

El uso de incentivos económicos como herramienta de política ambiental. Un recorrido por la institucionalización de la conservación neoliberal para la protección de bosques en Colombia

CHIESIE CAMILA SALINAS PALACIOS¹

RESUMEN

En la última década las políticas de reducción de gases de invernadero se han materializado en Colombia, y en diferentes países de Latinoamérica, principalmente, a través de proyectos de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación de bosques (REDD+) en territorios de comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. Detrás de la implementación de estos proyectos, se encuentran pocas investigaciones que indaguen sobre cómo la filosofía que contiene la política de REDD+ está alineada con lo que diferentes autores denominan “conservación neoliberal”. A partir de un ejercicio de revisión de literatura, se identifican: 1. los diferentes eventos políticos y académicos que marcaron hitos a escala global y legitimaron el uso de mecanismos de mercado como herramienta de conservación y 2. la evolución normativa en Colombia

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n65.08>

1 Ecóloga egresada de la Universidad Javeriana y magíster en geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Formación académica e investigativa en mecanismos de pagos por servicios ambientales y Reducción de Emisiones por Deforestación y de Degradación de bosques (REDD+), y experiencia en análisis de políticas climáticas. Ha trabajado en organizaciones no gubernamentales enfocadas en la defensa de derechos territoriales de comunidades campesinas y comunidades étnicas del pacífico colombiano. ORCID <https://orcid.org/0009-0003-4460-3970>. Correo-e: siesalinas@gmail.com

que institucionalizó y normalizó estos proyectos. Argumento que la evolución política global y normativa nacional en torno a REDD+ es la expresión de la integración institucional de los principios de la conservación neoliberal a la política ambiental para la conservación de los bosques en Colombia.

Palabras clave: REDD+, Evolución normativa, Conservación neoliberal, Conservación de bosques, Colombia.

Fecha de recepción: 25 de agosto de 2025.

Fecha de aceptación: 16 de octubre de 2025.

THE USE OF ECONOMIC INCENTIVES AS AN ENVIRONMENTAL POLICY TOOL: THE INSTITUTIONALIZATION OF NEOLIBERAL CONSERVATION FOR FOREST PROTECTION IN COLOMBIA

ABSTRACT

In the last decade, greenhouse gas reduction policies have materialized in Colombia and in different Latin American countries, primarily through Reducing Emissions from Forest Degradation and Deforestation (REDD+) projects in the territories of Indigenous, Afro-Colombian, and peasant communities. Behind the implementation of these projects, there is little research that investigates how the philosophy contained in REDD+ policy is aligned with what different authors call "neoliberal conservation." Based on a literature review, the following are identified: 1. the different political and academic events that marked global milestones that legitimized the use of market mechanisms as a conservation tool; and 2. the regulatory evolution in Colombia that institutionalized and normalized these projects. I argue that the global political and national regulatory evolution surrounding REDD+ is the expression of the institutional integration of neoliberal conservation principles into environmental policy for forest conservation in Colombia.

Keywords: REDD+, Regulatory Developments, Neoliberal Conservation, Forest Conservation, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Controlar la deforestación y conservar los bosques sigue siendo uno de los temas centrales dentro de las políticas ambientales de los países tropicales. Los proyectos de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación (REDD) se han convertido en una de las principales herramientas para frenar estos procesos en los ecosistemas de bosques, mediante la compra y venta de bonos de carbono. Estos proyectos no son

iniciativas aisladas; por el contrario, son la expresión localizada de una política global, fundamentada en el uso del dinero y dinámicas de mercados, como herramienta para orientar las decisiones de uso que las comunidades hacen de sus bosques y para que las empresas y personas, de manera voluntaria o por obligación legal, puedan compensar sus emisiones de gases de efecto invernadero (McCarthy & Prudham, 2004; Castree *et al.*, 2008; Clerici *et al.*, 2020).

Colombia hace parte de los países en Latinoamérica y el sur global que acogieron los lineamientos políticos promulgados por las diferentes Cumbres de Cambio Climático y, desde el año 2010, el Estado colombiano, mediante la articulación del gobierno nacional con gobiernos territoriales, inició la construcción del marco institucional que institucionalizó y normalizó la política ambiental de REDD+ en el país (García *et al.*, 2018; Sanhueza & Anotnissen, 2014).

Para abril del 2022, en Colombia había 98 proyectos REDD+ en alguna fase de desarrollo: 35 en fase de implementación y 63 en alguna fase de factibilidad (Salinas, 2024). Para el 2024, se observa un aumento. En diciembre pasado, la Asociación de los actores de los mercados en Colombia – Asocarbono reportó 64 proyectos en fase de implementación, que representan 21'408.386 hectáreas de bosque, el 18% del territorio continental del país y 36% de bosque natural manejados bajo la política de REDD+ (Asocarbono, 2024).

Mientras la política global de REDD+ continúa desplegándose en diferentes territorios étnicos y campesinos del país con el fin de mitigar los gases de efecto invernadero, hay dos aspectos políticos y ambientales que aún no se han investigado lo suficiente. Primero, su efectividad y eficiencia para frenar la deforestación y degradación de bosques, principalmente en la región amazónica y pacífica (Skutsch & Turnhout, 2020; Rodríguez de Francisco, 2021; Moros *et al.*, 2020). Segundo: la racionalidad ambiental que le dio origen y que sostiene a REDD+ como política.

Este artículo se enfoca en lo segundo: en la racionalidad ambiental detrás de REDD+, que ha servido tanto para darle origen, como para impulsar y normalizar ciertos principios en la institucionalidad ambiental relacionada con la gestión de los bosques y la deforestación.

Dentro de las ciencias sociales, el análisis político y económico de REDD+ se puede encontrar desde tres corrientes de pensamiento: el de la economía ambiental, economía ecológica y ecología política (Farley & Costanza, 2010 y Kaiser *et al.*, 2021). Cada corriente ha aportado un desarrollo conceptual para poder materializar y analizar en la práctica el uso del dinero como herramienta para la gestión de decisiones ambientales.

Esta investigación se posiciona desde la ecología política, que problematiza y aborda a REDD+ como un instrumento de conservación neoliberal y desde allí es que investiga empíricamente la efectividad como político. Su planteamiento central es que REDD+, más que ser proyectos locales meramente ambientales, se trata de una política económica que despliega diversos dispositivos de control espacial desde lógicas capitalistas que ven en la conservación una oportunidad de negocio, o como

la acumulación de capital que se da bajo argumentos de protección ambiental¹² (p.e: Dressler & Roth, 2011; Feldman, 2011; Büscher & Fletcher, 2014; Fletcher & Büscher, 2017; Asiyambi & Lund, 2020).

El neoliberalismo es una corriente filosófica, política y social, basada en un modelo de desarrollo económico que asume al mercado como el mejor ente regulador de provisión y acceso a bienes y servicios de consumo, quitándole participación a la mediación a las políticas de Estado (Castree, 2008). Así, la neoliberalización de la conservación se refiere al proceso en el cual esta filosofía ha empezado a ser la racionalidad que orienta la forma como pensamos, diseñamos e implementamos procesos de conservación y gestión ambiental en todo el mundo.

Más que ser un discurso radical, minoritario y lejano a la realidad, como algunos académicos han calificado las investigaciones que profundizan en el análisis de los efectos de conservación neoliberal (p.e: Van Hecken *et al.*, 2018; Kolinjivadi *et al.*, 2019; Moros, Corbera, Vélez & Flechas, 2020), existen conceptos clave a través de los cuales es posible que entendamos y analicemos los procesos que emergen a diferentes escalas cuando aterriza una iniciativa REDD+ (o cualquier otra iniciativa ambiental fundamentada en esta racionalidad ambiental). Se trata de los principios y procesos a través de los cuales es posible que se materialice y expanda este modelo. Se trata de los principios de: mercantilización, privatización, financiarización, descentralización y desregulación (Cuadro 1). En ese sentido, la conservación neoliberal es la integración de estos principios y procesos dentro de las políticas y decisiones ambientales (Dressler & Roth, 2011; Fletcher *et al.*, 2016; Fletcher & Büscher, 2017).

CUADRO 1. PROCESOS CONSTITUTIVOS DE LA NEOLIBERALIZACIÓN

Mercantilización	<p>La transformación de instituciones de nuestra sociedad para que interacciones, procesos o servicios empiecen a ser concebidos y manejados como "cosas" que se pueden intercambiar a través de un pago monetario u otro tipo de intercambio.</p> <p>En algunos casos la mercantilización, cuando se vuelve un intercambio exclusivamente monetario, implica la creación de reglas para asignar un precio y regular el intercambio de compra y venta de estos procesos o servicios. Ejemplo: creación del proceso captura de carbono como un proceso que se puede intercambiar y la creación de los mercados para regular esta compra y venta.</p>
------------------	---

2 Esta tendencia de relacionar la gestión ambiental con mecanismos de mercado está contenida en los conceptos generales de *ecoextractivismo* y *acaparamiento verde* o *greengrabbing* (Núñez, Aliste, Bello, & Astaburuaga, 2018; Fairhead, Leah & Scoones, 2012).

Privatización	La transformación de los derechos de propiedad sobre tierras, recursos, servicios o bienes, pasando de la propiedad comunitaria, estatal o de libre acceso a una propiedad encabezada por una persona o institución que asume el derecho de uso. En ocasiones, implica la mercantilización como condición previa necesaria. Ejemplo: que organizaciones privadas empiecen a aparecer como titulares de proyectos REDD+ en áreas que no son privadas, sino colectivas o estatales.
Financiarización	Diversos mecanismos que se crean para generar rentabilidad económica en los procesos de comercialización. Ejemplo: comercialización de bonos de Carbono que se "producen" en Colombia en mercados europeos.
Descentralización	La delegación, subcontratación o ampliación de funciones administrativas estatales, sin alterar necesariamente los derechos de propiedad subyacentes, por lo general mediante la participación de empresas privadas con ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias. Son procesos que combinan nuevas estrategias para la gestión pública. Ejemplo: delegación de la implementación de políticas climáticas nacionales a empresas privadas con ánimo de lucro.
Desregulación	Proceso de eliminar o reducir las normas establecidas por cada Estado para reglamentar algún proceso con el fin de reducir las barreras para facilitar la circulación de capital. Ejemplo: homologación de marcos institucionales internacionales.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Holmes y Cavanagh (2016, p. 201).

Este artículo describe la manera como se ha dado la integración institucional de la política de REDD+ a escala global y nacional, mostrando cómo la construcción gradual de la política de REDD+ nace y promueve los principios para expandir la filosofía neoliberal dentro de la institucionalidad ambiental colombiana, a diferentes escalas, para el manejo de los territorios donde aún se conservan bosques.

En la primera parte se presentan los eventos políticos y académicos globales. En la segunda, la descripción de la evolución del marco normativo en Colombia, acompañada también de un cuadro donde se presentan los eventos normativos más relevantes. En conjunto, los eventos globales y nacionales reflejan la manera sutil pero progresiva a través de la cual se ha ido expandiendo esta nueva lógica de pensamiento ambiental fundamentada en dinámicas y principios de mercado.

1. EVENTOS POLÍTICOS Y ACADÉMICOS A ESCALA GLOBAL

En un período de 49 años, desde 1972 hasta 2021, se identificaron trece sucesos políticos y académicos que marcaron un hito en las decisiones ambientales globales que

dan cuenta del surgimiento de conceptos y datos, que de manera directa o indirecta empezaron a configurar la narrativa de que es posible mantener los mismos niveles de producción y extracción de recursos naturales para sostener la economía capitalista y al mismo tiempo conservar la naturaleza, bajo la posibilidad de cuantificar en términos monetarios procesos ecológicos y pagar para su restauración y conservación (Cuadro 2).

**CUADRO 2. SUCESOS POLÍTICOS Y ACADÉMICOS QUE LEGITIMARON
EL USO DE INCENTIVOS ECONÓMICOS COMO HERRAMIENTA
DE POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL**

Año	Evento concreto
1972	Se publicó <i>"Los límites del crecimiento"</i> , que expresó de forma directa la crisis ambiental catastrófica que seguiría la humanidad de mantenerse la misma línea de producción y explotación de recursos naturales. Fue un antecedente importante en la medida que causó conmoción en la comunidad científica y en muchos gobiernos (Delgado, 2018).
1980	A inicios de la década de 1980, surgió la noción de <i>"desarrollo sostenible"</i> como marco en el cual debían pensarse las estrategias de conservación de los recursos naturales. Se empezaron a definir nuevas formas de combatir los problemas ambientales a partir del trabajo articulado entre los Estados, las empresas y organizaciones no gubernamentales (Delgado, 2018).
1987	Se publicó el informe de Brundtland <i>"Nuestro futuro común"</i> , donde aparece definido el concepto de desarrollo sostenible: "es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". El documento plantea como dilema el hecho de que los recursos naturales son limitados (lo que no permite un crecimiento infinito) y, sin embargo, los países no desarrollados deberían orientar su economía a esos principios de crecimiento. Fue el concepto que permitió vincular de manera directa el deterioro ambiental mundial con la economía capitalista, pero que no cambiaba de paradigma ni de lógica (Gómez-Baggethun, 2011).
1992	Desarrollo de la reconocida <i>Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro</i> , que ha orientado la agenda mundial hasta ahora, y en donde se plantearon propuestas para equilibrar las necesidades de crecimiento económico capitalista con las necesidades de conservación. Una forma de encontrar ese balance económico – ambiental fue reconociendo que los recursos naturales son un factor de producción y que, por lo tanto, los actores que hagan uso de estos deben pagar para poder aprovecharlos. (Gómez-Baggethun, 2011). En el marco de esta Cumbre no solo se crearon la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, y la Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (Gilbertson, 2021). Sino que también empezó a materializarse la idea de la compensación económica como herramienta ambiental.

Año	Evento concreto
1997	<p>Gretchen Daily publicó el libro <i>"Los servicios de la naturaleza. La dependencia de la sociedad de los ecosistemas naturales"</i>. A partir de esta publicación, se presentó la valoración económica como un instrumento necesario para cuantificar dentro de las finanzas públicas los efectos del deterioro ambiental y, a su vez, como una oportunidad para abordar la crisis ambiental (Lorenzo & Bueno, 2020, p. 41).</p> <p>Robert Costanza <i>et al.</i>, publicaron <i>"El valor de los servicios ecosistémicos del mundo y el capital natural"</i>³, donde estimaron el valor monetario de los servicios y beneficios que brindan los ecosistemas a escala mundial. Dentro de su artículo expusieron que estos servicios cuestan 33 billones de dólares cada año y que, a medida que aumente el deterioro, este costo aumentaría en las décadas siguientes. Fue un documento que trascendió el ámbito académico, y diferentes organismos multilaterales, así como instituciones públicas y privadas, empezaron a avanzar en la idea de realizar una evaluación de los ecosistemas de todo el mundo (Lorenzo & Bueno, 2020).</p> <p>El 11 de diciembre se realizó la tercera <i>Conferencia de las Partes (COP)</i> en Kioto, Japón, de la cual surgió el ya reconocido Protocolo de Kioto, que fue el primer acuerdo internacional importante sobre cambio climático, en el cual los países industrializados se comprometen a disminuir la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero. Dentro de este protocolo se introdujo: a) El primer mercado internacional para el comercio de emisiones de gases de efecto invernadero e incluyó seis: dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF_6), y creó una equivalencia de carbono para cada gas para que se pudiera vender una tonelada conocida bajo el término de "tonelada de dióxido equivalente" y expresada así: $\text{CO}_{2\text{e}}$. (Gilbertson, 2021). Y b) Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) se introdujeron como un programa de compensación a escala global para permitir a las corporaciones contaminantes, que no pudieran cumplir con sus objetivos de reducción en el Norte global, comprar créditos de programas de reducción de emisiones en el Sur global (Gilberston, 2021). Por primera vez en nuestra historia reciente, el derecho ambiental internacional presentó disposiciones para que las entidades privadas fueran las que promovieran y mejoraran la transferencia de tecnología que permitiera definir este mercado de compensación de emisiones.</p>
1997 a 2000	<p>El concepto aún difuso de <i>servicio ecosistémico</i> empezó a tener un respaldo y visibilidad de diferentes organismos multilaterales; por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas, la Convención de la lucha contra la Desertificación y el Comité permanente de la Convención sobre los Humedales (Lorenzo & Bueno, 2020).</p>

3 El artículo al que se hace referencia es: Costanza, R., D'Arge, R., De Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Van Den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387(6630), 253–260. <https://doi.org/10.1038/387253a0>

Año	Evento concreto
2003	El Banco Mundial inició sus primeros <i>proyectos piloto de compensación por emisiones</i> y en el 2005 la Unión Europea creó el "Régimen de Comercio de derechos de emisión de la Unión Europea" ⁴ , que se ha mantenido hasta hoy como el mayor sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del mundo.
2005	Se publicó la <i>Evaluación de los Ecosistemas del Milenio</i> , donde aparece la definición de servicios ecosistémicos que conocemos hasta hoy: "son los beneficios que obtienen las sociedades humanas de manera directa o indirecta de los ecosistemas, reconociendo que es gracias a su funcionamiento natural, los procesos, materiales y condiciones que proveen, que se puede sustentar la vida en el planeta y que son la base para el bienestar humano" (PNUD, 2005) Despues de este evento, los servicios ecosistémicos dejaron de ser un remanso académico y pasaron a ser la principal corriente de la política de conservación (Dempsey & Robertson, 2012) En este mismo año, surgió también la primera definición formal del concepto de <i>Pagos por Servicios Ambientales (PSA)</i> , desde el enfoque de la economía ambiental, planteada por Wunder, (2005, p. 3): "... Es una transacción voluntaria, donde un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es "comprado" por al menos un comprador del servicio ambiental a por lo menos un proveedor, sólo si el proveedor asegura la provisión de ese servicio ambiental transado (condicionamiento)"
2007	Se lleva a cabo la COP de Bali, donde empezó a hablarse públicamente de los mecanismos REDD+, como mecanismo de Pago por Servicio Ambiental a escala global. "REDD+ es un programa de conservación que convierte a los bosques en espacios valorados por el secuestro de Carbono a través de la creación de unidades de equivalencia y ofrece compensaciones a las industrias contaminantes para compensar su contaminación": Gilbertson (2021, p. 25).
2010	Se llevó a cabo la COP 16, donde se firmó el Acuerdo de Cancún, que propone la creación de un programa de reducción de gases de efecto invernadero a escala global. En este Acuerdo comenzaron a aparecer elementos para orientar la puesta en marcha de este programa, y desde este año empezó a hablarse y establecerse medidas de salvaguardas sociales y ambientales, reconociendo los riesgos que puede tener su implementación en las comunidades y lugares donde se implementa (García et al., 2018).
2013	Se llevó a cabo la COP 19, donde se firmó el Acuerdo de Varsovia. En dicho acuerdo quedaron explícitos los requerimientos exigidos por la CMNUCC para que cada país pueda implementar REDD+. Los Acuerdos de Cancún y Varsovia son fundamentales, pues fueron los que definieron dichos requerimientos

4 La página web en español, donde se puede consultar más a profundidad sobre este sistema es: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_es

Año	Evento concreto
	y constituyeron los Acuerdos que abrieron el camino para que cada gobierno de países del sur global empezara a construir su propia estrategia y entrar en una etapa conocida como "Preparación para REDD+". En esta etapa de preparación, los requisitos exigidos para cada país interesado en participar fueron: 1. Contar con una Estrategia Nacional o Plan de Acción REDD+. 2. Contar con Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal. 3. Tener una herramienta para proveer información sobre cómo están siendo aplicadas salvaguardas sociales y ambientales en todo el desarrollo de actividades REDD+. 4. Contar con un nivel de referencia de emisiones forestales, como base para poder medir los cambios en las emisiones de CO ₂ provenientes de la deforestación o degradación forestal (García <i>et al.</i> , 2018, p. 58).
2015	Se firmó el <i>Acuerdo de París</i> , conocido como el Acuerdo que reemplaza a lo expuesto en el Protocolo de Kioto, vigente hasta finales del 2020. Representa un hito, pues: 1. Por primera vez, independientemente de la responsabilidad en la contribución de emisiones de gases de efecto invernadero, todos los países asumieron metas de reducción de emisiones al 2030. 2. Se abrió la oportunidad de que cualquier actor pudiera compensar sus emisiones de manera voluntaria, dándole paso así a los mercados no regulados de bonos de carbono. 3. Para alcanzar metas de mitigación se abrió la posibilidad de que empresas privadas y no solo los Estados ayudaran a ejecutar proyectos de mitigación 4. A través del artículo 6 de este acuerdo, se dieron los primeros lineamientos sobre las reglas y regulaciones de la fijación de precios de bonos de Carbono y la comercialización y la regulación de compensaciones. Desde el año 2015, no existe claridad absoluta sobre la reglamentación de cómo funcionarán los mercados de carbono en el mundo (Gilbertson, 2021). Algunos actores privados han aprovechado estos vacíos para ejecutar proyectos REDD+ donde no ha sido posible medir si han cumplido con el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales.
2021	Se llevó a cabo la COP 26, donde se planteó de forma categórica que son las emisiones de dióxido de carbono (CO ₂) la principal causa del cambio climático, y es un hito, en la medida que delineó la agenda global contra el cambio climático de esta década. En esta COP, se firmó el Pacto de Glasgow, un documento de 12 páginas, compuesto por 97 puntos, donde la financiación para la mitigación y adaptación al cambio climático se expone como una idea central. Esto se refleja de forma reiterativa a lo largo del documento y queda explicitado en los puntos, 5, 7, 14, 15, 17, 18, 19, 40 ,42, 43, 44, 47, 49, 50, 51,53,60,63 y 81, de este Acuerdo.
	El discurso o narrativa que empieza a fortalecerse es que la <i>falta de movilización de recursos desde países desarrollados hacia países en vía de desarrollo</i> es lo que no ha permitido que se implemente a cabalidad el Acuerdo de París y que se cumplan las metas de reducción; en ese sentido, la financiación proveniente de todas las fuentes posibles y la cooperación internacional es lo que permitirá que los países en vía de desarrollo tomen medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero.

Fuente: Elaboración propia.

Después de 2021, la política ambiental global, relacionada con la reducción de emisiones a través de la conservación de bosques en el mundo, no ha cambiado en su discurso de manera sustancial. Siguen siendo una constante: 1. la revisión de metas de contribución de reducción de cada país, 2. el llamado a todos los actores de la sociedad civil a contribuir de manera voluntaria a la reducción de emisiones, 3. aumentar la financiación hacia el sur global para procesos de adaptación al cambio climático y 4. la promoción en la participación y financiación de empresas y actores privados para el cumplimiento de metas de mitigación (Asiyanbi, & Lund, 2020).

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO EN COLOMBIA PARA INSTITUCIONALIZAR LA POLÍTICA DE REDD+

El desarrollo normativo para reglamentar y promover el uso de incentivos económicos dentro de la política ambiental en el país refleja la manera como se han adoptado a escala nacional los mandatos políticos y académicos globales para atender el cambio climático y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, utilizando mecanismos de mercado y la compensación económica a personas y comunidades para orientar sus decisiones de manejo sobre sus bosques.

En Colombia, el desarrollo normativo inició en 1993 y ha evolucionado constantemente hasta ahora (Cuadro 3). Esto ha permitido, en cuestión de 30 años, el fortalecimiento en la planeación e implementación de proyectos ambientales fundamentados en la rentabilidad económica, hasta el punto de posicionar esta herramienta no solo como un medio para alcanzar objetivos ambientales, sino también de desarrollo económico en el país, bajo la sombrilla estratégica de los negocios verdes y bajo la narrativa de las oportunidades de desarrollo económico local que ofrece la conservación, impulsando así proyectos de: REDD+, ecoturismo y, de manera reciente, los proyectos de bancos de hábitat.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN NORMATIVA QUE INSTITUCIONALIZÓ EL USO DE INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA LA CONSERVACIÓN, A TRAVÉS DE PROYECTOS DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES (PSA) Y REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN (REDD+)

Momento	Hitos ocurridos
1993	<i>Artículo 111 de Ley 99/1993 - Ley General Ambiental de Colombia.</i> Base jurídica que reglamentó la destinación de recursos para la conservación del recurso hídrico. Propone que se destinará no menos del 1% de los ingresos corrientes de los departamentos y municipios durante un período de 15 años, con el objetivo de financiar la compra y mantenimiento de predios para conservar, y establece que los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua (Fondo Acción, 2017; Delgado, 2018).

Momento	Hitos ocurridos
2007	<i>Artículo 106 del Plan de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151/ 2007).</i> Modifica el Artículo 111, y aparece por primera vez el término de <i>Pagos por Servicios Ambientales (PSA)</i> . Plantea que "Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Los recursos de que trata el presente artículo se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas. La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la participación opcional de la sociedad civil y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando corresponda".
2011	<i>Artículo 210 del Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450/ 2011).</i> Modifica de nuevo el Artículo 111, enfatizando que todos los proyectos de PSA deben estar regidos por la normatividad del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Sostenible. Dando autonomía a gobiernos municipales y departamentales para el desarrollo de estas iniciativas. "Parágrafo 2.º El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento". CONPES 3700. Muestra la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático Colombia.
2012	<i>Lanzamiento de la Estrategia colombiana de desarrollo bajo en Carbono (ECDBC).</i> El Ministerio de Ambiente construyó por primera vez la hoja de ruta para cumplir la meta de reducir el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 y se realizaron y aprobaron los Planes de Acción Sectorial que se presentarían en la COP 15-Acuerdo de París.
2013	<i>Decreto 953 del 2013.</i> Nuevo referente legal de PSA. Se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. En un documento de 8 páginas, se especifican elementos para su implementación. Indica, por ejemplo, los criterios a utilizar para seleccionar los predios para la conservación, la población priorizada a ser beneficiada, valor del incentivo por hectárea, la manera de formalizar los acuerdos, etc. (Delgado, 2018; Decreto 953 de 2013, Artículo 9).
2015	<i>Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 del 2015.</i> En el cual quedó contenido el Decreto 953 del 2013. Este Decreto se impulsó con el fin de tener un único instrumento jurídico que contuviera todos los decretos relacionados con el ordenamiento ambiental,

Momento	Hitos ocurridos
	así todas ellas: "sujetarán la recuperación, conservación, protección, 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" (Delgado, 2018). <i>Artículo 175 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753/2015)</i> . creación del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), la plataforma digital donde deben quedar consignadas todas las Acciones de mitigación implementadas en Colombia.
2016	<i>Ley del impuesto al carbono</i> . Mecanismo tributario a través del cual el Gobierno propone reducir el 20% de sus emisiones según los compromisos adquiridos en la COP 21 (Aristizábal & González, 2019).
2017	<i>Utilización del mecanismo Fast Track del Proceso de Paz</i> , para reformar la institucionalidad ambiental del país, a través de la cual se formalizó un programa nacional de PSA (Revista Semana, 2017). <i>Decreto 870 del 2017, donde se establece el Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos para la conservación</i> , y se convierte en el nuevo marco normativo de estos instrumentos. En este Decreto se plantea que "... la implementación del Pago por Servicios Ambientales constituye un reconocimiento económico inmediato de carácter voluntario por las acciones que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales, realizadas en áreas y ecosistemas ambientalmente estratégicos con presencia de cultivos de uso ilícito, conflictos por usos del suelo, entre otros, constituyéndose en áreas de especial importancia para la construcción de una paz estable y duradera que en la misma medida, mediante la implementación de proyectos de Pago por Servicios Ambientales, se crean nuevas alternativas económicas que desincentivan usos del suelo que generen pérdida de biodiversidad y permiten a su vez, crear lazos de confianza entre las comunidades y el Estado". Ministerio de Medio Ambiente, 2017. CONPES 3886. Quedan expuestos los nuevos lineamientos de la política para implementar proyectos de PSA. <i>Decreto 927 del 2017, que reglamenta el impuesto nacional al carbono y el mecanismo de no causación del impuesto</i> .
2018	<i>El Artículo 175 de la Ley 1753 del 2015 se convierte en la Ley 1447 del 2018</i> , donde se reglamenta cómo va a ser el monitoreo de todas las iniciativas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. <i>Ley Marco del Cambio Climático – Ley 1931/2018</i> , señala las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono (Página de la Presidencia de la República).

Momento	Hitos ocurridos
2019	<i>Lanzamiento de la Estrategia Colombiana REDD+, llamada Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión Sostenible de los Bosques. Bosques Territorio de Vida, que constituye la hoja de ruta de implementación de proyectos y programas REDD+ en el país.</i>
2021	<i>Ley de Acción Climática – Ley 2169/2021.</i> Impulsa el desarrollo bajo en emisiones de CO ₂ en el país, y como forma de ratificar los compromisos hechos por el Gobierno en la Cumbre de Glasgow (COP 26) de: 1. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 50% al 2030. 2. Que Colombia sea un país con neutralidad en emisiones de Carbono para el 2050. 3. Que el 30% del territorio colombiano esté bajo la figura de área protegida antes de que termine su gobierno, y que más atañe en este recuento. 4. Buscar alianzas con inversionistas internacionales para promover que compañías extranjeras inviertan en el mercado de bonos verdes y 5. Desarrollo de agendas de conservación con entidades públicas y privadas para conservar áreas de conservación de interés nacional y global (Revista Semana, 2021). <i>Ley 2173 del 2021, que tiene como objetivo incentivar la siembra de árboles en todo el territorio colombiano.</i> Dicha ley obliga a que las empresas tengan un programa de siembra, donde cada empleado debe sembrar mínimo dos árboles al año.
2022	<i>Reforma tributaria del 2022 (Ley 2277/2022).</i> En el parágrafo 1 del artículo 47 expresa: "El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario". Es decir que las empresas solo podrán compensar hasta 50% de sus emisiones de CO ₂ mediante certificaciones de compra de bonos de Carbono, haciendo obligatorio que el recaudo del impuesto al carbono sea el instrumento principal de compensación de emisiones.
2023	<i>Artículo 224. Ley 2294/2023. Pagos por Servicios Ambientales para la Paz.</i> Se modifica el Decreto Ley 870/2017, para que sean proyectos que puedan articularse de forma explícita y transparente con la Ley 1957 de 2019. Este artículo abre la ventana de oportunidad para que <i>víctimas</i> del conflicto puedan recibir pagos por las actividades de restauración o preservación que desarrolló en el predio como medidas de restauración "Los pagos por servicios ambientales dispuestos en el Decreto ley 870/2017, se podrán implementar en el marco de los trabajos, obras y actividades con contenidos restaurados (TOAR), de conformidad con lo establecido en la Ley 1957 de 2019, siempre y cuando las acciones de preservación y/o restauración de que trata el presente artículo se desarrollen en predios cuyo propietario,

Momento	Hitos ocurridos
	<p>poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa acredite su condición de víctima". Y <i>victimarios</i> realicen obras de reparación: "Para los pagos por servicios ambientales que se implementen en desarrollo de los Trabajos, Obras o Acciones con sentido Reparados (TOAR), al compareciente ante la JEP se le suministrará los insumos, elementos o equipos que se requieran para la ejecución de las respectivas acciones de preservación y/o restauración; mientras que el respectivo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa del perdió, objeto del incentivo, recibirá su valor en dinero o especie, correspondiente al costo de oportunidad de que trata el literal D del artículo 5 del Decreto 870/2017". Parágrafo 1: También se podrán reconocer incentivos para la conservación a los que se refiere el Decreto 870/2017 en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, siempre y cuando sean beneficiario del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en estas áreas.</p> <p><i>Artículo 230. Ley 2294/2023.</i> Modifica el artículo 175 de 2015, y le da mayor poder al ministerio de Medio Ambiente para regular estos proyectos. Será esta institución la que empezará a manejar los datos de RENARE donde deben quedar registradas todas las iniciativas de mitigación de carácter público, privado mixto. Adicionalmente, en el parágrafo segundo de este artículo, hacen énfasis en la necesidad de que los titulares de las iniciativas de mitigación deberán cumplir con lo previsto en materia social, ambiental y económica y que para cuando corresponda, debe realizarse Consulta Previa. Sin embargo, este artículo no ha sido reglamentado.</p>
2024	<p>Se emite la <i>Sentencia T-248 de 2024, sobre el Proyecto REDD+ en el territorio indígena Pirá Paraná</i>, donde por primera vez se reconoció la vulneración de derechos cometidos por una empresa desarrolladora y por la implementación de un proyecto REDD+ a una comunidad indígena del Vaupés.</p> <p>Es un hito jurídico importante pues, en el fallo, la Corte Constitucional expone lineamientos que deben ser los estándares mínimos para el desarrollo de los proyectos REDD+ en el país, entre ellos 1: La prevalencia en el consentimiento libre, previo e informado para que una comunidad indígena decida de manera autónoma si quiere o no y cómo un proyecto REDD+ en su territorio, y 2. El reconocimiento de las comunidades indígenas como autoridades ambientales en su territorio.</p>
2025	<p><i>Hasta agosto del 2025</i>, el gobierno no había publicado un documento con los lineamientos para la regulación de los Proyectos REDD+ relacionados con la compra y venta de bonos de carbono en el país.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La inserción del mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) a la política ambiental empezó en 1993, impulsada principalmente por los cambios que trajo la nueva Constitución de 1991, que se destaca en materia ambiental porque, entre otras

cosas, señaló los deberes ambientales del Estado colombiano y los derechos ambientales de la ciudadanía; ordenó la formulación de políticas ambientales como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo; materializó jurídicamente la función ecológica de la propiedad y reordenó la institucionalidad ambiental del país, creando el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

En el marco de estos cambios, se construyó la Ley General Ambiental, Ley 99 de 1993, en la cual se hace explícita la obligación de que gobiernos departamentales y municipales destinen recursos del Sistema General de Participación a temas ambientales, especialmente para la protección del recurso hídrico, a través de la compra y restauración de predios en zonas estratégicas.

Esta destinación de recursos públicos para temas ambientales constituyó la puerta de entrada para lo que catorce años después en el 2007, fue el mecanismo para *financiar* esquemas de Pago por Servicios Ambientales, donde los proyectos piloto fueron proyectos de compensación económica a familias guardabosques, y proyectos de restauración ecológica y protección de cuencas hídricas en predios privados deteriorados por la actividad de ganadería, en diferentes municipios del país, principalmente en la región Andina (Pagiola *et al.*, 2004; Zapata *et al.*, 2007; Quintero *et al.*, 2009; Tapasco, 2009; Moreno *et al.*, 2012).

Poniendo en práctica el proceso de descentralización, inherente a la filosofía política neoliberal, instalada ya en la política colombiana desde la década de 1990, en el año 2011 se habilitó normativamente la posibilidad de que gobiernos municipales y departamentales tuvieran autonomía para planear y manejar proyectos y partidas presupuestales destinadas a la compra de predios para la conservación (Delgado, 2018), que representó la posibilidad de un manejo descentralizado de estos proyectos.

Aguilar-Støen (2015) señala que, de forma comparativa con otros países en Latinoamérica, como por ejemplo Costa Rica, en Colombia los proyectos REDD+ están siendo liderados principalmente por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, agencias de cooperación internacional y otros actores privados, y el Estado aparece como el actor invitado. Esto, está directamente relacionado con lo aprobado por el Acuerdo de París, donde se aceptó de manera explícita la participación de privados no solo para financiar proyectos de mitigación y reducción de emisiones, sino también para apoyar a los Estados a implementar proyectos REDD+ orientados a este objetivo.

Así, la ventana de oportunidad de que privados pudieran ejecutar proyectos REDD+ en diferentes territorios, se abre en un contexto donde ya, además, es posible que cada gobierno departamental y municipal incluya dentro de sus políticas de desarrollo alianzas con actores privados para ejecutar proyectos de PSA relacionados con la captura de carbono dentro de su territorio. Marcando nuevas formas de gestión ambiental pública dependientes de organizaciones privadas a escalas municipales y departamentales.

Del 2011 para adelante se observa en la normatividad colombiana la tendencia global señalada por Asiyambi & Lund (2020, p. 382) de poner la gestión del cambio

climático bajo el renovado discurso de las Soluciones Basadas en la Naturaleza o Soluciones Climáticas Naturales, que hizo énfasis en: 1. La escala global de la gestión del cambio climático, 2. La reducción del CO₂, 3. Los bosques como principales sujetos de interés dentro de las políticas ambientales y 4. Destacar la autonomía que tienen las comunidades étnicas de firmar estos acuerdos con actores privados.

Esto le abrió el paso al mecanismo REDD+ dentro de la política pública nacional, como un instrumento que, si bien no era nuevo en su esencia de usar dinero como vía para reorientar decisiones ambientales, sí lo era, en la medida en que dejaron de ser políticas locales y pasaron a tener una perspectiva global, lo cual cambió también los actores, las dinámicas en el manejo y la cantidad de los incentivos económicos.

En concordancia con lo anterior, desde el 2011 se observa un proceso en el que se diferencia la política pública para regular proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y REDD+ que, sin embargo, se han desarrollado de forma paralela y complementaria.

Se identifica, primero, una evolución normativa local acelerada con la intención de definir normativamente las iniciativas de PSA tal como se conocían en el país: proyectos enfocados principalmente en la protección del agua, en restauración ecológica, implementados en predios privados bajo la figura de fincas (Pagiola *et al.*, 2004; Zapata *et al.*, 2007; Quintero *et al.*, 2009; Tapasco, 2009; Moreno *et al.*, 2012).

Posteriormente, se identificó la inserción y adaptación de toda una gama de políticas climáticas globales, con el fin de que el gobierno colombiano pudiera estar en sintonía con las políticas globales y tuviera la posibilidad de cumplir con los compromisos adquiridos en las diferentes cumbres del clima. Esta inserción de políticas fue la que le abrió la puerta al diseño e implementación de una variedad de instrumentos enfocados en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, donde si bien los proyectos REDD+ son el principal, constituyen solo uno de estos instrumentos.

Así, por ejemplo, en el año 2012, el Ministerio de Ambiente lanzó por primera vez su Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), donde se realizaron y aprobaron Planes de Acción Sectorial y se construyó la hoja de ruta para cumplir la meta de reducir el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030, que se presentó en la COP 15 – Acuerdo de París.

Desde el 2013, el gobierno colombiano empezó a prepararse para la implementación de REDD+, lo que implicó empezar a cumplir con los requisitos expuestos en el Acuerdo de Cancún en la COP 16, para que cada país empezara a recibir recursos para implementar estos proyectos. Así, desde el 2013 empezó la construcción casi simultánea de las diferentes estrategias nacionales de REDD+ en los países de Latinoamérica y el mundo (Sanhueza & Antonissen, 2014), proceso que algunos investigadores denominan como “proceso de homogeneización institucional” (Arboleda, 2016).

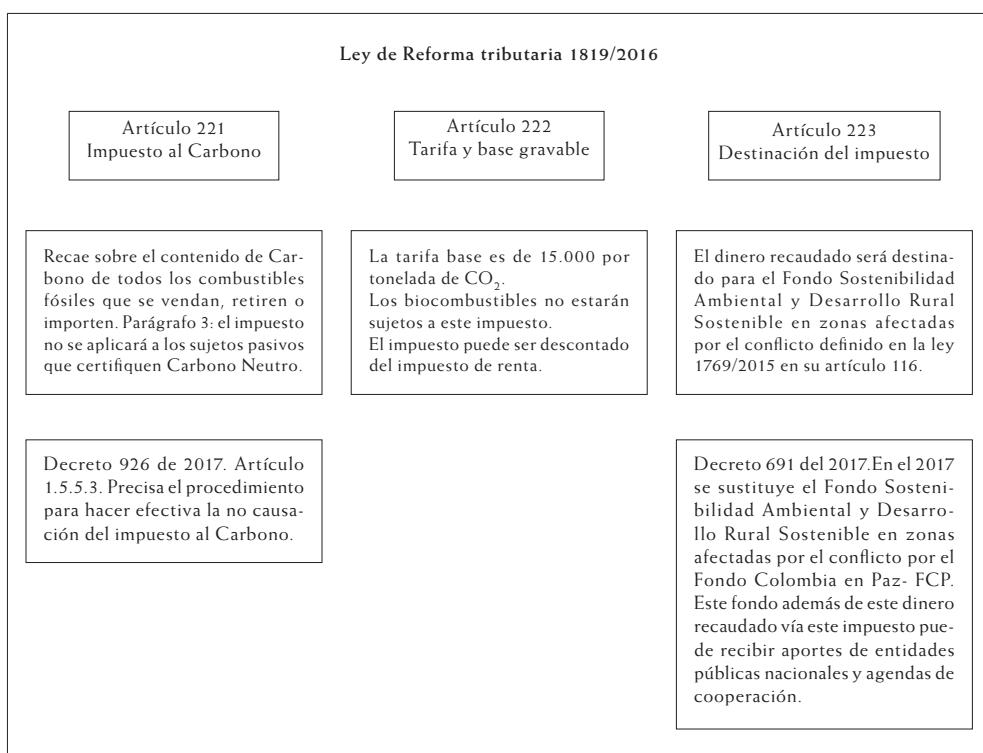
En el 2016, se evidenció un crecimiento repentino y acelerado en el país de organizaciones que trabajaban en algún eslabón de los mercados de bonos de carbono y un crecimiento de este mercado.

Este suceso se atribuye al surgimiento del impuesto al carbono creado mediante la Ley 1819/2016 (Figura 1) y al surgimiento del mecanismo tributario de no causación de

dicho impuesto; es decir, la opción de no pagar dicho impuesto a cambio de compensar las emisiones a través de la compra de bonos de carbono, lo cual quedó reglamentado en el Decreto 926 /2017, que empezó a funcionar en la práctica en junio del 2017.

El Decreto 926/2017 abrió la ventana de oportunidad para la comercialización de certificaciones de reducción de emisiones de CO₂ (emitidas por la combustión de gas natural, gas licuado de petróleo, kerosene, ACPM y Fuel oil), tanto para las entidades sujetas a pagar dicho impuesto –distribuidoras mayoristas, grandes industrias y consumidores de dichos combustibles fósiles–, conocido como mercado regulado, como personas e instituciones que, voluntariamente, sin tener una obligación legal, deciden buscar mecanismos de compensación de sus emisiones de CO₂, conocido como mercados voluntarios (Ministerio de Medio Ambiente, s.f.).

FIGURA 1. DESCRIPCIÓN DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL IMPUESTO AL CARBONO EN EL PAÍS



Fuente: Elaboración propia adaptado de Aristizábal & González (2019).

Esto fue un punto de quiebre fundamental en el marco regulatorio de los proyectos REDD+, pues significó que las empresas comercializadoras de bonos de carbono serían desde ese momento una alternativa para compensar emisiones.

A continuación, se exponen algunos datos para ejemplificar las implicaciones de la creación de este mecanismo de no causación del impuesto al carbono:

Desde junio del 2017 hasta abril del 2023, el Ministerio de Hacienda recaudó más de dos billones a través del impuesto al Carbono, específicamente 2'444.610'000.000 (Cuadro 3).

CUADRO 4. RECAUDO ANUAL DEL IMPUESTO
AL CARBONO DESDE JUNIO DEL 2017 A ABRIL DEL 2023

Año	Meses	Millones de pesos recaudados	Valor del impuesto ⁵	Toneladas de CO ₂ compensadas
2017	6	476.862'000.000	15.000	31.790.800
2018	12	294.073'000.000	15.764	18.654.720
2019	12	451.046'000.000	16.422	27.465.954
2020	12	294.902'000.000	17.211	17.134.493
2021	12	334.309'000.000	17.660	18.930.309
2022	12	423.903'000.000	18.829	Sin información
2023	4	169.515'000.000	20.500	Sin información
Total	70	2.444.610'000.000⁶		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dian y datos suministrados por Asocarbono mediante derecho de petición.

Los datos del dinero recaudado bajo el mecanismo de no causación, que en otras palabras significa la compensación realizada bajo la compra de bonos de carbono, no son fáciles de conseguir, por tres razones: Primera, porque las empresas que comercializan estos bonos dentro del mercado no regulado no están obligadas a reportar esos datos a una base de datos unificada que tampoco existe. Segunda, por la dificultad de tener claridad sobre cuántas y cuáles son la totalidad de empresas que ejecutan este proceso en Colombia. Tercera, porque cada proceso de comercialización de bonos de carbono es particular y depende del precio de los bonos en los diferentes mercados y de la capacidad de negociación de las empresas.

El valor de los bonos de carbono dentro del mercado regulado es menor que el impuesto al carbono; de ahí proviene el incentivo económico a las empresas de comprar bonos en vez de pagar el impuesto. Sin embargo, indagar por la evolución del precio de estos bonos en el mercado tampoco es información pública.

Como datos referentes, algunos artículos señalan que para el 2021 el precio de cada bono podía estar entre 11.000 y 13.000 pesos (Gallego, 2021); sin embargo, otros artículos

5 Se refiere al valor que las empresas deben pagar por cada tonelada de CO₂ equivalente que emiten y que exceden los márgenes permitidos.

6 Dos billones, ciento noventa y un mil, cuatrocientos treinta y ocho millones, novecientos noventa y nueve mil pesos.

que citan palabras de Ana Milena Plata, presidenta de la junta directiva de Asocarbono hasta el 2023, mencionan que en el 2019 el precio de cada bono fue de 16.000 pesos aproximadamente y que este precio no aumentó en el 2020 a diferencia del impuesto al Carbono (*Portafolio*, 2021). Para el año 2019, el valor del impuesto al Carbono era de 16.422 pesos, así que, siguiendo las palabras de Ana Milena Plata, para el 2019 realmente no había una diferencia significativa entre pagar el impuesto al Carbono o comprar bonos de carbono.

Los datos brindados por Asocarbono sobre la cantidad de toneladas de emisiones CO₂^[7] que fueron "compensadas" a través del mecanismo de no causación, aun sin tener un precio de referencia exacto sobre a qué precio se comercializó cada bono (precio que pudo haber estado entre 11.000 y 16.000 pesos para ese momento), indican la rentabilidad que puede tener este mercado, como se puede observar en el Cuadro 4, donde se presenta la cantidad de bonos de Carbono que se comercializaron⁸.

Estos datos también nos muestran la manera progresiva como los mercados de bonos de carbono fueron ganando participación como mecanismo de compensación en los mercados regulados. Un ejemplo de esto es que en el año 2021 la demanda de bonos de carbono como mecanismo para compensar emisiones fue mayor al pago del impuesto al carbono, como se observa en lo ocurrido en el 2021, cuando la demanda por bonos de carbonos representó el 55,30% y el pago del impuesto representó el 44,7% (Gráfica 1).

**CUADRO 4. CANTIDAD DE BONOS DE BONOS COMERCIALIZADOS
BAJO LA OPCIÓN DE LA NO CAUSACIÓN DEL IMPUESTO AL CARBONO
DE JUNIO DEL 2017 A SEPTIEMBRE DEL 2022**

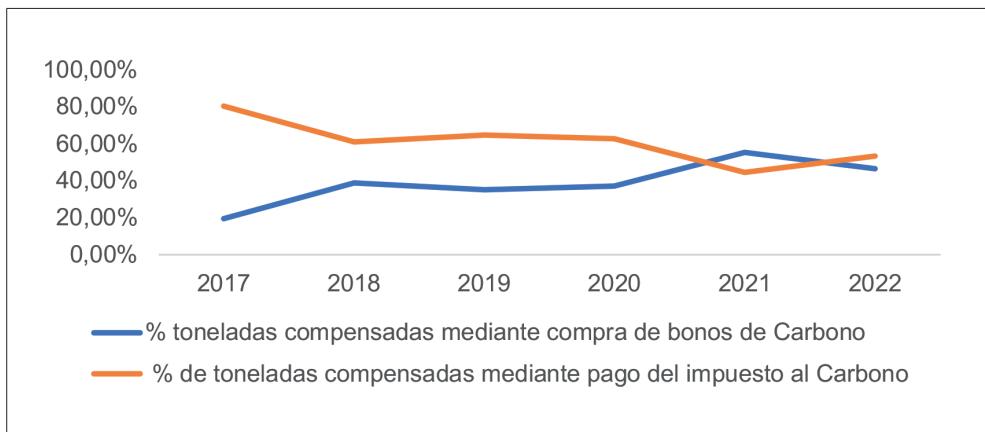
Años	N.º de meses al año	Cantidad de bonos de Carbono comercializados	% toneladas compensadas mediante compra de bonos de Carbono	% de toneladas compensadas mediante pago del impuesto al Carbono
2017	6	7'706.800	19,51%	80,49%
2018	12	11'913.720	38,97%	61,03%
2019	12	14'941.769	35,23%	64,77%
2020	12	10'121.619	37,14%	62,86%
2021	12	23'423.011	55,30%	44,70%
2022	9	15'825.809	46,69%	53,31%

Elaboración propia. Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Asocarbono.

7 Se refieren a toneladas de CO₂ equivalentes, es decir a la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero, donde el dióxido de Carbono es sólo uno de los diferentes gases que hay.

8 Esta rentabilidad se puede evidenciar multiplicando la cantidad de bonos de carbono comercializados por el valor aproximado que se calculó pudieron tener los bonos de Carbono en esos años.

GRÁFICA 1. PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO AL CARBONO
VS. LA PARTICIPACIÓN DE COMPRA DE BONOS DE CARBONO
DESDE JUNIO DE 2017 HASTA SEPTIEMBRE DE 2022



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Asocarbono mediante derecho de petición.

Es preciso destacar que la compra de bonos de Carbono, como alternativa para no pagar el impuesto al Carbono, no es el universo completo de esta actividad comercial, pues en los mercados voluntarios o no regulados, actores o empresas de cualquier parte del mundo que quieran compensar sus emisiones, aun cuando no están obligados legalmente a hacerlo, pueden hacerlo comprando estos bonos. De tal manera que muchos bonos de carbono de proyectos REDD+ en Colombia se exportan y venden en el exterior, y sobre eso es muy difícil conseguir datos que permitan dimensionar este comercio.

La institucionalización de REDD+ dentro de la política colombiana finaliza con dos modificaciones que se han hecho bajo el gobierno de Gustavo Petro:

La primera es la modificación que se hizo en la reforma tributaria, Ley 2277/2022, oficializada en diciembre del 2022. En el párrafo 1 del Artículo 47, se añadió una medida que le puso límite a los mecanismos de no causación del impuesto al carbono al que podían optar las empresas en los mercados regulados.

La medida fue tomada por empresas y actores privados, de forma negativa en cuanto que, en la práctica, representa un límite muy concreto en la expansión de su actividad económica, pues las empresas obligadas a compensar sus emisiones solo pueden hacerlo a través de compra de bonos de Carbono en un 50%. Textualmente:

La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) del impuesto causado. El uso de la certificación de carbono neutro, para la no causación del impuesto al carbono, no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

La segunda es el artículo 224 de la Ley 2294/2023 (Ley Plan de Desarrollo), que propone proyectos de Pagos por Servicios Ambientales con un enfoque explícitamente diferente, financiados con recursos estatales, inmersos en una política estatal y no ligados a la captura de carbono y venta de bonos, sino a la restauración ecológica. Propone proyectos de compensación económica que constituirían una de las vías para la reparación a víctimas del conflicto armado. Esto representa un ejemplo de cómo estos mecanismos pueden tener otros enfoques y manejo de recursos, que se salen de las dinámicas de los mercados de carbono y del control de actores privados con ánimo de lucro.

Por último, en el 2024, la Sentencia T-248 del 2024 marcó un hito jurídico, pues por primera vez la Corte Constitucional se pronunció sobre la vulneración de derechos a una comunidad indígena ocurrida por la implementación de un proyecto REDD+ en el Resguardo Pirá Paraná, en el Vaupés. Es un hito en cuanto resalta el derecho a la libre determinación de las comunidades étnicas como el fundamento para darle vía el consentimiento previo, libre e informado para que un actor privado consulte con determinada comunidad, la posibilidad de realizar o no un proyecto REDD+ en su territorio. Esta es una forma de reconocer la autonomía territorial que tienen las comunidades de decidir sobre la entrada y participación en estos proyectos. Sin embargo, en la práctica este derecho a la libre determinación y a la autonomía territorial han sido instrumentalizados por algunos actores de los mercados de carbono, quienes en diferentes espacios públicos y privados recalcan que las empresas desarrolladoras no deben hacer proceso de consulta previa, sino solo obtener el consentimiento de las comunidades para avanzar en el análisis de la factibilidad y ejecución de los proyectos, pues las comunidades son dueñas de sus bosques y tienen autonomía territorial para decidir.

También el derecho a la autonomía territorial ha sido usado en diferentes espacios políticos y sociales por líderes del movimiento indígena y afro, para defender su decisión de implementar proyectos de venta de carbono dentro de su territorio, sin tener que articularse a los gobiernos municipales ni otras instituciones territoriales para su ejecución.

Jurídicamente tienen razón. Y es lo que permitiría darle validez al enclave institucional entre privados que se configura en cada proyecto REDD+.

Sin embargo, es en este punto es donde también es necesario resaltar y defender el rol que tiene el Estado en garantizar las condiciones para ese diálogo entre privados, aun cuando se trate de una política fundamentada en el principio de la descentralización.

CONCLUSIÓN

A nivel global, se observa la manera progresiva en que la filosofía neoliberal se ha ido integrando a las políticas de conservación, hasta el punto de que pareciera que actualmente la única manera de sostener la financiación de políticas ambientales a escala global es integrando la conservación con mecanismos de mercado.

El énfasis que hace el Acuerdo de París en la financiación multilateral para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero y los Acuerdos de Cancún y Varsovia que dieron los lineamientos para que cada país pudiera empezar a ejecutar REDD+ y empezar a beneficiarse así de estas nuevas rentas, son sucesos políticos que impulsaron: 1) fuentes importantes de financiación hacia las políticas conservación ambiental a escala global y 2) dinámicas de mercado a través de la compra y venta de bonos de Carbonos como vía para la reducción de emisiones.

Por su parte, el marco normativo en Colombia evidencia dos procesos también típicos del neoliberalismo: la descentralización y la homogeneización institucional, al alinear su política ambiental a los mandatos globales. La descentralización muestra cómo estos mecanismos de compensación dejaron de ser manejados por actores estatales y han comenzado a ser operados principalmente por actores privados a diferentes escalas. La posibilidad de un manejo descentralizado de estos proyectos y la proliferación de iniciativas privadas, más el hecho de que en Colombia los pueblos indígenas y afrocolombianos tienen títulos colectivos sobre más del 50% de los bosques, configuran la triada por la cual se pone la lupa en analizar las reconfiguraciones territoriales e implicaciones políticas y ambientales de estos proyectos a corto y a largo plazo en Colombia.

La *homogeneización institucional*, planteada por Arboleda, 2016^[9], se refiere a la alineación de diferentes marcos regulatorios estatales para facilitar la circulación del capital a escala global, circulación que actualmente se expresa en la expansión del extractivismo a escala global hacia geografías no urbanas.

Dicha homogeneización institucional, se refleja en: 1. Los requisitos exigidos por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático para poder implementar proyectos REDD+, que ha implicado que prácticamente en todos los países de Latinoamérica puedan ya implementarse estos proyectos. 2. La manera como el Estado colombiano ha alineado sus políticas ambientales a la reducción de gases de efecto invernadero y posibilidad de comercialización de bonos de Carbono, como mecanismos de compensación de emisiones, de tal forma que refuerzan la tendencia de que todos los espacios sean para la producción de capital, pues los bosques son ahora espacios legítimos para esto.

Después de más de 10 años de la implementación de REDD+, el reto que tenemos como sociedad es analizar e investigar, con datos, desde los territorios y desde una perspectiva nacional, si esta política fundamentada en los principios de la mercantilización, desregulación financiarización, privatización y descentralización, están contribuyendo, en efecto, a frenar la deforestación y degradación de los bosques y a fortalecer los gobiernos de las comunidades que llevan ancestralmente conservándolos, o si, por el contrario, están llevando a que privados, poco relacionados con la gestión de los bosques, aprovechen esta nueva forma de rentas. En caso de ser así,

9 Basado en los trabajos de Lefebvre, 1970 y de Harvey, 2005

es necesario girar recursos monetarios y esfuerzo humano en otras herramientas y propuesta de conservación.

REFERENCIAS

- Aguilar-Støen, M. (2015). Global forest conservation initiatives as spaces for participation in Colombia and Costa Rica. *Geoforum*, 64, pp. 36-44.
- Arboleda, M. (2016). Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), pp. 96-112. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12290>
- Aristizábal, C. E., & González, J. L. (2019). Impuesto al carbono en Colombia: un mecanismo tributario contra el cambio climático. *Semestre Económico*, 22(52), pp. 179-202. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n52a8>
- Asiyanbi, A., & Lund, J. F. (2020). Policy persistence: REDD+ between stabilization and contestation. *Journal of Political Ecology*, 27(1), pp. 378-400. <https://doi.org/10.2458/V27I1.23493>
- Asocarbono, diciembre 2024. "Informe Proyectos Certificados del Mercado Colombiano Del Carbono. Versión 1: Proyectos REDD+ y Forestación/Reforestación". Presentación en Power Point institucional. [Documento en línea]: <https://asocarbono.org/wp-content/uploads/2025/04/Informe-proyectos-certificados-en-Colombia-REDD-y-FR.pdf>
- Büscher, B., & Fletcher, R. (2014). Accumulation by Conservation. *New Political Economy*, 20, pp. 273-298
- Castree, N. (2008). Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *40 Environment and Planning A*, 40(1), pp. 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Clerici, N., Armenteras, D., Kareiva, P., Botero, R., Ramírez-Delgado, J. P., Forero-Medina, G., Biggs, D. (2020). Deforestation in Colombian protected areas increased during post-conflict periods. *Scientific Reports*, 10(1), pp. 1-10. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-61861-y>
- Decreto 953 de 2013. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53140>
- Delgado, D. (2018). Análisis comparativo de las políticas públicas sobre los Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales en Colombia [Tesis de maestría, Universidad de Los Andes]. Repositorio institucional Séneca. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/34728>
- Dempsey, J., & Robertson, M. M. (2012). Ecosystem services: Tensions, impurities, and points of engagement within neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 36(6), pp. 758-779. <https://doi.org/10.1177/0309132512437076>
- Dressler, W.H., & Roth, R. (2011). The Good, the Bad, and the Contradictory: Neoliberal Conservation Governance in Rural Southeast Asia. *World Development*, 39, pp. 851-862.
- Fieldman, G. (2011). Neoliberalism, the production of vulnerability and the hobbled state: Systemic barriers to climate adaptation. *Climate and Development*, 3(2), pp. 159-174. <https://doi.org/10.1080/17565529.2011.582278>

- Fletcher, R., Dressler, W., Büscher, B., & Anderson, Z. R. (2016). Questioning REDD+ and the future of market-based conservation. *Conservation Biology*, 30(3), pp. 673-675. <https://doi.org/10.1111/cobi.12680>
- Fletcher, R., & Büscher, B. (2017). The PES Conceit: Revisiting the Relationship between Payments for Environmental Services and Neoliberal Conservation. *Ecological Economics*, 132, pp. 224-231. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.11.00>
- Fletcher, R., & Büscher, B. (2019). Neoliberalism in Denial in Actor-oriented PES Research? A Rejoinder to Van Hecken et al. (2018) and a Call for Justice. *Ecological Economics*, 156(April 2018), pp. 420-423. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.007>
- Fondo acción, Fundepúblico y WCS. (2017). *Inversión forzosa de no menos del 1%*. Bogotá, D.C 17 p. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2642721/Recursos%20ambientales/Cartilla-Inversio%CC%81n-1-2_oct.pdf
- Gallego, J.C. (2021, 11 de noviembre). ¿Cuánto vale un bosque? La fractura de una comunidad amazónica por el negocio de los bonos de carbono. Mutante. <https://www.mutante.org/contenidos/comunidad-amazonica-bosques-carbono/>
- García, P., Yepes, A., Rodríguez, M., Leguía, D., Camacho, A., Ome, E. & Reyes, L. Mayo 2018. *ONU-REDD Colombia: logros y aprendizajes*. Agencias de las Naciones Unidas FAO, PNUD y ONU-REDD. Bogotá, 91 p.
- Gilbertson, T. (2021) Financialization of nature and climate change policy: implications for mining-impacted Afro-Colombian communities, *Community Development Journal*, 56, pp. 21-38, <https://doi.org/10.1093/cdjj/bsaa052>
- Gómez-Baggethun (2011). Análisis crítico de los pagos por servicios ambientales: de la gestación teórica a la implementación. *Revista Española de Estudios Agrarios y Pesqueros* 228, pp. 33-54.
- Harvey, D. (2005) *The new imperialism*. Oxford University Press, New York, NY.
- Holmes, George & Cavanagh, Connor (2016). A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations. *Geoforum*. 75. pp. 199-209. [10.1016/j.geoforum.2016.07.014](https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.07.014).
- Kolinjivadi, V., Van Hecken, G., Almeida, D. V., Dupras, J., & Kosoy, N. (2019). Neoliberal performatives and the 'making' of Payments for Ecosystem Services (PES). *Progress in Human Geography*, 43(1), pp. 3-25 <https://doi.org/10.1177/0309132517735707>
- Lefebvre, H. (2003 [1970]) *The urban revolution*. University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.
- Ley 2277/2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>
- Ley 2294/2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Lorenzo, C. y Bueno, M. del P. (2020). La conservación de la naturaleza en las relaciones Norte-Sur: el pago por los servicios ecosistémicos. *Revista de Estudios Sociales*, (71), pp. 40-50. <https://doi.org/10.7440/res71.2020.04>
- McCarthy, J., & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35(3), 275–283. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003>
- PNUD (2005). *Ecosystems and Human Well Being, The Millennium Ecosystem Assessment*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

- Moreno-Sánchez, R., Maldonado, J. H., Wunder, S., & Borda-Almanza, C. (2012). Heterogeneous users and willingness to pay in an ongoing payment for watershed protection initiative in the Colombian Andes. *Ecological Economics*, 75, pp. 126-134.
- Moros, L., Corbera, E., Vélez, M. A., & Flechas, D. (2020). Pragmatic conservation: Discourses of payments for ecosystem services in Colombia. *Geoforum*, 108 (November 2019), pp. 169-183. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.09.004>
- Pagiola, S., Agostini, P., Gobbi, J., De Haan, C., Ibrahim, M., Murgueitio, E., Ramírez, E., Rosales, M., Ruiz, J.P. (2004). *Pago por Servicios de Conservación de la Biodiversidad en Paisajes Agropecuarios*. Washington DC. Banco Mundial.
- Portafolio, octubre 26 del 2021. "Bulos, claves para mitigar emisiones de carbono". Sección finanzas. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/bulos-clave-para-bajar-emisiones-557813>
- Quintero, M., Wunder, S., & Estrada, R. D. (2009). For services rendered? Modeling hydrology and livelihoods in Andean payments for environmental services schemes. *Forest Ecology and Management*, 258(9), pp. 1.871-1.880
- Revista Semana (30 de marzo del 2017). El problema de la conexidad en la reforma ambiental fast track'. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/reforma-ambiental-fast-trackanalisis/37443>
- Revista Semana (31 de octubre del 2021). "El objetivo en esta Cumbre es que salgamos con un acuerdo decisivo". Duque en la COP26. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-objetivo-en-esta-cumbre-es-que-salgamos-con-un-acuerdo-decisivo-duque-en-la-cop26/202151/>
- Salinas, C. 2024 "REDD+ y reconfiguraciones territoriales en Colombia". Tesis de maestría en Geografía. Departamento de Geografía. Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional, sede Bogotá. [Documento en línea]: <https://repositorio.unal.edu.co/items/eaa28485-74fb-43aa-963e-5521c4ff4a6b>
- Sanhueza, J.E. & Anotnissen, M. Junio 2014. "REDD+ en América Latina. Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación". Documento Proyecto CEPAL y GIZ. https://www.bivica.org/files/redd_americas_latina.pdf
- Tapasco, (2009), Formalización de un modelo de pago por servicios ambientales a nivel de cuenca y algunas de sus incidencias sobre la pobreza rural. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. (63), pp. 87-106.
- Van Hecken, G., Kolinjivadi, V., Windey, C., McElwee, P., Shapiro-Garza, E., Huybrechs, F., & Bastiaensen, J. (2018). Silencing Agency in Payments for Ecosystem Services (PES) by Essentializing a Neoliberal 'Monster' Into Being: A Response to Fletcher & Büscher's 'PES Conceit.' *Ecological Economics*, 144 (July 2017), pp. 314-318. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.10.023>
- Wunder, S. (2005). Pagos por Servicios Ambientales. Principios básicos esenciales. Centro Internacional de Investigaciones Forestales-CIFOR. Occasional Paper n.º 42.
- Zapata, A., Murgueitio. E., Mejía, C., Zuluaga, F. & Ibrahim, M. (2007). Efecto del pago por servicios ambientales en la adopción de sistemas silvopastoriles en paisajes ganaderos de la cuenca media del río La Vieja, Colombia. *Agroforestería en las Américas* (45), pp. 86-92.