

# APUNTES DE LA CÁTEDRA:

Repensar el futuro de  
América Latina y el Caribe.  
Alternativas para la transformación  
social-ecológica



4 | Marzo de 2021

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

## LA DEFORESTACIÓN RECIENTE EN LA AMAZONIA COLOMBIANA: CONSIDERACIONES PARA SU ANÁLISIS

Rodrigo Botero García



# Contenido

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>¿Y LOS MODELOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE?</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>INTERMODALIDAD, CONEXIÓN PARA AGRONEGOCIOS FRENTE A CARRETERAS TERCIARIAS</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>LOS PARQUES Y RESGUARDOS: ESCENARIO DE NUEVAS GUERRAS Y VIEJAS COLONIZACIONES</b>	<b>8</b>
<b>6.</b>	<b>¿LA LEY?, ¿PARA QUIÉN?</b>	<b>11</b>
<b>7.</b>	<b>TIERRAS, CATASTRO, DERECHOS DE USO. ROMPIENDO CINCUENTA AÑOS DE “TALANQUERA”</b>	<b>12</b>
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>13</b>
8.1	Sobre las expectativas del ejercicio institucional .....	13
8.2	Sobre los modelos de producción agropecuaria sostenible .....	14
8.3	Sobre los accesos de transporte .....	14
8.4	Sobre la conflictividad en parques y resguardos .....	14
8.5	Sobre la aplicación de la ley .....	14
8.6	Sobre el uso sostenible de los bosques.....	14
	<b>REFERENCIAS</b>	<b>15</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cinco años, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) ha venido registrando el comportamiento detallado de la deforestación en la región Amazónica. Cada vez con mayor precisión, frecuencia y oportunidad, los colombianos tenemos acceso a información de calidad que nos permite analizar lo que ocurre en el país en función de la pérdida de bosques.

Como lo muestra la tabla 1, durante el periodo 2015-2019 casi 58 % de la deforestación nacional se concentró en esa región, siendo el pico en 2018 con 70 %, aun cuando en números brutos en 2017 tuvo su mayor expresión, llegando a un poco más de 144.000 hectáreas.

Para medir lo ocurrido es importante señalar que durante la primera parte de la presente década la tendencia estuvo alrededor de 80.000 hectáreas, el nivel de referencia establecido con los países que han apoyado el acuerdo de reducción de emisiones: Noruega, Alemania y Reino Unido. Es decir, la Amazonia lleva cuatro años consecutivos por encima del nivel de referencia utilizado para medir el cumplimiento de los acuerdos de reducción de la deforestación en la región amazónica<sup>1</sup>.

Paradójicamente, en este periodo el gobierno colombiano, la cooperación internacional, las organizaciones civiles y comunitarias, han hecho también un esfuerzo sin precedentes en la atención de este problema. Adecuaciones normativas,

presupuestales, acuerdos interagenciales, llamamientos de las cortes, iniciativas Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), acuerdos internacionales, inversiones locales, entre muchos factores, han sido impulsadas en este escenario. Sin embargo, la dinámica regional no cede a la velocidad que se requiere para evitar que los daños en zonas estratégicas sean irreversibles. ¿Qué motiva esta distancia entre el esfuerzo y lo que aún pasa en terreno?

Veamos el escenario en el que se despliegan dichos esfuerzos:

1. Una institucionalidad ambiental limitada y bajo presión; aunque, en primera instancia, se debe reconocer que hay una voluntad en el fortalecimiento de las agencias ambientales que históricamente han tenido la responsabilidad de gestionar los bosques.
2. Un sector agropecuario que no ha desarrollado sistemas sostenibles de uso en aquellas zonas que no tendrán una destinación forestal final: producción alimentaria, pecuaria o agrícola-forestal.
3. Tensiones entre la planificación intermodal del gobierno central y las demandas locales de vías terrestres.
4. Los parques y resguardos como escenario de nuevas guerras y viejas colonizaciones.
5. ¿La ley?, ¿para quién?

**Tabla 1. Deforestación anual, 2015-2019, por regiones**

REGIONES	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO
Amazonia	56.962	70.074	144.147	138.176	98.256	507.615
Andina	29.263	45.606	36.735	28.089	25.213	164.906
Caribe	16.472	24.509	15.655	11.367	12.791	80.794
Orinoquia	9.132	9.398	9.953	12.073	8.513	49.069
Pacífico	12.206	29.009	13.474	7.454	14.120	76.263
Nacional	124.035	178.596	219.964	197.159	158.893	878.647

Fuente: Ideam.

1 Véase: <http://www.siac.gov.co/monitoreodesforestacion>

6. El limbo de las tierras, el catastro y las rutas de reconocimiento de derechos. La realidad “imponiéndose” sobre la leyes: cincuenta años de una reserva forestal sin uso sostenible.

A continuación desarrollamos en detalle cada uno de estos aspectos.

## 2. INSTITUCIONALIDAD

La institucionalidad ambiental gubernamental está representada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –del cual hacen parte la Unidad Especial Administrativa del Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN) y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (Anla)–, las corporaciones autónomas regionales y los cinco institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (Sina)<sup>2</sup>. Su común denominador ha sido una asignación presupuestal exigua (excepción hecha de diez Corporaciones Autónomas Regionales, CAR), que ha sido determinante en que su presencia territorial sea insuficiente frente a la demanda de gestión. Adicionalmente, en el ejercicio de la autoridad territorial ha habido fuertes limitaciones, como resultado de diferentes causas.

De un lado, más de cinco décadas con la presencia de un actor armado, las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), que tenía control territorial en las zonas rurales de la Amazonia, control que incluía normas de manejo de recursos naturales, asignación de tierras, desarrollo de infraestructura vial, promoción de usos del suelo y control sobre la presencia de agencias gubernamentales o de cooperación internacional. De otro, las relaciones con las comunidades han estado signadas por desarrollarse en medio de la confrontación armada y la exigua inversión pública, lo cual ha aumentado una distancia histórica en la desconfianza mutua.

En años recientes, el fortalecimiento institucional, mediado en gran parte por la cooperación internacional, ha generado

el incremento en la capacidad de inversión en actividades de desarrollo sostenible, en capacidad de monitoreo, ampliación de la cobertura de comunidades involucradas, entre otros aspectos. Sin embargo, la posibilidad de generar confianza en las zonas de mayor deforestación, donde la presencia del Estado en su conjunto no ha llegado, aún es incipiente, a pesar de las urgencias de la implementación del Acuerdo de paz, que cojea y cuya implementación deja mucho que desear.

*Entonces, es evidente que el reto es aún mayor: no solo se requiere el fortalecimiento del sector ambiental gubernamental, sino el del Estado en su conjunto, que debe empezar por hacer presencia en los territorios de la frontera de deforestación, no solo con estrategias punitivas, sino con inversión social que genere confianza. Esto último quizá lo más difícil, pues la realidad sigue siendo muy compleja y la estrategia de acción del aparato militar, solo repite la historia, en lugar de incentivar los cambios estructurales requeridos para integrarse de una vez por todas a la Colombia profunda.*

## 3. ¿Y LOS MODELOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE?

Desde finales del siglo pasado, el gobierno nacional decidió cerrar el Centro de Investigaciones “Macagual” de Corpoica (hoy AgroSavia), ubicado en Florencia, Caquetá. En consecuencia, se truncó definitivamente el incipiente desarrollo investigativo que había sobre la Amazonia colombiana. Los bosques amazónicos fueron mirados con desdén, y, por el contrario, creció la admiración por los pastizales, y los modelos de ganadería crecieron sostenida e insosteniblemente, monitoreados desde la estación “La Libertad”, en cercanías de Villavicencio.

Fue entonces cuando el Instituto Amazónico de Investigaciones, “Sinchi”, empezó un desarrollo importante de investigaciones que estuvo precedido por el programa Dainco-Casam de la cooperación holandesa. El “Sinchi” se echó “al hombro” la investigación básica y aplicada de la biodiversidad amazónica y durante las últimas casi tres décadas, a pesar de las limitaciones presupuestales, ha sido la única institución colombiana que ha dado el soporte a gobiernos regionales, agencias nacionales y a las comunidades en la dirección correcta, esto es, priorizando el uso del bosque, los recursos hidrobiológicos y haciendo una apuesta ligada al ordenamiento territorial.

2 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam); Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”; Instituto Amazónico de Investigaciones “Sinchi”; Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”; Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” (Invemar).

Como paradoja de la macondiana historia de la Amazonia, un instituto de investigación terminó liderando el modelo de desarrollo agropecuario y forestal que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no hizo, ni hace.

Las corporaciones autónomas (CDA, Corpoamazonia y Cormacarena, todas ellas con el compromiso de promoción del desarrollo sostenible, no solo de la conservación estricta o de la gestión del ordenamiento territorial), no han tenido mayor impacto, pues además de sus limitaciones presupuestales, tampoco priorizaron la transferencia y extensión de los modelos disponibles. Entre la pobreza y una visión limitada del uso del bosque, y los desafíos de los procesos de licenciamiento o de autoridad ambiental cuando había la oportunidad, la ganadería fue haciendo del paisaje amazónico un continuo de pastizales degradados como “mejor opción” de desarrollo local.

En los últimos cinco años, este desafío que genera la ganadería en la Amazonia se incrementó. El hato ganadero en los municipios con mayor deforestación alrededor de Chiribiquete aumentó en más de 650.000 nuevas cabezas de ganado en una zona donde se perdieron 300.000 nuevas hectáreas (véase la tabla 2)<sup>3</sup>.

Es claro entonces, que a pesar de los esfuerzos la ganadería sigue siendo el modelo predominante de economía local. Ganado cuyo negocio no es solo su transacción comercial, sino la consolidación de la ocupación de tierras baldías de la Reserva Forestal o de invasiones en resguardos indígenas o en los parques nacionales. Nunca antes, como en los últimos cinco

años, el ganado había tenido un rol tan decisivo en la movilización de grandes capitales para la consolidación de las tierras deforestadas.

## 4. INTERMODALIDAD, CONEXIÓN PARA AGRONEGOCIOS FRENTE A CARRETERAS TERCIARIAS

El Ministerio de Transporte de Colombia formuló el Plan maestro intermodal de transporte<sup>4</sup>. En él, y a diferencia de otros países de la cuenca amazónica, el país le da prioridad a establecer formas de transporte intermodal para aquellas áreas que se encuentran más allá de la frontera agropecuaria. Por primera vez, en las zonas más sensibles de la Amazonia se plantean proyectos de mejoramiento de la navegación en vez de grandes vías. Paralelamente, la consolidación de la Orinoquia como zona de agronegocios de gran escala y las perspectivas minero-energéticas en el piedemonte y zonas limítrofes con Brasil, impulsan la concreción de grandes proyectos viales, como la conexión entre Buenaventura y Puerto Carreño, además de los mejoramientos de Neiva-Balsillas o tramos de la Marginal de la selva entre el Putumayo y la Macarena.

Suenan los tambores del desarrollo y su retumbar incrementa otro fenómeno: el crecimiento de proyectos viales terciarios en las zonas de mayor deforestación y ampliación de la frontera agropecuaria.

**Tabla 2. Deforestación, 2016-2019, en los siete municipios con mayor deforestación alrededor de Chiribiquete y su relación con el crecimiento del hato bovino**

MUNICIPIO	2016			2017			2018			2019			2016-2019	
	HA DEFOREST.	% NAL.	CENSO BOVINO	HA DEFOREST.	% NAL.	CENSO BOVINO	HA DEFOREST.	% NAL.	CENSO BOVINO	HA DEFOREST.	% NAL.	CENSO BOVINO	DEFORESTAC. ACUMUL. (HA)	DIFERENCIA BOVINOS
San Vicente del Caguán	10.987	6,2	612.573	26.632	12,1	688.004	19.616	9,9	831.586	11.452	9,28	853.358	68.687	240.812
Cartagena del Chairá	10.241	5,7	129.391	22.591	10,3	160.465	17.771	9,0	232.653	13.123	10,63	249.760	63.726	120.369
San José del Guaviare	6.091	3,4	131.911	19.347	8,8	147.602	15.241	7,7	181.796	9.908	8,03	197.229	50.587	65.318
La Macarena	5.238	2,9	44.871	14.861	6,8	84.893	18.682	9,5	148.249	11.049	8,95	163.397	49.830	118.526
Calamar	2.060	1,2	39.100	10.197	4,6	40.733	10.749	5,5	65.077	5.879	4,76	160.483	28.885	121.383
El Retorno	3.076	1,7	103.000	7.500	3,4	104.699	7.608	3,9	147.664	3.369	5,16	70.989	24.553	-32.011
Solano	3.391	1,9	17.238	6.890	3,1	18.130	659	0,3	20.260	3.207	2,60	32.629	14.147	15.391
Total	41.084	23	1'078.084	108.018	49	1'244.526	90.326	46	1'627.285	60.987	49	1'727.872	300.415	649.788

Fuente: FCDS

3 Véase: <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018.aspx>

4 Véase: <https://www.ani.gov.co/article/plan-maestro-de-transporte-2015-2035-el-horizonte-de-colombia-vargas-lleras-21832>

Muchos de estos proyectos terminan conectándose a otras grandes obras planeadas y a infinidad de accesos viales informales e ilegales que se adentran en la selva. Para dar una idea de la magnitud del fenómeno, durante 2018 y 2019 se abrieron, cada año, más de 700 kilómetros de nuevos accesos viales en las zonas del Arco de deforestación amazónico. Los alcaldes solicitan mejoramientos viales para dar acceso a comunidades marginadas, muchas de ellas ubicadas en zonas con restricciones ambientales; detrás, llegarán los compradores de tierra, ubicándose en aquellas zonas que van quedando interconectadas, lo cual, inmediatamente, las ingresa al mercado informal de tierras.

Las decisiones aplazadas para desarrollar un sistema de navegación fluvial en la Amazonia con apoyo gubernamental no dan espera. La ampliación de la frontera agropecuaria por vías ilegales e informales, ya sea en Cartagena del Chairá, Solano, San Vicente, Calamar o Miraflores se está dando en zonas donde hay ríos navegables, en los cuales la población local ha tenido que asumir los costos de los operadores privados y los efectos de las economías del narcotráfico y la minería ilegal. Igual sucede con los sistemas de transporte aéreo (a pesar de la existencia de la onerosa Satena...); en fin, la presión por sistemas de transporte económicamente viables y conexiones

de población dispersa, en áreas ecológicamente sensibles, es cada vez mayor. Las comunidades, las alcaldías, las gobernaciones, la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), las Fuerzas Militares, todos, piden vías.

Y como muestran los datos, tanto en Colombia como, en general, en los países tropicales, las vías y la deforestación van de la mano: van de la mano con la ganadería y, según datos aún sin publicar, van de la mano con la apropiación y el acaparamiento de tierras. *Es decir, el negocio de tierras, ganado, vías y acaparamiento es uno solo* (véase la tabla 3). Sobre las expectativas legítimas de comunidades vulnerables de tener formas de movilización y acceso a servicios, hay decisiones para favorecer grandes intereses económicos, que igualmente coinciden con esa dinámica territorial de vías informales e ilegales, construidas a veces con mano de obra comunitaria, y, a veces, con dineros de las economías ilegales, además del impulso al uso de las vías que dejaron las Farc bajo el bosque (véase la foto 1), muchas de ellas con el liderazgo de la “Empresa” (como le dicen a la disidencia en algunas zonas) o de empresarios del agro “sin nombre”. El proceso completo lo cierra la aparición de agricultura mecanizada y de grandes capitales en algunas zonas donde la ampliación reciente de la malla vial, aunada a los bajos costos de la tierra –además de invadir

Foto 1. Vía a Miraflores



**Tabla 3. Vías, hato ganadero y remanentes boscosos en el Arco de deforestación amazónico**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	% ÁREA MUNICIPIO MONITOREADA*	HA DE BOSQUE EN ÁREA MONITOREADA (1990)	HA DE BOSQUE EN ÁREA MONITOREADA (2020)	CRECIMIENTO VIAL EN KM (ÁREA MUNICIPIO)				% CRECIMIENTO 2018-2020	CENSO GANADERO (TOTAL MUNICIPIO)				DEFORRESTACIÓN IDEAM (ÁREA TOTAL MUNICIPIO)	
					KM 2018 (ABRIL 2018-MARZO 2019)	CRECIMIENTO KM 2019 (ABRIL 2019-MARZO 2020)	TOTAL (KM)	% CRECIMIENTO 2018-2020		CENSO BOVINO 2017	AUMENTO 2016-2017 (%)	CENSO BOVINO 2019	AUMENTO 2018-2019 (%)	2018-2019	CONSOLIDADO 2016-2019
Guaviare	Calamar	100	1.317.800	1.225.590	564	116	48	728	29	40.733	4	160.483	59	5.762	26.680
	El Retorno	100	1.163.335	1.029.177	964	73	92	1.129	17	104.699	2	70.989	-108	6.341	21.463
	Miraflores	100	1.243.459	1.191.185	526	41	76	643	22					2.082	4.273
	San José del Guaviare	100	1.498.192	1.333.790	1.763	245	151	2.159	22	147.602	11	197.229	8	10.039	44.669
	Total			4.779.741	3.817	475	367	4.659		293.034		428.701		24.223	97.086
Meta	La Macarena	100	838.236	494.411	3.193	89	190	3.472	9	84.893	47	163.397	9	11.309	44.840
	Puerto Rico	100	215.172	172.798	183	83	27	293	60					2.177	11.642
	Uribe	80	402.008	176.810										2.410	13.405
	Vista Hermosa	100	334.215	289.791	69	16	14	99	43					2.604	10.922
Caquetá	Total		2.184.526	1.442.588	3.445	188	231	3.864		84.893		163.397		21.856	91.927
	Cartagena del Chairá	84	1.037.312	851.734	462	119	20	601	30	160.465	19	249.760	7	13.100	50.215
	San Vicente del Caguán	70	1.128.302	915.563	1.018	48	84	1.150	13	688.004	11	853.385	3	11.133	48.626
	Solano	45	1.875.696	1.789.057	29	-	4	33	14	18.130	5	32.629	38	2.051	8.165
	Total			3.556.355	1.509	167	108	1.784		866.599		1.135.774		26.283	107.005
			11.448.621	9.778.684						Elaboración propia. Fuentes: Inventario bovino 2016-2018 ICA, Fedegan 2019				IDEAM 2016 - 2019	

\* Descripción área: el área de los municipios está definida acorde a los focos de deforestación identificados en los últimos años y el límite del bioma amazónico. Para los municipios de Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del

Guaviare, La Macarena, Puerto Concordia, Puerto Rico y Vista Hermosa se definió un cubrimiento de la totalidad del área del municipio.

Para los demás se definió teniendo en cuenta la ubicación de los focos actuales de deforestación y la disponibilidad de los límites de las imágenes del satélite Landsat 2, esos límites se describen de la siguiente manera:

- Uribe: el área de análisis al norte está definida hasta el límite del Amem para la zona de producción-uso sostenible.
- Cartagena del Chairá: el área de análisis al oeste está definida hasta el límite de la Reserva Forestal, entre los ríos Suncilla y Cuemaní (límite oficial).
- San Vicente del Caguán: el área de análisis al occidente está definida hasta el límite de la Reserva Forestal tipo A entre el río Cuemaní y el límite departamental. Y la zona de traslape con el PNN Los Picachos.
- Solano: el área de análisis al este está definida hasta el cruce de río Yari con el río Luisa en el límite con el PNN Serranía de Chiribiquete, bajando en línea recta hasta el río Caquetá (límite oficial). Al oeste cogiendo el borde de la Reserva Forestal, bajando en línea recta hasta el río Caquetá (límite oficial).

**Fuente:** Lab. SIG FCDS 2020.

tierras de la reserva forestal en algunos casos— y la inyección de grandes capitales de dudosa procedencia. Esta es la última fase de la “regularización” de la inversión en tierras, a través de su conexión vial, y pasando a proyectos de gran tamaño que generan nuevas expectativas y presiones sobre las tierras de la frontera agropecuaria. Cultivos de maíz, eucalipto y palma empiezan a aparecer cada vez más frecuentemente, ampliando el modelo agroindustrial de la Orinoquia sobre la Amazonia, desde la zona sur del Meta hacia el Guaviare. ¿Cuáles serán las próximas áreas de expansión?

Al igual que en Pando (Bolivia), el Chaco boliviano, Rondonia, Pará y Acre en Brasil, Ucayali en Perú, Petén en Guatemala y Belice o Yucatán en México, las tierras de bosque están siendo adquiridas en grandes extensiones por capitales que se repiten una y otra vez, cambiando de sombrero según el clima jurídico o de seguridad. ¿Quiénes estarán por llegar a nuestras tierras baldías “promisorias”? ¿O serán los redentores de la restauración productiva quienes ofrecerán “conservar produciendo y producir conservando”?

## 5. LOS PARQUES Y RESGUARDOS: ESCENARIO DE NUEVAS GUERRAS Y VIEJAS COLONIZACIONES

Los parques nacionales viven hoy el retorno a las condiciones más difíciles vividas durante el conflicto armado. A pesar de hacer esfuerzos importantes por acondicionarse a las exigencias de los conflictos por el uso, la ocupación y la tenencia, como lo es el artículo 7° del Plan nacional de desarrollo 2018-2022<sup>5</sup>, el cual permite el desarrollo de acuerdos transitorios para la implementación de estrategias de restauración productiva, lo cierto es que en los últimos cinco años la agenda de los parques en la Amazonia ha estado dominada por un proceso de rearme y consolidación del proyecto político territorial de las disidencias de las Farc, el cual incluye el desarrollo a gran escala de una nueva fase de colonización armada en el interior de los parques y resguardos, en especial aquellos ubicados entre el Área de Manejo Especial la Macarena (Amem) y Chiribiquete.

Este proceso de colonización se sobrepone a áreas antiguas de asentamientos que llevaban décadas en algunas regiones y en las que había acuerdos generales de conservación y manejo de recursos. Las disputas entre las zonas de influencia de las Farc, hoy partido político, y las disidencias, no son solamente por el control militar y social, sino sobre predios que han sido reclamados por una y otra parte en este periodo. Lo más claro de esta disputa por estas tierras lo señaló un combatiente durante el proceso de declaratoria de Chiribiquete: “No queremos ver funcionarios de parques por acá. Estas tierras son nuestras, desde Vista Hermosa hasta el Yarí; vamos a parcelar estos parques entre nuestra gente. Olvídense de la tal conservación”.

Pero, al igual que en la Reserva Forestal, el territorio ha sido “repartido” no solo entre colonos, campesinos sin tierra y población vulnerable. De hecho, es notoria la presencia de grandes fincas, mucho ganado, mafiosos locales, excombatientes de todo pelambre, ganaderos poderosos y la sombra de políticos regionales, así como el “combo” de los cocales, algunos con fincas afuera y cocal adentro (véase la foto 2). Entonces, la “repartición de la tierra” tiene otro tipo de socios, de fines y de orientación, que no coincide con la que pudo existir en algunas zonas de estos mismos parques hace treinta años.

El resultado: un proceso acelerado de deforestación, creación de nuevas fincas, carreteras, incremento del hato bovino, cocales, casas, corrales. El caso más importante de este fenómeno es el del Parque Tinigua, donde la concentración de la deforestación durante los últimos dos años ha sido de las más altas de toda la cuenca amazónica<sup>6</sup>, y en 2020 sigue siendo de las más altas en la Amazonia colombiana (véase el mapa 1). Grupos de familias de diferentes departamentos del país han llegado a la región y han recibido lotes de entre 80 y 100 hectáreas, ganado al aumento y, en ocasiones, facilidades para adquirir la semilla de coca. Claramente, no tienen los recursos económicos para este proceso, lo cual lleva a preguntarse ¿de dónde provienen?

En muchos casos, los acuerdos de conservación, así como las normas de manejo de recursos naturales que promovían las juntas de acción comunal y las Farc han quedado en el olvido. La transformación de estos territorios ha afectado profun-

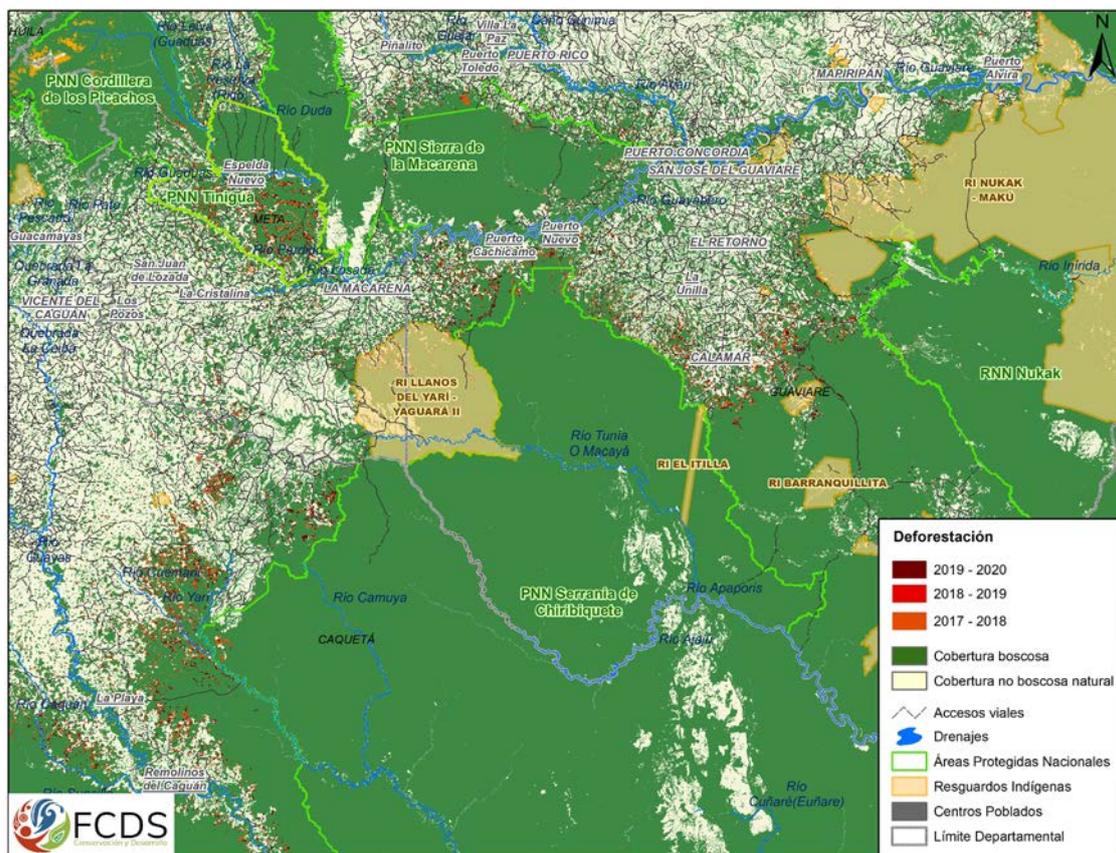
5 Véase: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

6 Véase: <https://maaproject.org/maap-deforestation-patterns-colombian-amazon/>

Foto 2. Coca en el Parque Nacional Natural Serranía La Macarena



Mapa 1. Deforestación en el Arco noroccidental amazónico colombiano durante el periodo 2018-2020



Fuente: FCDS.

damente las antiguas colonizaciones, las cuales empiezan a quedar en medio de un “fuego cruzado” entre la nueva ola de deforestación y las acciones gubernamentales para evitarlo, en particular los operativos militares de Artemisa, la estrategia militar del gobierno nacional diseñada para apoyar las labores de aplicación de la ley en parques nacionales y zonas de reserva forestal. Al mismo tiempo, con el incremento de nuevas rutas de movilidad y áreas de asentamiento de las facciones disidentes en el interior de los parques, los funcionarios de Parques Nacionales han sido expulsados de la mayoría de ellos, siendo la salida de los últimos cinco a principios de 2020, situación que aún no se resuelve y coincide con la condición de ingobernabilidad y falta de control territorial por parte del Estado en extensas zonas de la Amazonia.

Mientras tanto, a los resguardos indígenas también regresa la pesadilla de la guerra. Hacia el sur, donde se encuentran los más consolidados culturalmente y sus territorios están en buen estado, se ha vuelto habitual ver pasar de nuevo combatientes en sus diferentes modalidades. Las restricciones a la movilidad, la cacería, el temor a los reclutamientos, son pan

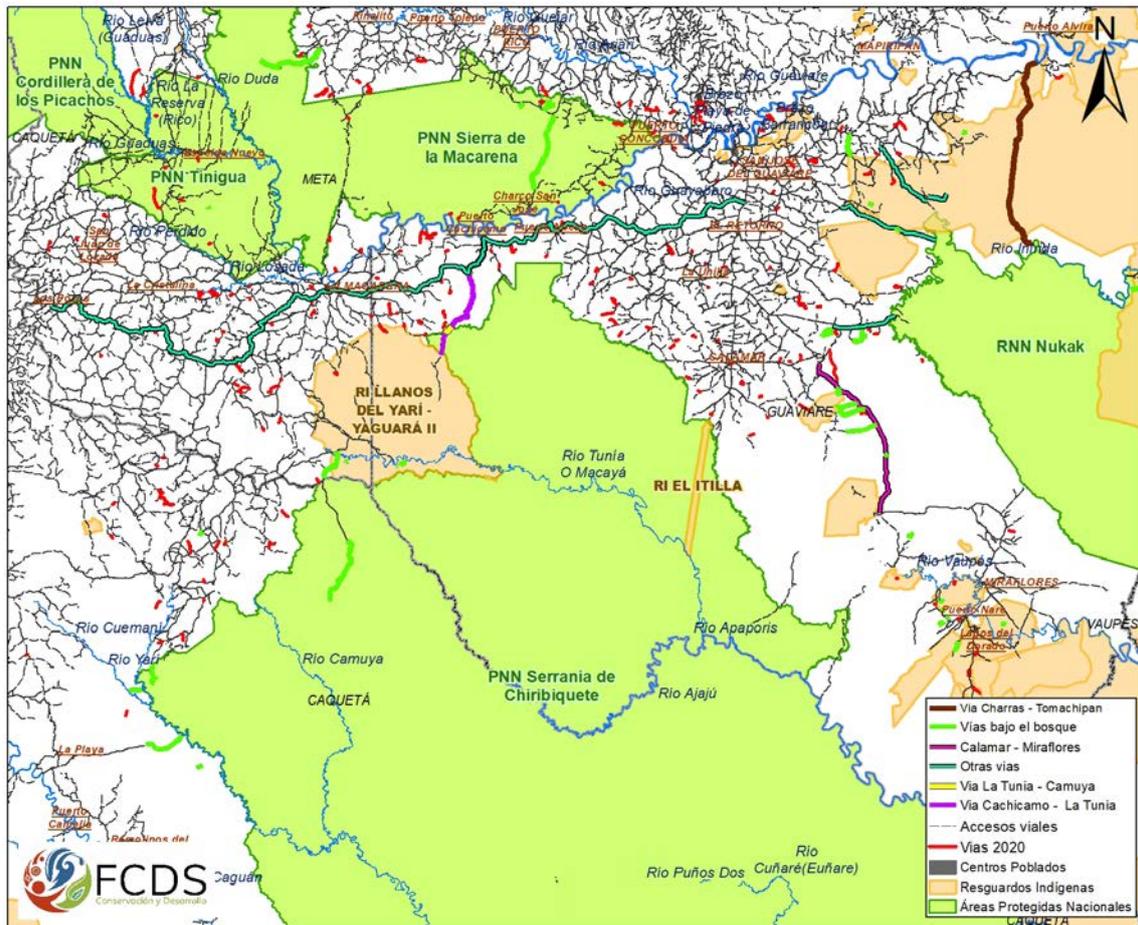
de cada día. Y mientras, en la zona norte de la Amazonia, resguardos como Yaguara o Nukak sufren de una deforestación e invasión acelerada, sin precedentes en su velocidad e intensidad (véase la foto 3). La combinación de actores, unos como campesinos, otros como agroindustriales, otros como cocaleiros, y claro, combatientes, vuelve a reforzar la vulnerabilidad de estos territorios, su gente y sus recursos. Y para concluir la tragedia, la inversión pública consolidando estos procesos de invasión sobre los territorios indígenas. Es decir, en el mal llamado “posconflicto” y dadas las características de la nueva conflictividad las condiciones han tendido a empeorar en muchos de estos resguardos.

Carreteras que se abren paso en medio de la selva, cruzando parques y resguardos, hacen inminente el riesgo de contacto con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y a exterminar comunidades y territorios, aquellos que, a pesar de las medidas cautelares, órdenes de restitución y mil llamados más de la justicia, parecen condenados por este nuevo escenario (véase el mapa 2).

**Foto 3. Deforestación en resguardos del norte de la Amazonia**



Mapa 2. Vías en el Arco noroccidental amazónico colombiano



Fuente: FCDS.

## 6. ¿LA LEY?, ¿PARA QUIÉN?

El tránsito en la aplicación de la ley en medio de la implementación del Acuerdo de paz ha sido más complejo de lo presuestado. La dificultad de que la justicia llegue a las zonas rurales para atender los casos más elementales, como son las disputas entre vecinos, la violencia intrafamiliar, los robos menores, es apenas una muestra de las dificultades existentes para llevar este derecho a las comunidades y que la protección ambiental tenga esta herramienta.

En el marco de la decisión del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) de proteger los parques de la Amazonia se destaca cómo las operaciones han sido desarrolladas en la búsqueda de la “flagrancia” de personas que estén en medio de las actividades de deforestación en el terreno. Esto ha llevado a la captura de numerosas personas que pertenecen a la parte

más vulnerable de la cadena en el proceso de apropiación de tierras y deforestación. A pesar de las evidencias de que se requieren grandes capitales para el desarrollo de estas actividades, las investigaciones aún no arrojan la primera captura de un gran determinante (véase la foto 4).

De igual manera, todo el entramado de condiciones habilitantes para la deforestación y el acaparamiento, como la creación de veredas en zonas restringidas, la dotación de vías, energía y otros servicios, y de otra parte la provisión de servicios de asistencia técnica y sanitaria (como es el caso de la vacunación del ganado), lleva a pensar que el proceso de investigación ha sido pobremente desarrollado hacia la parte gruesa de la cadena de deforestación y apropiación de tierras. Por acción u omisión, las agencias gubernamentales han permitido en algunos casos, y en otros incentivado, el desarrollo de actividades que están prohibidas o restringidas por la ley en los diferentes usos

**Foto 4. Grandes fincas en el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete**



del suelo de la región amazónica. ¿Por qué no se ha hecho seguimiento a esta actuación de los funcionarios?

De hecho, si vamos un poco más allá del papel de las inversiones oficiales, también encontramos relaciones, por lo menos en su espacialidad, entre la deforestación, la apropiación de tierras, las actividades agropecuarias y los cultivos de coca, lo que nos lleva a preguntar cómo van las investigaciones por lavado de recursos provenientes del narcotráfico destinados a la deforestación/apropiación y sus actividades asociadas. ¿Estará la Fiscalía General de la Nación dándole el carácter de “macrocaso” a la apropiación de tierras, expresada en deforestación, involucrando las aristas más sensibles en sus procesos? Eso, claramente, requiere elevar el nivel de decisión política para afectar todos los intereses e involucrados en el asunto, lo cual va mucho más lejos que la captura de aquellas personas que son encontradas en “flagrancia” con una motosierra o manejando el ganado de terceros.

Entre otras cosas, ¿quién le responde al país, a todos los colombianos, por la pérdida de las tierras de la reserva forestal a

manos de privados que las han invadido, deforestado y transformado en sus fincas para el interés particular? ¿No es esta la última posibilidad de generar un programa de acceso a tierras para manejo forestal que permita atender el mandato de la reforma rural integral para población campesina vulnerable, excombatientes, colonos, que pueden generar una estabilización de la frontera agropecuaria y economía forestal legal? *Increíblemente, el sistema de monitoreo del país solo lleva las cuentas de la deforestación, pero no de las tierras públicas perdidas a manos de particulares ¿Hasta cuándo?*

## **7. TIERRAS, CATASTRO, DERECHOS DE USO. ROMPIENDO CINCUENTA AÑOS DE “TALANQUERA”**

Llegando al final de esta historia reciente, nos encontramos con las últimas extensiones de tierra que tiene el país en la Amazonia, con bosques en pie, íntegros aún en gran medida: la llamada Reserva Forestal de la Amazonia, creada en 1959.

Hasta ahora, la interpretación de la normativa sobre la Reserva era que esta era asimilable a una figura de conservación estricta, que solo podría ser cambiada mediante la sustracción.

Entretanto, en diferentes países de mundo, especialmente en Centroamérica y vecinos de la cuenca amazónica, aumentaban los casos de conservación de bosques mediante su uso. Más aún, las experiencias de manejo comunitario de bosques florecían, no solo como una oportunidad técnica y económica de manejo boscoso sino de gobernanza territorial, de acuerdo con la cual la participación comunitaria era definitiva en el desarrollo de las acciones de gobierno para el bienestar local. El caso más emblemático es el de la Reserva de Biosfera de Petén, en Guatemala, donde las concesiones forestales comunitarias surgieron luego del Acuerdo de paz y permitieron un manejo exitoso de bosques y desarrollo económico en un área afectada por la guerra y las economías ilícitas durante décadas.

Uno de los principales esfuerzos del gobierno actual es el acuerdo 058 de la Agencia Nacional de Tierras<sup>7</sup>, que establece el desarrollo normativo para posibilitar los Acuerdos de uso en la Reserva Forestal. Paralelamente, la reglamentación de los Acuerdos de Conservación por parte del Ministerio de Ambiente concluye una transformación conceptual del ejercicio de la conservación de los bosques en esta reserva, que claramente reconoce que, mediante su uso integral, sostenible y de bajo impacto, es posible mantenerlos, manejarlos y crear condiciones de bienestar para las poblaciones allí ubicadas.

La posibilidad de hacer un ejercicio paralelo de reconocimiento de derechos para el uso del bosque en la Reserva Forestal puede ser complementada de manera importante con el inicio del tan anhelado catastro multipropósito, el cual ha sido focalizado para ser desarrollado en los municipios del Arco de deforestación amazónica, con el apoyo de la cooperación internacional.

En la decisión, ambición y efectividad con que se avance en el reconocimiento de derechos a poblaciones campesinas para el uso y mantenimiento de los bosques remanentes de la Reserva Forestal está una de las últimas oportunidades de frenar la expansión agropecuaria sobre los bosques de la Amazonia. La

gobernanza territorial puede tener un giro significativo con el reconocimiento de derechos en las zonas boscosas remanentes, además de aquellos asentamientos que llevan décadas de consolidación en diferentes zonas del territorio.

Lograr esa estabilización del Arco de deforestación del noroeste amazónico será un esfuerzo complementario que puede hacer sinergia con el conjunto de resguardos indígenas y parques nacionales de la Amazonia suroriental. Actualmente, veintiséis millones de hectáreas en resguardos y territorios indígenas, de las cuales casi diez millones están traslapadas con parques nacionales, algunos de los cuales son áreas de protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV), son una enorme oportunidad de conservación, más aún cuando el desarrollo normativo permitirá la creación de los Consejos Indígenas en las áreas no municipalizadas de la Amazonia<sup>8</sup>.

Finalmente, la oportunidad de desarrollar un modelo sostenible basado en el uso integral del bosque está a la vista. Esperemos que la valoración política de esta oportunidad incluya las diferentes ventajas, no solo económicas, que traería sacar estas tierras del mercado y de las expectativas de otras formas de desarrollo. Un nuevo ciclo de violencia se puede evitar para esta región del país.

## 8. CONCLUSIONES FINALES

### 8.1 Sobre las expectativas del ejercicio institucional

El país se encuentra con un rezago histórico frente a su presencia, inversión y reconocimiento de derechos básicos en la región amazónica. Claramente, será una tarea de muchos gobiernos en ese sentido la que permita cambiar esa tendencia de ruptura con el orden institucional y normativo, que es el motor estructural de la inaplicabilidad del ordenamiento productivo, las restricciones de uso del suelo y la formalización de la propiedad.

La institucionalidad ambiental será inoperante mientras el Estado pretenda que esta resuelva su ausencia acumulada; y

7 Véase: <https://www.agenciatierras.gov.co/la-agencia/consejo-directivo/acuerdos-consejo-directivo/>

8 Véase: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20632%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>

más aún, mientras no se empiece por resolver el problema de acceso a tierras para campesinos y la recuperación de tierras de grandes apropiadores de baldíos del Estado. Larga tarea que requiere de decisiones de Estado, tan poco frecuentes en nuestro fracturado país.

## 8.2 Sobre los modelos de producción agropecuaria sostenible

La Amazonia cuenta con cerca de ocho millones de hectáreas intervenidas, por fuera de la frontera agropecuaria, en las zonas de mayor presión demográfica y comercial. Los criterios de sostenibilidad para cualquier sector de desarrollo económico serán la incorporación de esta frontera agropecuaria para determinar el límite de expansión de las actividades del bosque.

El primer llamado es a limitar las actividades de ganadería y ampliación de la red vial, sin las cuales la apropiación de tierras sería prácticamente imposible. Los modelos de silvopastoreo rotacional deben desarrollarse únicamente en aquellas zonas en donde se debe concentrar la actividad ganadera en las periferias de los piedemontes donde el modelo económico y de resiliencia de sus suelos lo permitan.

## 8.3 Sobre los accesos de transporte

La deforestación amazónica está íntimamente ligada a la ampliación de los accesos viales de diferente orden. El volumen de población y carga actual y proyectada permite una planificación para hacer un viraje hacia los sistemas intermodales, incorporando lo expresado en el Plan maestro intermodal de transporte (PMIT), así como los estudios sobre navegabilidad fluvial que en la actualidad existen en los principales ríos que comunican el perímetro oriental amazónico.

El gobierno nacional debe retomar el monitoreo y seguimiento a los planes viales de los entes territoriales y garantizar que estos cumplan con los estándares de Lineamientos de infraestructura verde, y la priorización de sistemas fluviales y aéreos de interconexión.

## 8.4 Sobre la conflictividad en parques y resguardos

Una institucionalidad diferente a la actual debe abordar el problema del conflicto en los parques nacionales y resguardos indígenas invadidos. Ni la Unidad de Parques ni el Ministerio del Interior ni la Agencia Nacional de Tierras tienen hoy la capacidad, por sí solos, de abordar este problema.

Es necesario abordar de manera detallada, diferenciada según las zonas, comunidades, historias de relacionamiento, tipos de uso del suelo y problemas de ilegalidad presentes, para determinar las competencias interagenciales que se requieren, así como una capacidad de inversión a largo plazo, con un componente de concertación social y político de alto nivel, que incorpore los acuerdos de paz de manera sinérgica en las zonas con mayor conflictividad.

## 8.5 Sobre la aplicación de la ley

La normativa ambiental para abordar la deforestación es insuficiente. La carga del sistema debe apuntar a quienes se apropian de las tierras baldías y de las zonas de protección ambiental y cultural del país.

Las iniciativas legislativas son urgentes; la capacidad de investigación de la Fiscalía en asuntos ambientales debe mejorar, así como en la conexión con otros delitos asociados, como es el caso del lavado de activos, el uso de dineros públicos, la asociación con grupos armados y el enriquecimiento ilícito, entre otros. Las cortes, por su parte, están en mora de juzgar los delitos ambientales en los que hay participación de funcionarios con fuero especial; la Contraloría aún no rinde cuentas de la pérdida del patrimonio de la nación, expresada en las tierras baldías indebidamente ocupadas y que nunca se recuperan para el país.

## 8.6 Sobre el uso sostenible de los bosques

Para hablar de manejo sostenible de bosques aún hay un largo trecho. El uso selectivo de bosques, manteniendo la cobertura de su matriz principal, no se puede asimilar a un manejo sostenible. Deben evaluarse, en cada caso, los impactos en su biodiversidad, abundancia, distribución, así como en su varia-

bilidad genética por especie; en la movilidad o fragmentación de corredores ecológicos; y en la compactación de suelos, en la disminución de aportes de nutrientes a los suelos, entre muchos factores. Las evaluaciones *ex ante*, la generación de líneas de base creíbles y sustentadas, deben ser criterio riguroso antes de promover el aprovechamiento forestal en zonas de alta sensibilidad, como es el caso de los bosques amazónicos. Si queremos tener un sistema creíble y que proteja nuestra biodiversidad, el monitoreo de los bosques debe ser mucho más que los indicadores de área y cobertura.

**Siac.** s. f. "Monitoreo del cambio en la superficie cubierta por bosque natural". <http://www.siac.gov.co/monitoreodesforestacion>

**ICA.** s. f. "Censo Pecuario Nacional". <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018.aspx>

**Ministerio del Interior.** 2018. "Decreto número 632 de 2018. 10 de abril". <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20632%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>

## REFERENCIAS

**DNP.** s. f. "Plan nacional de desarrollo 2018-2022". <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

## ACERCA DEL AUTOR

**Rodrigo Botero García.** Zootecnista por la Universidad Nacional de Colombia con maestría en desarrollo sostenible de sistemas agrarios, ciencias agrarias y ambientales por la Universidad Javeriana. Ha centrado su trabajo profesional en la promoción de estrategias de planificación intersectorial del territorio en función del ordenamiento ambiental, facilitando la articulación entre autoridades de los diferentes niveles, organizaciones sociales y pueblos indígenas, entre otros actores.

A la cabeza de la Dirección Territorial Región Amazonia-Oriñoquia de Parques Nacionales Naturales entre 2000 y 2010, gestionó la constitución de varias áreas protegidas, y en el marco de distintas políticas de paz, a lo largo de los últimos once años, desde la dirección de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, ha impulsado procesos de planificación del sector de transporte en áreas ecológicamente sensibles, así como iniciativas para la formalización de la propiedad en la Amazonia, la sustitución de cultivos ilícitos y la instalación de programas agroambientales para los pobladores como la forestería comunitaria. Con pueblos indígenas ha trabajado en fortalecer sus sistemas tradicionales de manejo de los recursos naturales, así como su capacidad de interlocución con la institucionalidad.

En 2019 fue reconocido como uno de los diez líderes del país por la revista *Semana*, gracias a la denuncia y lucha directa que ha encabezado contra los procesos de deforestación actual de la Amazonia.

La cátedra Repensar el futuro de América Latina y el Caribe. Alternativas para la transformación social-ecológica, ha sido organizada por el Foro Nacional Ambiental (FNA), la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), y las seis universidades pertenecientes al FNA: el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe de la Universidad de los Andes, el Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario, la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Norte y la Universidad Tecnológica de Pereira.

Entre sus objetivos se encuentra, haciendo alusión a su título, hacer un análisis y debate del futuro de América Latina y el Caribe, así como de las alternativas para su transformación social-ecológica; se busca también examinar el caso colombiano e incentivar la apropiación del análisis del futuro socio-ambiental por medio del debate regional, nacional y territorial.