

POLICY BRIEF
14-2024

Deforestación y
conflicto armado
en Colombia:
consideraciones y
recomendaciones

Rodrigo Botero García



Autoría/investigación

Rodrigo Botero García

Zootecnista y magíster en desarrollo sostenible, con estudios en fisiografía, sensores remotos y ordenamiento territorial. Director General de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible. Miembro de la delegación del Gobierno en los diálogos de paz con el ELN. Columnista de la revista *Cambio y La Silla Vacía*. Premio Ambiental Global Bright, Stanford University, 2024.
rbotero@fcds.org.co

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica

Diana Morales • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ
Stefan Peters • Director académico del Instituto CAPAZ
y profesor de la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania
Juliette Vargas • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra
Andrea Neira Cruz

Corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imagen de cubierta y contracubierta

Cultivos de coca sobre antiguas vías construidas por las FARC en un parque nacional. Foto de Rodrigo Botero, 2024.

Bogotá, Colombia, octubre de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

La deforestación en Colombia, concentrada en la región amazónica, ha estado ligada al conflicto armado desde finales del siglo xx. Las políticas para enfrentarla han estado focalizadas en aspectos como el desarrollo local y la aplicación de la ley en partes vulnerables de la cadena, de ahí que la articulación con políticas y estrategias de tierras sea reciente y cuente con pocas experiencias exitosas. Este *policy brief* analiza los instrumentos de política para enfrentar esta problemática, la dinámica de la deforestación y su relación con el conflicto. Muestra cómo la inversión pública, la impunidad y la facilidad para apropiarse de tierras públicas son los principales motores de deforestación, que a su vez se consolida con negocios de ganadería para integrar estas tierras en el mercado legal. Finalmente plantea recomendaciones de política pública para el manejo de la deforestación, entre ellas su inclusión en la agenda de diálogo con grupos armados, para la resolución integral de este problema.

Palabras clave:

conflicto armado; deforestación; diálogos de paz; frontera agropecuaria

Cómo citar este texto

Botero García, R. (2024). *Deforestación y conflicto armado en Colombia: consideraciones y recomendaciones* (Policy Brief 14-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

Instrumentos implementados contra la deforestación: una mirada crítica

La deforestación en Colombia ha estado focalizada en la región amazónica, donde se presenta el 65 % de la deforestación nacional (figura 1). Este fenómeno se ha dado de manera progresiva, focalizada y predeciblemente en zonas que se han constituido en focos permanentes de pérdida boscosa, y que en su mayoría coinciden con tierras públicas, principalmente con la Reserva Forestal de la Amazonia, así como con parques nacionales, resguardos indígenas y algunas Zonas de Reserva Campesina.

Si bien el proceso de deforestación en esta región inició entre 1950 y 1960 con la entrada de las empresas petroleras a la zona del piedemonte llanero, fue hasta finales de la década de 1980, con el auge de la colonización armada de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que comenzó un proceso de deforestación de grandes proporciones, paralelo a la expansión del cultivo de la coca. Fueron las FARC quienes, con su modelo de colonización, proyectaron las vías de expansión agropecuaria, principalmente ganadera, selva adentro, así como la movilización de poblaciones en zonas de su interés político y militar. Fue esto lo que sucedió dentro de los parques La Macarena, Tinigua y Picachos.

La consigna de “La tierra para quien la trabaja” prevaleció sobre “el bien superior del patrimonio público ambiental” expresado en la Constitución de 1991, e invocado para la creación de las figuras de ordenamiento ambiental, como los parques nacionales, los distritos de manejo y la Reserva Forestal de la Amazonia. Además, el paradigma cultural de esa generación de colonización y actores armados no era el del cuidador de bosques, sino el del campesino trabajador de la tierra, que

aún se percibe en la narrativa de movimientos sociales, políticos y armados de distinta índole. Esto configuró un escenario donde, desde finales del siglo xx, la deforestación y el conflicto armado han estado íntimamente ligados (Botero, 2023).

Una variante de este modelo fue la entrada del paramilitarismo, especialmente en el sur del Meta y Guaviare (Comisión de la Verdad [CEV], 2022a), donde la feroz disputa por las tierras del Ariari y por el corredor vial que abrió la expectativa al desarrollo agroindustrial de esa región también determinó un periodo de tiempo en el que la especulación de tierras, el lavado de activos y la instalación de diferentes cultivos de gran escala presionaron el cambio de las coberturas boscosas de manera definitiva por la deforestación, incluida la deforestación especulativa para el mercado de tierras. La deforestación especulativa es la que se lleva a cabo sin desarrollo de asentamientos humanos (casas y habitantes) ni infraestructura productiva (corrales, cercas, cultivos) ni animales domésticos, solo para mantener tierras “disponibles” para ser vendidas u ocupadas en procesos de migración controlada por actores armados.

Para enfrentar esta problemática, el Estado colombiano ha diseñado y experimentado diversos instrumentos en las últimas décadas. En el año 2006, la Operación Colombia Verde (CEV, 2022a) desarrolló una serie de intervenciones en los parques nacionales de La Macarena enfocadas en la erradicación de cultivos de coca. Dicha intervención, en medio del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (2008), dirigido por la Presidencia de la República a través del Centro de Coordinación y Acción Integral, estuvo marcada por hechos violentos, como los choques entre población campesina y escuadrones del Esmad que protegían a los erradicadores forzosos. Igualmente,



Posteriormente, al final de la primera década del siglo XXI, Colombia consolidó un Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que recoge datos de manera sistemática desde el año 1990 y es operado por el Ideam (2021). El sistema operó inicialmente con reportes bianuales, y desde el año 2016 pasó a hacer reportes anuales. En la actualidad, el sistema ha desarrollado un mecanismo de alertas tempranas que se emiten semanalmente, así como un mecanismo de evaluación trimestral, que incluye, además de la deforestación, puntos de calor asociados a incendios de coberturas vegetales.

Por otra parte, en el año 2015, Colombia suscribió una “Declaración conjunta de intención” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015) con los gobiernos de Noruega, Alemania y Reino Unido, para lograr una serie de hitos políticos y técnicos que conduzcan a una disminución sostenida de la deforestación y a la reducción de emisiones, provistos de pagos por estos resultados. Este programa, conocido como REM (REDD Early Movers, por sus siglas en inglés), se concentra en la Amazonia por ser la región del país donde mayor deforestación y degradación de bosques existe. Este es el programa más grande de carácter ambiental que ha tenido Colombia con apoyo de cooperación internacional, tanto en magnitud de recursos como en duración. Se ha desarrollado en cuatro pilares, que han sido la columna vertebral de esta apuesta y han trascendido varios gobiernos: 1) Desarrollo Agroambiental, 2) Ordenamiento Sectorial, 3) Protección de Territorios Indígenas y 4) Fortalecimiento del Sistema de Monitoreo.

En el año 2016, el Acuerdo de Paz firmado con las FARC incorporó en sus compromisos de implementación una “Reforma rural integral”, que contempla acciones para el cierre de la frontera agropecuaria y la protección de zonas de reserva, así como una zonificación ambiental participativa, y herramientas de catastro, adjudicación y desarrollo rural que permitieran generar derechos territoriales para población campesina vulnerable, como una medida con repercusiones positivas para establecer la frontera sobre los bosques de la nación.

Por primera vez en la historia del país, se incluyó la protección de zonas de reserva como un elemento asociado a la solución de los conflictos armados, pues se evidenció la concentración y presencia de un actor armado y su base social en territorios de alta sensibilidad ambiental. Esto sentó un precedente fundamental para lo que vendría años más tarde en el desarrollo de agendas de paz con otros grupos armados y facciones disidentes.

La ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete y el archivo del Proyecto Vial Marginal de la Selva concretaron esta idea de generar una frontera agropecuaria *de facto*, a través de esta figura de protección estricta sobre los bosques conservados de la Amazonia.

En el año 2018, el gobierno de Iván Duque estableció en su Plan Nacional de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019), la creación del Consejo Nacional contra la Deforestación, como un mecanismo interagencial liderado por la Presidencia de la República, conformado por ministerios y agencias nacionales con competencia en la reducción del impacto de los diferentes motores de deforestación, y cuya secretaría técnica es ejercida por el Ministerio de Ambiente. Igualmente, el artículo 7 de dicho plan daba un marco jurídico para la atención de población que residía en las áreas protegidas desde antes de 2016. Dentro de la política del Ministerio de Ambiente, y a través del Programa Visión Amazonia, se impulsaron los primeros pagos por conservación, vinculados a compromisos de monitoreo que sumaban a las metas nacionales de reducción de deforestación. Así mismo, se desarrollaron instrumentos de planeación con el fin de consolidar la frontera agropecuaria, como el Plan de Ordenamiento Regional de la Amazonia y el Plan Maestro de Transporte para la Amazonia.

Posteriormente, en el Congreso de la República se tramitó la Ley 2111 (2021) de delitos ambientales, que por primera vez tipificó el delito de deforestación, así como el de apropiación ilegal de tierras baldías. De la misma manera, dentro de la Fiscalía se fortaleció la Unidad de Delitos Ambientales. La Fiscalía, en conjunto con las Fuerzas Militares, lanzó la estrategia Artemisa, enfocada en realizar operativos de impacto en áreas de deforestación, principalmente en parques nacionales y algunas áreas de reserva forestal y resguardos indígenas.

También cabe señalar la Sentencia 4360 de la Corte Suprema de Justicia (2018), que ordena la coordinación interinstitucional para la protección de la Amazonia y el reconocimiento de esta como sujeto de derechos. Con esta sentencia, por primera vez en Colombia y el continente se estableció desde el sector justicia un mecanismo vinculante para todo el Estado, para cumplir la misión constitucional de la protección de la Amazonia de manera concurrente y concomitante en todos los niveles institucionales.

Como elemento asociado a la resolución de conflictos en la reserva forestal, también se tomó la



decisión histórica de adoptar el Acuerdo 058 de la Agencia Nacional de Tierras (2018), que establece que los usos y la promoción de la economía forestal son compatibles con su marco legal y, por ende, con la presencia y derechos de comunidades que adopten estas formas de manejo territorial. Con esto se dio una base jurídico-política importante en el desarrollo de la figura de contratos de uso, una herramienta que reconocía derechos a los pobladores de la reserva forestal durante un tiempo de diez años para el desarrollo de actividades compatibles con el uso forestal.

En cuanto al actual gobierno, su estrategia se encuentra plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (DNP, 2022) en dos vías: 1) la iniciativa de Núcleos de Desarrollo Forestal y Biodiversidad, a través de la economía forestal –soportada en la creación del Fondo para la Vida y la Biodiversidad (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023)–, un mecanismo financiero sin precedentes en su magnitud; y 2) el desarrollo de derechos en la reserva forestal, que van desde la creación de Zonas de Reserva Campesina sin sustraer la reserva forestal hasta crear las Concesiones Forestales Campesinas, que incluyen criterios de heredabilidad y derechos de largo plazo. El pago por conservar para familias campesinas que demuestran el mantenimiento de bosques en sus predios es

otra política de incentivos financieros que se ha impulsado y ha crecido respecto de lo propuesto en el gobierno anterior.

Así mismo, los procesos de aplicación de la ley se focalizan en las denominadas partes determinadoras de la deforestación (es decir, los actores que financian, conspiran, organizan y coordinan las acciones que usan la deforestación para el proceso masivo de apropiación de tierras con cobertura forestal), así como en acciones de interdicción sobre actividades de minería ilegal y complejos cocaleros industriales, lo cual está definido en la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 (Ministerio de Defensa Nacional, 2023), que por primera vez incluye el tema ambiental como uno de sus pilares.

Por último, en el marco de la Política de Paz Total (Ley 2272, 2022), las agendas de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Gobierno de Colombia & ELN, 2023) y con las disidencias del Estado Mayor Central (EMC) (Gobierno de Colombia & EMC, 2024) han incluido explícitamente el problema de la deforestación, así como temas asociados con la frontera agropecuaria, áreas protegidas, infraestructura vial, usos del suelo, entre otros.

Es indiscutible la evolución de la política contra la deforestación en el país, que ha pasado de ser una estrategia meramente reactiva y punitiva

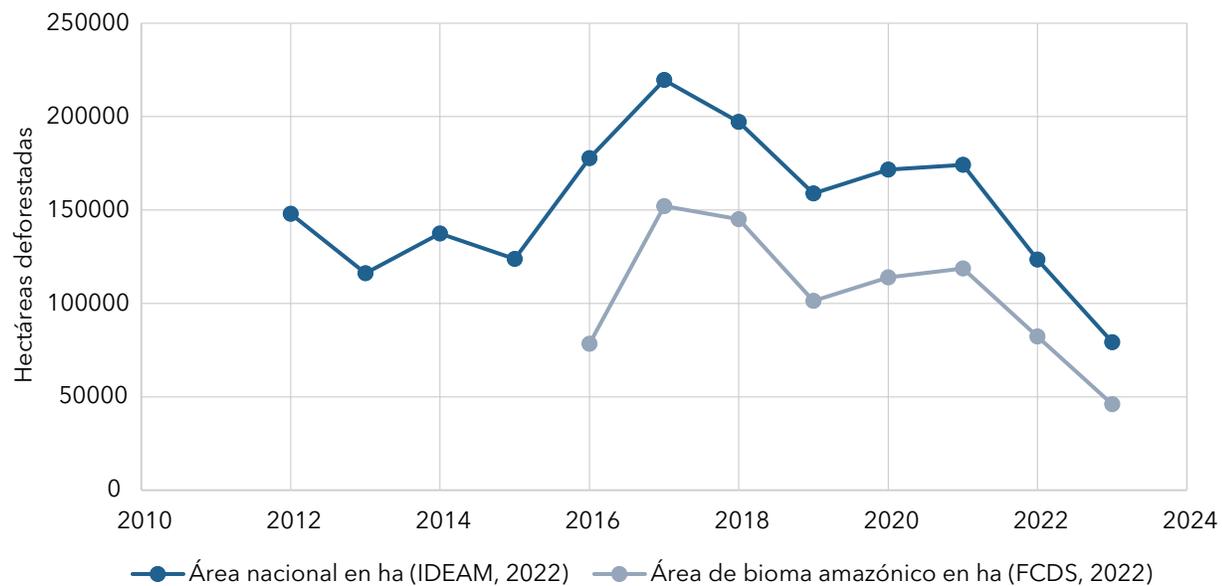


Figura 2. Área deforestada nacional y en el bioma amazónico.
Fuente: FCDS (2024c).

a ser un conglomerado de acciones interministeriales y de diferentes escalas territoriales, que incluyen aspectos como el desarrollo económico, el reconocimiento de derechos territoriales y las acciones de aplicación de la ley.

Sin embargo, aún hay un trecho largo por recorrer, como se evidencia en la variabilidad de las cifras anuales de deforestación (figura 2), la irreversibilidad del cambio de cobertura, de usos y de poblamiento territorial, así como en la pérdida de control y manejo territorial en la mayoría de las zonas afectadas. Este último factor se refleja en la falta de presencia institucional, las amenazas contra funcionarios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024), y la coerción sobre organizaciones sociales, civiles y de cooperación internacional.

Relación entre conflicto armado y deforestación

Como se ha documentado, la deforestación y el conflicto armado han estado relacionados históricamente en el país, más aún cuando cada región del país ha tenido importantes cambios de usos del suelo y de su cobertura vegetal natural como producto del conflicto armado. Procesos de deforestación como el de Riosucio, Chocó, han sido asociados con la presencia de grupos paramilitares, que se ha acentuado en esa región, por medio de la ampliación de las trochas y zonas de pastos en los sitios más deforestados en la última década, y que coinciden con las zonas de articulación hacia el tapón del Darién. De igual manera, la explotación ilícita de oro en Chocó y el bajo Cauca, impulsada por paramilitares, ha tenido repercusiones significativas en la degradación de suelos y aguas (dado que es una actividad predominantemente aluvial), y una cifra aún por determinar de pérdida de bosques.

Un caso similar es el de las selvas del Sarare, donde la colonización impulsada por el ELN también generó transformaciones significativas en el piedemonte araucano, principalmente a finales del siglo xx; o, más recientemente, lo acontecido en la serranía de San Lucas, donde han confluído históricamente el ELN y las FARC, y más recientemente el Clan del Golfo (FCDS, 2023).

Más significativo es lo ocurrido con las FARC en las regiones de La Macarena, el Caguán y Gaviare entre los años noventa y 2010, la muestra más importante en el país de la relación entre la deforestación y el conflicto armado. En esencia, la

colonización armada estuvo dirigida a consolidar el acceso a la tierra de sus bases sociales y de sus combatientes, y además estuvo acompañada de desarrollos viales, infraestructura educativa básica y de salud, así como de la promoción de actividades productivas, especialmente de ganadería, y en algunas zonas la presencia de cultivos de coca.

Todo esto se dio en un modelo de gobernanza en formación, donde el acceso a la tierra, la administración de justicia, el pago de impuestos, el desarrollo económico y el uso del suelo estaban regulados por un actor en armas, que, si bien no consideraba el ordenamiento ambiental y las restricciones de uso del suelo como un condicionante para sus decisiones, había desarrollado y promovido regulaciones ambientales propias dentro de sus territorios (CEV, 2022b).

En la mayoría de los territorios, las FARC ejercieron un control sobre actividades como la pesca, la cacería, el manejo de aguas, el control de las rondas hídricas, entre otras. En este contexto, lo más llamativo fue el control (con base en advertencias, multas, trabajos comunitarios forzados, así como la gobernanza local de juntas comunales y organizaciones de primer nivel en la discusión sobre los “manuales de convivencia”) sobre el número de hectáreas a deforestar cada año durante la época del verano, así como sobre el ingreso de nuevos pobladores (especialmente grandes inversionistas de tierras o ganado), y el control sobre el avance de la frontera agropecuaria en algunas regiones, ya fuera por su papel como retaguardia estratégica o por consideraciones ambientales, como en el caso de Chiribiquete.

Con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, y una vez establecida la disidencia conocida como EMC, cuyo comandante más relevante fue alias Gentil Duarte, el manejo de la deforestación cambió drásticamente respecto al de las FARC. Entre los cambios más importantes está la disposición de no poner límites en número de hectáreas a la deforestación, ni tener zonas restringidas para la ocupación, o restringir algún tipo de inversionistas. Esto abrió una puerta para la entrada masiva de capitales que sirvieron para financiar la nueva estructura armada, así como también para desarrollar nuevas alianzas económicas y militares en el territorio.

Paralelamente, se inició un proceso masivo de ampliación de trochas en la mayoría de las zonas de frontera agropecuaria en la Amazonia, que coincidieron con las áreas donde empezaron a ingresar grandes proporciones de ganado y se



evidenciaron grandes lotes de deforestación (en contraste con el tamaño promedio de lotes deforestados en la década anterior, que no superaban las diez hectáreas, en este caso podían superar las trescientas) (FCDS, 2024a; 2024b) (figura 3).

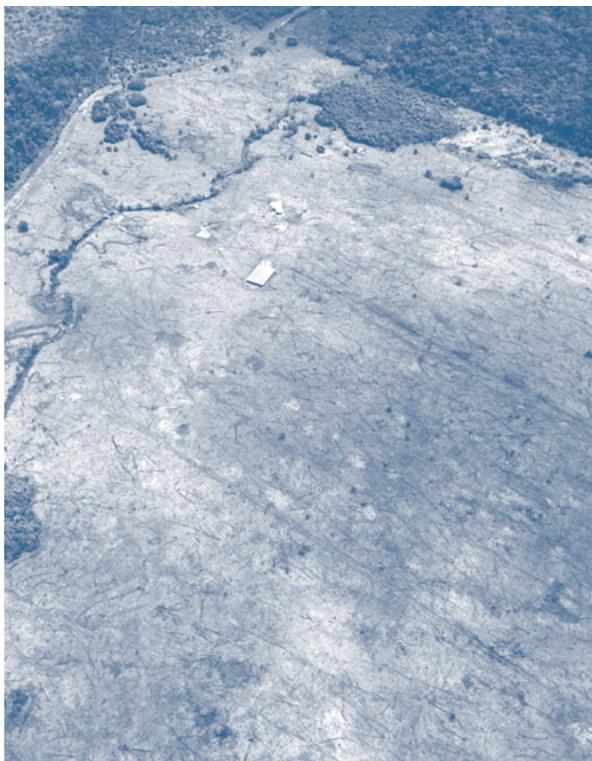


Figura 3. Modelo de ganadería y cobertura resultante de la deforestación y apropiación de tierras públicas en la Amazonia con grandes inversiones.
Fuente: archivo personal del autor.

Como resultado de este cambio, entre 2016 y 2023 se deforestaron alrededor de 500 000 hectáreas en los 8 municipios que rodean Chiribiquete. Allí se ha concentrado el fenómeno a nivel nacional, al tiempo que han ingresado más de 1,1 millones de vacunos en esos territorios. También se han construido más de 5000 kilómetros de trochas entre 2018 y 2023 para habilitar el ingreso de estos nuevos predios al mercado de tierras y al comercio ganadero (Tabla 1).

Paralelo a este proceso, se dio la fallida implementación del Acuerdo de Paz, que, en especial en lo referente a la reforma rural integral y la política de sustitución de cultivos ilícitos, creó un escenario propicio para el fortalecimiento de actores armados

que rápidamente dieron solución a las expectativas de grupos sociales vulnerables y retomaron las banderas de la distribución de tierras y el desarrollo de infraestructura vial y demás servicios públicos, así como el impulso a la economía local, ya fuese a través de la ganadería o de los cultivos de coca.

El control territorial de estos grupos armados se expresa, además, en la capacidad de canalizar la expectativa social por la construcción de vías. Para esto, además de imponer obligaciones a las Juntas de Acción Comunal para cofinanciar la construcción y mejoramiento de trochas, se logra poner a disposición una gran cantidad de maquinaria proveniente de diversos municipios y departamentos, que inclusive llega a hacer trabajos en zonas de restricción legal, lo que en algunos casos ha dado como resultado procesos de investigación disciplinaria (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, 2017; Ardila, 2019). Así mismo, se han creado y formalizado veredas en zonas con restricción ambiental, cuya delimitación obedece a expectativas de ocupación en algunos casos, y en otros a información privilegiada sobre inversiones públicas, que generalmente corresponden a ejes viales o tendidos eléctricos.

Sin embargo, el motor fundamental de la deforestación no es la reivindicación de aspiraciones sociales de grupos vulnerables, sino la entrada de enormes capitales para el acaparamiento y la apropiación de tierras a través de la ganadería (Lora et al., 2022). El modelo económico sobre el cual parece desarrollarse este proceso implica al menos tres elementos básicos: 1) la certeza de impunidad, 2) la disponibilidad de tierra pública sin restricción y 3) la certeza de la inversión pública en las zonas apropiadas (FCDS, 2024a).

1. **Certeza de impunidad.** A pesar de todos los esfuerzos y políticas que se han hecho durante décadas para una aplicación eficaz de la ley, a la fecha no hay una sola captura de un gran determinante de la deforestación o apropiación de tierras. Dos elementos pesan poderosamente en ese fracaso: primero, las investigaciones contra personas aforadas no han llegado a prosperar en la instancia de la Corte Suprema, lo cual devela el inmenso poder de quienes están involucrados en estos delitos; y segundo, la declaración de inexequibilidad del artículo de la Ley 2111 de Delitos Ambientales (Corte Constitucional, Sentencia C-411, 2022), que tipificaba el delito de apropiación ilegal de baldíos a

Tabla 1. Crecimiento de censo bovino y deforestación (2016-2023)

Municipio	Deforestación (FCDS) abril 2022 - marzo 2023	Bovinos 2023	Deforestación acumulada (ha) 2016-2023	Incremento de bovinos (ICA) 2016-2023	Km de vías 2023	Incremento de km de vías 2018-2023
San Vicente del Caguán	4852	895 290	109 650	282 717	3146	872
La Macarena	1977	258 510	85 513	213 639	4691	738
Cartagena del Chairá	5449	378 817	104 103	249 426	1951	991
San José del Guaviare	3716	234 866	83 686	102 955	3132	769
Mapiripán	5079	162 237	52 536	96 975	3840	920
El Retorno	3080	188 094	41 327	85 094	1488	388
Calamar	4932	102 620	51 447	63 520	1107	472
Solano	2520	41 022	36 931	23 784	819	115
Total	31 605	2 261 456	495 354	1 118 110	20 174	5266

Fuente: FCDS (2024c).

través de la deforestación, con lo cual quedó sin piso toda la acción legal contra quienes financian, organizan y conspiran para deforestar y apropiarse de tierras públicas.

2. **Disponibilidad de tierra sin restricción.** El Estado no ha podido generar una política de otorgamiento de derechos sobre la tierra que sea efectiva, ya sea en zonas previamente deforestadas y sin restricción legal, como es el caso de las zonas sustraídas de la reserva forestal, o en áreas de reserva forestal donde hay ocupación previa por parte de sujetos beneficiarios de reforma agraria, donde legalmente se pueden formalizar acuerdos de derechos territoriales individuales o colectivos (Zona de Reserva Campesina sin sustracción). Inclusive para zonas de reserva con bosque en pie y sin ocupación existe la figura de Concesiones Forestales Campesinas. A falta de una política, la ocupación y tenencia de estas zonas se sigue dando por procesos espontáneos dominados por el mercado informal, donde el tamaño y el uso de los predios ocupados están en relación directa con el volumen de capital del inversionista. Esto se suma a la incapacidad de recuperación física de baldíos indebidamente ocupados (a la fecha no se ha recuperado físicamente una sola hectárea de tierra pública), que estimula este mercado abierto de tierras públicas a disposición de todo tipo de capitales.
3. **Certeza de la inversión de capital público en las zonas deforestadas.** Esto permite

“normalizar” la posesión de tierras deforestadas, pues genera la condición de “confianza legítima”¹ por la cual cualquier ciudadano tiene la expectativa de recibir el apoyo del Estado donde invierta para el goce de sus derechos. En general, la inversión vial es la primera inversión pública, a la que posteriormente siguen inversiones en apoyo técnico para proyectos de ganadería². Esto se ha documentado en las zonas de operación del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), donde el crecimiento del hato ganadero está correlacionado con la sustitución de cultivos (Cesed Uniandes, 2024). En general, estas áreas luego pasan a ser compradas masivamente por grandes inversionistas que logran adquirir hasta una vereda completa, como se registra en algunos casos en Guaviare (Botero, 2023).

- 1 El Consejo de Estado (2018) ha definido el principio de confianza legítima como “la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones” (p. 1).
- 2 El crecimiento de la inversión ganadera en departamentos críticos ha sido exponencial en los últimos seis años: 300% vía Finagro y más del 70% vía DNP de proyectos de regalías al sector ganadero (FCDS, 2024a).



Recomendaciones para el manejo de la deforestación

Ante esta problemática y el subsecuente modelo económico de apropiación de tierras en gran escala, se podrían recomendar tres tipos de acciones para cambiar la tendencia de la deforestación.

Aplicación de la ley enfocada en grandes determinadores y trazabilidad

Como se ha dicho, hasta la fecha no se han podido determinar con éxito los niveles de financiación y organización de los procesos de apropiación de tierras que impulsan la deforestación ni los mecanismos de consolidación ganadera. Por tanto, **se requiere un redireccionamiento de los esfuerzos de investigación y judicialización hacia las finanzas que impulsan estos procesos en toda la cadena del delito**, es decir, desde la deforestación misma hasta la comercialización de tierras o de ganado. **Esto también requiere de seguimiento a los flujos de recursos nacionales e internacionales involucrados, por lo cual la cooperación internacional es decisiva.**

De igual manera, es indispensable un desarrollo legal más amplio, que incluya y tipifique la apropiación de tierras públicas, para proteger a los sujetos beneficiarios de reforma agraria, que sí tienen derechos sobre las áreas de reserva forestal, y a quienes están cobijados por la legislación sobre áreas protegidas.

Finalmente, **un esfuerzo muy importante debe dirigirse al seguimiento de funcionarios públicos, en especial aquellos que tienen a su cargo el direccionamiento de recursos públicos, pues son una pieza vital del andamiaje de normalización de tierras apropiadas**, particularmente en cargos que se consideran "aforados" (congresistas, gobernadores, altos cargos de justicia o defensa, entre otros).

La aplicación de la ley de manera ponderada es el primer paso para un ejercicio de gobernanza legítima en territorios que están en transición a la democracia y a la formalización.

Otorgamiento de derechos sobre la tierra e inclusión en agenda de paz

Avanzar rápidamente en el otorgamiento de derechos sobre la tierra debe estar en el corazón de una política para desarrollar una gobernanza basada en la legitimidad de la acción gubernamental sobre poblaciones históricamente excluidas y vulnerables. Así, **debe otorgarse derechos**

sobre la tierra tanto en zonas de reserva forestal sustraídas como en conflictos de ocupación en áreas protegidas y resguardos indígenas, como requisito indispensable para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

Así mismo, **es indispensable desarrollar una agenda de transformaciones territoriales en los actuales procesos de diálogo y en las agendas de paz.** Hay una oportunidad histórica en el desarrollo de la actual agenda de transformaciones con la facción del EMC que se encuentra en la mesa de diálogo con el Gobierno (en contraste con la facción que no lo está, que, al parecer, tiene un vínculo más fuerte con otros actores y fuentes de financiación). Allí hay propuestas concretas de discusión frente a la ocupación de áreas protegidas, la frontera agropecuaria, infraestructura vial, reconversión productiva y titulación de tierras, entre otros temas, como lo han señalado (Alto Comisionado para la Paz, 2024).

La inclusión de este tema en la agenda de paz debe seguir siendo un elemento integral, que no solo compete al sector ambiental, sino a la totalidad del Estado, tanto a nivel nacional como local, direccionado desde la política de paz. Especial seguimiento merece la implementación de acciones en el proceso de diálogo con el ELN, cuya agenda tiene una estructura fuerte en el componente ambiental, donde se destaca el tema de la deforestación (Acuerdo n.º 28, Mesa de Diálogos entre el Gobierno de Colombia y el ELN).

Control a la inversión pública y reconversión productiva

La inversión pública ha sido un motor oculto de la deforestación durante muchas décadas. Como se ha mostrado, hoy en día ya se ha evidenciado cómo las inversiones estatales nutren la inclusión de las zonas deforestadas dentro de la frontera agropecuaria, principalmente a través del negocio ganadero (FCDS, 2024). **Para evitar esto, se debe fortalecer la trazabilidad de la inversión pública.**

Es perentorio establecer e implementar mecanismos de comando y control sobre la focalización de inversiones, de acuerdo con las restricciones ambientales de usos del suelo. Esto implica articular la planificación territorial desde el DNP con las secretarías municipales y departamentales de planeación, la banca pública y privada, la cooperación internacional y el sector privado, especialmente en el sector agroindustrial y minero-energético, que también han generado expectativas inconvenientes.



Se debe desarrollar el marco legal de trazabilidad para todas las cadenas productivas, articulado claramente con la inversión pública y privada en la zonificación productiva del país, así como con el estatus de propiedad del suelo, ya sea público o privado, para excluir definitivamente las pretensiones de los apropiadores ilegales de tierras de hacer operaciones de lavado de activos a través de cadenas comerciales lícitas.

Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://bit.ly/3ipBd5N>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018, 16 de abril). Acuerdo 58. Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. <https://tinyurl.com/2dfj8s3e>
- Alto Comisionado para la Paz. (2024, 10 de marzo). Comunicado final del Ciclo IV. Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Estado Mayor Central de las FARC-EP. <https://tinyurl.com/29qe6sot>
- Ardila, N. (2019, 30 de diciembre). Gobernador y dos alcaldes permitieron la construcción de vía cocalera entre Calamar y Miraflores. *El Tiempo*. <https://tinyurl.com/29cfwpng>
- Botero, R. (2023). A roadmap for forest protection in post-conflict Colombia. *North American Congress on Latin America –NACLA–. Report on the Americas*, 55(2), 140-147. <https://doi.org/10.1080/10714839.2023.2213088>
- Cesed Uniandes. (2024, 10 de mayo). Sesión conjunta “sos Amazonía: Deforestación en la región amazónica” - Intervención Lucas Marín [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qqJJELld678>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022a). Hallazgos y recomendaciones. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022b). *Sufrir la guerra y rehacer la vida. Impactos, afrontamientos y resistencias*. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/sufrir-la-guerra-y-rehacer-la-vida>
- Consejo de Estado. (2018). *Principio de la confianza legítima*. <https://tinyurl.com/2dcokhks>
- Ley 2111. (2021, 29 de julio). *Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones en materia de delitos ambientales*. Congreso de la República de Colombia. <https://tinyurl.com/2bd9pgyt>
- Ley 2272. (2022). *Por la que se modifica, adicional y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz...* Congreso de la República de Colombia. <https://tinyurl.com/28jga82b>
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico. (2017). Resolución 119. *Por medio de la cual se ordena el cierre y se inhabilitan unas vías ilegales en la zona de Reserva Forestal de Ley 2 de...*
- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 23 de noviembre). Sentencia C-411 de 2022 (Alejandro Linares, M. P.). <https://tinyurl.com/29h34bvp>
- Corte Suprema de Justicia. (2018, 5 de abril). Sentencia 4360 (Luis A. Tolosa, M. P.). <https://tinyurl.com/2pqvr2yz>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. <https://tinyurl.com/2cr37faq>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2023, octubre). *Paz y Ambiente (edición especial)*. <https://tinyurl.com/2cpnvtue>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024b). *Línea base de la cadena de distribución ganadera de carne en Guaviare y Caquetá*.
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024a). *Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare*. <https://tinyurl.com/28kckjz3>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024c). *Observatorio*



- de Conflictos Socioambientales de la Amazonía*. <https://observatorioamazonia.fcds.org.co/>
- Gobierno de Colombia & Ejército de Liberación Nacional (ELN). (2023, 9 de junio). *Acuerdo n.º 9. El proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz*. <https://tinyurl.com/2cv885jh>
- Gobierno de Colombia & Estado Mayor Central (EMC). (2024, 10 de marzo). *Acuerdo especial sobre transformaciones territoriales en Caquetá, Meta y Guaviare*. <https://tinyurl.com/2xmk8d8t>
- Ideam. (2021). *Monitoreo de Bosques y Carbono: Informe 2020*.
- Lora, E., Rueda, A., & Gutiérrez, D. (2022). *La tributación del sector ganadero: Nota de Discusión para el Gobierno Colombiano*. Center for International Development, Harvard University.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015, 30 de noviembre). *Declaración conjunta de intención sobre REDD+ y desarrollo sostenible en la Amazonía colombiana*. (2015, 30 de noviembre) República de Colombia; República Federal de Alemania; Reino de Noruega; Reino Unido. <https://tinyurl.com/28rojlt4>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023, 12 de octubre). Decreto 1648. *Por el cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 11 del Decreto 1076 de 2015...* <https://tinyurl.com/29lfknzq>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024, 8 de abril). *La deforestación baja en 2023 y en 2024 enfrenta amenazas* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/2dbse4hd>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026*. <https://tinyurl.com/26yef6us>
- Plan de Consolidación Integral de la Macarena. (2008). Presidencia de la República de Colombia; Centro de Coordinación y Acción Integral. <https://tinyurl.com/2xjqeg7z>

Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office