

Adicionalidad en el contexto de las iniciativas de mitigación para cambio climático

a. ¿Por qué hablar de Adicionalidad?

La adicionalidad es un concepto determinante para considerar que los resultados de una iniciativa de mitigación generan un aporte en reducción de emisiones o aumento de remociones antrópicas, que no hubiese sucedido sin la implementación de la actividad del proyecto y que estos resultados se dieron gracias a la intervención de un instrumento financiero como lo es el mercado de carbono en sus versiones (regulado o voluntario). Es decir, si un proyecto es viable por sí mismo, por ejemplo, a través de la venta de electricidad, o debido a la financiación del gobierno, o la regulación u otras políticas hacen obligatoria la actividad del proyecto, no puede ser utilizado como una iniciativa de mitigación fuente de compensaciones, ya que se habría llevado a cabo independientemente de la inversión que obtendría a través de los mercados de carbono.

El concepto de adicionalidad es importante debido a que sólo los resultados de mitigación de las iniciativas que son "adicionales" al escenario de referencia representan un beneficio neto para la atmósfera. Sin el requisito de "adicionalidad", no hay ninguna garantía de que las actividades de reducción de emisiones vayan a traducirse en una reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) antrópicos en la atmósfera o un incremento en el carbono almacenado en los reservorios. En términos sencillos, si se reconocen resultados de mitigación que hubiesen ocurrido también sin la iniciativa o que son el "deber ser" según la normativa vigente y estos resultados se utilizan para compensación de emisiones, se estaría permitiendo que las emisiones aumenten sin un recorte correspondiente en otro lugar, con lo que el proceso carece de sentido.

En el contexto de las iniciativas de mitigación, la adicionalidad es un concepto clave para garantizar que se evite el uso inadecuado de sus resultados, en donde se quiere demostrar que las reducciones o remociones de GEI no se habrían producido sin el apoyo del mecanismo de mercado.

Es importante reconocer que ya existe un amplio recorrido en el conocimiento de cómo definir, implementar y evaluar el concepto de adicionalidad en el régimen de cambio climático. En la práctica, los estándares de carbono han preparado guías, directrices, manuales que explican y soportan cómo probar la adicionalidad y los aspectos a tener en cuenta, principalmente basados en la "Herramienta para la demostración y evaluación de la adicionalidad del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)" de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en el marco de los mecanismos del Protocolo de Kioto y su evolución hasta el día de hoy.

En Colombia, el concepto de adicionalidad es abordado en la Resolución 1447 del 2018, donde la define como *"la característica que permite demostrar que las reducciones de emisiones o remociones de GEI derivadas de la implementación de una iniciativa de mitigación de GEI generan un beneficio neto a la atmósfera en términos de emisiones reducidas o removidas de GEI"* y, de manera más específica, indica en el Artículo 23 que los titulares de programas de mitigación de GEI, deben usar metodologías que cumplan con una serie de requisitos como: a.) que sea aprobada por la CMNUCC, y/o b.) que sea elaborada por una entidad de pública de orden nacional que haya sido revisada por el Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático.

Para el caso del primer requisito, es necesario aplicar la prueba de adicionalidad establecida en el marco de la CMNUCC y el MDL, pero para el caso del segundo requisito, la regulación no es clara sobre el tratamiento que se le debe dar a la adicionalidad dado que está definida en términos del beneficio neto a la atmósfera. Aun así, también establece situaciones en las cuales los resultados de mitigación son, o no, adicionales:

- La adicionalidad de una reducción o remoción de GEI se define mediante la prueba de que la esta no hubiera sucedido si no fuera por la implementación de la actividad de mitigación, y que además debe generar un beneficio neto a la atmósfera respecto a su línea base. Por otro lado, se consideran como adicionales aquellas remociones de GEI desarrolladas por actividades forestales, en áreas diferentes a bosque natural, que demuestren el cambio neto positivo de los depósitos de carbono en esa área.
- Las actividades que no son adicionales son aquellas que son producto de obligaciones ambientales de compensación de impactos no mitigables del componente biótico derivadas de proyectos, obras o actividades, en el marco de licencias ambientales, concesiones, solicitudes de permisos de aprovechamiento único del recurso forestal por cambio de uso del suelo, y la solicitud de sustracciones definitivas de reservas forestales, nacionales y regionales. Pueden ser adicionales solamente si ya han cumplido con la obligación en su totalidad. Tampoco se consideran adicionales los resultados de mitigación producto de actividades de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, por las que se acceda a Pagos por Servicios Ambientales de captura de GEI, según el Decreto 1076 de 2015. Solo podrían considerarse adicionales una vez que el esquema de pagos por servicios ambientales haya finalizado. Por otro lado, las absorciones de GEI de los bosques que permanecen como tales, no son considerados adicionales.

b. Criterios de demostración más comunes de adicionalidad

Existen metodologías y herramientas para determinar la adicionalidad, que incluyen las pruebas a nivel de las actividades del proyecto¹ y el uso de listas positivas². Algunos de los análisis y pruebas que se pueden adelantar a nivel de proyecto incluyen:

- Surplus regulatorio o adicionalidad legal. Consta en demostrar que la iniciativa no responde a ninguna ley, decreto o marco reglamentario vigente que promueva o exija, de manera vinculante, la realización de las actividades propuestas. En el caso de las actividades de forestación y reforestación, las políticas sectoriales o circunstancias nacionales que otorguen ventajas competitivas a dichas actividades no deberían ser tenidas en cuenta en la elaboración del escenario de referencia o línea base.

¹ En este aspecto, se consideran claves las metodologías de cuantificación de reducciones de emisiones o remociones de GEI. Por ejemplo, tomando la metodología AM0031, un proyecto BRT es adicional en un país menos desarrollado y hay otras condiciones diferentes a las generales. Por otro lado, la metodología de Proclima para REDD+ también considera otros escenarios que no siguen la lógica de mercado, sino que parten del hecho que la conservación no es sujeto de inversión privada, y piden probar que existe un cambio en los usos del suelo.

² PMR Technical Note 13, May 2016 “Carbon Credits and Additionality”
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24295/K8835.pdf?sequence=2>

- Análisis de barreras que consisten en identificar barreras a las actividades propuestas. La racionalidad detrás de este enfoque consiste en que un proyecto solo puede ser adicional si confronta barreras (financieras, tecnológicas, institucionales, regulatorias y/o de inversión). Por ejemplo, un análisis financiero permite demostrar que, sin los ingresos generados por la venta de resultados de mitigación en el mercado de carbono, la viabilidad del proyecto se vería en riesgo porque existen opciones y actividades más atractivas desde el punto de vista económico o financiero para el uso del suelo. Dentro del MDL se ha implementado ampliamente el método de análisis de barreras como una forma de determinar la adicionalidad de proyectos, que, aunque son financieramente atractivos o incluso cumplen con mandatos legales, no necesariamente se realizarían por factores diferentes a los financieros. En cualquier caso, el análisis de barreras presenta una mayor flexibilidad frente al enfoque de listas con criterios estrictos de elegibilidad, porque permite una mayor discreción en la consideración de factores en contextos particulares que ayudan a determinar la adicionalidad.
- Puntos de referencia de desempeño, buenas prácticas, prácticas comunes, y/o actividades pioneras. Estas pruebas adoptan un enfoque sobre la tecnología y la práctica, y determinan en un contexto específico si son comúnmente observables o no. Se considera que existe adicionalidad, si no son la práctica común o predominante. Este enfoque implica retos significativos en cuanto a la demostración y, en algunos casos, puede basarse en gran medida en aspectos subjetivos. Esta aproximación es utilizada parcialmente por algunos estándares de carbono.
- Listas de chequeo de criterios de elegibilidad. Se han venido posicionado como un enfoque práctico para evaluar la adicionalidad de las iniciativas de mitigación. Su uso se ha venido incrementando en el sector Agricultura, Forestal y Otros Usos del Suelo (AFOLU). Las listas de chequeo pueden ser positivas o negativas:
 - Listas positivas. Determinan una serie de criterios que los proyectos deben cumplir para demostrar adicionalidad. Estos criterios pueden obedecer a circunstancias nacionales, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de los Países, o pueden corresponderse con las pruebas a nivel de las actividades del proyecto como el superávit regulatorio. Algunos estándares no exigen el cumplimiento de la totalidad de los criterios sino solamente algunos de ellos, o incluso un solo criterio de la lista positiva.
 - Listas negativas. Describen actividades que, a pesar de que podrían ser adicionales según las pruebas a nivel de proyecto o los criterios de las listas positivas, suponen riesgos importantes imposibles de mitigar. Por ejemplo, las listas negativas pueden incluir actividades que signifiquen riesgos para las comunidades o el medio ambiente. Estas listas son revisadas periódicamente por los administradores de los estándares o los gobiernos, que también se pueden valer de consultas públicas para determinar si una actividad ya no supone un riesgo para las comunidades o el medio ambiente y pueda, en consecuencia, ser retirada de la lista negativa. Las listas negativas pueden descartar una actividad de mitigación por un programa, como es el caso de los proyectos de generación de energía bajo el estándar VCS.

Las herramientas y metodologías para determinar la adicionalidad no son excluyentes y pueden combinarse para dar cuenta de los distintos ámbitos de la adicionalidad o pueden ser adaptadas a

sectores y actividades particulares. Existen herramientas de adicionalidad particulares para el sector AFOLU y para las actividades de forestación y reforestación. Por ejemplo, el VCS cuenta con metodologías particulares para el sector forestal y también para el manejo de pasturas, humedales, ganadería y agricultura. Este estándar ha desarrollado herramientas metodológicas específicas incluyendo una herramienta para demostrar adicionalidad en proyectos de manejo forestal mejorado en tierras estatales sujetas a derechos y títulos indígenas³.

c. Herramientas metodológicas para demostración de adicionalidad

En gran medida, las pruebas de adicionalidad desarrolladas por los programas de certificación se han desarrollado a partir de la herramienta combinada para identificar el escenario de referencia y demostrar la adicionalidad en proyectos de forestación y reforestación del MDL, que incluye varios de los enfoques descritos anteriormente. Dentro de esta herramienta metodológica se incluyen una serie de pasos que comienzan con la identificación de escenarios de uso del suelo alternativos a la actividad del proyecto propuesta, y continúan con la identificación de barreras y la evaluación de cuáles de los escenarios del paso anterior no se ven impedidos por estas barreras.

Posteriormente se debe determinar, a partir de un análisis comparativo de inversiones, que el proyecto no corresponde al escenario más atractivo desde el punto de vista económico o financiero. Estos pasos se complementan con un análisis de prácticas comunes que busca establecer la medida en que la actividad propuesta ya se ha difundido o no en la zona geográfica del proyecto. Estos pasos y la racionalidad detrás de la herramienta del MDL han sido adaptados por otras herramientas similares como la herramienta para la demostración y la evaluación de la adicionalidad en los proyectos del sector AFOLU del VCS⁴, y el documento metodológico para el sector AFOLU de ProClima⁵. Otros estándares como el GS4GG permiten el uso de la herramienta del MDL siempre y cuando sus términos específicos se interpreten dentro del contexto del programa.

Se debe señalar que la demostración de la adicionalidad mediante el análisis de inversión podría - en ciertos casos- ser problemática, especialmente para los tipos de proyectos que generan ingresos adicionales mediante fuentes distintas de la venta de créditos de carbono. Se debe tener en cuenta que puede haber un grado considerable de subjetividad en la evaluación de los rendimientos financieros de un proyecto y que resulta difícil demostrar la adicionalidad cuando se establecen plantaciones forestales como parte de cadenas de valor bien establecidas y rentables (por ejemplo, para la producción de arrabio o de pulpa)⁶.

³ Ver Tool for the demonstration and assessment of additionality in VCS AFOLU project activities. Disponible en: <https://verra.org/methodology/tool-demonstration-assessment-additionality-vcs-ifm-project-activities-lands-subject-unextinguished-indigenous-rights-title/>

⁴ Ver VT0001 Tool for the Demonstration and Assessment of Additionality in VCS Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) Project Activities, v3.0. Disponible en: <https://verra.org/methodology/vt0001-tool-for-the-demonstration-and-assessment-of-additionality-in-vcs-agriculture-forestry-and-other-land-use-afolu-project-activities-v3-0/>

⁵ Ver DOCUMENTO METODOLÓGICO SECTOR AFOLU. Cuantificación de las Reducciones de Emisiones o Remociones de GEI de Proyectos Sectoriales de Mitigación. Disponible en: <https://proclima.net.co/wp-content/uploads/2020/07/dm-afolu.pdf>

⁶ Ver T. Chagas et al (2019) Should forest carbon credits be included in offsetting schemes such as CORSIA? Disponible en <https://www.climatefocus.com/publications/should-forest-carbon-credits-be-included-offsetting-schemes-such-corsia>

En cuanto a las listas de chequeo de criterios de elegibilidad, permiten determinar la adicionalidad de manera simple a nivel de proyecto, y además reducen los costos de transacción para los desarrolladores de proyectos. También puede significar menores esfuerzos y costos para el regulador si se definen los criterios con claridad. Se debe señalar que estos criterios varían considerablemente entre los programas de certificación. También es importante resaltar que, los diferentes mercados regulados entienden la adicionalidad de distintas maneras y buscan que las iniciativas demuestren diferentes características. Si una de sus prioridades es aumentar las inversiones en actividades particulares, las listas positivas podrían ser preferibles.

Por ejemplo, para los proyectos forestales el GS4GG incluye tres criterios obligatorios: i.) que se desarrolle en un país en vías de desarrollo o con Índice de Desarrollo Humano menor de 0.8; ii.) que no tenga la intención de usar comercialmente los productos del bosque, sean maderables o no-maderables; y iii.) que sus actividades no sean obligatorias según cualquier ley o regulación, y si lo son, se deberá demostrar que esas leyes o regulaciones no se aplican sistemáticamente. Por otro lado, ProClima incluye en su lista de criterios adaptados al contexto nacional como aquellos proyectos que sean desarrollados por asociaciones u organizaciones comunitarias indígenas, negras o campesinas; y los cultivos de palma de aceite si al menos el 30% se localiza por fuera de las zonas de aptitud alta para el cultivo comercial de palma según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.

d. Antecedentes para la Regulación

En el marco de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Todos por un nuevo país” fueron creados el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), y el Registro Nacional de Programas y Proyectos de Acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (-REDD+), y se dispuso que los mismos sean reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

En consonancia con la referida Ley, el Legislador aprobó mediante la Ley 1844 de 2018 el Acuerdo de París, acogiendo así para Colombia, el Marco Reforzado de Transparencia, conforme al cual se comprometió a través de su Contribución Nacionalmente Determinada a emitir como máximo 169.44 millones de tCO₂e_q en 2030 (equivalente a una reducción del 51% de las emisiones respecto a la proyección de emisiones en 2030 en el escenario de referencia).

Así mismo, el país se comprometió a establecer presupuestos de carbono para el periodo 2020-2030 a más tardar en 2023 y a reducir las emisiones de carbono negro del 40% respecto al nivel de 2014.

En cumplimiento del mandato otorgado a Minambiente, en virtud de lo preceptuado en el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, esta Cartera ministerial, expidió la Resolución 1447 de 2018, por medio de la cual se reglamentó. (i) el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MVR) de las acciones de mitigación a nivel nacional; (ii) el Sistema de Contabilidad de Reducción y Remoción de Emisiones y, (iii) el funcionamiento del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (RENARE), el cual incluye el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (REDD+).

La Resolución 1447 de 2018 establece dentro de su artículo 3 la definición de Adicionalidad, y en sus artículos 26, 31, 37 y 43 contempló de manera general los criterios de adicionalidad que aplican a las iniciativas de mitigación de GEI. No obstante, esta Resolución no desarrolló los requisitos y el método de aplicación de dicha adicionalidad, de manera que permita determinar el beneficio neto a la atmósfera. En tal sentido, su reglamentación resulta definitiva y necesaria para contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales trazados por el país en materia de cambio climático y contabilidad de reducción y remoción de emisiones.

En consecuencia, debe priorizarse la necesidad de definir características, criterios, condiciones y el método de demostración de lo anterior en el marco de las iniciativas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero, de manera que se establezcan las reglas claras para su validación, lo cual, permitirá una efectiva implementación y desarrollo de iniciativas que son adicionales y que necesitan del mercado de carbono, en comparación con otras que, aunque generen resultados, serán implementadas bajo políticas públicas, por su impacto económico en el negocio o por ser una práctica que pasa de innovadora a común.

De otra parte, es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo, quien cuenta con la potestad regulatoria en la materia específica. Esto, en virtud de lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política, los numerales 10 y 11 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el artículo 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y ratificada mediante la Ley 164 de 1994, la Ley 629 de 2000, y el numeral segundo del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011.

Tratamiento de Adicionalidad en los Estándares de Carbono

a. MDL

Dentro del MDL se han desarrollado instrumentos para demostrar la adicionalidad de los proyectos, incluyendo las herramientas metodológicas sobre adicionalidad de proyectos de pequeña escala y la adicionalidad en proyectos únicos en su clase. En el caso de proyectos MDL forestales la adicionalidad se puede demostrar usando la herramienta combinada para identificar el escenario de referencia y demostrar la adicionalidad, una línea base estandarizada o siguiendo los lineamientos para evaluar la adicionalidad contenidos en las metodologías específicas.

En el caso de proyectos de forestación y reforestación de pequeña escala que se desarrollen en el país, los responsables del proyecto deberán hacer un análisis de la existencia de barreras por las cuales los proyectos no se podrían llevar a cabo sin la existencia del mecanismo. Estas barreras incluyen barreras de inversión, institucionales, tecnológicas, condiciones ecológicas locales, entre otras. Para demostrar la existencia de dichas barreras los participantes pueden usar la guía para la demostración y evaluación objetiva de barreras⁷.

Para los proyectos de gran escala, en tanto que el país no cuenta con una línea base estandarizada aprobada por el MDL, se debe utilizar la herramienta combinada para identificar el escenario de referencia y demostrar la adicionalidad. Esta herramienta proporciona un marco general y un enfoque gradual para identificar el escenario de referencia y demostrar simultáneamente la adicionalidad en las actividades de proyectos MDL de forestación y reforestación.

b. Gold Standard for the Global Goals (GS4GG)

Una opción para demostrar la adicionalidad se da a partir de una lista positiva, en ella el proyecto debe cumplir tres requisitos esenciales: i.) que se desarrolle en un país en vías de desarrollo o con Índice de Desarrollo Humano menor de 0.8; ii.) que no tenga la intención de usar comercialmente de los productos del bosque, sean maderables o no-maderables; y iii.) sus actividades no deberán ser obligatorias según cualquier ley o regulación, y si lo son, se deberá demostrar que esas leyes o regulaciones no se aplican sistemáticamente.

Además de los anteriores requerimientos se debe cumplir al menos uno de los siguientes: el proyecto se localiza en una región con una precipitación media anual de menos de 600mm, el pH del suelo es menor a 4.0, la plantación cuenta con al menos 5 especies de árboles nativos diferentes en grupos mixtos que cubren al menos el 50% del área total, o el proyecto se desarrolla en un país con un Índice de Desarrollo Humano menor de 0.5 o en un Pequeño Estado Insular en Desarrollo.

De manera alternativa, la adicionalidad también se puede demostrar a partir de la herramienta de adicionalidad para forestación y reforestación del MDL, siempre y cuando sus términos específicos se interpreten dentro del contexto de Gold Standard.

⁷ "Guidelines for objective demonstration and assessment of barriers".

Por otro lado, todos los proyectos bajo este estándar deberán demostrar adicionalidad financiera, es decir, dar cuenta de la manera como los recursos derivados del proceso de certificación son necesarios para la sostenibilidad financiera del proyecto.

c. Verified Carbon Standard (VCS) – VERRA

Se puede demostrar la adicionalidad mediante un método de proyecto o un método normalizado. El método de proyecto se compone de tres pasos principales: i.) superávit regulatorio, ii.) barreras de implementación, iii.) práctica común.

Por su parte el método normalizado se puede dar a partir de métodos de rendimiento o de actividades. En cuanto a los métodos de rendimiento se incluyen parámetros de desempeño además del superávit regulatorio. En el caso del método normalizado de actividad también se debe dar cuenta del superávit regulatorio del proyecto y además se debe utilizar una lista positiva. Esta lista tiene tres opciones generales, el nivel de penetración de la actividad, la viabilidad financiera y los flujos de ingresos. Se puede optar por una o varias de dichas opciones. VCS también reconoce las herramientas metodológicas del MDL para demostrar adicionalidad y pueden usar para demostrar que se cumplen las condiciones de la lista positiva.

d. Proclima

En términos generales, ProClima considera adicionales aquellas reducciones de emisiones o remociones de GEI que el titular demuestre que no hubiesen ocurrido en ausencia del proyecto, y que generen un beneficio neto a la atmósfera teniendo en cuenta su línea base.

Para demostrar la adicionalidad, ProClima configuró una lista positiva que incluye entre otras condiciones:

- que el 40% o más del área total del proyecto incluya actividades de restauración ecológica (pasiva o activa);
- proyectos con áreas no superiores a 200 hectáreas;
- la siembra de especies nativas en al menos 60% del área total del proyecto;
- proyectos desarrollados por asociaciones u organizaciones comunitarias indígenas, negras o campesinas; y
- cultivos de palma de aceite si al menos el 30% se localiza por fuera de las zonas de aptitud alta para el cultivo comercial de palma según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.

Si no se cumple con al menos una de las condiciones de la lista, los proyectos deberán seguir una serie de pasos para demostrar adicionalidad que fueron adaptados a partir de la herramienta combinada para identificar el escenario de referencia y demostrar la adicionalidad del MDL. Estos pasos incluyen los análisis de inversión y de barreras.

e. Cercarbono

Cercarbono recientemente publicó para consulta su protocolos o guía para evaluar o demostrar la adicionalidad en proyectos de reducción de emisiones o remociones de GEI.

El Protocolo de certificación voluntaria de Cercarbono señala que todos los PRR-GEI deberán los hacer un análisis de adicionalidad según la normativa vigente. Al respecto señala que, en Colombia, todos los PRR-GEI que cumplan con la Resolución 1447 de 2018 son considerados adicionales.

f. ColCX

No ha publicado lineamientos referentes a la adicionalidad. Se asume que las pruebas de adicionalidad recaen en lo señalado en la Resolución 1447 en conjunto con los requisitos de la metodología seleccionada, que son los documentos relacionados en su página web.

Análisis de criterios para demostrar adicionalidad

a. Beneficio Neto a la Atmósfera

Para establecer un adecuado entendimiento de la adicionalidad como característica, según lo definido en el artículo 3 de la Resolución 1447 de 2018, es necesario definir inicialmente el concepto de beneficio neto a la atmósfera, para lo cual se podría partir de dos enfoques, el primero estricto en términos técnicos y otro flexible.

El enfoque estricto técnicamente plantearía que el beneficio neto a la atmósfera solo se da cuando la reducción de emisión de GEI es igual o superior a la proyección de la emisión estimada en la línea base (LB) de la iniciativa. Es decir que, en términos financieros, si el resultado de restar los gastos (emisiones del proyecto menos la proyección de emisiones con el proyecto implementado) a ingresos (emisiones de LB menos proyección de emisiones sin la iniciativa) en un determinado periodo es positivo (beneficioso), se entiende que las Emisiones en LB son mayores que las Emisiones con el Proyecto.

El segundo enfoque muy flexible establecería que existe beneficio neto a la atmósfera si se presenta alguna reducción de emisiones por pequeña que esta sea frente al escenario de LB. Es decir que, el beneficio neto a la atmósfera se definiría como la reducción de emisiones de GEI logradas por la implementación de las actividades propuestas en la iniciativa de mitigación de GEI frente entre a las emisiones establecidas en la línea base que se da en un periodo y un lugar determinado.

Cualquiera de los dos enfoques anteriormente mencionados presenta inconvenientes en su aplicación. El primero, aunque ideal debido a que llevaría al cumplimiento más acelerado de las metas globales frente al cambio climático, podría desestimular las actuales iniciativas, ya que establecería un marco regulatorio muy rígido, donde las iniciativas estarían condicionadas a cumplir con criterios como la carbono neutralidad para aplicar a la contabilidad nacional.

El segundo, podría incentivar el desarrollo de iniciativas del “mínimo esfuerzo” que no se enfocarían en desarrollar actividades que traten de cambiar una tendencia histórica de emisiones acorde con los compromisos que el país ha suscrito ante la CMNUCC.

Para subsanar esto, se propone que el beneficio neto a la atmósfera se demuestre en función de un esfuerzo mínimo de emisiones o remociones de GEI que se espera reducir de un escenario de línea base proyectado por una iniciativa de mitigación o las emisiones de GEI generadas por la implementación de actividades verificadas en cada periodo crediticio para que estos se alineen con los compromisos suscritos por Colombia en materia de mitigación al cambio climático ante la CMNUCC tendientes a cumplir progresivamente el escenario de carbono neutralidad.

De esta manera, se consideraría que una iniciativa de mitigación de GEI genera beneficio neto a la atmósfera para el sistema nacional de contabilidad cuando:

- **En su etapa de formulación (ex-ante):** las emisiones netas de GEI estimadas en el escenario de mitigación son iguales o menores a las emisiones netas establecidas en el escenario de línea base calculado por la iniciativa y ajustado a los volúmenes de esfuerzo mínimo que se alinean al cumplimiento de las metas nacionales.

- **En su etapa de generación de resultados (ex-post):** las emisiones netas de GEI generadas por los resultados obtenidos en la implementación de actividades verificadas para cada periodo de verificación⁸ son iguales o menores al escenario de línea base calculado por la iniciativa y ajustado a los volúmenes de esfuerzo mínimo que se alinean el cumplimiento de las metas nacionales.

Determinación del esfuerzo mínimo

El esfuerzo mínimo se determinará de conformidad con las siguientes reglas:

1. El esfuerzo mínimo se determinará a partir del porcentaje anual nacional de emisiones y remociones reducidas entre el escenario BAU y el escenario M3 de la NDC más actualizada, más el porcentaje aspiracional determinado por el gobierno nacional, el cual es igual a la diferencia entre la meta suscrita por el gobierno nacional para el último año comprometido en la NDC y el valor de emisiones proyectadas para este mismo año en el escenario M3. Mientras no exista una actualización o una nueva NDC, hasta el año 2030 el porcentaje aspiracional del gobierno actual es de 14%, el cual es igual a la diferencia entre la meta suscrita por el gobierno nacional en la NDC para el año 2030 (51%) y el valor de emisiones proyectadas por este mismo año en el escenario M3 (37%). Posterior al 2030, el esfuerzo mínimo se incrementará anualmente a partir de la meta nacional suscrita por el país en 2030 (51%) hasta llegar al 100% de reducción de emisiones en 2050 correspondiente al escenario de carbono neutralidad.
2. Para la determinación del esfuerzo mínimo que la iniciativa debe cumplir para demostrar el criterio de beneficio neto a la atmósfera ex-ante, el titular de la iniciativa deberá establecer una proyección de su escenario de línea base de emisiones de GEI (emisiones proyectadas en ausencia de implementación de actividades de mitigación) y un escenario de mitigación de emisiones GEI (emisiones proyectadas incluyendo la implementación de actividades de mitigación) para el periodo crediticio al cual quieren aspirar a demostrar resultados. Los resultados de mitigación no cumplirán el criterio de beneficio neto a la atmósfera si las emisiones de la iniciativa son superiores al volumen de emisiones o remociones de GEI que se espera emitir de acuerdo a la aplicación del esfuerzo mínimo de mitigación del escenario M3 de la NDC sobre la línea base del proyecto.

b. Enfoque de escala para análisis de prácticas prevalecientes o comunes y/o determinar actividades primeras en su tipo

Como se expuso en el análisis de “¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.”, existe un enfoque de análisis para demostrar si las iniciativas son las primeras en su tipo; y un enfoque de análisis de prácticas comunes o predominantes. Ambos enfoques se encuentran estrechamente ligados con las escalas en las que se evalúe, por lo que puede llegar a ser un criterio subjetivo, dado

⁸ Periodo o periodos establecidos por la iniciativa de mitigación de GEI en su etapa de formulación en la cual decide dar cuanta de la demostración y verificación los resultados de mitigación en el marco del cumplimiento de las metas nacionales de cambio climático establecidas bajo la CMNUCC, como consecuencia de la implementación de dichas acciones.

que, dependiendo de la escala en la que se evalúe la actividad, va a ser la primera en su tipo y no será la actividad predominante, lo cual demostraría su adicionalidad

Con el fin de disminuir la subjetividad en esta evaluación, se debería entonces demostrar que la actividad es pionera desde la escala nacional, pasando a lo regional y terminando en el orden local como última medida de comparación, de tal manera que las prácticas o tecnologías innovadoras en el territorio nacional serían adicionales inmediatamente; si no es así, pero la innovación se da a nivel regional o local, la iniciativa deberá sustentar por qué la práctica es adicional en el mediano o pequeño sitio en el que decidió desarrollar la actividad. Por otro lado, para determinar si la actividad propuesta es una práctica común, se deberá iniciar la comparación desde la escala local, luego regional y, por último, nacional; si las prácticas comunes no son habituales en lo local, en lo regional y por último, en lo nacional se podría concluir que son las primeras en su tipo, conectándose así con el primer enfoque.

Se considera importante que por los contextos tan diversos de orden socioeconómico y geográficos existentes en el país, se debe evaluar de forma diferenciada el tipo de propuestas en las iniciativas, dependiendo del territorio en que se trabaja.

Además, las iniciativas de mitigación deberán documentar como la(s) actividad(es) planteada(s) en el escenario de mitigación se han difundido en el entorno de circunstancias nacionales, locales o regionales.

Como resultado, se considerarían automáticamente adicionales la(s) actividad(es) planteada(s) por la iniciativa de mitigación de GEI que son implementadas por primera vez en el país y/o en el o los nodos regionales de cambio climático, donde se encuentra la iniciativa de mitigación.

Si la(s) actividad(es) planteada(s) por la iniciativa de mitigación de GEI ya se han implementado en el país y/o en el o los nodos de cambio climático donde se desarrollará la iniciativa de mitigación, deberá documentar hasta qué punto el tipo de actividad o actividades del proyecto propuestas ya se ha difundido en el entorno de circunstancias nacionales y en el nodo regional de cambio climático (análisis de práctica prevaeciente o común) donde se desarrollará el análisis partiendo desde la escala de implementación de la iniciativa, describiendo su implementación, pasando por el nodo regional hasta llegar a la escala nacional.

c. Retroactividad

La mayoría de los estándares suelen indicar entre sus requerimientos aquellos relacionados con la retroactividad admitida (revisión de disposiciones en la siguiente tabla) en términos de la fecha del registro de la iniciativa de mitigación ante el estándar con respecto a la fecha de inicio de actividades involucradas. Sin embargo, sólo en MDL se encuentra la fecha de registro de la iniciativa de manera explícita, por lo que evaluar este criterio puede caer en incertidumbres, por lo que se puede determinar también en función de la fecha del informe de validación; cuando esta es posterior a la fecha de inicio del periodo crediticio y/o cuando la fecha del informe de verificación o del informe conjunto de validación y verificación es preliminar a la fecha de registro en el estándar, se podría entender que la actividad o sus resultados son retroactivos.

| Estándar | Requerimientos o Disposiciones de Retroactividad |
|------------------------------|---|
| <p>Gold Standard (GS4SS)</p> | <p>Las actividades retroactivas están sujetas a la evaluación de prefactibilidad de acuerdo con el escenario definido en la Sección 3.4 del Anexo F del GS4SS.</p> <p>Acreditación retroactiva: Cualquier proyecto puede reclamar reducciones de emisiones que se hayan generado entre la fecha de inicio de operaciones del proyecto y la fecha de registro Gold Standard. Para todos los casos, la acreditación retroactiva se limita a un máximo de 2 años previos al registro en GS.</p> <p>Registro retroactivo: Los proyectos retroactivos interesados en implementar el esquema deberán someterse a una evaluación de prefactibilidad en conformidad con los Requerimientos Gold Standard. La evaluación de prefactibilidad puede ser agilizada (fasttracked), siempre y cuando la actividad se ajuste a las normas de agilización de procesos contempladas en los Requerimientos Gold Standard.</p> <p>Definición de iniciativa “regular”: iniciativa para la que se ha realizado una consulta a las partes interesadas locales según los requisitos del Gold Standard antes de la fecha de inicio (construcción / implementación / acción real) de la actividad.</p> <p>Definición de iniciativa retroactiva: cuya fecha de inicio (construcción / implementación / acción real) ha pasado, aunque no se haya realizado una consulta a las Partes Interesadas Locales según los requisitos del Gold Standard.</p> <p>Algunas iniciativas pueden ser operativas antes de su registro en GS, por ejemplo, cuando la actividad ha sido registrada previamente como MDL. En tal caso, los CERs generados desde la fecha de registro como MDL o generados para un período de hasta dos años antes de la inscripción en GS, cualquiera que ocurra más tarde, puede ser certificado por GS con carácter retroactivo.</p> <p>Una iniciativa presentada ante GS para inclusión/registro en el ciclo retroactivo es potencialmente elegible para ser certificado bajo GS desde la fecha de inclusión/registro en la CMNUCC o los CERs generados para un máximo de dos años previos a la inscripción en GS, cualquiera que ocurra más tarde.</p> <p>En el caso de iniciativas voluntarias “regulares” con una fecha de inicio previa a la presentación ante GS, también deben someterse a una evaluación completa de prefactibilidad, a una validación completa y a una revisión de registro por parte de GS para poder ser incluidos en el registro. Este proceso para estas iniciativas no puede ser acelerado. Se prestará especial atención a la adicionalidad con respecto a la consideración temprana de los ingresos procedentes de los VERs.</p> <p>Las iniciativas voluntarias “retroactivas” con una fecha de inicio posterior al momento de la primera presentación ante GS sólo pueden incluirse posterior a una evaluación de prefactibilidad. La primera de estas evaluaciones de prefactibilidad para cada metodología / combinación de metodologías o tecnologías/medidas se somete a una evaluación completa de prefactibilidad (no elegible para el seguimiento rápido) que identifica los criterios de inclusión para futuros VERs retroactivos.</p> <p>Estos criterios también tendrán que ser comprobados por el OVV como parte del cumplimiento, junto con los demás criterios definidos en el PDD. Las actividades posteriores que sean agregadas pueden ser fast-tracked pero deben asegurar el cumplimiento de todos los criterios de inclusión definidos originalmente en el PDD y en</p> |

| Estándar | Requerimientos o Disposiciones de Retroactividad |
|------------|--|
| | <p>la lista de criterios complementarios establecida por la evaluación de prefactibilidad de la primera actividad retroactiva.</p> <p>La lista consolidada de criterios de inclusión deberá ser presentada en la versión revisada del PDD.</p> <p>Una iniciativa voluntaria presentada para la inclusión/registro en el Gold Standard bajo el ciclo de proyecto regular/retroactivo es potencialmente elegible para certificar sus resultados antes de la inclusión/registro en el GS por un período máximo de dos años.</p> |
| MDL | <p>Los participantes en proyectos cuya fecha de inicio del periodo de acreditación es anterior a la fecha de registro (es decir, proyectos que solicitan créditos retroactivos) no pueden solicitar cambios en la fecha de inicio del período de acreditación.</p> <p>Una actividad de proyecto de forestación y reforestación del MDL que se inicie después del 1 de enero de 2000 también puede ser validada y registrada después del 31 de diciembre de 2005, siempre que la primera verificación de la actividad de proyecto se produzca después de la fecha de registro de esta actividad de proyecto. Dado que el periodo de acreditación comienza en la misma fecha que la fecha de inicio de la actividad de proyecto, los proyectos que se inicien a partir del año 2000 pueden acumular CERT/ CERI a partir de la fecha de inicio. Esta aclaración fue proporcionada por la Junta en el párrafo 64 del informe de su vigésima primera reunión y estipula que las disposiciones de los párrafos 12⁹ y 13¹⁰ de la decisión 17/CP.7 no se aplican a las actividades de proyectos de forestación y reforestación del MDL. actividades de proyectos de forestación y reforestación del MDL.</p> |
| Proclima | <p>Está definida con un periodo de retroactividad de cinco (5) años.</p> <p>La retroactividad de la fecha de inicio frente a la fecha de validación para proyectos sectoriales de mitigación es descrita en el componente metodológico del estándar.</p> <p>Hay diferentes periodos de retroactividad de acuerdo con el tipo de iniciativa de mitigación.</p> |
| VCS | <p>De acuerdo con el Estándar VCS, la fecha de inicio de los proyectos AFOLU deberá ser la fecha de implementación de actividades tendientes a la generación de reducciones o remociones de GEI (preparación del suelo para la siembra, de plantación, de ejecución de cambios en las prácticas agrícolas o forestales, de rehumectación, de restauración de las funciones hidrológicas o de implementación de planes de manejo o protección).</p> |
| Cercarbono | <p>“El gobierno también ha delineado que las iniciativas de mitigación del cambio climático podrán presentar resultados de su actividad (remoción, reducción, evitación, desplazamiento o destrucción de emisiones de GEI) y registrarse en la plataforma del</p> |

⁹ Decide que las reducciones de emisiones certificadas sólo se emitirán para un período de acreditación que comience después de la fecha de registro de una actividad de proyecto del mecanismo de desarrollo limpio.

¹⁰ Decide además que una iniciativa que comience a partir del año 2000, y antes de la adopción de esta decisión (10 de noviembre de 2001), podrá ser validada y registrada como MDL si se presenta para su registro antes del 31 de diciembre de 2005. Si se registra, el período de acreditación de dichas actividades de proyecto podrá comenzar antes de la fecha de su registro, pero no antes del 1 de enero de 2000.

| Estándar | Requerimientos o Disposiciones de Retroactividad |
|----------|---|
| | Registro Nacional de Reducción de Emisiones de GEI (RENARE) siempre y cuando no superen los cinco (5) años de haber iniciado su operación en el ámbito nacional “Período de retroactividad”, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1447 del año 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Cercarbono al respecto tendrá en cuenta cualquier normativa que se actualice o se modifique.” |

Algunos estándares no admiten retroactividad, otros admiten 2 años, otros diferencian el tipo de actividad que puede o no aplicar retroactividad y en qué términos, pero ninguna supera los 5 años de vigencia para los resultados de mitigación establecidos por el artículo 2 de la Resolución 831 de 2020.

d. Análisis financiero

El análisis de inversión de una iniciativa se realiza “si el enfoque es determinar si la actividad del proyecto es, económica o financieramente, menos atractiva que al menos uno de los otros escenarios de uso de la tierra, sin los ingresos por la venta de créditos de GEI”¹¹. No obstante, el ingreso de los créditos de GEI no garantiza que se genere un beneficio neto a la atmósfera que es uno de los elementos centrales para determinar la adicionalidad según la definición de la Resolución 1447 de 2018.

Se analizó la propuesta de establecer una unidad de medida monetaria que relacione el valor económico que representa alcanzar una unidad de emisión de GEI reducida. Para tener una unidad de medida estándar, principalmente para iniciativas que opten a ofertar sus resultados de mitigación para la no causación del impuesto al carbono, esta unidad de medida monetaria correspondería a la tarifa del impuesto nacional al carbono. Aun así, se encuentran algunos vacíos en la información necesaria para establecer este método de demostración de adicionalidad financiera, por lo que se propone que, cuando un titular de una iniciativa tramita o recibe un incentivo tributario o económico regulados nacionalmente (usado para el desarrollo de las actividades propuestas como alternativa de mitigación), debe incluir en su análisis de demostración de adicionalidad, un análisis de inversión.

A través de este análisis contable se debe demostrar de forma clara los incentivos tributarios y económicos regulados nacionalmente que se utilizaron para implementar la iniciativa de mitigación, además de dar cuenta de la manera como los recursos derivados del proceso de certificación y oferta en mercados de carbono son necesarios para la sostenibilidad financiera del proyecto.

Finalmente, los resultados de mitigación deberían entonces descontar el aporte de los incentivos del estado cuando la iniciativa pretenda recibir recursos derivados de la aplicación del mecanismo de no causación del impuesto al carbono con el propósito de evitar la concurrencia de beneficios.

¹¹ “Tool for the Demonstration and assessment of additionality in VCS Agriculture, Forestry and other Land Use (AFOLU) project activities”. Version 3.0. Pp. 12. <https://verra.org/wp-content/uploads/2017/11/VT0001v3.0.pdf>.

e. Adicionalidad legal

La adicionalidad legal, o lo que a veces se denomina adicionalidad o superávit reglamentario, es uno de los criterios que se emplean para determinar la adicionalidad de un estándar de carbono. En términos generales, la adicionalidad implica que, si existe una ley en un país y se regula una actividad determinada, lo más probable es que un proyecto de mitigación no pueda ser considerado adicional, pues solo deberían considerarse adicionales aquellas Reducciones de emisiones o Remociones de GEI que vayan más allá de las requeridas por la legislación. La pregunta sería por qué una actividad a la que se le exigen el cumplimiento de unas obligaciones debería ser elegible para obtener ingresos adicionales de los mercados de carbono, cuando en realidad es algo que impone la ley.

En Colombia, la Resolución 1447 de 2018 incluye aspectos relativos a adicionalidad, aunque nunca se usa el término explícito de adicionalidad legal o regulatoria. Ahora bien, uno de los problemas que plantea este entendimiento en sentido estricto de la adicionalidad legal, es que se considere únicamente las obligaciones y deberes incluidas en actos regulatorios, ignorando que en la práctica muchas veces la ley es sistemáticamente incumplida, en ocasiones por falta de mecanismos institucionales de cumplimiento efectivos. En otros términos, si se considera que hay prácticas comunes y extendidas de no aplicación de la legislación, habría que considerar si realmente deben seguir aplicándose la adicionalidad legal, pues su efecto podría ser impedir en el país la realización de actividades de mitigación que precisamente ayudan a implementar la ley.

Para el análisis de adicionalidad legal, se deben tener en cuenta criterios de titularidad de las unidades de carbono en distintos tipos de actividades, tanto forestales y ligadas a la tierra como en actividades de carácter no forestal. Igualmente, y dentro de las iniciativas de mitigación relacionadas con áreas forestales, el análisis diferencial según la titularidad de tierras objeto de la actividad de mitigación, por ejemplo, áreas con figuras especiales de protección.

Para demostrar la adicionalidad legal, los titulares deben documentar adecuadamente el marco reglamentario aplicable a las actividades propuestas en el momento que se formula la iniciativa y el OVV también evalúa conformidad frente a estas normas.