

Las dos caras del verde:

EL USO DE BONOS FORESTALES POR AIRE CALIENTE
PARA EVITAR IMPUESTOS AL CARBONO EN COLOMBIA

Informe de política, Junio 2021



Índice

Resumen	3
Aclaraciones	5
El impuesto colombiano al carbono	5
El uso de bonos de aire caliente para evitar el pago de impuestos	6
Iniciativas jurisdiccionales vs. iniciativas basadas en proyectos	6
Bonos cuestionables	8
El proyecto Matavén	9
Evaluación cualitativa de la línea base	9
Reconstrucción cuantitativa de la línea base	12
Consideración sobre la resolución 1447	13
Consecuencias financieras	13
El proyecto Kaliawiri	14
Evaluación cualitativa de la línea base	14
Consideración sobre la resolución 1447	16
Reconstrucción cuantitativa de la línea base	17
Consecuencias financieras	17
Fallo sistémico	18
Conflictos de intereses de los organismos de verificación	18
Rigurosidad insuficiente en los estándares	19
Ministerio: aplicación y transparencia insuficientes	20
Conclusiones	21

Resumen

En 2016 el gobierno colombiano introdujo un impuesto sobre las emisiones de carbono para combustibles fósiles de, aproximadamente, 5 USD por tonelada de CO₂ equivalente. Las empresas pueden evitar el pago del impuesto con la compra de bonos de carbono de proyectos desarrollados en Colombia. Esto ha estimulado el mercado colombiano del carbono, que incluye proyectos dirigidos a reducir la deforestación: los llamados proyectos REDD+.

Al mismo tiempo, el gobierno colombiano recibe fondos internacionales para sus iniciativas REDD+ regionales (jurisdiccionales) en la Amazonía y, en consecuencia, ha adoptado reglas para garantizar que los proyectos voluntarios no vendan una cantidad excesiva de derechos de emisiones de carbono. Si lo hicieran, se reducirían los fondos que puede recibir el gobierno colombiano o se generaría un problema de doble contabilización al pagar por las mismas emisiones evitadas tanto los compradores del mercado voluntario del carbono como los donantes internacionales.

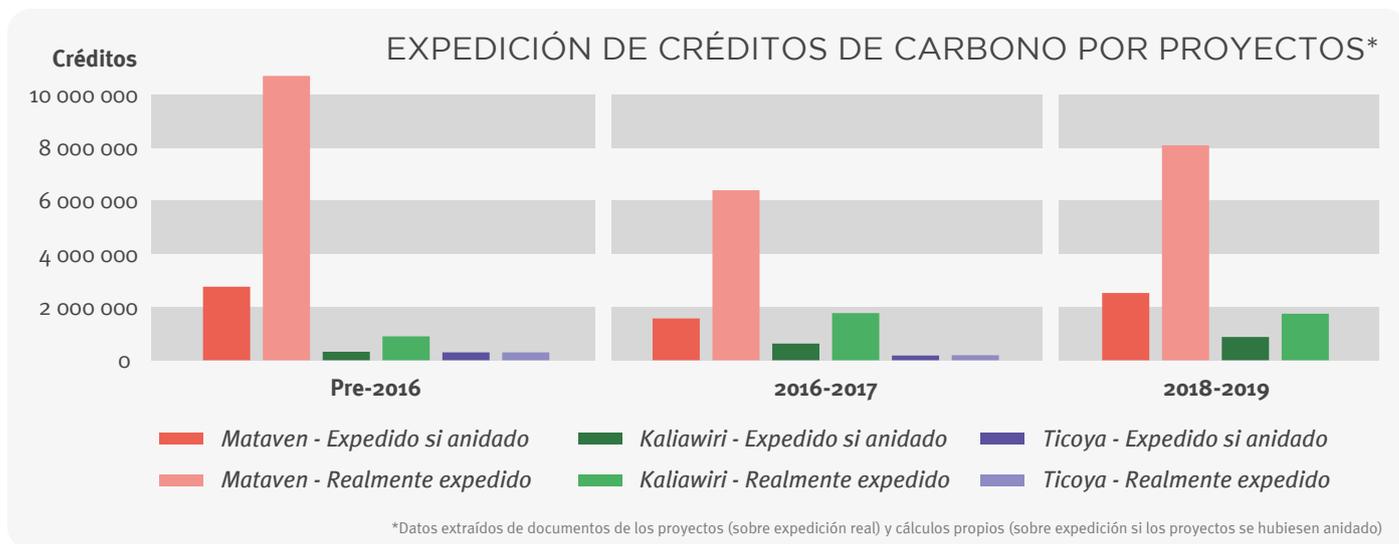
No obstante, como se señala en este informe, al menos dos proyectos de gran envergadura no utilizan los valores de referencia oficiales fijados por el gobierno para medir las emisiones que han evitado: son el proyecto Matavén, registrado en el programa VCS, y el proyecto Kaliawiri, registrado en el programa ProClima. Al establecer líneas base artificialmente altas, estos proyectos de protección forestal lograron generar millones de bonos de carbono adicionales que difícilmente supondrán beneficios reales para el medio ambiente. Es probable que estos bonos representen «aire caliente» (también conocidos como «hot air»), es decir que no ofrecen resultados prácticos para el clima ni para la conservación forestal. Además, dado que estos bonos fueron utilizados por empresas como sustituto del pago del impuesto nacional sobre las emisiones de carbono, también generaron una pérdida de ingresos públicos.

Se calcula que los dos proyectos analizados han generado cerca de 21 millones de bonos más de los que habrían generado si hubiesen empleado los valores oficiales del gobierno para fijar su línea base. De ellos, 12,4 millones posiblemente estén infringiendo los reglamentos nacionales, o al menos se han expedido como resultado de aprovechar una falta de claridad en los reglamentos. Si se utilizasen todos esos bonos para evitar el pago del impuesto colombiano al carbono, el gobierno dejaría de percibir 62 millones de USD en ingresos fiscales.

Ya se han utilizado 4,9 millones de bonos por aire caliente, lo que supone una pérdida de 25 millones de USD para el Estado. Estos bonos fueron utilizados, casi en su totalidad, por una sola empresa: Primax Colombia SAS, una distribuidora de combustibles fósiles a la que se aplica el impuesto al carbono.

Este análisis también informa sobre un proyecto que sí empleó los valores oficiales para su línea base (el proyecto REDD+ Ticoya). Con esto se quiere demostrar que otros proyectos también habrían podido adoptar el mismo enfoque.

Por último, es necesario destacar que se necesitan con urgencia fondos para la conservación forestal y que los pueblos indígenas deben recibir ayuda, incluida ayuda económica, para los esfuerzos de conservación. Sin embargo, no debe sacrificarse la integridad medioambiental para prometer a los compradores un impacto mayor del que en realidad se ha logrado.



Este gráfico indica la cantidad de derechos de emisiones de carbono expedidos por tres proyectos diferentes a lo largo de tres períodos de tiempo distintos. Para cada proyecto, el gráfico indica la cantidad de bonos que habría expedido el proyecto si hubiese empleado los valores de referencia oficiales para su línea base, es decir, si se hubiese «anidado», y la cantidad que el proyecto expidió realmente. El proyecto Matavén y el proyecto Kaliawiri expidieron muchos más bonos de los que debían, mientras que el proyecto Ticoya expidió una cantidad apropiada.

Carbon Market Watch hace un llamado a:

- **Los promotores de proyectos** para que se abstengan de vender más bonos expedidos por los proyectos Matavén y Kaliawiri, y para que corrijan sus líneas base.
- **Los organismos de validación y verificación (OVV)** para que evalúen el ajuste prudente de las líneas base y el cumplimiento con los reglamentos nacionales, y para que describan en sus informes el desempeño de los proyectos con respecto a los criterios establecidos. Es necesario abordar los conflictos de intereses de los OVV; estos no deberían ser elegidos por el promotor del proyecto.
- **VCS/Verra y ProClima** para que excluyan de sus registros a los proyectos Matavén y Kaliawiri, y para que compren y retiren nuevos bonos para compensar los que ya han vendido ambos proyectos. Además, deberían ponerse a disposición del público todos los documentos de los proyectos en sus registros, incluidos los anexos.
- **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia** para que aclare la resolución 1447 y la aplique de manera más estricta a fin de garantizar que no se utilicen créditos por aire caliente en el sistema tributario. Los proyectos deben examinarse con mayor detenimiento y el Ministerio debería, además, mejorar el acceso a la información sobre proyectos de compensación, por ejemplo, poniendo a disposición del público toda la documentación de los proyectos a través del registro y mediante la publicación de los datos sobre el uso de los bonos.
- **Primax Colombia SAS** para que en el futuro se abstenga de utilizar compensaciones de carbono y se comprometa a realizar inversiones en energía renovable y tecnologías de ahorro de energía por un valor que sea al menos equivalente a las ganancias logradas con el uso de derechos de emisión excedentes. Además, la empresa debería invertir en la conservación forestal sin alegar neutralidad en carbono mediante la adquisición de compensaciones.

Aclaraciones

La información contenida en este informe es el resultado de una colaboración entre Carbon Market Watch y el Centro Latinoamericano de Investigación Periodística (CLIP).

El presente informe señala deficiencias en la implementación de la política fiscal colombiana relativa al carbono, que repercuten de forma general en la gobernanza y credibilidad del mercado voluntario internacional del carbono. Se plantean preguntas en torno a la integridad medioambiental y la legalidad de los bonos de carbono utilizados en virtud de dicha política. No obstante, debe tenerse en cuenta que si bien Carbon Market Watch (CMW) considera que los proyectos analizados en este informe carecen de integridad medioambiental y han generado derechos de emisión excedentes, no está en condiciones de evaluar con suficiente certeza si el uso de esos derechos incumple reglamentos vigentes. Esta es una cuestión que debería ser evaluada por expertos jurídicos y otras partes interesadas en Colombia.

Además, aunque este informe insiste en distinguir entre bonos de «aire caliente» y bonos «legítimos», esto no significa que CMW respalde el uso de cualquier tipo de bonos de carbono en mecanismos de cumplimiento como el del impuesto sobre las emisiones de carbono. CMW no emite juicios sobre la idoneidad del programa jurisdiccional REDD+ del gobierno colombiano ni sobre su línea base relacionada, pero depende de sus datos pues se utiliza como referencia en la regulación del impuesto al carbono. Si esa línea base del gobierno fuese artificialmente alta, los cálculos (ya de por sí conservadores) sobre derechos de emisión excedentes presentados en este informe serían inferiores a la magnitud real del problema.

Por último, CMW tiene conocimiento de que Verra está revisando sus reglas para proyectos REDD+ y de que ha publicado reglas actualizadas para «programas REDD+ jurisdiccionales y proyectos anidados». Estas nuevas reglas ya publicadas solo se aplican a proyectos REDD+ que ya formen parte de un programa jurisdiccional más amplio (es decir, que estén anidados), si el programa más amplio también está registrado en el VCS. El proyecto VCS que se analiza aquí no está anidado dentro de un programa VCS, sino dentro de un programa REDD+ nacional, por lo que las nuevas reglas no son aplicables. Se prevé que Verra actualice más reglas, incluidas las aplicables a actividades REDD+ basadas en proyectos. No obstante, no está claro qué efecto tendrían sobre proyectos como el de Matavén, que hemos analizado en este informe. Además, estas actualizaciones no se aplican con carácter retroactivo y, por lo tanto, no afectan a nuestros hallazgos sobre la expedición de bonos en el pasado.

Si bien existen varias formas de anidación, es importante señalar que los cálculos sobre los bonos de aire caliente incluidos en este informe están considerablemente por debajo de lo indicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia en su solicitud de financiamiento dirigida al Green Climate Fund. Por consiguiente, dichos cálculos son realistas y probablemente incluso conservadores.

El impuesto colombiano al carbono

En 2016 Colombia introdujo un impuesto al carbono para los combustibles fósiles (Ley 1819).¹ Se aplica un impuesto de aproximadamente 5 USD por tonelada de CO₂ equivalente a nivel de los distribuidores que presumiblemente repercute en los consumidores. Se aplica a todos los combustibles fósiles líquidos utilizados en el país, es decir, no se aplica a los combustibles exportados, e incluye algunas exenciones, como la venta de combustibles fósiles para el reaprovisionamiento de buques internacionales.

En 2017 Colombia promulgó el decreto 926² que permite a las empresas comprar y cancelar bonos de carbono en vez de pagar el impuesto. Por cada tonelada de CO₂ equivalente emitida y sujeta al impuesto, una empresa puede elegir entre comprar un bono de carbono o pagar el impuesto de 5 USD. En virtud de este sistema, si las compañías pueden encontrar bonos de carbono que cuesten menos de 5 USD, para ellas es un incentivo económico comprar la compensación en vez de pagar el impuesto.

¹ Disponible aquí; véase la Parte IX: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>

² Disponible aquí: <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81936>

Esta disposición inicialmente contemplaba el uso de bonos internacionales, pero desde 2018 solo pueden comprarse bonos generados en Colombia. En 2018, el gobierno colombiano también adoptó otras medidas restrictivas, de lo que se deduce que había demasiadas lagunas en los reglamentos anteriores.

Ese mismo año, el Ministerio de Ambiente también adoptó la resolución 1447,³ por la que se establece un registro y disposiciones de monitoreo, reporte y verificación (MRV), así como requisitos de contabilización. Parte de este nuevo reglamento incluye disposiciones para contabilizar reducciones de emisiones logradas a través de proyectos dirigidos a reducir la deforestación, es decir, proyectos REDD+. En particular, la resolución regula el modo en que ciertos proyectos en particular deben contabilizar sus reducciones de un modo coherente con los programas REDD+ nacionales. Estas disposiciones se aplican a la expedición de bonos por emisiones evitadas logradas desde 2016 (es decir, los bonos se expiden después de la publicación de la resolución, pero las emisiones evitadas podrían haberse logrado ya desde 2016).

Actualmente todavía no está claro si todos los proyectos cumplen estas reglas. Los estándares, los verificadores y el Ministerio de Ambiente no están ofreciendo claridad en cuanto a la aplicación. La falta de claridad reguladora y el hecho de que los promotores de proyectos se estén aprovechando de ella da como resultado la creación de bonos de carbono que no representan reducciones de emisiones reales y cuyo uso en virtud del impuesto al carbono colombiano posiblemente contravenga la resolución 1447.

El uso de bonos de aire caliente para evitar el pago de impuestos

Iniciativas jurisdiccionales vs. iniciativas basadas en proyectos

A fin de entender la naturaleza del problema es necesario conocer los principios básicos de la creación de bonos de carbono a través de proyectos de conservación forestal. Primero, los promotores del proyecto establecen una línea base conforme a una situación hipotética en la que su proyecto no se lleva a cabo, y la utilizan para calcular la deforestación que habría tenido lugar sin el proyecto. Después, implementan su proyecto y toman nota de las emisiones reales derivadas de la deforestación. Por último, comparan esas emisiones reales con las emisiones de la línea base. La diferencia que resulta equivale a la cantidad de bonos que pueden crear.⁴

Es fácil entender el modo en que este sistema crea un incentivo perverso para los promotores de proyectos. Mientras más altas son las emisiones de la línea base, más bonos pueden expedir. Por lo tanto, los estándares necesitan fijar reglas que impidan a los promotores de proyectos establecer líneas base que no sean realistas. No obstante, como demuestran los proyectos que se comentan abajo, el sistema está lejos de ser infalible.

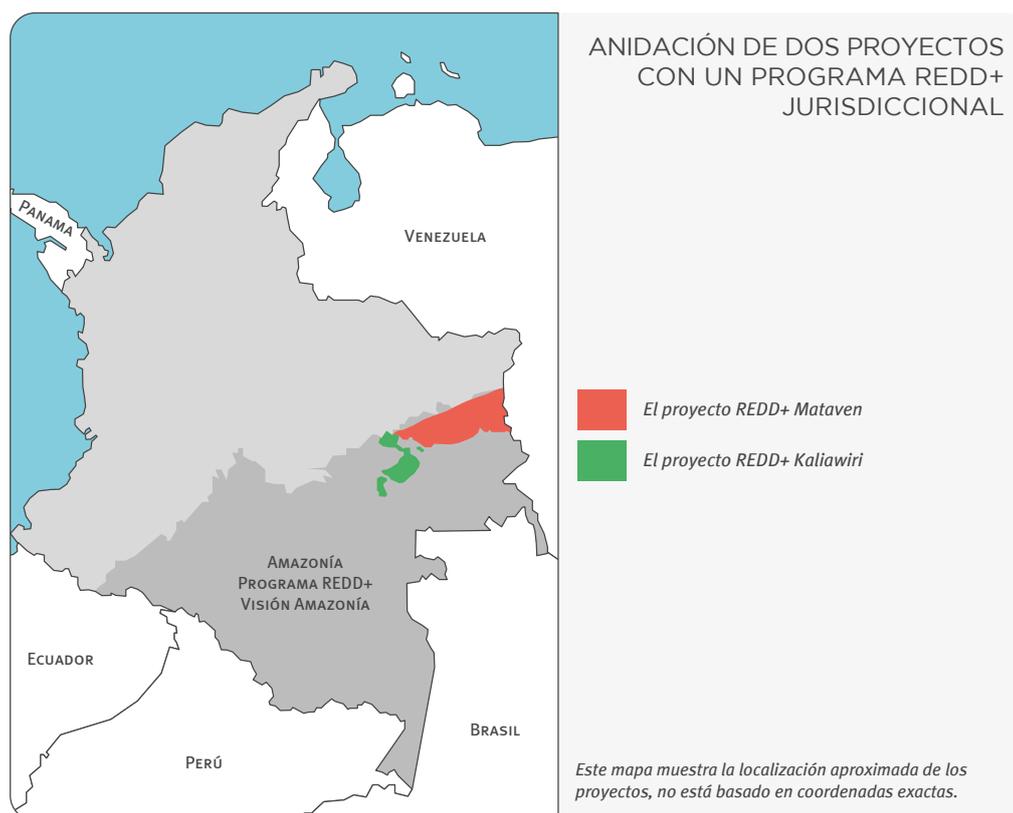
Las iniciativas de conservación forestal dentro del programa REDD+ a menudo se dividen en dos categorías: nivel de proyecto y nivel jurisdiccional. Estas se refieren a la entidad que administra el proyecto, que con frecuencia tiene una relación directa con la zona geográfica abarcada. Las iniciativas REDD+ de nivel de proyecto se implementan en una zona específica determinada por los promotores del proyecto, mientras que las actividades REDD+ de nivel jurisdiccional aplican medidas para la protección de una zona que corresponde al territorio de una jurisdicción específica. Esta podría tratarse de una región, un país, un departamento, etc. Por consiguiente, una iniciativa jurisdiccional suele abarcar una zona más amplia que la de un proyecto concreto.

Esta distinción genera la dificultad añadida de abordar situaciones en las que se están llevando a cabo proyectos en una región ya abarcada por un programa jurisdiccional. A fin de evitar la doble contabilización (o el doble financiamiento) y para garantizar la coherencia, lo ideal sería que los dos proyectos empleasen el mismo método para el cálculo de las emisiones evitadas (es decir, para medir su impacto), y el programa jurisdiccional debería asegurarse de no estar vendiendo bonos por emisiones evitadas que ya haya vendido antes el proyecto. Cuando los proyectos se llevan a cabo de tal forma que tienen en cuenta el programa jurisdiccional se dice que están «anidados» dentro de dicho programa.

3 Disponible aquí: <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/98-RES%201447%20DE%202018.pdf>

4 En aras de la claridad, ignoramos disposiciones más técnicas, como destinar cierta cantidad de bonos a fondos de reserva y cinturones de fuga, pero esto no afecta al razonamiento general expuesto.

El mapa que figura abajo ofrece un ejemplo de dos proyectos dentro del programa REDD+ jurisdiccional «Visión Amazonía» de Colombia.



En Colombia hay iniciativas REDD+ tanto jurisdiccionales como basadas en proyectos. A fin de garantizar la coherencia entre ambos tipos de iniciativas, el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Ambiente, ha regulado el modo en que los proyectos deben «anidarse» dentro de programas jurisdiccionales antes de que sus bonos sean elegibles para su uso en el sistema de impuestos al carbono.

La línea base establecida por el gobierno colombiano está especificada en el documento sobre el Nivel de referencia de las emisiones forestales (NREF). El gobierno presentó un informe sobre el NREF a la agencia climática de la ONU (CMNUCC) para el bioma amazónico correspondiente al período 2013-2107,⁵ y un informe igual para el período 2018-2022.⁶ Entre otros puntos, estos documentos especifican la tasa futura de deforestación que debe usarse para el cálculo de las líneas base (y que se basa en el promedio histórico de deforestación), así como la cantidad de carbono almacenado en una hectárea dada de bosque. Puede incluir factores adicionales. Por ejemplo, el ministerio colombiano emplea un parámetro de ajuste para aumentar la tasa prevista de deforestación a fin de tener en cuenta el posible aumento en la deforestación que resulte del acuerdo de paz con las FARC.

La anidación de proyectos se regula en los artículos 40 y 41 de la resolución 1447 de 2018⁷ y básicamente consiste en lo siguiente:

- Los proyectos que no validaron su línea base antes de la entrada en vigor de la resolución y que se lleven a cabo en una región para la que existe un NREF deben establecer una línea base que coincida con los valores de referencia y la metodología del NREF.
- A los proyectos que hayan validado su línea base antes de la entrada en vigor de la resolución y que se lleven a cabo en una región para la que existe un NREF, el Ministerio les asignará un «potencial de mitigación máximo», que será la cantidad máxima de bonos del proyecto que se pueden utilizar para el impuesto al carbono de Colombia. Esto se calculará de un modo coherente con el NREF.

5 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2014): *Proposed Forest Reference Emission Level for deforestation in the Colombian Amazon 14 Biome for results-based payments for REDD+ under the UNFCCC*

6 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2019): *Propuesta de nivel de referencia de las emisiones forestales por deforestación en Colombia para pago por resultados de REDD+ bajo la CMNUCC*

7 Págs. 27 y 28 de la resolución 1447 de 2018: <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/98-RES%201447%20DE%202018.pdf>

Las dos posibles situaciones implican básicamente lo mismo: si el proyecto expide bonos de carbono en un área a la que se aplica un NREF, el número máximo de bonos que pueden utilizarse en el sistema tributario es la cantidad que se habría expedido si el proyecto se hubiese anidado. La diferencia entre las dos situaciones es que, en la primera, el proyecto debe fijar la línea base correcta desde el principio, es decir, debe anidarse desde el principio, mientras que en la segunda situación, en la que el proyecto ya tiene una línea base fijada (y posiblemente no se haya anidado), el Ministerio establecerá la cantidad total de bonos que se pueden usar para el impuesto de acuerdo con el NREF, pero sin límites en cuanto a la cantidad de bonos que puede expedir el proyecto. Así, los bonos por encima de la cantidad aprobada por el Ministerio podrían ser utilizados por compradores voluntarios, fuera del sistema tributario.

En la actualidad, Colombia tiene un programa REDD+ jurisdiccional, financiado por Noruega, Alemania, el Reino Unido y el Green Climate Fund (GCF), en el marco del cual se han realizado pagos por emisiones evitadas correspondientes al período de 2013 a 2017. Abarca el área amazónica (el «bioma»⁸). Por lo tanto, todos los proyectos en la región del bioma amazónico de Colombia deberían cumplir con los requisitos de la primera o de la segunda situación descritas arriba para el período de 2016 a 2017. Para el período de 2018 a 2022, Colombia ha establecido un NREF nacional, que está siendo evaluado por la CMNUCC.⁹

Bonos cuestionables

A pesar de la resolución 1447, algunos proyectos no se han anidado y, por lo tanto, utilizan líneas base incorrectas. Esto ha dado lugar a la expedición y el uso de muchos más bonos de los que se habrían podido crear si los proyectos se hubiesen anidado. Además, esto genera el riesgo de que distintos actores vendan bonos diferentes por la misma emisión evitada. Los dos proyectos incluidos en este informe han expedido una gran cantidad de bonos sin que haya habido anidación.

Tal como se comentará más adelante, tanto verificadores independientes como los estándares que registraron estos proyectos han aceptado la situación y parece que el gobierno colombiano no ha intentado aplicar su propia resolución de un modo más estricto.

Esta deficiencia en la aplicación de la resolución genera varios problemas. En primer lugar, los bonos de carbono expedidos dependen de líneas base artificialmente altas y, por lo tanto, sobrestiman las reducciones reales de emisiones logradas. En segundo lugar, el uso de estos bonos hace que el gobierno colombiano deje de percibir los ingresos fiscales que le corresponderían. En tercer lugar, el uso de bonos también genera otras pérdidas de ingresos para Colombia a causa de pagos internacionales reducidos. Esto se debe a que Colombia ha tenido que descontar algunos de los bonos vendidos en el mercado voluntario del financiamiento internacional que ha recibido. Los donantes internacionales no estaban dispuestos a pagar por emisiones evitadas si estas ya habían sido pagadas por empresas privadas a través de compras de compensaciones voluntarias. Por lo tanto, si los proyectos voluntarios venden una gran cantidad de bonos, el gobierno puede perder una suma importante de fondos cuando los proyectos no se anidan.

El gobierno colombiano ya ha perdido fondos internacionales para la lucha contra el cambio climático debido a bonos vendidos en el mercado voluntario por uno de los proyectos que se comentan más adelante: el proyecto REDD+ Matavén. En el año 2015 el gobierno colombiano recibió pagos para su programa REDD+ Visión Amazonía, pero tuvo que descontar una cantidad importante de bonos porque Matavén había expedido demasiados.¹⁰ El proyecto Matavén afirma haber evitado 4,39 millones de toneladas de CO₂¹¹ en el año 2015, mientras que el programa entero Visión Amazonía dice haber evitado 19,4 millones de toneladas de CO₂¹² en un área mucho mayor. Matavén afirma que las reducciones por hectárea que logró son nueve veces superiores a las del proyecto jurisdiccional (3,8 toneladas de CO₂ equivalente por hectárea, frente a 0,42 toneladas de CO₂ equivalente por hectárea).¹³

8 Consultar el sitio web de Visión Amazonía: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co>

9 No está claro si la resolución 1447 es aplicable también cuando se ha presentado un NREF pero aún no ha sido aprobado por la CMNUCC. Para los fines de este informe, se presupone que la resolución es aplicable, dado que esto parece coincidir con el espíritu de dicha resolución. No obstante, esto se señala claramente en los cálculos y no afecta a la estimación de créditos de aire caliente que ya se han usado en el sistema tributario, dado que todos correspondían a emisiones evitadas durante el período de 2016 a 2017.

10 En su solicitud de financiamiento al GCF (documento GCF/B.26/02.Add.06), el gobierno colombiano no menciona específicamente que el programa hubiese descontado emisiones por el proyecto Matavén, sino que se refiere a «un proyecto del mercado voluntario». No obstante, la cantidad de bonos descontados en 2015 (3 548 786 bonos) coincide exactamente con la expedida por el proyecto Matavén ese año. Por lo tanto, se presume que se trataba de ese proyecto.

11 Proyecto REDD+ Resguardo Indígena Unificado - Selva de Matavén, informe de validación y verificación, versión 1.3., accesible a través del registro de proyectos Verra en registry.terra.org (número identificador del proyecto: 1556)

12 Examen de propuesta de financiamiento del GCF, documento GCF/B.26/02/Add.06

13 Téngase en cuenta que los bonos no se expiden por hectárea; esta comparación se realiza solamente para indicar la magnitud de la diferencia.

El proyecto Matavén

El proyecto REDD+ Matavén es, actualmente, el proyecto REDD+ más grande de Colombia. Fue desarrollado por ACATISEMA, una asociación de pueblos indígenas, y por MEDIAMOS F&M SAS, una consultoría. Está registrado en el programa Verified Carbon Standard (VCS), con sede en Estados Unidos, gestionado por Verra, con el número 1566.¹⁴ Abarca una superficie de 1 150 000 hectáreas en el bioma amazónico de Colombia y expide bonos de carbono por emisiones evitadas desde 2013. El proyecto tiene un período de acreditación de 30 años, hasta 2042. Los promotores del proyecto han estimado que durante ese período se evitará la emisión de 108,5 millones de toneladas de CO₂e, es decir, 3,6 millones de toneladas de CO₂e al año. Según estas estimaciones, es el 14.º proyecto más grande de los 1700 proyectos inscritos en el registro de Verra. Hasta la fecha, ha expedido 17 millones de bonos y se han verificado otros 8 millones de toneladas de CO₂e evitadas, para las que aún no se han expedido bonos.

La enorme cantidad de bonos generados por este proyecto plantea ciertas inquietudes, principalmente dos: en primer lugar, la posibilidad de que sea el resultado de emplear una línea base artificialmente alta. En segundo lugar, la posibilidad de que esta cantidad de bonos no cumpla con la resolución 1447 o genere un problema de doble contabilización.

Evaluación cualitativa de la línea base

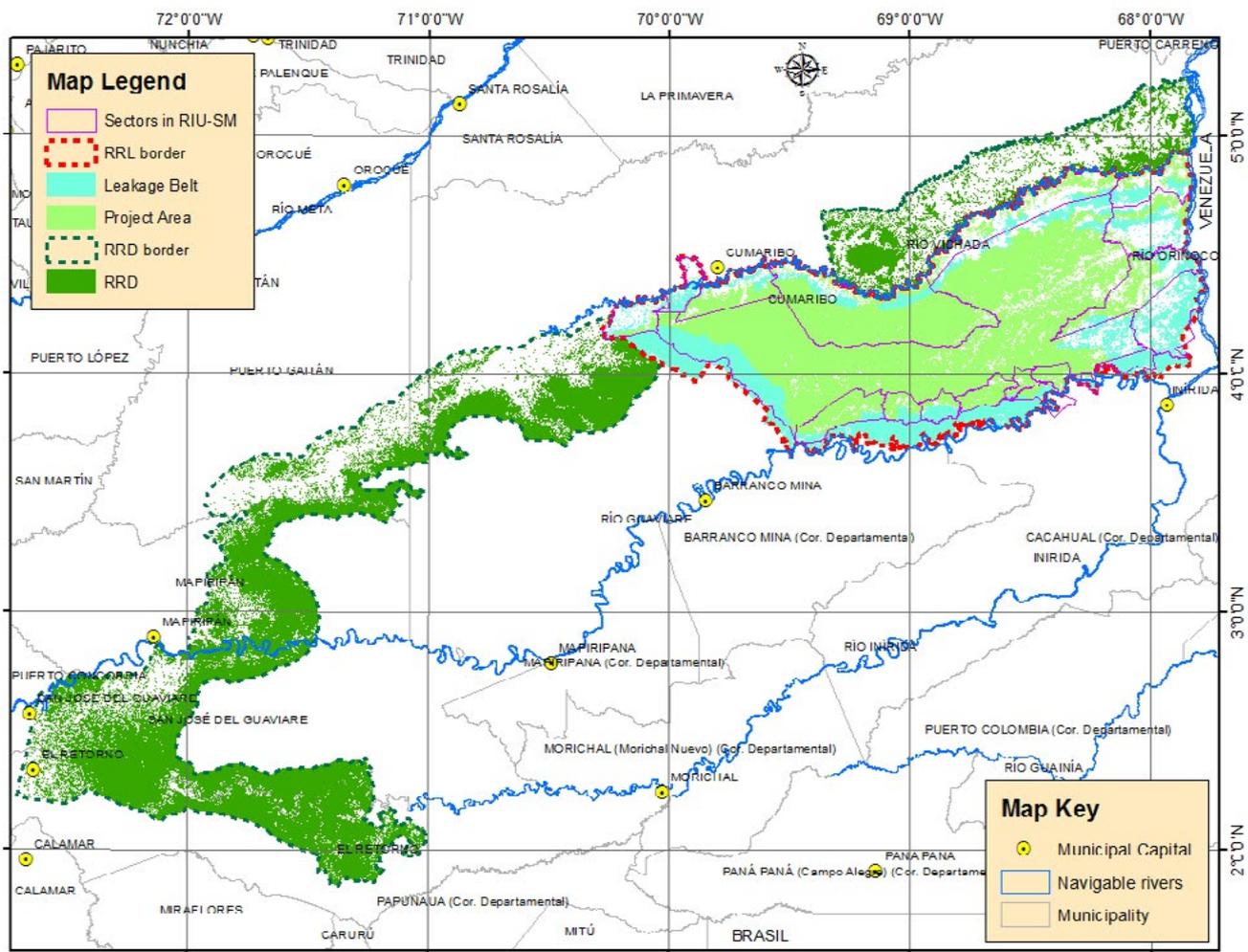
Varios puntos sugieren que la línea base está sobrestimada. En primer lugar, como se explicará en otro apartado, si el proyecto hubiese seguido los procedimientos de anidación y si para fijar su línea base hubiese utilizado los mismos métodos que empleó el gobierno colombiano para el NREF, el proyecto habría expedido una cantidad de bonos mucho más baja. No obstante, es posible que áreas específicas dentro de una jurisdicción corran un mayor riesgo de deforestación que el promedio jurisdiccional, por lo que es pertinente tener en cuenta otros factores más locales.

A fin de fijar la línea base, los promotores del proyecto establecen una hipótesis y determinan un área de referencia que, básicamente, debe representar lo que ocurriría en el área del proyecto si este no se implementase. Este es un procedimiento aprobado por la metodología del VCS empleada (VMD0007).¹⁵

No obstante, hay varios factores característicos del área de referencia que difícilmente se darán en el área del proyecto y, por consiguiente, no se trata de una buena comparación para medir el impacto del proyecto. Como puede observarse en el mapa que figura abajo, el área de referencia es una estrecha extensión de tierra que incluye una frontera forestal y una zona de deforestación mucho más largas que las del área del proyecto. Si bien la forma exacta de la región de referencia no es, en sí, particularmente relevante, sí es muy importante el hecho de que incluya una frontera de deforestación mucho más amplia de lo que en realidad podría ser en el área del proyecto. Lógicamente, es mucho más fácil iniciar la tala en el borde de una zona forestal. Por lo tanto, una superficie con una frontera forestal amplia está mucho más expuesta que una con una frontera forestal muy pequeña, incluso si ambas contienen la misma «cantidad» de bosque.

¹⁴ Toda la documentación de este proyecto se puede encontrar en el registro del VCS, en registry.verra.org, o a través de este enlace: <https://registry.verra.org/app/projectDetail/VCS/1566>

¹⁵ Disponible aquí: <https://verra.org/methodology/vmd0007-estimation-of-baseline-carbon-stock-changes-and-greenhouse-gas-emissions-from-unplanned-deforestation-bl-up-v3-3/>



Mapa del proyecto Matavén y áreas de referencia

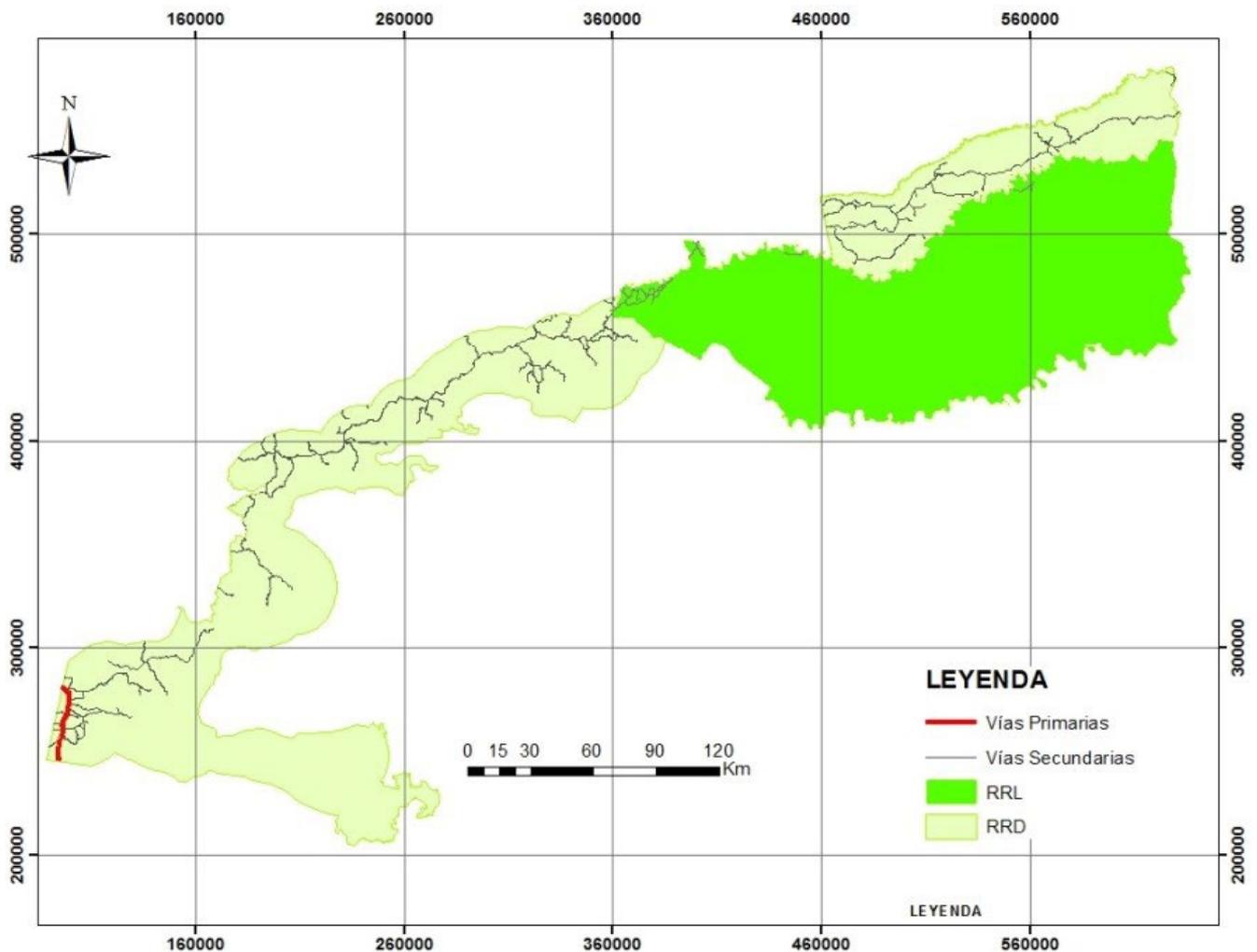
Mapa 8, pág. 136 del Documento de diseño del proyecto (DDP).

Verde claro = área del proyecto; verde oscuro = área de referencia.

Además, como puede verse en el mapa más abajo, el área de referencia tiene relativamente buenas conexiones a través de carreteras, mientras que el área del proyecto apenas tiene conexiones. Las carreteras facilitan el acceso a las zonas forestales y, por lo tanto, incrementan el riesgo de tala.¹⁶ En teoría, el área de referencia representa lo que ocurriría en el área del proyecto si este no se llevase a cabo. Por lo tanto, la expectativa es que se construiría una red de carreteras similar en el área del proyecto, pero esto es poco realista dada la magnitud de la diferencia. Además, en el momento en que comenzó el proyecto no había planes de construir una carretera principal en el área del proyecto.¹⁷

16 Barber et al. (2014): *Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon*, *Biological Conservation*, 177, págs.203-209

17 El mapa 24 en la página 162 del DDP muestra una carretera planificada que atraviesa el norte del departamento en el que se ubica el proyecto (Vichada), pero que no atraviesa el área del proyecto. El DDP también incluye la siguiente oración, lamentablemente con numerosas erratas, que probablemente quiere comunicar que no está claro si la carretera planificada tendría algún impacto sobre el área del proyecto: «Por último, en el mapa 24 se presentan proyectos actuales y futuros de carreteras en los que se está trabajando, con énfasis en el proyecto “Vía Puerto Carreño”, pero no atraviesa la región RRL o región RRL si tendrá un impacto directo sobre ellas». (sic) (DDP pág.161)



Red de carreteras en las áreas del proyecto y de referencia

Mapa 23, pág.161 del DDP. RRD = área de referencia; RRL = aproximadamente el área del proyecto (el área real del proyecto es un poco más pequeña que RRL); las líneas representan carreteras.

Por último, el área completa del proyecto está bajo el control jurídico y territorial de pueblos indígenas.¹⁸ La región de referencia incluye algunas áreas, pero no toda la región, que están designadas como territorio de pueblos indígenas. Si se supone que el área de referencia representa una hipótesis probable para la futura área del proyecto, esto significaría que los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el área del proyecto se reducirían si este no se implementase. Esto es muy poco probable dado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas están regulados por medidas nacionales y todo cambio tendría implicaciones políticas. El documento de diseño del proyecto (DDP) solo incluye un mapa de territorios indígenas en el área del proyecto.¹⁹ Normalmente, cuando la gestión de las tierras está bajo el control de pueblos indígenas, los riesgos de deforestación son menores.²⁰

En conclusión, esta evaluación cualitativa de la línea base empleada por Matavén parece indicar que es artificialmente alta porque el área de referencia no constituye una representación realista de lo que podría suceder en el área del proyecto si este no se implementase. Este es el caso, en particular, para las tres dimensiones clave: el tamaño de la frontera de deforestación, la facilidad de acceso y los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre las tierras.

¹⁸ Véase pág.134 del documento de diseño del proyecto

¹⁹ Mapa 9, pág.137 del documento de diseño del proyecto

²⁰ Rainforest Foundation Norway (2021): *Falling short: Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)*

Reconstrucción cuantitativa de la línea base

Como ya se mencionó, el Ministerio de Ambiente debe asignar un potencial máximo de mitigación a los proyectos que fijaron su línea base antes de la entrada en vigor de la resolución 1447. Dicho potencial se debe establecer con base en los valores de referencia incluidos en el NREF. Para poder anidarse, el proyecto debe tener en cuenta dos factores principales determinados por el NREF: la tasa prevista de deforestación futura y el contenido de carbono de una hectárea de superficie forestal.

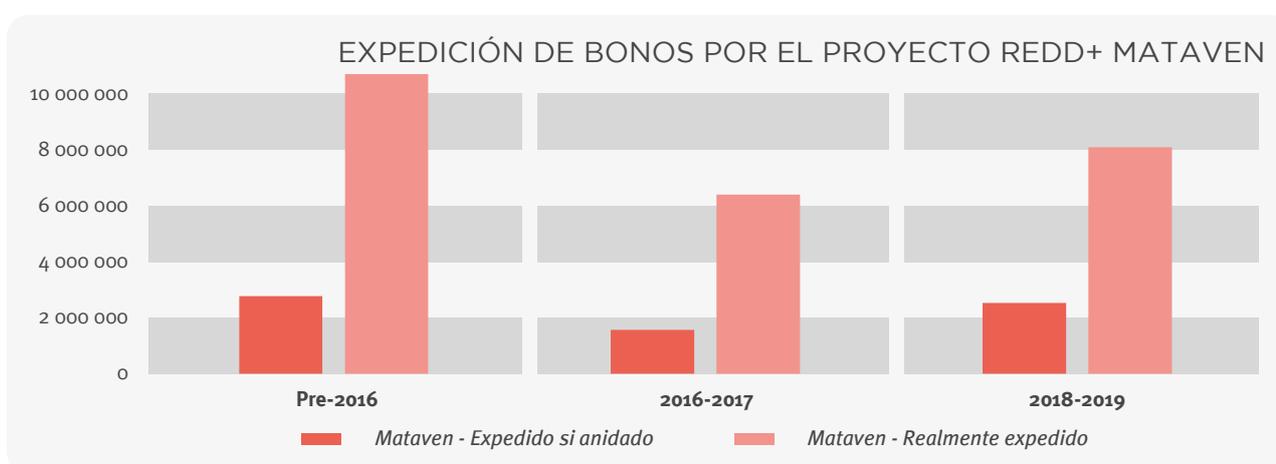
La tasa de deforestación prevista constituye una diferencia crucial entre el proyecto Matavén y el nivel de referencia presentado por el gobierno colombiano a la CMNUCC. Mientras el NREF del bioma amazónico prevé una tasa anual de deforestación de 0,18% para el período 2013-2017 (calculada según la tasa promedio de deforestación en el bioma amazónico durante el período 2000-2012), la tasa anual de deforestación implícita en la línea base del proyecto es 0,86 %, es decir, casi cinco veces superior. La tasa histórica de deforestación en el departamento de Vichada, donde se desarrolla el proyecto, es 0,22%; de nuevo, mucho más baja que la tasa de la línea base empleada en el proyecto.

Utilizando los valores de referencia y la metodología del NREF aplicada al bioma amazónico (2013-2017) y al nivel nacional (2018-2019), es posible reconstruir la línea base del proyecto Matavén en el marco de una posible «anidación». Los valores de la línea base obtenidos pueden entonces compararse con las emisiones observadas reportadas por el proyecto,²¹ a fin de calcular el número total de bonos que deberían haberse expedido con el proyecto anidado.²² En otras palabras, este es también un cálculo de cuántos bonos deberían haberse utilizado si el proyecto hubiese cumplido con el requisito de PMM.

La tabla que figura abajo resume estos cálculos.²³

TABLA 1.
EXPEDICIÓN DE BONOS ARTIFICIALMENTE ALTA DEL PROYECTO REDD+ MATAVÉN

	Estimación de bonos expedidos legítimamente con una posible anidación	Bonos expedidos	Diferencia entre bonos «legítimos» y bonos expedidos (%)	Estimación de bonos expedidos en exceso
2013-2015	2.77 millones	10.71 millones	+387%	7.94 millones
2016-2017	1.56 millones	6.40 millones	+409%	4.84 millones
2018-2019	2.53 millones	8.10 millones	+320%	5.57 millones
Total	6.86 millones	25.21 millones	+367%	18.35 millones



²¹ Véase el primer informe de validación y verificación del proyecto, al que se puede acceder en la página del proyecto del registro del VCS.

²² Los cálculos que figuran abajo también tienen en cuenta la cuota de bonos apartados para los fondos de reserva del VCS. Se usó la misma cuota que la indicada en los informes de verificación del VCS para los periodos pertinentes

²³ Los cálculos detallados están disponibles previa solicitud. Se realizaron los mismos cálculos empleando la tasa histórica de deforestación en el departamento de Vichada, donde se desarrolla el proyecto, en vez de en todo el bioma abarcado por el NREF. Los resultados fueron muy similares.

El proyecto Matavén parece haber expedido una enorme cantidad de créditos de aire caliente, teniendo en cuenta los resultados tanto cualitativos como cuantitativos expuestos antes. Esto es perjudicial para el clima, en particular si estos bonos se emplean para compensar emisiones reales.

Consideración sobre la resolución 1447

Aparte de la falta de integridad ambiental antes descrita, también resulta cuestionable la legalidad de los bonos del proyecto Matavén. Como se señaló antes, los artículos 40 y 41 de la resolución 1447 de 2018 requieren que el Ministerio de Ambiente asigne a los proyectos un «potencial máximo de mitigación» (PMM).

Sin embargo, los promotores de proyectos han aprovechado cierta falta de claridad en la resolución para alegar que el requisito de anidación/PMM aún no es aplicable, a pesar de que la resolución abarca las emisiones evitadas a partir de 2016 en adelante. La resolución estipula que el Ministerio comunicará este potencial máximo de mitigación a los proyectos a través del registro oficial en Internet, pero el registro solo empezó a estar operativo a finales de 2020. Por lo tanto, los proyectos han utilizado la ausencia de un registro operativo para alegar que no podían o no debían adaptar sus líneas base. Esto parece ir al menos en contra del espíritu de la resolución, pero el Ministerio aún no ha adoptado medidas para obligar a un cumplimiento de las reglas más estricto.

Los promotores del proyecto podían, por supuesto, haberlo anidado o haber calculado el PMM sin esperar a que el registro estuviese operativo simplemente usando los valores de referencia y la metodología del NREF, que están publicados. Eso fue lo que se hizo para el presente informe, a fin de presentar las estimaciones de la tabla que figura arriba, y también fue lo que se hizo en otros proyectos, como el proyecto REDD+ Ticoya.²⁴

Como se describe en la segunda parte de este informe, esta situación se ha producido por un fallo sistémico del mercado, dado que ni los promotores del proyecto, ni el Ministerio, ni los verificadores independientes plantearon preocupaciones con respecto a una posible expedición excesiva.²⁵

Consecuencias financieras

Los requisitos de anidación/PMM de la resolución 1447 son aplicables a partir de 2016. Verra ya ha expedido bonos correspondientes a los años 2016 y 2017, y la mayoría se han vendido. Se ha completado la verificación de resultados para los años 2018 y 2019, pero en abril de 2021 aún no se habían expedido bonos. Si todos los bonos del período 2016-2019 se utilizasen en el sistema tributario, y conforme al tipo impositivo actual de aproximadamente 5 USD por tonelada de CO₂e, el gobierno colombiano tendría una pérdida de ingresos de 52 millones de dólares.

De todos los bonos del VCS colombianos comprados desde el lanzamiento de ese estándar, aproximadamente el 80 % procedió del proyecto Matavén.²⁶ De los 6,4 millones de bonos expedidos por emisiones evitadas en 2016 y 2017, se han utilizado 5,35 millones y casi todos ellos los ha utilizado Primax Colombia, una distribuidora de combustibles fósiles sujeta al impuesto al carbono. La cantidad de bonos usada sobrepasa nuestra estimación del potencial máximo de mitigación para el proyecto en el período 2016-2017: se utilizaron 3,79 millones de bonos más de los estimados (total empleado menos cantidad estimada de bonos expedidos legítimamente según figura en la tabla anterior). Esto equivale a una pérdida de ingresos de 18,9 millones de dólares (4 USD por bono) para el gobierno colombiano por el uso de créditos de aire caliente. En definitiva, esto permitió a la compañía proveedora de combustibles fósiles evitar el pago del impuesto al carbono.

24 Este proyecto está acreditado por el estándar ProClima y su página se puede consultar aquí: <https://proclima.net.co/iniciativa/?id=9>. Utiliza la tasa de deforestación anual del NREF del bioma amazónico.

25 El VCS sí planteó esto en forma de pregunta en un informe de revisión del proyecto, pero dio por buena la respuesta que ofreció el promotor y que verificó el verificador, a saber, que el requisito de anidación no era aplicable en ese momento dado que el registro online no estaba operativo. Este documento, que incluye las primeras preguntas planteadas por Verra con respecto al PMM, puede descargarse en la página del proyecto que está en el registro del VCS. Fecha final de publicación del documento: 1 de febrero de 2019.

26 Registro del VCS

Demostración del ajuste conservador de las estimaciones de este informe

Al examinar la solicitud de financiamiento del gobierno colombiano al GCF,²⁷ es posible conocer cuál habría sido el «potencial máximo de mitigación» si el Ministerio de Ambiente hubiese aplicado el reglamento y si el proyecto hubiese solicitado el PMM. Como se mencionó anteriormente, el gobierno descontó unos 3,5 millones de bonos en su solicitud de financiamiento de 2015 por los bonos expedidos por Matavén. En 2015, la resolución 1447 aún no era aplicable al proyecto. No obstante, desde 2016 la resolución sí sería aplicable y, para ese año, el gobierno descontó solo 293 023 bonos. Esto significa que esa es la cantidad de bonos que el gobierno considera válidos en una situación de anidación. Esta cantidad es 2,5 veces menor que la estimada en este informe y 11 veces menor que la expedida realmente por Verra.

Se observa que para los años 2018 y 2019 el proyecto sí solicitó el PMM al Ministerio. El Ministerio comunicó la línea base que debería utilizar el proyecto para cumplir con ese requisito, y dicho nivel es 10 veces inferior al empleado por el proyecto.²⁸ También es 4 veces inferior a la línea base utilizada en este informe, lo que, una vez más, pone de relieve la prudencia de nuestras estimaciones

El proyecto Kaliawiri

El proyecto REDD+ Kaliawiri se desarrolla al lado del área del proyecto Matavén. Está a cargo de BioFix, una empresa colombiana de consultoría y desarrollo de proyectos certificada con el estándar ProClima. En el registro de ProClima figuran pocos detalles. Por ejemplo, este registro no incluye el documento de diseño del proyecto, que solo se incluye en el «RENARE», el registro nacional lanzado recientemente.²⁹

Evaluación cualitativa de la línea base

Al igual que sucede con el proyecto Matavén, varios factores parecen indicar que la línea base del proyecto Kaliawiri podría ser artificialmente alta.

En primer lugar, como en el caso de Matavén, el área del proyecto en su totalidad cubre territorio de pueblos indígenas,³⁰ mientras que en el área de referencia no es así.³¹

En segundo lugar, el área del proyecto se adentra bastante en el bosque, mientras que el área de referencia incluye una frontera de deforestación más amplia en el borde del bosque. Como ya se explicó antes, las áreas más profundas de una zona forestal tienen menor riesgo de deforestación, dado que las actividades como la tala normalmente se concentran en el borde del bosque.

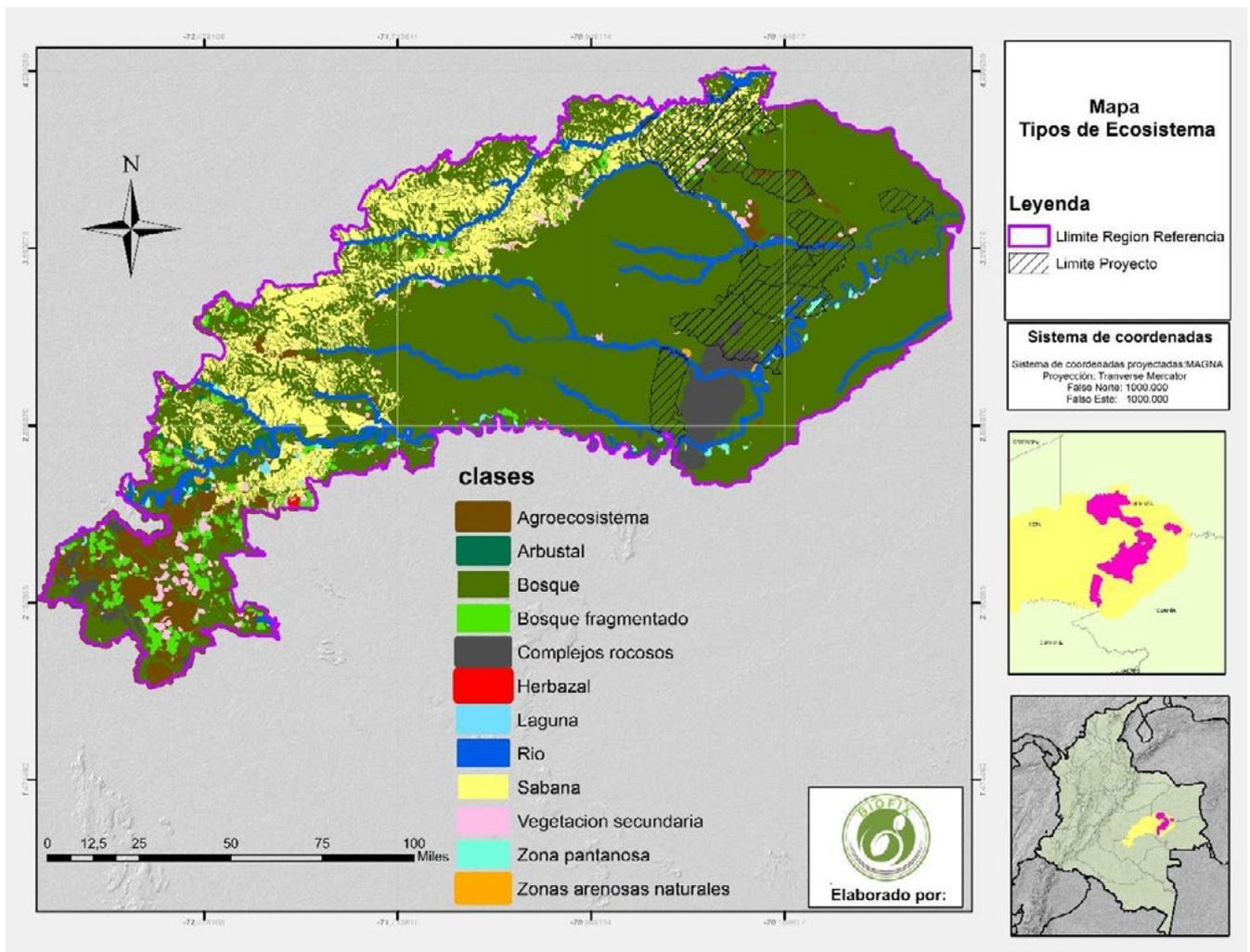
²⁷ GCF documento: GCF/B.26/02.Add.06

²⁸ Se puede acceder al documento aquí: <https://orfeo.ideam.gov.co/old/consultaWeb/> utilizando el número de referencia “2021500000911”

²⁹ El registro nacional RENARE se puede consultar aquí: <http://renare.siac.gov.co>

³⁰ DDP pág.30

³¹ DDP pág.27



Mapa del proyecto y áreas de referencia para el proyecto REDD+ Kaliawiri

Figura 21, pág. 210 del DDP - Este mapa muestra el área completa de referencia elegida para calcular las emisiones de la línea base.

En este mapa, la parte con rayas (a la derecha) indica el área del proyecto.

En tercer lugar, el documento de diseño del proyecto (DDP) no compara el grado de acceso (por carretera) en el área de referencia con el que podría haber en el área del proyecto. Este es un elemento crucial para evaluar el riesgo de deforestación. Los mapas de la red de carreteras colombiana incluidos en el DDP de Matavén, que abarcan una parte del proyecto Kaliawiri, parecen indicar que hay más carreteras en el área de referencia que en el área del proyecto Kaliawiri, y no hay planes de ampliación de carreteras principales en el área del proyecto. No obstante, esto debe considerarse con cautela, pues es difícil conciliar los mapas de los DDP de Matavén y Kaliawiri, que solo se incluyen en forma de imágenes en el PDF.

Las coordenadas geográficas exactas de los proyectos solo se incluyen en los anexos de los DDP, los cuales no son públicos. Esto hace que resulte muy difícil evaluar la exactitud de la información de los DDP y limita la posibilidad de llevar a cabo análisis adicionales.

En general, estos elementos parecen indicar que la línea base del proyecto Kaliawiri es artificialmente alta.

Consideración sobre la resolución 1447

Dado que el proyecto está ubicado en una región abarcada por el NREF para el bioma amazónico en 2016-2017 y por el NREF nacional en 2018-2022, debería estar sujeto a los artículos 40 y 41 de la resolución 1447, por los que se establecen requisitos de anidación.

De acuerdo con el DDP y los informes de validación, la línea base del proyecto se validó antes de la publicación de la resolución 1447 en 2018. No obstante, las únicas versiones publicadas del DDP y de los informes de validación tienen fecha de abril y mayo de 2020. No está claro cómo el informe de validación puede confirmar que la línea base se validó antes de 2018 si el informe en sí se publicó en 2020.

La validación de su línea base antes de la publicación de la resolución 1447 eximiría al proyecto de la obligación de anidarse desde el principio. En vez de eso, le sería aplicable la regla del potencial máximo de mitigación (PMM), como es el caso para el proyecto Matavén. La principal diferencia entre esas dos opciones es que, en virtud de la nueva regla del PMM, no hay restricciones en cuanto a la cantidad de bonos que pueden expedirse, solo en cuanto a la cantidad de bonos que se pueden usar en el sistema tributario. Por el contrario, la regla que requiere que el proyecto se anide desde el principio habría restringido la cantidad general de bonos expedidos.

Incluso asumiendo que el proyecto hubiese validado su línea base antes de 2018 (para lo cual no existe una justificación lógica de acuerdo con los documentos públicos), el uso de los bonos del proyecto en el impuesto al carbono debería haberse limitado al potencial máximo de mitigación, y ese no es el caso.

Según el DDP de Kaliawiri, el cálculo de su línea base se fundamentó en datos oficiales de la agencia a cargo de calcular el NREF (IDEAM) y, por lo tanto, cumple con el requisito de anidación. Los cálculos detallados figuran en un anexo que no es público. Sin embargo, la resolución 1447 exige que el proyecto utilice los factores aplicados en el NREF. En vez de eso, el promotor del proyecto empleó datos supuestamente suministrados por IDEAM que son específicos al área de referencia elegida.

Con estos datos, la tasa anual de deforestación de la línea base del promotor del proyecto es 0,6 %.³² En comparación, la tasa de deforestación de la línea base del NREF es 0,18 %. Además, en este informe, la tasa de deforestación histórica del mismo período de referencia utilizado por el proyecto (2005-2015) se calculó para los dos departamentos en los que se desarrolla el proyecto: Vichada y Guainía.³³ Estas son, respectivamente, 0,16 % y 0,04 %, es decir, entre 4 y 15 veces más bajas que la tasa estimada por el proyecto.

Además, no hay suficiente claridad ni, posiblemente, coherencia entre el DDP y el informe de verificación en cuanto al modo en que se aplica la resolución 1447. En el DDP, los promotores del proyecto afirman que adaptarán sus líneas base una vez que se adopte un nivel de referencia público (NREF) y citan a IDEAM en relación con que en 2018 no había un nivel de referencia para el área del proyecto.³⁴ Sin embargo, no se ofrecen ni referencia ni contexto para esta cita y no concuerda con el hecho de que, cuando se publicó el DDP, Colombia tenía tanto un NREF regional para la Amazonía (para el período 2016-2017) como un NREF nacional (para el período 2018-2022).

A pesar de que el DDP señala que la línea base se revisará y ajustará una vez que el IDEAM actualice sus niveles de referencia, el informe de validación expone que el proyecto ha llevado a cabo adecuadamente la reconstrucción metodológica del NREF empleando los factores correctos.³⁵ No está claro cómo se puede reconciliar esto con el tratamiento que hace el DDP de la resolución 1447, que indica que no hay un NREF. Es posible que el DDP solo intentase la anidación para los años 2016-2017 y que eso sea a lo que se refiere el informe de validación. No obstante, sea deliberada o no, la confusión general dificulta evaluar la justificación de los promotores del proyecto en cuanto a no usar los factores de referencia incluidos en el NREF público. Esto da como resultado la expedición de muchos más bonos de los que habría generado el proyecto si hubiese utilizado los valores de referencia del NREF.

Con base en los documentos públicos disponibles, parece ser que el proyecto debería haberse anidado desde el principio. Al no anidarse, debería, al menos, haber limitado el número de bonos utilizables para el impuesto al carbono de Colombia de modo que no sobrepasaran el potencial máximo de mitigación.

³² DDP, pág. 247

³³ Con datos oficiales del Ministerio de Ambiente, a los que puede accederse aquí: <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp> (pestaña superior izquierda «Reportes de bosque natural», «Cambio de la superficie cubierta por bosque natural»).

³⁴ DDP, pág. 288

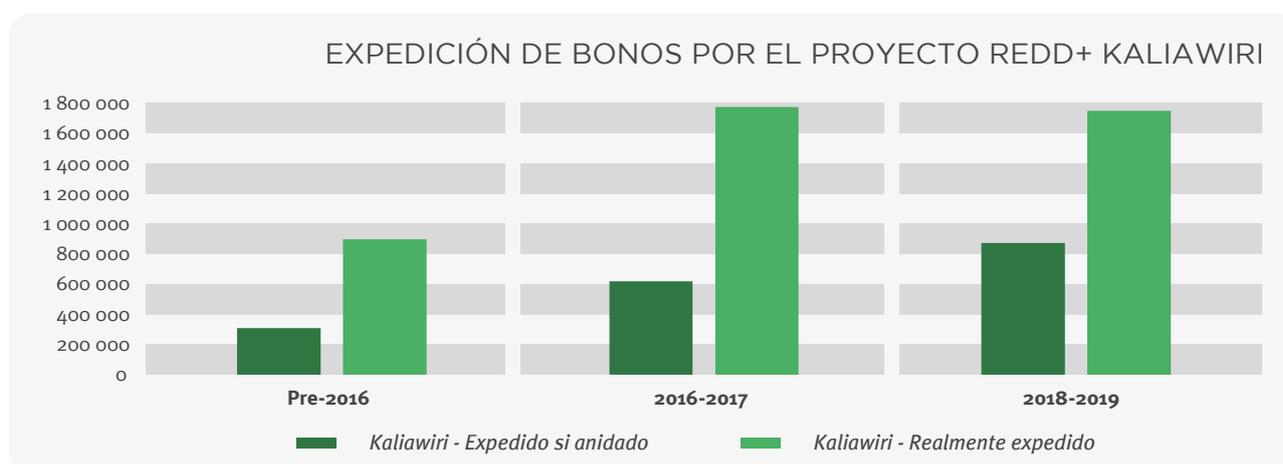
³⁵ Informe de validación y verificación, versión 3, pág. 23

Reconstrucción cuantitativa de la línea base

En este informe, la línea base del proyecto Kaliawiri en una situación de anidación hipotética se ha reconstruido a través de la misma metodología empleada para el proyecto Matavén, es decir, como si el proyecto hubiese utilizado el NREF para estimar el riesgo de deforestación. Los resultados se resumen en la siguiente tabla.

TABLA 2.
EXPEDICIÓN DE BONOS ARTIFICIALMENTE ALTA DEL PROYECTO REDD+ KALIAWIRI

	Estimación de bonos expedidos legítimamente con una posible anidación	Bonos expedidos	Diferencia entre bonos «legítimos» y bonos expedidos (%)	Estimación de bonos expedidos en exceso
2015	309 320	897 611	+290%	588 291
2016-2017	618 640	1.78 millones	+287%	1.16 millones
2018-2019	873 722	1.75 millones	+200%	877 523
Total	1.80 millones	4.43 millones	+246%	2.62 millones



Consecuencias financieras

Si el proyecto se hubiese anidado en los programas REDD+ nacionales y regionales de Colombia para el período 2016-2019, se calcula que habría expedido unos 2 millones de bonos menos de los que expidió en realidad. Si todos esos bonos se hubiesen utilizado en el sistema tributario, el gobierno colombiano habría dejado de ingresar aproximadamente 10 millones de dólares (5 USD por bono). Además, es poco probable que estos bonos representasen emisiones evitadas realmente, dada la posibilidad de que la línea base fuese artificialmente alta.

La mayoría de los bonos expedidos por el proyecto Kaliawiri fueron adquiridos por Primax, la misma empresa de combustibles fósiles que compró la mayoría de los bonos de Matavén. Primax compró 2,9 millones de bonos del proyecto Kaliawiri por emisiones evitadas en los años 2015 a 2018. Contando solo los bonos comprados desde 2016, cuando debería haber sido aplicable la resolución 1447, y solo aquellos que superaban la estimación de lo que debería haberse expedido cada año, resulta que 1,16 millones de estos bonos son bonos de «aire caliente»,³⁶ lo que significa que el gobierno ha dejado de percibir 8 millones de dólares en impuestos.

36 En el registro de ProClima se puede consultar el estado de los bonos comprados y el nombre de los compradores: <https://proclima.net.co/#proyecto-iniciativas>. Nuestro cálculo (1,16 millones de bonos de aire caliente utilizados) incluye todos los bonos de aire caliente expedidos para los años 2016 y 2017, dado que Primax compró todos los bonos expedidos para esos años. La cantidad de bonos comprados por emisiones evitadas logradas en 2018 está por debajo de nuestra estimación de lo que debería haberse expedido y, por lo tanto, no se cuenta como aire caliente. Los bonos restantes para 2018 y 2019 aún están disponibles.

Fallo sistémico

Los mercados internacionales de carbono dependen de una red de actores que, en teoría, ofrecerían los mecanismos de control y equilibrio adecuados para mantener la integridad. Por ejemplo, los proyectos son evaluados por organismos externos de verificación, los cuales a su vez están sometidos al examen de los estándares. En el caso del impuesto al carbono colombiano, el gobierno, a través del Ministerio de Ambiente, añade una capa más de gobernanza para determinar las reglas en relación con los tipos de bonos que se permiten utilizar en el sistema.

Los hallazgos descritos en el apartado anterior parecen indicar que los promotores de proyectos han generado muchos más bonos de los que deberían. Esto fue posible solo porque los estándares, los verificadores y el Ministerio no implementaron debidamente los mecanismos de control y equilibrio para proteger la integridad del sistema.

Conflictos de intereses de los organismos de verificación

Los organismos de validación y verificación (OVV) son, esencialmente, auditores independientes. Deben respetar un código de conducta, a menudo cuentan con certificaciones ISO y son evaluados por los estándares.

No obstante, son los promotores de proyectos quienes eligen y pagan a los OVV. Esto da lugar a un conflicto de intereses, dado que es posible que a los OVV les preocupe que si ofrecen una evaluación negativa de un proyecto el promotor no los vuelva a elegir en el futuro y adquirir una «mala» reputación entre los actores del mercado. Los incentivos integrados en el sistema perjudican la independencia y la integridad de los OVV.

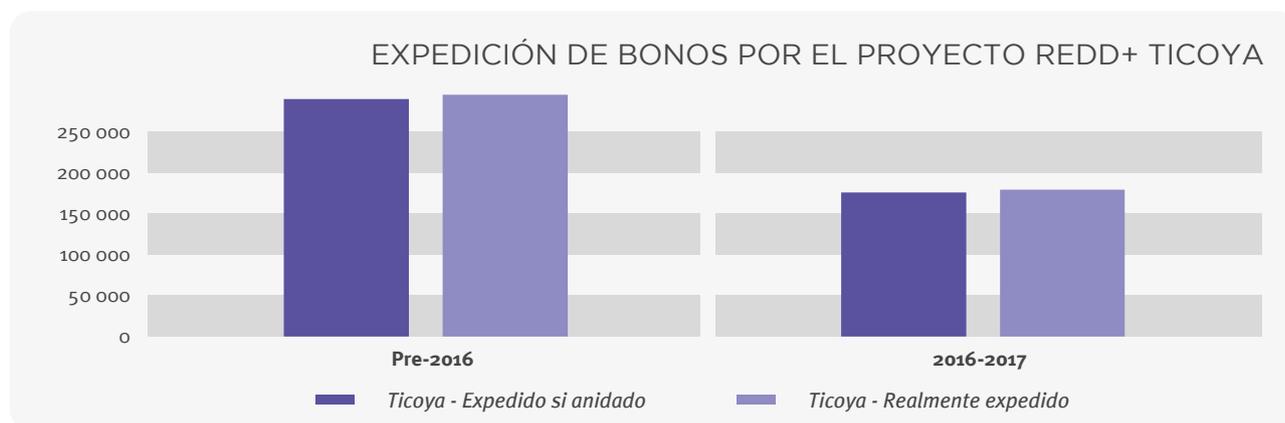
En el caso de los proyectos Matavén y Kaliawiri, podrían surgir varias preguntas en relación con la calidad de los informes de validación y verificación emitidos por varios OVV.

El proyecto Matavén fue validado por ICONTEC, una organización colombiana de normalización y certificación. En su informe, ICONTEC confirma que el proyecto se desarrolló conforme a la metodología del VCS y no pone en duda la elección del área de referencia, a pesar de las diferencias cualitativas descritas en el presente informe, como la cobertura de la red de carreteras y los territorios de los pueblos indígenas. Los resultados del proyecto Matavén para el período 2016-2019 fueron verificados por EPIC Sustainability. Con respecto a los requisitos de anidación en virtud de la resolución 1447, el OVV señaló que la descripción de la situación ofrecida por los promotores del proyecto era satisfactoria, es decir, que el proyecto se anidaría cuando el registro RENARE estuviese operativo. Sigue sin aclararse por qué el proyecto no se anidó utilizando documentos públicos disponibles, por ejemplo, el NREF oficial, como otros proyectos que sí lo hicieron.³⁷ EPIC Sustainability no aborda esta cuestión en ninguno de sus dos informes de verificación del proyecto Matavén.

El proyecto Kaliawiri fue validado y verificado por AENOR. Tal como se describió en el apartado anterior, el informe de validación no es claro y posiblemente sea incoherente con el DDP en cuanto al tratamiento de la resolución 1447. Además, cabe señalar que los mismos auditores de AENOR validaron y verificaron otro proyecto REDD+ en Colombia, el proyecto Ticoya, acreditado por el estándar ProClima. En el informe de validación de este proyecto, publicado antes del informe del proyecto Kaliawiri, AENOR reconoce claramente que hay un NREF para el período 2013-2017 para la región amazónica, y señala que el proyecto cumple con la resolución 1447 porque se utilizaron los valores de referencia del NREF para establecer su línea base.³⁸ Aunque el DDP de Tocoya no es público, el informe de verificación menciona cuántos bonos ha expedido y, utilizando la misma metodología que la empleada en el presente informe para los proyectos Matavén y Kaliawiri, fue posible establecer una desviación de solo 2% para esa cantidad de bonos (en comparación con las desviaciones de 250% y 350% de los proyectos Matavén y Kaliawiri).

³⁷ Véase, por ejemplo, el proyecto REDD+ Ticoya, acreditado por el estándar ProClima, que utilizó los valores de referencia NREF del bioma amazónico para anidarse. El informe de validación puede descargarse en el registro de ProClima: <https://proclima.net.co/iniciativa/?id=9>

³⁸ Informe de validación y verificación del proyecto REDD+ Ticoya, versión 1.1, pág.16



Si bien esto no significa que AENOR haya infringido las reglas, no está claro por qué los mismos verificadores concluyeron que dos proyectos distintos cumplían con la resolución 1447 cuando uno de ellos utilizó el nivel de referencia público NREF (Ticoya) y el otro no (Kaliawiri).

Rigurosidad insuficiente en los estándares

En teoría, los estándares tienen la función de garantizar la integridad de los mercados voluntarios de carbono. Dado que esos mercados no están regulados, dependen de la credibilidad e integridad de los estándares para mantener la credibilidad de todo el sistema. Independientemente de esto, se han acreditado, y se siguen acreditando, proyectos cuestionables, como demuestran los dos ejemplos incluidos en este informe.

Verra, a cargo del VCS, es con mucho el estándar más importante a nivel internacional. Ha expedido aproximadamente el 70 % de todos los bonos utilizados para fines voluntarios hasta la fecha.³⁹ En el caso del proyecto Matavén, está claro que Verra conoce bien la resolución 1447, dado que pidió a los promotores del proyecto que aclarasen lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos de anidación. No obstante, Verra dio por válida la respuesta del promotor, que indicó que no había revisado su línea base debido a la ausencia del registro nacional.⁴⁰ Tal como se mencionó antes, habría sido fácil anidar los proyectos o cumplir con la regla del PMM a pesar de la ausencia del registro nacional, por lo que esta respuesta no es satisfactoria. No parece que Verra haya cuestionado la elección de la región de referencia para el proyecto Matavén, ni que haya pedido prueba de que los promotores del proyecto solicitaron al Ministerio el PMM para 2016-2017.

Además, como parte de la preparación de este informe, se contactó a Verra, que explicó que a través de un descargo de responsabilidad informa a los proyectos de que es posible que no todos los bonos expedidos sean aptos para su uso en el sistema del impuesto al carbono. Este descargo de responsabilidad no es público y, por lo tanto, no está claro cómo contribuye a garantizar la credibilidad de los bonos para los compradores. Tampoco está claro por qué Verra acepta la cancelación de bonos en su registro, sabiendo que el uso de esos bonos en el sistema del impuesto al carbono puede ser ilegal.

ProClima es un estándar colombiano relativamente nuevo que ha acreditado 16 proyectos y expedido 15 millones de bonos (abril de 2021). Debido a que hace públicos muy pocos documentos, resulta difícil evaluar en qué medida ha discutido la resolución 1447 con los promotores de los proyectos como parte del proceso de acreditación. Para cada proyecto solo parece estar disponible el informe de validación, lo cual supone una falta de transparencia que limita el escrutinio público de los proyectos.

Si bien el VCS es bastante más transparente que ProClima, pues hace públicos muchos documentos relacionados con los proyectos, cabe señalar que los anexos a los DDP no están disponibles en ninguno de los registros, es decir, ni en el registro del VCS ni en el de

³⁹ CMW (2021): *Cinco lecciones relacionadas con nuevos datos de compensaciones voluntarias*

⁴⁰ Informe de revisión del proyecto Matavén, con fecha 1 de febrero de 2019, disponible a través del registro del VCS.

ProClima ni en el registro nacional.⁴¹ Esto dificulta la verificación de información importante, como las coordenadas geoespaciales de los proyectos, y de los métodos de cálculo, que a menudo se detallan en archivos de Excel anexos. Los DDP contienen numerosas referencias a documentos anexados, ninguno de los cuales está disponible de forma pública. Verra y ProClima deberían poner toda la documentación de los proyectos a disposición del público.

Por último, debe tenerse en cuenta que los actores del mercado de carbono en Colombia se han agrupado en una asociación sectorial llamada Asocarbono. Se fundó oficialmente en noviembre de 2018, unos meses después de que se promulgara la resolución 1447, y la información que ofrecen en el sitio web indica que en el primer semestre de 2019 se reunieron cuatro veces con el Ministerio de Ambiente. En todas las reuniones se planteó la cuestión de la revisión de la resolución 1447 y Asocarbono presentó una lista de modificaciones propuestas (que no es pública).⁴² Verra, ProClima, Biofix y el grupo que implementó el proyecto Matavén son todos miembros de esa asociación. El nuevo presidente de Asocarbono es el director ejecutivo de Biofix, la consultora que desarrolló el proyecto Kaliawiri. Por lo tanto, es evidente que a Asocarbono le interesa que el Ministerio de Ambiente aplique una interpretación más laxa de la resolución 1447, dado que esto permitiría a los proyectos expedir más bonos y a los actores del mercado vender más derechos de emisión.

Ministerio: aplicación y transparencia insuficientes

En relación con las autoridades públicas, no está claro por qué el Ministerio de Ambiente no está solicitando una aplicación más estricta de la resolución 1447. Además, cabe destacar que el gobierno colombiano parece ser plenamente consciente de que la línea base de Matavén es artificialmente alta. Uno de los comunicados de prensa de Asocarbono menciona desacuerdos entre agencias públicas, así como capacidad insuficiente en general.⁴³

En cualquier caso, hay una falta de transparencia evidente en el Ministerio. El registro online (RENARE), donde se deben registrar los proyectos, no incluye información específica sobre la expedición o la retirada de bonos. No es posible encontrar en el registro información pública sobre la cantidad de bonos utilizados en el sistema de impuestos al carbono. Para los fines de preparación de este informe, se presentó una solicitud de acceso a información para obtener una lista de proyectos registrados con DDP, así como información sobre el tamaño del proyecto por cantidad de expediciones. Más de cuatro meses después (en el momento de redactar este informe, en mayo de 2021), el Ministerio no había proporcionado la información solicitada.

⁴¹ Verra ha afirmado que muy pronto publicará esos anexos. En el momento de concluir este informe (a finales de mayo de 2021), los anexos del proyecto Matavén no eran públicos.

⁴² Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa de febrero de 2019, que menciona una lista de cambios propuestos para la resolución 1447: <https://asocarbono.org/2019/02/20/reunion-min-ambiente-asocarbono-20-febrero/>

⁴³ Véase: <https://asocarbono.org/2019/05/23/reunion-min-ambiente-asocarbono-23-mayo/>

Conclusiones

Es urgente aclarar y aplicar los reglamentos que regulan el uso de los derechos de emisión de carbono en el sistema tributario colombiano, así como evaluar la calidad general de los proyectos que ofrecen bonos a empresas.

Este informe demuestra que la certificación por medio de estándares no ofrece garantías de integridad ambiental. En particular, los proyectos forestales se prestan más a prácticas poco transparentes, debido a la dificultad no solo de fijar las líneas base, sino también de examinar la validez de dichas líneas base.

Dada la dificultad de acceder a información, para elaborar este informe Carbon Market Watch se centró en la investigación de dos proyectos de gran envergadura. Además, la naturaleza extremadamente técnica de los documentos y el elevado número de páginas que conduce a enterrar datos clave en los documentos de los proyectos constituyen una barrera para el escrutinio por parte de observadores externos. Aunque (una parte de) la documentación está disponible de forma pública, no se han tomado medidas para facilitar el escrutinio externo.

Los promotores de proyectos deberían dejar de vender bonos de estos proyectos de forma inmediata y corregir sus líneas base. A fin de mantener su garantía de integridad, los estándares deberían comprar bonos para reemplazar las unidades de aire caliente que ya se han utilizado y deberían retirar los dos proyectos de sus registros.

Primax Colombia, que compró casi todos los bonos de aire caliente, debería abstenerse de comprar más derechos de emisión y, en vez de eso, financiar directamente proyectos de conservación forestal e invertir en energía renovable.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia debe ofrecer información de más fácil acceso sobre los proyectos que expiden bonos de carbono dentro del sistema tributario del país, incluyendo su tamaño y acreditación. También debería aplicar sus reglamentos de un modo más estricto e impedir que los proyectos que utilicen líneas base artificialmente altas puedan vender bonos en el sistema del impuesto al carbono.

Los estándares y los verificadores deberían adoptar procedimientos de inspección más exigentes y, si existe duda, adoptar el enfoque más conservador. En los dos casos analizados en este informe, no está claro si los proyectos están incumpliendo la resolución 1447. No obstante, sí está claro que eligieron adoptar un enfoque laxo para establecer la línea base, lo que los llevó a expedir una cantidad excesiva de bonos. Verra y ProClima, como garantes de la credibilidad del mercado, deberían haber planteado este problema y solicitado que los proyectos revisasen su línea base. Por lo tanto, es necesaria más supervisión, en particular dado que hay varios proyectos muy grandes que aún están tramitando la acreditación.⁴⁴ Desde mayo de 2021 hay otros 75 proyectos REDD+ en el registro nacional que no se analizaron en este informe.⁴⁵

⁴⁴ Por ejemplo, véase el proyecto [Flor de Inirída](#), desarrollado por Ciprogress Greenlife y que está solicitando su acreditación por el estándar VCS. El proyecto es dos veces más grande que el proyecto Matavén y podría expedir unos 7 millones de bonos al año.

⁴⁵ Disponible en: <http://renare.siac.gov.co/GPY-web/#/gpy>

Información de contacto:

Gilles Dufrasne, Responsable de políticas
gilles.dufasne@carbonmarketwatch.org



This project action has received funding from the European Commission through a LIFE grant. The content of this section reflects only the author's view. The Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

