

SP

CÓMO LA LEGISLACIÓN NACIONAL PUEDE AVANZAR LA JUSTICIA DE CARBONO

CAJA DE HERRAMIENTAS POLÍTICAS



Grassroots
Justice
Network

 NAMATI

Agradecimientos

Queremos darles las gracias a todas y todos los representantes de la sociedad civil, corporaciones, inversionistas y titulares de derechos que han aceptado donar su tiempo y su punto de vista en consultas, mesas redondas y talleres en el último año.

Este documento se basa en la labor de investigación y redacción de Anne Njoroge, Rebecca Iwerks y Erin Kitchell.

Las contribuciones principales para el análisis político y los estudios de caso son obra de Claire Demaisip y Tone Marzan de KAISAHAN; Manele Mpofu de la Asociación de Derecho Medioambiental de Zimbabwe; Mennal Tatpati; Andrew Zelemen y Abu Kamara del Sindicato Nacional de Comités de Desarrollo de Silvicultura Comunitaria; Solomon Mwampikita, Lucy Musonda e Isaac Mwaipopo del Centro para el Desarrollo y la Política Comercial, y Eileen Wakesho y Ruth Okara de Namati Kenia.

Entre las demás personas que han contribuido a esta caja de herramientas, encontramos a Zonia Zacarias; Juliana Bravo Valencia de Earthrights International; Lucía Palao Málaga y Claudia Zúñiga de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales; Raffy Pajares y Gerthie de ELAC; y Daniel Sesay, Tommy Abdulai, Baindu Koroma, Daniel Olu-Jones, Samuel Ngei, Derrick Makhandia, Porter Nenon y Sara Wade de Namati.

También agradecemos las orientaciones y aportaciones de Isabel Davila Pereira de Rights and Resources Initiative, Lindsay Otis Nilles de Carbon Market Watch, Oda Almas de Forest Peoples Programme y Leila Kaz.

La edición ha recaído en Christine Clark y el diseño, en Juliana Camargo.

Este trabajo se ha creado con el generoso apoyo de las y los donantes siguientes:



Este material se ha producido como parte de ALIGN by Namati. No obstante, los puntos de vista expresados no reflejan necesariamente la visión o las políticas oficiales de las y los socios de ALIGN o del Gobierno del Reino Unido.

Citación: Namati, *Cómo la legislación nacional puede avanzar la justicia de carbono: caja de herramientas políticas* (2024).

Índice

Agradecimientos

04 Introducción

06 Principios de justicia de carbono

08 Integración de los principios de justicia de carbono en la política o legislación nacional

- 09 Reconocimiento de los derechos de las comunidades a la tierra y al agua
- 14 Consentimiento libre, previo e informado
- 20 Compensación justa
- 25 Participación justa
- 30 Aplicación normativa
- 34 No más pagar para contaminar

38 Lista para la creación de marcos legislativos eficaces en el mercado del carbono

- 39 Reconocimiento de los derechos de las comunidades a la tierra y al agua
- 41 Consentimiento libre, previo e informado
- 44 Compensación justa
- 45 Participación justa
- 46 Aplicación normativa
- 48 No más pagar para contaminar

49 Cómo comprender y responder frente a las dinámicas de poder en torno a la Política Nacional sobre Carbono

- 50 ¿Qué dinámicas de poder vemos que están influyendo en las legislaciones nacionales sobre carbono?
- 58 ¿Qué es un mapa de poder?
- 61 Cómo visualizar las dinámicas de poder
- 64 Estrategias inteligentes para generar cambios
- 68 Confección de mensajes para que tus reclamaciones conecten con tu público

76 Apéndice A: Tabla sobre legislación nacional comparada de cuatro países

78 Apéndice B: Glosario

80 Apéndice C: Estudios de casos



Introduction

Las y los miembros de la Grassroots Justice Network creen en un mundo en el que todas las personas puedan usar la ley para defender sus derechos y participar en la toma de decisiones. Ello incluye a las comunidades afectadas por los mercados de carbono.

Partiendo de las experiencias de nuestras y nuestros socios en diversos proyectos relacionados con el carbono y basados en la naturaleza, nuestra red ha acordado seis principios necesarios para que los proyectos de carbono sean justos. Estos principios colaborativos constituyen la base de una campaña por la justicia de carbono, cuyo propósito es garantizar que las normas y reglas de los proyectos de carbono respeten y protejan los derechos de las comunidades, tanto en los acuerdos de cada proyecto como en las diferentes legislaciones nacionales y en la política internacional.¹ (see pg 6)

Debido a la rápida expansión de los mercados de carbono en los últimos años, muchos Estados vienen elaborando leyes y políticas sobre comercio de carbono. A fin de proteger los derechos de las comunidades; ello es fundamental para contar con políticas nacionales sólidas.² La política y la legislación nacional es la que define el proceso de adquisición de tierras, la participación comunitaria en la toma de decisiones y la distribución de beneficios económicos procedentes de las inversiones en los mercados de carbono. Por lo general, los mecanismos internacionales

para el comercio de carbono en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y los organismos normativos del sector privado que certifican los proyectos relacionados con el carbono, o bien remiten a las disposiciones de la legislación nacional, o bien se basan en ellas en gran medida. Por otro lado, para las comunidades, acceder a los organismos públicos encargados de definir e implementar las políticas nacionales y pedirles responsabilidades es mucho más fácil que acceder a mecanismos internacionales.



A fin de promover políticas y leyes sólidas, Namati y la Grassroots Justice Network han analizado la legislación nacional y el marco político en materia de comercio de carbono de ocho países. Las preguntas planteadas en la investigación fueron:

- ¿Cómo aborda la nueva legislación los principios de justicia de carbono? ¿Cuáles son las principales brechas?
- ¿Existen retos comunes a todos los países que convenga abordar?
- ¿Hay buenos ejemplos de políticas eficaces?

Nos hemos centrado en países de África, Latinoamérica y Asia que hace poco que han aprobado medidas para el comercio de carbono o que están elaborándolas. Además, nos hemos basado en un estudio de la Rights and Resources Initiative (RRI) y la Universidad McGill, incluyendo un análisis transversal de la política en materia de carbono en treinta y tres países.³ Basándonos en esta investigación,

hemos elaborado una caja de herramientas prácticas para que quienes trabajan por la justicia a nivel comunitario puedan incidir en la política nacional, de modo que refleje los principios clave de justicia de carbono. La presente caja de herramientas se centra en particular en los proyectos basados en la naturaleza, que a menudo impactan de manera considerable en los derechos a la tierra y territorio de las comunidades locales.⁴

El presente documento contiene los apartados siguientes:

1. Integración de los principios de justicia de carbono en la política o legislación nacional ejemplos y lecciones aprendidas
 2. Lista de recomendaciones para la creación de marcos legislativos eficaces en mercados del carbono
 3. Cómo comprender y manejar las dinámicas de poder en la política nacional sobre carbono
- Apéndice A: tabla sobre legislación nacional comparada de cuatro países
- Apéndice B: glosario
- Apéndice C: estudios de caso de nuevas legislaciones

Referencias

- ¹ Si hace poco que analizas el ámbito de la política en materia de carbono, puedes echarle un vistazo al glosario del apéndice A. Para acceder a más recursos sobre los mercados de carbono, también puedes consultar la web: <https://grassrootsjusticenetw.org/carbon-justice-movement/>.
- ² La Grassroots Justice Network está conformada por miembros que han sido reconocidos como pueblos indígenas y miembros que llevan generaciones viviendo en sus tierras, pero que no han sido reconocidos como pueblos indígenas. En este documento, la palabra comunidades abarca a todas aquellas personas impactadas directamente por proyectos relacionados con el carbono, incluyendo a los pueblos indígenas, los pueblos afrodescendientes y los pueblos no indígenas. Los pueblos indígenas y afrodescendientes ostentan derechos específicos de soberanía sobre sus tierras. Igualmente, la Grassroots Justice Network cree que es importante proteger los derechos de las personas del lugar que no han sido reconocidas como pueblos indígenas.
- ³ Rights and Resources Initiative y Universidad McGill. 'State of Indigenous Peoples', 'Local Communities', and 'Afro-descendant Peoples' Carbon Rights in Tropical and Subtropical Lands and Forests, 2024. doi:10.53892/OFGY6987.
- ⁴ Los proyectos basados en la naturaleza dependen de la tierra y los ecosistemas naturales —como los bosques, las praderas y los manglares— para almacenar el carbono. Actualmente representan casi la mitad de los proyectos vigentes en el mercado voluntario de carbono. Véase Ecosystem Marketplace, *Paying for Quality: State of the Voluntary Carbon Markets 2023*, p. 15.

Principios de justicia de carbono



1 NO MÁS PAGAR PARA CONTAMINAR

Los pagos por carbono no pueden sustituir a la erradicación de las emisiones evitables.

Las empresas de combustibles fósiles **deben quedar fuera** de los programas de pago por carbono.



2 RESPETO DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES A LA TIERRA Y AL AGUA

Reconocer los derechos de uso y propiedad de las comunidades, incluyendo los derechos consuetudinarios, independientemente de que una comunidad sea o no titular legal de la tierra.

Trabajar con comunidades legítimamente organizadas que cuenten con estructuras legítimas de gobernanza, y no organizar comités elegidos a dedo para cada ocasión o cada proyecto.



3 CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

No puede haber proyectos relacionados con el carbono, si no se cuenta con el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades de cuya tierra se trate. **Ello incluye el derecho de una comunidad a decir que no.**

El CLPI conlleva la participación de todas y todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, incluyendo a las mujeres, la gente joven y otros grupos.

El adjetivo “informado” implica, entre otras cosas, dar a conocer a las comunidades la información la identidad de todas las partes involucradas en un contrato o proyecto de carbono, así como los ingresos brutos y demás datos económicos, a lo largo del ciclo vital del proyecto.

4 COMPENSACIÓN JUSTA

En los proyectos basados en la naturaleza, las comunidades de cuya tierra se trate deben recibir **al menos el 50 % de los ingresos brutos.**

Las comunidades puedan decidir cómo se utilizaran esos fondos, p. ej., en qué clase de proyectos de desarrollo.



5 PARTICIPACIÓN JUSTA

Capacitar a las comunidades para liderar las labores de custodia, incluyendo mediante la oferta de oportunidades de formación y empleo.

Permitir las actividades comunitarias que no afectan al almacenamiento de carbono, p. ej., la recolección de productos forestales no madereros.

Garantizar el acceso de las comunidades a **asistencia jurídica independiente** antes y durante cualquier proyecto.

Las y los miembros de la comunidad deben poder **ejercer sus derechos sin miedo** a represalias.

Facilitar el acceso directo de las comunidades a los pagos por carbono, sin intermediarios.



6 APLICACIÓN NORMATIVA

Es necesario velar por la aplicación de todos estos principios. Los Estados y organismos de certificación deben garantizar la supervisión estricta y la rendición de cuentas.

Se deben disponer canales claros para que, cuando un proyecto relacionado con el carbono incumpla estos principios o no funcione debidamente, las comunidades puedan interponer recursos o acciones que garanticen el cumplimiento de estos principios.





Integración de los principios de justicia de carbono en la política o legislación nacional



Los principios de justicia de carbono han sido desarrollados por organizaciones con base de justicia e que ayudan a las comunidades más afectadas a responder ante proyectos relacionados con el carbono en la tierra y territorio donde viven. Estos principios constituyen con criterios mínimos para que las comunidades puedan prosperar en medio de los proyectos relacionados con el carbono. Los principios pueden usarse para promover normas justas en torno a los mercados de carbono a nivel comunitario, nacional e internacional.

En esta sección se expone por qué son importantes cada uno de estos principios, y cómo pueden abordarse en la legislación nacional. Asimismo, se plantean medidas prioritarias concretas para proteger los derechos de las comunidades y se ponen de relieve

las brechas comunes en las políticas nacionales vigentes. Igualmente se muestran ejemplos de otros países sobre cómo poner en práctica los principios de justicia de carbono, destacando diversos logros y retos hasta la fecha.



RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES A LA TIERRA Y AL AGUA

Reconocer los derechos de uso y propiedad de las comunidades, incluyendo los derechos consuetudinarios, independientemente de que una comunidad sea o no titular de la tierra.

Trabajar con comunidades legítimamente organizadas que cuenten con estructuras legítimas de gobernanza, y no organizar comités elegidos a dedo para cada ocasión o cada proyecto.

Los proyectos relacionados con el carbono impactan en grandes extensiones de tierra, gran parte de las cuales, están gestionadas por comunidades con derechos de tenencia inciertos o informales. Según un análisis de la RRI, en los países tropicales y subtropicales al menos un tercio del carbono se concentra en selvas y bosques en los que no se han reconocido jurídicamente los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades locales.⁵ En África y Asia, donde los mercados de carbono están creciendo a gran velocidad, cerca del 80 % de la tierra que gestionan los pueblos indígenas y las comunidades locales se encuentra en regímenes de tenencia informales que los Estados no han reconocido oficialmente.⁶

En 2023 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) alertó sobre los riesgos de los proyectos relacionados con el carbono cuando se llevan a cabo en contextos en los que los derechos de tenencia de tierras de los pueblos indígenas y las comunidades locales no son claros o son inciertos.⁷ Los pueblos indígenas y las comunidades locales que carecen de seguridad jurídica de su tierra y territorio corren el riesgo de verse desplazadas o perder el acceso a sus tierras y recursos. Las leyes nacionales son fundamentales para velar por el respeto de los derechos de a la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades locales y para que puedan acceder a su tierra y usarla de manera segura. Actualmente

casi todos los estándares del mercado del carbono remiten a las políticas nacionales sobre tierras, por lo que la legislación nacional representa la palanca principal para proteger los derechos de tenencia de sus tierras y territorios de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

A menudo, el hecho de que una política en materia de carbono concuerde o no, con las leyes vigentes sobre propiedad de la tierra determina si se respetan los derechos tierra la misma. En los países donde las garantías de los derechos a la tierra son firmes, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre los proyectos relacionados con el carbono se pueden salvaguardar incorporando disposiciones de legales sobre propiedad de la tierra. Desafortunadamente, en muchas ocasiones las políticas sobre carbono se formulan a gran velocidad y no tienen en cuenta las leyes existentes en materia de propiedad de la tierra. Más aún, en los países donde todavía no se han promulgado leyes para proteger explícitamente los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y las comunidades locales, se corre el gran riesgo de que los proyectos relacionados con el carbono desencadenen conflictos

o conduzcan al acaparamiento de tierras. Para no perjudicar a las comunidades cuyos medios de vida se basan en la tierra, es necesario documentar y reconocer los derechos a la tierra antes de iniciar cualquier proyecto.

A fin de velar por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la tierra y al agua, la política nacional sobre comercio de carbono debe Abordar:

- **Exigir documentación clara relativa a los derechos a la tierra como requisito indispensable para obtener la aprobación de un proyecto.** Para no poner en riesgo a quienes usan la tierra actualmente, la política nacional debe exigir que las y los desarrolladores documenten formalmente los derechos a la tierra en la zona del proyecto antes de aprobarlo. En este sentido, pueden ayudar a las comunidades a registrar su tierra conforme a las leyes vigentes o colaborar para cartografiar los límites de sus territorios, así como incluir referencias a sus derechos de tenencia en los acuerdos del proyecto. Asimismo, desde el



primer momento se debería abordar claramente cualquier impacto en el uso o acceso al agua. Si el reconocimiento de los derechos de tenencia comunitarios es limitado en la legislación sobre propiedad de la tierra, idealmente los Estados reformarán el sistema antes de realizar acciones para ampliar las inversiones relacionadas con el carbono.⁸

Un buen ejemplo de legislación nacional que vela por los derechos a la tierra en los proyectos relacionados con el carbono es el de Kenia, donde quienes desarrollan un proyecto deben indicar claramente quién es titular de los derechos de tenencia de la tierra. Si la propiedad recae en una tercera parte, deben adjuntar acuerdos

en los que se documenten las condiciones en las que las y los titulares de derechos han consentido el acceso y uso de la tierra para dicho proyecto.⁹ En Costa Rica, la normativa señala que los litigios relacionados con derechos de propiedad o con el derecho a percibir beneficios de la venta de créditos de carbono son motivo para que el Estado deniegue una propuesta de proyecto.¹⁰

Argumento de incidencia

Las disputas por la tierra pueden ocasionar retrasos en los proyectos y socavar la confianza del mercado. Garantizar la claridad en lo que se refiere a la titularidad de la tierra reduce los riesgos y contribuye al éxito del proyecto.

- **Definir los derechos de carbono en función de los derechos de tenencia de la tierra.** El término derechos de carbono se refiere al derecho a beneficiarse de la capacidad de la tierra para absorber y almacenar carbono, normalmente mediante los árboles, la hierba, el suelo o la turba. La titularidad jurídica de este derecho —tanto si recae en personas con derechos de tenencia, uso o propiedad en el Estado, o por una concesión influye considerablemente en las posibilidades que tienen las comunidades impactadas por un proyecto de verse beneficiadas desde el punto de vista económico, para determinar la distribución de beneficios.

Muchas políticas nacionales no definen de forma explícita los derechos de carbono. Según la Rights and Resources Initiative, menos de la mitad de los países analizados definen los derechos de carbono.¹¹ Los que sí lo hacen suelen declarar

titular al Estado. En esos casos, se da pie a confusión sobre los derechos que tienen los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como a incrementar los riesgos de que estas se vean desplazadas si se presenta un proyecto de carbono en sus tierras. En Filipinas, por el contrario, las políticas provisionales especifican que los derechos de carbono en los territorios ancestrales pertenecen a los pueblos indígenas, fundamentándose en sus derechos de tenencia sobre dichas tierras.¹²

Argumento de incidencia

Para lograr la equidad y eficacia en los mercados de carbono, los proyectos deben beneficiar a las personas que viven en la tierra y que la manejan. Los **derechos de carbono** se deben definir claramente de acuerdo con los derechos de tenencia y titularidad de la tierra, incluyendo la propiedad tradicional y los derechos de uso.

- **Involucrar a las estructuras legítimas de gobernanza comunitaria.** Únicamente las instituciones comunitarias que las y los residentes aceptan como legítimas cuentan con una legítima representatividad para negociar en nombre de la comunidad con quienes desarrollan proyectos. La política nacional debe definir claramente quién puede prestar consentimiento y suscribir acuerdos en nombre de las comunidades. Con frecuencia se trata de comités y/o representantes elegidos por la comunidad y establecidos por sus normas internas y las leyes nacionales que reconocen esa legitimidad con trayectoria para la gobernanza tradicional. Por ejemplo, la Normativa sobre el Mercado del Carbono de Kenia obliga a quienes desarrollan un proyecto a colaborar con los comités

comunitarios de gestión de las tierras (organismos de gobierno local establecidos por la Ley de Tierras Comunitarias de 2016 a fin de fomentar el acuerdo de reparto de los beneficios).¹³

Sin embargo, existen riesgos donde a menudo quienes desarrollan los proyectos establecen estructuras paralelas que son menos eficaces y tienden a socavar las instituciones comunitarias legítimas, yendo sobre los representantes legítimos. En un proyecto abanderado por Biocarbon Partners en Zambia, el desarrollador del proyecto escogió a las personas que formaron los grupos de gestión de los bosques comunitarios, en lugar de ser elegidas por la población residente, tal como estipula la ley. Ello ha suscitado dudas sobre si estos comités siguen rindiendo cuentas a la comunidad.

Referencias

- ⁵ Rights and Resources Initiative, *A global baseline of carbon storage in collective lands*, 2018.
- ⁶ Rights and Resources Initiative, *Status of Legal Recognition of Indigenous Peoples' Local Communities' and Afro-descendant Peoples' Rights to Carbon Stored in Tropical Lands and Forests*, 2021.
- ⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate change 2023 synthesis report*, AR6.
- ⁸ Véase TMP Systems, "IAN: Managing tenure risk", 2016, 4.
- ⁹ Véase la *Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) 2024 de Kenia*, artículo 16(g).
- ¹⁰ *Normativa y Operativa del Mercado Nacional del Carbono 2013 de Costa Rica*, artículo 35.
- ¹¹ Rights and Resources Initiative, 2024.
- ¹² Véase *Directrices adicionales de Filipinas sobre el consentimiento libre e informado para proyectos forestales relacionados con el carbono y otras actividades conexas*, 2024, apartado 8.
- ¹³ Véase la *Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) de 2024 y la Ley de Tierras Comunitarias de 2016 de Kenia*.



CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

No se permitirá ningún proyecto sin contar con el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades de cuya tierra se trate. Ello incluye respetar el derecho de una comunidad a decir que no.

El CLPI conlleva la participación de todas y todos los residentes en la toma de decisiones, incluyendo a las mujeres, las y los labradores arrendatarios, la gente joven y otros grupos.

El adjetivo informado implica, entre otras cosas, dar a conocer a las comunidades la identidad e información relevante de todas las partes involucradas, así como los ingresos brutos y demás datos económicos a lo largo del ciclo vital del proyecto.

Contar con el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es crucial para proteger a las personas afectadas por proyectos relacionados con el carbono. Cuando estos proyectos se llevan a cabo en territorios soberanos de pueblos indígenas, el CLPI es obligatorio en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, el CLPI es importante para garantizar que aquellas comunidades que no cuentan con su territorio reconocido y que no cuentan con su reconocimiento como pueblos indígenas tengan el derecho de

participar de manera activa en la toma de decisiones relativas a proyectos en sus tierras. El CLPI es ampliamente reconocido como norma internacional de buenas prácticas en materia de inversiones en tierras. En algunos países, como Sierra Leona, la legislación exige el CLPI para todas las inversiones en tierras.¹⁴ Las principales normas de certificación de carbono obligan a quienes desarrollan un proyecto a obtener el consentimiento de las comunidades afectadas antes de registrar el proyecto.¹⁵ No obstante, pese a las normas y los estándares fijados en torno al CLPI, en la práctica los proyectos relacionados

con los créditos de carbono están siendo objeto de controles cada vez más estrictos, ya que no cuentan de manera significativa a las comunidades.¹⁶

Para abordar esta brecha en la aplicación, las leyes nacionales deben incluir requisitos minuciosos en torno al CLPI a lo largo del ciclo vital del proyecto. Aunque algunas políticas nacionales en materia de comercio de carbono prevén el derecho de todas las comunidades al CLPI, la mayoría no precisa los requisitos que deben supervisarse y hacerse cumplir.¹⁷ Si el proceso de CLPI se deja a la determinación de las y los desarrolladores, suele acabar consistiendo en una consulta parcial, en lugar de un consentimiento firme a lo largo de todo el proyecto.¹⁸ Las sesiones de concientización comunitaria o reuniones para recibir las «opiniones de las partes interesadas» no bastan para garantizar el CLPI.

Por otro lado, las políticas nacionales deben evitar los requisitos en materia de CLPI que no se ajusten a los propios procesos de las comunidades a la hora de tomar decisiones o que impidan que sean parte de una toma de decisión en procesos

que afectan directamente a sus comunidades. Cuando los procesos de CLPI se basan en los enfoques que ya siguen las comunidades en su sistema de deliberación y gobernanza colectiva, se logran resultados más sólidos.

A fin de velar por el derecho al CLPI, la política nacional sobre comercio de carbono debería:

- **Garantizar el pleno acceso a la información.** La política nacional debe definir con claridad la información que las o los desarrolladores del proyecto deben facilitar a las comunidades locales. Entre otros datos, se debe incluir quién promueve el proyecto; la localización y los límites de la zona del proyecto; las actividades propuestas y los impactos previsibles en el acceso de la comunidad y los derechos de uso; los ingresos previstos y reales de las ventas en concepto de créditos de carbono. Además, las instancias normativas estatales deben mantener un registro nacional de la documentación de cada proyecto, al cual pueda acceder fácilmente el público. Puesto que el lenguaje empleado en estos documentos es técnico y, en

muchos casos, resulta extraño a las comunidades afectadas por los proyectos, limitando de esta manera el acceso adecuado a la información, el Estado, por su parte también debe exigir que se redacten resúmenes de los planes y sus posibles impactos en lenguaje claro, a fin de trasladarlos a las comunidades afectadas.

En la actualidad, el acceso a la información sigue siendo una de las grandes brechas políticas. En un estudio de la RRI, se ha evidenciado que el 64 % de los países analizados no llevan un registro de los proyectos relacionados con el carbono y solo seis de ellos divulgan los datos de estos registros.¹⁹ Además del registro, las leyes también deberían exigir que la información esté disponible en las lenguas locales y en diversos canales a los cuales puedan acceder fácilmente las comunidades. En Zimbabue, por ejemplo, la normativa exige que los datos se divulguen en los periódicos locales y las tiendas de la zona.²⁰

- **Exigir que la toma de decisiones sea inclusiva.**

Las decisiones para prestar consentimiento deben incluir a todos los grupos de una comunidad. La legislación nacional puede fomentar una mayor igualdad y participación, estipulando directrices o requisitos específicos que garanticen la participación de los grupos en riesgo de exclusión, como las mujeres, la gente joven y las personas que usan la tierra, pero no la tienen en propiedad. El proyecto de política de Filipinas, por ejemplo, exige que las mujeres accedan por igual a la toma de decisiones y a los beneficios de los proyectos.²¹

- **Incorporar el CLPI en todo el ciclo vital del proyecto.**

Diversas legislaciones nacionales exigen que se documente el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades impactadas antes de emprender un proyecto. Algunas también han previsto disposiciones que obligan a implicar a las comunidades durante la fase de diseño.²² Además de obtener consentimiento previo a emprender su actividad, se debe exigir que las y los

desarrolladores obtengan consentimiento para efectuar cualquier modificación destacable respecto a los planes, así como para ampliaciones o cambios en lo que respecta a la zona del proyecto.

Las directrices provisionales de Filipinas sobre CLPI para proyectos forestales relacionados con el carbono son un ejemplo magnífico a este respecto. En ellas se reconoce de manera explícita que el CLPI es un proceso continuo y se establecen criterios coherentes que se deben aplicar a lo largo de cualquier proyecto: desde la etapa de evaluación

de la viabilidad y el diseño del proyecto hasta su ejecución, pasando por el seguimiento, la verificación y la venta de créditos de carbono.²³

Argumento de incidencia

Cuando las y los desarrolladores implican a las comunidades y obtienen su CLPI a lo largo del ciclo vital del proyecto, se previenen o reduce el potencial de conflictos. Si las comunidades determinan el proceso de consulta y consentimiento de acuerdo con sus propios enfoques de diálogo y deliberación, pueden involucrarse más eficazmente.

Referencias

14 *Ley de Derechos Consuetudinarios sobre la Tierra 2022* de Sierra Leona.

15 Véase VERRA, *Verified Carbon Standard*, v4.7, 2024, <https://verra.org/wp-content/uploads/2024/04/VCS-Standard-v4.7-FINAL-4.15.24.pdf>. Por el contrario, el artículo 6.4 "Instrumento de desarrollo sostenible" solo protege el CLPI de los pueblos indígenas.

16 Véase Terrence McCoy, Julia Ledur y Marina Dias, "How carbon cowboys are cashing in on protected Amazon forest", *The Washington Post*, 24 de julio de 2024, <https://archive.is/EvZW1/image>; "Kenya's indigenous Ogiek evicted from ancestral lands for carbon credits", *DW News*, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=uC3nGdsSFZ0>; Human Rights Watch, *Carbon offsetting's casualties: violations of chong indigenous people's rights in Cambodia's Southern Cardamom REDD+ Project*, (2024), <https://www.hrw.org/report/2024/02/28/carbon-offsetting-casualties/violations-chong-indigenous-peoples-rights>.

17 En uno de sus estudios, la RRI observó que, de 33 países, 14 reconocieron el derecho al CLPI de los pueblos indígenas. *Rights and Resources Initiative*, 2024.

18 En un análisis de 18 proyectos REDD+, quedó patente que la carencia de requisitos y directrices sobre el CLPI hace posible que las y los desarrolladores de proyectos estructuren sus procesos según lo que más les conviene. Haya et al., *Quality assessment of REDD+ carbon credit projects*. Berkeley Carbon Trading Project, 2023. <https://carbonmarketwatch.org/publications/quality-assessment-of-redd-carbon-credit-projects/>.

19 *Rights and Resources Initiative*, 2024.

20 *Normativa (general) sobre Comercio de Créditos de Carbono 2023* de Zimbabue, anexo 1

21 *Directrices provisionales de la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (2024), ap. 9, art. 3.

22 Véase, p. ej., la *Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono)* de Kenia de 2024, norma 16.

23 *Directrices adicionales de Filipinas sobre el consentimiento libre e informado para proyectos forestales relacionados con el carbono y otras actividades conexas*, 2024, parte 2.



CLPI Y DERECHOS DE TENENCIA EN LA HOJA DE RUTA DE LA POLÍTICA SOBRE CARBONO DE LIBERIA

En Liberia casi todas las leyes que rigen la tierra y los recursos naturales prevén el CLPI como requisito fundamental en cualquier contrato. Por ejemplo, las disposiciones relativas a la silvicultura y la propiedad de la tierra exigen:

1. CLPI antes de designar una zona como concesión estatal. Las empresas deben llegar a acuerdos sociales con las comunidades antes de poner en marcha su actividad (Ley Nacional de Reforma Forestal de 2006).
2. Consentimiento comunitario antes de conceder a las y los desarrolladores permisos para explotar los recursos naturales en sus tierras (Ley de Derechos de las Comunidades de 2009).
3. CLPI de las comunidades locales antes de emprender inversiones en tierras comunitarias (Ley de Derechos sobre la Tierra de 2018).

- Crédito de las fotos: Andrew Zelemen

Pese a las garantías jurídicas existentes en Liberia, la plena integración del CLPI en la política sobre carbono ha encontrado obstáculos. Uno de los retos principales fue la falta de implicación activa de las comunidades en el desarrollo del marco para la puesta a punto del mercado de carbono nacional. Un gran número de organismos comunitarios desempeñan funciones destacadas en la gestión de la tierra —como los comités forestales comunitarios y los comités comunitarios de gestión de la tierra— y muchos de ellos también se organizan en sindicatos nacionales. No obstante, en las consultas sobre el marco político no se procuró la perspectiva de estas estructuras comunitarias clave, que poseen autoridad para prestar consentimiento.

La Agencia de Protección Ambiental y las organizaciones aliadas han desarrollado directrices nacionales para implementar el CLPI. Sin embargo, en los estudios de viabilidad sobre la hoja de ruta del sector forestal, se señala que "las directrices no imponen requisitos, por lo que

a las partes interesadas no les queda claro cuál es la definición y el enfoque ideal para cumplir las condiciones de CLPI".²⁴ Dicho documento se concibió más como una guía sobre consultas comunitarias que como una descripción procedimental de las acciones necesarias para cumplir los estándares básicos de CLPI. En consecuencia, hoy por hoy la hoja de ruta para la puesta a punto del mercado de carbono de Liberia sigue quedándose corta a la hora de garantizar que las comunidades tengan derecho a tomar decisiones sobre los proyectos que afectan a sus tierras y sus recursos.

Asimismo, la rendición de cuentas de las y los desarrolladores de proyectos en lo referente a la observancia de los requisitos sobre CLPI es limitada debido a la ausencia de mecanismos para velar por el cumplimiento normativo. A fin de remediar esta situación, diversas organizaciones de la sociedad civil han presentado recomendaciones para involucrar a organismos de supervisión independientes o a iniciativas de seguimiento encabezadas por la comunidad que garanticen que se acate el CLPI.

Referencias

²⁴ Véase Shadrach Kerwillain, *Feasibility studies to support forest sector carbon roadmap and actions for Liberia*, (creado para el PNUD) 2024, <https://docs.google.com/document/d/1WpRcSDMiudKirQ5qRoeIWrbmBqbMV0y/edit?usp=sharing&oid=111628720911244189724&rtpof=true&sd=true>



COMPENSACIÓN JUSTA

En los proyectos basados en la naturaleza, las comunidades de cuya tierra se trate deben recibir al menos el 50 % de los ingresos brutos.

Las comunidades deben tener una participación para poder decidir cómo se gasta ese dinero, p. ej., en qué clase de proyectos de desarrollo.

Contar con acuerdos firmes y vinculantes entre las comunidades y quienes desarrollan el proyecto hace posible que las comunidades protejan sus derechos y que los hagan cumplir a lo largo del ciclo vital del proyecto.²⁵ Estos acuerdos también determinan como será la distribución de beneficios o compensaciones a las comunidades por usar su tierra. Los proyectos basados en la naturaleza —tema central del presente documento— suelen restringir las maneras y formas en que las comunidades pueden acceder a la tierra y usarla.²⁶ Ofrecer a las comunidades una compensación justa y transparente es crucial para reconocer la inversión que hacen al proyecto en tiempo y esfuerzo, así como para resarcirlas por el lucro cesante causado por los cambios en sus medios de vida. Incluso

en las zonas donde el Estado es el titular de los derechos de carbono, la gente que vive en la tierra y que la usa resulta esencial para el éxito del proyecto y ha de ser remunerada.

Lamentablemente, en los proyectos relacionados con el carbono no es habitual ofrecer una compensación justa. La mayoría de los estándares del mercado voluntario de carbono no especifican los requisitos de remuneración para las comunidades. En una encuesta que comprendió 47 proyectos relacionados con el carbono, se observó que solo 15 contaban con acuerdos de reparto de beneficios, de los cuales solo 4 incluían compensaciones para las comunidades impactadas.²⁷ A la vez, las comunidades rara vez saben cuántos ingresos generará

un proyecto y, por lo tanto, corren el riesgo de infravalorar su tierra, recursos y fuerza de trabajo durante la negociación.

Los Estados son quienes mejor pueden establecer los procedimientos y fortalecer los marcos normativos para negociar los acuerdos, así como definir sus requisitos mínimos. Igualmente, pueden velar por su observancia supeditando la autorización de los proyectos a la presentación de pruebas de acuerdo justo con las comunidades locales. En Kenia, por ejemplo, la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) obliga a las y los desarrolladores de proyectos a presentar el acuerdo de desarrollo comunitario negociado con las comunidades antes de solicitar la licencia al Gobierno central. De este modo, las comunidades pueden negociar sin la presión de que el proyecto haya sido aprobado por la Administración.

Los ingresos que se pueden llegar a recaudar con el comercio de carbono son un factor importante

que impulsa la promulgación de leyes nacionales. Por más que hay que gestionar una serie de intereses legítimos —entre comunidades, liderazgos tradicionales y Administración estatal y local—, la política nacional debe fijar parámetros de referencia para remunerar a las comunidades afectadas.²⁸ Por otro lado, la política nacional puede garantizar que las comunidades tengan acceso a la información que necesitan para negociar un acuerdo justo con las y los desarrolladores del proyecto.

Argumento de incidencia

La mayoría de los proyectos basados en la naturaleza dependen de las comunidades locales para su desarrollo, porque las necesitan para dirigir las acciones de conservación, o porque limitan su acceso a la tierra y al uso que hacen de ella. Si no se realiza una compensación adecuada y justa a las comunidades, es probable que los proyectos fracasen y los medios de vida locales se vean perjudicados.

A fin de compensar debidamente a las comunidades por los proyectos relacionados con el carbono en su tierra, la política nacional debe:

- **Definir los beneficios comunitarios como porcentaje de los ingresos.**

Fijar la compensación de la comunidad en porcentajes en función a los ingresos anuales totales, garantiza una guía clara y sencilla que se puede comprender y aplicar fácilmente. En el caso de los proyectos basados en la naturaleza, la mayor parte de los ingresos (al menos el 50 %) debe ser para las comunidades que tienen la propiedad de la tierra o que la han usado o se encuentran en posesión históricamente. En esta línea destacan dos ejemplos: en Kenia hay que pagar a las comunidades el 40 % de las ganancias de los proyectos basados en tierras, mientras que en Filipinas hay un proyecto de política que exige que las comunidades reciban el 30 % de los ingresos.

En algunos casos, un fondo para el desarrollo social o la protección ambiental administrado por el Estado

sustituye a la compensación directa para las comunidades.

Por ejemplo, la normativa en Zimbabue no obliga a remunerar a las comunidades. Por el contrario, el Estado dedica una parte de los impuestos ambientales sobre los proyectos relacionados con el carbono a dos fondos públicos destinados a la adaptación climática y a un fondo de asistencia ante pérdidas y daños.²⁹ Aunque estas inversiones son útiles, no deberían sustituir en ningún caso a la compensación de las comunidades directamente afectadas por un proyecto.

Según el proyecto de política de Filipinas, las comunidades solo serán compensadas cuando el proyecto haya superado el «punto de equilibrio», es decir, cuando se hayan recuperado los gastos iniciales y se generen beneficios netos anuales. Esto es sumamente problemático, ya que es muy probable que las comunidades dejen de tener acceso a la tierra o a los recursos de los que dependen para asegurar sus medios de vida mientras esperan años a recibir la remuneración que las compensaría por dicho lucro cesante.

Al margen del porcentaje destinado a las comunidades, otros factores que se debe considerar son:

- **Ingresos vs. ganancias.** Si el porcentaje para la comunidad se vincula a los ingresos en vez de a las ganancias, resulta más transparente y fácil de controlar. Fijar la compensación de las comunidades en función de las ganancias hace muy difícil evaluar si se está cumpliendo, ya que se pueden manipular tanto los costes como las futuras inversiones en el proyecto. Además, en muchos casos un proyecto puede tardar de 5 a 10 años en generar ganancias debido a los importantes costes iniciales.
- **Plazos y frecuencia de pago.** Los pagos deben ajustarse a las necesidades de las comunidades. En la mayoría de los casos, esto equivale a pagos anuales que arrancan tan pronto como el proyecto empieza a afectar a su tierra. Sin embargo, puede ser difícil, porque normalmente los proyectos no pueden vender créditos en el mercado voluntario de carbono hasta dentro de tres años como mínimo desde el inicio del proyecto y el precio de los créditos varía con el tiempo, lo cual genera inseguridad sobre cuánto dinero producirá el proyecto de un año a otro.

- **Otorgar a las comunidades control absoluto sobre su participación en los ingresos.** Las comunidades deben poder decidir en el uso y gestión de la compensación que reciben, conforme a su derecho de autodeterminación y autonomía para definir sus propias prioridades. Las políticas también deben incluir directrices para garantizar la toma de decisiones inclusiva y transparente en

las comunidades.

Un enfoque habitual —y problemático— consiste en establecer un comité de desarrollo comunitario que aglutina a funcionariado público, a quien desarrolla el proyecto y, en algunas ocasiones, a terceras partes. Esto suele limitar la capacidad de las comunidades en la toma de decisiones respecto de cómo se usarán los ingresos.

- **Exigir la transparencia económica.** Las comunidades y las autoridades reguladoras necesitan acceder a la información sobre los ingresos del proyecto y las ventas de créditos de carbono para comprobar que los pagos son íntegros. Las políticas nacionales deben exigir que las y los desarrolladores de proyectos faciliten a la comunidad informes financieros anuales en los que se incluyan los ingresos brutos, las ganancias totales de las ventas de créditos de carbono y los gastos de explotación.

En Kenia, por ejemplo, el anexo 9 de la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) obliga a quien desarrolla el proyecto a enviar un informe de progreso anual que incluya:

- Un resumen financiero en el que se destaque el volumen de créditos de carbono vendidos en el periodo de análisis.
- Precio por crédito de carbono.
- Ingresos por carbono generados por el proyecto.
- Gastos de explotación del proyecto.
- Contribución social anual que la promotora o el promotor del proyecto ha aportado a la comunidad.

Referencias

25 Estos acuerdos reciben muchos nombres: acuerdos de reparto de beneficios, acuerdos de compensación o acuerdos de implementación de proyectos. Se los llame como se los llame, es importante que contemplen cómo se empleará la tierra, así como los derechos de acceso de las comunidades y su compensación. Por otro lado, los acuerdos deben adoptar la forma de contrato vinculante que se puede ejecutar.

26 Las recomendaciones de este informe se centran primordialmente en los proyectos relacionados con el carbono cuya base es la naturaleza. Hay muchos otros tipos de proyectos relacionados con el carbono, como los relativos a las energías renovables y la eficiencia energética para industrias y particulares. Las comunidades locales también pueden beneficiarse de esa clase de proyectos, pero normalmente su participación en los ingresos es menor (salvo que el proyecto impacte a tierras o ecosistemas de los cuales dependen para sus medios de vida). Por ejemplo, la normativa en Kenia dispone que los proyectos que no tienen que ver con tierras (p. ej., cocinas con horno limpias) deben revertir el 25 % de las ganancias a las comunidades locales.

27 Lindsay Otis y Gilles Dufrasne, A fair share of the voluntary carbon market? (Carbon Market Watch), 2023, https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2023/11/CMW_policy_briefing_benefit_sharing_2023_11.pdf

28 El reparto de beneficios en los programas REDD+ nacionales ejemplifica lo difícil que puede ser distribuir los ingresos entre las diferentes partes. En la mayoría de los países, las conversaciones se estancaron tan pronto como trataron de fijar las políticas de reparto de beneficios. Hoy por hoy, solo siete países que han implementado REDD+ han adoptado políticas de reparto de beneficios, cuatro de los cuales han establecido una asignación mínima para las comunidades impactadas.

29 Normativa de Zimbabue en materia de comercio de créditos de carbono, instrumento legislativo 150/2023.



PARTICIPACIÓN JUSTA

- Capacitar a las comunidades para liderar las labores de custodia, incluyendo mediante la oferta de oportunidades de formación y empleo.*
- Permitir actividades a las comunidades que no afectan al almacenamiento de carbono, p. ej., la recolección de productos forestales no madereros.*
- Garantizar el acceso de las comunidades a asistencia jurídica independiente antes y durante cualquier proyecto.*
- Las y los miembros de la comunidad deben poder ejercer sus derechos sin miedo a represalias.*
- Facilitar el acceso directo de las comunidades a los pagos por carbono, sin intermediarios.*

Las comunidades conocen de primera mano y en gran detalle los ecosistemas locales y tienen experiencia gestionando la tierra. Los proyectos más sólidos son aquellos que se diseñan con ellas, de manera que se aprovechan sus conocimientos y se idean soluciones a los retos que prevén. A menudo, para poner en marcha los proyectos relacionados con el carbono, es necesario que las comunidades rurales cambien sus prácticas productivas, lo que genera riesgos significativos para la alimentación y los medios de vida.

Si es necesario alterar los usos de la tierra, es importante priorizar las oportunidades en torno a la formación y al empleo de las y los miembros de la comunidad.

La legislación nacional puede lograr que las comunidades participen en los mercados como miembros de pleno derecho en los proyectos relacionados con el carbono. Igualmente, es preciso que las comunidades puedan participar en el diseño y la gobernanza de los proyectos. Sin embargo, en muchas ocasiones necesitan apoyo



específico para relacionarse con las o los desarrolladores del proyecto como contraparte capacitada. Por ejemplo, pueden necesitar ayuda para comprender los documentos técnicos del proyecto, tomar decisiones colectivas de manera inclusiva e interponer recurso si algo sale mal.

A fin de participar plenamente en los proyectos relacionados con el carbono —tanto para presentar uno como para responder ante desarrolladores—, las comunidades y los individuos deben poder expresar su opinión de manera segura. Demasiado a menudo, quienes defienden los derechos medioambientales se enfrentan a actos violentos y amenazas por tratar de proteger su comunidad. En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, casi todos los Estados han contraído el

deber de proteger la libertad de expresión. Por lo tanto, deben adoptar medidas para prevenir las represalias y actuar en caso de haberlas, incluyendo retirando las licencias de actividad a desarrolladores de proyectos que incumplen la ley.

Argumento de incidencia

Toda comunidad debe poder establecer las condiciones del acuerdo sobre un proyecto. Cuando las comunidades participan de forma práctica en la elaboración de los acuerdos, se reducen los riesgos operativos de los proyectos, así como los impactos ambientales y sociales.³⁰ Para estar capacitadas como contraparte, las comunidades deben poder acceder a asistencia jurídica y técnica independiente, con vistas a negociar los contratos y absolver reclamaciones.

A fin de ayudar a las comunidades a participar como actoras capacitadas en los mercados de carbono, la política nacional debe:

- **Otorgar a las comunidades un papel activo en la implementación y la gobernanza de los proyectos.**

Algunas leyes forestales y otras leyes sobre la tierra, conceden a las comunidades explícitamente la autoridad para gestionar los ecosistemas locales. Por ejemplo, la Ley de 2011 sobre Fauna y Silvicultura de Perú reconoce el derecho de las comunidades a participar en la gestión de los bosques (artículo 2). Igualmente, la Ley de 2015 sobre Gestión Forestal de Zambia consagra los bosques comunitarios administrados por la población local (apartado 29). Las políticas en materia de carbono deben basarse en estas disposiciones y garantizar la participación de las comunidades en el diseño de los proyectos y la gestión permanente de las actividades de conservación en su tierra.

La política nacional en materia de mercados de carbono también puede recomendar o exigir que quienes desarrollan proyectos ofrezcan a las comunidades

locales oportunidades de formación o empleo. En muchos países, existen normas de contenido local para otras clases de inversiones que podrían servir de referencia.³¹

- **Garantizar que las comunidades tengan el acceso a asistencia técnica y jurídica independiente.**

Las asimetrías en cuanto al acceso a la información y al poder entre las comunidades y quienes desarrollan el proyecto dificultan la consecución de un CLPI significativo y una negociación justa. Facilitar el acceso de las comunidades a fuentes independientes de apoyo puede equilibrar esta situación.³² La política nacional puede disponer la asistencia técnica y jurídica independiente a las comunidades, o bien exigir que las y los desarrolladores de proyectos contribuyan a un fondo común a ese efecto. Por ejemplo, la Ley de Derechos Consuetudinarios sobre la Tierra de Sierra Leona considera este aspecto como requisito necesario para toda inversión responsable.³³ En Vietnam, las minorías étnicas tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de afrontar problemas



relacionados con sus derechos a la tierra.³⁴

- **Establecer prohibiciones estrictas contra las represalias.** Los Estados deben adoptar una política de tolerancia cero ante cualquier intimidación, amenaza o ataque a las y los miembros de la comunidad que se manifiesten en contra de un proyecto relacionado con el carbono. Se denegarán las solicitudes de todo desarrollador/a de proyectos que intimide o amenace a una o un miembro de la comunidad por expresar dudas. Asimismo, los Estados deben crear líneas telefónicas específicas o mecanismos de denuncia anónima con los que las comunidades puedan informar de manera rápida y segura sobre amenazas.

Muchas instituciones financieras, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Verde del Clima, aplican políticas de tolerancia cero para los proyectos que financian.³⁵ De igual modo, el Órgano Supervisor del artículo 6.4 de la CMNUCC señaló en el Instrumento de Desarrollo Sostenible la importancia de proteger a las y los defensores de los derechos humanos.³⁶

Ninguna de las legislaciones nacionales vigentes en materia de comercio de carbono aborda específicamente los riesgos que padecen quienes defienden los derechos medioambientales. Y, del mismo modo, las políticas tampoco establecen claramente cómo responder ante actos de venganza.

- **Simplificar los requisitos para permitir que las comunidades presenten sus propios proyectos.** En el mercado ideal, las comunidades podrán vender sus propios créditos más fácilmente y con menos intermediarios. Los requisitos para registrar un proyecto conforme a la legislación nacional deberían ser lo más simples posibles, pero ofreciendo sólidas salvaguardias contra impactos negativos en el plano social y ambiental. En Kenia, la sociedad civil consiguió que se retirase una propuesta de norma que forzaba a las y los desarrolladores de proyectos a poseer experiencia en la implementación de proyectos relacionados con el carbono, ya que habría obstaculizado la participación de las comunidades en los

mercados de carbono.

En el mercado voluntario de carbono, el Plan Vivo ha creado procesos para simplificar el desarrollo de proyectos y la presentación de informes, al tiempo que se mantiene un fuerte control en cuanto a las reducciones en las emisiones de dióxido de carbono. El proyecto Mikoko Pamoja de conservación de manglares constituye un ejemplo perfecto de cómo simplificar los requisitos puede posibilitar proyectos de alto impacto liderados por las comunidades.³⁷ Los Estados también deben plantearse capacitar a las comunidades, cooperativas y organizaciones de base comunitaria para que puedan presentar sus propios proyectos relacionados con el carbono.

Referencias

- 30 Véase Rachel Davis y Daniel Franks, "Costs of company-community conflict in the extractive sector", *Corporate Social Responsibility Initiative* (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2014), 8, 19-21.
- 31 Véase: <https://ccsi.columbia.edu/content/local-content-laws-contractual-provisions>
- 32 Namati et. al., *How to address the corporate community engagement gap: The case for a pooled fund for legal and technical support* (2024), <https://grassrootsjusticenetwork.org/wp-content/uploads/2024/09/Report-Basket-Fund-Single-Pages-Compressed.pdf>
- 33 Parte VII, apartado 30.
- 34 Ley sobre Ayuda Jurídica de Vietnam, circular conjunta 01/2012/TTLT-BTP-UBDT (2017) disposición 1, art. 2.
- 35 Véase Fondo Verde del Clima, *The GCF will never tolerate retaliation* (2021), <https://irm.greenclimate.fund/opinion/gcf-will-never-tolerate-retaliation>. El Acuerdo de Escazú, un convenio regional de América Latina, supone otro sólido referente para las políticas nacionales, ya que obliga a los Estados a tomar medidas para prevenir, investigar y castigar las amenazas contra las y los defensores de los derechos humanos. Véase anexo 9.
- 36 Apartado 6.4.1, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/A6.4-SBM014-A04.pdf>.
- 37 Plan Vivo, Mikoko Pamoja, Kenia, <https://www.planvivo.org/mikoko-pamoja>



APLICACIÓN NORMATIVA

Es necesario velar por la aplicación de todos estos principios. Los Estados y organismos de certificación tienen el deber de garantizar la supervisión estricta y la rendición de cuentas.

Se deben disponer canales claros para que, cuando un proyecto relacionado con el carbono incumpla estos principios o no funcione debidamente, las comunidades puedan interponer algún tipo de recurso.

Para las comunidades, los proyectos relacionados con el carbono entrañan riesgos importantes en lo que se refiere a los derechos a la tierra y a los medios de vida si no se implementan adecuadamente. En este sentido, la legislación nacional puede establecer salvaguardias firmes para proteger los derechos de las comunidades. No obstante, estas garantías solo son útiles si se aplican de manera activa y sistemática. Los organismos reguladores estatales tienen una gran responsabilidad y autoridad para lograr garantizar que los proyectos de carbono puestos en marcha en su país cumplen unos estándares estrictos que garanticen la integridad social y ambiental. Para ello, deben establecer procesos claros para la revisión y aprobación

de los proyectos de carbono, la vigilancia continuada y la reparación de agravios.

Son muchos los ejemplos de proyectos relacionados con el carbono que han salido mal y han ocasionado la expropiación de las comunidades locales o han acarreado la pérdida de acceso de las personas a la tierra y los ecosistemas de los cuales dependen para vivir. Es, pues, especialmente importante que las comunidades dispongan de vías para interponer recurso si lo necesitan. A pesar de que varios instrumentos internacionales, como el artículo 6.4 y los organismos de certificación para el mercado voluntario (p. ej. VERRA), establecen mecanismos de reparación de agravios, es difícil que las comunidades locales accedan a

ellos. Por otro lado, su alcance y su capacidad para hacer cumplir las garantías de los derechos de las comunidades son limitados. Las vías locales y nacionales para acceder a la justicia resultan más cercanas y ofrecen más posibilidades de resolver en su totalidad las preocupaciones de las comunidades.

Argumento de incidencia

Una firme supervisión y aplicación normativa puede fortalecer la integridad y credibilidad de los mercados de carbono. Identificando los retos y abordando el incumplimiento normativo por iniciativa propia, las autoridades pueden asegurarse de que los mercados producen resultados positivos para las personas y para el planeta.

A fin de aplicar activamente los principios descritos en este documento, la política nacional debe:

- **Fijar procesos claros para la supervisión participativa y la rendición de cuentas.**

Es preciso que en las políticas sobre comercio de carbono se identifique a la autoridad reguladora principal y se disponga el proceso que dicho organismo seguirá para evaluar los proyectos. El proceso de

aprobación o concesión de proyectos debe explicitar criterios que tengan en cuenta todos los principios de justicia de carbono (a saber: derechos de tenencia, CLPI, compensación, participación e integridad climática). Además, los permisos de los proyectos se deben documentar y poner al alcance del público mediante un registro nacional. Por último, la política también debe definir los pasos concretos para controlar por iniciativa propia los proyectos una vez que se aprueban. Ello puede incluir, por ejemplo, requisitos para la presentación periódica de informes o visitas in situ de reguladores, o bien renovar o no las licencias en función del historial social y ambiental (no se debería renovar ningún proyecto con litigios recurrentes o pendientes).

La coordinación entre organismos o ministerios supone un reto habitual que puede entorpecer la aplicación efectiva y el cumplimiento proactivo. En el sector de la minería, encontramos múltiples ejemplos en los que el Ministerio de Minas ha concedido licencias sin ponerse de acuerdo con el Ministerio de Tierras o el organismo encargado de la protección ambiental. En Zambia, el Ministerio de Minas permitió que una mina continuase funcionando después de que el Ministerio de



Medio Ambiente emitiera orden de cerrarla. En muchos casos, las y los reguladores salen ganando con la aprobación o la explotación de los proyectos relacionados con el carbono, gracias, por ejemplo, a los impuestos o a la participación en los ingresos. Estos incentivos financieros también pueden servir para no tener que rendir cuentas.

A fin de minimizar estos retos, es necesario definir claramente el mandato y las responsabilidades de cada organismo en lo que se refiere a los proyectos relacionados con el carbono. Normalmente el organismo encargado de la protección medioambiental es el que está en mejores condiciones para dar el visto bueno a los proyectos y ocuparse de la supervisión continua. Siempre que sea posible, también es útil separar la recaptación de ingresos del organismo encargado de supervisar los proyectos relacionados con el carbono.



• **Garantizar la adopción de mecanismos eficaces de reparación de agravios.** Para ser eficaces, los procesos de resolución de litigios y reclamaciones deben reflejar las necesidades y perspectivas de las comunidades. Así pues, los mecanismos de reclamación deben:

- **Ser accesibles:** las personas que pueden necesitarlos tienen que conocerlos y estos mecanismos no deben crear barreras de acceso injustificadas. La accesibilidad fomenta la confianza en el sistema y aumenta las probabilidades de que los problemas se solucionen antes de pasar a mayores.
- **Ser legítimos:** deben seguir procesos independientes e imparciales para alcanzar decisiones. Este punto es crucial para la fiabilidad del proceso.
- **Centrarse en la reparación:** el resarcimiento es el objetivo central de cualquier proceso de reclamación. Para ser

eficaces, los mecanismos de reclamación deben incluir opciones para la mediación, la obligación de consultar a las comunidades afectadas sobre las reparaciones o soluciones propuestas y estructuras o incentivos para garantizar que se lleva a cabo el resarcimiento estipulado en el proceso.

La mayoría de las políticas nacionales sobre carbono prevén disposiciones para la reparación de agravios. Incluso hay algunas que han esbozado un proceso en varias fases con derecho a recurrir a instancias superiores en caso necesario. En Zimbabue, por ejemplo, la Normativa sobre Comercio de Créditos de Carbono de 2023 define una escala de mecanismos de reparación de agravios, cuyo primer nivel es la mediación o el arbitraje por parte de instituciones nacionales de derechos humanos. Las disputas también se pueden derivar a la autoridad nacional competente en materia de comercio de carbono o llevarse a los tribunales. De modo parecido, en Kenia la normativa estipula que los litigios se deben dirimir en primer lugar conforme

a los mecanismos dispuestos en los acuerdos de un proyecto, seguido de la mediación y de la derivación al Tribunal Ambiental nacional, en caso de no resolverse en treinta días desde la fecha de presentación a cada uno de los mecanismos anteriores.

El mayor reto en este sentido suele ser garantizar el acceso a los mecanismos de reclamación y su eficacia.³⁸ Siempre que sea posible, resulta útil basarse en procesos existentes que las comunidades entienden y en los que confían.

• **Respetar las condiciones de los contratos con las comunidades.**

Los Estados también tienen el deber de velar por la observancia de los acuerdos entre las y los desarrolladores del proyecto y las comunidades locales. Las autoridades reguladoras pueden exigir la presentación de informes sobre el pago de remuneraciones a las comunidades. Igualmente, pueden hacer que la renovación de licencias dependa de que quien desarrolla el proyecto cumpla el contrato firmado con las comunidades.

Referencias

38 Lene Wendland, UNGP effectiveness criteria: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/Accountability-and-Remedy/GRAM-presentation-effectiveness-criteria.pdf>



NO MÁS PAGAR PARA CONTAMINAR

Los pagos por carbono no pueden sustituir la erradicación de las emisiones evitables.

Las empresas de combustibles fósiles deben quedar fuera de los programas de pago por carbono.

Los mercados de carbono deben avanzar hacia el cero neto para convertirse en una solución eficaz contra el cambio climático. En 2023 el valor comercial de los créditos de carbono **se redujo más del 60 %** debido a las preocupaciones de fondo en torno al blanqueo ecológico y la integridad medioambiental. Para garantizar que los mercados funcionen con integridad a la hora de alcanzar los objetivos climáticos, es crucial contar con requisitos y estándares claros para compradores y vendedores. Si no se toman medidas contundentes, los mercados no mitigarán el cambio climático y se convertirán en una distracción peligrosa.

Gran parte de las políticas nacionales analizadas para este estudio se están elaborando con miras a regular los proyectos relacionados con el carbono en

el marco del mercado voluntario de carbono. Estas políticas determinan los requisitos para las y los desarrolladores de proyectos, pero no articulan condiciones u exigencias sobre el uso que pueden hacer quienes compran los créditos de carbono. Hasta la fecha, ni los Estados ni las normas de certificación del mercado internacional de carbono han considerado que forme parte de su mandato regular a las y los compradores. Pese a todo, mientras que los Estados establecen un mercado regulado que obliga a las empresas a reducir sus emisiones por debajo de cierto umbral, hay opciones más directas para abordar este principio.³⁹

Diversas iniciativas, entre las que destacan la **IC-VCM** y la **Iniciativa Objetivos Basados en la Ciencia** (SBTI), se esfuerzan por crear estándares más estrictos sobre

cómo se pueden usar los créditos de carbono comprados. Las iniciativas mundiales desempeñan una función importante y la legislación nacional, por sí sola, no puede abordar plenamente este principio; con todo, los Estados pueden adoptar una serie de medidas para conseguir que los mercados avancen hacia los objetivos contra el cambio climático. Las políticas nacionales deben estipular procesos para evaluar las propuestas de proyecto y comprobar que los que se aprueban realmente reducen sus emisiones. También pueden exigir que los proyectos divulguen quién compra créditos de carbono, así como fijar directrices para desarrolladores sobre cómo escoger al comprador/a.

Para que los mercados de carbono alcancen de manera efectiva los objetivos de mitigación del cambio climático, la política nacional debe contener:

- **Establecer estándares claros de integridad ambiental.** Los Estados deben comprobar que las cifras sobre reducción de las emisiones de un proyecto son verídicas. La mayoría de las políticas nacionales vigentes exigen que en los proyectos se

describa cómo se reducirán las emisiones o se almacenará el carbono, además de enumerar los métodos empleados para medir los resultados a largo plazo. La autoridad nacional competente tiene el deber de determinar si los proyectos cumplen las normas de integridad ambiental con anterioridad a la aprobación y en cada intervalo de revisión. No obstante, para controlar estos estándares y hacerlos cumplir, los organismos reguladores deben contar con perfiles técnicos especializados, lo cual suele plantear retos considerables.

Conviene identificar incentivos o disposiciones fáciles de aplicar para prevenir la sobrestimación en la medida de lo posible. Por ejemplo, en Kenia, la normativa nacional sobre mercados de carbono prevé sanciones si se manipulan las mediciones de carbono para solicitar créditos adicionales. También se disponen sanciones por proveer datos falsos o engañosos sobre los resultados ambientales o las ganancias económicas de un proyecto relacionado con el carbono.



- Crédito de la foto: Namti, Liberia by Andrew Zelemen

- **Establecer directrices sobre quién puede comprar créditos y cómo se pueden usar.** Las leyes nacionales pueden/ deberían fijar criterios a fin de que las empresas que compran créditos de carbono no los utilicen para reducir sus propias emisiones de dióxido de carbono. Esto es fundamental para que los mercados de carbono contribuyan a la meta del cero neto en emisiones de dióxido de carbono. Quienes compran créditos de carbono deben reducir al máximo las emisiones evitables en su cadena de suministro antes de comprarlos.⁴⁰

Los mercados regulados deben establecer un límite de emisiones para cada sector, el cual habrá de ir rebajándose con el tiempo. De este modo, las emisiones se irán reduciendo en el marco de cambio progresivo de toda la industria.

Debido a la necesidad de suprimir los combustibles fósiles lo antes posible, las empresas de ese ámbito no deberían poder comprar créditos de carbono. Prohibirles la participación en la compra de carbono, puede

- Página siguiente, crédito de la foto: Namati, Liberia by Andrew Zelemen

aumentar la legitimidad de los mercados de carbono, en la medida en que esta suele ser una de las críticas más frecuentes.

Algunas compañías de combustibles fósiles utilizan los proyectos relacionados con el carbono para mejorar su imagen pública. Por ejemplo, los dos proyectos de mayor envergadura en Zambia están financiados por Shell y por British Petroleum (BP). La participación de empresas petroleras y gasistas en los mercados de carbono es tremendamente polémica, ya que son el sector que mayor responsabilidad directa tiene en el cambio climático. Para alcanzar los objetivos climáticos mundiales, hay que poner fin lo antes posible a la producción de combustibles fósiles. Por eso hay que restringir que las empresas petroleras y gasistas participen en los mercados de carbono.



Referencias

³⁹ Los mercados regulados imponen un límite de emisión a toda una industria. Las empresas que no llegan al límite pueden vender créditos en concepto de emisiones remanentes. En este tipo de mercado, los Estados ya regulan a la parte compradora (es decir, compañías que también deben cumplir límites de emisiones).

⁴⁰ Una de las preocupaciones principales relacionadas con los mercados de carbono es el riesgo de que las empresas usen los créditos de carbono para evitar tener que reducir sus propias emisiones. La sociedad civil reclama límites estrictos contra el uso de los créditos de carbono para "compensar" emisiones. Diversas iniciativas mundiales, como la *Iniciativa Objetivos Basados en la Ciencia* y la *Voluntary Carbon Market Integrity Initiative* están elaborando guías sobre las reclamaciones que pueden hacer las compañías cuando emplean créditos de carbono.

Lineamientos / directrices para la creación de marcos legislativos eficaces en el mercado de carbono

En este apartado, se facilita unos lineamietnosde control para comparar las políticas nacionales y los principios de justicia de carbono. En la medida de lo posible, se incluyen ejemplos de la formulación en los países donde hay abundancia de carbono.



- Crédito de las fotos: Namati



RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES A LA TIERRA Y AL AGUA

Se reconocen los derechos de uso y propiedad de las comunidades, incluyendo los derechos consuetudinarios, independientemente de que una comunidad posea o no el título legal. Aspectos importantes que se deben considerar:

Los derechos de tenencia de la tierra se identifican y reconocen antes de poner en marcha un proyecto.

- ☐ Las comunidades que han ejercido el uso consuetudinario o poseen derechos de tenencia tienen derecho a reclamar los beneficios de las ventas de carbono en su tierra, tanto si son propietarias legales como si no.
- ☐ Quienes proponen un proyecto deben ratificar y respetar los derechos de los pueblos indígenas y las y los titulares de derechos consuetudinarios, además de tomar medidas para garantizar estos derechos antes de comenzar su proyecto. En caso de haber un conflicto abierto en torno a la tierra, las o los promotores no pueden acometer ninguna acción que exacerbe dicho conflicto.
- ☐ Quienes promueven un proyecto deben demostrar que está en su derecho llevar a cabo su actividad en la zona propuesta, por ejemplo, mostrando un acuerdo contractual con las comunidades locales u otros/as propietarios/as de las tierras conforme a los procesos dispuestos en las leyes nacionales sobre la propiedad de la tierra.
- ☐ El traslado no voluntario de titulares de derechos fuera de su tierra está prohibido.
- ☐ Los organismos reguladores estatales garantizan el adecuado cumplimiento normativo mediante salvaguardias para las y los lugareños titulares de derechos antes de aprobar cualquier proyecto relacionado con el carbono.

Notas

Las comunidades pueden negociar directamente con las o los desarrolladores del proyecto para alcanzar un acuerdo justo y vinculante.

- ☐ Las comunidades tienen el derecho exclusivo de firmar contratos con terceras partes para invertir en tierras comunitarias.
- ☐ Quienes desarrollan el proyecto han de trabajar con las estructuras legítimas de gobernanza de la comunidad —como los comités locales de gobierno establecidos en virtud de las leyes de tierras y/o las autoridades tradicionales—, en lugar de nombrar organismos específicos para cada proyecto.

EJEMPLO DE TEXTO:

En Filipinas, los derechos de carbono pertenecen a las comunidades indígenas dentro de sus tierras ancestrales. El apartado 8 de las directrices provisionales de la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Nacionales sobre el establecimiento de proyectos relativos a los créditos de carbono y directrices adicionales sobre CLPI dispone lo siguiente:

*En cualquier intervención forestal relacionada con el carbono, los pueblos indígenas ostentarán la propiedad del carbono, en reconocimiento de su concepción de los territorios ancestrales no ya como un espacio físico, sino como un entorno total que incluye vínculos espirituales y culturales con las áreas que poseen, ocupan y utilizan, y cuya propiedad pueden reclamar. Como dueños, tienen derecho a los beneficios de los créditos de carbono generados por un proyecto forestal relacionado con el carbono, así como a transferir los correspondientes beneficios por los créditos de carbono/GEI a las personas habilitadas conforme a las leyes en vigor.*⁴¹

Notas

Referencias

41 Directrices adicionales de Filipinas sobre el consentimiento libre e informado para proyectos forestales relacionados con el carbono y otras actividades conexas, 2024.



CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

Las comunidades cuya tierra se verá afectada han de prestar su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) antes de que se apruebe un proyecto y a lo largo de su ciclo vital. Todas y todos los residentes pueden participar en la toma de decisiones, incluyendo a las mujeres, las y los labradores arrendatarios, la gente joven y demás grupos. Para que el CLPI se considere válido, quienes desarrollan el proyecto deben divulgar, entre otros aspectos, la identidad de todas las partes involucradas, así como los ingresos brutos y demás datos económicos a lo largo del ciclo vital del proyecto.

Las y los desarrolladores del proyecto están obligados a facilitar la información siguiente a todas las comunidades afectadas:

- ☐ Planes de implantación del proyecto, incluyendo:
 - Principal promotor/a del proyecto y datos de contacto
 - Ubicación y lindes del proyecto
 - Actividades propuestas y cambios previstos en el acceso a la tierra o en su uso
 - Riesgos potenciales e impactos negativos en las comunidades
 - Ingresos previstos mediante la venta de créditos de carbono
- ☐ Estados financieros anuales que incluyan los ingresos totales obtenidos con la venta de créditos de carbono y cualquier otra fuente, así como costes de explotación del proyecto.
- ☐ La información se facilita en las lenguas locales y empleando diferentes medios de comunicación a los que pueden acceder las comunidades.
- ☐ Las comunidades participantes también tienen derecho a firmar otros contratos con terceras partes, por ejemplo, acuerdos con intermediarios o comercializadores.

El CLPI es condición indispensable para aprobar un proyecto.

- ☐ Antes de dar el visto bueno a cualquier proyecto, la entidad estatal responsable de aprobar los proyectos debe comprobar que las comunidades con derechos consuetudinarios o jurídicos sobre la tierra han prestado su consentimiento libre, previo e informado. Esto también incluye a las mujeres, la gente joven y todas las personas con derechos de uso de la tierra.
- ☐ Quienes presenten un proyecto deben demostrar que han tomado medidas para promover la participación activa de las mujeres y otros grupos vulnerables, así como para reducir las barreras de participación en los procesos de CLPI.

- ☐ Quienes presentan proyectos deben documentar los cambios que introducen para abordar las dudas y las prioridades que expresa la comunidad durante el proceso de CLPI.
- ☐ CEI consentimiento debe quedar claramente documentado. Un formulario de consentimiento adecuado incluye:
 - Un resumen claro y sencillo de las actividades del proyecto
 - Un sumario de las condiciones de compensación
 - Una descripción del proceso de toma de decisiones de la comunidad
- ☐ Firma de las y los representantes autorizados por la comunidad para firmar en su nombre.
- ☐ Quienes desarrollan el proyecto también deben adjuntar el contrato o acuerdo de compensación firmado por las comunidades en el pliego final presentado para aprobación.

La autoridad estatal competente mantiene un registro nacional de la documentación de los proyectos y las condiciones aprobadas, el cual es de acceso público.

- ☐ Solicitudes de proyecto
 - Documento de diseño del proyecto que contiene información sobre el/la desarrollador/a, las actividades propuestas y los posibles impactos del proyecto.
 - Documentación del consentimiento de la comunidad.
 - Contrato o acuerdo de compensación celebrado con las comunidades.
- ☐ Aprobación de los proyectos
 - Cualesquiera valoraciones o condiciones requeridas conforme a la revisión de las autoridades reguladoras.
 - Licencia o permiso oficial emitido por el organismo estatal competente.
- ☐ Informes de progreso y seguimiento
 - Auditorías del proyecto e informes de seguimiento.
 - Información actualizada periódicamente sobre los créditos de carbono generados y los ingresos obtenidos con la venta de créditos de carbono.

EJEMPLO DE TEXTO:

SIERRA LEONA

Ley de Derechos Consuetudinarios sobre la Tierra (2022), parte VII, artículo 28

No se efectuará inversión alguna en tierras sujetas al derecho consuetudinario salvo que el inversor obtenga por escrito el consentimiento libre, previo e informado de al menos el 60 % de los miembros adultos (mujeres y hombres) de la familia o una representación justa de la comunidad con derechos sobre la tierra.

ZIMBABUE

Normativa (general) sobre Comercio de Créditos de Carbono 2023, anexo 1

En los proyectos que involucren a las comunidades locales, el consentimiento previo e informado de cada participante individual o representante familiar será obligatorio y se deberá definir de manera clara en el Plan de Participación Pública y de Partes Implicadas.

FILIPINAS

Directrices provisionales para establecer proyectos voluntarios relacionados con el carbono (DENR 2024)

Anexo 9, artículo 3: Equidad de género. Se garantizará que las mujeres de la comunidad o de los pueblos indígenas tengan igual acceso a la toma de decisiones y los beneficios de los proyectos.

EJEMPLO DE TEXTO:

TRANSPARENCIA FINANCIERA

Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) de Kenia (2024)

Anexo noveno, formulario de comunicación de progreso anual

"Se proporcionará un resumen financiero en el que se indique la cantidad de créditos de carbono vendidos en el periodo reseñado, el precio por crédito de carbono, el nombre y datos de contacto de quien o quienes los han comprado, la fecha de transferencia del crédito de carbono al comprador o los compradores, los ingresos de carbono generados por el proyecto, los gastos de explotación del proyecto y la contribución social anual que el promotor del proyecto ha aportado a la comunidad".



COMPENSACIÓN JUSTA

En los proyectos basados en la naturaleza, las comunidades de cuya tierra se trate reciben al menos el 50 % de los ingresos brutos. Las comunidades pueden decidir cómo se gasta ese dinero.

- ☐ Antes de que el organismo regulador emita la licencia correspondiente, las o los desarrolladores han firmado acuerdos vinculantes con las comunidades cuyas tierras se usarán para el proyecto.
- ☐ Las comunidades afectadas reciben como mínimo el 50 % de los ingresos brutos de cualquier proyecto en tierras comunitarias. Ello puede hacerse en forma de pagos directos, proyectos de desarrollo comunitario, empleo o cualquier combinación de las opciones anteriores.
- ☐ Los pagos a las comunidades son predecibles y se pautan con una frecuencia acorde a la presupuestación periódica.
- ☐ Las comunidades tienen derecho a participar y decidir cómo utilizar su los ingresos.
- ☐ La participación en los ingresos que pertenecen a la comunidad se reparte equitativamente de manera que se beneficien tanto quienes ostentan la propiedad de la tierra como quienes la usan.
- ☐ Las y los desarrolladores del proyecto están obligados a presentar informes financieros anuales en los que indiquen los ingresos brutos, las ganancias totales de las ventas de créditos de carbono y los gastos de explotación.

Notas



PARTICIPACIÓN JUSTA

Se capacita a las comunidades para liderar las labores de custodia, incluyendo el acceso a formación y empleo. En los casos en los que terceras partes desarrollen el proyecto, las comunidades necesitan que se les garantice el acceso a asistencia jurídica independiente para participar de manera eficaz durante el ciclo vital del proyecto. Asimismo, las comunidades pueden ejercer sus derechos sin temor a represalias.

- ☐ Las comunidades tienen derecho a participar en la gestión y gobernanza permanentes de los proyectos relacionados con el carbono en su tierra.
- ☐ Las actividades que sustentan los medios de vida y no afectan al almacenamiento de carbono —p. ej., la recolección de productos forestales no madereros— siguen estando permitidas.
- ☐ Se garantiza el acceso de las comunidades afectadas a asistencia jurídica y técnica independiente antes y durante cualquier proyecto. Por ejemplo, el Estado puede prestar asistencia jurídica o exigir que las y los desarrolladores del proyecto contribuyan a un fondo común destinado a ese fin.
- ☐ No se tolera ningún tipo de intimidación, amenaza o ataque contra las y los miembros de la comunidad y defensores/as de los derechos humanos que denuncien cualquier impacto de los proyectos de carbono que se perciba como nocivo.
- ☐ Los trámites para aprobar y renovar un proyecto no crean obstáculos para que las comunidades desarrollen y registren sus propios proyectos.
- ☐ Las comunidades pueden acceder a asistencia técnica para desarrollar o registrar un proyecto.

EJEMPLO DE TEXTO:

TOLERANCIA CERO FRENTE A REPRESALIAS

En virtud del Acuerdo de Escazú, los Estados tienen el deber de garantizar un entorno seguro y propicio para las personas y los grupos que defienden los derechos humanos en cuestiones medioambientales. Además, los Estados están obligados a tomar las medidas oportunas para prevenir, investigar y penar los ataques o la intimidación contra quienes defienden los derechos humanos.



Las autoridades estatales competentes garantizan la supervisión estricta y la rendición de cuentas.

- El organismo regulador competente analiza los resultados de los proyectos de forma periódica y considera las reclamaciones o litigios presentados antes de proceder a renovar la licencia de actividad.**

- ## Notas

LEY DE ENMIENDA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO (2023) DE KENIA

Las comunidades pueden presentar quejas y acceder a vías de recurso si se violan o se ven afectados sus derechos.

- ## Notas

This image shows a full page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, leaving small margins at the top and bottom. There are no vertical margin lines, text, or other markings on the page.



NO MÁS PAGAR PARA CONTAMINAR

Los pagos por carbono no pueden sustituir a la erradicación de las emisiones evitables. Las empresas de combustibles fósiles deben quedar fuera de los programas de pago por carbono.

Los proyectos relacionados con el carbono deben cumplir estándares estrictos sobre integridad medioambiental.

- ☐ En la solicitud de aprobación y de renovación de licencias, se lleva a cabo una medición, control, presentación de informes y verificación muy rigurosos para comprobar que el proyecto genera absorciones y reducciones fiables.
- ☐ Un tercero independiente y acreditado comprueba todas las absorciones y reducciones de las emisiones comunicadas.
- ☐ La normativa establece sanciones para cualquier proyecto que falsee las reducciones de emisiones o manipule la medición y verificación del carbono.

Las directrices exigen que quienes compran carbono reduzcan lo más posible sus propias emisiones antes de comprar créditos de carbono.

- ☐ Las empresas que compran créditos de carbono están obligadas a fijar objetivos climáticos acordes con el Acuerdo de París y deben evidenciar avances sostenidos hacia dichos objetivos. Las empresas deben priorizar la reducción de las emisiones evitables en su propia cadena de valor y usar créditos de carbono únicamente para responsabilizarse de las emisiones remanentes difíciles de eliminar.
- ☐ En el caso de los mercados voluntarios, las compañías de combustibles fósiles tienen prohibido comprar créditos de carbono.

Notas

Cómo comprender y esquivar las dinámicas de poder en la política nacional sobre carbono



Al igual que sucede con las reformas legislativas, las discusiones sobre carbono o leyes en materia climática a nivel nacional están marcadas por las dinámicas de poder. Entender y sortear estratégicamente esas dinámicas es esencial para influir en las leyes en el lugar donde trabajas. En este apartado, resumimos las tendencias que están emergiendo en múltiples países y ofrecemos algunos instrumentos para visualizar el poder, a fin de ayudarte a analizar la situación en tu propio contexto y crear una estrategia ganadora.

¿QUÉ DINÁMICAS DE PODER VEMOS QUE ESTÁN INFLUYENDO EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES SOBRE CARBONO?

Como es evidente, las dinámicas de poder dentro de cada Estado son únicas. Ahora bien, hemos observado diversas tendencias comunes a varios países que están elaborando normas estatales sobre los mercados de carbono y consideramos que esta información puede ser útil a quienes procuran impulsar cambios:



Titulares de derechos. En muchos países, las y los titulares de derechos —quienes poseen derechos oficiales o no oficiales a la tierra— se están organizando para que sus opiniones se tengan en cuenta en el proceso legislativo y que, por lo tanto, sus intereses se vean plasmados en los resultados. A menudo se realiza con el apoyo de organizaciones de base comunitaria o no gubernamentales. En Kenia, por ejemplo, un gran número de organizaciones presentaron observaciones oficiales al proyecto de normativa sobre los mercados de carbono abogando por los derechos de las



comunidades. En consecuencia, se introdujeron cambios en el proyecto, como el reconocimiento y la incorporación del Comité de Tierras Comunitarias, el cual, conforme a la Ley de Tierras Comunitarias de 2016, constituye un representante legítimo de las comunidades en las tierras comunitarias. En Sierra Leona y Zambia, las organizaciones que representan a titulares de derechos han entablado relaciones con diferentes autoridades gubernamentales que se ocupan de este asunto, de modo que se las ha invitado a un grupo de trabajo oficial para la formulación de la política nacional.



Personalidades con influencia internacional.

A pesar de que las y los actores internacionales a menudo tratan de influir en la política y la legislación nacional, existe un vínculo simple y directo de los agentes internacionales que influyen en la política sobre carbono. Los mercados de carbono son mundiales en su alcance y su impacto. La cantidad total de carbono en la atmósfera nos está conduciendo a la crisis climática mundial. Quienes opinan que los mercados de carbono pueden solucionar la crisis climática tienen un vivo interés en fomentar la creación de mercados. Utilizan su influencia para promover los acuerdos de la CMNUCC, como el artículo 6.2, que permite el comercio entre países en los mercados de carbono para alcanzar sus metas nacionales, y el artículo 6.4, que hace posible el comercio voluntario. Las

y los promotores también pueden usar su poder para configurar los mercados voluntarios de carbono. Las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el PNUD, participan cada vez más en las leyes nacionales e internacionales sobre los mercados voluntarios de carbono. Por otro lado, muchas de las personas que trabajan en estas instituciones han desarrollado su carrera asesorando a diversos Gobiernos en torno a políticas relacionadas con REDD+ y otros marcos sobre el carbono. En muchas ocasiones los incentivos profesionales de estos individuos tienen que ver con la perpetuación de los mercados de carbono. En este sentido, pueden tener motivaciones para promover la rápida creación de políticas nacionales en materia de carbono, en lugar de asegurar la plena participación de todas las partes.



Ministerios nacionales. En muchos países, los diferentes ministerios desempeñan funciones importantes en la configuración de las leyes sobre carbono. La lista de los ministerios que encabezan —o no encabezan— el proceso y sus respectivos intereses puede influir en gran medida en el contenido de las disposiciones y la consideración por los derechos de las comunidades.

- **Ministerio de Hacienda/Economía.** Se ha generalizado la idea de que los mercados de carbono representan una forma de acceder a recursos extraordinarios por medio del financiamiento climático. En consecuencia, en muchos lugares el Ministerio de Hacienda tiene un papel destacado en las discusiones iniciales sobre la política sobre carbono. Por ejemplo, en un país, la Autoridad Soberana de Inversiones emprendió una revisión de la política nacional

sobre proyectos relacionados con el carbono con el ánimo de establecer mecanismos para crear créditos nacionales de carbono. El Ministerio de Hacienda/Economía suele tener un poder extraordinario, ya que controla el presupuesto y la economía. Normalmente los intereses de este ministerio se centran en las transacciones financieras nacionales y el beneficio económico del Estado. Por lo tanto, cuando el Ministerio de Hacienda domina o plantea el debate sobre los mercados de carbono, existe el riesgo de que se reste importancia a las complicaciones relacionadas con los derechos a la tierra, así como a los impactos sobre las comunidades.

- **Ministerio de Medio Ambiente.** El mandato del Ministerio de Medio Ambiente suele comprender la conservación del entorno y los compromisos contra el cambio climático. En este sentido, tiende a ser un organismo clave en las discusiones para desarrollar la política sobre carbono. Sus intereses varían en función del enfoque del Gobierno ante la crisis climática y de cómo

se gestiona la silvicultura y la conservación. Así, en los países donde la conservación adopta un enfoque verticalista, este ministerio puede tender a un férreo control estatal sobre las decisiones en torno a los proyectos relacionados con el carbono. Esto implica que el Estado decide sobre vastas extensiones de terreno, a menudo sin involucrar a las comunidades afectadas por esa tierra. Por otro lado, a veces el Ministerio de Medio Ambiente tiene información sobre el cumplimiento normativo en torno a las inversiones en tierras debido a su función de vigilancia de los impactos ambientales. En general, es consciente de las dificultades de implementación en lo referente al cumplimiento corporativo. La dotación de personal y recursos de este ministerio suele ser insuficiente.

- **Ministerio de Tierras/Agricultura.** Normalmente se encarga de velar por la claridad de las normas para respetar los derechos a la tierra durante las inversiones en tierras. En muchos casos, este ministerio no tiene implicación directa

en la definición de la política en materia de carbono. No obstante, cuando se lo involucra, se suele prestar más atención a los derechos de tenencia de la tierra y se suelen acatar más fielmente las leyes sobre propiedad de la tierra. Por ejemplo, en Sierra Leona, al Ministerio de Tierras le interesa garantizar que la política nacional sobre carbono se corresponde con la Ley de Derechos Comunitarios sobre la Tierra.

- **Ministerio de Asuntos Exteriores.** En la mayoría de los países, el Ministerio de Asuntos Exteriores participa en las negociaciones climáticas y en acuerdos con otros países sobre proyectos relacionados con el carbono. Por ello, este ministerio también puede estar presente en los espacios que influyen en la política nacional sobre carbono. Además, habitualmente el Ministerio de Asuntos Exteriores suele estar involucrado en la presentación de informes sobre los deberes en materia de derechos humanos de su país.



Actores corporativos. Quienes desarrollan proyectos, los estándares de carbono y las y los inversores tienen mucho que ganar económicamente cuando los proyectos relacionados con el carbono salen bien. Por lo general, también son quienes más información tienen sobre los entresijos de los mercados de carbono. Como sucede en otros sectores, los actores corporativos tratan de influir directa e indirectamente en la legislación nacional. Entre las prácticas de las grandes empresas, se incluyen la celebración de eventos para «informar» a los actores estatales sobre la política en materia de carbono y reuniones cara a cara con el personal y los diputados y diputadas. En muchos contextos, estos actores pueden ejercer una gran influencia porque a las y los agentes gubernamentales les preocupa perder los ingresos que representan.



Diputadas y diputados con intereses especiales. Puesto que las normas están en fase de incorporación a la legislación nacional, las y los diputados desempeñan un papel clave en la fijación de las políticas sobre carbono. Hemos observado que el conocimiento que tienen las y los parlamentarios/legisladores sobre los mercados de carbono varía y muestran una alta susceptibilidad hacia la influencia de los actores corporativos e internacionales. En muchos contextos, las y los diputados están muy interesados en la visión de los liderazgos tradicionales o las autoridades locales de su circunscripción electoral, a menudo porque su elección depende de su aval. Cuando el punto de vista de los liderazgos tradicionales no coincide con el de las comunidades, para las y los diputados puede ser difícil desde el punto de vista político mostrarse claramente a favor de las comunidades.



Liderazgos tradicionales.

Los liderazgos tradicionales — por ejemplo, los y las jefes de comunidades— pueden ser influyentes debido al poder que ostentan sobre la tierra y las comunidades en esas tierras. En algunos países, ejercen autoridad oficial sobre las tierras comunitarias o los territorios ancestrales y pueden llegar a tener la potestad de decidir en lo referente a contratos con inversores externos. Pueden ser aliados útiles de las comunidades durante la negociación

de un proyecto, ya que las y los desarrolladores suelen buscar su aval. No obstante, aunque pueden ayudar a abogar por los intereses comunitarios, los liderazgos tradicionales también pueden tener intereses propios que difieran de los de las comunidades. Por ejemplo, es posible que quieran mantener el control personal en la toma de decisiones sobre el proyecto o sobre el uso de los ingresos. Los Estados tienden a reconocer la autoridad de los liderazgos tradicionales sobre la tierra, por lo que pueden influir considerablemente sobre la política nacional. Si bien pueden ser un aliado para las comunidades en muchas reivindicaciones de formulación de políticas, también pueden tratar de proteger su propio rol y poder de decisión.

¿QUÉ SON LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL?

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDNN) son promesas que hacen los Estados cada diez años sobre cómo piensan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para abordar la crisis climática. El plan de CDNN de un país puede contemplar proyectos relacionados con el carbono. Si un país no puede cumplir sus objetivos por sus propios medios, puede intercambiar reducciones o absorciones de emisiones con otro país en virtud del artículo 6.2 sobre transferencias de carbono. El potencial de compraventa —e inversión financiera— mediante las CDNN está empujando a muchos Estados a poner a punto rápidamente su normativa sobre mercados de carbono. Conocer las CDNN del país donde trabajas te ayudará a entender el plan adoptado en materia de política de carbono.



POSTURAS POLÍTICAS Y DINÁMICAS DE PODER QUE ESTÁN MARCANDO LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN DOS CONTEXTOS NACIONALES

En **Zambia**, mientras el Gobierno desarrolla normativas y directrices políticas sobre los mercados de carbono, una serie de dinámicas de poder están marcando la dirección y los resultados del proceso. Las agencias de cooperación vienen respaldando iniciativas para desarrollar directrices y normas para los mercados de carbono. El Ministerio de Hacienda está desempeñando un papel destacado en la configuración de la política en materia de carbono por la oportunidad para generar impuestos e ingresos estatales. La participación del sector privado y de las comunidades, debido a la falta de información y capacidad para intervenir, ha sido limitada. En cambio, los liderazgos tradicionales han resultado muy influyentes. La Comisión Parlamentaria, por su parte, se muestra reticente a contradecir sus deseos debido a la capacidad que tienen para movilizar una considerable resistencia popular. En consecuencia, la implicación de los liderazgos tradicionales ha sustituido en gran medida los

demás esfuerzos para garantizar la participación comunitaria.

En **Filipinas**, el Gobierno ha establecido compromisos ambiciosos conforme al Acuerdo de París y aspira a mostrar progresos en la COP29. Ello ha contribuido al rápido impulso de medidas en torno al comercio de carbono. Nuevamente, las dinámicas de poder y de intereses están impactando en el devenir de la formulación de políticas y en quiénes se benefician de ellas.

En primer lugar, diversos organismos están creando políticas independientes para varios sectores, lo cual crea el riesgo potencial de promulgar requisitos contradictorios y erigir más desafíos para su implantación. Por ejemplo, la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR) es el principal organismo encargado de la regulación del carbono conforme al artículo 6 del Acuerdo de París. En estos momentos está desarrollando una directiva sobre comercio de carbono en áreas forestales. La Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP) también publicó unas directrices provisionales sobre CLPI en los proyectos relacionados con el carbono y la Consejería de Agricultura está considerando promulgar una política para el carbono en tierras agrícolas.

En segundo lugar, las directrices de la DENR —política principal en materia de comercio de carbono— se desarrollaron con escasas aportaciones de las comunidades y de las Administraciones locales, lo cual se evidencia en los resultados. No se contemplan requisitos vinculantes de participación pública en el proceso normativo y las consultas se llevaron a cabo en el plano nacional, lejos de las comunidades rurales que más se verán impactadas. En consecuencia, el proyecto de política no refleja la mayoría de las preocupaciones de las comunidades. Por el contrario, la NCIP celebró consultas locales con los pueblos indígenas en lo referente a las directrices sobre CLPI. Estas consultas se centraron en las comunidades indígenas y no contemplaron la representación general de otras comunidades rurales.

Por último, los ingresos potenciales obtenidos con el comercio de carbono son tema de interés para el Estado. De hecho, es una de las prioridades del Ministerio de Hacienda y le confiere considerable poder a la hora de determinar la formulación de políticas. Por lo tanto, el riesgo de que se le dé más importancia a generar ingresos que a avanzar en los objetivos de conservación o proteger los derechos de las comunidades es muy elevado.



¿QUÉ ES UN MAPA DE PODER?



La **esquemmatización de poderes** es un instrumento de incidencia que ayudará a identificar las principales fuentes de influencia o decisión necesarias para alcanzar metas políticas. Hace posible que las personas que quieren influir en cuestiones políticas identifiquen dónde reside el poder y la influencia, así como las entidades o los individuos que más concuerdan con sus metas de incidencia (y, no menos importante, los que discrepan).

Como hemos indicado en páginas anteriores, múltiples actores participan en la definición de la legislación nacional sobre carbono.

La política en materia de carbono es compleja y nueva, y viene impulsada por una gran cantidad de dinero, razón por la cual las dinámicas de poder cambian rápido. Debido a estos cambios, es posible que las dinámicas de poder en este sector difieran de las de otras inversiones en tierras o áreas de justicia climática. Conocer a las y los diversos actores involucrados en tu contexto, la capacidad que tienen para fomentar cambios y sus posturas políticas representa un primer paso fundamental para plantear tu enfoque de incidencia. De este modo, podrás priorizar nuestros recursos y lograr la máxima eficacia de los mensajes.

¿CÓMO SE LLEVA A CABO LA ESQUEMATIZACIÓN DE PODERES?

Identifica a todas y todos los actores clave implicados o que tienen probabilidades de implicarse en la formulación de políticas. Sé lo más específica o específico posible.

En esta lista se enumeran las y los actores genéricos. Rellena los que resulten pertinentes para tu país, nombrando ministerios concretos o nombres individuales.

 Ejecutivo Nacional Gabinete presidencial: _____ Ministerio de Medio Ambiente: _____ Ministerio de Hacienda/ Economía y Finanzas: _____ Ministerio de Tierras/ Agricultura: _____ Ministerio de Silvicultura: _____ Ministerio de Pueblos Indígenas/Cultura: _____ Grupos nacionales multilaterales: _____ Organismo de defensa de las y los consumidores: _____	Grupos de la sociedad civil Especializados en cuestiones climáticas: _____ Especializados en tierras y medio ambiente: _____ Grupos de organización indígena: _____ Grupos de justicia: _____ Universitarios: _____
Parlamento Comisión sobre el cambio climático: _____ Comisión de Agricultura: _____ Comisión sobre Pueblos indígenas: _____	Medios de comunicación _____ _____ _____
 Administraciones subnacionales Gobiernos regionales: _____ Gobiernos locales/Jefes o jefas de comunidades originarias: _____ Comisiones Ambientales regionales: _____	Sector privado Desarrolladores actuales de proyectos: _____ Inversores influyentes: _____ Estándares implementados en el país: _____
 Actores internacionales Organismos regionales (Iniciativa Africana para los Mercados de Carbono [ACMI]) Alianzas para la cooperación internacional, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones (FCDO): _____ _____	

CÓMO IDENTIFICAR A LAS Y LOS ACTORES

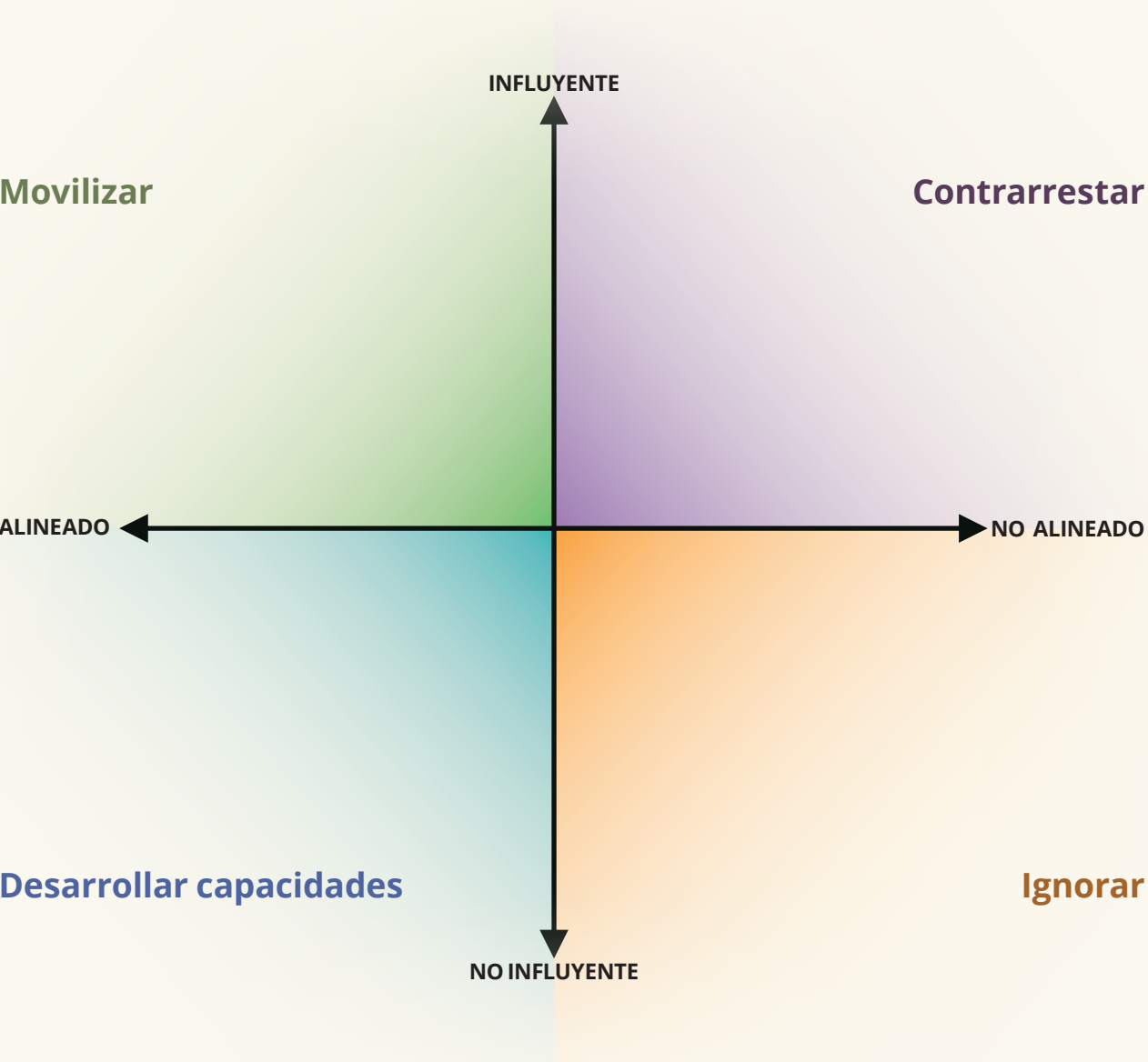
Con frecuencia, el primer paso para averiguar quién se encarga de tomar las decisiones es determinar qué instituciones tienen influencia. Los pasos indicados a continuación pueden ayudarte a identificar estas instituciones y seguir haciendo preguntas para encontrar a la persona que más influencia tiene para tomar las decisiones:

- Habla con personas que tienen experiencia colaborando con actores en otros sectores, como la gestión de la fauna o los bosques, el medio ambiente o las tierras. Es sumamente valioso entrevistar a grupos de la sociedad civil que han trabajado en asuntos parecidos para conocer su visión de las diferentes instancias en la toma de decisiones.
- Los informes de la prensa pueden revelar actores que se ocupan de la formulación de políticas o se mueven en esa esfera. Si observas que una misma o un mismo periodista ha elaborado varios reportajes sobre mercados de carbono, es probable que conozca bien las diferentes fuentes de influencia. Estos periodistas suelen mostrarse dispuestos a charlar para poner en común información sobre quién toma las decisiones.

- Los marcos jurídicos, especialmente las leyes sobre tierras y medio ambiente, determinan las instituciones estatales cuyo mandato oficial tiene que ver con la tierra, la protección ambiental y el cambio climático. Saber quién participa a la hora de decidir las normas de los sectores relevantes es un buen punto de partida para los mercados de carbono.
- Para averiguar qué actores internacionales son clave en tu país, investiga quién sufraga los esfuerzos estatales en materia de comercio de carbono o mitigación del cambio climático (por ejemplo, el Banco Mundial, un banco regional de desarrollo u otros Estados). También conviene comprobar si tu país forma parte de iniciativas políticas conjuntas como el [Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques](#), la [Coalición LEAF](#) o la [Iniciativa africana para los mercados de carbono](#).
- Tras identificar a unos cuantos actores, ponte en contacto con ellos para informarte sobre su implicación y sigue indagando sobre otros posibles actores involucrados en la esfera de la política sobre carbono.

CÓMO VISUALIZAR LAS DINÁMICAS DE PODER

Existen varias maneras de visualizar las dinámicas de poder que pueden ayudarte a entender mejor las y los actores que contribuyen al cambio, así como a impulsar tu estrategia para confrontarlos. A continuación, te ofrecemos algunas opciones para visualizar las dinámicas de poder. En general, quienes trabajan por la justicia sostienen que usar más de una forma de esquematización es útil para prepararse mejor.



ORGANIZACIÓN DE LAS Y LOS ACTORES EN FUNCIÓN DE SU GRADO DE INFLUENCIA Y CONVERGENCIA CON TUS PUNTOS DE VISTA.

Se trata de un ejercicio clásico de esquematización de poderes: en el eje horizontal, marca hasta qué punto la visión de cada actor se corresponde con la tuya; en el eje vertical, señala cuánto poder tiene cada uno de ellos para promover cambios. Para este ejercicio, suelen ser útiles, o bien una pizarra blanca grande, o bien notas adhesivas, de modo que puedas mover a las y los actores de un lado a otro a medida que los consideras.

Después de situar a cada una y cada uno de los actores, y a fin de orientar tu respuesta, conviene estudiar en qué cuadrante se encuentra cada uno.

- **Favorable pero débil - Impulsar su capacidad:** actores que son afines a nuestras reivindicaciones de incidencia, pero que no influyen en la formulación de las políticas. Por ejemplo, las comunidades y demás organizaciones de la sociedad civil de Sierra Leona están de acuerdo con los principios de justicia de carbono, pero no tienen influencia en el proceso. Promover su capacidad sirve para ir cobrando poder y garantiza que haya más personas haciéndose eco de las reivindicaciones de incidencia. Las y los titulares de derechos suelen recaer en este cuadrante, por lo que puede ser muy eficaz formarlos y organizarlos.
- **Favorable y poderoso - Movilizar:** grupo de actores que, además de ser afines a nuestras reivindicaciones de incidencia, son influyentes. Por ejemplo, el Ministerio de Tierras de Sierra Leona está de acuerdo con nuestra labor de incidencia en pro de los derechos de las comunidades, con arreglo a la Ley de Derechos Comunitarios sobre la Tierra, e influye en las y los legisladores. Es indispensable movilizar a estos actores.
- **Desfavorable y poderoso - Contrarrestar:** actores disconformes e influyentes. Es fundamental contrarrestar sus posturas políticas para debilitarlas y evitar que se plasmen en la ley. Para ello, se pueden desarrollar argumentos en contra, procurar ganarse a sus aliados/as o trasladar el asunto a otros foros y marcos que disminuyan su influencia. En algunos casos, incluso puedes plantearte una postura intermedia que haga cambiar su alineación (y tal vez hasta la tuya).
- **Desfavorable y débil - Ignorar:** actores disconformes pero no influyentes. Dado que no tienen influencia, lo más eficiente es no tenerlos en cuenta en tu estrategia.

ESQUEMATIZACIÓN DE LAS FORMAS DE PODER

Múltiples clases de poder pueden influir en una política. En la guía de JASS sobre cómo impulsar el cambio desde las bases,⁴² se describen cuatro ámbitos de poder que es necesario conocer::

- Poder visible:** el poder formal definido por la ley.
- Poder encubierto:** organizado a puerta cerrada para influir en las estructuras oficiales.
- Poder invisible:** moldea los comportamientos y las creencias, con frecuencia mediante los relatos, las estrategias de comunicación y la cultura.
- Poder estructural:** marcos funcionales subyacentes que desembocan en diferentes grados de influencia, como el patriarcado y el racismo arraigado.

Basándote en las preguntas siguientes, sitúa a cada actor/a identificado/a en la forma de poder que ejerce. Asimismo, piensa en qué métodos se precisan para hacer frente a esas formas de poder. Es posible que, mientras llevas a cabo el ejercicio, se te ocurran otras y otros actores involucrados en la política sobre carbono que no habías enumerado antes.

- **Poder visible: ¿qué poder influye más en la política en materia de carbono?**
(El congreso / los legisladores - Gobierno Nacional, Regional y Local - Líderes y líderes de comunidades originarias)

- **Poder encubierto: ¿qué ocurre a puerta cerrada para influir en la política en materia de carbono?** (Desarrolladores de proyectos - Empresas privadas - Comunidades originarias)

- **Poder invisible: ¿cuáles son los comportamientos y las creencias que influyen en la política en materia de carbono?** (Lograr beneficios por la reducción de emisiones - Generar incentivos para la protección de bosques - Minimizar o erradicar las actividades ilegales en los bosque y en torno a las comunidades originarias)

- **Poder estructural: ¿qué estructuras subyacentes influyen en la política en materia de carbono?** (Congreso de la República - Ministerio del Ambiente - Ministerio de Economía y finanzas - Comunidades nativas)

ESTRATEGIAS INTELIGENTES
PARA GENERAR CAMBIOS



Una vez que hayas determinado las dinámicas de poder e intereses relevantes en los mercados de carbono, el siguiente paso será establecer cómo responder expresamente al panorama político con el fin de lograr el máximo impacto. Normalmente la estrategia óptima varía en gran medida en función del contexto, por lo que, para saber cómo enfocar estos pasos, podemos aprender mucho de otras y otros agentes de cambio en primera línea. La tabla siguiente se basa en la habilidosa labor política de numerosos agentes de cambio en primera línea que nos han explicado cómo abordaron activamente sus obstáculos

políticos y crearon o aprovecharon oportunidades en este sentido.

Hemos organizado las estrategias en tres categorías generales: las destinadas a sortear el statu quo aprovechando mejor las circunstancias; las destinadas a cambiar el equilibrio de poder y los intereses a fin de crear condiciones más favorables para las medidas de reforma, y las destinadas a burlar o eludir activamente los desafíos políticos existentes. Las estrategias enumeradas deben entenderse como un menú ilustrativo de las opciones y se pueden mezclar y combinar en los tres enfoques generales, o bien complementarlas según corresponda en cada contexto concreto.⁴³

- Crédito de la foto: Namati, Sierra Leona

Después de leer la tabla siguiente, plantéate las cuestiones:

- De las formas de abordar las dinámicas de poder e intereses (sortear, cambiar o burlar), ¿cuál crees que sería la más eficaz en el caso de los problemas concretos del mercado del carbono en tu contexto? ¿Qué relación tiene esto con tu conocimiento de quién tiene el poder?

- ¿Qué estrategias te parecen más pertinentes?
¿Qué recursos necesitarías para ponerlas en práctica?

- ¿Cómo podrías combinar estrategias de categorías diferentes?

- ¿Podría ayudarte colaborar con otras personas que han adoptado otro enfoque? ¿De qué manera podría reforzar o socavar tus esfuerzos?

ESTRATEGIA		ARGUMENTACIÓN	PUESTA EN PRÁCTICA
1. SORTEAR: APROVECHAR AL MÁXIMO EL STATU QUO / ARMONIZAR LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS, Y LAS REALIDADES POLÍTICAS.			
1A. Enmarcar un problema de manera estratégica	Tratar de plantear problemas o reformas específicas de la gobernanza de las inversiones en tierras (leT) de manera que se potencie al máximo el apoyo de las y los actores clave y se minimice su oposición.	Entender las prioridades de las y los actores clave y centrarse en los problemas de maneras acordes con sus intereses, o bien evitar conscientemente escenarios en los que es probable encontrar oposición.	
1B. Concesiones tolerables	Ciertas concesiones pueden neutralizar la oposición y posibilitar algunos avances.	Conocer los intereses de quienes bloquean los avances y considerar si se puede hacer alguna concesión que no ponga en peligro los aspectos centrales del programa de reforma.	
1C. Simplificar la puesta en práctica	Cuanto más fácil sea la implementación, más probable es que se lleve a la práctica (menos ocasiones de que se retrase o se vea bloqueada).	Incluir la planificación de la puesta en práctica y la dotación de recursos en las medidas de reforma, insistiendo en la simplificación.	
1D. Aprovechar la ocasión	Ciertos «momentos» brindan una ocasión propicia para promover reformas debido al aumento de la atención o del escrutinio, o bien porque surgen oportunidades extraordinarias para influir en las leT.	Estar pendiente de medidas estratégicas y ponerlas en marcha cuando surgen oportunidades (p. ej., campañas electorales o elecciones; momentos clave de la elaboración de leyes o políticas sobre leT; o escándalos, catástrofes u otros sucesos que evidencian los riesgos de una inadecuada gobernanza de las leT).	
1E. Colaborar con reformistas	El panorama del poder no es monolítico, por lo que conviene buscar a las y los actores más poderosos afines a la reforma y tratar de maximizar su impacto.	Colaborar con actores/as gubernamentales afines en la identificación de problemas abordables, vías de cambio viables y aportaciones técnicas para posibilitar sus acciones.	
2. CAMBIAR: TRATAR DE CAMBIAR EL STATU QUO / ARMONIZAR LAS REALIDADES POLÍTICAS Y LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS			
2A. Cambiar los intereses e incentivos de las y los actores clave	Buscar activamente estrategias para cambiar los incentivos o medidas disuasorias y los intereses de las y los actores clave, a fin de que se ajusten más a los resultados deseados en la gobernanza de las leT (aumentar el apoyo / disminuir la oposición).	Denuncias / reconocimientos públicos. Presión colectiva desde abajo para reclamar cambios (comunidades, sindicatos, poblaciones indígenas, grupos sociales amplios). Movilización de presiones y apoyos desde arriba (actores globales como instituciones financieras internacionales, agencias de calificación crediticia, etc.) tanto para incentivar como para posibilitar el cambio. Reformulación de los problemas para desincentivar la oposición. Evitación de los conflictos de intereses	

2B. Cambiar el equilibrio de poder: coaliciones estratégicas	Fomentar la unión para ganar fuerza — idealmente involucrando como mínimo a un actor gubernamental con bastante poder— y tratar de vencer la oposición o inercia que impide la reforma de la gobernanza en leT amplificando la presión en los cargos clave que toman las decisiones, mejorando los recursos de las partes implicadas, expandiendo las redes, mejorando la credibilidad de quienes promueven las reformas, aislando a actores individuales de despidos/rechazo/represalias, etc.	<u>Tipos:</u> - Horizontal: conectar a actores gubernamentales o de diferentes grupos sociales. - Vertical: conectar a diversos tipos de actores. - Transnacional: conectar a coaliciones nacionales/subnacionales con alianzas globales. <u>Formación:</u> identificar/cultivar ámbitos de interés común entre las y los actores y centrarse en ellos. <u>Posibles partícipes:</u> las personas en el Gobierno partidarias de introducir reformas, alianzas con organismos gubernamentales, diputadas y diputados, comunidades, movimientos sociales, personalidades religiosas/culturales/tradicionales, medios de comunicación, sindicatos, sector privado doméstico, actores globales (organizaciones no gubernamentales internacionales, medios de comunicación, instituciones financieras internacionales, inversores, etc.).
3. BURLAR: ELUDIR OBSTÁCULOS POLÍTICOS		
3A. Reubicar la autoridad dentro de la Administración	En muchas ocasiones, la autoridad reside en personas que tienen un conflicto de intereses u obstruyen el cambio. Por eso, puede ser útil trasladarla a actores/as más independientes o en favor de las reformas.	Estudiar las posibilidades para crear organismos que supervisen prácticas o políticas específicas y cultivar su independencia o autonomía.
3B. Moverse a otros niveles de la Administración	A veces, retirar las actividades de reforma del ojo público puede reducir las probabilidades de injerencia por parte de intereses personales.	Trasladar las medidas reformistas del nivel nacional al subnacional o local.
3C. Pensar más allá de la Administración	La participación de las partes interesadas en puestos clave de la toma de decisiones, la implantación y el control o supervisión puede contribuir a ganar apoyos y eficacia.	Estudiar las posibilidades de crear organismos multilaterales o grupos para supervisar e impulsar las reformas.
3D. Pensar más allá	Si hay actores no gubernamentales que están en condiciones de ayudar a alcanzar los objetivos propuestos en materia de gobernanza en leT, y que están interesados en hacerlo, pueden suponer otra vía para mejorar las perspectivas de avance.	Buscar grandes actores del sector privado que puedan querer ganar autorización social o que estén motivados por otras preocupaciones para abordar reivindicaciones específicas sobre gobernanza en leT, p. ej., en torno al beneficio comunitario, las consultas o los mecanismos de reclamación.

CONFECCIÓN DE MENSAJES PARA QUE TUS RECLAMACIONES CONECTEN CON TU PÚBLICO



Hasta ahora te has esforzado por identificar las políticas sobre carbono más importantes para tu trabajo, has elaborado un esquema de las y los actores que influyen en dichas políticas, has sopesado el poder que tienen para generar cambios y los intereses que los motivan, y has priorizado las estrategias para seguir avanzando. Llegados a este punto, es importante que reflexiones sobre cómo te expresas y cómo las palabras con las que describes tus reivindicaciones políticas conectan con quienes te escuchan.

Por tu labor organizando a comunidades y fomentando cambios ya sabes que las palabras que usamos determinan si y cómo diferentes personas querrán y podrán ayudarnos a promover

el cambio. Si debes hablar con una comunidad afectada por un proyecto de carbono, seguramente no usarás las mismas palabras para describir el impacto que tiene un árbol en el medio ambiente que si te encuentras ante la junta de la o del desarrollador del proyecto. Existen muchos estudios sobre los tipos de lenguaje más persuasivos en función de la audiencia. Por desgracia, hace décadas que al movimiento contra el cambio climático le cuesta particularmente implementar de manera sistemática y eficaz las conclusiones de estos estudios.⁴⁴

La intención de este apartado es darte una oportunidad para leer algunos consejos en torno a buenas prácticas y brindarte tiempo para reflexionar sobre cómo aprovechar al máximo estos instrumentos.

- Crédito de la foto: Namati, Liberia

CONOCE A TU PÚBLICO

Antes de pensar en las palabras concretas que utilizamos, es muy útil dedicar un rato a descifrar a quién nos dirigimos (quién es nuestro público o públicos), qué les importa a esas personas (cuáles son sus valores, necesidades y preocupaciones) y cómo podemos llegar a ellas (dónde y cuándo). Teniendo claro quién es nuestro público, podremos invertir mejor el tiempo en conectar de manera más clara con sus valores y en encontrar las expresiones pertinentes.

Elige un perfil al que te diriges con tu estrategia. Sé lo más específica o específico posible en lo referente a esa persona.

Plántate lo siguiente:

¿Qué le importa a este público?

- ¿Qué valores son relevantes en su caso?
- ¿Cuál es el objetivo principal de su función (formal o informal)?
- ¿Qué le interesa?

¿Qué clase de palabras emplea? ¿Su lenguaje cotidiano es técnico o coloquial? ¿Qué le resultará más familiar?

- ¿Dónde obtiene información?
 - ¿A qué medio de información tiene acceso habitualmente?
 - ¿Qué fuentes de información le generan más confianza?
- ¿Qué quieres comunicarle a tu público clave o qué quieres que sepa, haga o sienta?

Tras responder estas preguntas, desarrollar un perfil del público te ayudará a aclarar lo que funcionará.

¿EN QUÉ CONSISTE LA LABOR NARRATIVA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las narraciones o relatos son las historias que contamos sobre el mundo que hemos experimentado, el mundo en el que vivimos y el mundo que queremos ver. Tienen una inmensa capacidad para cambiar las dinámicas de poder y cuestionar las percepciones existentes. La labora narrativa consiste en enmarcar un asunto en un conjunto general de temas y valores. El propósito de usar relatos es que nos permiten conectar con los valores del público y su visión del funcionamiento del mundo. Puede ser una herramienta poderosa para armonizar las posturas y minimizar las diferencias en este sentido.

La confección de los mensajes narrativos se basa en un marco sencillo:

Valor: empieza proponiendo un valor, una creencia subyacente, que tengan en común tu público y tú. Abrir con esta clase de manifestación contribuye a que el público escuche nuestro mensaje y se muestre más favorable a la conclusión del diálogo. Las personas están más receptivas a la información cuando sienten que tienen algún tipo de conexión con ella.

Ejemplo: Todas y todos queremos tener la seguridad de que la gente de nuestro país no resultará más perjudicada por las soluciones a la crisis climática que por la crisis misma.

Problema: presenta el problema de modo que genere un conflicto con los valores. Si das datos, asegúrate de mostrar específicamente cómo ponen en peligro el valor compartido.

Ejemplo: En estos momentos varias comunidades de nuestro país que no han contribuido a la crisis climática no pueden acceder a su tierra y han perdido su fuente de ingresos por culpa de un proyecto relacionado con el carbono.

Solución: ofrece una solución positiva con la que las personas sientan que tienen poder y opciones. Es una ocasión crucial para ayudar a conectar tu propuesta con los valores que son importantes para tu público.

Ejemplo: Podemos hacer que las personas de nuestro país no se vean perjudicadas por proyectos como este relacionados con el carbono. Introducir la protección de los derechos a la tierra en una ley nacional sobre mercados de carbono hará que los mercados funcionen sin dañar a las comunidades.

Acción: una vez que el público vea una solución relacionada con sus valores, estará dispuesto a ayudar. Ofreciéndole una acción específica para llevar a cabo a corto plazo, ganarás credibilidad y harás que se sienta empoderado.

Ejemplo: Para ayudar, podéis asegurarnos de que, en el próximo proyecto de ley que llegue a vuestro comité, se incluyan las fórmulas siguientes.

Ha llegado tu turno.

Público (para este ejercicio, elige uno solo) _____

- **Valor compartido:** ¿qué valores tienes en común con este público? (Todas y todos quieren tener una distribución de beneficios justa y sin restricción al uso de los recursos naturales.)

- **Problema:** en este momento, ¿cómo amenaza este problema a los valores comunes? ¿Cómo y dónde reconocería el público este problema? (Varias comunidades en nuestro país viene teniendo problemas respecto a la distribución de beneficios y a la falta de participación en la gestión de los fondos, existen grandes vacíos de información y certeza de los montos, porcentajes y maneras para participar adecuada, oportuna y eficazmente en la distribución de beneficios; así mismo, existen problema sobre el acceso a los recursos una vez generado el contrato con los desarrolladores de proyectos.)

- **Solución:** ¿qué solución propones y cómo beneficia a este público o qué tiene que ver con sus valores? (Podemos hacer que las comunidades de nuestro país no se vean afectadas en la vulneración de sus derechos para tener una distribución de beneficios justa, y puedan acceder a los recurso naturales de manera adecuada.)

- **Acción:** ¿cuál es el papel de tu público en la generación de cambios? ¿Qué medidas pueden adoptar inmediatamente para impulsar el cambio? (Desarrollar en base los lineamientos sobre salvaguardas nacionales y los compromisos climáticos sobre salvaguardas, un sistema de salvaguardas que ayuden a garantizar la distribución de beneficios, con información oportuna, veraz y eficiente para que las comunidades puedan tomar deciones informadas y participar eficientemente en la gestión de fondos. Igualmente, es necesario aplicar salvaguardas que contribuyan con un acceso adecuado de las comunidades nativas a sus recursos naturales luego de la firma de contratos de carbono.)

Si te interesa informarte más sobre los enfoques narrativos, Clean Mobility Collective ha creado una fantástica [Guía sobre estrategia narrativa](#).

¿EN QUÉ CONSISTE EL STORYTELLING Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?



El storytelling o arte de contar historias recibe hoy mucha atención en los espacios de comunicación de la sociedad civil como medio eficaz de comunicación. Las historias tienen impacto porque conectan con el sentido de empatía del público. En un gran número de estudios, se ha demostrado que es más probable que las personas recuerden la información si entablan una conexión emocional con ella. Los seres humanos estamos hechos para entender por medio de historias, porque crean un contexto, nos espolean y forjan conexiones. Nos permiten ponernos en la piel de otra persona.

Los mercados de carbono son un espacio técnico y altamente

tipificado que suele caracterizarse por discusiones plagadas de siglas y sutilezas. Sin embargo, las personas siguen participando en esas decisiones y a menudo necesitan historias para relacionar las cuestiones técnicas que entienden y los impactos humanos que no entienden. Las historias tienden puentes entre las diversas jergas y logran que las múltiples partes implicadas tengan un marco común de referencia para la cuestión política. También ayudan al público que no está familiarizado —como las comunidades que deben hacer frente a su primera inversión externa en un proyecto relacionado con el carbono— a comprender su función y su poder en el devenir de dicha historia.

— Crédito de la foto: Vivir con sus compañeros de equipo de Namati camino a la isla Bonthe por Erin Kitchell

Las historias están formadas por estos componentes básicos:

- **Personaje:** persona que se nombra y cuya historia seguimos. Cuanto más concreta es esta persona, más real le resulta al público, quien se preocupa más por lo que le sucede.
- **Conflicto:** en toda buena historia, el personaje se embarca en un periplo marcado por alguna clase de conflicto o problema que debe afrontar.
- **Resolución:** la historia concluye con la resolución sobre cómo se solucionó el problema y lo que le pasó al personaje.
- **Relación con la reclamación política:** después de contar una historia convincente, es fundamental relacionarla con una medida o reclamación política concreta que pueda extraer el público. No des por sentado que el público comprenderá implícitamente la relación de la historia con los cambios que propones o qué puede hacer para fomentar dicho cambio. Queremos practicar un storytelling práctico: contar una historia que demuestre a otras personas cómo pueden imaginarse como agentes de cambio y llegar a serlo.

ORIENTACIONES PARA DESARROLLAR TU HISTORIA

- **Habla de soluciones, no de problemas:** las historias optimistas nos animan a actuar, mientras que, si te centras solo en los problemas y los posibles daños, el público puede sentirse derrotado. Nombra el problema, pero dale prominencia a la solución.
- **El futuro (aquello que puede cambiar y cómo queremos que sea el porvenir):** cuéntale a tu audiencia cómo podría ser la historia del futuro. ¿En qué se diferencia de la del pasado o del presente? ¿En qué se parece?
- **Recalca aquello en lo que creemos, no aquello a lo que nos oponemos:** repite a menudo los valores que compartes con el público.
- **Define funciones precisas, activas y empoderadas para el público:** ofrece a la audiencia maneras claras y concretas de actuar para fomentar el cambio que imagináis. Utiliza tu historia para mostrar que el cambio es un instrumento constante y proactivo al que todo el mundo puede acceder (y no una única acción a la que recurrimos para reaccionar a cambios indeseados).

Ejemplos de storytelling para abordar proyectos relacionados con el carbono:

- **Apropiación de tierras y la lucha por la justicia en Sierra Leona.** En un reportaje de DW de 2024, se relata la historia de una comunidad de Sierra Leona que ha hecho frente a un proyecto relacionado con el carbono.⁴⁵ Los personajes principales de esta historia son los promotores jurídicos que apoyan a la comunidad para afrontar la negociación con el desarrollador de un proyecto relacionado con el carbono. Siguiendo a los promotores jurídicos, que se desplazan usando múltiples medios de transporte, las y los espectadores se hacen una idea clara de los retos que plantea ayudar a las comunidades a sortear las complejas discusiones. Además, al presentarnos a una serie de miembros de la comunidad y escuchar cómo podrían cambiar sus medios de vida, entendemos el conflicto de la comunidad.

- **Si quieren salvar los proyectos de carbono, hagan que sean justos.** En octubre de 2024, un editorial de Vivek Maru en The Telegraph, titulado "To save carbon projects, make them fair".⁴⁶ ('Si quieren salvar los proyectos de carbono, hagan que sean justos'), empezaba narrando con gran eficacia cómo una mujer de la comunidad afrontó las discusiones sobre los mercados de carbono. Nombrando a las mujeres, describiendo el papel de una de ellas en la comunidad y su hogar, y reproduciendo una cita suya, el personaje se vuelve muy real para el público. En unas pocas líneas, también comprendemos que la confusión que vive le supone un verdadero conflicto. Esta historia plantea una discusión más detallada de los principios de justicia de carbono.

- Crédito de la foto: Namati, Sierra Leona

RIESGOS QUE ENFRENTAN LAS COMUNIDADES ANTE LA PRESENCIA DE PIRATAS DEL CARBONO ANTE LA AUSENCIA DE LEGISLACIÓN CLARA Y FALTA DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES.

- ¿Cuál es el mensaje clave que quieres transmitir con tu historia? Puede ser una reivindicación política o un asunto que las y los responsables políticos no comprenden.
- Existe un vacío normativo que garantice información adecuada y mayor comprensión sobre los mercados de carbono en las comunidades, lo cual genera una desprotección a estas frente a la presencia de personas que viene a sorprenderlos como los denominados piratas del carbono, igualmente aun un insipiente marco regulatorio sobre salvaguardas en proyectos REDD+ que es necesario fortalecer y crear un sistema de salvaguardas para este contexto de mercados de carbono.
- ¿Quién es el personaje principal de tu historia? Sé lo más específica o específico posible. Considera por qué es el mejor personaje para transmitir este mensaje.
- El personaje es la comunidad que se ve afectada y sin protección por la falta de información ante la presencia de piratas del carbono.
- ¿Qué problema quieres tratar en tu historia? ¿A qué se enfrenta el personaje y qué relación tiene esto con tu mensaje?
- El problema es la falta de transparencia, participación e información sobre mercados de carbono que tienen las comunidades, y con ello se deben enfrentar a piratas del carbono que con engaños o malas prácticas logran contratos en desmedro de las comunidades y estás se encuentran en completa indefección.
- ¿Cómo se resuelve el problema? No dejes sin resolución a quien te escucha. Explícales lo que pasó después del problema, incluso si el desenlace es que el personaje queda a la espera de resultados.

Referencias

- ⁴² JASS Power Guide, available at: <https://pressbooks.pub/jass-power-guide/front-matter/introduction/>
- ⁴³ Los contenidos provienen de entrevistas con defensoras y defensores jurídicos de primera línea en un gran número de países, realizadas por CCSI en el marco de ALIGN y el programa Política de las Industrias Extractivas.
- ⁴⁴ We Make the Future, Climate of possibility: mistakes of climate comms (2022), <https://www.wemakethefuture.us/resources-docs/climateofpossibility>
- ⁴⁵ Documental DW, Land-grabbing and the fight for justice in Sierra Leone, 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=IMysIUXRpOU>
- ⁴⁶ Vivek Maru, "To save carbon projects, make them fair", The Telegraph, 10 de octubre de 2024, <https://www.telegraph.co.uk/globalhealth/climate-and-people/to-save-carbon-offset-projects-make-them-fair/>

Apéndice A:

Tabla Comparativa de la Legislación Nacional de cuatro países

	FILIPINAS	KENIA	ZAMBIA	ZIMBABUE
¿Cómo define la ley/política los derechos de carbono?	Los derechos de carbono pertenecen a las comunidades indígenas dentro de sus territorios ancestrales.	La ley es contradictoria. Reconoce los derechos de la comunidad sobre la tierra y exige el CLPI, pero otorga al Estado autoridad suprema en lo que respecta a los contratos. Esto causa confusión sobre quién ostenta los derechos de carbono.	No se definen los derechos de carbono.	No se definen los derechos de carbono.
¿Cómo aborda el acceso a la información?	Exige la plena divulgación de la información referente a las actividades y los proyectos propuestos de manera que resulte accesible y comprensible para la comunidad correspondiente. No plantea requisitos concretos sobre transparencia financiera, p. ej., ingresos totales del proyecto o cantidad y precio de los créditos de carbono vendidos.	Establece un registro estatal de carbono accesible al público, si bien con algunos requisitos de confidencialidad. Quienes proponen un proyecto deben publicar: • Un informe anual de las ganancias acumuladas. • Un informe anual de las contribuciones pagadas a la comunidad. No exige divulgar los contratos del proyecto ni los acuerdos de desarrollo con la comunidad.	No se requiere informar ni al público ni a las comunidades afectadas. No se requiere publicar los contratos del proyecto ni los acuerdos con la comunidad. Considera confidencial la información económica, incluyendo los ingresos brutos.	Exige que los proyectos registrados informen de los ingresos obtenidos con el comercio de carbono. Proporciona acceso a la información tanto al público como a las partes implicadas o afectadas por los proyectos relacionados con créditos de carbono. Enfatiza la importancia de mantener registros precisos y proporcionar los datos necesarios a las autoridades gubernamentales.
¿Se precisa el consentimiento libre, previo e informado (CLPI)?	Requiere el CLPI en todas las fases de los proyectos forestales relacionados con el carbono (durante la evaluación de viabilidad; el diseño del proyecto; la implementación; la supervisión, elaboración de informes y verificación; y la emisión y el comercio de créditos). Reconoce los derechos prioritarios de las comunidades a recolectar, utilizar o desarrollar cualesquiera recursos naturales en sus tierras.	Requires FPIC to be clearly documented. However, there are no clear requirements for how to conduct FPIC. Project proponent required to involve the communities in early stages of project design for public and community land-based projects.	Requiere el CLPI, pero no define el procedimiento o proceso concreto para obtenerlo. No contempla la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la implementación o el diseño del proyecto.	La legislación no menciona el CLPI. La ley solo requiere la participación pública mediante reuniones de las partes interesadas.

¿Cómo se reparten los ingresos de la venta de créditos de carbono?	<u>Fase anterior a cubrir costos:</u> todos los ingresos de fuentes potenciales se destinan a cubrir los costes operativos y los gastos del proyecto. <u>Fase posterior a cubrir costos:</u> • 30 % comunidad • 30 % desarrollador del proyecto • 20 % Estado • 20 % reinversión en el proyecto Los beneficios económicos de las comunidades pueden incluir: • Pagos directos o proyectos comunitarios. • Capacitación. • Beneficios sociales y culturales: preservación del acervo cultural de los pueblos indígenas.	Contribución anual a las comunidades locales: • Proyectos basados en tierras: al menos el 40 % de las ganancias. • Proyectos no basados en tierras: al menos el 25 % de las ganancias. La normativa define la contribución anual en función de las «ganancias acumuladas menos el coste de actividad». Esto contradice la Ley de Enmienda contra el Cambio Climático, según la cual las «ganancias acumuladas» —es decir, los ingresos— constituyen la base para calcular la contribución social anual.	No explicita el reparto de los beneficios.	Durante los diez primeros años del proyecto, el 70 % lo retiene quien propone el proyecto y el 30 % se considera un impuesto que se destina al Fondo Medioambiental, gestionado por la Administración central. El Fondo Medioambiental se destinará: • A la adaptación climática y a proyectos de desarrollo de bajo carbono (55 %). • A un fondo de ayuda para pérdidas y daños (5 %). • A la autoridad reguladora y a otras autoridades locales (10 %). • A costes administrativos para la autoridad reguladora (15 %). • Al Tesoro Público (15 %).
¿Qué mecanismos de reparación de agravios proporciona la ley?	No hay referencias concretas a mecanismos de reparación de agravios. Dispone que las comunidades locales participen en la toma de decisiones y determinación de las prioridades, incluyendo el uso de sus procesos de justicia y consolidación de la paz para resolver litigios.	Los litigios se dirimen en primer lugar mediante los mecanismos dispuestos en los acuerdos del proyecto, seguido de la mediación y la derivación al Tribunal Ambiental nacional, en caso de no resolverse en treinta días desde la fecha de presentación al mecanismo anterior.	Dispone que, cuando corresponda, se establezca un proceso de reclamación para las partes interesadas. No define cómo se establecerán los mecanismos de reclamación ni cómo responderán las autoridades estatales ante quejas o disputas.	Puede implicar Resolución Alternativa de Litigios (RAL), mediación, arbitraje, conciliación, instituciones nacionales de derechos humanos (como la Comisión de Derechos Humanos de Zimbabwe) o procesos judiciales (llevar un asunto a juicio para obtener resolución jurídica).
¿Qué medidas se adoptan para que las reducciones de las emisiones sean creíbles y duren?	Requiere que las actividades del proyecto contribuyan a evitar y reducir las emisiones, incluyendo la mejora de los sumideros de carbono, garantías de conservación y restauración de bosques, y la promoción del desarrollo sostenible.	Exige la reducción de las emisiones, la integridad medioambiental y el registro preciso de reducciones en las emisiones. Establece sanciones por manipular las mediciones de créditos de carbono y por proporcionar información falsa o engañosa. La sanción es una multa máxima de 500.000.000 KSH (3.876.000 USD) o hasta diez años de prisión. Los créditos de proyectos que no cumplen el CLPI y los derechos humanos no se registran ni se validan.	El Proyecto de Ley contra el Cambio Climático crea un marco para establecer los estándares de emisiones de cada sector principal (p. ej., silvicultura, energía, agricultura, residuos) con sanciones penales y administrativas por infringirlos. No obstante, todavía no se ha definido ninguno de los estándares. El proyecto de ley también integra un sistema de control y verificación como mecanismo de rendición de cuentas.	Establece una serie de directrices sobre integridad medioambiental (véase el segundo anexo). Entre ellas, figuran requisitos de verificación de las reducciones usando patrones científicos y el establecimiento de bases conservadoras. Igualmente, la normativa incluye una lista de control para el desarrollo sostenible que permite hacer un seguimiento de otros resultados ambientales positivos, p. ej., la reducción de la contaminación atmosférica o mejora de la calidad del agua (véase el anexo quinto).
¿Hay reglas sobre quién puede comprar créditos o cómo pueden usarlos?	No se limita quién puede comprar créditos o cómo se pueden usar.	No se limita quién puede comprar créditos o cómo se pueden usar.	No se limita quién puede comprar créditos o cómo se pueden usar.	No se limita quién puede comprar créditos o cómo se pueden usar.

Apéndice B:

Glosario

Adicionalidad: Un crédito de carbono solo se considera adicional si representa reducciones de emisiones que superan la normalidad, es decir, reducciones que no se habrían producido sin el proyecto de créditos de carbono.

Carbono azul: Dióxido de carbono que absorbe la atmósfera y se almacena en el océano o en áreas marinas. La conservación de los manglares es un foco de interés de los proyectos relacionados con el carbono azul

Crédito de carbono: Unidad intercambiable que representa una tonelada de dióxido de carbono absorbida o no emitida

Mercado del carbono: Compraventa a nivel mundial de emisiones de gases de efecto invernadero en forma de créditos de carbono o compensaciones de las emisiones. Hay dos tipos: 1) mercado regulado, regido por la regulación estatal y los acuerdos multinacionales; y 2) mercado voluntario, típicamente usado por empresas y personas que pretenden compensar el impacto de carbono que generan.

Compensación de las emisiones de carbono: Forma de cuantificar las acciones que reducen o eliminan los gases de efecto invernadero de la atmósfera o que incrementan el almacenamiento de carbono (por ejemplo, recuperando tierras o plantando árboles para absorber dióxido de carbono) como contrapartida por las emisiones que se producen en otro lugar.

Fijación del precio del carbono: Establecimiento de lo que deben pagar quienes emiten gases de efecto invernadero. Los impuestos al carbono y los mercados regulados de crédito de carbono son los dos enfoques principales para fijar el precio del carbono.

Derechos de carbono: Derecho a beneficiarse de la capacidad de la tierra para absorber y almacenar carbono, normalmente mediante los árboles, la hierba, el suelo o la turba.

Estándar de carbono: Mecanismo independiente de verificación y seguimiento que regula el mercado del carbono, garantizando que lo que se vende son créditos de carbono legítimos que tendrán impacto. Los estándares de carbono establecen las normas que las y los desarrolladores de proyectos deben observar para vender créditos en el mercado voluntario de carbono.

ADC (absorción de dióxido de carbono): Métodos que eliminan dióxido de carbono de la atmósfera. La ADC abarca toda una gama de enfoques, incluyendo la captura directa del aire (CDA), sumada al almacenamiento sostenible, la absorción de carbono del suelo, la retirada y almacenamiento de carbono de la biomasa, la mineralización avanzada, la ADC en océanos y la forestación/reforestación.

Mercantilización de la naturaleza: Poner precio a la naturaleza y convertirla en objeto de comercio.

Mercados regulados: Mercados que fijan el precio del carbono mediante leyes y normativas nacionales, regionales o internacionales. En los mercados regulados nacionales, se establece un tope a los gases de efecto invernadero que pueden emitir las empresas y, para las emisiones adicionales, deben adquirir créditos de carbono de otra empresa que no alcance su cuota.

Sistema consuetudinario de tenencia de las tierras: Conjunto de leyes y normas que rigen el arrendamiento, uso, acceso y transferencia de las tierras y otros recursos naturales. Los sistemas consuetudinarios de tenencia de las tierras pueden gozar o no de reconocimiento en las leyes sobre la propiedad de la tierra.

CLPI (consentimiento libre, previo e informado): En virtud del derecho internacional, los pueblos indígenas y las comunidades locales tienen derecho a prestar o negar su consentimiento libre, previo e informado a proyectos presentados que les impactarán a ellos o a las tierras y los recursos que tradicionalmente han usado o han tenido en propiedad. En ocasiones este término también incluye las expectativas de la comunidad en cuanto a su consentimiento informado de manera más amplia.

Blanqueo ecológico: Afirmaciones engañosas que hace una empresa que dice estar actuando de manera respetuosa con el medio ambiente para dar la impresión a sus clientes de ser más ecológica de lo que realmente es.

Régimen de tenencia de tierras: Quienes ostentan los derechos jurídicos para hacer qué en una tierra.

Fugas: When a project or initiative stops carbon emitting activities, but the carbon emitting activities shift to another area outside of the project area.

Permanencia: La absorción o reducción de las emisiones debe realizarse de manera irreversible para que tenga impacto en el clima; ello significa que los beneficios del carbono deberían prolongarse al menos cien años.

REDD+ (Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal +): Iniciativa cuyo fin es proporcionar flujos de ingresos para incentivar a los países a contribuir a los esfuerzos de mitigación del cambio climático a través de cinco actividades acordadas a nivel mundial: reducir las emisiones procedentes de la deforestación; reducir las emisiones procedentes de la degradación forestal; conservar las reservas forestales de carbono; gestionar de manera sostenible los bosques; y mejorar las reservas forestales de carbono.

CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático): Tratado internacional medioambiental para combatir la crisis climática.

Mercado voluntario del carbono: Mercado en el que personas y corporaciones privadas emiten, compran y venden créditos de carbono al margen de los instrumentos regulados u obligatorios de fijación del precio del carbono.

Siglas habituales

- MVC:** Mercado voluntario del carbono
- CIMVC:** Consejo de integridad del mercado voluntario del carbono
- CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- TNFD:** Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras Relacionadas con la Naturaleza
- ADC:** Absorción de dióxido de carbono
- GCMU:** Servicios del Mercado Mundial del Carbono
- ESG:** Ambientales, sociales y de gobernanza
- SBTi:** Iniciativa Objetivos Basados en la Ciencia
- IPCC:** Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
- TCFD:** Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras Relacionadas con el Clima
- REDD+:** Programa de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal
- PICL:** Pueblos indígenas y comunidades locales
- NDC:** Contribuciones determinadas a nivel nacional

Apéndice C:

Estudios de caso

COMPENSACIÓN JUSTA EN EL CONTEXTO DEL PROYECTO REDD+ KARIBA: ESTUDIO DE CASO DE ZIMBABUE

Manele Mpofo, Asociación de Derecho Medioambiental de Zimbabwe

El principio de compensación justa es uno de los pilares de la justicia medioambiental, en especial en el marco de los proyectos del "Programa de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal" (REDD+). En Zimbabwe, donde el equilibrio entre las medidas de conservación y los medios de vida de la comunidad es delicado, es crucial entender las sutilezas en torno a la compensación justa. En este breve estudio de caso, analizamos los puntos fuertes y débiles de este principio en el contexto político y marco jurídico de Zimbabwe, a la vez que extraemos conclusiones del proyecto REDD+ Kariba, que se puso en marcha en 2011 y cuyo fin es proteger unas 785.000 hectáreas de bosque y fauna de la orilla meridional del lago Kariba, que se extiende por los distritos Binga, Hurungwe, Mbire y Kariba. En marzo de 2023, varias grandes empresas internacionales habían comprado más de 23 millones de créditos de carbono, por valor superior a los 100 millones USD, convirtiéndolo en el segundo proyecto más grande del mundo.⁴⁷ Hasta 2021, se lo consideró uno de los proyectos más exitosos en lo referente al empoderamiento de la comunidad y potenciación de los medios de vida. En octubre de 2023, la iniciativa se vio paralizada por el Estándar de Carbono Verificado debido a las alegaciones de asignación inapropiada de recursos, registro excesivo de créditos y apoyo inadecuado a las actividades de la comunidad.

Antes de ahondar en los detalles, es fundamental definir el concepto REDD+.⁴⁸ El programa REDD+ comprende incentivos financieros para que los países en desarrollo reduzcan la deforestación y las emisiones que degradan los bosques. También incluye la mejora de las reservas de carbono forestales y la gestión sostenible de los bosques. Uno de los ejes de REDD+ es la idea de remunerar a los países o las comunidades por mantener o mejorar su masa forestal.

La participación de Zimbabwe en mercados de carbono, como el proyecto REDD+, cuenta con el respaldo de la Política Climática Nacional,⁴⁹ en la que se sintetizan las intenciones del Gobierno de Zimbabwe de movilizar financiamiento climático mediante los mecanismos del mercado para financiar el Protocolo de Kioto, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).⁵⁰ No obstante, la ausencia de una política REDD+ nacional y de un marco regulador exhaustivos plantea retos considerables en lo que respecta a la eficacia de la gobernanza.⁵¹

Desafortunadamente, en los inicios del proyecto REDD+ Kariba,⁵² Zimbabwe no contaba con un marco legislativo exhaustivo en materia de comercio de carbono. Además, el país

carecía de un marco regulador y de una política nacional REDD+ completa que aclarasen las dudas sobre funciones, responsabilidades y mecanismos de compensación. Sin una guía clara, surgieron malentendidos sobre la manera como se reparten los beneficios entre las partes interesadas.⁵³ Estas partes interesadas incluyen las comunidades locales, las y los desarrolladores del proyecto y los organismos estatales. La falta de claridad condujo a un reparto no equitativo de los beneficios. Las comunidades locales han denunciado que no han recibido una remuneración adecuada por las restricciones impuestas sobre sus tierras a causa del proyecto REDD+.⁵⁴ En algunos casos, las comunidades locales —que generalmente son quienes custodian los bosques— no son plenamente conscientes de sus derechos o de las estructuras de compensación. En consecuencia, a veces se las deja fuera de la toma de decisiones, lo cual puede acarrear la explotación o el descontento. Garantizar la participación significativa de las comunidades es crucial para el éxito de cualquier proyecto relacionado con el carbono. La brecha informativa entre las y los desarrolladores del proyecto y las comunidades locales supone otro reto apremiante. Normalmente, quienes desarrollan el proyecto cuentan con especialistas, recursos financieros y conocimientos jurídicos. En cambio, las comunidades locales pueden carecer de la información necesaria sobre el valor de los créditos de carbono y los beneficios a los que tienen derecho. Esta asimetría pone trabas a las comunidades a la hora de negociar una compensación justa. Sin un conocimiento adecuado, las comunidades pueden aceptar condiciones que no reflejan debidamente el valor de sus contribuciones a la absorción de carbono. El intercambio transparente de información y las iniciativas de capacitación son fundamentales para cerrar esta brecha.

Por otro lado, diversas denuncias de mala gestión y corrupción dentro del proyecto han exacerbado la situación, en la medida en que los fondos de compensación a la comunidad no llegan o no parece que lleguen a quienes están dirigidos.⁵⁵ Esto hace patente problemas más generales de gobernanza y rendición de cuentas, que caracterizan a las iniciativas de financiamiento climático en Zimbabwe y que socavan el principio de compensación justa. Los mecanismos de reparto de los beneficios y flujos financieros opacos abren las puertas a la malversación. Cuando la compensación destinada a las comunidades se deriva o reparte inadecuadamente, se atenta contra el principio fundamental de compensación justa. A fin de abordar los riesgos de corrupción, se deben priorizar la transparencia y la rendición de cuentas. Es necesario establecer directrices claras sobre los flujos financieros, el proceso de auditoría y el reparto de los beneficios. Los mecanismos de supervisión comunitaria y denuncia de las irregularidades son igualmente esenciales.⁵⁶

Zimbabwe cuenta con una serie de leyes que amparan los derechos de las comunidades y la conservación del entorno natural. En particular, la Ley Forestal y la Ley de Gestión Medioambiental sientan las bases para salvaguardar los intereses comunitarios en lo que respecta a la tierra y los recursos naturales. Estas disposiciones jurídicas reconocen la importancia de compensar de manera equitativa a las comunidades afectadas por las iniciativas de conservación. Potencialmente, los proyectos REDD+ pueden involucrar a las comunidades locales y, en concreto, a las implicadas en CAMPFIRE (Programa de Gestión de Áreas Comunes para los Recursos Indígenas), que históricamente ha ofrecido a las comunidades una parte de los beneficios de la gestión de los recursos naturales. Este marco en vigor se puede adaptar para que las comunidades reciban compensación por su función en la conservación forestal.

En suma, si bien el marco jurídico de Zimbabwe provee una base para el principio de compensación justa, las notables deficiencias en la implementación y la gobernanza política dificultan su eficacia. El proyecto REDD+ Kariba pone de manifiesto estos retos ilustrando la necesidad de crear unos mecanismos de rendición de cuentas más sólidos y fomentar la implicación genuina de las comunidades locales para velar por la observancia práctica del principio de compensación justa. El reparto de beneficios en los proyectos de créditos de carbono puede comprender la contraprestación económica o financiera a las comunidades. No obstante, también puede traducirse en beneficios no económicos, como la disposición de un régimen firme de tenencia de tierras para las gentes desplazadas, oportunidades educativas y formativas, acceso a mercados u otros servicios sociales y demás prestaciones. Los beneficios se pueden integrar de manera participativa en un proceso de desarrollo de proyectos de créditos de carbono. En el sector de los créditos de carbono, la transparencia es crucial, dadas las preocupaciones sobre cómo se están verificando, cuantificando y midiendo los créditos y los beneficios resultantes. El comercio de emisiones de carbono precisa un sistema transparente de medición, información y verificación (MRV) que pueda garantizar a todas las partes implicadas que el comercio de carbono es trazable, no tiene vínculos con la corrupción y beneficia a todas las partes, incluyendo a las comunidades.

1. En cuanto a los modelos de reparto equitativo de los beneficios, los Estados deberían considerar el diálogo permanente con quienes invierten en créditos de carbono, las comunidades y otras partes implicadas a lo largo de la cadena del mercado de los créditos de carbono.
2. Los beneficios y la participación de la comunidad deben sustentarse en la total transparencia y las medidas de rendición de cuentas, basándose en el modelo del Programa de Participación Comunitaria. Las inversiones comunitarias derivadas de las ganancias de los créditos de carbono deberían destinarse a proyectos sostenibles y a promover el desarrollo comunitario a largo plazo, incluyendo la prestación de servicios sociales e infraestructuras, y la conservación de los recursos naturales o los ecosistemas.

Referencias

47 <https://www.theguardian.com/environment/2024/mar/15/money-carbon-credits-zimbabwe-conservation-aoe>

48 <https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/redd>

49 <https://foalex.fao.org/docs/pdf/zim203760.pdf>

50 <https://carbongreenafrica.net/kariba-redd-project>

51 <https://www.jstor.org/stable/resrep20596.10>

52 https://www.iisd.org/system/files/publications/redd_private_sector_brief.pdf

53 https://www.researchgate.net/publication/275411218_Implementing_REDD_at_the_local_level_Assessing_the_key_enablers_for_credible_mitigation_and_sustainable_livelihood_outcomes

54 <https://foe.org/blog/2014-10-nine-reasons-why-redd-is-a-false-folution-friends-of/>

55 https://images.transparencycdn.org/images/2016_REDDCorruptionRisksAfrica_EN.pdf

56 <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/7/2650>

COMPENSACIÓN JUSTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL DE KENIA SOBRE MERCADOS DE CARBONO

Redacción: Anne Njoroge y Namati Kenia

Hace poco Kenia estableció una de las mejores políticas en cuanto a la participación de las comunidades locales en los ingresos. La Ley de Enmienda contra el Cambio Climático de 2023 dispuso una serie de requisitos claros para asignar los ingresos en función del tipo de proyecto: a) al menos el 40 % de las ganancias acumuladas en el caso de los proyectos basados en tierras y b) al menos el 25 % de las ganancias acumuladas en los proyectos no basados en tierras. No hemos observado compromisos de este calibre en ninguna otra legislación. La diferenciación entre proyectos basados en tierras y proyectos no basados en tierras⁵⁷ refleja el notable impacto sobre las tierras comunitarias y los posibles cambios respecto al acceso a los recursos o a su uso que pueden experimentar las comunidades durante los proyectos basados en la naturaleza.

A pesar de las disposiciones positivas, el marco regulador también presenta algunos retos que podrían entrañar riesgos para las comunidades. En primer lugar, la ley definió los beneficios comunitarios en clave de ingresos anuales, aunque la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) de 2024 estableció la contribución anual para las comunidades en función de "las ganancias acumuladas menos el coste de actividad" o beneficios, en lugar de los ingresos. Esto contradice de manera directa la Ley de Enmienda contra el Cambio Climático. Es más fácil garantizar la transparencia y el cumplimiento normativo si la participación para las comunidades se basa en los ingresos totales: si se define como porcentaje de los beneficios, las empresas pueden reinvertir los fondos en el proyecto o manipular su contabilidad para reducir lo más posible los beneficios presentados.

Asimismo, la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) de 2024 designa un comité de desarrollo comunitario encargado de adoptar decisiones sobre cómo se usarán los fondos para las comunidades. Estos comités están formados por representantes del Estado y de quien propone el proyecto, así como miembros de la comunidad, lo cual limita la autonomía de las comunidades a la hora de tomar decisiones sobre cómo se emplea su participación en los ingresos. Esta disposición está muy influida por la política vigente sobre comités de desarrollo comunitario del sector minero y se inspira en la formulación de la ley de minería, a pesar de que las comunidades han observado que la empresa y el Estado ejercen una gran influencia en las decisiones.

La Ley de Tierras Comunitarias de 2016 reconoce a las comunidades como propietarias absolutas de la tierra comunal y les otorga el poder de firmar contratos de la misma manera que lo harían las y los propietarios particulares. No obstante, la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) trata la tierra comunal como si fuera terreno público, lo cual traspasa el poder al Gobierno otorgando al Estado la capacidad de suscribir el contrato principal con quien presenta el proyecto. Además, al nombrar a las y los representantes gubernamentales como miembros del comité de desarrollo comunitario, se limita la autonomía de las comunidades para tomar decisiones sobre las inversiones en su tierra y se socava su poder legítimo como propietarias de la tierra.

Referencias

57 Un proyecto "basado en tierras" relacionado con el carbono implica el uso de la tierra, la gestión de los terrenos y la restauración o conservación del ecosistema. También se lo suele denominar proyecto basado en la naturaleza. En cambio, un proyecto "no basado en tierras" relacionado con el carbono aprovecha los cambios técnicos para aumentar la eficiencia energética o aplicar fuentes de energía renovables y abandonar los combustibles fósiles. Un ejemplo de este tipo de proyectos son las estufas limpias para uso doméstico y los cambios en las prácticas industriales.

CÓMO PODRÍA AFECTAR LA POLÍTICA SOBRE CARBONO AL CLPI Y A LOS ORGANISMOS DE GOBERNANZA COMUNITARIA EN LIBERIA

Redacción: Andrew Zelemen y Abu Kamara de la Unión Nacional Liberiana de Comités para el Desarrollo Forestal Comunitario (NUCFDC)

En este estudio de caso, se analiza el contexto político y el marco jurídico de Liberia poniendo de relieve los puntos fuertes y débiles de las estructuras vigentes, a la vez que se relacionan con las realidades sobre el terreno. Tiene particular interés en el marco para la puesta a punto del mercado de carbono liberiano y leyes conexas sobre estructuras comunitarias.

Requisitos del CLPI conforme a las leyes de Liberia

En Liberia casi todas las leyes que rigen la tierra y los recursos naturales prevén el CLPI como requisito fundamental en cualquier contrato. Esto incluye la incorporación de los aspectos siguientes en las leyes:

- 1. El CLPI es necesario antes de designar cualquier zona como concesión estatal. Las empresas deben llegar a acuerdos sociales con las comunidades antes de poner en marcha su actividad.⁵⁸
- 2. El CLPI incluye el consentimiento de la comunidad y un resumen de los procesos para obtener dicho consentimiento antes de conceder permiso para explotar los recursos naturales en sus tierras.⁵⁹
- 3. El CLPI de las comunidades locales es necesario antes de emprender cualquier desarrollo en tierras comunitarias.⁶⁰

Los debates en curso en torno al marco para la puesta a punto del mercado de carbono en Liberia no han logrado de manera satisfactoria que todas las estructuras comunitarias conozcan el proceso y participen en él. Los derechos de estas comunidades en lo concerniente al CLPI no se han abordado lo suficiente, por lo que se corre el riesgo de que sus intereses se vean marginados en los resultados. Ello puede atribuirse al hecho de que la mayoría de estas estructuras se encuentran en zonas rurales que se enfrentan a barreras importantes de transporte y comunicación. Por otro lado, quienes organizan los debates sobre política en materia de carbono no han concebido vías especiales para llegar a las comunidades. En algunos de estos procesos formales, las y los organizadores invitan a un grupo muy reducido de participantes que no representan a todas las estructuras comunitarias.

Estructuras comunitarias

Las leyes de Liberia abarcan las concesiones forestales estatales, los bosques comunitarios, las áreas forestales protegidas, la propiedad consuetudinaria sobre la tierra, las concesiones agrícolas y las concesiones mineras. Cada una de estas leyes reconoce los intereses socioeconómicos específicos de las comunidades y sus preocupaciones medioambientales.

Sin embargo, las estructuras comunitarias en estas leyes varían en lo que se refiere al establecimiento y la organización.

Los medios de vida de las comunidades dependen de la tierra y de los recursos naturales. Las leyes incluyen disposiciones que otorgan a las comunidades algunos derechos de titularidad mediante estas estructuras. Pero estos derechos solo se respetarán si las personas participan para manifestar qué problemas les afectan y cómo se abordarán.

Retos al CLPI durante la preparación de la hoja de ruta de Liberia para los mercados de carbono

- En la hoja de ruta de Liberia para los mercados de carbono, se admite que "las directrices no imponen requisitos, por lo que a las partes interesadas no les queda claro cuál es la definición y el enfoque ideal para cumplir las condiciones de CLPI". Otro de los retos es facilitar la capacitación para que las comunidades entiendan la definición de CLPI y su importancia como derecho.
- Todas las leyes sobre tierras y recursos naturales reconocen el CLPI y hacen hincapié en su observancia. Sin embargo, incluso cuando disponen directrices claras, la cuestión de su plena implementación sigue suponiendo un gran reto, dado que la mayoría de las veces el Estado o responsable del proyecto no aplica el CLPI al cien por cien. Esto ha comportado que a muchas comunidades se les niegue su derecho al CLPI, que algunos proyectos de concesión fracasen o que surjan conflictos en gran parte de las áreas concesionadas. Conseguir un auténtico CLPI es complicado debido a las dinámicas de poder, la desinformación o la poca capacidad de las comunidades. Requiere un diálogo abierto y transparencia entre las y los desarrolladores del proyecto y las poblaciones locales.
- La vigilancia y la rendición de cuentas siguen sin resultar eficaces debido a la falta de mecanismos para controlar el cumplimiento en lo que respecta al CLPI. A fin de corregir esta situación, puede ser necesario involucrar a organismos de supervisión independientes o iniciativas de seguimiento dirigidas por la comunidad que garanticen que se acatan los procesos de CLPI. Este punto todavía no se contempla en la hoja de ruta del mercado de carbono de Liberia.

Con objeto de abordar estos retos, las comunidades y sus representantes están colaborando activamente con las instituciones pertinentes para que los derechos de las comunidades se prioricen en las discusiones. Se han celebrado reuniones con la Agencia de Protección Ambiental, que lidera las iniciativas contra el cambio climático, así como con el PNUD, que gestiona el financiamiento climático y financia la capacitación y la formulación de marcos para velar por la participación comunitaria.

Conclusión

Dado que Liberia se está planteando poner a punto su mercado de carbono y los marcos jurídicos anexos, resulta imprescindible reforzar las estructuras comunitarias y defender los principios de CLPI para garantizar que las voces locales se escuchen y se respeten en la toma de decisiones que afectan a sus tierras y sus recursos.

Referencias

58 Ley Nacional de Reforma Forestal de 2006.
59 Ley de Derechos de las Comunidades de 2009.
60 Ley de Derechos sobre la Tierra (2018).

POSTURAS POLÍTICAS Y DINÁMICAS DE PODER QUE ESTÁN MARCANDO LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN ZAMBIA

Redacción: Solomon Mwampikita, Isaac Mwaipopo y Lucy Musonda del Centro para el Desarrollo y las Políticas sobre Comercio (CTPD)

Introducción

El impulso para legislar los mercados de carbono en Zambia se debe a los compromisos contraídos en la 27 y 28 Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC. Mientras el Gobierno desarrolla normativas y directrices políticas, una serie de dinámicas de poder están marcando el proceso:

(i) La presidencia

La presidencia ha sido clave en el impulso del programa de crecimiento ecológico y, por primera vez, ha incluido la sostenibilidad medioambiental en los planes de desarrollo quinquenales estatales. Después de asistir a eventos como la 27 y la 28 Conferencias de las Partes, el presidente fue tajante en cuanto a la potenciación de los mercados de carbono y encabezó el proyecto de ley sobre cambio climático. Como resultado, se ha promulgado la Política Nacional sobre Silvicultura, precursora del Proyecto de Ley contra el Cambio Climático. El presidente ha marcado en gran medida la dirección política con constantes declaraciones sobre la necesidad de legislación en materia de cambio climático para guiar el comercio y los mercados de carbono.

(ii) Ministerio de Hacienda

En su discurso de presentación del presupuesto de 2022, el ministro de Hacienda alentó al Gobierno a desarrollar una legislación integral que promueva el comercio de carbono.⁶¹ En el discurso de presentación del presupuesto nacional de 2023, el ministro indicó que el Gobierno estaba formulando leyes para regular el mercado del carbono en consonancia con el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático. Sin embargo, todavía no se ha finalizado el Proyecto de Ley contra el Cambio Climático que dispondrá la normativa de los mercados de carbono.

En términos generales, el ministro de Hacienda ejerce una gran influencia en la formulación de las leyes relacionadas con las inversiones que se considera que recaudan más impuestos o generan mayor crecimiento económico. En los últimos años, la asignación presupuestaria para la sostenibilidad medioambiental ha sido inferior al 1 % del presupuesto nacional. No obstante, la relación entre el Ministerio de Hacienda y el de Medio Ambiente se ha ido caldeando, en parte debido a los devastadores efectos del cambio climático. En este sentido, hemos visto como el Ministerio de Hacienda ha promovido bonos verdes y el comercio de carbono.

(iii) Inversión extranjera directa y agencias de cooperación

Al margen de las declaraciones del Gobierno, no se puede dejar de subrayar la influencia de la comunidad de donantes. En el discurso de presentación del presupuesto de 2023, el ministro de Hacienda expresó su preocupación por el ritmo creciente de deforestación y explicó que, para hacer posible la participación de las y los desarrolladores de proyectos en el mercado del carbono, el Estado había firmado un pacto sobre crecimiento sostenible por valor de 1.000 millones GBP con el Reino Unido para facilitar la inversión extranjera directa de dicho Estado en energías renovables, planificación urbana y conectividad comercial, entre otros puntos.

Las agencias de cooperación vienen respaldando y financiado iniciativas para desarrollar directrices y normas para los mercados de carbono, así como bonos verdes. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha ayudado a la Comisión de Bolsa y Valores a desarrollar directrices para la generalización del financiamiento verde.

(iv) Ministerio de Economía Verde y Medio Ambiente

Las consejerías estatales, como el Ministerio de Economía Verde y Medio Ambiente, apenas han influido en la dirección política, salvo por el apoyo técnico que han ofrecido. Sus intervenciones involucran a muy pocas partes, especialmente a las comunidades y a quienes trabajan con las comunidades de base.

(v) Liderazgos tradicionales

Los liderazgos tradicionales tienen mucho poder en Zambia. Se los suele involucrar en lugar de hacer participar a las comunidades. Detentan tanto poder que la Comisión Parlamentaria sobre Agricultura, Tierra y Recursos Naturales se resiste a contradecirlos u ofenderlos.

(vi) Diputadas y diputados

En lo que respecta a la formulación de políticas, las y los diputados normalmente se inclinan por lo que el Gobierno del momento quiere. En Zambia el Parlamento rara vez toma la iniciativa para emprender proyectos de ley. Están impulsando la legislación en materia de carbono por la presión de la presidencia y los liderazgos tradicionales. El comité que encabeza la formulación de las leyes sobre el mercado del carbono es la Comisión Parlamentaria sobre Agricultura, Tierra y Recursos Naturales.

(viii) Organizaciones no gubernamentales conservacionistas

Dos organizaciones no gubernamentales conservacionistas especializadas en los mercados de carbono tienen una gran influencia en Zambia: Biocarbon Partners (BCP) y Community Markets for Conservation (COMACO). Son empresas sociales locales que están implicadas en los mercados voluntarios de carbono y en su comercio. Biocarbon Partners afirma colaborar con terratenientes y comunidades locales en un proyecto piloto sobre carbono forestal (Rufunsa Conservancy), que abarca 41.000 hectáreas.⁶² En 2022, COMACO certificó 883.068 toneladas de créditos de carbono en nueve (9) jefaturas, lo cual redundó en 3,1 millones USD en dividendos para las comunidades.⁶³ Estas organizaciones no han logrado influir en las políticas nacionales por su desconocimiento sobre las leyes del mercado del carbono.

(ix) Comunidades y organizaciones de la sociedad civil

Debido a la presión del poder ejecutivo, así como de los liderazgos tradicionales que representan a las comunidades rurales, la Comisión Parlamentaria sobre Recursos Naturales ha solicitado propuestas a varias organizaciones de la sociedad civil, con ánimo de analizar las oportunidades y los retos del país en lo referente a los mercados y el comercio de carbono. Si bien se incorporaron algunas de las propuestas de estas organizaciones, otras fueron desestimadas. En general, dio la impresión de ser un puro trámite.

Referencias

61 <https://www.parliament.gov.zm/node/9858>
62 <https://bcp.earth/>
63 Informe anual de COMACO 2022 centrado en los resultados de los datos.

POSTURAS POLÍTICAS Y DINÁMICAS DE PODER EN TORNO A LA POLÍTICA SOBRE CARBONO EN FILIPINAS

Redacción: Claire Demaisip y Tone Marzan de KAISAHAN

El Estado filipino ha contraído compromisos ambiciosos en virtud del Acuerdo de París y el Gobierno aspira a demostrar sus avances antes de la COP29. Ello ha contribuido al rápido impulso de medidas en torno al comercio de carbono. Mientras el Gobierno desarrolla normativas y directrices políticas, una serie de dinámicas de poder están marcando el proceso. En primer lugar, el Gobierno nacional impulsa la formulación de políticas, mientras que la aportación de las comunidades y la Administración local es limitada. En segundo lugar, diversos organismos estatales, como la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas en el poder ejecutivo, y el Congreso filipino promueven iniciativas diferentes para regular el comercio de carbono en el país. La ausencia de un enfoque integrado podría causar confusión o contradicciones entre las políticas. Por último, el Estado está interesado en el comercio de carbono como fuente de ingresos y se ha convertido en prioridad particular de la Consejería de Hacienda.

Diversos actores e instituciones están siendo clave en la configuración política:

(i) Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales

La Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales está formulando políticas para abordar el comercio de carbono, con interés particular en los proyectos relacionados con el carbono en terrenos forestales y parques nacionales. La Consejería es el principal organismo encargado de la normativa sobre comercio de carbono, tomando la iniciativa tanto sobre formulación de políticas como en calidad de autoridad nacional designada para proyectos con arreglo al artículo 6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El objetivo de la Consejería es dictar normas por orden administrativa antes de la COP29. A la hora de preparar el proyecto de políticas, ha habido una falta de coordinación entre las oficinas de la Consejería —a saber: la Oficina de Gestión Forestal, la Oficina de Gestión de la Biodiversidad y la Oficina de Gestión Medioambiental— para garantizar que las preocupaciones de su electorado y su mandato se tengan en cuenta en la redacción. Igualmente, el proceso de formulación de políticas de la Consejería apenas ha implicado a organismos estatales cruciales, como la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas y la Consejería de Hacienda.

(ii) Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas

Por otro lado, la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas ha desarrollado unas directrices adicionales provisionales sobre el consentimiento libre, previo e informado para los proyectos forestales relacionados con el carbono, en las que se establecen los procedimientos para proteger la tenencia de tierras y el derecho a participar de los pueblos indígenas. El mandato primario de esta Comisión es emitir políticas que afecten a los pueblos indígenas.

La Comisión no participa activamente en la elaboración de la política sobre comercio de emisiones de carbono de la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y no está claro si esta consejería adoptará plenamente la política sobre CLPI en el comercio de carbono. La Comisión tiene menos poder que la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales, aunque tiene el mandato de facilitar el CLPI de los pueblos indígenas en todos los proyectos.

NCIP is less powerful than the DENR although they have a mandate in facilitating FPIC for indigenous peoples in any project.

(iii) Consejería de Hacienda

La Consejería de Hacienda es el principal organismo en la formulación de políticas de ingreso fiscal que garantizarán el financiamiento de los programas estatales clave. En esta consejería, el carbono se entiende como una fuente de ingresos potenciales y se aboga por gravar el mercado del carbono. La preocupación primordial de la Consejería de Hacienda son los ingresos y no los objetivos medioambientales y de conservación. Si el Gobierno prioriza la generación de ingresos, ello puede tener consecuencias desfavorables para la comunidad en cuanto al reparto de beneficios.

Por otro lado, esta consejería está contribuyendo al retraso de la publicación de las políticas en materia de carbono, ya está revisándolas prestando especial interés a la fiscalidad. La política actual propone el 40 % para el Estado y es probable que el Gobierno presione para demandar un porcentaje aún mayor.

(iv) Consejería de Agricultura

La Consejería de Agricultura es el principal organismo responsable de promocionar el desarrollo y crecimiento de la agricultura y los caladeros. La política provisional actual de la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales no se ocupa de las tierras agrícolas; no obstante, en Filipinas ya hay varios proyectos relacionados con el carbono en la agricultura. La Consejería de Agricultura está trabajando en una orden administrativa provisional específica sobre el comercio de carbono en áreas agrícolas. Todavía no se ha divulgado información al respecto, pero se espera una serie de consultas en torno a la política sobre el carbono en la agricultura.

(v) Congreso

En estos momentos hay varios proyectos de ley pendientes en la Cámara de Representantes, incluyendo la Ley de Inversión en la Economía de Bajas Emisiones de Carbono de 2023, cuyo propósito es establecer un marco para que las empresas reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero mediante planes obligatorios de descarbonización, un mecanismo de fijación del precio del carbono y acceso a los mercados de carbono. Es poco probable que este proyecto de ley se apruebe a corto plazo, ya que el mandato de las y los miembros del actual decimonoveno Congreso acaba en junio de 2025. La mayoría de las y los representantes del Congreso son miembros del partido del presidente y es improbable que el proyecto de ley se adopte en esta sesión, a menos que el presidente lo declare prioritario.

(vi) Gabinete presidencial y ministerial

La emisión de políticas administrativas precisará la aprobación de la Secretaría de la Consejería (ministra/o), la cual es nombrada por la presidencia y actúa en su nombre. Todas las leyes aprobadas por el Congreso filipino también requieren la aprobación de la presidencia.

(vii) Pueblos indígenas y comunidades locales

Los pueblos indígenas y demás comunidades rurales son quienes tienen mayor interés en la conservación de la biodiversidad, incluyendo los proyectos relacionados con el carbono basados en la naturaleza. Los proyectos normativos o legislativos en Filipinas no contemplan requisitos explícitos para las consultas públicas. Por desgracia, la participación de los pueblos indígenas en la formulación de la política sobre comercio de carbono de la Consejería de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha sido extremadamente limitada dado que las consultas se llevaron a cabo principalmente a nivel nacional, lejos de sus comunidades. Por el contrario, se realizaron consultas localizadas durante la redacción del proyecto de directrices sobre CLPI, a fin de plasmar sus opiniones.

Otras comunidades locales que no entran en la categoría de pueblos indígenas han tenido una participación incluso menor en el proceso, lo que explica en parte la ausencia de disposiciones específicas para reconocer los derechos de las comunidades no indígenas. Aumentar la participación de la comunidad en el proceso garantizaría que las políticas protejan mejor sus derechos. También faltan iniciativas educativas e informativas que mejoren la comprensión entre las comunidades sobre los mercados de carbono. Diversos grupos de la sociedad civil están tratando de salvar estas brechas, pero no disponen de los recursos para llegar al máximo número de comunidades.

(viii) Desarrolladores de los proyectos

Quienes desarrollan proyectos relacionados con el carbono detentan una influencia considerable sobre el Gobierno. El Estado prioriza la generación de ingresos permitiendo las inversiones. Muchas y muchos desarrolladores de proyectos fueron invitados a diferentes consultas y participaron activamente en la formulación de la política sobre comercio de carbono y CLPI en proyectos relacionados con el carbono.

POSTURAS POLÍTICAS Y DINÁMICAS DE PODER QUE HAN MARCADO LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE MERCADOS DE CARBONO EN KENIA

Redacción: Anne Njoroge y Namati Kenia

Kenia promulgó la Ley contra el Cambio Climático en 2016. En 2023, apenas dos días antes de la Cumbre Climática Africana, el presidente William Ruto promulgó la Ley de Enmienda contra el Cambio Climático, que introdujo nuevas normas para los mercados de carbono. En mayo del año siguiente, se aprobó la Normativa sobre Cambio Climático (Mercados de Carbono) de 2024, la cual ha creado un marco político para implementar la ley. Esta evolución política en Kenia se ha visto alentada por varios factores, entre los cuales: a) acontecimientos políticos internacionales, b) la política regional africana, y c) la política nacional, que se ha caracterizado por las dinámicas de poder y competición entre actores nacionales.

(a) Política internacional

En la COP26, celebrada en Glasgow en 2021, las partes del Acuerdo de París —entre las cuales se incluye Kenia— acordaron un paquete de normas para regir e implementar los mecanismos internacionales sobre el mercado del carbono con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.⁶⁴ Desde entonces están en proceso de formulación e implantación diversas normas para hacer operativo el artículo 6 del Acuerdo de París. Algunas de las normas establecidas en el artículo 6.4 del Acuerdo de París obligan a los Estados a establecer una autoridad nacional designada, la cual, entre otras funciones, debe ofrecer orientación sobre las normas, modalidades y procedimientos del artículo 6.4 del Acuerdo de París, incluyendo la aprobación y autorización de las actividades y las y los promotores de los proyectos. Los avances del Acuerdo de París fueron una gran motivación para que el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático keniano promulgara el Proyecto de Ley de Enmienda contra el Cambio Climático de 2023.

Hacia el mes de mayo de 2023, el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático invitó a la población a plantear observaciones sobre el Proyecto de Ley de Enmienda contra el Cambio Climático de 2023. En la notificación, se indicaba que la finalidad del proyecto de ley era alcanzar diferentes objetivos acordes con las metas del Acuerdo de París. El líder de la mayoría parlamentaria, mientras presentaba el proyecto de ley en el Parlamento, señaló que el factor motivador habían sido las contribuciones determinadas a nivel nacional que el país había fijado de conformidad con el Acuerdo de París de 2015.⁶⁵

Durante los debates parlamentarios, algunos miembros del Parlamento apuntaron que, puesto que Kenia ha ratificado varios instrumentos internacionales, era imperativo que el país armonizase su legislación nacional con sus obligaciones internacionales.⁶⁶ Asimismo, las y los miembros del Parlamento hicieron hincapié en la importancia del proyecto de ley de enmienda para establecer la autoridad nacional designada, a fin de que Kenia cumpla sus deberes internacionales tanto en lo referente a las contribuciones determinadas a nivel nacional como al artículo 6 del mecanismo.⁶⁷

Por otro lado, durante los debates en el Senado, el Senado mandó realizar la precipitada presentación del proyecto de ley a la Secretaría del Gabinete para el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático; esta declaró entonces que las intenciones eran ensalzar la imagen del país en el escenario internacional en lo relativo a cuestiones ambientales y acciones contra el cambio climático.⁶⁸ Durante la COP28, el Gobierno keniano procuró estrechar la mano con todos los Estados y dar una buena imagen, ya que su voluntad era entablar relaciones principalmente con vistas a atraer la inversión extranjera al país.

(b) Política regional africana

La Iniciativa Africana para los Mercados de Carbono se presentó como actividad paralela a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27) de 2022 en Sharm el-Sheikh (Egipto).⁶⁹ La iniciativa está encabezada por un comité directivo compuesto por 13 líderes/esas africanos/as y expertos/as en créditos de carbono. La iniciativa pretende expandir las capacidades de los mercados voluntarios de carbono en África y, a la vez, crear oportunidades laborales. Diversas naciones africanas, incluyendo a Kenia, se comprometieron a colaborar en esta iniciativa para aumentar la producción de créditos de carbono mediante planes de activación del mercado voluntario de carbono. Dirigiéndose a la nación, el presidente William Ruto anunció: "Vamos a aprovechar la tecnología para soluciones entre las que se incluyen los créditos de carbono"⁷⁰ En el informe sobre la hoja de ruta de 2022, la iniciativa alentó a los países africanos a desarrollar planes de activación del mercado voluntario de carbono en los siguientes 24 meses con objeto de crear un ambiente propicio para los mercados voluntarios de carbono. El plan de activación evidenció la necesidad de que los países pongan en marcha requisitos reglamentarios a nivel nacional sobre el mercado del carbono, incluyendo interacciones con los mecanismos del artículo 6.

Cabe destacar que las alianzas para el desarrollo, como el Banco Africano de Desarrollo, están dispuestas a influir en la Iniciativa Africana para los Mercados de Carbono. En mayo de 2024, este banco anunció su membresía oficial en la Iniciativa Africana para los Mercados de Carbono. Esta maniobra estratégica está destinada a empoderar a los países africanos y al sector privado a la hora de asegurarse recursos adicionales que les permitan combatir eficazmente los retos climáticos.

(c) Política nacional

Hacia el mes de mayo de 2023, el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático invitó a la población a formular observaciones sobre el Proyecto de Ley de Enmienda contra el Cambio Climático, con el fin de regular los mercados de carbono, entre otras cuestiones. Posteriormente, en agosto de 2023, el proyecto de ley se presentó en el Parlamento para su relectura por el líder de la mayoría. A juzgar por los debates parlamentarios, se hizo patente que la promulgación del proyecto de ley estaba motivada por lo siguiente:⁷¹

1. La necesidad de impulsar el PIB de Kenia en un porcentaje elevado gracias a la recaudación proveniente del comercio en el mercado del carbono. Además, la ley se veía como un método para controlar los ingresos en los mercados de carbono existentes, ya que no quedaba claro cómo se pagaba el dinero, a quién se le pagaba y cómo se recibía ese dinero. A ese fin, la Comisión Departamental de la Asamblea Nacional sobre Medio Ambiente, Silvicultura y Minería acordó aumentar la representación del sector privado en el consejo, dada la enorme función financiera que desempeña en lo referente al cambio climático.
2. La presidencia y el Parlamento aspiraban a posicionar a Kenia como líder africano en cuestiones relativas al cambio climático. Esto también influyó en la prisas a la hora de aprobar la legislación antes de la Cumbre Climática Africana. El líder de la mayoría en el Parlamento declaró específicamente que "es el momento idóneo para introducir la ley, ya que sería un gran acontecimiento al cual asistirían más de veinte mandatarios y mandatarias, y aproximadamente 17.000 delegados/as".
3. Conformidad con el artículo 6 del Acuerdo de París.

Aunque el proceso se desarrolló en su mayor parte a puerta cerrada, también cabe apuntar que, tras el clamor por la Ley de Enmienda contra el Cambio Climático, hubo algunos acercamientos con las organizaciones de la sociedad civil. Ello se debió principalmente a la

rapidez para aprobar la legislación a causa de la presión de los espacios internacionales y africanos. Pese a que la situación seguía sin ser óptima, sus observaciones sí reportaron algunas mejoras en las normas, incluyendo en lo que respecta al CLPI.

Dinámicas de poder entre actores

(a) Administración nacional y regional

Durante los debates parlamentarios, la presidencia de la Comisión Departamental de la Asamblea Nacional sobre Medio Ambiente, Silvicultura y Minería se mostró en contra de involucrar a la Administración regional asegurando que empezarían a pedir licencias e imponer otros gravámenes inaceptables, y que harían dar marcha atrás a quienes quieren invertir en el país.⁷² Esto demuestra que el Gobierno central no está dispuesto a delegar las dinámicas de poder a las Administraciones locales y, por lo tanto, aspira a ser la única entidad que controla y dirige el mercado del carbono.

(b) Dinámicas entre entidades estatales⁷³

Otro parlamentario se opuso al proyecto de ley afirmando que pretende reemplazar la dirección del Consejo Nacional contra el Cambio Climático, de modo que todos los poderes se concentren en la Secretaría del Gabinete. También se mostró descontento con el hecho de que la presidencia nombraría a todos los miembros del Consejo. Igualmente, se señaló que el proyecto de ley de enmienda puso al Ministerio de Medio Ambiente y Silvicultura en el centro del comercio de créditos de carbono y que las demás partes implicadas —como la Autoridad Portuaria de Kenia; el Tesoro Público; el Ministerio de Comercio, Inversiones e Industria; el Ministerio de Carreteras, Transporte y Obras Públicas, y la Consejería Estatal de Transportes y Asuntos Marítimos— se habían metido en la misma cesta. Durante los debates parlamentarios, se discutió si, puesto que la ley aspiraba a implementar un convenio internacional, era importante implicar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Diáspora.

Conviene apuntar que el Ministerio de Medio Ambiente lideró el redactado provisional de las normas prestando muy poca atención a la política vigente sobre tierras. Hubo otro rol clave, que desempeñó el Ministerio de Hacienda —a saber, la captación de ingresos—; y la potente influencia de los ministerios y del sector privado se hizo patente en la Conferencia sobre Mercados de Carbono de Kenia, convocada en marzo de 2024 y destinada primordialmente al funcionariado ministerial con una destacada representación de la Iniciativa Africana para los Mercados de Carbono y del sector privado. El propósito de la conferencia era poner de manifiesto el progreso de Kenia en la creación de un ambiente propicio que genere confianza a quienes quieran invertir y que capte financiamiento para el carbono en vista del crecimiento climático positivo del país.

Referencias

64 <https://carbonmarketwatch.org/2022/11/02/cop27-faq-article-6-of-the-paris-agreement-explained/>

65 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, miércoles 23 de agosto, página 19

66 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, miércoles 23 de agosto, página 33

67 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, miércoles 23 de agosto, página 21

68 <https://www.standardmedia.co.ke/environment-climate/article/2001480556/cs-tuya-put-to-task-by-senate-for-rushing-climate-change-amendment-bill-2023>

69 African Carbon Market Watch Initiative, Kenya set to reap from new carbon market initiative (2024), <https://africacarbonmarkets.org/kenya-set-to-reap-from-new-carbon-market-initiative/>

70 Id.

71 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, miércoles 23 de agosto

72 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, martes 22 de agosto, página 25

73 12.º Informe Hansard parlamentario de Kenia, martes 22 de agosto



Grassroots Justice Network

BUILDING POWER TOGETHER