implementación temprana.

Una vez agotado el anterior procedimiento, el Ministerio expedirá el acto administrativo en el cual se aceptará o negará el registro de la actividad de implementación temprana.

Artículo 7.- Vigencia del registro. La vigencia del registro será de dos (2) años a partir de la resolución que expida el Ministerio. Cumplido este plazo y en caso de que no existan cambios en el DDA el interesado solicitará mediante comunicación escrita radicada ante el Ministerio, la renovación del registro correspondiente.

Artículo 8. Obligaciones de los titulares del registro. Obteniendo el registro de una actividad de implementación temprana, el titular deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

1. Cumplir con especial diligencia las normas sobre protección, conservación ambiental y manejo de los recursos naturales.
2. Adoptar las medidas preventivas y/o suspender las actividades y usos previstos en caso de que generen riesgo potencial o impactos negativos al ecosistema natural.
3. Informar al Ministerio y a la autoridad ambiental competente acerca de la alteración del ecosistema natural por fuerza mayor o caso fortuito o por el hecho de un tercero, dentro de los quince (15) días siguientes al evento.
4. Informar al Ministerio de los actos de disposición, enajenación o limitación al dominio que efectúe sobre el inmueble, dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de cualquiera de estos actos.

Parágrafo: El Ministerio, con el apoyo de las entidades que corresponda según el caso, podrá hacer visitas de seguimiento o requerimientos de información.

Por la cual se adopta el procedimiento para del registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

Artículo 9.- Efectos del Registro. El titular del registro de actividades de implementación temprana deberá garantizar que en la misma área en la que fueron registradas actividades de implementación temprana, no sean realizadas otras actividades de implementación temprana de proyectos REDD+ diferentes a las registradas.

Artículo 10. Modificación del registro. El registro de actividades de implementación temprana podrá ser modificado a petición del titular en los siguientes casos:

- a) Cuando el titular del registro pretenda modificar el área del proyecto.
- b) Cuando exista cambio del titular o se incluya o cambie un participante o proponente.
- c) Cualquier modificación al DDA que implique un cambio en la información solicitada en el Artículo 5° de la presente resolución.
- d) Cuando se declare un área protegida bajo cualquiera de las categorías del SINAP, definidas en el Decreto 2372 de 2010 o el que lo modifique, derogue o sustituya.

Artículo 9. Cancelación del registro. El registro de actividades de implementación temprana podrá cancelarse por el Ministerio, en los siguientes casos:

- a) Voluntariamente a solicitud del titular del registro.
- b) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 7° y en los anexos de la presente resolución.
- c) Incumplimiento de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- d) Sentencia ejecutoriada mediante la cual se condena por el delito de falsedad del (los) documento(s) presentado(s) por el proponente ante el Ministerio para el registro de la actividad de de implementación temprana.
- e) Incumplimiento de los acuerdos establecidos durante el proceso de consulta previa u otros procesos de concertación con comunidades conforme a las disposiciones del Ministerio del Interior.
- f) Identificación por parte del IDEAM, entidad responsable del sistema de monitoreo nacional de cobertura de bosques, del desplazamiento de emisiones o fugas por actividades que generan deforestación y/ degradación fuera de las fronteras del área de influencia de las actividades de implementación temprana.

Artículo 11.- Salvaguardas. El DDA debe contener de manera explícita las medidas para promover y apoyar el cumplimiento de las siguientes salvaguardas:

- a) Consistencia con las actividades que permiten las normas en materia de conservación y uso sostenible para los bosques y la biodiversidad.
- b) Consistencia con las políticas forestales y de manejo sostenible de bosques y de gestión de la biodiversidad.
- c) 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.

Artículo 10.- Principios y criterios para iniciativas de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques. La aplicación de los principios y criterios que se adopten, en un plazo no mayor a tres meses a partir de la expedición de la presente resolución, constituyen la base mínima adelantar por las actividades de implementación temprana ante el Ministerio.

Por la cual se adopta el procedimiento para del registro de actividades de implementación temprana relacionadas con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal evitada, la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono

Artículo 11.- Reporte de información. Una vez efectuado el registro se debe presentar información bimensual sobre el desarrollo de las actividades de implementación temprana adelantada, acorde al formato que para este fin el Ministerio establezca en un plazo no mayor a tres meses a partir de la expedición de la presente resolución.

Artículo 12.- Seguimiento y evaluación. Le corresponde al Grupo Interdisciplinario de Trabajo, como instancia definida en el Sistema Nacional de Cambio Climático y encargada de coordinar a nivel técnico las acciones y decisiones en materia de reducción de emisiones por deforestación y degradación, cuya secretaría técnica es presidida por el Ministerio, el evaluar trimestralmente la implementación del registro de actividades de implementación temprana en REDD+; no obstante, se podrá realizar una evaluación con una menor frecuencia, en caso de considerarse necesario.,

Parágrafo. Hasta tanto se cree el Grupo Interdisciplinario de Trabajo del Sistema Nacional de Cambio Climático, el Ministerio convocará a las entidades gubernamentales que se requiera para realizar el seguimiento y evaluación, por sus competencias y funciones en temas ambientales, cambio climático, protección de derechos de pueblos indígenas, comunidades negras y campesinos.

Artículo 13- Registro de actividades en curso. Las actividades de implementación temprana en REDD+ que se encuentren en curso al momento de la expedición de la presente resolución, deberán realizar el proceso de registro ante el Ministerio, según lo dispuesto en esta resolución en un plazo no mayor a tres meses.

Artículo 14- Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

FRANK JOSEPH PEARL GONZÁLEZ
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

ANEXO2 - CUESTIONARIO CON FINES ACADÉMICOS AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS) SOBRE PROYECTOS REDD+ EN COLOMBIA (UNIVERSIDAD DEL ROSARIO BOGOTÁ- UNIVERSIDAD DE PALERMO B/AIRES)

CUESTIONARIO CON FINES ACADÉMICOS AL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (MADS) SOBRE PROYECTOS REDD+ EN COLOMBIA (UNIVERSIDAD DEL ROSARIO BOGOTÁ– UNIVERSIDAD DE PALERMO B/AIRES)

1. Teniendo en cuenta que la política nacional frente al cambio climático ha quedado consignada en el Conpes 3700, en donde quedó definida la conformación del Sistema Nacional de Cambio Climático, por qué aun no se ha expedido el decreto que lo reconoce de acuerdo al artículo 7 de la ley 1450 de 2011?
2. Colombia cuenta con herramientas económicas para proteger sus bosques, ha funcionado el incentivo forestal de reforestación? Por qué el incentivo forestal de conservación no se ha puesto en marcha?
3. Cual es la situación actual de la R-PP en Colombia y que se ha desarrollado con la SESA hasta el momento?
4. En algún momento el Banco Mundial le ha exigido a Gobiernos anteriores o al actual un mercado de tierras?
5. Los \$3.600.000 dólares provenientes del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques ya han sido entregados a Colombia? En caso afirmativo, en que han sido utilizados.
6. Que entienden ustedes por reservas buffer?
7. Explicar el siguiente párrafo tomado de la R-PP "...En los casos en donde no se conciba un mecanismo de *buffer* por demanda del comprador o el mecanismo de mercado (ej: VCS), el Gobierno Nacional estudiará la necesidad de retener un porcentaje de los certificados de la actividad, para cubrir el riesgo de fugas que afectaría la contabilidad de la región. Es decir, siempre se tendría a nivel de proyecto, un mecanismo para desincentivar y/o compensar cualquier forma de fugas (o traslado) de deforestación a nuevas áreas. Es necesario aclarar, que la totalidad de los créditos emitidos a este tipo de actividades serán restados a su región cuando se consolide la etapa regional para evitar el doble conteo..."
8. Cuando empiece a operar REDD+ en el País, como piensan controlar las llamadas "fugas"?
9. Colombia cuenta con los mecanismos de monitoreo, reporte y verificación confiables para REDD+?

10. Existen proyectos piloto REDD+ en el País, cuales son, donde se pretende aplicarlos?
11. Para el MADS quienes son los propietarios de los bosques y del carbono capturado en su biomasa forestal?
12. De que manera el Gobierno puede garantizar que los beneficios económicos provenientes de REDD+ lleguen a quienes prestarían el servicio ambiental de conservación (Indigenas, afrodescendientes y campesinos).
13. Si existe una protección del Estado sobre los territorios catalogados como "Parques Nacionales" por qué están adelantando REDD+ en ellos? esos beneficios económicos derivados de la actividad de conservación en estos parques a quien se dirigirían?
14. Que sucederá en aquellos territorios en donde existen títulos de explotación minera dados por el Estado y paralelamente se piensa aplicar REDD+ en ellos?
15. Considera que el plan nacional de desarrollo 2010 - 2014 que tiene un gran componente de explotación minera, es coherente con la intención de conservación de bosques planteada en REDD+. Por qué?
16. Que ha pasado con el proyecto de resolución sobre la inscripción de actividades tempranas REDD+?
17. Creen que actividades de implementación tempranas REDD+ (contratos suscritos entre empresas, ONG's con representantes de grupos étnicos) violan derechos fundamentales de carácter colectivo de los grupos étnicos en el País? Si es afirmativa su respuesta y considerando que sólo el Ministerio del Interior y de Justicia y el MADS ha expedido un comunicado de advertencia al respecto en mayo 24 de 2011, por qué razón no se han tomado medidas adicionales para frenar estas iniciativas?
18. Consideran coherente que si apenas se están desarrollando las políticas públicas REDD+ en el País, al mismo tiempo se estén adelantando actividades de implementación temprana REDD+ sin que estas políticas que las regulen estén desarrolladas?
19. Que opinan sobre la falta de reglamentación para la realización de este tipo de negocios (contratos, actividades de implementación temprana REDD+)?
20. Que medidas ha tomado el Gobierno Nacional para detener este tipo de contratos y frenar el actuar de estas empresas y ONG's?
21. La llamada "moratoria" es una medida de carácter político y administrativo, de naturaleza diferente a la contractual o convencional, que se deriva de contratos

o acuerdos entre partes. Para el caso planteado, la moratoria se refiere a una medida en ejercicio de la soberanía del Estado, que le permitiría tomarse un tiempo para el cumplimiento de obligaciones adquiridas internacionalmente para proteger y garantizar los derechos de pueblos indígenas, minorías étnicas y comunidades locales en general. Estarían de acuerdo con esta medida para congelar los contratos mientras se reglamenta todo lo referente a REDD+ en el País?