



# RESUMEN EJECUTIVO

El presente resumen ejecutivo refleja los principales hallazgos del informe **“Mercado voluntario de carbono en Colombia: un análisis a luz de la transparencia e integridad, una aproximación hacia los proyectos REDD+”** elaborado por [Global Financial Integrity \(GFI\)](#), el [Centro de Alternativas al Desarrollo \(CEALDES\)](#) y la [Corporación Transparencia por Colombia](#).

El informe analiza el mercado voluntario de créditos de carbono, a la luz de la transparencia y la integridad, centrándose específicamente en los proyectos REDD+ que se desarrollan en la Amazonía colombiana, buscando aportar en la identificación de posibles riesgos de corrupción, así como recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones actuales del esquema y mitigar las consecuencias de posibles prácticas irregulares.

Así mismo, no busca emitir juicios de valor sobre la efectividad del mercado voluntario de créditos de carbono, sino identificar posibles riesgos y vulnerabilidades, así como proponer recomendaciones fundamentadas para fortalecer la transparencia e integridad de este mecanismo a nivel nacional.

## INTRODUCCIÓN

El cambio climático es un desafío global que requiere acciones coordinadas para reducir emisiones. Los créditos de carbono son instrumentos clave para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Colombia, por su biodiversidad y reservas forestales, participa activamente en este mercado a través de proyectos REDD+ en la Amazonía, que incluyen un componente regulado y uno voluntario.

Sin embargo, estos proyectos han enfrentado desafíos significativos, incluyendo falta de reglas claras para la articulación con las comunidades locales y posibles riesgos de corrupción. Este documento analiza el mercado voluntario de créditos de carbono en la Amazonía colombiana, evaluando riesgos y proponiendo recomendaciones para mejorar su transparencia e integridad a través de una metodología que incluye revisión de casos, evaluación de riesgos y propuestas de mejora.

## METODOLOGÍA

**Análisis de contexto y selección de casos:** Se analizó el mercado de carbono colombiano, específicamente proyectos REDD+ en la Amazonía, mediante revisión de normas, prensa y otras fuentes. Para identificar irregularidades en transparencia e integridad, se estudiaron testimonios comunitarios y documentos legales. Se seleccionaron nueve casos representativos basados en criterios técnicos y geográficos.

**Análisis y caracterización de casos:** Se evaluaron nueve casos según su ubicación, actores, conflictos de interés y valor. Se identificaron riesgos de transparencia e integridad en el ciclo REDD+, analizando cada caso bajo cuatro categorías: acceso a información, institucionalidad, pesos y contrapesos, y medidas anticorrupción.

**Validación y formulación de recomendaciones:** Los riesgos identificados se validaron mediante entrevistas semiestructuradas con actores clave del mercado, incluyendo empresas, gremios, organizaciones de la sociedad civil y periodistas. Finalmente, con base en el análisis y validación, se formularon recomendaciones orientadas a promover la transparencia e integridad en los proyectos REDD+ en el mercado voluntario de créditos de carbono en Colombia.

## ANÁLISIS DE RIESGOS Y PRINCIPALES HALLAZGOS

### 1 ACCESO A LA INFORMACIÓN

- 1. Falta de un canal público y oficial que dé a conocer la información centralizada de las iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) en Colombia.** El Registro nacional de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (RENARE), aunque creado para centralizar información sobre proyectos REDD+, ha tenido operación intermitente desde 2020 debido a problemas regulatorios. Si bien la Ley 2294 de 2023 regularizó la situación jurídica del sistema, este restableció su funcionamiento hasta mediados de 2024, estas interrupciones han limitado el acceso a información clave sobre los proyectos y su verificación.
- 2. El RENARE, en su forma actual, no facilita el acceso a información confiable en el mercado de créditos de carbono en Colombia.** Su función se limita a ser un repositorio, para validar la veracidad de los datos de proyectos como REDD+, lo que no garantiza seguridad jurídica. Tampoco hay mecanismos para anular proyectos con irregularidades, lo que aumenta el riesgo de conflictos territoriales, delitos financieros y afecta a los Organismos de Verificación (OVVs) y compradores, quienes podrían adquirir créditos que no cumplen los estándares, comprometiendo la transparencia y eficacia en la mitigación de emisiones.
- 3. Opacidad en la información de los proyectos en las plataformas de los desarrolladores, estándares de certificación y OVV:** El desarrollo de los proyectos REDD+ enfrenta limitaciones en el acceso a información confiable y precisa debido a que los actores involucrados gestionan los datos de manera dispersa. Los desarrolladores, organismos de certificación y plataformas independientes mantienen registros fragmentados, sin un estándar mínimo que obligue a la transparencia. Esto genera una multiplicidad de reportes y sistemas con baja articulación, y la información, que suele ser altamente técnica, depende de la discrecionalidad de cada programa de certificación, dificultando su acceso y comprensión.

- 4. Cláusulas de confidencialidad en los contratos celebrados con los resguardos indígenas.** Se ha identificado que la negociación entre las empresas desarrolladoras y las comunidades indígenas se ha realizado bajo el régimen del derecho privado, lo que ha permitido que las empresas invoquen cláusulas de confidencialidad que limitan el acceso a la información. Esto ha generado condiciones irregulares en las negociaciones, donde las comunidades, sin experiencia en la materia, se han visto coartadas de comprender completamente los términos de los acuerdos. Además, algunas comunidades no han podido impugnar judicialmente los contratos debido a la falta de acceso a la información. Esto afecta negativamente la transparencia, el seguimiento y la vigilancia por parte de las instituciones y la sociedad civil.
  
- 5. Ausencia de un estándar de socialización, que garantice el acceso a la información por parte de las comunidades:** Se identificaron deficiencias en la socialización de la información, lo que ha dificultado el acceso y entendimiento por parte de las comunidades. Según la Corte Constitucional en la Sentencia T-248 de 2024, muchas comunidades, como en el caso de Pirá Paraná en Vaupés, denunciaron que los proyectos no fueron debidamente aprobados por las autoridades tradicionales, debido a una socialización insuficiente. Además, se ha evidenciado que los líderes indígenas, incluso después de firmar contratos, no comprendían adecuadamente cómo se capturaba y vendía el carbono de sus territorios. La falta de estándares claros para la socialización ha permitido que algunas empresas utilicen prácticas irregulares, que afectan la gobernanza colectiva y los derechos de las comunidades indígenas.



- 1. Falta de claridad en la reglamentación, aplicación y monitoreo de las salvaguardas sociales y ambientales:** Las salvaguardas son esenciales para garantizar que los proyectos respeten los derechos de las comunidades y minimicen los riesgos sociales y ambientales. Aunque Colombia ha avanzado en el establecimiento de salvaguardas, aún falta una normativa vinculante y procedimientos claros para abordar su incumplimiento. A pesar de los esfuerzos del Estado, aun no existen reglas específicas ni mecanismos de cumplimiento efectivos. Esto genera un vacío legislativo que podría facilitar prácticas corruptas y poner en desventaja a las comunidades locales, al no garantizar el respeto a sus derechos ni el adecuado monitoreo y control de los proyectos REDD+
- 2. Ausencia de disposiciones normativas e institucionales que garanticen el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), o eventualmente la consulta previa, en proyectos REDD+:** Las salvaguardas en los proyectos REDD+ deben garantizar los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, como el CLPI. La consulta previa, un derecho fundamental en Colombia, busca proteger la autonomía de las comunidades frente a proyectos que puedan afectar sus territorios, mientras que el CLPI va más allá, exigiendo el consentimiento explícito antes de iniciar cualquier proyecto. Aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha generado dudas sobre la aplicación de la consulta previa cuando las comunidades son socias de los proyectos, en muchos casos de REDD+ en la Amazonía colombiana, no se ha activado este proceso ni se ha garantizado el CLPI. La falta de un protocolo claro y homogéneo para garantizar la consulta en estos proyectos genera un riesgo de vulneración de derechos.
- 3. Ausencia de un enfoque diferencial étnico en la negociación e implementación de los Proyectos REDD+:** En Colombia, la estructura jurídica y económica de estos proyectos se basa en el derecho civil y comercial, lo que ha llevado a las empresas a asumir que los representantes legales de los resguardos indígenas pueden tomar decisiones vinculantes para toda la comunidad, desconociendo su derecho al gobierno propio. Además, se han documentado casos en

los que los contratos entre comunidades indígenas y empresas se presentan en lenguas ajenas a la comunidad, lo que transgrede su derecho a obtener información clara y accesible, como establece la legislación nacional e internacional. La jurisprudencia de la Corte Constitucional subraya la importancia de garantizar la información en las lenguas indígenas, lo que no solo es un derecho, sino un requisito esencial para asegurar la efectividad de su participación en estos procesos.

- 4. Ausencia de reglamentación que defina procedimientos, controles y mecanismos de supervisión de los OVV:** El Decreto 926 de 2017 establece que los OVV deben operar bajo estándares internacionales, pero el MADS reconoce que la falta de reglas claras sobre la independencia de los OVV ha generado conflictos de interés, ya que estos pueden ser potencialmente seleccionados y pagados por los desarrolladores de los proyectos. Esto puede afectar la objetividad y transparencia de las evaluaciones, y por eso la Corte Constitucional ha señalado que ha habido falta de debida diligencia por parte de las empresas y certificadoras. Además, se destaca la ausencia de un enfoque diferencial étnico en los proyectos REDD+, lo que subraya la necesidad de establecer estándares específicos para garantizar el cumplimiento de las normativas y fortalecer la transparencia.
- 5. Ausencia de criterios específicos para garantizar la adicionalidad en las iniciativas de mitigación de GEI:** El concepto de adicionalidad es fundamental para garantizar la integridad ambiental del mercado de créditos de carbono, ya que se refiere a que los beneficios de mitigación de un proyecto deben ser "adicionales" a los que habrían ocurrido sin su implementación. Sin embargo, evaluar la adicionalidad presenta desafíos significativos debido a la intangibilidad del carbono, lo que dificulta la medición y verificación de los beneficios reales del proyecto. Las inversiones en reducción de emisiones son susceptibles a manipulaciones, como inflar las estimaciones de emisiones o exagerar la efectividad de las reducciones. La falta de transparencia en la distribución de los recursos y un monitoreo inadecuado también aumentan el riesgo de malversación de fondos y subraya la necesidad de sistemas externos más robustos para evaluar el impacto y la supervisión financiera de los proyectos REDD+



- 1. Falta de mecanismos externos para el monitoreo y auditoría de la destinación de los recursos obtenidos en los proyectos REDD+:** Uno de los principales problemas en la implementación de los proyectos REDD+ en la Amazonía colombiana es la falta de trazabilidad en el flujo de recursos económicos y su distribución entre las comunidades indígenas. Aunque las salvaguardas nacionales exigen una distribución justa de los beneficios generados por las acciones de reducción de la deforestación, no existen normas vinculantes que garanticen su cumplimiento. El análisis de los casos muestra que las comunidades no tienen mecanismos claros para verificar el valor de mercado de los créditos de carbono (CRE) ni para identificar a los compradores finales, lo que dificulta asegurar que reciban su parte correspondiente de los beneficios.
- 2. Ausencia de reglamentación que defina mecanismos de vigilancia, control y sanción:** En Colombia, actualmente no existe un régimen sancionatorio claro para los proyectos REDD+ en relación con el incumplimiento de sus criterios, lo que dificulta la implementación efectiva de estos mecanismos de mitigación. Sin embargo, la actual administración ha mostrado interés en regular el mercado, reconociendo la necesidad de evitar malas prácticas y promover alternativas económicas sostenibles en concertación con las comunidades. La falta de regulación genera riesgos de corrupción, especialmente en proyectos que involucran a comunidades indígenas, cuyo ejercicio de autoridad debería estar respaldado por el derecho público.
- 3. Conflictos de interés y baja cultura de autorregulación de los actores del mercado:** En la COP 28, varias organizaciones destacaron la necesidad de un marco regulatorio internacional para proteger a las comunidades y el medio ambiente en proyectos de carbono. En Colombia, según Sebastián Lema del CCAP, el mercado presenta conflictos de interés porque todos sus actores (desarrolladores, verificadores y certificadores) son privados y priorizan la generación de créditos. Esta falta de autorregulación ha favorecido la proliferación de intermediarios, conocidos como "carbon cowboys", que operan sin integrar adecuadamente a las comunidades, generando conflictos sociales y reduciendo el impacto ambiental y social de los proyectos. ONGs y comunidades han denunciado estos contratos irregulares.

- 4. Dificultades para recibir acompañamiento y acceder a la justicia por parte de las comunidades:** Las comunidades indígenas enfrentan un acceso limitado a la justicia en los proyectos REDD+ debido a la falta de información adecuada, cláusulas de confidencialidad y la percepción de inaccesibilidad de la asesoría legal. La novedad del mercado de carbono y la naturaleza privada de las relaciones con las empresas complican aún más la situación, especialmente porque los jueces suelen carecer de experiencia en temas de derechos étnicos, ambientales y territoriales. El aislamiento geográfico, las barreras de idioma y las diferencias culturales también obstaculizan la comunicación, generando una asimetría que desbalancea las relaciones entre comunidades y empresas.



- 1. Limitado alcance de mecanismos de denuncia ciudadana e institucional:** Los programas de certificación en proyectos de carbono deben socializar canales de notificación de irregularidades, pero estos no suelen usarse. A nivel institucional, tampoco existe un mecanismo específico para que personas y comunidades soliciten información o denuncien problemas en el mercado de créditos de carbono privado; los canales actuales del Ministerio de Ambiente son generales y poco específicos para estos casos. Aunque la Ley de Acción Climática de 2021 otorga al Ministerio de Ambiente ciertas facultades de control, no se han implementado procedimientos adecuados para garantizar acceso oportuno y culturalmente apropiado a estos canales.
- 2. Falta de mecanismos de trazabilidad de los CRE:** La intangibilidad y descentralización de los CRE dificulta rastrear su origen, lo cual es crucial para compradores interesados en mitigar emisiones o eludir el impuesto al carbono mediante el mecanismo de no causación, establecido en el Decreto 926 de 2017. La falta de trazabilidad y transparencia en este mercado aumenta el riesgo de lavado de dinero y fraude fiscal, ya que delincuentes podrían utilizar CRE para legitimar ingresos ilícitos, y la opacidad facilita la venta de créditos de baja calidad sin incentivo de verificación por parte de los compradores. INTERPOL y expertos advierten que esta situación puede reducir la efectividad de los esquemas de carbono en la acción climática.

- 3. Ejecución de proyectos REDD+ en zonas de alta conflictividad:** Los proyectos REDD+ en la Amazonía colombiana enfrentan riesgos adicionales debido a la presencia de grupos armados ilegales que pueden intentar controlar territorios y presionar a empresas y proyectos privados. Estos proyectos, desarrollados en zonas de conflicto y con alta especulación financiera, aumentan el riesgo para líderes ambientales. Se requiere, por tanto, fortalecer los mecanismos de protección para asegurar la seguridad y sostenibilidad de los proyectos REDD+.

## ALGUNAS RECOMENDACIONES

- El Ministerio de Ambiente debe incorporar en el RENARE verificaciones técnicas de información, mecanismos de interoperabilidad con sistemas como el SIAC, y un visor geográfico para rastrear traslapes y evitar doble contabilidad. Además, debe incluir datos que confirmen el cumplimiento de salvaguardas sociales, ambientales y derechos de las comunidades étnicas, asegurando así su utilidad y transparencia para la comunidad.
- El Estado debe implementar obligaciones vinculantes para la divulgación económica detallada en los proyectos REDD+, integrando información de RENARE y el Registro Nacional de Valores Emitidos para facilitar el seguimiento. Las empresas, por su parte, deben fomentar la transparencia financiera, desarrollar mecanismos de gobernanza en colaboración con las comunidades locales y garantizar que estas participen en las decisiones sobre certificación y comercialización de los CRE.
- Establecer protocolos para la distribución equitativa de los recursos, con un enfoque de género, y recibir formación en auditoría y finanzas, en conjunto con la cooperación internacional y el Estado, para mejorar su capacidad de monitoreo en los proyectos REDD+.
- Establecer un régimen obligatorio para proyectos REDD+ que garantice vigilancia y control efectivo mediante roles definidos para supervisión, transparencia en información y contabilidad, cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales, y criterios de independencia y manejo de conflictos de interés, asegurando además que toda información relevante sea de acceso público.
- Establecer un mecanismo de declaración pública de conflictos de interés para todos los grupos de interés, incluyendo directores, Junta Directiva, proveedores, asesores y terceros, acompañado de un procedimiento accesible para el

público. Este mecanismo debe definir el conflicto de interés, las situaciones generadoras, la frecuencia de actualización (al menos anual) y un sistema de seguimiento con responsables de validación. Las declaraciones deben estar disponibles públicamente y, en el caso de Personas Políticamente Expuestas (PEPs), incluir una declaración de su condición al constituir empresas relacionadas con el desarrollo, verificación o auditoría de estos proyectos.