

Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
con el apoyo del Gobierno del Reino Unido, 2024



An aerial photograph of a dense tropical forest. The canopy is a mix of vibrant green and stark white, indicating a high density of dead trees. The perspective is from directly above, showing the intricate patterns of the forest floor and the skeletal remains of fallen trees.

Este informe fue preparado por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible con el apoyo de la Embajada Británica. Las opiniones expresadas en el mismo son únicamente de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones o políticas de la Embajada Británica. La Embajada Británica no asume responsabilidad alguna por la exactitud, integridad o actualidad de la información proporcionada en este informe, los cuales son responsabilidad de sus autores.

Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare

Director Ejecutivo FCDS:
Rodrigo Botero García

Coordinadora:
Erika Benítez

Investigadores:
César Augusto Bautista León
Liliana Duica Amaya
César Molinares
Beatriz Niño Endara
Cristian Salas Pérez

Myriam Elizabeth Vargas Morales
Juan Jacobo Walschburger Hurtado

**Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
con el apoyo del Gobierno del Reino Unido, 2024**



Tabla de contenido

Introducción	7
Área de estudio	9
Fuentes de información	9
Fuentes secundarias	9
Fuentes primarias	11
Contexto de la ganadería en el Guaviare	12
Datos del ICA: Pilar para la caracterización ganadera del Guaviare	15
Concentración de la actividad ganadera en el Guaviare	15
Contexto del ordenamiento legal del territorial y derechos de propiedad: los retos del análisis en las diversas superposiciones legales para la trazabilidad de la cadena de carne.	18
Condiciones habilitantes que impulsa la ganadería como motor de deforestación en el Guaviare	23
Primera condición: Territorialidad estratégica de los grupos armados y ganadería como un medio	25
La ganadería como mecanismo de control territorial en el Guaviare	26
Las disidencias en el Guaviare	28
Prohibiciones a la entrada de entidades estatales	29
Segunda condición: La transformación de los cultivos de coca a ganadería reflejan los cambios productivos en el Guaviare	31
Las zonas de mayor concentración cocalera realizaron una transición a la ganadería.	33
La ganadería predomina en la zona de estudio, pero la coca sigue estable en la reserva Nükak	35
Control del mercado de la coca por parte de las disidencias	38
El EMC controla los enclaves cocaleros en Guaviare, pero no es el único actor presente	38
Tercera condición: Incidencia de la inversión pública en la ganadería	43
Financiación estatal de la ganadería	45
Créditos entregados por FINAGRO	45
Desembolsos del Banco Agrario	49
Proyectos de inversión pública	51
Inversión pública en sector ganadero	51
Inversión pública en infraestructura vial del Guaviare	53
Cuarta condición: Ganadería en el Guaviare: Intereses privados, institucionales e ilegales a expensas del bosque	61
Evolución del stock bovino y cuantificación monetaria de la movilización del ganado	65
El censo ganadero del Guaviare	67
El ganado de las zonas con mayor deforestación crece a mayor ritmo	68

El mercado de los envíos de ganado	71
¿De dónde viene el ganado que ingresa al departamento del Guaviare?	71
¿Hacia dónde va el ganado que sale del departamento del Guaviare?	73
Quinta condición: Trazabilidad, una tarea pendiente de la institucionalidad	77
La red de movilización	78
Flujos de ganado	80
Focalización en las cuatro zonas priorizadas	85
Zonas de análisis: de las condiciones habilitantes a los patrones específicos	89
Hipótesis zona 1	90
Hipótesis zona 2.	90
Hipótesis zona 3:	90
Hipótesis zona 4.	90
Zona 1. Norte del Parque Nacional Natural Serranía de Chiriquete	91
Patrones de vacunación y movilidad	91
Actores y redes	96
Infraestructura vial hacia el norte del PNN Serranía de Chiriquete y la zona 1	98
Zona 2: Nororiente de Parque Nacional Natural Serranía de Chiriquete	100
Patrones de vacunación y movilidad	100
Actores y redes	104
Inversión pública en infraestructura hacia el nororiente del PNN Serranía de Chiriquete y la zona 2	107
Zona 3: Vía a vereda La Paz - Reserva Nacional Natural Nükak	109
Patrones de vacunación y movilidad	109
Actores y redes	113
Inversión pública en infraestructura hacia la RNN Nükak y la zona 3	115
Zona 4. Noroccidente del resguardo indígena Nükak-Makú	119
Patrones de vacunación y movilidad	119
Actores y redes	123
Inversión pública en infraestructura hacia el RI Nükak Makú y la Zona 4	126
Sanciones ambientales en el Resguardo Nükak-Makú: Amenazas de deforestación y ganadería	128
Deforestación y ganadería en casos sancionatorios	130
Conclusiones y recomendaciones: Donde enfocar los esfuerzos de trazabilidad	138
Anexos	144
Bibliografía	146

Índice de gráficos

- **Gráfico 1.** Censo bovino del departamento del Guaviare 2016-2023-Pág. 17
- **Gráfico 2.** Número de bovinos en el Guaviare por tamaño de predio ganadero-Pág. 17
- **Gráfico 3.** Figuras de ordenamiento de las zonas de análisis-Pág. 20
- **Gráfico 4.** Zonas de mayor concentración cocalera-Pág. 33
- **Gráfico 5.** Cultivos de coca en el Guaviare, RNN Nükak y RI Nükak-Pág. 37
- **Gráfico 6.** Monto invertido (millones) en créditos de Finagro en Guaviare entre 2015 y 2023-Pág. 46
- **Gráfico 7.** Monto (barras) y número de créditos (línea) Finagro destinados a ganadería (carne y leche) en el departamento del Guaviare-Pág. 47
- **Gráfico 8.** Monto de los créditos Finagro por la línea de crédito-Pág. 48
- **Gráfico 9.** Valor de créditos del Banco Agrario para producción ganadera (ene 2015 - nov 2023)-Pág. 50
- **Gráfico 10.** Inversión (millones de pesos) en ganadería del Guaviare entre 2015 y 2023-Pág. 52
- **Gráfico 11.** Proyectos de ganadería en Guaviare activos entre 2016 y 2023-Pág. 52
- **Gráfico 12.** Inversión (millones de pesos) en ganadería del Guaviare entre 2015 y 2023-Pág. 53
- **Gráfico 13.** Infraestructura vial del Guaviare según el tipo de intervención-Pág. 55
- **Gráfico 14.** Inversión de proyectos de infraestructura vial según su localización-Pág. 56
- **Gráfico 15.** Créditos Finagro según tipo de productor entre 2015 y 2023-Pág. 64
- **Gráfico 16.** Precios del ganado en pie, 2017-2022-Pág. 67
- **Gráfico 17.** Evolución del censo bovino en las cuatro zonas y resto del departamento, 2017-2022-Pág. 70
- **Gráfico 18.** Evolución del censo bovino en las cuatro zonas, 2017-2022-Pág. 71
- **Gráfico 19.** Evolución del censo bovino en las cuatro zonas por grupos de edad, 2017-2022-Pág. 72
- **Gráfico 20.** Flujo de ganado, desde departamentos de Colombia hacia las cuatro zonas de estudio del departamento del Guaviare, 2017-2022-Pág. 74
- **Gráfico 21.** Flujo de ganado, en términos monetarios, desde departamentos de Colombia hacia las cuatro zonas de estudio del departamento del Guaviare, 2017-2022-Pág. 75
- **Gráfico 22.** Cadena de roles-Pág. 79
- **Gráfico 23.** Animales movilizados en 2022-Pág. 81
- **Gráfico 24.** Movilización de bovinos desde el Guaviare en 2022-Pág. 81
- **Gráfico 25.** Movilización de bovinos hacia Bogotá en 2022-Pág. 82
- **Gráfico 26.** Movilización de bovinos al departamento del Meta en 2022-Pág. 82
- **Gráfico 27.** Consumo interno de ganado bovino en 2022, medido en número de animales-Pág. 83
- **Gráfico 28.** Deforestación en zonas de estudio entre 2016 y 2022-Pág. 87
- **Gráfico 29.** Censo bovino en zonas de estudio entre 2017 y 2022-Pág. 87
- **Gráfico 30.** Evolución del censo bovino en la zona 1: Norte del PNN Serranía de Chiribiquete, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017- 2022-Pág. 92
- **Gráfico 31.** Evolución del censo bovino en zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete por grupos de edad, 2017 - 2022-Pág. 92
- **Gráfico 32.** Precios del ganado en pie 2017-2022-Pág. 93
- **Gráfico 33.** Entradas de ganado a la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete desde departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 94
- **Gráfico 34.** Salidas de ganado de la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete hacia departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 95
- **Gráfico 35.** Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 96
- **Gráfico 36.** Área deforestada y censo bovino en la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 97
- **Gráfico 37.** Evolución del censo bovino en la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete de otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022-Pág. 100
- **Gráfico 38.** Evolución del censo bovino en zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete por grupos de edad, 2017-2022-Pág. 100
- **Gráfico 39.** Entradas de ganado a la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete desde departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 102
- **Gráfico 40.** Salidas de ganado de la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete hacia departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 103
- **Gráfico 41.** Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 104
- **Gráfico 42.** Evolución del censo bovino en la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022-Pág. 110
- **Gráfico 43.** Evolución del censo bovino en zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak por grupos de edad, 2017-2022-Pág. 110
- **Gráfico 44.** Entradas de ganado a la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak desde departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 111
- **Gráfico 45.** Salidas de ganado de la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak hacia departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 112

- **Gráfico 46.** Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak-Pág. 113
- **Gráfico 47.** Evolución del censo bovino en la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022-Pág. 119
- **Gráfico 48.** Vacunación de bovinos y deforestación en zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 120
- **Gráfico 49.** Evolución del censo bovino en zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú por grupos de edad, 2017-2022-Pág. 120
- **Gráfico 50.** Entradas de ganado a la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú desde departamentos de Colombia, 2017-2022-Pág. 121
- **Gráfico 51.** Salidas de ganado de la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú hacia departamentos de Colombia, 2017-2022.-Pág. 122
- **Gráfico 52.** Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 123
- **Gráfico 53.** Movilización de ganado a grandes destinos, primer semestre 2021, caso de análisis-Pág. 135
- **Gráfico 54.** Movilización de ganado a frigoríficos y veredas, primer semestre 2021, caso de análisis-Pág. 137

Índice de imágenes

- **Imagen 1.** Ganado bovino-Pág. 16
- **Imagen 2.** Resguardo indígena Nükak-Makú, vereda Caño Makú-Pág. 36
- **Imagen 3.** Cultivos de coca-Pág. 39
- **Imagen 4.** Lote ganadero con infraestructura de vías-Pág. 40

- **Imagen 5.** Recibo de pago en peaje vial comunitario en la vía a Puerto Cachicamo-Pág. 59
- **Imagen 6.** Ganado de ceba en la vereda La Cristalina-Pág. 107
- **Imagen 7.** Consultoría para la construcción de puente vehicular en Agua Bonita Media-Pág. 116
- **Imagen 8.** Cultivo de coca al interior del Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 125
- **Imagen 9.** Mantenimiento preventivo de las vías de la trocha ganadera y de Agua Bonita Media de zona 3, BPIN 2022005950021-Pág. 126
- **Imagen 10.** Reservorio en zona rural del departamento del Guaviare-Pág. 132

Índice de mapas

- **Mapa 1.** Deforestación en el departamento del Guaviare 2013-2022-Pág. 10
- **Mapa 2.** Crecimiento del censo bovino y deforestación 2016-2022 a nivel nacional-Pág. 14
- **Mapa 3.** Grupos armados ilegales predominantes en la región del Guaviare-Pág. 28
- **Mapa 4.** Densidad de cultivos de coca entre 2001 y 2022-Pág. 34
- **Mapa 5.** Proyectos de inversión pública en el sector transporte en veredas y vías del Guaviare-Pág. 58
- **Mapa 6.** Comparación deforestación 2013 - 2021 del Ideam y censo bovino ICA 2022, Guaviare-Pág. 69
- **Mapa 7.** Zona 1: Norte del PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 91
- **Mapa 8.** Deforestación asociada a vías en el norte del PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 99
- **Mapa 9.** Área deforestada en la zona 2: Noroccidente de PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 101
- **Mapa 10.** Deforestación asociada a vías en el oriente de PNN Serranía de Chiribiquete-Pág. 108

- **Mapa 11.** Área deforestada en la zona 3: Vía Vereda La Paz- Reserva Nacional Natural Nükak-Pág. 109
- **Mapa 12.** Deforestación asociada a vías en el occidente del RNN Nükak-Pág. 117
- **Mapa 13.** Zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 118
- **Mapa 14.** Deforestación asociada a vías en el Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 127
- **Mapa 15.** Áreas sujetas a sanciones ambientales por la CDA-Guaviare. Caso de estudio resguardo indígena Nükak-Makú-Pág. 129
- **Mapa 16.** Áreas sujetas a sanciones ambientales por la CDA-Guaviare. Deforestación acumulada Ideam 2013-2021-Pág. 131
- **Mapa 17.** Áreas sujetas a sanciones ambientales por la CDA - Guaviare. Desarrollo de infraestructura relacionada con la ganadería-Pág. 134
- **Mapa 18.** Vacunación contra la fiebre aftosa 2021-1 - Guaviare. localización de veredas "bisagras"-Pág. 136

Índice de tablas

- **Tabla 1.** Zonas de estudio-Pág. 9
- **Tabla 2.** Distribución de figuras de ordenamiento ambiental y territorial en las veredas de estudio-Pág. 19
- **Tabla 3.** Proyectos que indican las vías de intervención en el Guaviare-Pág. 57
- **Tabla 4.** Caracterización de productores en Finagro-Pág. 63
- **Tabla 5.** Precios (COP) por kilogramo de ganado según estructura etaria-Pág. 66
- **Tabla 6.** Censo ganadero y deforestación en zonas de estudio-Pág. 68
- **Tabla 7.** Expedientes de procesos judiciales abiertos por la CDA en el Resguardo Indígena Nükak-Makú-Pág. 130
- **Tabla 8.** Reservas forestales-Pág. 145



Introducción

Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional de Colombia y representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el año 2016, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) ha señalado a la Amazonia colombiana como la región con mayor deforestación del país durante los años 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 con representación del 65,5 %, 70,1 %, 62 %, 63,7 %, 64,8 % y 57,3 % del total de la superficie deforestada para cada año, respectivamente (IDEAM, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022). El departamento del Guaviare se ha ubicado persistentemente entre los tres primeros lugares de la superficie deforestada a escala departamental, y esta deforestación, a su vez, se ha concentrado en zonas específicas que el presente documento aborda con mayor especificidad.

La praderización para acaparamiento de tierras, las prácticas de ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito, los cultivos agroindustriales y la infraestructura de transporte no planificada, han sido identificadas como las causas principales de la deforestación en esta región (IDEAM, 2022; FCDS, 2022). Sin embargo, las malas prácticas ganaderas se han constituido como el principal motor de deforestación en la región amazónica. Este se configura en un sistema complejo, en donde convergen factores que lo impulsan, como la financiación pública que estimula el crecimiento del hato ganadero, un sistema de trazabilidad innocuo, la expectativa de acceso a tierras a través de procesos de apropiación consolidados por medio de la actividad ganadera y la confluencia de capitales lícitos e ilícitos.

Se identifica un complejo entramado entre actores privados, institucionales e ilegales que promueven la deforestación en el Guaviare para el establecimiento de la ganadería. Según los hallazgos de la FCDS, Bogotá emerge como el principal consumidor de ganado proveniente de esta región, consolidando al departamento como un proveedor local de carne para la capital y

la región de la sabana norte y occidente. Esta conexión entre la oferta de carne y la deforestación plantea nuevos desafíos tanto para las autoridades pertinentes como para el consumidor final, subrayando la urgencia de abordar de manera integral esta problemática. Es fundamental que se tomen medidas concertadas para mitigar el impacto ambiental y social de estas prácticas, así como para garantizar la trazabilidad y la sostenibilidad en la cadena de suministro de carne bovina.

Dado lo anterior, la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) con la cooperación del Gobierno del Reino Unido, se propuso como objetivo central fortalecer la capacidad institucional a través de información oficial y recolectada en campo sobre los patrones de comportamiento de los actores de la cadena de suministro de carne bovina y sus impactos en los procesos de deforestación.

Caracterizar los vínculos comerciales en la cadena de suministro de carne bovina, así como identificar los incentivos que se generan en y hacia ella, proporciona importantes elementos para abordar las causas subyacentes de la deforestación en el Guaviare relacionadas con las malas prácticas ganaderas.

Para abordar este propósito es necesario entender cuáles son las condiciones habilitantes de la producción ganadera ligada a la deforestación en el departamento del Guaviare. En este sentido, la FCDS identifica que en las zonas con mayor deforestación y aumento en el censo bovino existen patrones diferenciales de control territorial por parte de grupos al margen la ley, sistemas productivos y flujos económicos que deben ser abordados por la institucionalidad de manera transversal para contener la deforestación.

Con el objetivo de brindar una radiografía de la actual coyuntura, la FCDS estructura el documento de la siguiente manera: primero, se exponen las condiciones habilitantes de la ganadería, a saber: i) territorialidad estratégica de los grupos armados y ganadería como medio, ii) transición de la economía cocallera a la ganadería, iii) inversión pública en ganadería e infraestructura asociada, iv) intereses privados, públicos e ilegales en la ganadería, v) debilidades del sistema de trazabilidad bovino. Segundo, se aborda de manera focalizada el funcionamiento de dichos habilitantes y su articulación en cuatro zonas concretas de interés ambiental del Guaviare, y donde se concentran actualmente los principales focos de deforestación vinculados a ganadería.

Finalmente, las recomendaciones buscan evidenciar que el Estado colombiano cuenta con información diversa y valiosa para analizar la transparencia de la cadena ganadera y su relación con la deforestación. En ese sentido, este estudio brinda una metodología de análisis multidisciplinaria que integra fuentes mixtas, trianguladas con información in situ, lo cual permite una comprensión más holística de las dinámicas involucradas. A través de la implementación de estas recomendaciones y el fortalecimiento de la capacidad institucional para monitorear y regular la cadena de suministro de carne bovina, se espera no solo contribuir con el esfuerzo de la institucionalidad a reducir la deforestación en el Guaviare, sino también promover prácticas sostenibles que contribuyan a la conservación de los bosques de la Amazonia. Además, se enfatiza la importancia de la colaboración entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil para lograr un manejo responsable de los recursos naturales.



Tabla 1.

Zonas de estudio.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la gobernación de Guaviare.

	Vereda	Área (Hectáreas) total de vereda
Zona 1	Angoleta	13.364,5
	Cachicamo	2.699,3
	Lejanías	7.356,6
	Subtotal zona 1	23.420,5
Zona 2	Brisas del Itilla	7.166,5
	El Chuapal	9.602,4
	El Triunfo	7.415,5
	La Cristalina	9.179,3
	Manaviri	8.791,5
	San Miguel	8.195,4
Subtotal zona 2	50.350,5	
Zona 3	Agua Bonita Media	9.361,7
	Kuway	12.303,2
	La Argelia	5.876,7
	La Paz	9.816,0
	Nueva Barranquillita	8.599,3
	Nueva Primavera	10.699,5
	Nuevo Horizonte	2.908,4
	Panguana Dos	5.326,1
	Panguana Uno	8.690,0
Subtotal zona 3	73.580,9	
Zona 4	Caño Makú	8.936,5
	Gualandayes Bajo	7.566,5
	Guanapalo	14.626,6
Subtotal zona 4	31.129,6	
Total general		178.481,5

Área de estudio

El análisis de la concentración de la deforestación ha señalado cuatro zonas del departamento del Guaviare como nodos donde la transformación de los bosques se ha centrado en el desarrollo de la ganadería extensiva. Las veredas y extensión de estas zonas son presentadas en la Tabla 1.

En muchos casos, estas áreas solían albergar actividades vinculadas a cultivos ilícitos y, además, se superponen con varias figuras de protección ambiental y de importancia cultural, lo que añade una complejidad al entramado de financiación de la actividad ganadera.

Fuentes de información

Para analizar los patrones diferenciales de control territorial, producción ganadera e inversión estatal en la actividad ganadera asociados a la deforestación y presuntos delitos conexos, se emplearon fuentes primarias y secundarias de información.

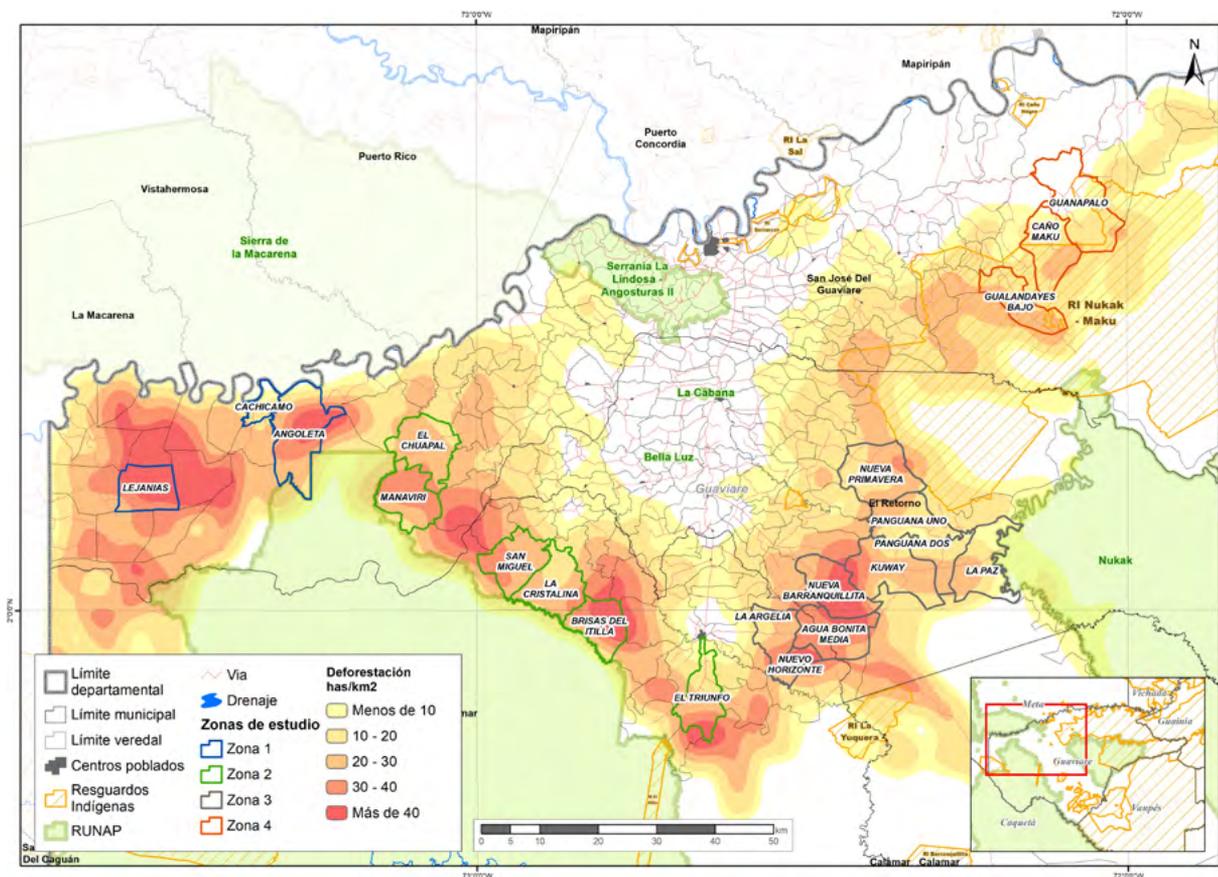
Fuentes secundarias

La recopilación de datos de fuentes secundarias se realizó a través de acceso a bases de datos abiertas y derechos de petición presentados en diciembre de 2023.



Mapa 1.
Deforestación en el
departamento del
Guaviare 2013-2022.

Fuente: Elaboración propia a
partir de datos espaciales del
IGAC, IDEAM, Gobernación
del Guaviare, PNN y ANT.



Se utilizaron datos de vacunación y movilización de ganado del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); específicamente, las Guías Sanitarias de Movilización Interna de Animales (GSMI) y los Registros Únicos de Vacunación (RUV) del ICA. El ICA lleva a cabo dos ciclos de vacunación, uno en el primer semestre de cada año y otro en el segundo semestre, generando registros detallados de los animales vacunados y certificando los predios. Para este análisis se consideraron los registros del primer ciclo, por

ser los más completos en términos de disponibilidad de información por año, mes, departamento, vereda y edades. Estos registros son cruciales para comprender la dinámica de la ganadería en zonas colindantes con áreas protegidas con altas tasas de deforestación. Además, se emplean las GSMI para rastrear posibles flujos de ganado en terrenos deforestados, proporcionando una visión integral de la actividad comercial y las redes de comercialización del ganado.

Por otra parte, se emplearon datos de desembolsos de créditos rurales provenientes del Fondo para el Financiamiento Agropecuario (FINAGRO) y el Banco Agrario de Colombia para analizar la financiación pública para la expansión ganadera que puede incidir en la deforestación en el departamento del Guaviare. El análisis se focalizó en créditos para proyectos agropecuarios, infraestructura productiva y adquisición de tierras. Esto permitió identificar patrones de financiamiento relacionados con el aumento de la actividad ganadera y la deforestación en la región. Adicionalmente se consultaron los proyectos de inversión pública en el sector ganadero y transporte que se encuentran registrados en las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de los cuales se revisó la relación de estos con el acceso a las zonas de estudio considerando el estado del proyecto, tipo de intervención en el territorio, entre otros datos.

Finalmente, se analizaron expedientes sancionatorios de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriental Amazónico (CDA) para comprender los impactos ambientales de la ganadería en la región.

Toda esta información se complementa con datos oficiales del IDEAM sobre deforestación histórica y un trabajo de campo que se describe a continuación.

Fuentes primarias

El trabajo de campo se ejecutó en dos fases: la primera transcurrió entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre de 2023 y la segunda entre el 22 de enero y el 21 de febrero de 2024. La atención se centró en documentar el contexto y las dinámicas de

la ganadería en las zonas de estudio seleccionadas, dirigiendo entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, campesinos-colonos, veedores, personal de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), fundaciones, expertos y periodistas locales.

Además, hubo participación en dos reuniones que trataron la relación entre las instituciones y la población local. La primera fue una rendición de cuentas del comité de moralidad pública, en la cual participaron diferentes entidades del Estado junto con veedores. La segunda se centró en reuniones con actores de veredas del municipio de El Retorno y Calamar.

Durante los diálogos con actores locales se abordaron temas como la deforestación, el acaparamiento de tierras, dinámicas de conflicto, la actuación y presencia estatal, así como riesgos, problemáticas y amenazas relacionadas con las dinámicas y actores de la ganadería. Cabe destacar que las conversaciones con estos líderes permitieron contrastar y verificar la información obtenida de fuentes secundarias y bases de datos.

En total, se llevaron a cabo alrededor de 30 diálogos y entrevistas, complementados con recorridos por diversas veredas de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar. La información recopilada se sistematizó para ser triangulada con las fuentes de orden secundario, lo que facilitó la formulación de conclusiones con respecto a las hipótesis de trabajo.



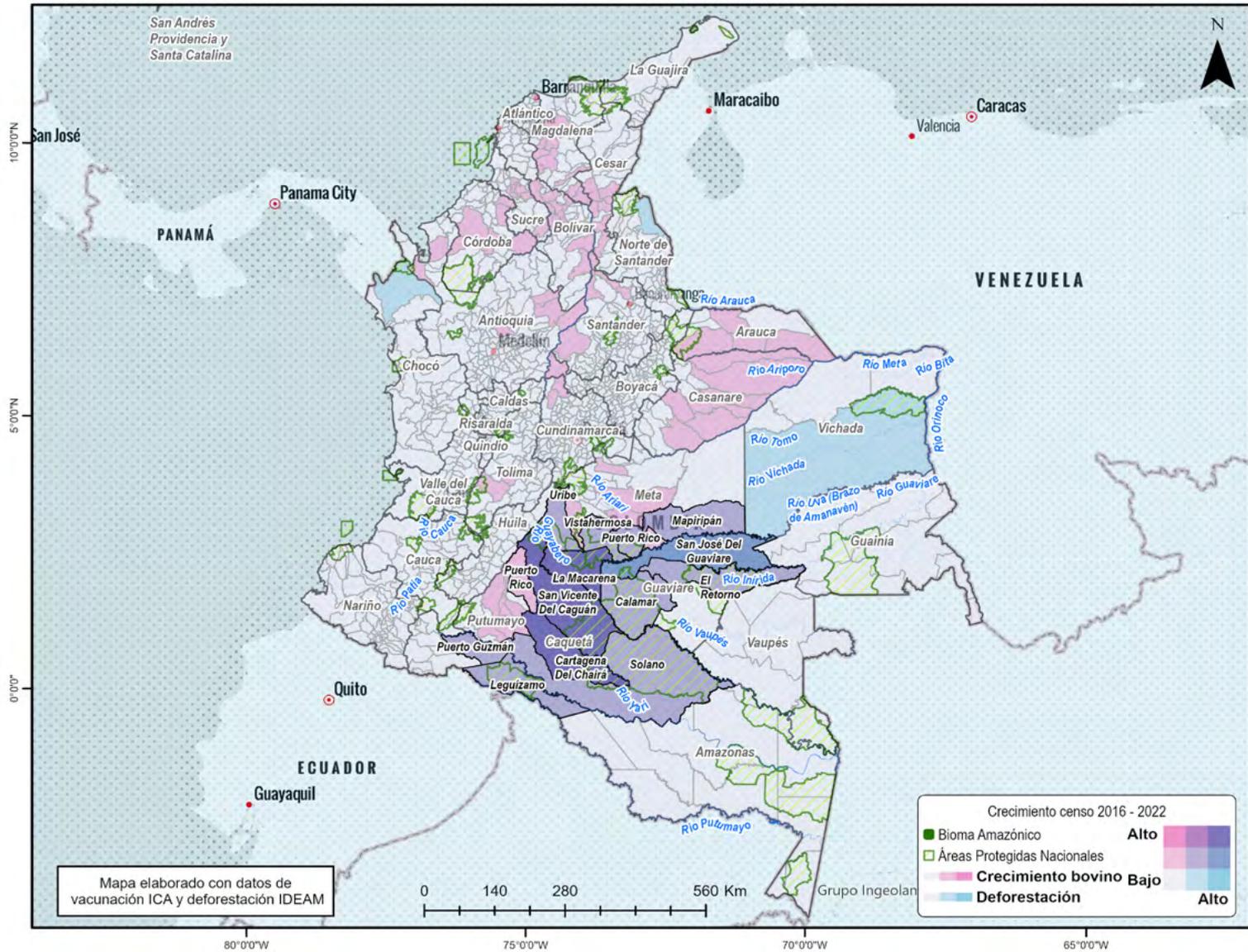
Contexto de la ganadería en el Guaviare

Durante la segunda mitad del siglo XX, la colonización del departamento del Guaviare abrió las puertas a un proceso de ocupación de tierras que permitió a los campesinos adquirir vastas extensiones de bosque amazónico bajo su dominio. Inicialmente, la explotación de estas tierras implicaba la tala del bosque para dar paso a la agricultura, un proceso que, si bien resultaba en la transformación del paisaje, se llevaba a cabo de manera relativamente controlada. Los colonos adoptaron prácticas de deforestación moderada, limitándose a talar únicamente la cantidad de bosque necesaria para sus cultivos de subsistencia anuales, como plátanos, yucas, maíz o chontaduro. Posteriormente llegaron los cultivos de coca, que impulsaron aún más la colonización de nuevas tierras, y eventualmente dieron paso a la llegada de la ganadería (Arcila & Salazar, 2011).

En las últimas décadas, la ganadería ha emergido como un actor principal en la dinámica de deforestación del Guaviare. Después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se observó un incremento notable en la actividad ganadera en la región. Este aumento se atribuye a la desmovilización de varios frentes de las FARC, lo que dejó un vacío de autoridad y control sobre la tala indiscriminada de bosques. La ausencia de regulación estatal facilitó la expansión de la ganadería, atrayendo a nuevos terratenientes y provocando un aumento en la deforestación.

El Mapa 2 muestra el crecimiento proporcional de la deforestación y la ganadería a nivel nacional, donde se destacan los departamentos del Caquetá, Meta y Guaviare como los de mayor coincidencia en ambas variables.

En este orden de ideas, los datos del ICA surgen como herramienta para estimar y conocer el hato ganadero, y así estudiar su funcionamiento y relación con procesos de deforestación.



Datos del ICA: pilar para la caracterización ganadera del Guaviare

Este análisis se centra en entender la distribución del ganado en distintos contextos legales, ambientales y político-administrativos a nivel local, especialmente en áreas con altos índices de deforestación en el Guaviare. Al estudiar los flujos de ganado en zonas deforestadas, se aprovecha la información de las Guías Sanitarias de Movilización Interna de Animales (GSMI), que proporcionan detalles sobre la actividad comercial, los flujos y las redes de comercialización del ganado, permitiendo rastrear los orígenes y destinos de los animales, incluyendo predios, concentraciones ganaderas, ferias y plantas de sacrificio. Estos datos, combinados con los del Registro Único de Vacunación (RUV), facilitan la comprensión de las



Mapa 2.

Crecimiento del censo
bovino y deforestación
2016-2022 a nivel nacional.
Fuente: Elaboración propia
a partir de base de datos
del IDEAM y del ICA.

dinámicas territoriales a través de los movimientos y lugares implicados en la intermediación y transporte de ganado¹.

El Gráfico 1 muestra el censo bovino del departamento del Guaviare desde 2016 hasta 2023. La población de ganado bovino del departamento ha aumentado exponencialmente en los últimos años. En 2016, la población bovina se estimaba en 281.611 cabezas. En 2023, esta cifra había aumentado a 549.246, lo que representa un aumento del 95 %.

Concentración de la actividad ganadera en el Guaviare

La distribución del ganado bovino en los predios registrados en la vacunación del ICA del año 2022 revela una clara tendencia hacia la concentración de la actividad ganadera en grandes fincas. Según los datos, el 11 % del censo bovino del Guaviare se concentró en predios con menos de 50 animales, el 17 % en predios entre 51 y 100 bovinos, el 51 %

¹ El ICA se abstiene de dar toda la información relacionada a identificación y/o localización de ganaderos y predios en sus registros alegando que no se encuentran autorizados de acuerdo con lo establecido en la Ley 1581 de 2012, reglamentada por el Decreto 1377 de 2013 y 1081 de 2015, en su Artículo 10, se establece que:

"La autorización del titular no será necesaria cuando se trate de:

"I) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial, II) Datos de naturaleza pública, III) Casos de urgencia médica o sanitaria. IV) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos. V) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas". "Con base en las normas aludidas, y revisado el alcance de la información solicitada en su petición respecto a las bases de datos de los registros únicos de vacunación, está no encaja en la definición de dato público establecida en el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 1377 de 2013, toda vez que se está solicitando la entrega de datos considerados sensibles, entre otros como el nombre de predios y coordenadas geográficas, que solo pueden ser autorizados para su transmisión por parte del titular. En ese sentido, para la Corte Constitucional es claro que el consentimiento del titular de la información es un presupuesto indispensable que permite garantizar la legitimidad constitucional de los procesos de administración de datos personales".



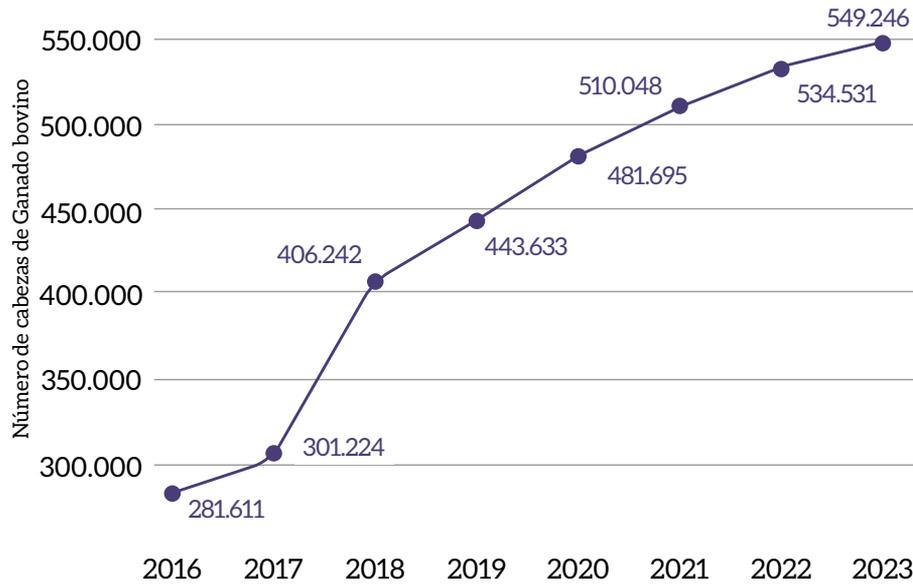
en predios que tienen entre 101 y 500 animales, el 12 % en fincas que tienen entre 501 y 1.000 animales, y el 9 % en fincas con más de 1.000 animales. Estas cifras evidencian que, en el Guaviare, solo el 11 % de la ganadería corresponde a pequeños ganaderos, el 17 % a medianos y el 72 % a grandes ganaderos².

La concentración de la actividad ganadera en grandes fincas en el Guaviare, como revela la distribución del ganado bovino en los predios registrados en la vacunación del ICA del año 2022, plantea importantes consideraciones sobre la capacidad de inversión de los grandes ganaderos en la región. La tendencia a la consolidación de la ganadería en manos de pocos propietarios sugiere que estos poseen recursos financieros significativos, lo que les da ventaja en modernización, tecnificación y expansión de sus operaciones. Además, la concentración de la mayoría del censo bovino en fincas de más de 100 animales indica una posible capacidad de endeudamiento superior, facilitando la obtención de créditos estatales para el desarrollo y mejora de sus actividades ganaderas. Esta situación plantea desafíos en términos de equidad y acceso a recursos para los pequeños y medianos ganaderos, quienes representan una fracción minoritaria en la estructura ganadera de la región.



Imagen 1.
Ganado bovino.
Fuente: FCDS.

² Se consideró pequeño ganadero a quien posee entre 1 y 50 animales; mediano entre 51 y 100, y grande mayor a 101.



Las zonas seleccionadas para el presente estudio se encuentran casi en su totalidad bajo figuras de ordenamiento que están destinadas a la conservación y uso sostenible del bosque, por lo que resulta importante preguntarse por qué la ganadería está creciendo en zonas donde no debería hacerlo.



Gráfico 1.
Censo bovino del departamento del Guaviare 2016-2023.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

Censo bovino - Guaviare

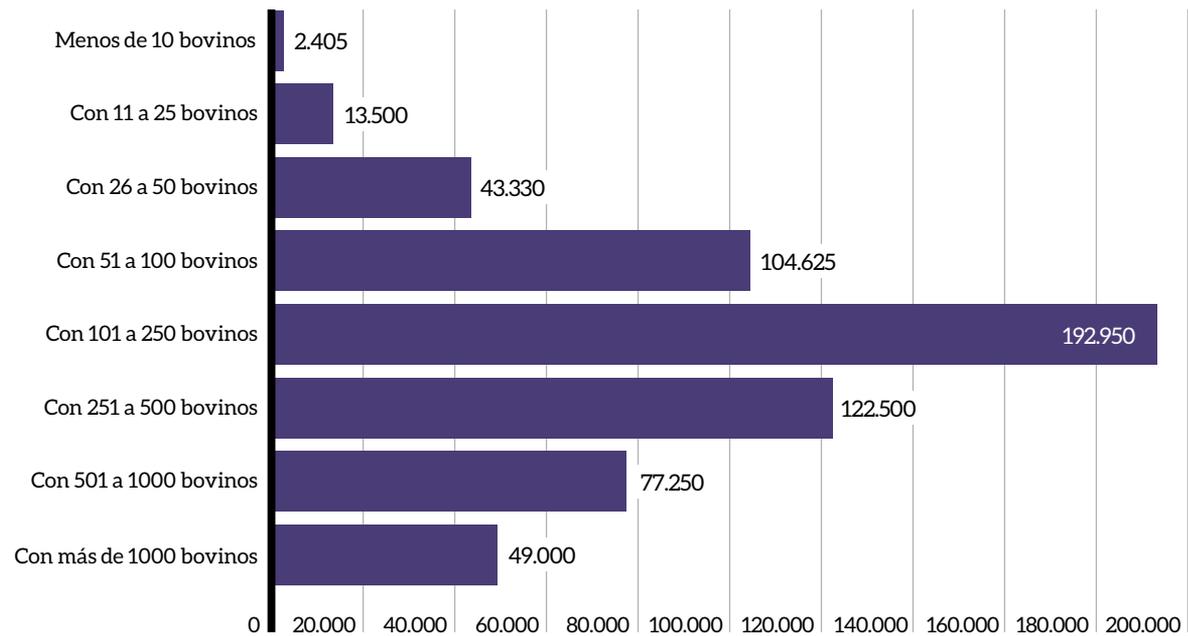


Gráfico 2.
Número de bovinos en el Guaviare por tamaño de predio ganadero.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA y Fedegán.

Contexto del ordenamiento legal territorial y derechos de propiedad: retos del análisis en las diversas superposiciones legales para la trazabilidad de la cadena de carne

Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Las zonas objeto de estudio se superponen con varias figuras de protección ambiental y de importancia cultural. En efecto, de una parte se encuentra la superposición con la figura de zona de reserva forestal de la Amazonia, creada como una figura especial de ordenamiento a la luz de la Ley 2 de 1959, destinada para el desarrollo económico y la protección de suelos, aguas y vida silvestre, entendiendo además que al interior de estas zonas pueden existir bosques pro-

ectores públicos, de interés general y de propiedad privada³. Ahora bien, con las Resoluciones 1925 de 2013 y 1277 de 2014 expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), se zonificó la Reserva Forestal de la Amazonia en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Cauca, Guaina, Guaviare, Huila, Putumayo y Vaupés. A través del primer acto administrativo se previeron zonas tipo A, B y C y en cambio el segundo acto administrativo solo se previeron zonas tipo A y Tipo B. Ténganse en cuenta que el MADS intervino el ordenamiento ambiental de las zonas de reserva campesina, zonificando las mismas en tres tipos: Tipo A para mantener procesos ecológicos básicos, Tipo B para manejo sostenible del recurso forestal y Tipo C, para actividades agroforestales compatibles con los objetivos de la reserva forestal.

Las cuatro zonas de estudio abarcan 143.913 hectáreas de la Reserva Forestal de la Amazonia, 69.069 hectáreas clasificadas como zona tipo A y 74.844 tipo B, y 19.942 parte del Distrito de Manejo Integrado Ariari-Guayabero. Esto significa un conflicto de uso de suelo entre el uso para actividades ganaderas y la vocación para este tipo de áreas, lo que implica una contravención a las normas ambientales de la administración y manejo de zonas estratégicas de la generación de bienes y servicios ambientales.

De otra parte, también se encuentra la superposición con la figura de resguardo indígena, como segundo ordenamiento jurídico más importante, concretamente el resguardo Nükak-Makú con un traslape de 17.053 has (zona 4). Esto también resulta ser de relevancia, por cuanto los Planes de Vida como instrumentos de planificación de los resguar-

³ Art. 2 Decreto 2278 de 1953.



Tabla 2.
Distribución de figuras de ordenamiento ambiental y territorial en las veredas de estudio (hectáreas).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANT y MADS.

	Vereda	Área total de vereda	Ley 2da de 1959		Resguardo Indígena Nükak Makú	DMI Ariari Guayabero
			Tipo A	Tipo B		
Zona 1	Angoleta	13.364,5	2.633,2	1.029,3	-	9.184,1
	Cachicamo	2.699,3	-	-	-	2.597,0
	Lejanías	7.356,6	-	7.356,6	-	-
	Subtotal zona 1	23.420,5	2.633,2	8.386,0	-	11.781,1
Zona 2	Brisas del itilla	7.166,5	2.740,1	4.426,3	-	-
	El chuapal	9.602,4	7.184,6	-	-	2.190,5
	El triunfo	7.415,5	4.696,0	2.714,2	-	0,8
	La cristalina	9.179,3	1.060,2	8.119,0	-	-
	Manaviri	8.791,5	8.791,5	-	-	-
	San miguel	8.195,4	4.761,7	3.433,8	-	-
Subtotal zona 2	50.350,5	29.234,0	18.693,3	-	2.191,4	
Zona 3	Agua bonita media	9.361,7	279,6	9.082,1	-	-
	Kuway	12.303,2	6.001,6	6.301,6	-	-
	La argelia	5.876,7	-	4.819,7	-	1.071,2
	La paz	9.816,0	5.298,1	4.463,7	-	-
	Nueva barranquillita	8.599,3	5.928,4	2.670,9	-	-
	Nueva primavera	10.699,5	6.027,0	-	-	4.898,2
	Nuevo horizonte	2.908,4	-	2.908,4	-	-
	Panguana dos	5.326,1	789,2	4.536,9	-	-
	Panguana uno	8.690,0	8.590,4	97,2	-	-
Subtotal zona 3	73.580,9	32.914,3	34.880,4	-	5.969,3	
Zona 4	Caño makú	8.936,5	-	5.810,8	5.053,3	-
	Gualandayes bajo	7.566,5	-	165,4	7.165,5	-
	Guanapalo	14.626,6	4.287,3	6.908,3	4.834,1	-
	Subtotal zona 4	31.129,6	4.287,3	12.884,5	17.052,9	-
Total general		178.481,5	69.068,8	74.844,1	17.052,9	19.941,9

dos, parten del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y se constituyen en importantes elementos que fortalecen los cimientos de la identidad del pueblo indígena, que rescatan el sentido de pertenencia a un territorio y una cultura. Así, su transgresión implica una fuerte vulneración al ordenamiento territorial. En el Gráfico 3 se observa la extensión de las figuras de ordenamiento en las 4 zonas de estudio.

Así, 33.646 hectáreas están en figuras con un ordenamiento particular y específico, en el que prima el manejo sostenible de los ecosistemas, actividades

compatibles con la conservación de los bosques y la pervivencia de un grupo étnico de importancia cultural para la región y el patrimonio cultural de la nación. Sin perder de vista que las zonas colindan con el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, la protección normativa de estas áreas posee un carácter estricto que se considera una mega reserva en el extremo noroccidental de la cuenca amazónica, y sus particularidades permiten que la región reúna las condiciones para ser una de las áreas con alta diversidad biológica del planeta. En 2018, este parque se declaró patrimonio mixto de la humanidad.

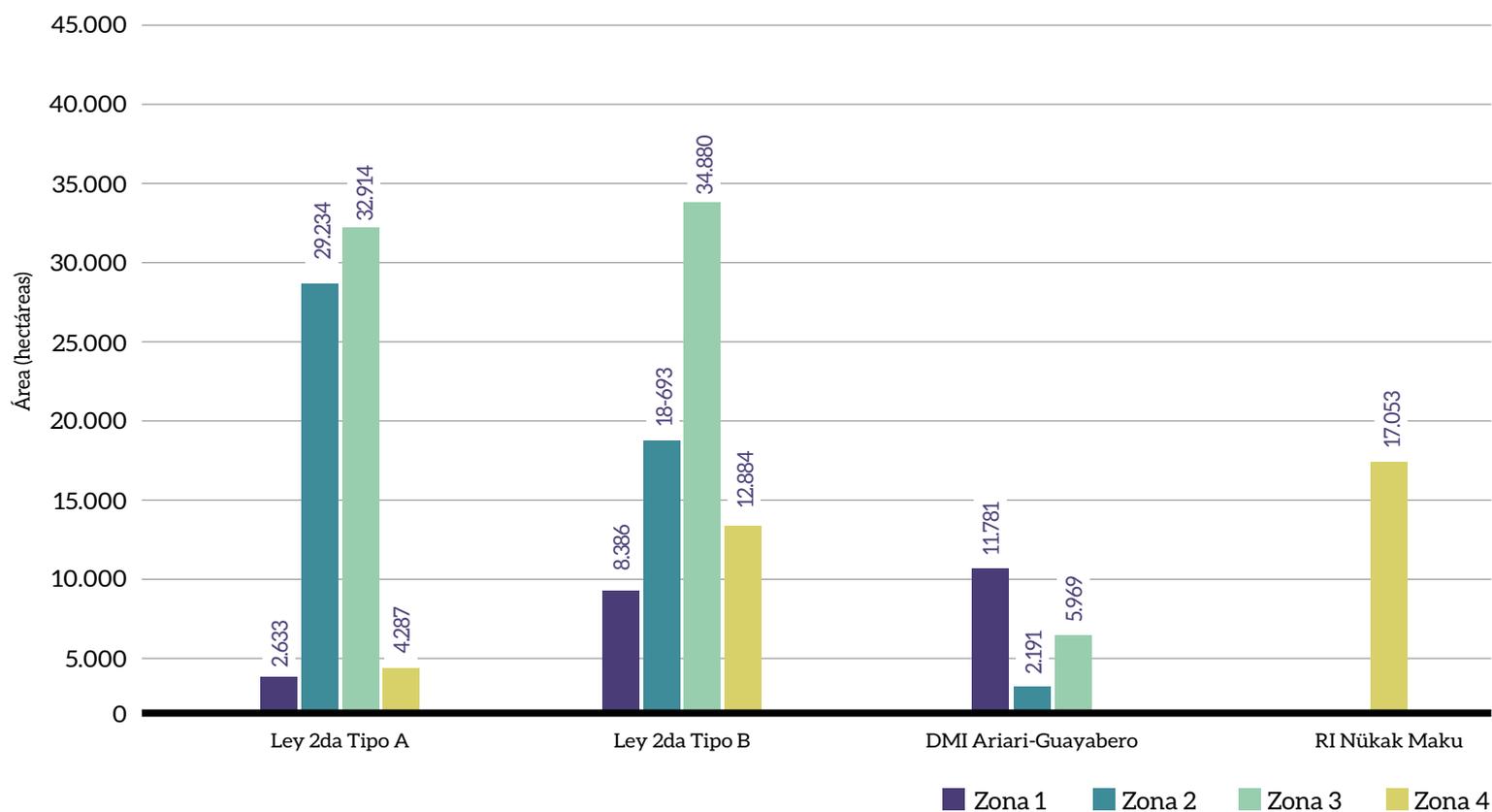




Gráfico 3.

Figuras de ordenamiento de las zonas de análisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANT y MADs.

La diversidad del ordenamiento jurídico en la zona de estudio sugiere la escasa probabilidad de existencia de propiedad privada. La presunción legal de bienes baldíos frente a la presencia de zonas de reserva forestal (art. 2 Ley 2 de 1959), junto con la coexistencia de territorio colectivo, indica que las formas de ocupación y apropiación de la tierra varían desde la informalidad hasta la ilegalidad, utilizando el ganado como mecanismo de acaparamiento de tierras. Esta caracterización de la ganadería en el departamento del Guaviare explica los resultados en las zonas de estudio.

En el marco de la actual estrategia de intervención en “Nodos de Biodiversidad”, surge la necesidad de armonizar las acciones de los distintos actores con injerencia en áreas estrictas de conservación y manejo. Se hace necesario fortalecer los territorios de manera sostenible y con un enfoque incluyente y de justicia social y ambiental para la protección de la naturaleza, fortaleciendo la gobernanza territorial. Parques Nacionales ha priorizado para la intervención el nodo arco amazónico, en donde se encuentran las zonas objeto de estudio. Esta estrate-

gia impulsa el desarrollo de economías productivas derivadas de la biodiversidad que generen procesos de innovación en el territorio e incluye temas como el aprovechamiento de frutos secundarios del bosque, la restauración y otras alternativas sostenibles, excluyendo actividades de ganadería extensiva (Parques Nacionales Naturales, 2023, “Áreas Protegidas como Nodos de Biodiversidad: Impulsando territorios sostenibles, equilibrados y resilientes”).

Las figuras de ordenamiento territorial presentes en las zonas de estudio seleccionadas, junto con los datos proporcionados por el ICA, constituyen una primera capa que da contexto a la complejidad del problema, y desde donde parte el análisis de las condiciones que habilitan la ganadería. Por el momento, la expansión del hato ganadero en zonas de reserva forestal y resguardos indígenas supone varias dificultades y retos, ya que bajo estas figuras no es viable la titulación, y esto complica caracterizar a las personas que usan las tierras. Asimismo, la afectación a ecosistemas estratégicos hace aún más urgente la discusión sobre alternativas productivas que se armonicen con el bosque.



Condiciones habilitantes que impulsan la ganadería como motor de deforestación en el Guaviare

El crecimiento de la ganadería en el Guaviare, descrito previamente, y la forma como se hace, se deben a condiciones que habilitan la producción y la hacen rentable y conveniente para ciertos sectores.

En esta vía, a continuación, se analizan las condiciones que habilitan el negocio, sin perder de vista que operan de manera conjunta más que aislada, y que en definitiva hacen parte de un entramado de actores a quienes la deforestación asociada a la ganadería les representa un beneficio en términos más que nada económicos, pero que a su vez se enmarca en dinámicas más amplias, como se verá más adelante.



Primera condición:
**territorialidad
estratégica de los
grupos armados
y ganadería
como un medio**

Entender las dinámicas de la ganadería actualmente en el Guaviare requiere comprender el control territorial del Bloque Jorge Briceño y el Frente Armando Ríos del Estado Mayor Central (EMC) en las zonas de estudio. Dichas estructuras se han fortalecido militar y financieramente a través de actividades económicas de pequeña y gran escala con una diversidad de prácticas como: I) financiación de colonos para la ampliación de los frentes de deforestación, siembra de pastos y compra de cabezas de ganado, II) restricción a la entrada de entidades del Estado y III) alianza con capitales para expandir el negocio. Estas condiciones permiten entender la ganadería como forma de control social, militar y financiero que visibiliza las diferencias de los dominios territoriales del Bloque Jorge Briceño y el Frente Armando Ríos de manera situada en el Arco Noroccidental de la Amazonia. Esta área que conecta el centro con el suroriente del país a través de Meta, Caquetá y Guaviare⁴ se considera un territorio estratégico que ha proporcionado enormes recursos legales e ilegales y ha dinamizado el portafolio económico del antiguo Bloque Oriental y actualmente de las disidencias.

La ganadería como mecanismo de control territorial en el Guaviare

La ganadería en el Guaviare ha sido considerada una forma de invertir dinero de forma segura en la medida en que es un bien mueble fácilmente tranzable que se valoriza y, por esa razón, los excedentes de los ingresos obtenidos por la coca en el Guaviare han visto en la industria ganadera un refugio, como se explica en la segunda condición habilitante más adelante.

El control de la economía permite fijar normas de control social que fortalecen el dominio territorial en una suerte de poder de facto donde se organiza la vida cotidiana de las comunidades a través de sanciones y regulaciones.

⁴ Municipios de La Macarena, San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá con el centro (Sumapaz), y el suroccidente del país (Neiva y Florencia) y San José del Guaviare con las llanuras del sur del Meta y la Amazonia.

En temas de ganadería, el control social se evidencia en permisos para la quema y tumba de bosques bien sea para el cultivo de coca o la ganadería, así como también los permisos o restricciones a la entrada de terratenientes y acaparadores de tierras⁵. En las directrices de las disidencias para Meta y Guaviare que circularon en la zona en mayo de 2022, se pueden observar algunos de dichos lineamientos.

- *La movilidad de ganado coma se deberá movilizar desde las horas 6:00 AM a 6:00 PM, quien no cumpla tendrá una sanción de 3000000 de pesos.*
- *Todo aquel que se dedique a robar ganado y hacer daño a las comunidades lo ajusticiaremos, de igual manera los mariguaneros (sic) y violadores.*
- *Este año nadie tumba montaña cómo arreglan todos los cañeros y potreros en rastros y cuando tengan todo su previo (sic) organizado podrán volver a tumbar con la autorización de las farc-ep, quien se ponga de necio a tumbar la montaña será merecedor de una sanción de 1.000.000 de pesos por hectárea de montaña tumbada.*
- *Sobre las tierras baldías nadie más coge terrenos para trabajar coma nadie estará autorizado para repartirlos coma quien lo haga después de leída esta orientación perderá su*

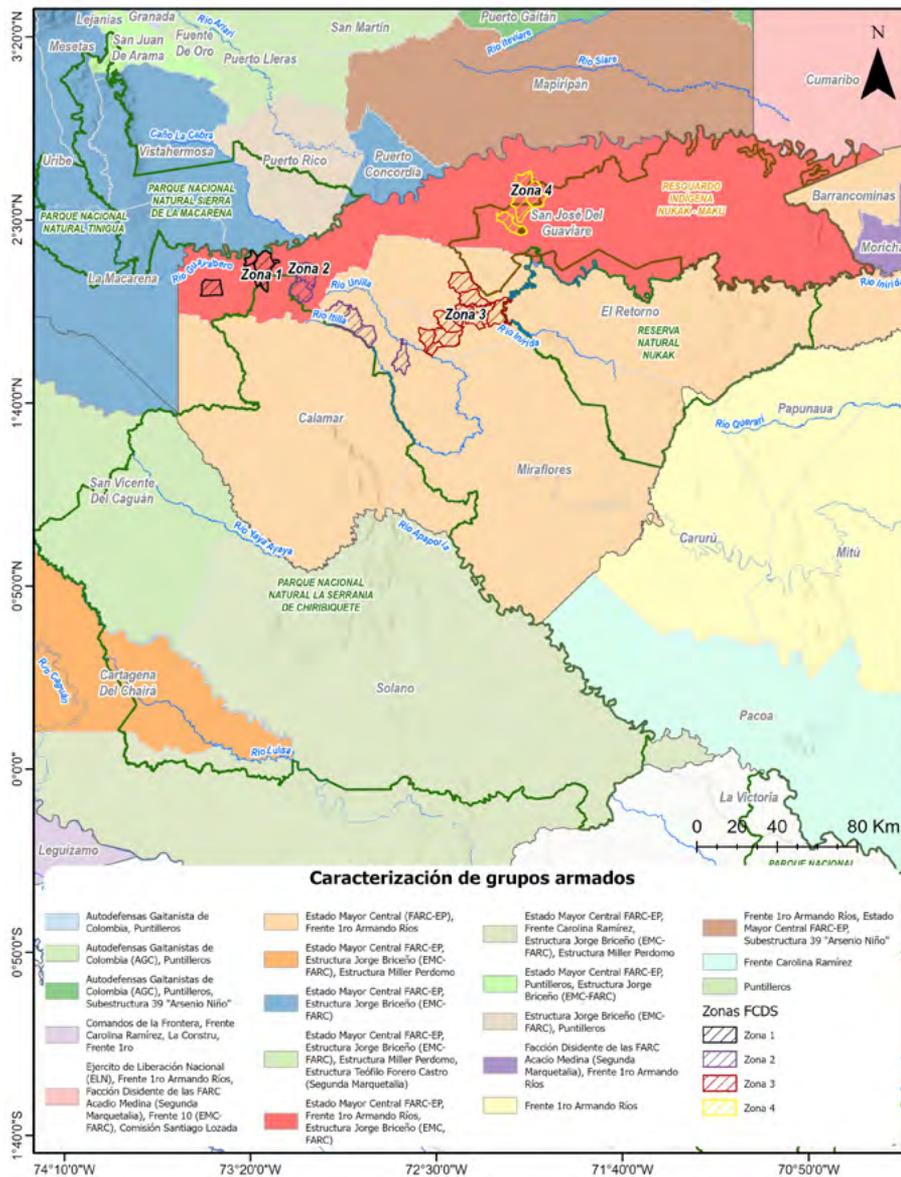
trabajo punto y será merecedor a una sanción impuesta por la organización.

- *Todo aquel que compre ganado para la venta deberá de exigirle las guías al vendedor de qué lugar sale el ganado y marca punto (sic) esto se hace para evitar el robo de ganado, comprador que se preste para comprar ganados robados será merecedora una sanción de 2.000.0000 de pesos y se analizará el caso (Comunicado FARC-EP Atención comunidades Meta y Guaviare 15-2022).*

Otra práctica de control social se hace bajo la modalidad de “aumento” de ganado donde la estructura armada actúa como financiador de los animales de los colonos con lo que se afianza el control territorial a través del fortalecimiento de la base social con la irrigación de capital del grupo armado (Ver detalles y matices en el análisis de cada una de las zonas).

Además del “aumento” de ganado se financia la tala de bosques y siembra de pastos para la posterior compra de mejoras y dependiendo del interés estratégico del grupo armado se permite o restringe la entrada de inversores externos. Es así que para entender las dinámicas de la ganadería se debe entender el interés estratégico de las estructuras. A continuación, se explica cómo tras la salida del Bloque Oriental desde el 2016 se exponencia la producción ganadera y se reconfigura el territorio.

⁵ En las veredas cercanas a la trocha ganadera, los pobladores también tienen que pagar las “contribuciones” sobre otras rentas como el comercio de queso, o a productos como la cerveza.



Las disidencias en el Guaviare

El rol protagónico que tuvo Gentil Duarte en la configuración de la estructura disidente posterior al proceso de paz de La Habana, explica cómo en el arco amazónico la idea de conformación de un Estado Mayor Central, en su inicio liderado por Duarte, sea fundamental para entender las fricciones entre las dos estructuras que operan en la actualidad: Frente Primero Armando Ríos comandado por Iván Mordisco, en Guaviare, y el Bloque Jorge Briceño Suárez controlado por Calarcá, con injerencia en Caquetá, Meta y Guaviare.

Tras el asesinato de Gentil Duarte, y el fortalecimiento de Iván Mordisco el Frente Primero Armando Ríos se destaca por ejercer un control territorial en las zonas rurales de los municipios de San José del Guaviare, Calamar y Miraflores (Barranquillita), a lo largo de la frontera agrícola y en el parque natural de Chiribiquete y la reserva y el resguardo Nükak-Makú. Zonas con el mayor aumento en la producción ganadera. El Frente Primero, además del control territorial, es más abierto a inversores externos (compradores de tierra) para la obtención de rentas, mientras que el BJBS es más cerrado a la entrada de actores externos en zonas como Angleta o Puerto Cachicamo. Otro aspecto fundamental para entender el control territorial es la restricción de entrada a las entidades del Estado como se describe a continuación.



Mapa 3.

Grupos armados ilegales predominantes en la región del Guaviare.

Fuente: FCDS.

Prohibiciones a la entrada de entidades estatales

Otro tipo de restricciones se evidencian en la prohibición de entrada a entidades públicas especialmente de los sectores de ambiente y de agricultura. Esto les permite tener un gran control del territorio y del manejo de las economías. En el caso de coca, la creación de guardias campesinas conformadas por colonos cumplen una suerte de rol de vigilancia y control en las zonas rurales que reflejan las formas complejas y variadas de gobernabilidad del EMC sobre la población. En algunos casos, las guardias han llegado incluso a intervenir para contener operativos de la fuerza pública (Poblador I, 2024).

Estos controles y restricciones de entrada del Estado llegan a casos extremos como el cobro de extorsiones a funcionarios en territorios controlados por el EMC (Miembro de junta de acción comunal, 2024). En el manual de convivencia de 2022 ya se mencionaba:

- *Queda prohibida entrar parques coormacarena, la SDA [sic] es decir todo lo que tenga que ver con el supuesto cuidado del medio ambiente, eso es una falacia del estado opresor coma ninguna comunidad se prestará para darle el aval de entrada. Quien encontremos de estas corporaciones en el casco rural los sitios poblados haremos ejercer el verdadero control de las FARC-EP (Comunicado FARC-EP Atención comunidades Meta y Guaviare 15-05-2022).*

En términos de ganadería, las restricciones de entrada a los vacunadores del ICA en algunos puntos específicos tienen como efecto que los registros del ganado estén asociados a veredas distintas a las que está el ganado, o veredas que no tienen ningún registro de vacunación a pesar de tener predios ganaderos. En ese sentido, el control territorial de las disidencias actualmente está teniendo como efecto la alteración de la información de los registros de vacunación del ICA. Los detalles de la presencia diferenciada de las diferentes estructuras y la regulación de la ganadería se explican en el análisis de las zonas de estudio.

La presencia diferencial de los grupos armados permite entender la territorialidad estratégica como condición habilitante de la ganadería en las zonas de análisis. Guaviare, como territorio estratégico, es un codiciado activo con recursos que actualmente están controlados por el Bloque Jorge Briceño y el Frente Armando Ríos. Estas estructuras heredan prácticas del control poblacional del antiguo Bloque Oriental pero se fortalecen a través de un estricto control, social, militar y financiero a través de i) financiación de colonos para la ampliación de los frentes de deforestación, siembra de pastos y compra de cabezas de ganado, ii) restricción a la entrada de entidades del Estado y iii) alianza con capitales para expandir el negocio. Por esa razón, la territorialidad estratégica de los actores armados en esta zona es una condición para entender la ganadería en este enclave del Guaviare. El Mapa 3 muestra la presencia de las diferentes estructuras que operan en los municipios del arco noroccidental. Además, se explica el cambio de coca a ganadería en las zonas de estudio.



Segunda condición:
**la transformación
de los cultivos
de coca a
ganadería refleja
los cambios
productivos
en el Guaviare**

La histórica presencia de cultivos de coca en el Guaviare la convierte en un habilitante para la ganadería en dos sentidos: el primero como principal impulsor de la colonización y posterior consolidación del poblamiento en zonas anteriormente aisladas (Arcila & Salazar, 2011; Bautista, 2020); y el segundo, como principal fuente de ingresos para invertir los excedentes de la ganadería. Esta industria siempre se ha considerado estable y los animales se consideraban una suerte de “caja de ahorro”.

Es que vea: acá lo que pasa mucho es que la gente se pone a joder con la coca, a hacer mandados, vender insumos, o cualquier vaina... Y eso deja su plata, no tanta como uno cree a veces, pero usted se puede estar haciendo lo del año en un mes si se sabe manejar. Pero el campesino, y mucha gente que viene a eso no saben qué hacer con la plata, y entonces se ponen a comprar vacas... pero es que ¿qué más van a hacer? Es eso o bebérsela, porque ni modos de hacer algo más

(Campesino de El Retorno, conversación personal, 2023).

A finales de la década de 1970, la producción de coca experimentó un rápido crecimiento y se con-

virtió en la principal actividad económica del Guaviare. Esto dio lugar a un período de bonanza para los productores de coca entre 1979 y 1981 (Arcila & Salazar, 2011; Bautista, 2020). En la década de 1980, los cultivos de alimentos básicos como maíz, plátano y yuca se redujeron drásticamente, destinados principalmente al autoconsumo, mientras que la ganadería extensiva aumentaba gracias a los créditos del Incora a los ganaderos desde 1976. En este contexto, los cultivos de coca se consolidaron como la principal fuente de ingresos del departamento. Aunque muchos colonos del Guaviare no se beneficiaron de las políticas del Incora, tanto la producción de coca como la ganadería prosperaron en la región, (Acosta, 1993; Bautista, 2020). Según uno de los entrevistados:

Ya amigos tenían ganado y fui comprando una, dos reces haciéndome a la semilla, llegaba más gente de fuera, la carretera venía a un sitio llamado Caño Chuapo, aún no llegaba a la Momposina [...] ya después se dejó el maíz y se sembraba era coca y conseguía un obrero y raspaba y se vendía la coca y ahí empecé yo a hacer pastos, a hacer la finca.

Él (el esposo) volvía a tumbar y entonces ya empezó a sembrar coca y de la coca empezó a comprar ganado [...] Ya de la coca ya teníamos unos comienzos de ganadito un poquito y como teníamos pasto pues eso los amigos

que tenían harto ganado también empezaron a darnos ganado de aumento.

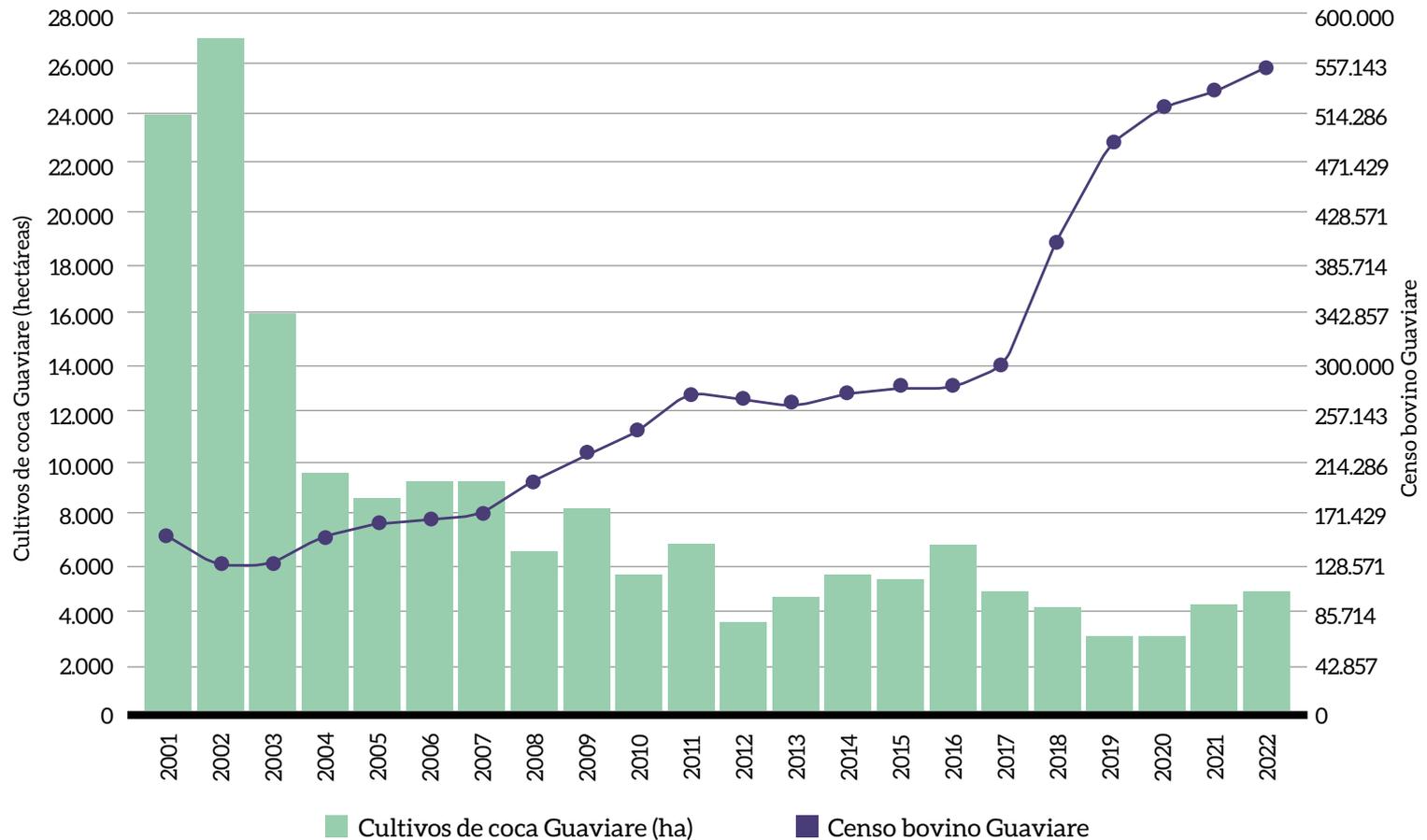
(Campesino de la zona, 2024)

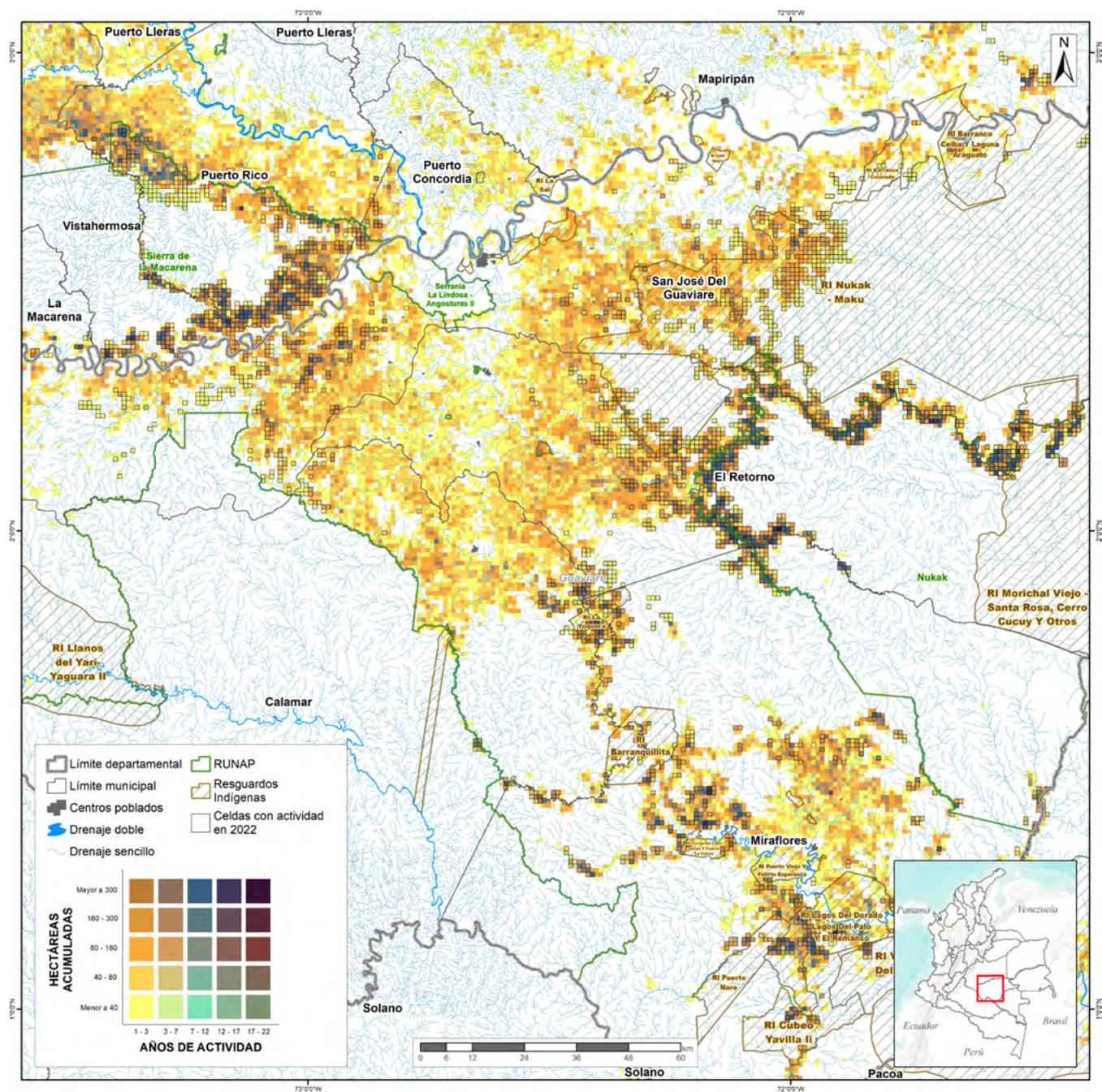
En este sentido, los análisis espaciales conducidos en el presente estudio muestran una clara tendencia, donde los espacios que desde la década de los 80, 90 y a comienzos de la década de 2000 eran ocupados por cultivos de coca, pasaron a ser los principales enclaves ganaderos, que se explotaron después de la firma del acuerdo de La Habana en 2016.

Las zonas de mayor concentración cocalera realizaron una transición a la ganadería



Gráfico 4.
Zonas de mayor concentración cocalera.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA y SIMCI.





A nivel departamental, desde el año 2002, se ha experimentado un cambio notable en la estructura económica de la región, destacándose dos tendencias opuestas: la reducción de cultivos de coca y el aumento del censo ganadero. Los cultivos de coca han cedido el paso a la ganadería. En 2002 el departamento tenía 27.000 has cultivadas en coca, mientras el hatu ganadero solo reportaba 6.000 cabezas. Al contrario, en 2022 se reportan 557.000 cabezas de ganado y menos de 5.000 hectáreas sembradas en coca. La evolución geográfica de los cultivos de coca en el departamento del Guaviare ha seguido un patrón significativo a lo largo de las décadas: las zonas de mayor concentración cocalera realizaron una transición a la ganadería.

En 1990, el Guaviare contaba con 11.551 hectáreas de cultivos de coca, siendo Miraflores el líder con 5.570 hectáreas, seguido por San José del Guaviare (2.465 hectáreas), El Retorno (1.891 hectáreas) y Calamar (1.625 hectáreas). En 2002, los cultivos a nivel departamental experimentaron un aumento del 135 % con respecto al año anterior, y resulta llamativo el incremento del 326 % en la Reserva Nacional Natural Nükak, pasando de 383 hectáreas a 1.631 hectáreas.



Mapa 4.

Densidad de cultivos de coca entre 2001 y 2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del SIMCI, IGAC, PNN y ANT.

La ganadería predomina en la zona de estudio pero la coca sigue estable en la reserva Nükak

Pese a la disminución de cultivos en 2009, la reserva Nükak mantuvo estabilidad relativa. En contraste con la tendencia decreciente en el departamento, la coca en la reserva Nükak se ha consolidado como un componente integral de la economía local. La dinámica en el resguardo Nükak-Makú revela un fenómeno único de desconcentración y movilización, donde la colonización inicial se enfoca en la coca, seguida por una transición hacia la ganadería extensiva, lo que conlleva a la deforestación.

Desde 2009 los cultivos de coca disminuyeron un 33 % a nivel nacional, y en el Guaviare experimentaron una reducción del 69 %, siendo Miraflores el epicentro de la caída con un notable 84 %. En la reserva Nükak, los cultivos también decrecieron, siguiendo la tendencia nacional con un 32 %. El cultivo de coca en la reserva Nükak (zona 3 del presente estudio) ha demostrado una notable estabilidad, en contraste con la tendencia general decreciente en el departamento. Incluso durante periodos de crecimiento significativo, ha consolidado su posición como un elemento integral de la economía regional. En la actualidad, la zona con la mayor concentración de



cultivos de coca se encuentra en la cuenca del río Inírida, bordeando la Reserva Nacional Natural Nükak, como se observa en la fotografía tomada en sobrevuelo de febrero de 2024.

Esta cercanía espacial entre la coca y la ganadería plantea interrogantes sobre cambios dinámicos en los usos del suelo, que parecen responder a los precios del mercado en la región. La complejidad de esta relación se evidencia en la concentración del 52 % de los cultivos de coca entre la Reserva Nacional Natural y el resguardo indígena Nükak, siendo la Reserva Nacional Nükak responsable del 33 % de estos cultivos.

En un sobrevuelo realizado en febrero de 2024 por la FCDS, se observó el interior del resguardo in-

dígena Nükak-Makú, específicamente sobre la vereda Caño Makú (zona 4 de estudio), donde se pudo detallar la dinámica de cambio de uso del suelo y la cercanía espacial entre la ganadería y los cultivos de coca. En las imágenes 2 y 3 se aprecian los cultivos de coca actuales, los cuales se encuentran en áreas recién deforestadas, no más de tres años atrás.

En la imagen 4 se muestra un gran lote ganadero con infraestructura de vías y reservorios de agua desarrollados, ubicado donde años atrás la coca ocupaba pequeñas parcelas, similares a los de las imágenes previas. Los análisis de la FCDS sobre la deforestación en la región han determinado patrones comunes en el avance de la frontera agrícola. En este caso sobre el territorio Nükak, la coca llega

Imagen 2.
Reserva Nacional Natural
Nükak, Río Inirida.
Fuente: FCDS.

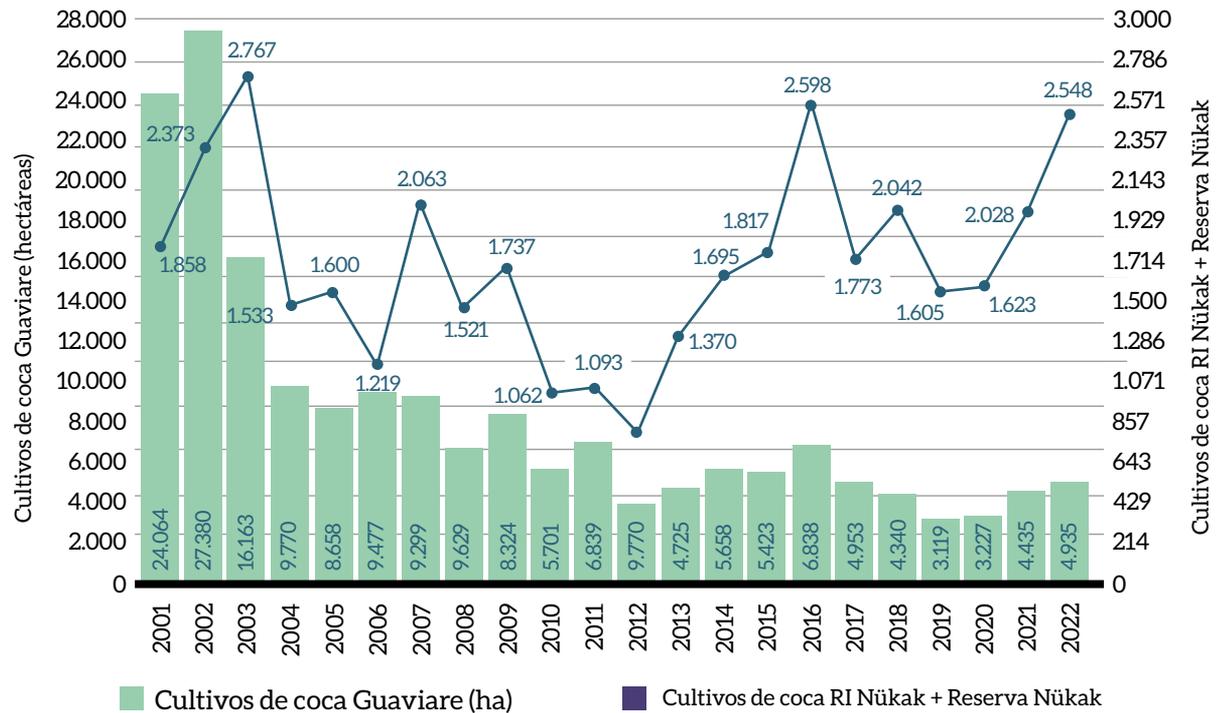


Gráfico 5.
Cultivos de coca en
el Guaviare, RNN
Nükak y RI Nükak.
Fuente: Elaboración
propia a partir de base
de datos del SIMCI.

con la instalación de campamentos en medio del bosque y vías bajo el dosel. Años más tarde, las vías son abiertas y los lotes se expanden, seguido de un cambio de cobertura por pastos y la construcción de reservorios de agua para mantener al ganado en épocas secas.

Control del mercado de la coca por parte de las disidencias

En el Guaviare se ubican varios enclaves cocaleros a lo largo de la ribera del río Inírida, en veredas como Salto Gloria, Tomachipán, Kuway, Nueva York y La Paz. Estas áreas están bajo la custodia del Frente Primero Armando Ríos del EMC (entrevista a funcionaria, diciembre 2023). Solo en este enclave, Parques Naturales calcula que hay unas 600 familias trabajando en fincas con extensiones entre 100 y 200 hectáreas, convirtiéndose en una de las principales fuentes de esta estructura.

Estos centros de cultivo y procesamiento se han mantenido, al parecer, debido a que cuentan con compradores asegurados. Esta ruta, conocida como “el corredor de la cocaína”, permite que la producción de estos enclaves tenga como destino Brasil, desde donde sigue la ruta hacia África Occidental.

(Funcionario del DNI, marzo 2024).

En esta zona, las disidencias han limitado el acceso de los funcionarios de Parques Naturales Nacionales, quienes han intentado llegar a acuerdos de restauración con las familias cocaleras. Sin embargo, los avances son escasos porque los programas estatales no logran compensar los ingresos provenientes de la coca.

El EMC controla los enclaves cocaleros en Guaviare, pero no es el único actor presente

El EMC tiene una doble agenda: una política en las negociaciones de paz con el gobierno y otra militar, donde el control del narcotráfico les permite mantener el dominio sobre la población y el territorio. Aunque diversos centros de pensamiento coinciden en que organizaciones como el EMC mantienen esta doble agenda (Llorente et al., 2024), lo cierto es que Iván Mordisco, siguiendo la línea de las antiguas FARC, considera la negociación como una herramienta política que le permite fortalecerse militar y financieramente.

El mantenimiento de los enclaves de producción cocalera en el Guaviare podría obedecer a intereses y lógicas de actores que no pertenecen a la región. Esto explicaría por qué Nükak es uno de los cinco parques



Imagen 3.
Cultivos de coca.
Fuente: FCDS.





(junto con Paramillo, La Paya, Catatumbo-Barí y Sierra de La Macarena) donde se sembró el 84 % del área de coca en 2022 (UNODC, 2023, p. 37). En estos enclaves, además, se concentra población que posee ganado e incluso “está considerando la agricultura, pero hemos tenido muchas reuniones con el Ministerio de Ambiente y no ha habido avances”. (Colono de la reserva Nükak, noviembre de 2023).

Son precisamente esos colonos los responsables de la ocupación ilegal del territorio. Según Crisis Response-Core:

Esos son los responsables de acaparar en la reserva y el resguardo. Es mucha gente de fuera de Bogotá, Villavicencio o Arauca, que financian la tala. Son nodos, una cosa son los campesinos [que la ejecutan], y otras de redes que financian tanto la coca como la ganadería.

(Kyle Jhonson, Crisis Response-Core, diciembre de 2023)

Otras fuentes señalan una versión diferente, indicando que inversionistas araucanos con presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y posiblemente relacionados con narcotraficantes y esmeralderos boyacenses y casanareños han adquirido tierras donde han establecido hatos ganaderos. (entrevistas con periodistas, funcionarios locales y nacionales, noviembre y diciembre de 2023, y enero de 2024).

Esta situación ha dado lugar a que en estas áreas del Guaviare coincidan terratenientes, ganaderos, narcotraficantes, colonos, comerciantes, políticos e

incluso antiguos miembros del Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano (ERPAC) y Puntilleros. Este grupo, proveniente del ERPAC, opera en los límites entre Guaviare y Meta y ha realizado incursiones en la trocha ganadera entre Charras y Boquerón donde cobra extorsiones y participa en la cadena de distribución de coca.

Todos estos actores han contribuido a la deforestación de las veredas limítrofes con la reserva y el resguardo Nükak (zonas 3 y 4 de estudio), generando nuevos conflictos socioambientales. En este contexto, algunos funcionarios reconocen que ciertos políticos han sido claves al articular conexiones políticas, la compra de tierras en la trocha ganadera, la inversión pública para la apertura de dichas vías y redes empresariales con presuntos nexos con redes ilegales.

La histórica relación entre la coca y la ganadería evidencia un flujo dinámico de capitales entre ambas que convierte a la ganadería en una fuente de inversión segura y estable. La presencia de la coca en el Guaviare ha sido un habilitante y motor para la ampliación del hato ganadero. En el contexto de la zona de estudio, ambas economías se convierten en parte del portafolio de las estructuras de las disidencias para ejercer control social a través de la cofinanciación de la deforestación y la compra de animales, por un lado y la regulación del mercado de la coca, por otro. En ese sentido, los cambios productivos de la coca en el Guaviare y la desconcentración del enclave cocalero (a excepción del resguardo Nükak) se consideran un habilitante para la expansión ganadera ligada a la financiación ilegal.



Imagen 4.
Lote ganadero con
infraestructura de vías.
Fuente: FCDS.



Tercera condición:
**Incidencia
de la inversión
pública en
la ganadería**

Si bien la coca fue de los principales generadores de capital base para incursionar en la ganadería, muchos productores accedieron a créditos y recibieron incentivos públicos para hacer el tránsito. El departamento del Guaviare tiene un índice de pobreza multidimensional del 31 % para 2021 según el DANE (2022), con un índice aún mayor en zonas rurales. Esto supone dificultades al iniciar un negocio como la ganadería, que suele requerir inversiones altas en animales y en infraestructura. Los diálogos y entrevistas con ganaderos del Guaviare hicieron evidente el hecho de que la mayoría de los productores, tanto pequeños como grandes, han accedido a distintas líneas de crédito, por lo que estos han sido un habilitante fundamental para la consolidación de la ganadería como negocio.

Claro, acá es muy difícil que usted encuentre un productor que no esté endeudado... sea

para comprar animales o mejorar la finca, la gente tiene que empezar así. Es que montar una finca no es barato, ya debe saber, y mucho menos comprar animales. (...) El problema es que la gente se endeuda porque no tiene de otra y luego no tiene cómo pagar, pero esa es la realidad, para todo se necesita plata y no siempre se tiene para echar mano.
(Campesino de la zona, 2023)

La financiación destinada a la ganadería es un aspecto de especial atención que puede tener un impacto significativo en la deforestación. Es probable que los fondos proporcionados para actividades ganaderas puedan incentivar prácticas que contribuyen a la pérdida de bosques y la degradación del medio ambiente. Por ejemplo, los créditos otorgados a los ganaderos pueden fomentar la expansión de la ganadería hacia áreas forestales de importancia ambiental, incentivando la tala de árboles para abrir terrenos de pastoreo, dada la baja carga animal que se presenta en la Amazonia colombiana y en ausencia de acciones que incentiven actividades que mejoren la productividad ganadera, y el bienestar de los mismos ganaderos, sin deteriorar el medio ambiente como la implementación de sistemas silvopastoriles. Además, la falta de regulaciones efectivas o de mecanismos de monitoreo adecuados puede permitir que los fondos destinados a la ganadería se utilicen de manera irresponsable, exacerbando aún más el problema de la deforestación.

En este sentido, es fundamental que los programas de financiación destinados a la ganadería estén acompañados de medidas y condiciones que promuevan prácticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. La FCDS llevó a cabo una investigación sobre la financiación pública para el sostenimiento y la expansión ganadera en el Guaviare. Se examina-

ron los registros financieros de FINAGRO y el Banco Agrario, entidades que proporcionan créditos a agricultores y productores rurales en Colombia, con un enfoque en ganadería, infraestructura productiva y adquisición de tierras. Asimismo, se incluyó un breve análisis de los proyectos de inversión pública que se encuentran aprobados, en ejecución o terminados, y que están implementados en el sector ganadero y sector transporte, este último teniendo en cuenta que la infraestructura vial ha condicionado el acceso y la comercialización del ganado en el departamento y ha jugado un papel clave en las dinámicas de deforestación de la región.

La recopilación de datos se realizó a través de derechos de petición y acceso a bases de datos abiertas, lo que permitió analizar el destino, cantidad, valor, fechas y municipios asociados a los créditos. Esta información se utiliza para identificar patrones de financiamiento que podrían estar relacionados con el aumento de la actividad ganadera y la consiguiente deforestación en el departamento del Guaviare.

Financiación estatal de la ganadería Créditos entregados por FINAGRO

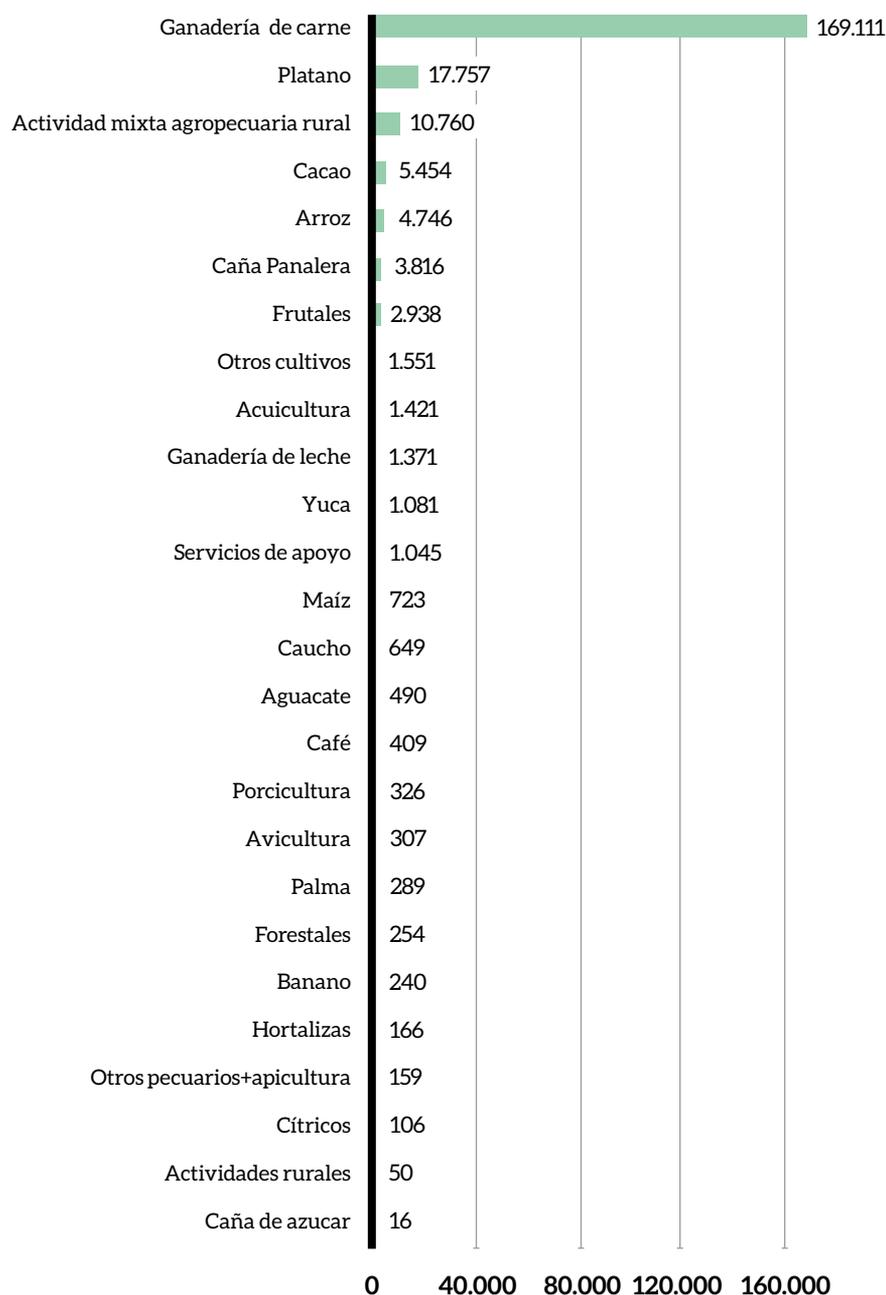
El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) es una entidad de fomento

para el sector agropecuario colombiano, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y supervisada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Específicamente, FINAGRO opera como una entidad financiera especializada que trabaja en conjunto con el gobierno colombiano y el sector privado para impulsar el desarrollo y la competitividad del campo colombiano. FINAGRO ofrece una variedad de productos financieros, como créditos, garantías y seguros, dirigidos a productores agropecuarios, empresarios rurales, cooperativas, asociaciones y demás actores del sector agrícola y rural.

La obtención de datos sobre los créditos otorgados a productores en el departamento del Guaviare entre 2015 y 2023 se llevó a cabo mediante un derecho de petición a FINAGRO. Aunque la respuesta inicial carecía de detalles, las consultas de las estadísticas públicas de FINAGRO dieron información detallada sobre productos, productores y líneas de crédito en cada municipio del Guaviare.

Es fundamental subrayar que FINAGRO, como entidad de segundo piso, no concede préstamos directos a los usuarios, sino que opera a través de las entidades financieras para dar acceso al crédito y otros servicios financieros para los agricultores, ganaderos y demás actores del campo. Básicamente, el productor se acerca a la entidad financiera y solicita un crédito de la línea FINAGRO y el banco es el encargado de aprobar el crédito. Una vez aprobado, la entidad financiera solicita los recursos a FINAGRO, que entrega los recursos a la entidad financiera y esta, a su vez, gira los recursos al productor.

Según las estadísticas de FINAGRO, durante este período, la ganadería de carne (ceba) fue destinataria del 45,7 % de los créditos otorgados, repre-



sentando 5.541 créditos; estos comprendían el 75 % del valor total dispuesto, sumando más de 169.000 millones de pesos colombianos (\$169.111.441 COP precios corrientes de cada año). En contraste, la ganadería de leche recibió tan solo 94 créditos, constituyendo menos del 1 % de los recursos destinados a créditos para productores en el Guaviare. La ganadería de ceba suele asociarse a actores con capacidad de inversión, ya que la recuperación del capital invertido puede tardar de dos a tres años, mientras que la ganadería doble propósito proporciona ingresos constantes con la venta de terneros y leche, y está asociada a pequeños productores.

La financiación dirigida a la ganadería de ceba experimentó un crecimiento sostenido en los últimos años. En 2015, ascendió a más de 7.000 millones, y para 2023 alcanzó los 32.000 millones, representando un aumento del 331 % (Gráfico 6, barras apiladas). Durante este periodo, se observa un marcado incremento en la cantidad de créditos, pasando de 221 en 2015 a 816 en 2023 (Gráfico 6, línea). Los años 2020 y 2021 destacan como los periodos con los niveles más elevados de presta-



Gráfico 6.

Monto invertido (millones de pesos) en créditos de FINAGRO en Guaviare entre 2015 y 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de estadísticas de créditos de FINAGRO según producto.

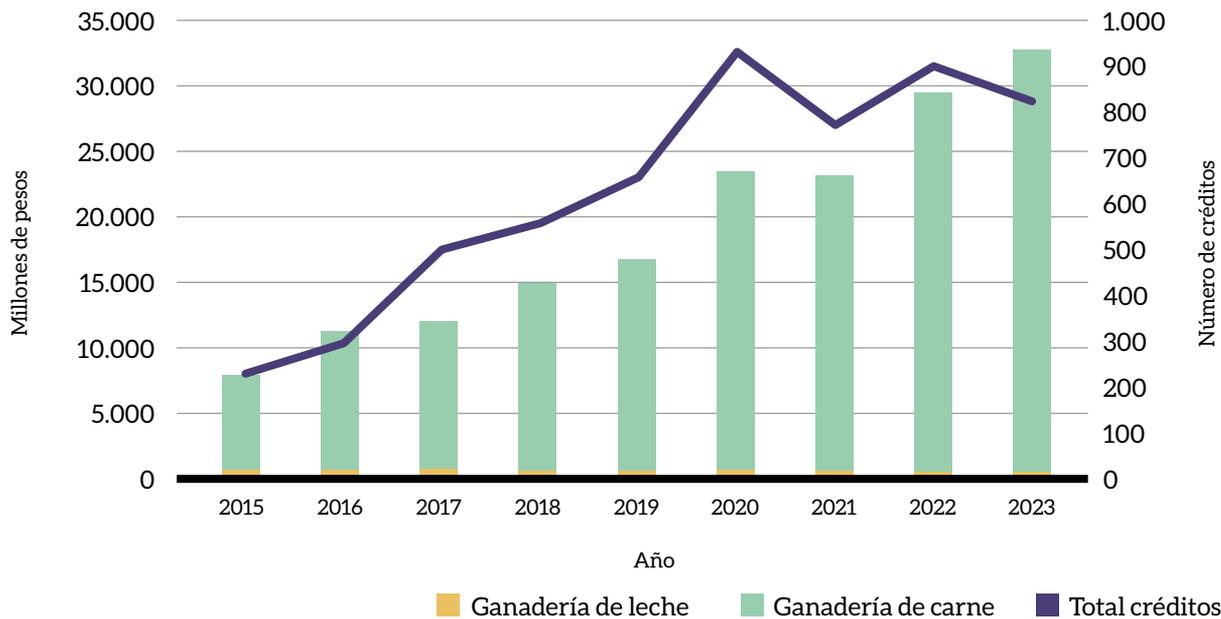


Gráfico 7.
Monto (barras) y número de créditos (línea) FINAGRO destinados a ganadería (carne y leche) en el departamento del Guaviare.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de estadísticas de créditos de FINAGRO.

Nota: los montos y números de créditos aquí presentados incluyen créditos de inversión, dirigidos a capital de trabajo y normalización de cartera.

mos, alcanzando 688 y 680 respectivamente, casi cuadruplicando la cifra del año inicial.

Del monto de créditos entregados durante este periodo, en promedio el 6 % han sido otorgados a grandes productores (ingresos brutos anuales mayores a 68.000 Unidades de Valor Tributario-UVT⁶ o activos totales superiores a 125.000 UVT), el 52 % a medianos productores (ingresos brutos anuales entre 3.500 UVT y 68.000 UVT o activos totales entre 11.250 y 125.000 UVT), el 38 % a pequeños productores (ingresos brutos anuales entre 1.250 UVT y 3.500 UVT o activos has-

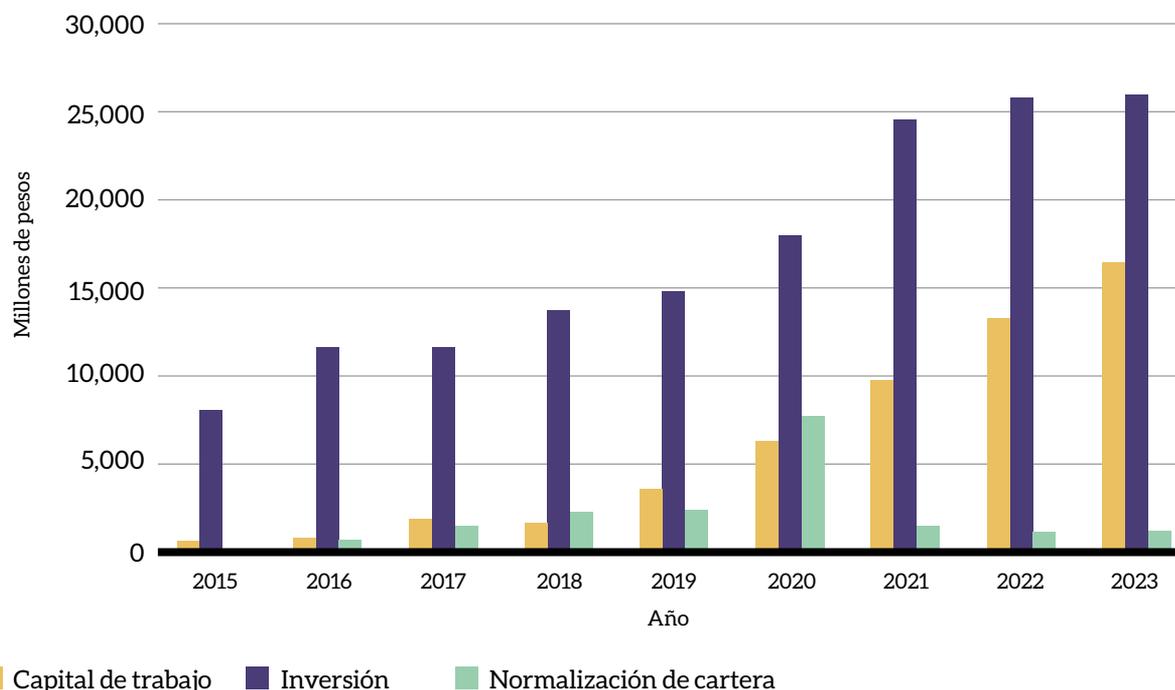
ta 11.250 UVT) y el 4 % a pequeños productores de bajos ingresos (ingresos brutos anuales hasta 1.250 UVT o activos totales no mayores a 11.250 UVT) (FINAGRO, 2023).

Por otra parte, al revisar las líneas de crédito que maneja FINAGRO, se encontró que, del monto total entregado a productores del Guaviare, 154.451 millones de pesos han sido destinados para créditos de inversión, siendo esta la línea la de mayor financiamiento (68,6 %) seguida por los créditos para capital de trabajo (23,8 %) y finalmente la normalización de cartera (7,6 %).

⁶ En 2023, una UVT era equivalente a 42.412 pesos colombianos (Resolución 001264 de noviembre 18 de 2022).



Gráfico 8.
Monto de los créditos
FINAGRO por la
línea de crédito.
Fuente: Elaboración
propia a partir de base de
datos de estadísticas de
créditos de FINAGRO.



Al desglosar las estadísticas de la línea de crédito de inversión de FINAGRO, se destaca que el 66 % de los créditos de inversión se orientaron hacia la compra de animales, representando un valor superior a los 102.000 millones de pesos entre 2015 y 2023. Ese monto supera significativamente los créditos para inversión en siembras (28.000 millones) e infraestructura y adecuación de tierras (12,5 mil millones). Esta compra de animales fue financiada a través de 3.546 créditos, es decir, el 30 % de todos los créditos otorgados por esta entidad y el 55,6 % de los créditos de inversión.

Otro aspecto por considerar en la clasificación por la línea de crédito es el aumento en los créditos de capital de trabajo. Esta línea está destinada a financiar los costos directos necesarios para el

desarrollo de la actividad pecuaria, así como lo requerido para su comercialización y transformación, por lo que su crecimiento, paralelo al de los créditos de inversión, sugiere la puesta en marcha de actividades para la consolidación de la actividad pecuaria bovina en la región de estudio. En particular, destacan los créditos relacionados con sostenimiento, que han representado en promedio el 58 % de los créditos de capital de trabajo anualmente, microcréditos comunales con una representación del 26 % anual, y servicios de apoyo, cuya representación pasó del 0 % en 2023 al 59 % en promedio en los dos últimos años (2022 y 2023). Es importante aclarar que los créditos de sostenimientos consideran la financiación de rubros como “nutrición, asistencia técnica, control sanitario y manejo de especies, in-

cluidos los relativos a la compra de animales para actividades con ciclos productivos menores a dos años, arrendamiento de tierra cuando se pague directamente al propietario” (FINAGRO, 2006).

Finalmente, en lo concerniente a la línea de crédito de normalización de cartera, si bien es la menos representativa entre el total de créditos, es importante también en la medida que son los créditos que se refinancian cuando en los proyectos pecuarios se ven afectados los flujos de caja y es necesario modificar el plan de pagos con ampliación del plazo inicial. De acuerdo con la información suministrada, esta línea de crédito es común entre los medianos (59 % del total del monto) y pequeños productores (41 % del total del monto), en contraste con un 4 % del total de los montos de esta línea para los grandes ganaderos, que además solo fue solicitado en el año 2020.

Debido a que la información estadística que se encuentra disponible en la página web de FINAGRO no cuenta con datos que permitan relacionar la cantidad y montos de los créditos entre los productos financiados y la línea de crédito a la que pertenecen, no es posible conocer más detalladamente la relación entre la inversión para compra de animales y la producción de ganadería de ceba, sin embargo, este análisis arroja luz sobre las preferencias de inversión de los productores del Guaviare y sus posibles implicaciones en el desarrollo sostenible del sector ganadero en ese departamento.

Los créditos de FINAGRO pueden facilitar el acceso al capital necesario para establecer operaciones ganaderas extensivas, donde se requiere la conversión de áreas forestales en pastizales para el pastoreo del ganado. La tendencia de créditos dirigidos a adquirir animales y a instalar infraestructura y adecuar tierras, en ausencia de crédi-

tos para compra de tierras, indica una aparente inclinación hacia la expansión de la ganadería en lugar de orientarse hacia la mejora de prácticas destinadas a aumentar la productividad. Este enfoque representa un riesgo a largo plazo, ya que se centra en el estímulo de acceder a nuevas tierras en lugar de buscar la optimización de los procesos ganaderos.

Desembolsos del Banco Agrario

El Banco Agrario es una entidad financiera del Estado colombiano que busca financiar el sector agropecuario del país. Las líneas de crédito de inversión de esta entidad permiten que personas naturales y jurídicas puedan tener acceso a la financiación de maquinaria, adecuación de instalaciones e infraestructura, transformación, comercialización y demás objetos para el desarrollo de su actividad rural. Dentro de esas líneas de crédito está la línea FINAGRO y es a través de esta línea que el Banco Agrario de Colombia, como banco comercial, tiene relación con esta entidad de segundo piso. Se realizó un derecho de petición al Banco Agrario solicitando información respecto a los desembolsos y objetivos de créditos otorgados a productores y campesinos del Guaviare entre 2015 y 2023.

De acuerdo con la respuesta del derecho de petición al Banco Agrario, desde 2015 las líneas de crédito especial (LEC) para la ganadería se han enfocado en la retención de vientres de ganado bovino, compra de maquinaria e infraestructura,

reactivación económica e impulso a víctimas del conflicto armado, mujeres y jóvenes rurales. En la base de datos entregada no se indica la LEC a la que pertenece cada crédito, aunque sí incluye un destino específico, que corresponde a la actividad o producto beneficiado del desembolso.

De esta manera se identificó que, en el departamento del Guaviare, el Banco Agrario tuvo como destino principal de los créditos la producción ganadera, que recibió el 78,6 % de los créditos desembolsados entre 2015 y 2023, por un valor cercano a los 100.000 millones de pesos, mientras que la producción agropecuaria recibió el 21,4 % restante del valor de los créditos, casi 27.000 millones. En ese mismo periodo el valor de los créditos para la pro-

ducción ganadera aumentó más del 200 %, pasando de 5.095 millones en 2015 a 15.346 millones en 2023.

La producción ganadera cuenta con 39 actividades o subdestinos de créditos que fueron agrupados en cinco categorías de acuerdo con los objetivos de los mismos. Los créditos cuyo subdestino corresponden a la reproducción de ganado (\$78.692.400.319) representan el 79,6 % del valor de créditos para producción ganadera, concentrándose principalmente en ganaderos de San José del Guaviare, por otra parte, los subdestinos cuyas actividades se relacionan con la compra y sostenimiento de machos de ceba fueron objeto del 18,5 % del valor de los créditos, mientras que los subdestinos relacionados a lechería y doble

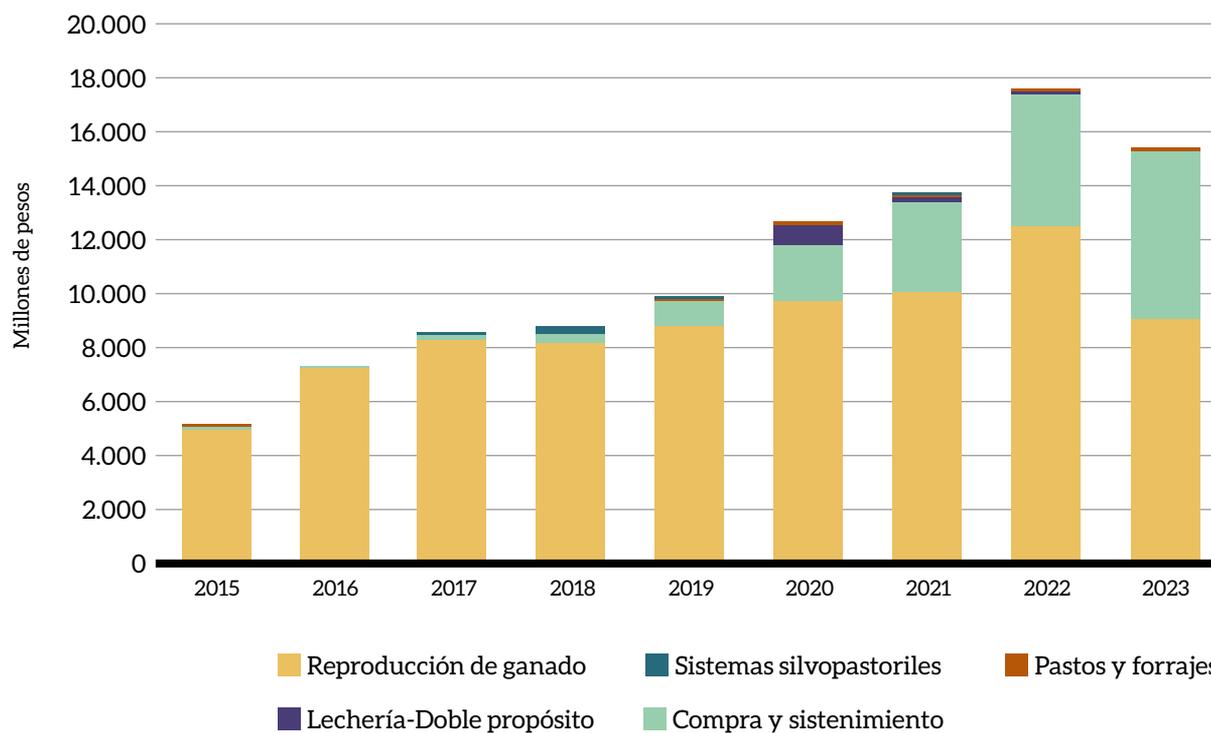


Gráfico 9.
Valor de créditos del Banco Agrario para producción ganadera (ene 2015 - nov 2023).

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de desembolsos del Banco Agrario.

propósito, pastos y forrajes, y sistemas silvopastoriles recibieron menos del 2 % del valor de los créditos.

Si bien los créditos con subdestino de reproducción de ganado son los que más han recibido desembolsos del Banco Agrario, desde 2015 los créditos con subdestino de compra y sostenimiento de machos de ceba son los que más han aumentado porcentualmente, para el año 2015 la reproducción de ganado obtuvo el 97,8 % de dinero en desembolsos y solo 1,3 % fue destinado para la compra y sostenimiento de machos de ceba, mientras que en 2023 la participación fue del 59,1 % y 40,4 % respectivamente. Este hecho, nuevamente, respalda la hipótesis sobre la orientación de recursos que benefician la actividad vinculada al gran ganadero, específicamente la compra y sostenimiento de machos para ceba, fomentando su expansión al incrementar el tamaño del hato, lo cual, a su vez, genera una mayor demanda de tierras. La asignación de recursos hacia la ganadería impulsa el crecimiento del hato bovino, lo que podría explicar el aumento del 95 % en el censo bovino en el departamento durante los últimos años. Este incremento en la oferta de ganado en el Guaviare ha tenido repercusiones en el mercado interno de carne del país, principalmente en el mercado de Bogotá y Meta.

Proyectos de inversión pública

Otra fuente clave para analizar la inversión estatal en la actividad ganadera del departamento del Guaviare son los proyectos de inversión pública que pueden tener impacto directo o indirecto en la producción ganadera. Para ello se consultaron

los proyectos del sector Agricultura y Desarrollo Rural, y del sector Transporte que se han ejecutado en el departamento del Guaviare desde 2015 a 2023, a partir de las bases de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que fueron complementadas con información de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Inversión pública en sector ganadero

Para conocer los proyectos dirigidos específicamente a la actividad ganadera en el departamento del Guaviare, se analizaron los proyectos de inversión pública del DNP en el sector agropecuario con fechas de inicio de ejecución entre 2015 y 2023. En total, se identificaron 241 proyectos, de los cuales 113 incluyen actividades relacionadas con la ganadería. Dentro de este grupo, 77 proyectos están aprobados, terminados o en proceso de ejecución, con una inversión total de 65.413.902.559 pesos colombianos.

Aunque el 50 % de los proyectos se desarrollan a nivel departamental o en tres de los cuatro municipios del Guaviare, el municipio de El Retorno es donde más proyectos se desarrollan con un total de 34, siendo destino de más de una tercera parte del financiamiento equivalente a 25.367 millones de pesos, seguido de San José con solo cinco proyectos de 4.516 millones, Miraflores con cuatro proyectos por 1.218 millones y Calamar con dos proyectos por 1.162 millones.

Para un análisis más completo, los proyectos relacionados a la ganadería entre 2015 y 2023 se categorizaron de acuerdo con sus objetivos, esto



Gráfico 10.
Inversión (millones de pesos) en ganadería del Guaviare entre 2015 y 2023.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP.

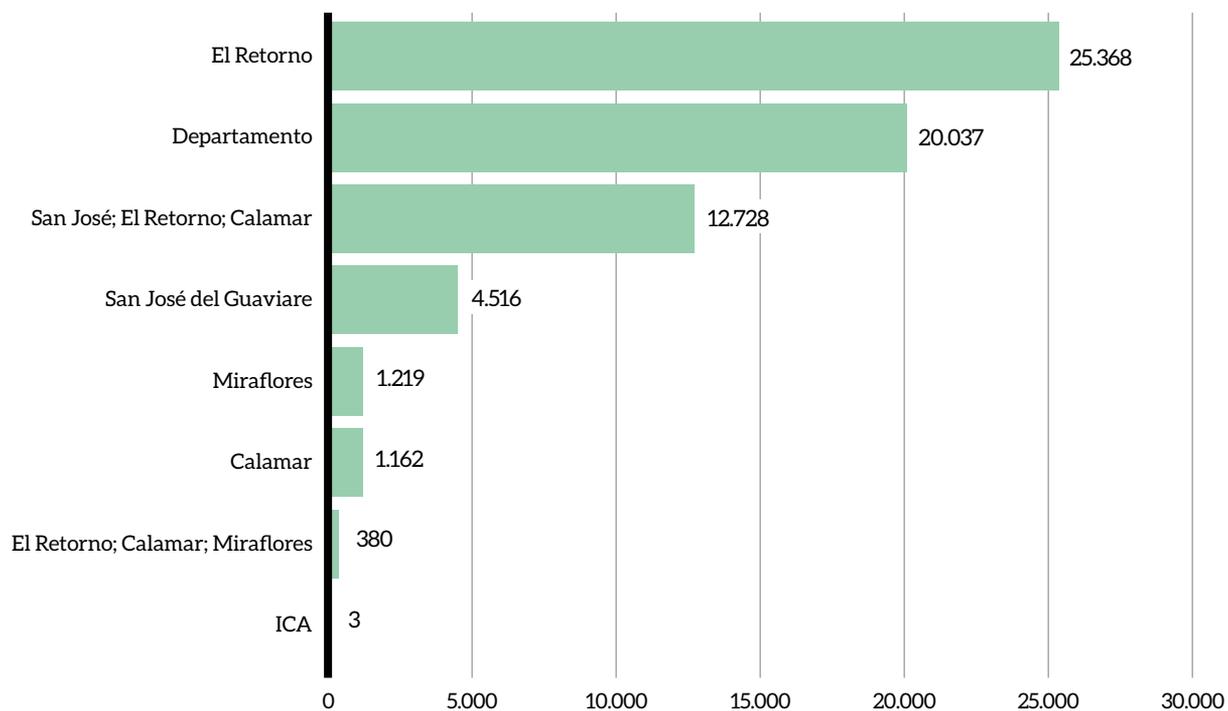
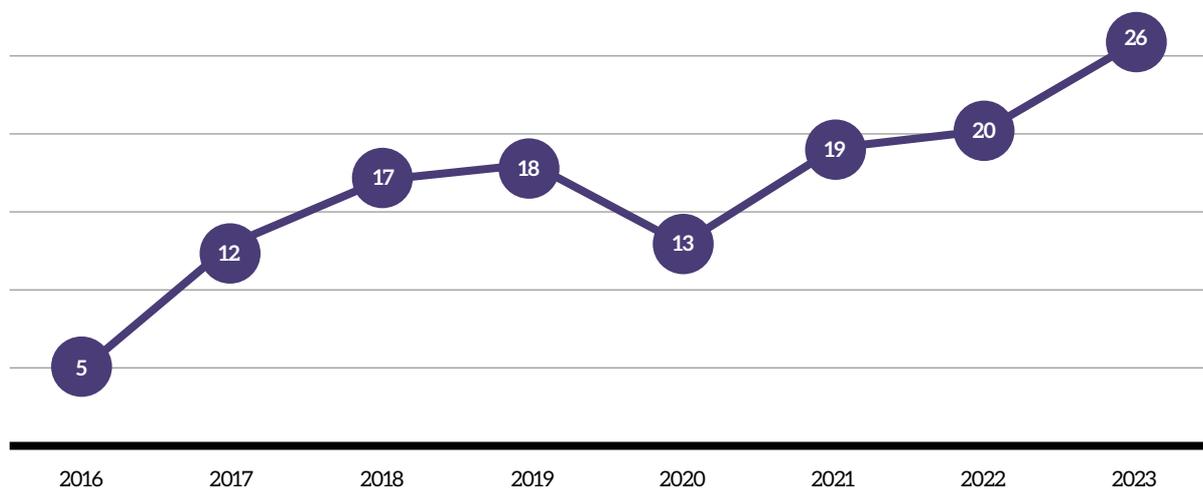


Gráfico 11.
Proyectos de ganadería en Guaviare activos entre 2016 y 2023.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP.



dio como resultado a 14 categorías. Algunos de los objetivos y sus correspondientes actividades, como asistencia técnica, comercialización, mejoramiento genético y apoyo a microempresas y asociaciones parecen tener un enfoque que incluye al desarrollo del pequeño campesino, sin embargo, estas no abarcan más del 12 % de la inversión total desde 2015. Estas actividades pueden generar una mínima incidencia en el aumento del hato ganadero, y mucha menor incidencia en las dinámicas de la deforestación, pero permiten dinamizar la actividad ganadera haciendo que esta se consolide aún más en el Guaviare a largo plazo.

Por el contrario, otras actividades ligadas al crecimiento económico a partir de la ampliación de la producción ganadera son muy relevantes y ampliamente financiadas en el Guaviare. Las actividades más destacadas son el fortalecimiento a producción, con el 45,1 % (29.515 millones de pesos), seguido por la adecuación de terrenos con el 15,5 % (10.107 millones de pesos) y el suministro de agua con el 11,8 % (7.691 millones de pesos). Estas tres categorías acumulan el 72,3 % de la inversión a la ganadería en el departamento, evidenciando una necesidad de aumentar o mantener la producción sin perder la capacidad del suelo ni el recurso hídrico, efectos que son propios de la sobreexplotación del terreno y la deforestación.

Inversión pública en infraestructura vial del Guaviare

Una infraestructura vial adecuada juega un papel crucial en el crecimiento económico de las áreas

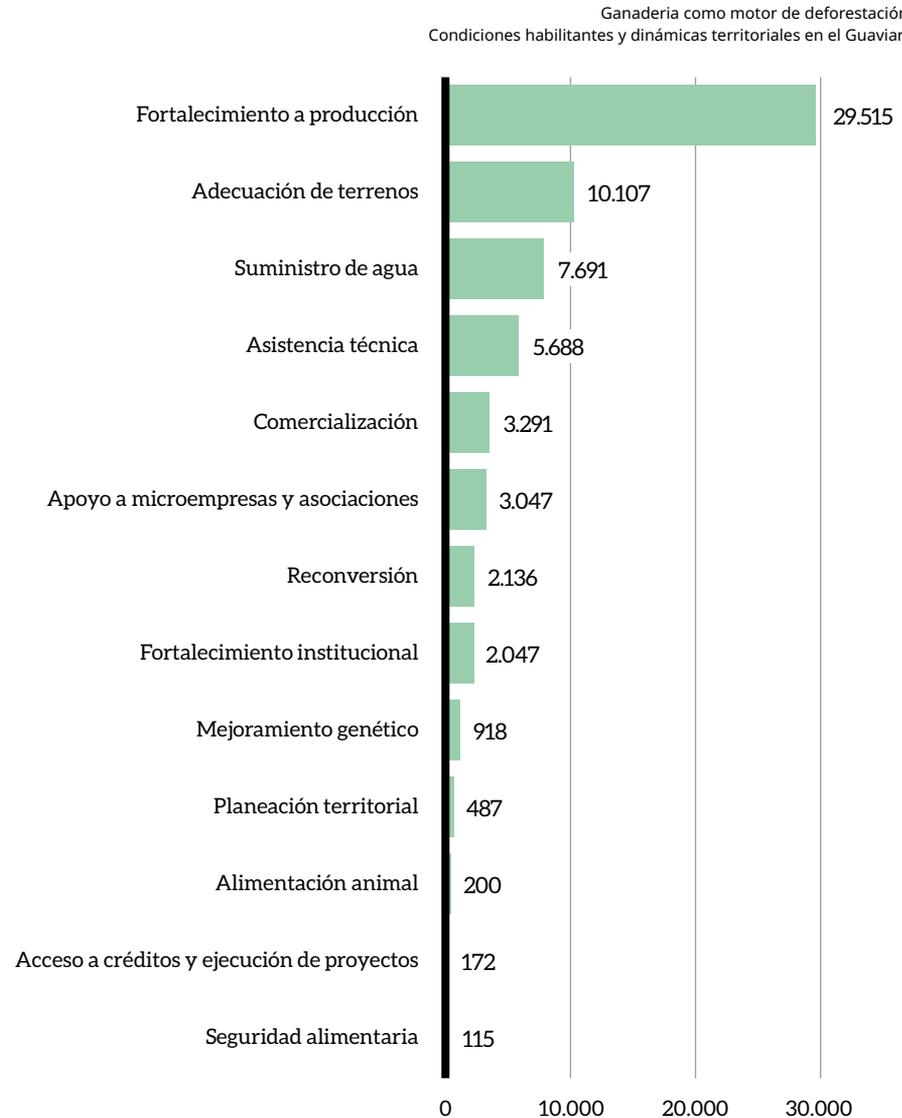


Gráfico 12.
Inversión (millones de pesos)
en ganadería del Guaviare
entre 2015 y 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP.

rurales. Al facilitar el flujo de bienes y servicios, incluidos los productos ganaderos, las carreteras mejoradas y en buen estado pueden estimular el desarrollo económico y social de una región. En el departamento del Guaviare, la infraestructura vial representa una inversión adicional que beneficia a la industria ganadera, pues permite la conexión de los productores con instalaciones de procesamiento de carne y lácteos, o incluso posibilita la llegada de nuevos y grandes inversores que pueden convertir el suelo en un eslabón de la ganadería a gran escala.

La expansión informal de la red vial del departamento del Guaviare ha propiciado el progreso de procesos de ocupación territorial, mayormente destinados a la ganadería extensiva. El aumento en la creación de nuevas vías ha ejercido una influencia acelerada en la pérdida de bosques, al facilitar la entrada y salida de los bosques y el flujo continuo de productos ganaderos, al permitir un transporte más eficiente de ganado vivo, carne y lácteos hacia mercados locales, regionales e incluso nacionales. Esto no solo aumenta la demanda de productos ganaderos, sino que también puede mejorar los precios que los ganaderos reciben por sus productos. Como resultado, los ganaderos pueden obtener mayores ingresos y reinvertir en sus operaciones para expandir su producción y mejorar la calidad de sus productos.

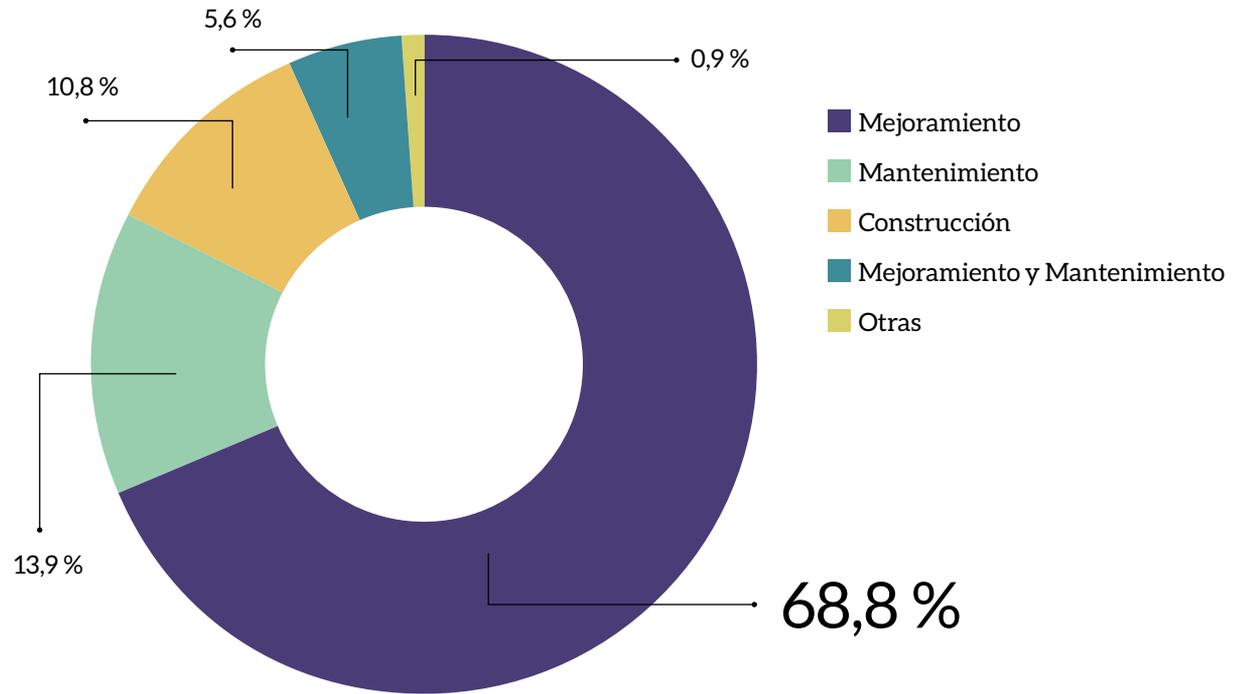
Este fenómeno plantea interrogantes sobre la posible incidencia de la financiación estatal en la expansión y mejoramiento de la infraestructura vial y con ella, el estímulo de la ganadería, aspectos que merecen un análisis detenido y detallado. Luego de filtrar la amplia lista de proyectos por su horizonte de ejecución, estado de ejecución y localización, se encontraron 341 proyectos de los cuales se descartaron aquellos que no fueron

aprobados o están en estado de formulación, y aquellos que corresponden a proyectos que no inciden en la ganadería del departamento al enfocarse en el transporte urbano, la infraestructura de puertos fluviales y el mantenimiento del equipo aéreo, entre otros. En ese sentido se revisaron los objetivos de 117 proyectos enfocados en el transporte rural del departamento del Guaviare con un valor total de más de 990.501 millones de pesos.

De acuerdo con la Guía de manejo ambiental de proyectos de infraestructura vial (cita, pp. 37 y 38), los proyectos de mejoramiento consisten en “el cambio de especificaciones y dimensiones de la vía, para lo cual se hace necesaria la construcción de obras en la infraestructura existente, que permitan una adecuación de la vía a los niveles de servicio requerido por el tránsito actual y el proyectado. Comprende obras tales como: Ampliación de calzada, construcción de nuevos carriles”. Asimismo, indican que los proyectos de mantenimiento ejecutan un “conjunto de acciones tendientes a restablecer, extender y mantener la capacidad estructural y las condiciones superficiales de un corredor vial, mediante las siguientes actividades: 1) Mantenimiento Preventivo, 2) Mantenimiento Periódico, 3) Atención de Emergencias”.

Según la categorización dada a objetivos de los 117 proyectos consultados, 29 proyectos de solo mejoramiento acumulan 490.566 millones de pesos, 21 proyectos que se enfocan en el mejoramiento y mantenimiento de las vías tienen destinados 368.370 millones de pesos, y los 16 proyectos de solo mantenimiento acumulan 71.139 millones de pesos. Adicionalmente, los proyectos que involucran la construcción de puentes, box culvert, alcantarillas o demás obras de arte tienen destinados 55.663 millones de pesos. En ese sentido, el

Gráfico 13.
Infraestructura vial
del Guaviare según el
tipo de intervención.
Fuente: Elaboración propia
a partir de base de datos de
proyectos básicos del DNP.



mejorar y mantener el buen estado de la infraestructura vial para su uso continuo implica el 99,1 % del dinero destinado a la infraestructura rural del departamento o el 51,3 % sin tener en cuenta los proyectos asociados a la vía nacional.

Las carreteras mejoradas reducen significativamente los costos de transporte asociados con la ganadería. Al mejorar la calidad de las vías y reducir los tiempos de viaje, se disminuyen los costos operativos relacionados con el transporte de ganado, como los gastos de combustible, mantenimiento de vehículos y salarios de los conductores. Asimismo, la merma o pérdida de peso del ganado que se da en trayectos largos ya sea a pie o en vehículo de carga, representa pérdidas económicas para los ganaderos, esta merma se reduce al mejorar el estado de las carreteras y dis-

minuir los tiempos de movilización. En ese sentido, las mejoras en las vías permiten reducir los costos de transporte, haciendo que la ganadería sea más rentable para los productores e incentivando el crecimiento de la industria ganadera en el departamento.

La revisión de los objetivos de los proyectos de infraestructura vial incluyó la localización de estos, así se identificó que 11 proyectos se desarrollan a nivel departamental con un costo de 266.467 millones de pesos, 29 se localizan en San José del Guaviare con un valor de 100.768 millones de pesos, 35 se encuentran en El Retorno con un valor de 60.178 millones de pesos, 27 proyectos en Calamar con un valor de 44.813 millones de pesos, 5 en Miraflores con un valor de 3.196 millones, y solo en 10 proyectos, con un valor de 515.076 millones, se especifi-

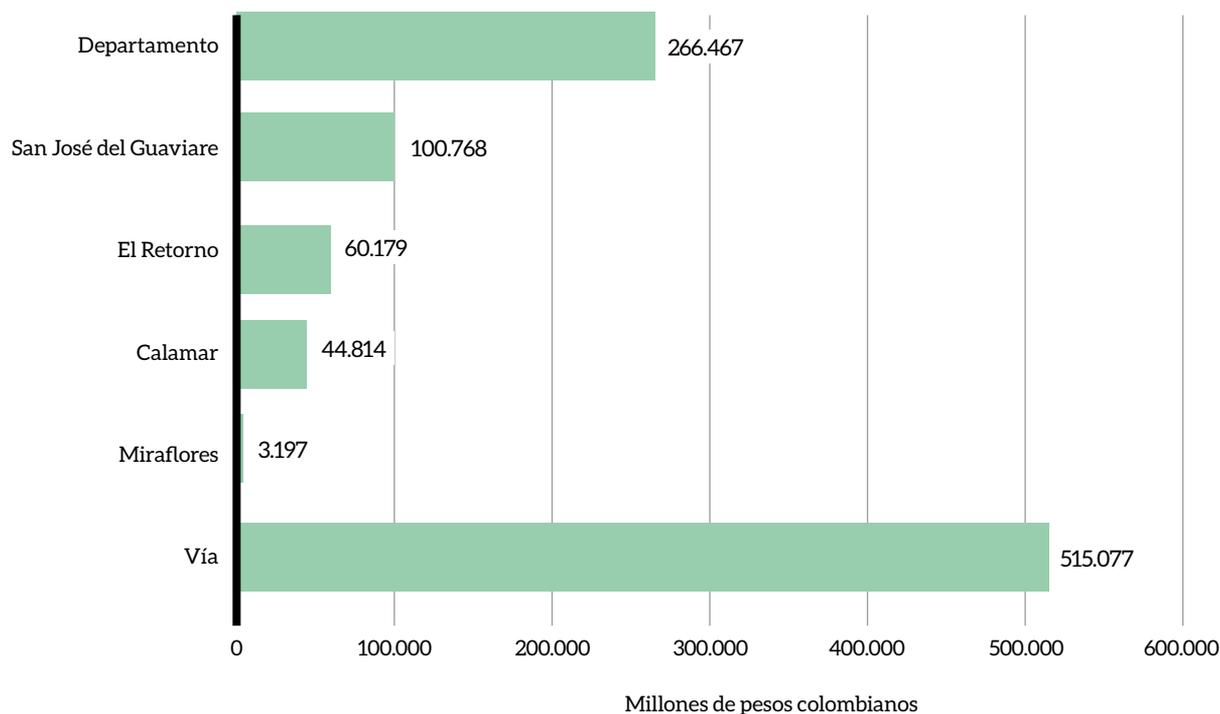


Gráfico 14.
Inversión de proyectos de infraestructura vial según su localización.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP.

can las vías de intervención, tal es el caso de la vía nacional, que recibe el 84 % de todo el valor de los proyectos para su pavimentación y mejoramiento.

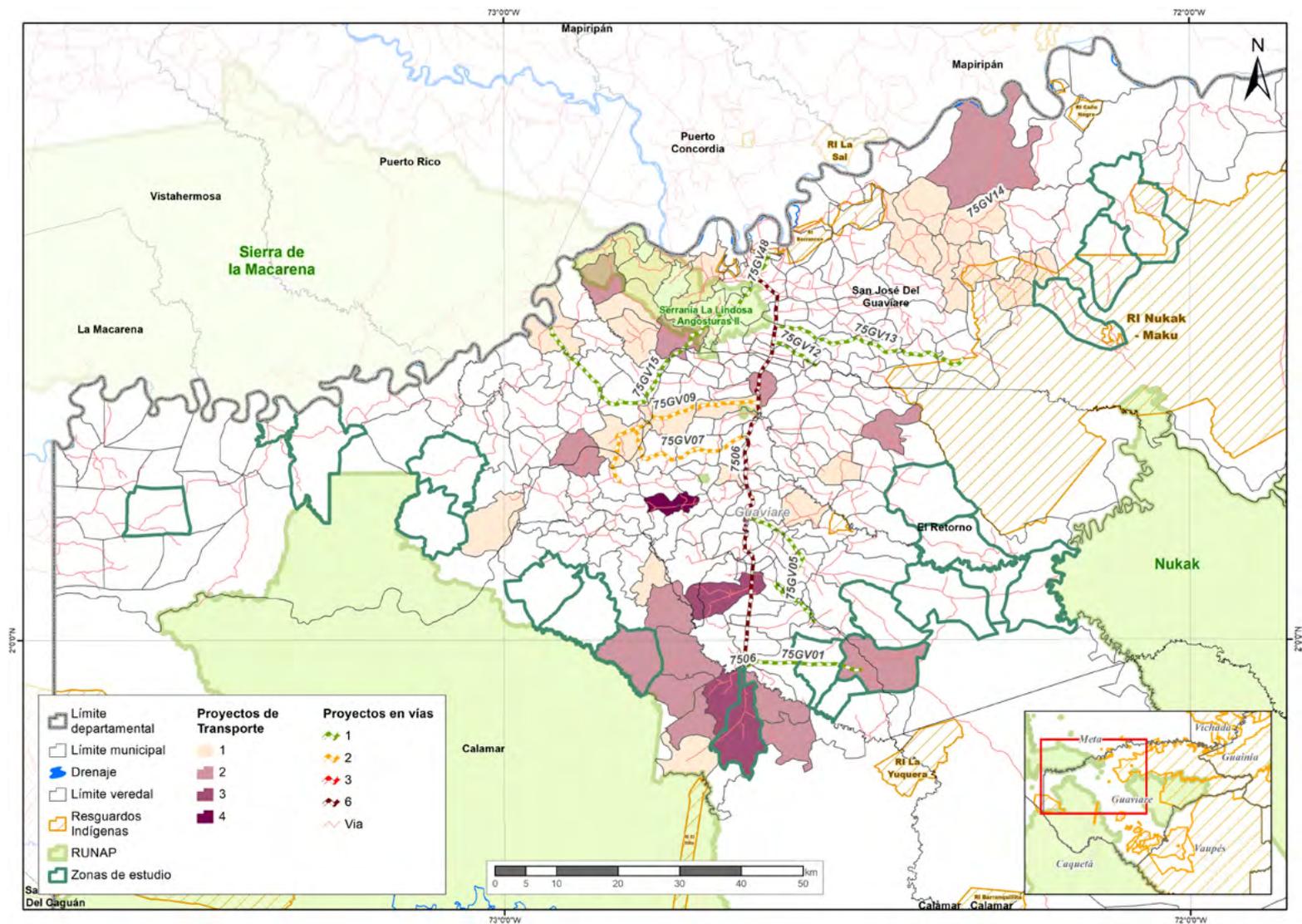
Esta vía, también denominada Acceso a Mitú, que conecta los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar, se extiende por 74,8 kilómetros y es el eje principal del departamento, de esta se desprenden casi 600 kilómetros de vías del departamento de acuerdo con la información espacial del Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC). La vía Acceso a Mitú permite conectar todo el departamento del Guaviare con su capital y el resto del país, tal es el caso de vías de orden departamental como la trocha ganadera,

la vía que conduce a la vereda La Paz o la vía que conduce a la vereda de Agua Bonita Media, todas relacionadas con las zonas de estudio.

Asimismo, la trocha ganadera y la vía a la vereda La Paz son las vías departamentales que más dinero tienen destinado en proyectos de infraestructura

Tabla 3.
Proyectos que indican las vías de intervención en el Guaviare.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP.

BPIN	Intervención	Objeto de intervención	Código de vía	Nombre de vía (veredas)	Localización
2017005950128	Mejoramiento	Construcción de pavimento flexible	75gv14	Aguabonita - Florida 2 - El Morro - Boquerón - Sabanas De Villa Julia - Charras	San José del Guaviare
2018000070033	Mejoramiento y Mantenimiento	Vía	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare
2018005950001	Mejoramiento	Vía	75gv05	Cruce Ruta Central - Caño Barroso - El Progreso - Agua Bonita - Altamira	El Retorno
2018005950024	Construcción	Puentes Y Box Coulvert	75gv14	Aguabonita - Florida 2 - El Morro - Boquerón - Sabanas De Villa Julia - Charras	San José del Guaviare
			75gv15	Cruce Ruta Central - La Virgen - Nuevo Tolima - El Capricho - La Carpa	San José del Guaviare
2018011000577	Mejoramiento y Mantenimiento	Vía	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare
2020005950001	Mantenimiento	Vía	75gv09	Caño Bonito - Cerritos - Puerto Socorro - Tablazo	El Retorno
2020005950009	Mejoramiento	Pavimento	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare
2020005950141	Mantenimiento	Vía	75gv20	Capricho - Mirolindo - Colinas - El Cristal	San José del Guaviare
2021005950011	Mejoramiento	Pavimento	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare
2021005950052	Mantenimiento	Vía	75gv12	Grano De Oro - Simón Bolívar - Las Acacias	San José del Guaviare
2022005950021	Mantenimiento	Vía	75gv01	Calamar - Altamira - La Argelia - Agua Bonita Media	Calamar
			75gv07	Cruce Ruta Central - Puerto Socorro	El Retorno
			75gv14	Aguabonita - Florida 2 - El Morro - Boquerón - Sabanas De Villa Julia - Charras	San José del Guaviare
2022005950022	Mantenimiento	Vía	75gv48	Cruce Batallon - Agua Bonita - R.I. Panure - RI Refugio - Cruce 75gv14-3	San José del Guaviare
2022005950035	Mejoramiento	Construcción de Placa Huella	75gv09	Caño Bonito - Cerritos - Puerto Socorro - Tablazo	El Retorno
2023005950019	Mantenimiento	Vía	75gv07	Cruce Ruta Central - Puerto Socorro	El Retorno
			75gv14	Aguabonita - Florida 2 - El Morro - Boquerón - Sabanas De Villa Julia - Charras	San José del Guaviare
20181301011764	Mejoramiento	Vía	75gv13	Buenos Aires - Guacamayas - Puerto Flores (Caño Mosco)	San José del Guaviare
20191301010315	Mejoramiento	Pavimento	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare
20201301010497	Mejoramiento	Pavimento	7506	Acceso A Mitú	Calamar - San José del Guaviare



Mapa 5.

Proyectos de inversión pública en el sector transporte en veredas y vías del Guaviare.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de proyectos básicos del DNP, IGAC, PNN, ANT y Gobernación del Guaviare.



Imagen 5.

Recibo de pago en peaje
vial comunitario en la vía
a Puerto Cachicamo.

Fuente: FCDS.

vial, con 30.000 y 32,5 mil millones de pesos respectivamente, seguido por la vía que llega a la vereda Caño Mosco en límites del RI Nukak-Makú. Al revisar la localización de los proyectos, se encontró que 38 indican la vereda de ejecución, algunas de ellas colindantes con el PNN Serranía de Chiribiquete, la RNN Nukak y el RI Nukak-Makú.

En el contexto de la inversión pública en infraestructura vial en el departamento del Guaviare, se destaca la participación de grupos armados en la planificación y mantenimiento de la red vial. Estos grupos han instalado peajes estratégicos en la región, donde los conductores deben pagar según el tipo de vehículo. Estos fondos se utilizan para el mantenimiento o construcción de vías rurales, y la ejecución de las obras se realiza mediante la contratación de maquinaria amarilla, con la participación de la comunidad.

La conexión entre la expansión vial y las actividades ganaderas en la región resalta la necesidad de un análisis detallado, incluyendo la revisión minuciosa de licencias ambientales, para comprender el impacto social y ambiental de estas iniciativas. Además, la relación entre la inversión estatal y la financiación por parte de estos grupos subraya la complejidad y los desafíos asociados con la infraestructura vial en el Guaviare. Este incentivo, en conjunto con los créditos directos a productores, constituyen uno de los principales habilitantes para la expansión de la ganadería en el departamento.





Cuarta condición:
**Ganadería en
el Guaviare:
Intereses privados,
institucionales e
ilegales a expensas
del bosque**

Sumado a la inyección de capitales por parte de entidades públicas que benefician al sector ganadero, la FCDS ha encontrado la presencia de actores externos a la región que financian la ganadería. Este tipo de actores operan principalmente a distancia y utilizan distintas modalidades de testaferrato para introducirse en la región, invirtiendo grandes sumas de dinero en deforestación para establecer fincas ganaderas. La población campesina de menores ingresos económicos depende, en gran medida, de la financiación de estos agentes externos, cuyos capitales son muchas veces un habilitante para que se expanda la frontera agropecuaria. El establecimiento de la ganadería requiere de altas sumas de dinero, por lo que los grandes actores económicos tienen una clara ventaja.

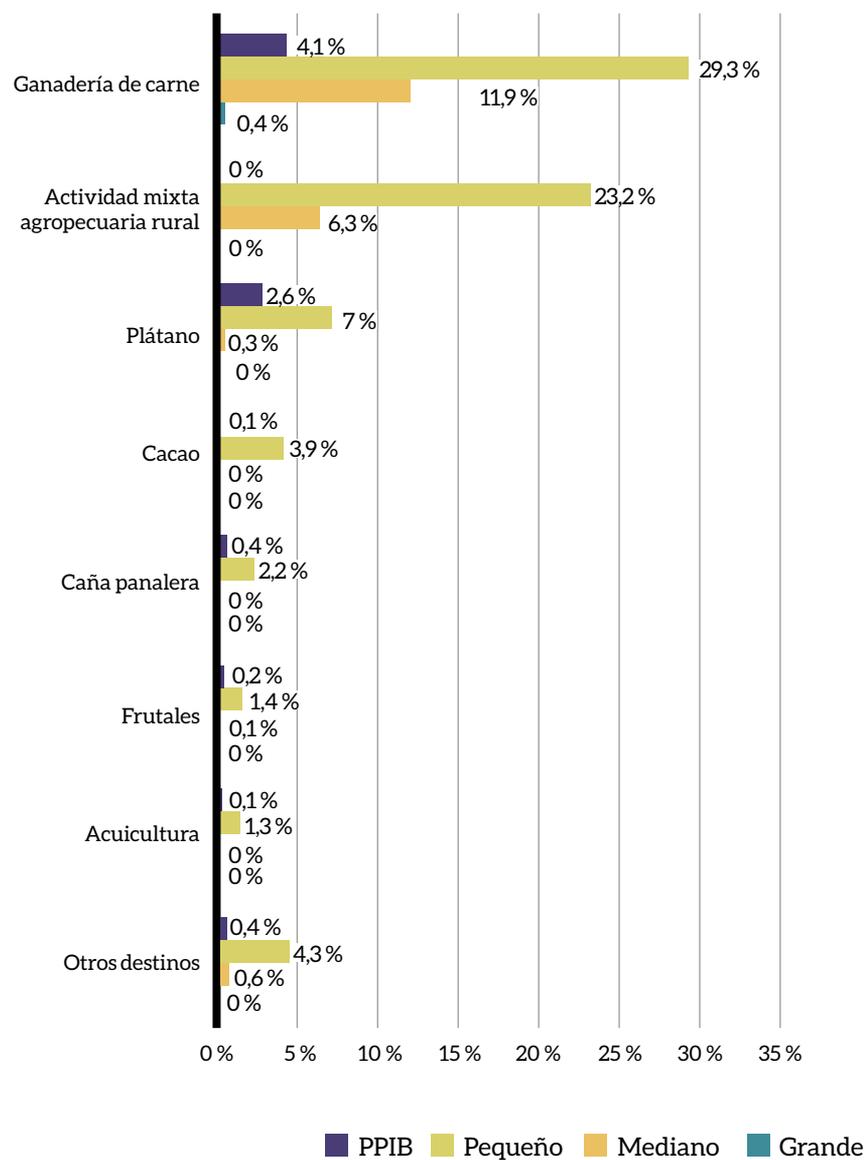
El análisis de la cadena ganadera en Guaviare revela una concentración significativa de la actividad en pequeños grupos poblacionales con una fuerte capacidad de inversión y acceso a financiación estatal. Para comprender el desarrollo de la actividad

ganadera, es fundamental identificar con precisión los incentivos que encuentran los actores que deforestan para impulsar la ganadería extensiva. Uno de los aspectos iniciales a considerar en esta tarea es la magnitud económica de la actividad ganadera en el Guaviare en términos del valor comercial de los animales, sin considerar las inversiones en infraestructura, tierras y pastos. La propuesta de este análisis permite realizar deducciones sobre la capacidad adquisitiva de los agentes de la cadena ganadera y su presunto incentivo para seguir avanzando en la ampliación de la frontera agropecuaria.

Para el año 2023, FINAGRO estableció una categorización para los productores basada en sus ingresos y activos, expresada en valores UVT (Unidades de Valor Tributario), equivalentes a 42.412 pesos para ese año. Por ejemplo, se considera un pequeño productor de ingresos bajos a aquel que no tenga ingresos anuales superiores a 53.015.000 pesos, mientras que un pequeño productor es aquel cuyos ingresos no superen los 148.442.000 pesos.

Tabla 4.
Caracterización de
productores en FINAGRO.
Fuente: PElaboración
propia a partir de datos
del portafolio de servicios
de 2023 de FINAGRO.

Pequeño productor de ingresos bajos PPIB		Pequeño productor	
Ingresos brutos anuales hasta 1.250 UVT Activos totales no mayores a 11.250 UVT		Ingresos brutos anuales mayores a 1.250 UVT y hasta 3.500 UVT. Activos totales no mayores a 11.250 UVT	
1.250 UVT	\$ 53.015.000,00	3.500 UVT	\$ 148.442.000,00
11.250 UVT	\$ 477.135.000,00	11.250 UVT	\$ 477.135.000,00
Mediano productor			
Ingresos brutos anuales mayores a 3.500 UVT, sin superar 68.000 UVT, Activos totales no mayores a 125.000 UVT		Ingresos brutos anuales iguales o inferiores a 3.500 UVT.	
Activos totales superiores a 11.250 UVT y no mayores a 125.000 UVT			
68.000 UVT	\$ 2.884.016.000,00	3.500 UVT	\$ 148.442.000,00
125.000 UVT	\$ 5.301.500.000,00	125.000 UVT	\$ 5.301.500.000,00
Gran productor			
Ingresos brutos anuales mayores a 68.000 UVT		Ingresos brutos anuales iguales o inferiores a 68.000 UVT. Activos totales superiores a 125.000 UVT	
68.000 UVT	\$ 2.884.016.000,00	68.000 UVT	\$ 2.884.016.000,00
		125.000 UVT	\$ 5.301.500.000,00



El límite para ser considerado mediano productor se fijó en 2.884.016.000 pesos, y se considera gran productor a aquel que supere los ingresos del mediano productor.

En 2023, el PIB per cápita del Guaviare se estimó en US\$2.791⁷, con un tipo de cambio cercano a los 3.900 pesos, lo que equivale a 10.884.900 pesos. Este ingreso está por debajo del ingreso medio del pequeño productor de ingresos bajos. Aunque todos los productores tienen un límite de crédito de 9.999.986.184 pesos, el acceso a una mayor financiación dependerá de su capacidad de ingresos y el valor de sus activos, lo que sitúa en una mejor posición a los medianos y grandes productores.

Entre 2015 y 2023, solo el 4,1 % de los créditos de FINAGRO destinados al sector de la ganadería de carne se concedieron al pequeño productor de ingresos bajos, mientras que la mayor parte se destinó al pequeño productor, con un 29,3 % de los créditos. Aunque FINAGRO considera como pequeño productor a aquel que tiene ingresos anuales entre 53.015.000 y 148.442.000 pesos, mientras que el 11,9 % de los créditos fueron destinados para la ganadería de ceba en manos de medianos productores, son estos, cuyos ingresos están entre



Gráfico 15.

Créditos FINAGRO según tipo de productor entre 2015 y 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de estadísticas de créditos de FINAGRO.

⁷ Cifra calculada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en su informe sobre Perfiles Económicos Departamentales: Departamento del Guaviare, con fecha de enero de 2024.

Consultado en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/80427431-9da3-41c1-a063-9533854cfd14/Guaviare.aspx>

los 148 millones y los casi 3.000 millones, los que recibieron el 40 % de todo el financiamiento de FINAGRO entre 2015 y 2023 (90.350 millones de los 225.235 millones de inversión).

Los ingresos promedio de las áreas rurales de Colombia, especialmente las del Guaviare, pueden diferir considerablemente de los ingresos mencionados para caracterizar a un “pequeño productor” y “mediano productor”. Es importante señalar que esta clasificación definida por FINAGRO es para un cubrimiento nacional, en ese sentido dicha clasificación no parece responder a los ingresos de productores y familias campesinas de zonas aisladas y/o caracterizadas por población mayoritariamente pobre del resto del país. Por otra parte, el DANE no cuenta con un insumo actualizado que permita conocer una estimación promedio de los ingresos de la población en los municipios del Guaviare, incluso la Gran Encuesta Integrada de Hogares aún no incluye a este departamento en sus informes.

Con el fin de abordar la dimensión del negocio ganadero, en este apartado se presentan las estimaciones del costo de la ganadería en el departamento de Guaviare entre los años 2017 y 2023. En general, se espera demostrar que el capital económico en la ganadería es considerablemente importante en relación con la economía departamental, lo que sugiere la predominancia de grandes capitales involucrados en esta actividad.

“Uy allá en Makú hay harto ganadero grande. Unas diez fincas buenas. - ¿Cuántos ganaderos hay? - De los que est[án], por ahí unos diez grandes. - ¿Cuánto ganado habrá? - Yo diría que unas 10.000 reses. En la sola vereda de Caño Makú.”

(Campesino de San José del Guaviare, 2023)

Evolución del stock bovino y cuantificación monetaria de la movilización de ganado.

El DANE (2023) estimó el producto interno bruto (PIB) del departamento en 1,1 billones de pesos, la composición sectorial del PIB del 2022 ubica a la agricultura, ganadería pesca como el segundo eslabón más importante de la economía del departamento con el 24,5 % del PIB, solo por detrás de la administración pública y defensa que representa el 35,7 %.

Los cálculos de censo ganadero y flujos de ganado en términos monetarios se apoyaron en los precios disponibles en la plataforma Subastar www.app.subastar.com.co, que presenta precios por estructura etaria, aunque no están disponibles para todo el periodo de análisis; y los precios disponibles en la página de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) www.FEDEGAN.org.co/estadisticas/precios que presenta precios históricos de tres tipos: precio por kilogramo de ganado flaco en pie hembras, precio por kilogramo de ganado flaco en pie machos y precio por kilogramo de ganado gordo en pie, macho ceba; sin embargo, no presenta precios por estructura etaria. Debido a la no disponibilidad oportuna de los precios por estructura etaria, se consideró la estructura etaria



Tabla 5.
Precios (COP) por kilogramo de ganado según estructura etaria.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

de la plataforma Subastar para el mes de diciembre de 2022 y se aplicó esta estructura a los precios históricos del kilogramo de ganado flaco en pie hembras de FEDEGAN.

Los precios de ganado flaco en pie hembras se toman como referencia, dado que es un límite in-

ferior de los precios disponibles al momento del análisis. Esto expresará entonces un límite inferior del valor del censo ganadero y de los flujos monetarios de ganado movilizado desde y hacia el departamento del Guaviare. Los resultados de los precios imputados se presentan en el Tabla 5.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Terteras < 1 año	3.726	3.718	3.710	4.164	5.691	6.980	6.968
Bovinos Hembras 1 - 2 años	3.726	3.718	3.710	4.164	5.691	6.980	6.968
Bovinos Hembras 2 - 3 años	3.671	3.663	3.655	4.103	5.607	6.877	6.866
Bovinos Hembras 3 - 5 años	3.251	3.243	3.237	3.633	4.965	6.089	6.079
Bovinos Hembras > 5 años	3.251	3.243	3.237	3.633	4.965	6.089	6.079
Terberos < 1 año	4.180	4.171	4.162	4.671	6.385	7.830	7.817
Bovinos Machos 1 - 2 años	4.180	4.171	4.162	4.671	6.385	7.830	7.817
Bovinos Machos 2 - 3 años	4.474	4.474	4.474	4.474	4.474	4.474	4.474
Bovinos Machos > 3 años	4.483	4.474	4.465	5.011	6.849	8.399	8.385

El censo ganadero del Guaviare

El valor del censo bovino para el año 2023 se estima en 3.684 billones de pesos, lo que representa un crecimiento del 222 % en comparación con el valor de 1.146 billones de pesos estimado para 2017. En términos del PIB departamental, el Guaviare experimentó un crecimiento del 48 % entre 2017, cuando su PIB era de 761.000 millones de pesos, y 2023, cuando se estimaba en 1.124 billones. Este análisis comparativo resalta el significativo crecimiento económico de la actividad ganadera en el Guaviare.

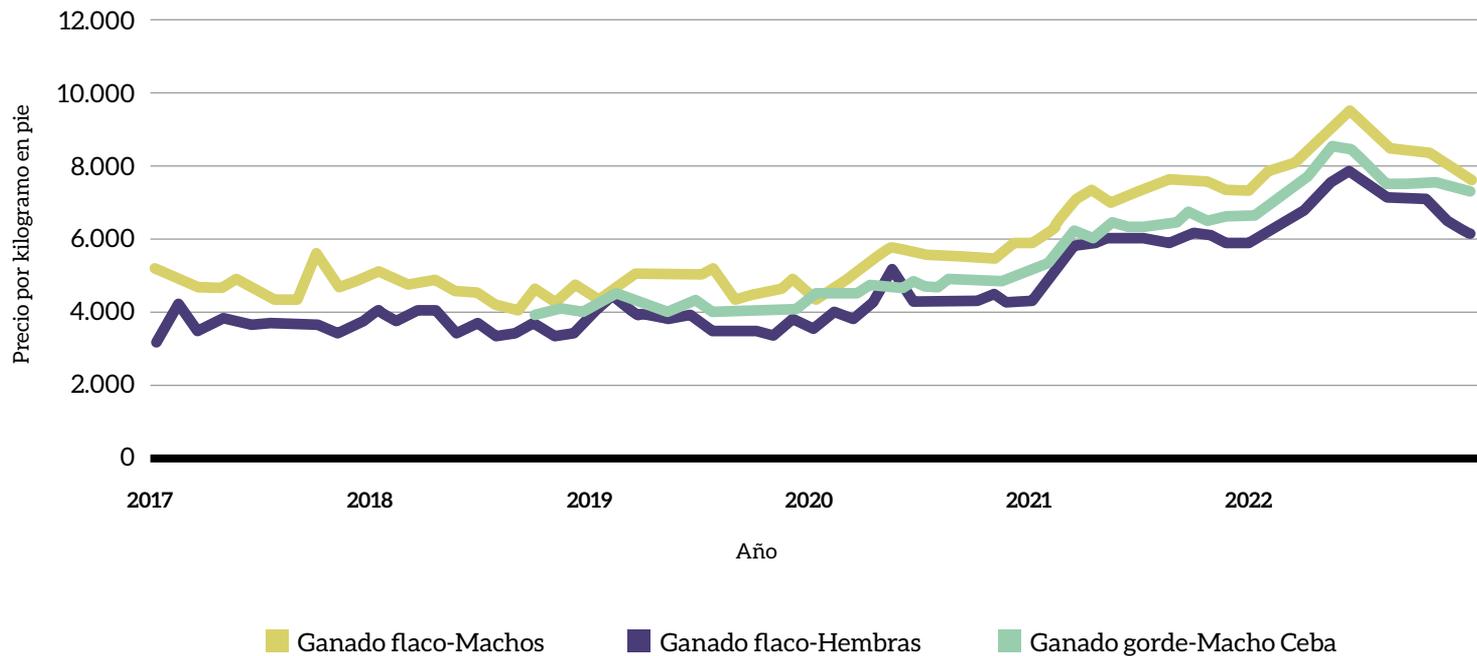
El crecimiento del valor del hato ganadero se debe no solo al incremento en la cantidad de cabezas de ganado disponibles en los predios, el cual ha mostrado un crecimiento entre 2017 y 2023 del 95 %, sino que también se debe al crecimiento de los precios del ganado (Gráfico 15) el cual presenta una tasa de crecimiento promedio anual del 13 %, aproximadamente.



Gráfico 16.

Precios del ganado en pie, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de precios históricos de FEDEGAN.



	Vereda	Área (hectáreas) total de vereda	Censo ganadero 2022 (ICA)	Deforestación 2016-2022 (IDEAM)
ZONA 1	Angoleta	13.364,5	8.295,0	3.646,7
	Cachicamo	2.699,3	7.401,0	247,2
	Lejanías	7.356,6	-	2.709,3
	Subtotal zona 1	23.420,5	15.696,0	6.603,1
ZONA 2	Brisas Del Itilla	7.166,5	3.377,0	2.580,8
	El Chuapal	9.602,4	5.847,0	1.646,2
	El Triunfo	7.415,5	9.927,0	1.578,8
	La Cristalina	9.179,3	3.387,0	2.155,5
	Manaviri	8.791,5	2.956,0	2.424,2
	San Miguel	8.195,4	6.967,0	2.252,3
	Subtotal zona 2	50.350,5	32.461,0	12.637,7
ZONA 3	Agua Bonita Media	9.361,7	3.060,0	2.978,4
	Kuway	12.303,2	7.009,0	3.172,5
	La Argelia	5.876,7	8.423,0	1.469,7
	La Paz	9.816,0	2.730,0	1.715,8
	Nueva Barranquillita	8.599,3	5.651,0	3.147,7
	Nueva Primavera	10.699,5	3.690,0	1.881,1
	Nuevo Horizonte	2.908,4	3.396,0	1.088,6
	Panguana Dos	5.326,1	-	668,6
	Panguana Uno	8.690,0	5.612,0	1.504,5
	Subtotal zona 3	73.580,9	39.571,0	17.627,0
ZONA 4	Caño Makú	8.936,5	9.221,0	1.418,6
	Gualandayes Bajo	7.566,5	8.565,0	1.484,1
	Guanapalo	14.626,6	4.941,0	949,3
	Subtotal zona 4	31.129,6	22.727,0	3.851,9
Total general		178.481,5	110.455,0	40.719,8

El ganado de las zonas con mayor deforestación crece a mayor ritmo

El análisis de los focos de deforestación ha señalado cuatro zonas del departamento del Guaviare como zonas donde la transformación de los bosques se ha centrado en desarrollo de la ganadería extensiva. Las veredas y extensión de estas zonas son presentadas en la Tabla 6.

En muchos casos, estas áreas solían albergar actividades vinculadas a cultivos ilícitos y, además, se superponen con varias figuras de protección ambiental y de importancia cultural, lo que añade una complejidad adicional al entramado de financiación de la actividad ganadera.



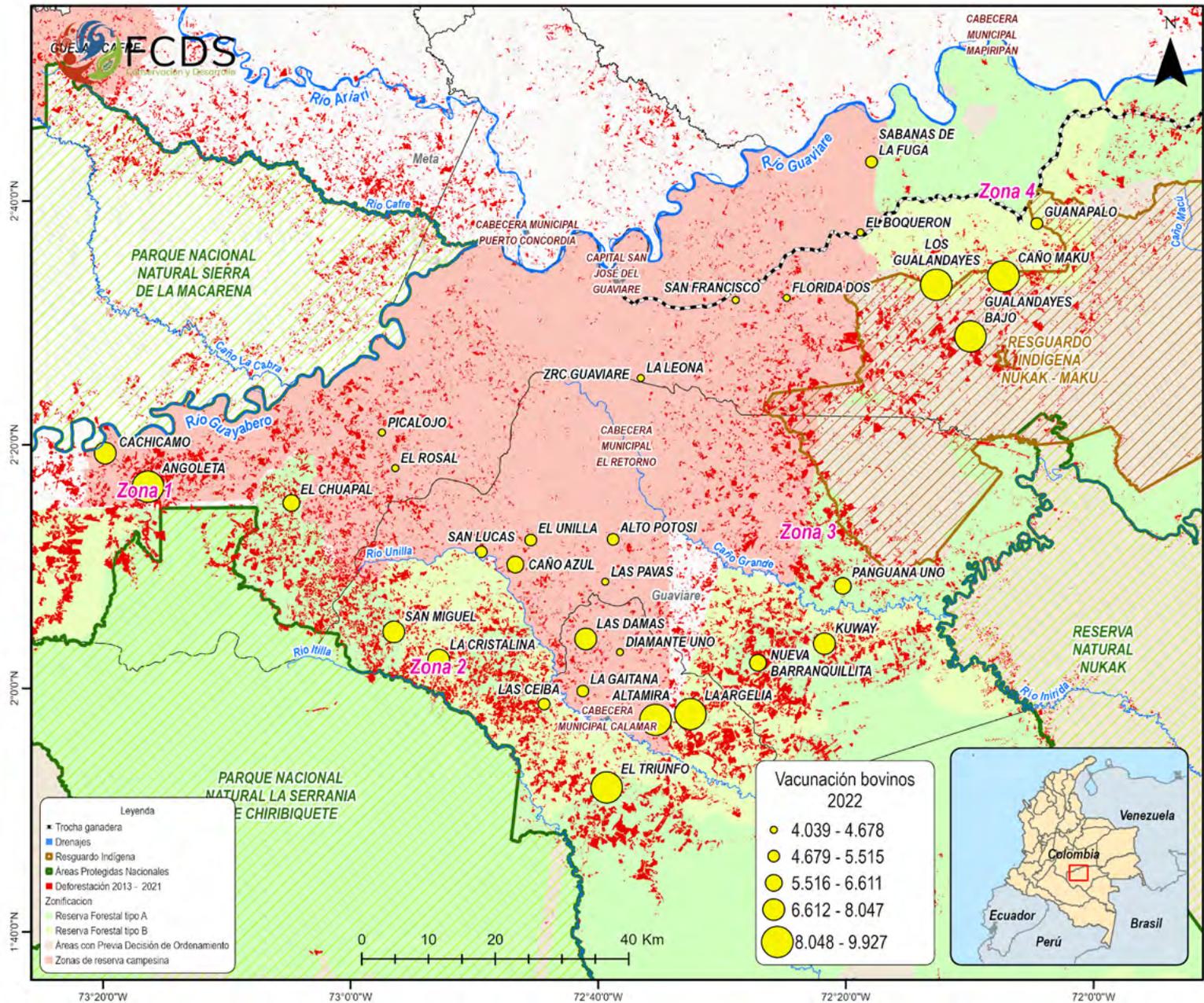
Tabla 6.
Censo ganadero y deforestación en zonas de estudio.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la gobernación del Guaviare, ICA e IDEAM.



Mapa 6.
Comparación deforestación 2013 - 2021 del IDEAM y censo bovino ICA 2022, Guaviare.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del IDEAM, ICA e IGAC.



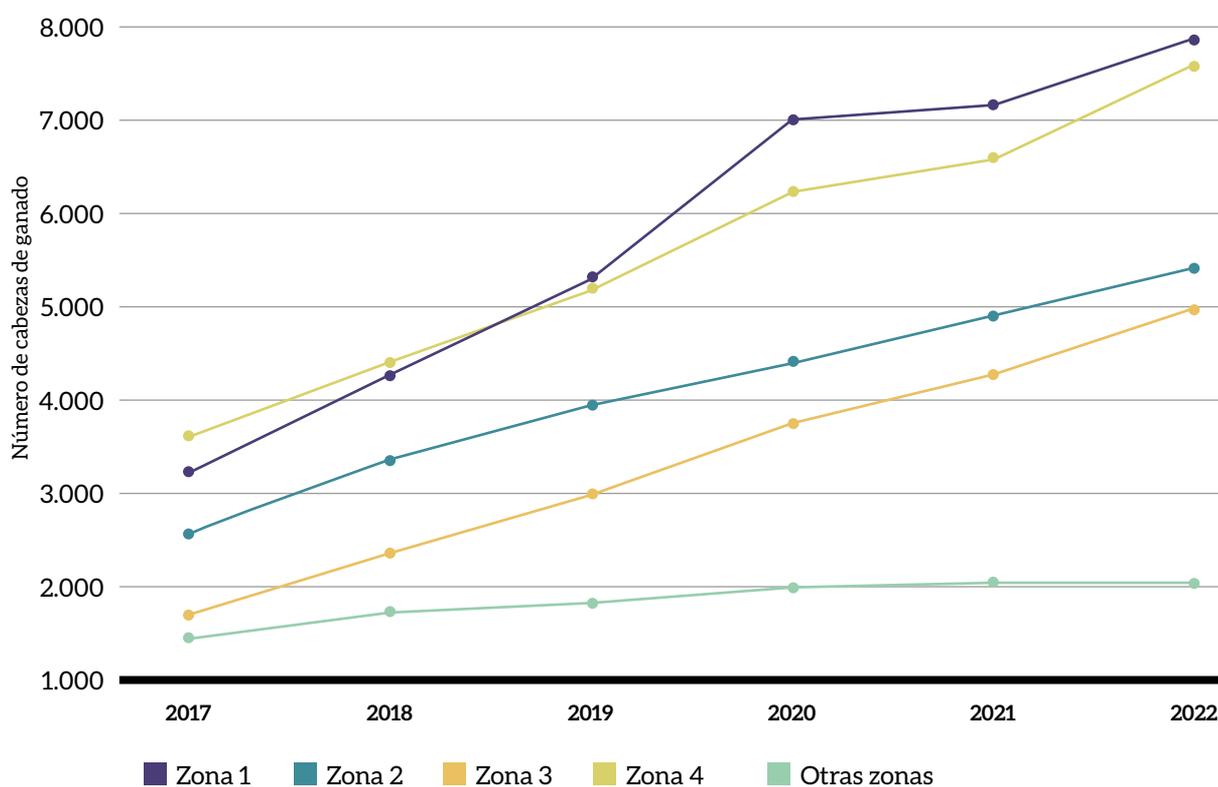
La valoración del censo bovino en cada una de las zonas mencionadas ha experimentado un notable crecimiento entre 2017 y 2022. En concreto, se ha registrado un aumento del 314 %, 230 %, 324 % y 264 % para las zonas 1, 2, 3 y 4, respectivamente. En 2017, el valor total del censo en las cuatro zonas ascendía a 64.968 millones de pesos, mientras que para 2022 alcanzó los 234.756 millones de pesos. Estos montos representan el 0,44 % y el 0,86 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional de ganadería para los años 2017 y 2022, respectivamente.

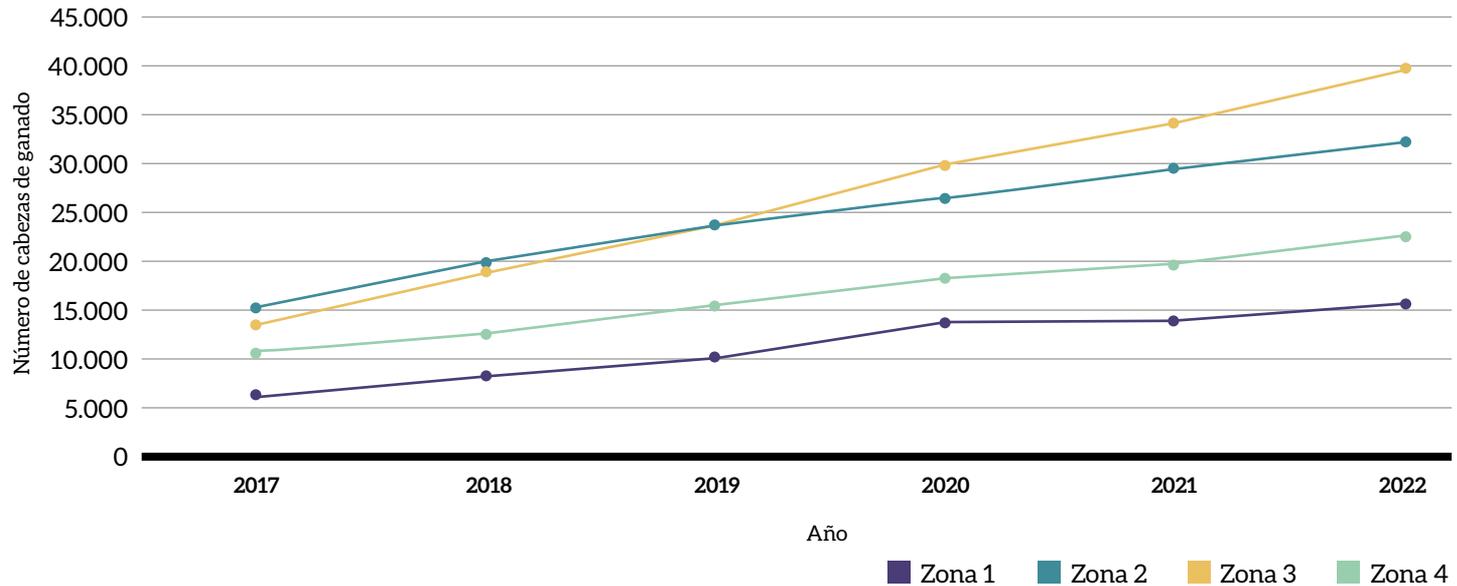
Respecto al resto del departamento, el Gráfico 17 muestra el censo promedio de cabezas de ganado

por vereda, agrupado en zonas de estudio². Si bien, el censo de ganado bovino ha aumentado en todo el departamento, es evidente que el crecimiento entre 2017 y 2022 ha sido significativamente más alto para las zonas de estudio que para el resto de la región. Por ejemplo, mientras en las zonas 1, 2, 3 y 4 el crecimiento en el periodo de estudio es de 144 %, 111 %, 191 % y 111 %, en el resto del departamento es del 40 %.

En términos de las zonas de estudio, el Gráfico 18 muestra que las zonas 1 y 2 son las de mayor crecimiento, siendo la vereda de Angoletas la que reporta, en promedio anual, el 53 % del hato ganadero de

Gráfico 17.
Evolución del censo bovino en las cuatro zonas y resto del departamento, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.





la zona 1 y la vereda El Triunfo y El Chuapal el 29 % y 23 % del hato ganadero en la zona 2.

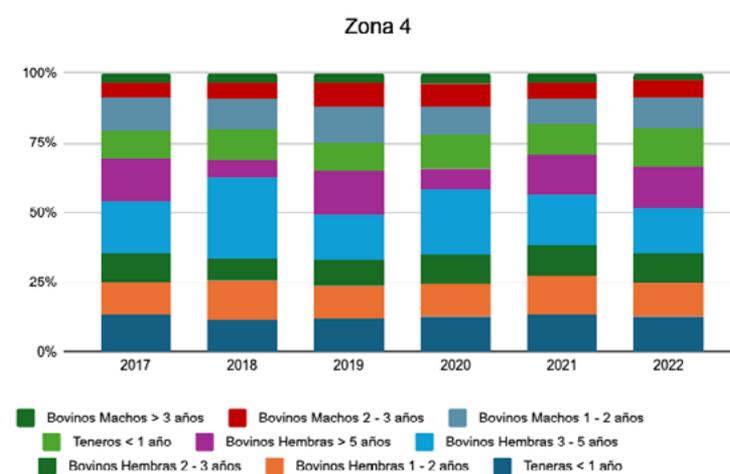
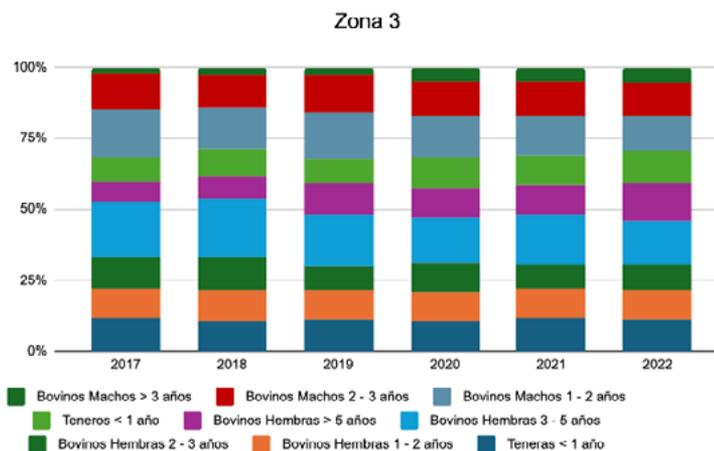
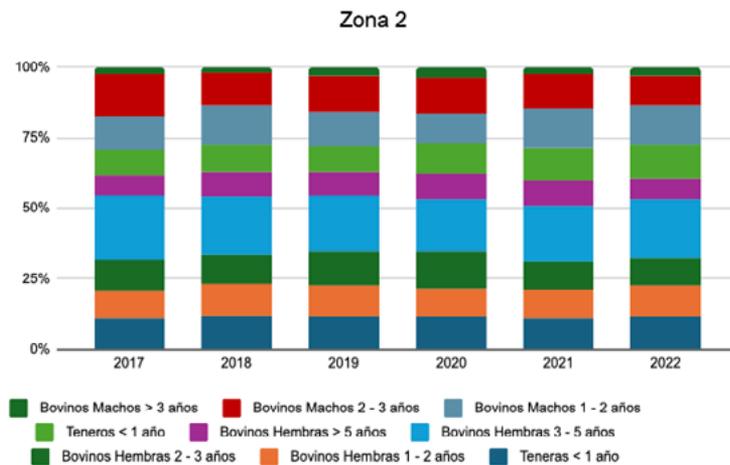
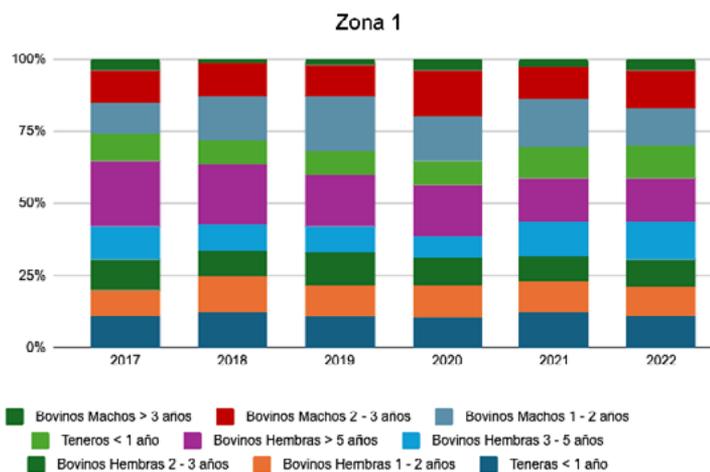
La evolución de la clasificación por edades del hato ganadero muestra dos características (Gráfico 18). Por una parte, la estructura ha permanecido relativamente estable. Por otra, el censo está concentrado en adultos y hembras, principalmente; note que para la zona 1, la mayor parte del censo está concentrado en las hembras mayores de 5 años, y que para las zonas 2, 3 y 4 son más relevantes las hembras entre 3 y 5 años. Esto podría sugerir dos cosas: una es que se esté forjando una ganadería doble propósito y la otra que no se logre una edad de sacrificio óptima del ganado (2 o 3 años de edad (Agronegocios, 2019)) reflejando baja carga animal de los suelos de la Amazonia para uso en ganadería.



Gráfico 18.
Evolución del censo bovino en las cuatro zonas, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

El mercado de los envíos de ganado ¿De dónde viene el ganado que ingresa al departamento del Guaviare?

El Gráfico 20 presenta el flujo de ganado, en términos monetarios, desde diferentes departamentos de Colombia hacia las cuatro zonas de estudio. De la gráfica



es posible definir tres aspectos. El primero tiene que ver con el crecimiento moderado del flujo de ganado en millones de pesos. En el año 2017, los envíos de ganado hacia el departamento del Guaviare ascendían a 9.943 millones de pesos, mientras que para 2022 esta cifra alcanzaba los 11.478 millones de pesos, esto es un crecimiento del 15 %.

Otro aspecto para destacar son los orígenes de provisión de ganado. En general, resalta la participación de los departamentos del Meta, Arauca y Caquetá durante todos los años, con una participación intermitente también de Cundinamarca. Es visible la presencia de todas las regiones del país en la dinámica de provisión de ganado. En 2017, son los departamentos más cercanos al Guaviare los primeros en participar, pero poco a poco se han ido integrando a la dinámica las diferentes regiones del país, incluso la región Caribe cuya participación comienza en 2019 con Cesar, 2020 con Sucre y en 2021 con Córdoba; y la región pacífica con el Valle del Cauca en 2020.

Note que las zonas de mayor recepción son la 2 y la 3, aunque tiende a haber cierta intermitencia con la 1, que lideró la recepción en 2018 y ganó posicionamiento en 2021.

¿Hacia dónde va el ganado que sale del departamento del Guaviare?

El Gráfico 21 representa el flujo monetario del ganado que sale del departamento de Guaviare. A partir

de esta figura, se pueden observar tres tendencias en la evolución de las salidas de ganado de Guaviare. En primer lugar, destaca el notable crecimiento del valor de las transacciones: en 2017, las salidas de ganado se valoraban en 18.001 millones de pesos, mientras que en 2022 esta cifra se ha incrementado 5,8 veces, alcanzando los 103.705 millones de pesos. Es importante notar que las transacciones de salida (venta de ganado desde las zonas hacia otras regiones) son superiores a las entradas de ganado y han experimentado un crecimiento más acelerado.

En segundo lugar, se observa que las zonas que más venden ganado son la 2 y la 3. En la 2, destacan las salidas de ganado procedentes de La Cristalina y San Miguel en los años 2017, 2018 y 2021, así como de La Cristalina y El Triunfo en los años 2019, 2020 y 2022. En la 3, resaltan Argelia y Nueva Barranquillita en 2017; Argelia y Nueva Primavera en 2018; Argelia, Kuwait y Nueva Barraquillita en 2019; Argelia y Kuwait en 2020; Argelia y La Panguana en 2021, y Argelia y Kuwait en 2022.

Finalmente, se identifican como destinos más relevantes Bogotá D.C., Meta y Guaviare. Sin embargo, es importante señalar que, mientras que en Guaviare el 99,17 % y en Meta el 66,3 % del flujo monetario de ganado se dirige hacia otros predios dentro de cada departamento, en Bogotá el 99,96 % del ganado tiene como destino la planta de beneficio. Estas diferencias significativas en los patrones de movimiento del ganado plantean interrogantes sobre la efectividad del actual sistema de trazabilidad en Colombia y la necesidad de abordar posibles fallas que podrían comprometer la integridad del proceso de seguimiento y control de la cadena de carne. En el siguiente capítulo se discutirán con mayor detalle estas falencias y se discutirán las oportunidades para mejorar la trazabilidad de la carne en el país.



Gráfico 19.

Evolución del censo bovino en las cuatro zonas por grupos de edad, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

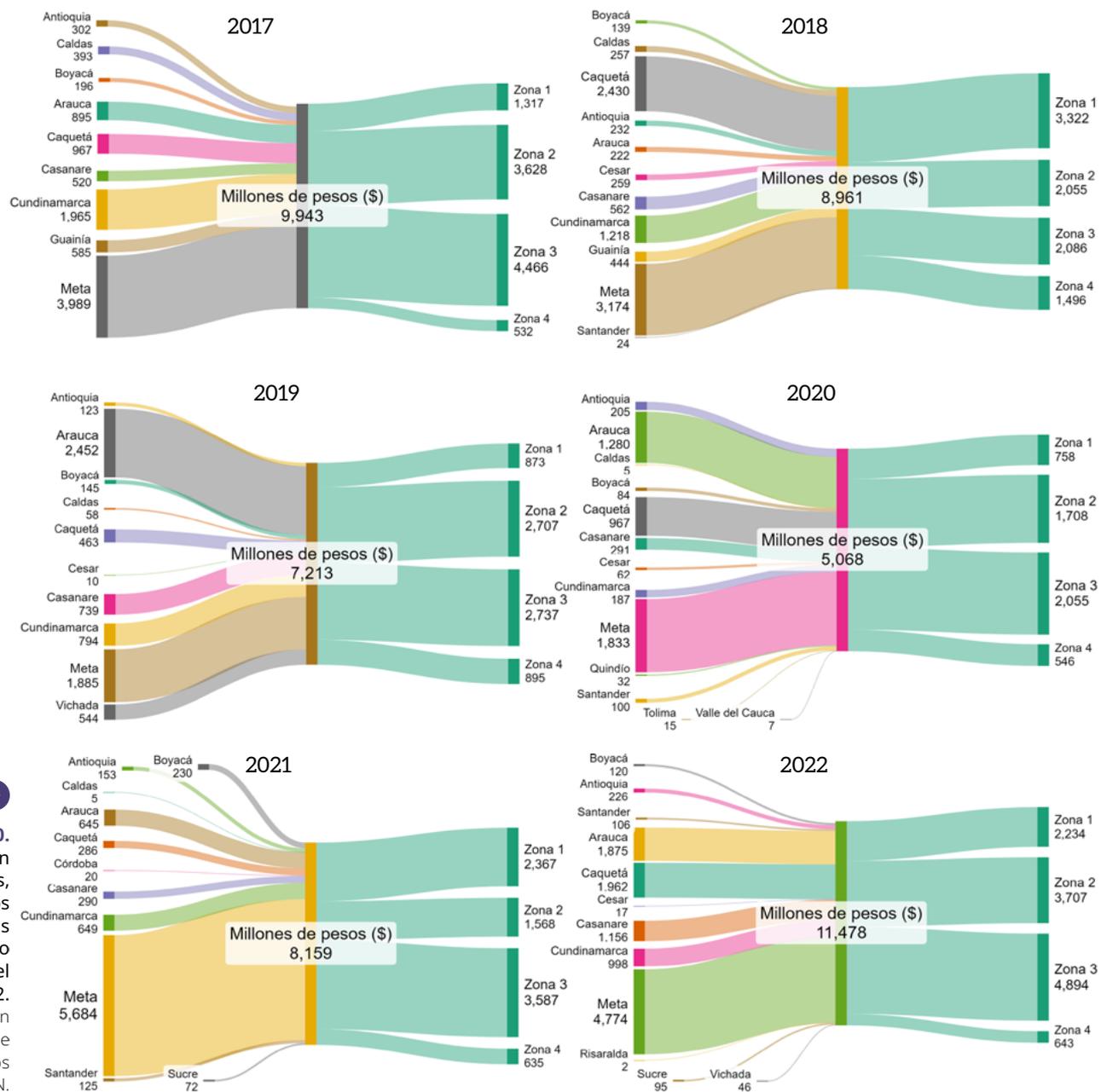


Gráfico 20.
Flujo de ganado, en términos monetarios, desde departamentos de Colombia hacia las cuatro zonas de estudio del departamento del Guaviare, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA y precios históricos de FEDEGAN.

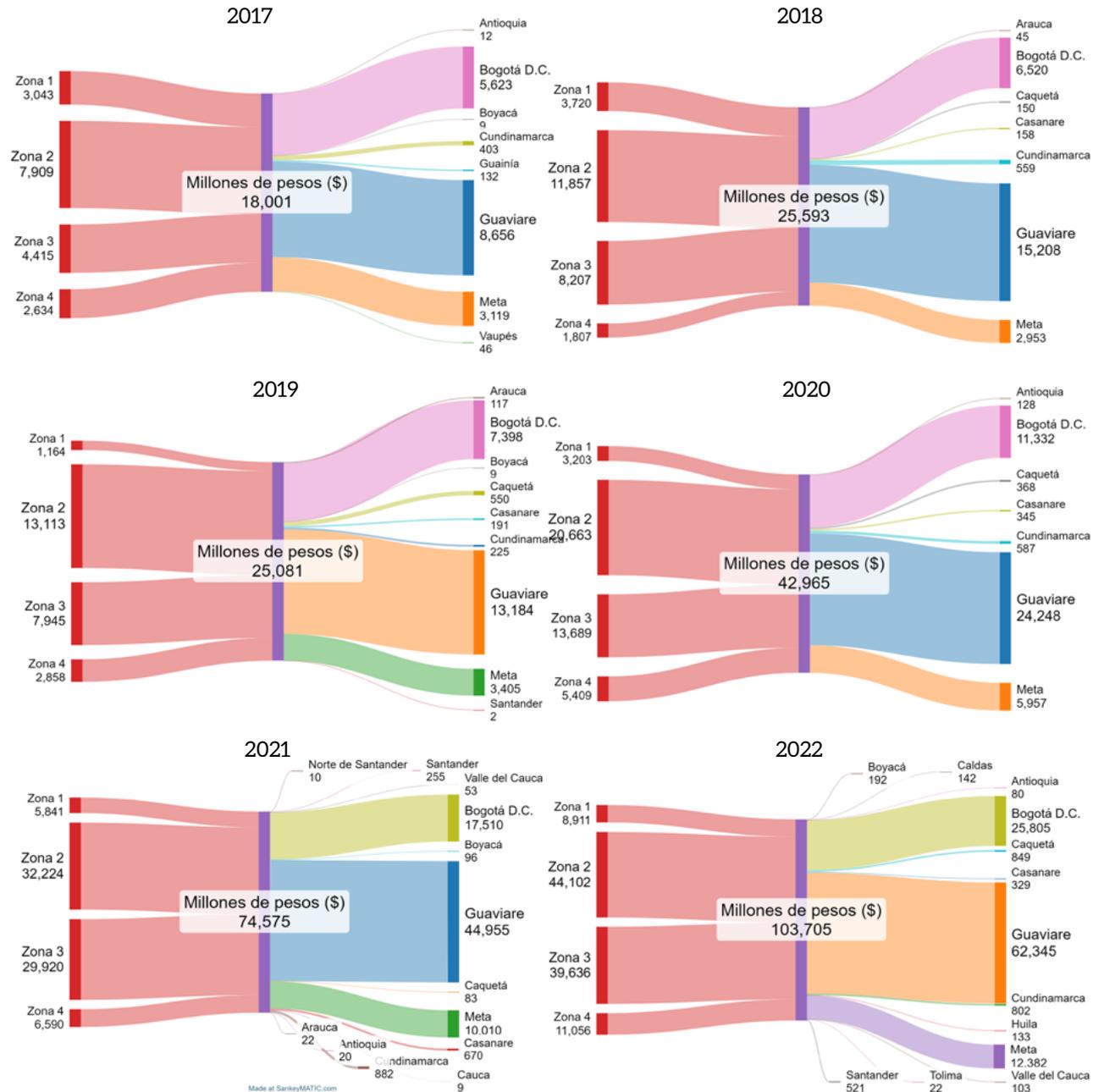


Gráfico 21.
Flujo de ganado, en términos monetarios, desde las cuatro zonas de estudio hacia departamentos de Colombia, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA y precios históricos de FEDEGAN.



Quinta condición:
trazabilidad,
una tarea
pendiente de la
institucionalidad

En Colombia no existe un sistema de trazabilidad que le garantice al consumidor final la procedencia de la carne bovina. La información controlada por la institucionalidad que sea capaz de trazar desde el origen, transporte, sacrificio y hasta comercialización no está integrada en un sistema que tenga como objeto identificar la carne vinculada a la deforestación. Es así como esta ausencia de información ha permitido que la ganadería que impulsa la deforestación no se identifique, habilitando su comercialización y, por tanto, el negocio en general.

Actualmente el Estado tiene la información suficiente para crear un sistema de trazabilidad integral de carne bovina. Varias entidades tienen una responsabilidad para conectar la trazabilidad bovina con los procesos de deforestación. En la siguiente lista se enumeran las más relevantes, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), la Policía Nacional (PONAL), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), detallando sus roles en la cadena.

Los sistemas de control en la producción primaria y la comercialización son fundamentales para identificar animales y hacer seguimiento a los productos transformados hasta el consumo. Estos sistemas armonizan el marco legal y a los actores del sistema en cada etapa, siguiendo estándares de calidad. El principal desafío de la trazabilidad ganadera es lograr la armonización e interoperabilidad de las diferentes instituciones del Estado colombiano, como se verá en

este apartado del documento. Actualmente, las autoridades enfrentan un gran desafío con la producción de carne proveniente del Guaviare, debido a un mercado interno con fallas en la cadena de trazabilidad que, hasta el día de hoy, permiten perder fácilmente la trazabilidad del ganado criado en áreas con posibles rastros de deforestación. La FCDS ha identificado que Bogotá es el mercado de consumo por excelencia de la carne proveniente del Guaviare, como relata un intermediario consultado en campo:

“[...] Me salen tres o cuatro viajes de ganado que no caben en la carnicería, yo le vendo a X porque X vende a supermercados de Bogotá, también clínicas y colegios. Aquí casi todo el ganado sale para Bogotá, todo lo que es macho gordo”.

(Intermediario en San José del Guaviare, 2023).

La red de movilización

Un elemento crucial que se destaca en las cuatro áreas evaluadas es la complejidad en la comercialización del ganado. Este análisis permite entender cómo, en un sistema de trazabilidad de carne, el ganado posiblemente vinculado a la deforestación llega a los principales mercados de consumo de carne en Bogotá y/o se comercializa en la principal red de subastas de ganado en el departamento del Meta.

Para que el ganado pueda ser comercializado en el país, el ICA emite guías de movilización que deben cumplir con ciertos requisitos:



Gráfico 22.
Cadena de roles.
Fuente: FCDS.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR): se encarga de la dirección, administración y lineamientos del sistema de trazabilidad. MADR puede contratar o designar a la autoridad sanitaria nacional agropecuaria, para el caso concreto es el y ICA.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM): es una institución pública que brinda apoyo al sistema nacional ambiental, el cual produce información sobre el estado y las dinámicas del medio ambiente con el objetivo de facilitar la toma de decisiones públicas y privadas.

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA): es la encargada del cumplimiento de los objetivos de la trazabilidad en el país. El ICA define la ley enfocado a su competencia sobre las actividades de inspección, vigilancia y control sanitario. La competencia del ICA se genera desde el nacimiento del bovino, movilización, revisión y aprobación para sacrificio.

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA): el ministerio de salud se encarga, dentro de sus competencias, a través del INVIMA, que ejerce el control y vigilancia sanitaria de la cadena cárnica y los alimentos obtenidos con destino al consumo humano. Y en la cadena láctea el INVIMA debe exigir el registro para centros de acopio y también para las plantas procesadoras y transformadoras de leche.

La Policía Nacional (PONAL): cumple un papel importante en el control de la trazabilidad, su competencia sobre las dos cadenas está en la lucha contra el abigeato y el contrabando de animales. Por lo tanto el ICA debe apoyarse en la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), en los casos de irregularidades en el transporte de ganado.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA): entidad que tiene como uno de sus objetivos el ordenamiento rural, el uso y la adecuación de tierras, y la gestión del territorio mediante la producción de mapas y recomendaciones técnicas para el sector agropecuario. Dentro de sus funciones, se encuentra la generación del mapa de la frontera agropecuaria.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC): entidad encargada de producir, investigar, reglamentar, disponer y divulgar la información geográfica, cartográfica, agro lógica, catastral, geodésico y de tecnologías geoespaciales para su aplicación en los procesos de gestión del conocimiento.

- 1 Contar con una guía sanitaria de movilización interna.
- 2 Tanto los predios como el transportador deben estar inscritos en el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (Sinigan).
- 3 Las marcas o hierros del ganadero deben ser registrados, ya sea ante el comité de ganaderos local y/o la alcaldía.
- 4 Presentar el bono de venta del ganado a movilizar, si aplica.
- 5 Los animales deben estar identificados con los Dispositivos de Identificación Nacional (DIN) y llevar consigo los números completos de los dispositivos (Chapeta) de los animales, con números legibles (Guías de Movilización - ICA, s.f.).

Una vez depurada y consolidada la base de datos de estas guías, los resultados revelan diversos patrones sobre el origen y destino del ganado, así como quién lo envía y quién lo recibe. Según esta información, se registró la movilización de 182.887 animales desde enero de 2017 hasta octubre de 2023 en las zonas de estudio.

Uno de los patrones identificados destaca que uno de los principales destinos del ganado criado y cebado en las cuatro zonas es hacia otros predios dentro del Guaviare, siendo el municipio de El Retorno el receptor principal.

La mayor movilización del ganado dentro del departamento a otros predios se explica por diversas razones: pequeños ganaderos que no completan los ciclos de

engorde y revenden el ganado a terratenientes o intermediarios, quienes finalizan el proceso en otras fincas; acopio en otras fincas para su reventa a intermediarios y mayoristas. Además, se observa un aumento en la doble función del ganado (carne y leche), facilitado por la presencia de empresas queseras en la región.

Estas múltiples movilizaciones complican y diluyen la trazabilidad del ganado y su origen. Aunque la mayoría de estas se da al interior del Guaviare, es relevante destacar que una parte significativa del ganado se dirige directamente a Bogotá, Guamal y Villavicencio, donde se encuentran un matadero y dos concentraciones ganaderas.

Flujos de ganado

En la ganadería, la elección entre ganado macho o hembra, así como la edad de los animales, desempeña un papel crucial en la productividad y rentabilidad de la actividad. En general, los machos se destinan a la producción de carne a través de la ceba, un proceso de engorde intensivo. Con una dieta rica en energía y proteínas, los animales alcanzan el peso ideal para el sacrificio, alrededor de los 500 kilogramos, entre los 2 y 3 años de edad. Por otro lado, las hembras tienen un rol fundamental en la cría, donde se reproducen para mantener y mejorar el hato o para sistemas de doble propósito (carne y leche). La edad y el sexo también definen el mercado destino: los machos cebados suelen destinarse a grandes ciudades para el sacrificio, mientras que las hembras se quedan en su mayoría para el consumo local. Cada orientación de la ganadería (ceba, cría, doble propósito o leche) tiene sus propias consideraciones en términos de manejo, alimentación y reproducción, que influyen en la rentabilidad del negocio ganadero.

En la economía campesina del Guaviare, el ingreso periódico de dinero es fundamental para la subsistencia del núcleo familiar. Por lo tanto, el sistema productivo del ganadero, que incluye la elección entre sistemas de doble propósito o ceba de machos, puede dar una idea de su capacidad de inversión y de sus aspiraciones económicas. Una economía ganadera de pequeña escala, al optar por sistemas de doble propósito, busca diversificar su hato para vender queso o leche mientras ceba una pequeña parte de su censo bovino. En contraste, un sistema productivo basado en la ceba de machos requiere una inversión inicial y un período de espera de hasta tres años para obtener un retorno, lo que sugiere una mayor capacidad económica y una estrategia de negocio a largo plazo por parte del ganadero.

A continuación, se dará un contexto sobre el sistema productivo del Guaviare, tipo de producción, mercado y tendencias: las cifras de movilización bovina con origen en el Guaviare para 2022 ofrecen una visión detallada de la distribución de ganado en distintas categorías y rangos de edad fuera de la región. Destacan 6.371 terneras y 10.572 terneros menores de un año, mientras que en el grupo de 1 a 2 años, se trasladaron 10.805 hembras y 16.931 machos. La categoría de 2 a 3 años muestra 8.395 hembras y 35.980 machos, principalmente machos cebados destinados a mataderos de gran escala. En bovinos mayores de 3 años, se registran 27.342 hembras y 16.965 machos. Esta segmentación del mercado resalta la especialización en la movilización de machos cebados hacia mercados de sacrificio, diferenciando claramente los destinos y propósitos de la movilización bovina desde el Guaviare.

La movilización de bovinos desde el Guaviare en 2022 se ve en el Gráfico 24. Los datos muestran que el 41,06 % de los bovinos se movilizaron a Bogotá, el 49 % a Meta y el 9,94 % a otras regiones del país.

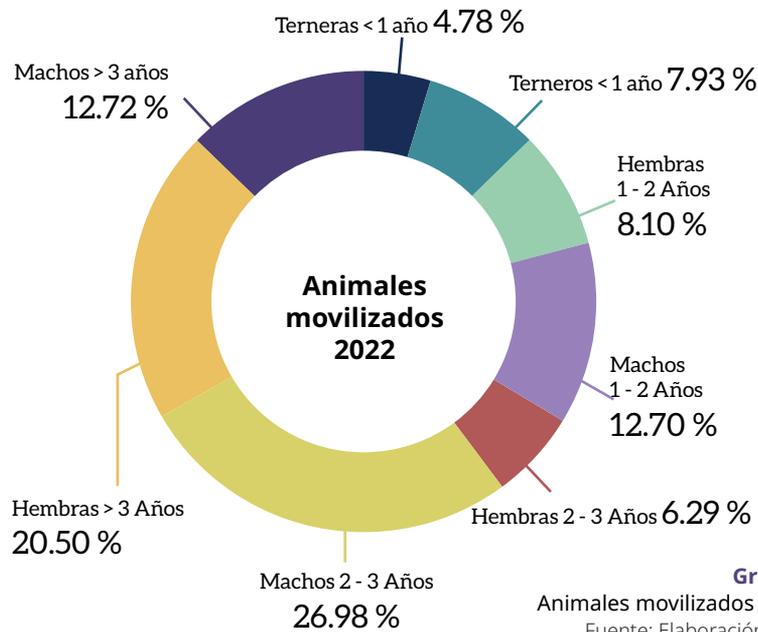


Grafico 23.
Animales movilizados en 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

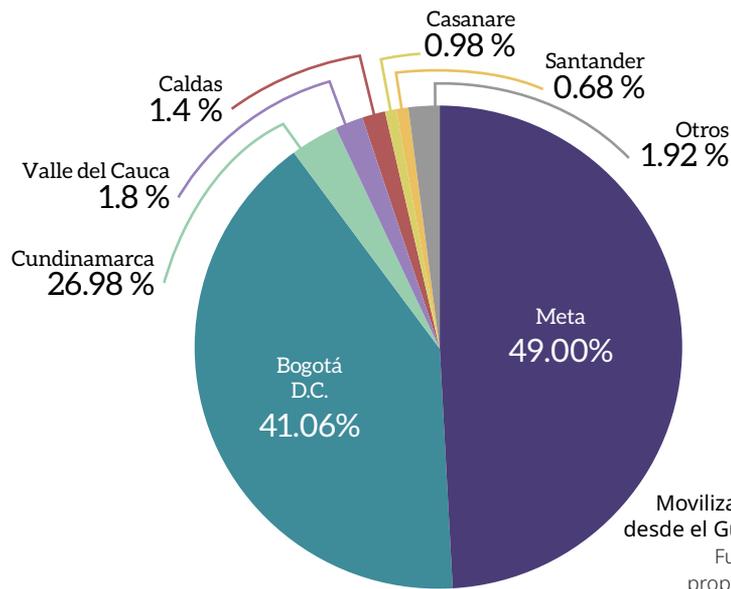


Grafico 24.
Movilización de bovinos desde el Guaviare en 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA

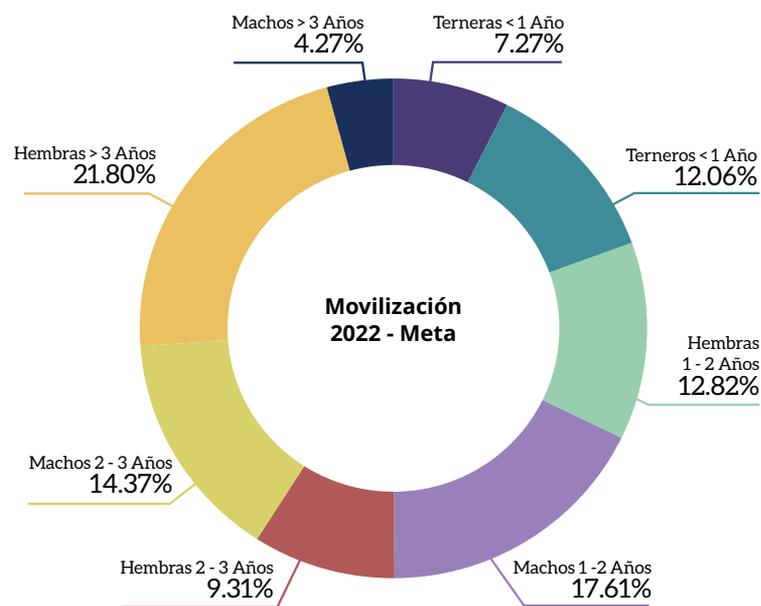
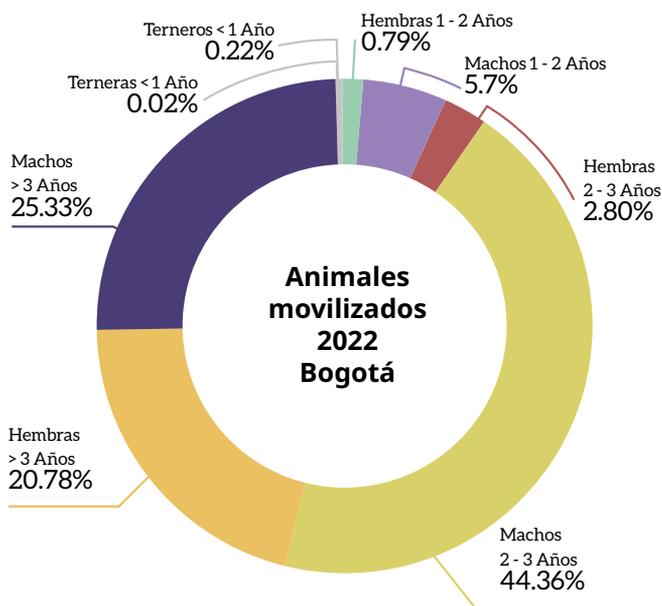
Existe una distinción significativa entre los mercados de Bogotá y Meta. Mientras que el mercado de Bogotá se centra en el sacrificio y consumo de carne, el de Meta presenta una diversidad de destinos. En Bogotá, el ganado del Guaviare se destina al sacrificio, impulsado por la alta demanda de carne en una ciudad muy poblada.

En contraste, en Meta, la dinámica es diferente: solo el 3 % del ganado del Guaviare se destina al sacrificio, mientras que el 37 % se dirige a concentración ganadera para ser subastado. El restante 60 % encuentra su destino en otras fincas del Meta, estas cifras sugieren que Meta opera como un mercado intermedio para la redistribución del ganado.

En el año 2022, el mercado de sacrificio de bovinos en Bogotá tuvo una concentración significativa en tres destinos principales que abarcaron el 95 % del total de animales sacrificados con origen en el Guaviare. El Frigorífico Guadalupe lideró este sector con 22.689 cabezas, representando el 41 % del sacrificio. Le siguieron el Frigorífico San Martín, con 14.841 cabezas (27 %) y el Frigorífico El Uval, con 14.409 cabezas (26 %).

En 2022, la movilización de animales desde el Guaviare hacia mataderos en Bogotá se destacó por dos segmentos significativos: 24.290 machos de 2 a 3 años y 13.867 machos mayores de 3 años, representando el 44,36 % y el 25,33 %, respectivamente, de la movilización bovina hacia la capital. No obstante, se observa una dinámica diferente en el sacrificio de hembras mayores de 3 años, que se da en mercados locales de los municipios productores.

Este patrón se explica por la consideración de esta carne como de menor calidad. En este contexto, el Frigorífico Guadalupe recibe el 51 % de las hembras mayores de 3 años llevadas a mataderos de Bogotá, sugiriendo una mayor flexibilidad en comparación con otros mataderos de la ciudad.



Durante el año 2022, la movilización de animales en el Meta revela un panorama diversificado en términos productivos. Se destaca la significativa cifra de 4.753 terneras y 7.878 terneros menores de un año, evidenciando un enfoque en la movilización de ganado joven. Asimismo, se observa un mercado en hembras de 1 a 2 años, con 8.378 movilizadas, y machos de 1 a 2 años, con 11.505. Estos segmentos abarcan diferentes etapas de desarrollo del ganado. En contraste, la movilización de machos mayores de 3 años es relativamente baja, con 2.789 animales, tendencia que va de la mano con las cifras de bajo sacrificio de ganado con origen en el Guaviare.

Esta interconexión entre el consumo interno nacional de ganado y la cadena de trazabilidad subraya la importancia crítica de un monitoreo riguroso por parte de las autoridades. En el mercado

de ganado de Bogotá, donde cerca de uno de cada diez animales sacrificados tiene su origen directo en el Guaviare (y uno de cada cinco animales del Guaviare proviene de las cuatro zonas de estudio), se evidencia una relación directa entre la procedencia geográfica del ganado y el mercado de consumo. La consolidación de Bogotá como el mercado interno más grande en la ingesta de carne, con más de 486.000 animales sacrificados en 2022, destaca la magnitud del desafío en términos de trazabilidad y su relevancia en la prevención de posibles delitos ambientales asociados con la cadena de suministro de carne. La identificación y regulación efectiva de la procedencia del ganado se convierten, así, en elementos cruciales para salvaguardar la integridad ambiental y promover prácticas sostenibles en la industria ganadera.



Gráfico 25.
Movilización de bovinos hacia Bogotá en 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.



Gráfico 26.
Movilización de bovinos al departamento del Meta en 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

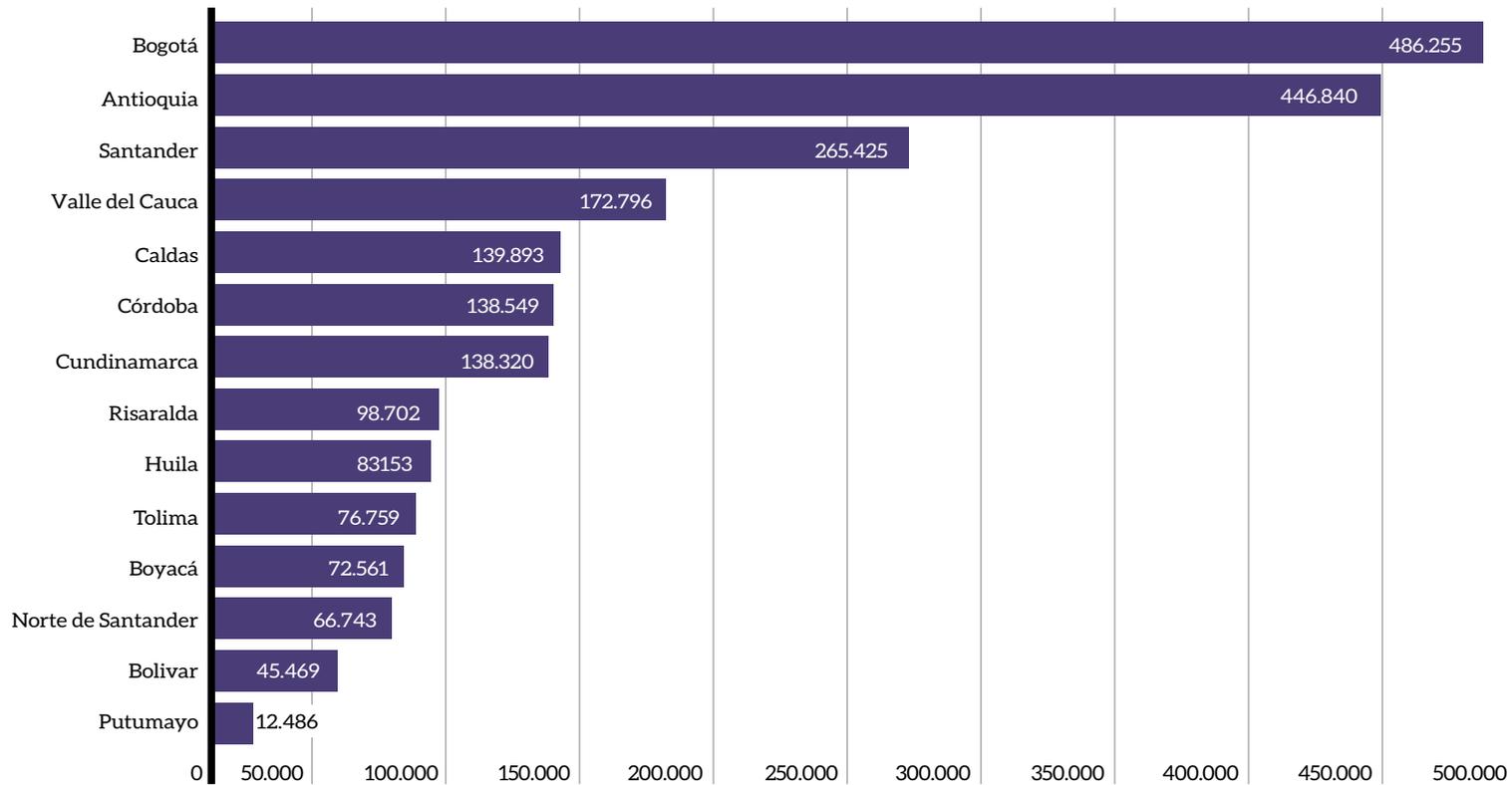


Gráfico 27.
Consumo interno de ganado bovino en 2022, medido en número de animales.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Fedegán.

Cada una de las condiciones habilitantes mencionadas previamente ha funcionado como un engranaje para la consolidación de la ganadería en el Guaviare como motor de deforestación. Los grupos armados ilegales, mediante su control territorial, han desempeñado un papel significativo al permitir la entrada de inversores interesados en proyectos ganaderos, mientras mantienen las zonas al margen del control del Estado. Por otro lado, los cultivos ilícitos podrían haber desempeñado un doble papel, al abrir trochas que facilitan el cambio de uso del suelo y la expansión ganadera, y al proporcionar el capital inicial necesario para actividades ganaderas, junto

con los créditos y proyectos productivos respaldados por el Estado colombiano y grandes actores privados. En este contexto, el último y crucial engranaje económico facilitador, fue la comercialización ganadera, que ha encontrado en Bogotá el mercado más importante y con mayor capacidad adquisitiva para la compra de carne, que probablemente en algún momento de la cadena pastó en lo que anteriormente era un bosque amazónico.

A continuación, se hace una descripción de cómo las condiciones habilitantes crean patrones específicos en el funcionamiento de la ganadería asociada a la deforestación en las cuatro zonas priorizadas por la FCDS.



**Focalización
en las
cuatro
zonas
priorizadas**

En la última década, las autoridades colombianas han enfrentado el desafío de identificar patrones, redes, actores y dinámicas que vinculan la deforestación con la ganadería en ciertas regiones del país. Desde la perspectiva criminológica se entiende el patrón como el conjunto repetitivo de actividades, prácticas y modos de actuación relacionados con la comisión de un delito (Fiscalía General de la Nación, 2014). En este contexto, los siguientes patrones destacados proporcionan singularidades que permiten comprender la interrelación entre la deforestación y la ganadería en el departamento del Guaviare.

Las cuatro zonas seleccionadas comprenden 19 veredas con un total de 143.913 hectáreas, donde un alto porcentaje se sitúa en áreas de reserva forestal de acuerdo con la Ley Segunda, colindando con áreas protegidas como los PNN Serranía de Chiribiquete y la RNN Nukak, así como al interior del resguardo indígena Nukak-Makú.

En estas áreas, se observa una compleja red de actores involucrados en la deforestación, conectados con la apropiación de tierras, el establecimiento de ganadería de distintas escalas y el comercio de esta.

Según el monitoreo del IDEAM, entre 2013 y 2022, se registró la deforestación de 201.211 hectáreas de bosques en el Guaviare, de las cuales 46.362 hectáreas se ubicaron en las cuatro zonas analizadas, representando el 23 % de la tala forestal total en el departamento. Durante este período, la zona 3 experimentó la mayor deforestación con 19.210 hectáreas, mientras que la zona 4 presentó la menor con 4.467 hectáreas.

Esta creciente deforestación va de la mano con un notable aumento en el número de animales

vacunados entre 2017 y 2022, según las estadísticas del censo de vacunación del ICA. En la zona 1, por ejemplo, se registró un incremento del 144 %, mientras que la zona 2 experimentó un aumento del 111 %, la zona 3 del 191 %, y la zona 4 del 43 %. En 2016, el hato ganadero en estas áreas representaba el 13 % del hato total del departamento, cifra que para 2022 ascendió al 20 %, evidenciando una mayor concentración de ganado bovino en las zonas de estudio. El análisis de la información sanitaria revela que, en 2022, las cuatro zonas albergan un total de 110.455 animales. Es relevante destacar que esta concentración se distribuye únicamente en 19 de las 246 veredas en todo el Guaviare.

Las disidencias del Estado Mayor Central (EMC), específicamente el Frente Armando Ríos y el Bloque Jorge Briceño Suárez (BJBS), ocuparon el vacío de poder en el Guaviare tras la desmovilización de las FARC-EP debido a los acuerdos de paz en 2016. Estas disidencias han regulado y controlado la tala de bosques, facilitando incluso el mercado ganadero en la región. La regulación de las disidencias involucra imponer cobros o “impuestos” por hectárea talada y cobrar por cabeza de ganado y por la venta de este.

Se identifican dos tipos principales de inversores: locales con capitales en transición de la economía cocalera a la ganadería e inversionistas de otras regiones del país. Estos actores contribuyen al aumento de la ganadería extensiva en la región.

Claro, es que vaya pa La Dorada Caldas o esa zona ganadera, por barato la hectárea vale \$20.000.000, y acá la compra en \$2.000.000, tumban y ya establecida con todo le sale en

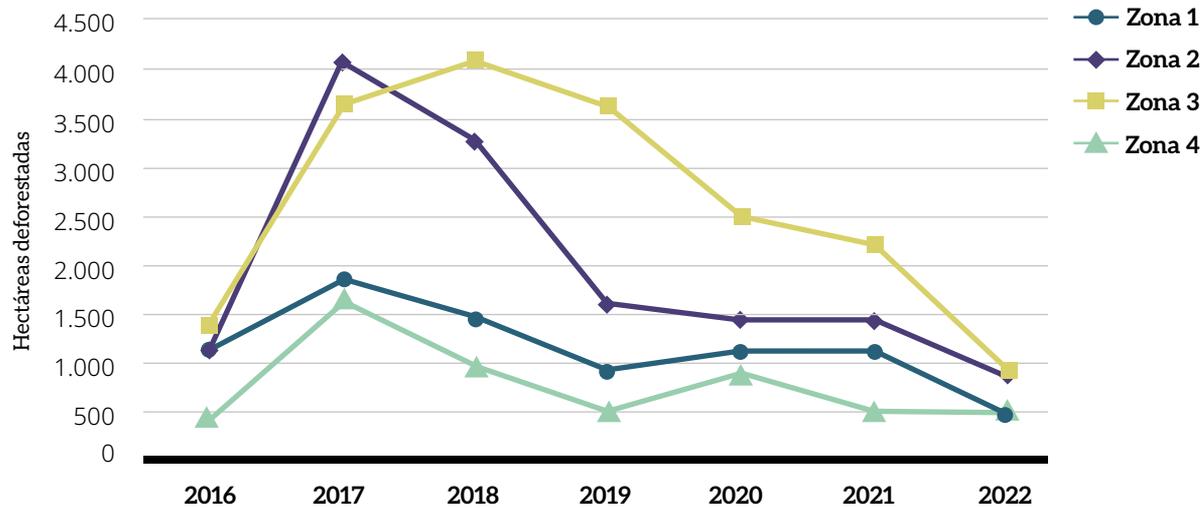


Gráfico 28.
Deforestación en zonas de estudio entre 2016 y 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del IDEAM.

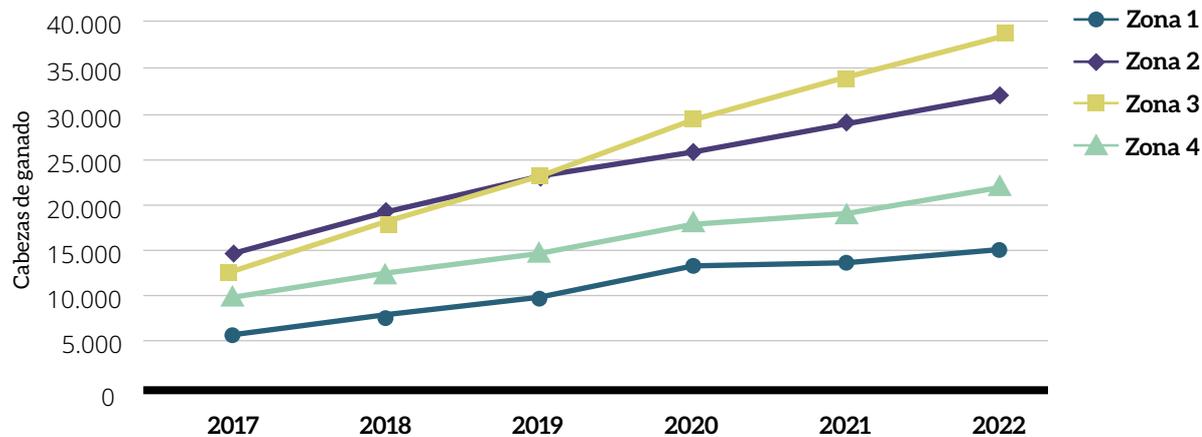


Gráfico 29.
Censo bovino en zonas de estudio entre 2017 y 2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

\$5.000.000 por mucho, y son tierras nuevas, sin compactación y más productivas. Si yo lo que quiero es engordar ganado el negocio es aquí. Lo otro es que en cualquier lado le cobran mínimo \$30.000 por pastar una vaca al mes,

y acá vale \$20.000 con mejores pastos. Hay gente de otros lados que entonces trae todo su ganado para acá, le arrienda pastos, y cuando ya está gordo lo lleva para Bogotá a sacrificio.

(Campesino de la zona, 2024).



Zonas
de análisis:
**de las
condiciones
habilitantes
a los patrones
específicos**

La relación entre el fenómeno de la deforestación y la movilidad del ganado en el departamento del Guaviare está intrínsecamente vinculada a complejas interacciones entre factores socioeconómicos, políticos y ambientales que incluyen las influencias de los grupos armados ilegales, la presencia de terratenientes, la transición de la coca a la ganadería, así como la construcción y mejora de nuevas infraestructuras viales.

Como resultado de estas condiciones habilitantes se ha creado un entorno propicio para la expansión de la frontera agropecuaria, afectando significativamente el paisaje y reconfigurando aspectos socioeconómicos locales como la gobernanza, la distribución de la tierra y los patrones productivos. Específicamente para las cuatro zonas del departamento que se han priorizado en este documento, la relación entre deforestación y ganadería se exponen en las siguientes hipótesis:

• **Hipótesis zona 1**

La región norte del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete hace parte de un corredor histórico de movilidad que conecta el norte del Guaviare con La Macarena, Meta y Llanos del Yarí en Caquetá. La colonización de fincas permitida por el Bloque Jorge Briceño Suárez actúa como un filtro de entrada para el control del territorio donde la estructura actúa como financiador del ganado de los colonos bajo la modalidad de “aumento”. Esto permitiría afianzar el control territorial a través de fortalecer la base con mínimos controles sobre la deforestación. Sin embargo, la vacunación bovina desde 2016 no ha aumentado en la misma proporción, este hecho podría explicarse al veto estatal que tiene este grupo, lo que dificulta el registro de animales vacunados, creando así un subregistro en los datos del ICA.

• **Hipótesis zona 2**

La interacción compleja entre terratenientes, colonos-campesinos y disidencias de grupos armados ilegales en el costado nororiente del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete ha impulsado el aumento significativo en la deforestación y del hato ganadero bovino. La influencia de los terratenientes, la ausencia de regulación y la inversión estatal en infraestructura vial han generado tensiones socioeconómicas, han impulsado la especulación inmobiliaria y facilitado las prácticas de deforestación más allá de los límites permitidos por las disidencias.

• **Hipótesis zona 3**

La rápida transición de la producción de coca a la ganadería a gran escala en la zona 3 (Vía a La Paz-Reserva Nukak) está impulsada por complejas interacciones entre intereses económicos, grupos armados ilegales, actores políticos y comunidades locales. El fracaso de programas de intervención estatal, como el PNIS, y la introducción de contratos de suelo en Zonas de Reserva Forestal, han llevado a la venta masiva de tierras y a la llegada de inversores externos, contribuyendo a la deforestación.

• **Hipótesis zona 4**

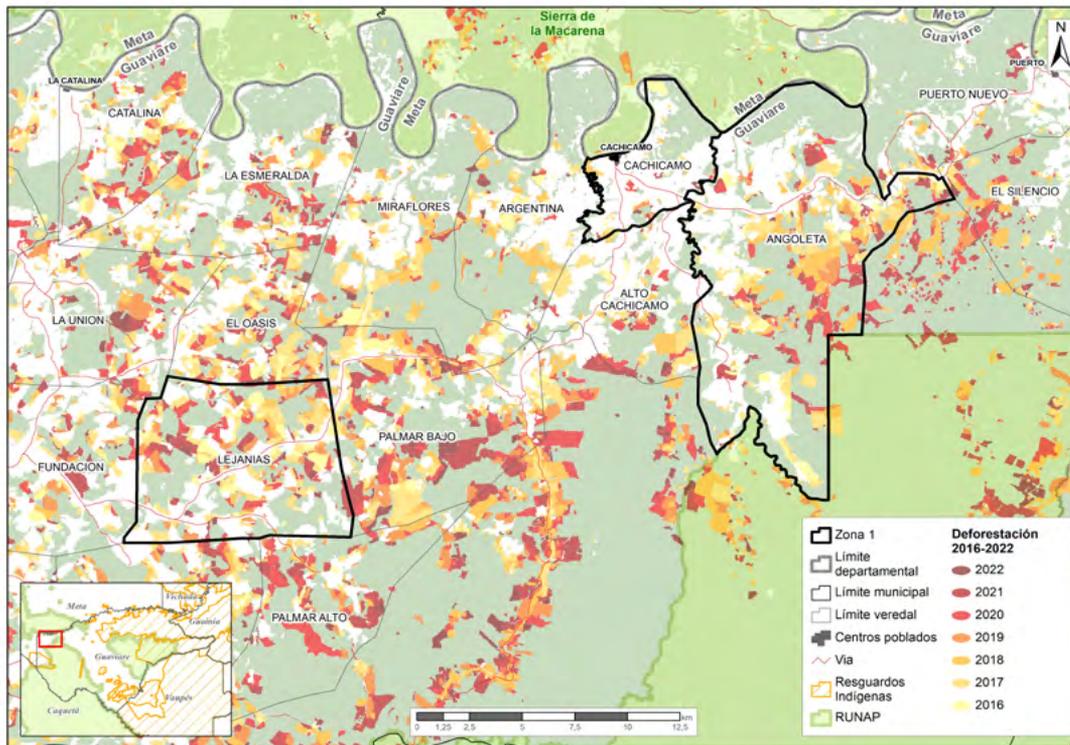
En la zona 4, la compleja dinámica entre la expansión de la frontera agropecuaria, la influencia de la trocha ganadera y la presencia de tenedores-poseedores han impulsado la movilidad del ganado bovino y la deforestación. Con una transición de la producción de coca a la ganadería, las personas vinculadas al PNIS optaron por vender tierras a grandes poseedores, facilitando la llegada de inversores externos. La interacción entre actores económicos, grupos armados, políticos y campesinos ha creado una red que aparentemente blindada a los principales responsables, convirtiendo la deforestación en un negocio rentable.

Los patrones asociados a esta reconfiguración, y que apoyan estas hipótesis, son descritos a continuación.

Zona 1. Norte del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete

Patrones de vacunación y movilidad

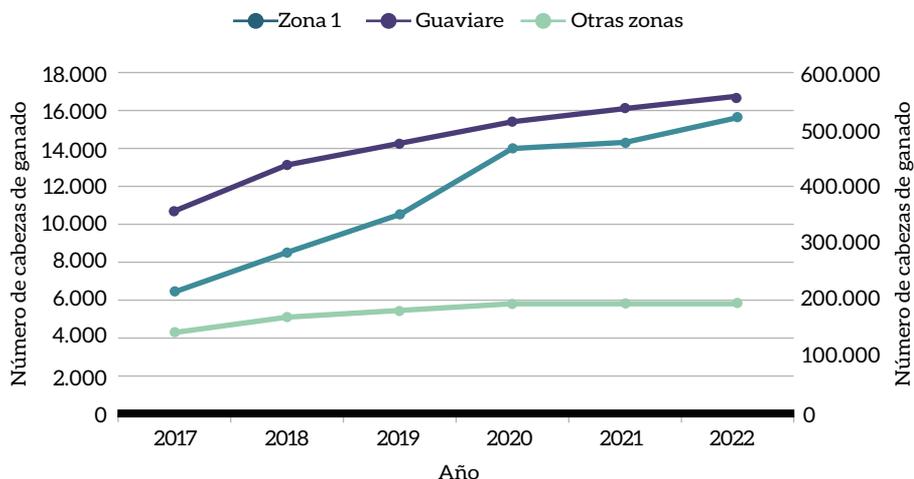
La zona 1, ubicada en el extremo noroccidental del departamento del Guaviare, cuenta con tres veredas: Cachicamo, Angoleta y Lejanías, que cumplen con las características establecidas previamente: deforestación acumulada en relación con aumento en vacunación bovina. En total, la zona tuvo una deforestación de 6.680 hectáreas entre 2017 y 2022 (Mapa 7) y un crecimiento en el censo bovino de 144% para el mismo periodo (Gráfico 28).



Mapa 7.

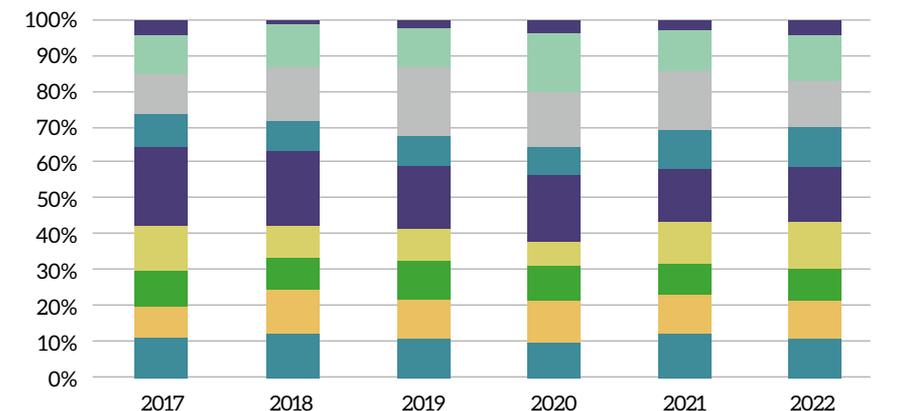
Zona 1: Norte del PNN Serranía de Chiribiquete.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del IGAC, IDEAM, Gobernación del Guaviare, PNN y ANT.

El tipo de ganadería que se maneja en la zona es principalmente de doble propósito y a pequeña-mediana escala. Esto se sustenta tanto en los relatos de la población local, como en datos de movilización y vacunación del ICA que muestran una importante participación de las hembras mayores de 2 años dentro del hato bovino.



El valor del hato bovino en la zona 1 ascendió en el año 2022 a 32.531 millones de pesos (COP de 2022), una cifra importante si se compara con la obtenida en el año 2017 de 7.862 millones de pesos (COP 2017). En este punto es importante mencionar que el crecimiento del valor del hato ganadero se debe no solo al incremento en la cantidad de cabezas de ganado disponibles en los predios, el cual ha mostrado un crecimiento promedio anual del 20 %, 16 %, 24 % y 16 % para las zonas 1, 2, 3 y 4, respectivamente, sino que también se debe al crecimiento de los precios del ganado el cual presenta una tasa de crecimiento promedio anual del 13 %, aproximadamente.

En lo concerniente a la movilización de ganado, la siguiente figura muestra que las entradas de ganado hacia la zona 1 provinieron principalmente de Caquetá y Meta, siendo recibidas por la vereda Angoleta en su mayoría. El valor de estas movilizaciones se estima en 1.317 millones de pesos para 2017 y 2.234 millones de pesos en 2022.



■ Terneros < 1 Año ■ Bovinos Machos 1 - 2 Años ■ Bovinos Hembras 3 - 5 Años
■ Bovinos Hembras 2 - 3 Años ■ Bovinos Machos > 3 Años ■ Terneros < 1 Año
■ Bovinos Hembras > 5 Años ■ Bovinos Hembras 1 - 2 Años ■ Bovinos Machos 2 - 3 Años



Gráfico 30. Evolución del censo bovino en la zona 1: Norte del PNN Serranía de Chiribiquete, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017- 2022. Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de ICA.

Nota: Eje secundario para Guaviare y otras zonas. "Otras zonas" incluye veredas diferentes a las que se consideran en las zonas 1, 2,3 y 4.



Gráfico 31. Evolución del censo bovino en zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete por grupos de edad, 2017 - 2022. Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de vacunación del ICA.

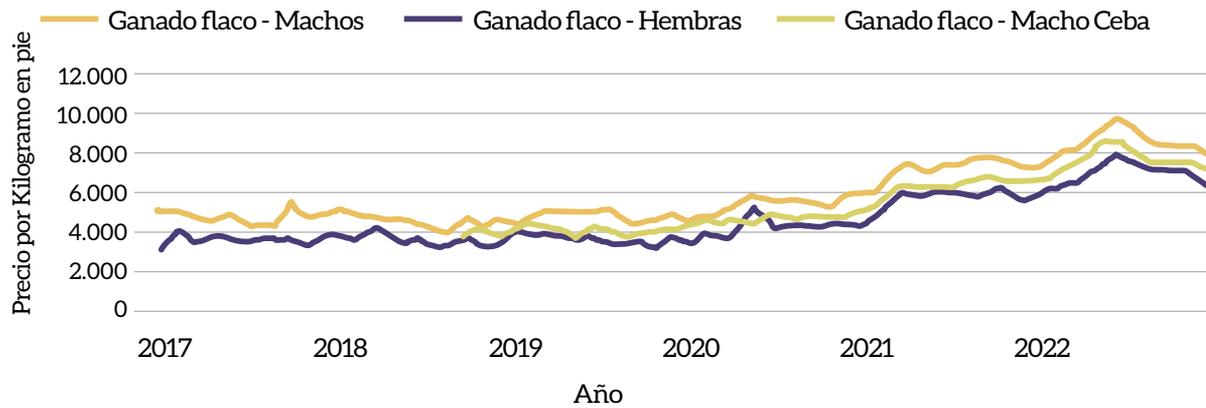


Gráfico 32.
Precios del ganado en pie 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos precios históricos de FEDEGAN para los llanos orientales.

Por su parte, la movilización de ganado hacia afuera del departamento ha sido fundamentalmente entre predios (94,3 %), y le siguen envíos a concentraciones ganaderas y plantas de beneficio (3,9 % y 1,8 % respectivamente). Casi todos los envíos son entre predios del municipio de San José del Guaviare y La Macarena, con algunos atípicos a concentraciones ganaderas en Villavicencio, San Vicente del Caguán, o Bogotá (Gráfico 32).

Las salidas de ganado de la zona 1 se estiman en 3.043 millones de pesos (COP 2017) en 2017 y 8.911 millones de pesos en 2022 (COP 2022).

Los datos de movilización muestran que los principales destinos del ganado proveniente de la zona 1 son veredas cercanas que también se encuentran en el norte del PNN Chiribiquete, incluso algunas dentro de la misma zona como Angoletas, siendo estos envíos interveredales hacia predios tanto de San José del Guaviare como de La Macarena característicos de nueve de los diez principales destinos.

El que no se realicen envíos de ganado gordo a plantas de beneficio y que los envíos por predio

no superen los 100 animales al semestre, indica que la ganadería es principalmente de cría y a una escala menor. Esto a su vez coincide con los relatos de los pobladores sobre la dinámica local de la ganadería, que depende primordialmente de la venta de leche a queseras y terneros a fincas más grandes en otras zonas del Guaviare y La Macarena.

Por esa zona de Angoletas no son fincas tan grandes... es gente que lleva ahí rato, campesinos de toda la vida que ni venden porque son orgullosos. (...) Allá se da mucho el tema de la leche... pusieron una quesera en Cachicamo y otras ahí cerca y la gente le compran la leche para queso, así se sostienen la mayoría de las fincas ahora.

(Campesino de la zona, 2024).

Se trata esencialmente de grupos campesinos que desarrollan economías de subsistencia y cuya presencia, para la guerrilla, tiene objetivos concretos como se verá a continuación.

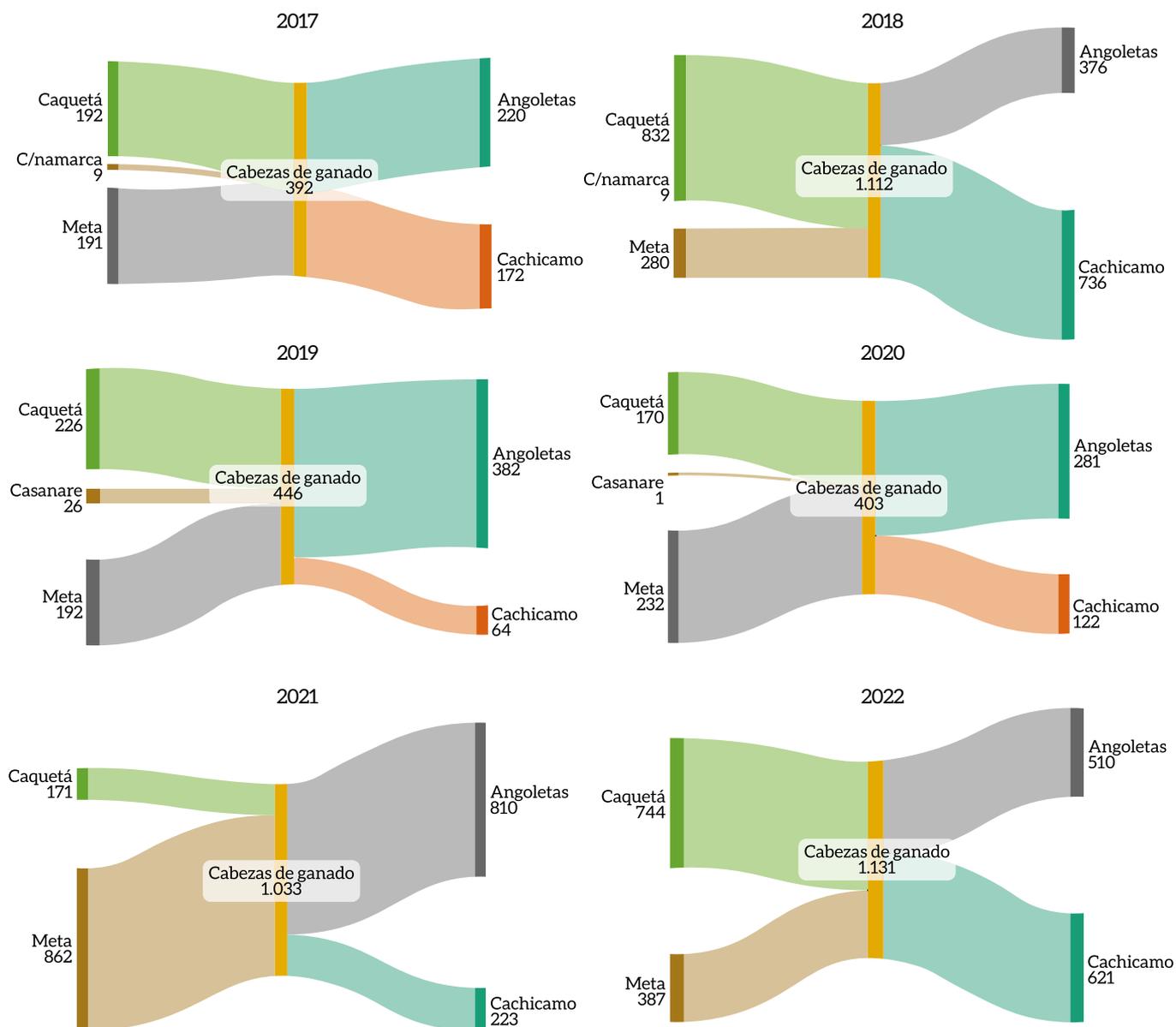


Gráfico 33.

Entradas de ganado a la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete desde departamentos de Colombia, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de movilizaciones del ICA.

Nota: los comportamientos para la vereda Lejanías no se encontraban disponibles en la base de datos entregada por dicha institución.

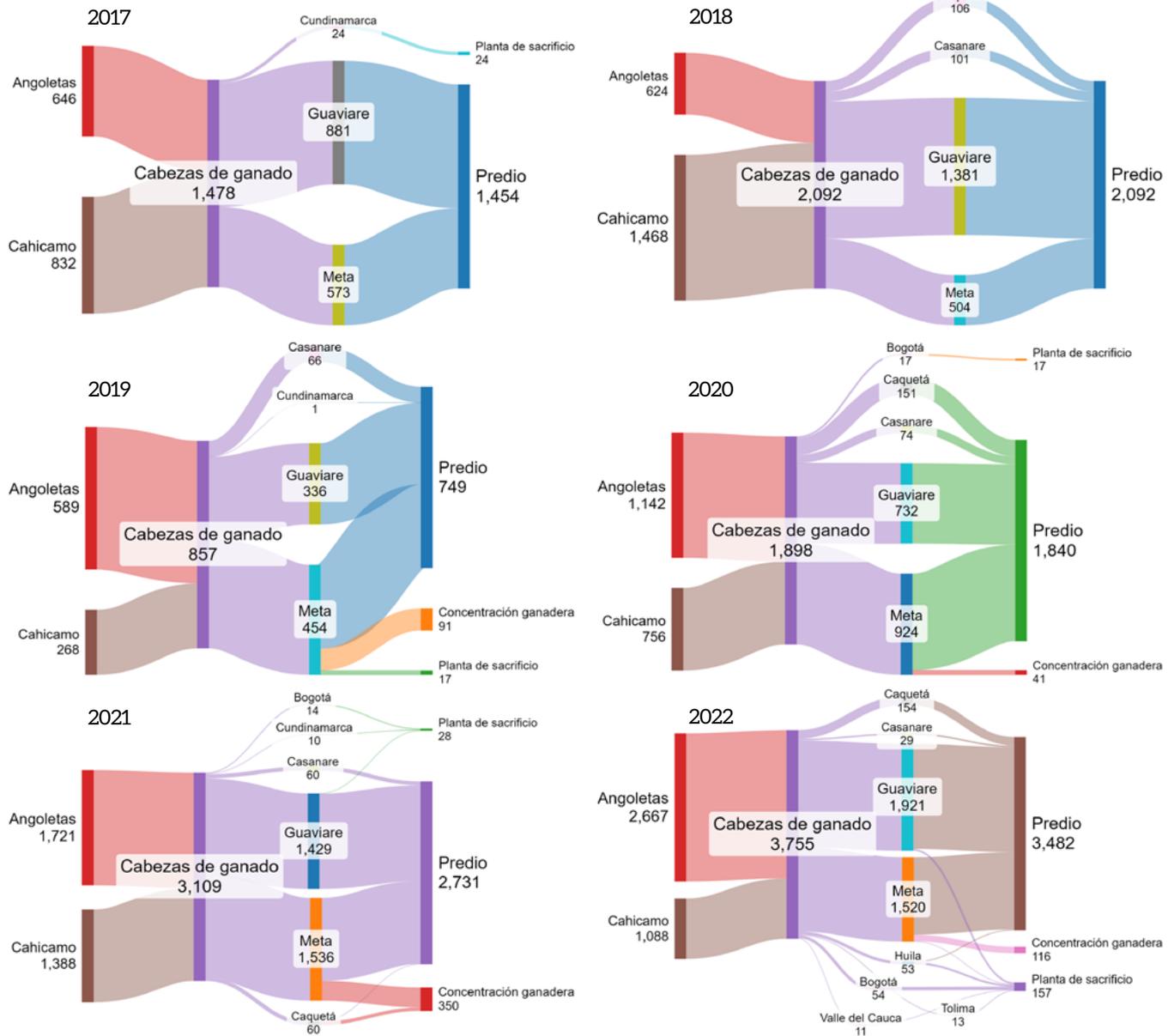


Grafico 34. Salidas de ganado de la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete hacia departamentos de Colombia, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de movilizaciones del ICA. Nota: los comportamientos para la vereda Lejanías no se encontraban disponibles en la base de datos.

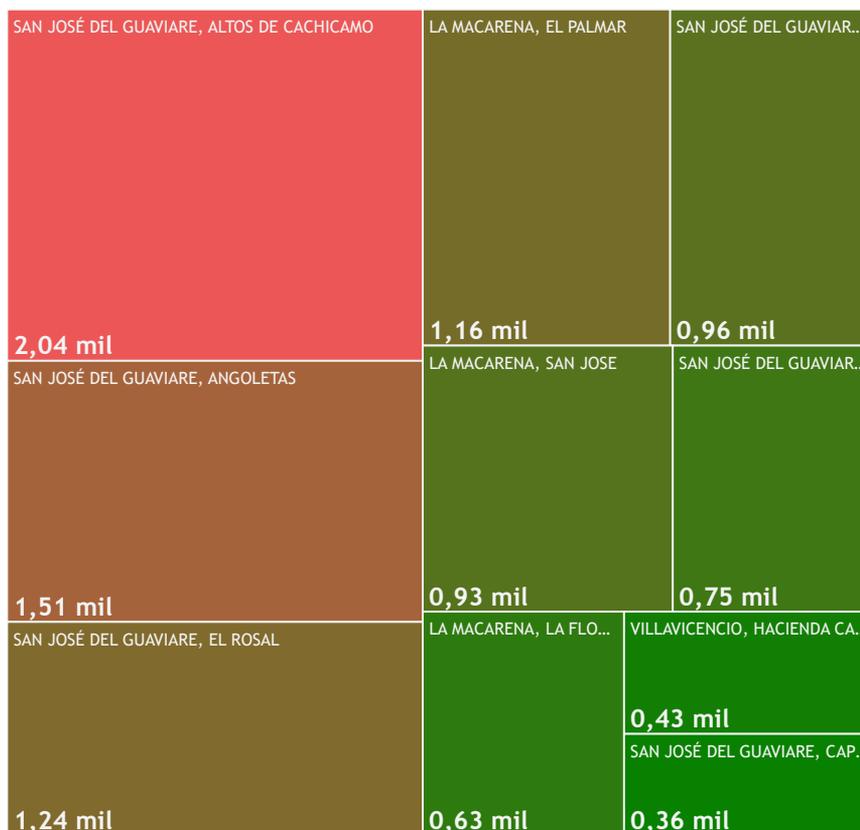


Gráfico 35.

Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete.

Fuente: Elaboración propia con datos del ICA.

Vereda o planta de beneficio de destino

- San José del Guaviare, Altos de Cachicamo
- San José del Guaviare, Angoletas
- San José del Guaviare, El Rosal
- San José del Guaviare, Cachicamo
- La Macarena, San José
- San José del Guaviare, San Francisco
- La Macarena, La Florida
- Villavicencio, Hacienda Catama - Complejo Ganadero Villavicencio
- San José del Guaviare, Capricho

Actores y redes

La deforestación asociada a ganadería en esta zona ha sido fundamentalmente una estrategia de control territorial coordinada por las disidencias de las FARC-EP, concretamente el Bloque Jorge Briceño Suárez (BJBS). Si bien el poblamiento por parte de colonos en Puerto Cachicamo (principal centro poblado de la zona) data de los años 70, la deforestación se ha disparado desde 2017, coincidiendo con los relatos de

actores locales que explican cómo la guerrilla fomentó la ampliación de la frontera agropecuaria.

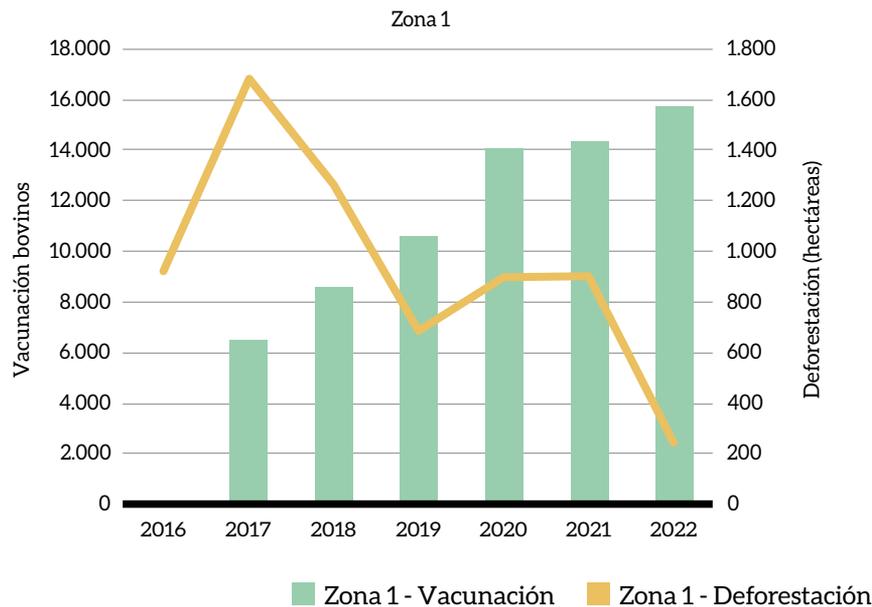
Lo que ha pasado acá es que mucho colono de hace años, y también mucho que llegó después de la guerrilla, cogió y le dijo “vaya y agarre hasta 70 hectáreas y trabaje, Si necesita ganado, yo le presto”. Así se han consolidado esos hatos por allá: empiezan con ganado al aumento y luego ya compran el suyo.

(Campesino de la zona, septiembre 2023).

Esta modalidad parece ser el principal motor del aumento dramático en las cifras de deforestación y ganado bovino después de 2017. Esta zona es un corredor histórico de movilidad, conectando el departamento del Guaviare con La Macarena y los llanos del Yarí. El control territorial de esta zona ha sido fundamental para las FARC-EP, y posteriormente para las disidencias, por lo que cuentan con múltiples predios al igual que ganado en la zona.

La creación de nuevas fincas por parte de colonos en la zona ha sido una estrategia premeditada de la guerrilla, que tiene dos intenciones principales. Por un lado, la captación de “impuestos” y “vacunas” cobrados a los finqueros para fortalecer sus finanzas, las cuales han estado afectadas desde el descenso en los cultivos de coca en la región. Por otro lado, la presencia de colonos les permite tener una base social, fundamental para establecer un control efectivo en la zona en términos de conectividad.

Grafico 36.
Área deforestada y censo bovino en la zona 1: Norte de PNN Serranía de Chiribiquete.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA e IDEAM.



Esta base social, a su vez, les ha permitido la creación de guardias campesinas, compuestas en su mayoría por jóvenes colonos que actúan como contención a las operaciones militares y de otro tipo de instituciones. Estas guardias han sido enviadas por la guerrilla para impedir la entrada del ejército y otras instituciones. Según algunos pobladores, ellos son la “carne de cañón” que los grupos armados ilegales utilizan para mantener la zona aislada.

Como la coca bajó mucho, a ellos les tocó echar mano del ganado... con eso tienen el negocio. Es que al ganadero le cobran por todo: por cabeza, por hectárea, por vender... ¡Es por todo lado! [...] Ellos saben que dando ganado y tierra también tienen aliados. Aparte de la plata, eso les sirve mucho... sin la gente allá no son nada.

(Campesino de la zona, septiembre 2023).

Desde 2008, con la caída en los precios de la coca y la reconfiguración de los enclaves coca-leros, la zona tuvo una transición acelerada hacia la ganadería, provocando la venta de fincas y abriendo las puertas a nuevos colonos con el aval de los grupos armados ilegales. El Bloque Jorge Briceño Suárez, configurado después de la firma del Acuerdo de Paz, buscó mantener una base social para así garantizar el control territorial y poder captar ingresos. Esto implicó permisividad hacia la llegada de colonos, pero procurando mantener un hermetismo frente la intervención estatal. Esto último se refleja en la ausencia de actos sancionatorios por parte de la CDA, la no presencia de funcionarios de entidades como Parques Nacionales Naturales de Colombia y, en general, proyectos de inversión pública.

La falta de vacunación en veredas más al occidente de Cachicamo se explica, según los pobladores de la zona, porque el ICA no entra debido a los problemas de orden público. Por tal razón, los colonos de estos predios deben adquirir sus vacunas en predios registrados de veredas como Angoleta y Cachicamo. Esto último explicaría los altos censos bovinos y supuesta cantidad de predios en dichas veredas, que, según la percepción de dos pobladores, es absolutamente desproporcionada.

De esta manera, podríamos estar hablando de la existencia de múltiples predios ficticios en las veredas Angoleta y Cachicamo que son utilizadas por los campesinos para obtener vacunas para sus animales. Esta estrategia, según las fuentes consultadas, estaría facilitada por la misma guerrilla, que ayuda a organizar las jornadas de vacunación en predios de otros campesinos o de ellos mismos. No es necesario transportar el ganado a estas veredas para ser vacunado, ya que, según las fuentes consultadas, a los vacunadores se les paga un soborno para que registren el ganado en los predios ficticios y entreguen las vacunas a los dueños del ganado, quienes las aplican en los predios donde pastan los animales.

Cuando es jornada [de vacunación] usted ve que llegan todos esos finqueros. Ahí organizan en Cachicamo y Angoleta, compran sus vacunas y van y las aplican en sus predios. ¡Ni el ganado tienen que traer!

(Poblador de la zona, 2024).

La zona 1 se diferencia de las otras zonas por no haber tenido una entrada significativa de grandes poseedores o terratenientes que financien la deforestación. Esta se ha facilitado por la llegada de colonos que vendieron o perdieron sus tierras en otras partes del departamento y que fueron a “fundar” con ayuda

de la guerrilla en esta. La importancia que tiene la zona 1 en términos de conectividad para la guerrilla la ha hecho, desde sus inicios, muy codiciada para establecer control militar, económico y social.

No obstante, una fuente consultada señala que la entrada de grandes inversionistas ha comenzado a darse en zonas limítrofes con el municipio de La Macarena y el resguardo indígena Yaguara II, donde las imágenes satelitales confirman la creación de predios ganaderos de gran tamaño, al igual que infraestructura vial. Esto nos llevaría a reevaluar las hipótesis sobre las intenciones territoriales de las disidencias que conforma el Bloque Jorge Briceño Suárez, que hasta entonces procuraban aislar la zona de agentes externos al máximo.

Infraestructura vial hacia el norte del PNN Serranía de Chiribiquete y la zona 1

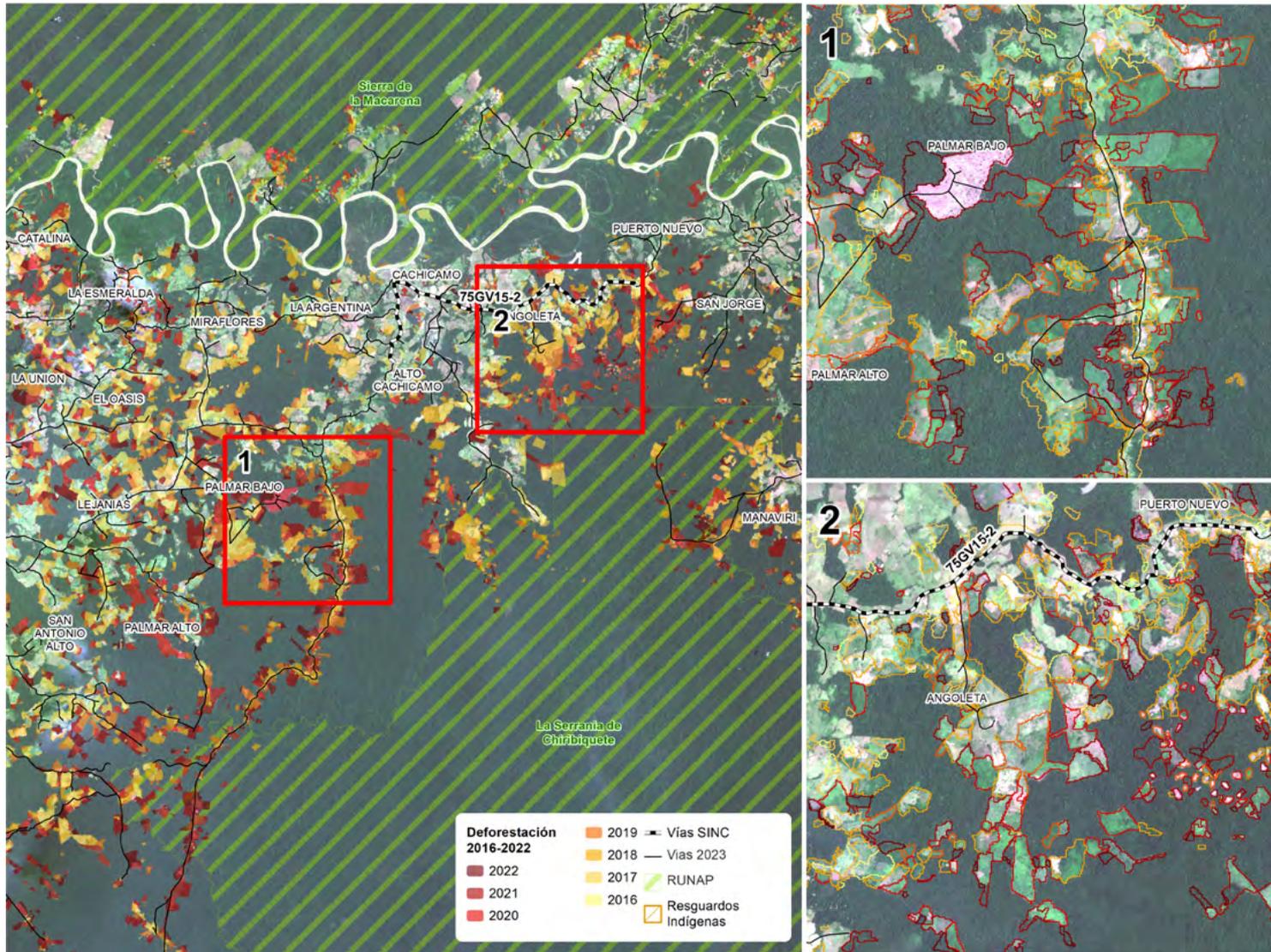
En las veredas que conforman la zona 1 no se encontró ningún proyecto de inversión pública con enfoque en el sector transporte. La vía 75GV15-1 que comunica la vereda El Capricho con Puerto Cachicamo está priorizada en el plan vial departamental, sin embargo, no se encontraron proyectos que se adelantaran en ese tramo. A pesar de ello, la información espacial disponible en el Sinc no parece coincidir con lo descrito en el plan vial, pues no se encuentra señalada esta vía y en su



Mapa 8.

Deforestación asociada a vías en el norte del PNN Serranía de Chiribiquete.

Fuente: Elaboración propia con datos espaciales del IDEAM e imágenes satelitales de LandSat 8.





Mapa 9.

Área deforestada en la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del IGAC, IDEAM, Gobernación del Guaviare, PNN y ANT.



Gráfico 37.

Evolución del censo bovino en la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete de otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022.

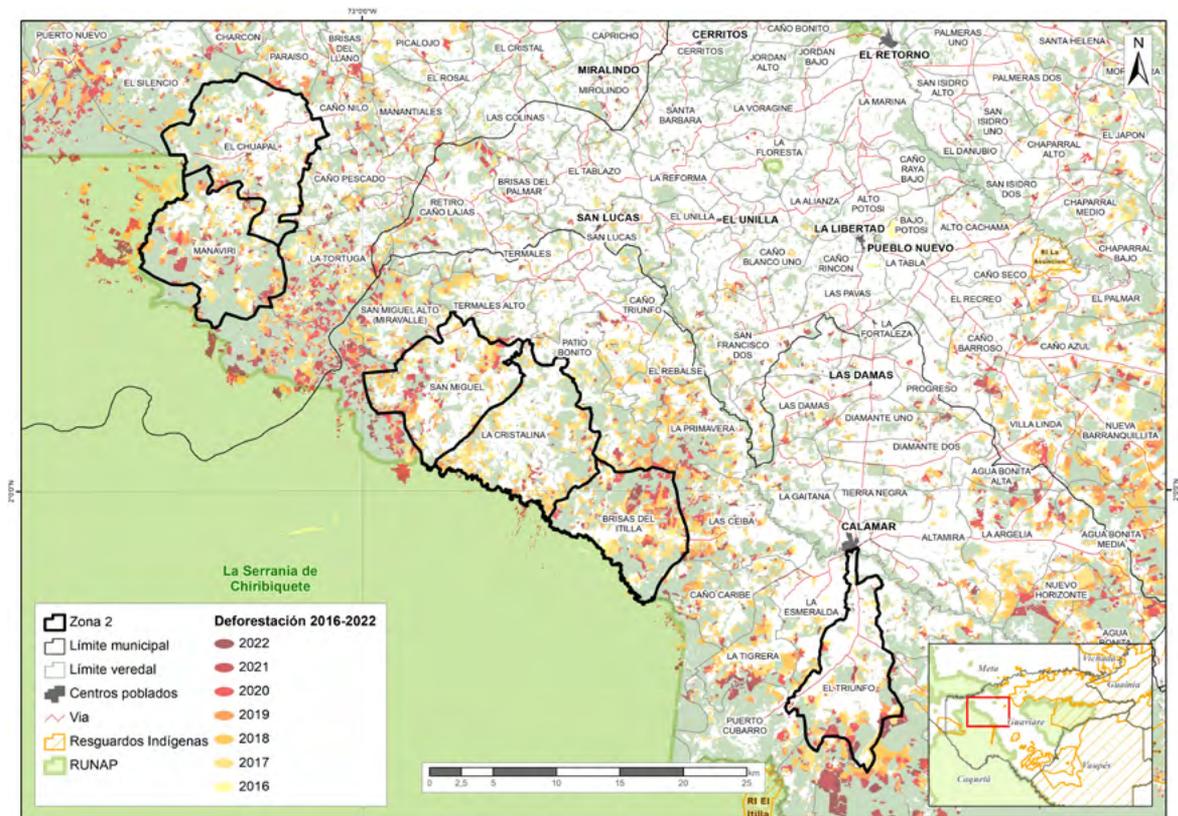
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de movilización del ICA.
Nota: Eje secundario para Guaviare y otras zonas.
"Otras zonas" incluye veredas diferentes a las que se consideran en las zonas 1, 2, 3 y 4.



Gráfico 38.

Evolución del censo bovino en zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete por grupos de edad, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.



del Parque Nacional Natural Chiribiquete, acumuló una deforestación de 8.180 hectáreas entre 2017 y 2022, presionada fundamentalmente por el aumento del hato ganadero que casi se duplicó de 14.200 cabezas en 2016 a 28.200 vacas registradas en la vacunación en 2023.

Se estima que el valor del hato bovino en esta zona ascendió a 25.008 millones de pesos en 2017 (COP 2017) y representaba 82.585 millones de pesos en 2022 (COP 2022).

Esta zona tiene dos comportamientos distintos en su parte norte y sur. Las veredas de Chuapal y Manaviri, en la parte norte, tiene predios de menor

tamaño y la economía de la población se relaciona más con la cría y la lechería a pequeña escala, con el ingreso reciente de algunos actores más adinerados. En la parte sur (veredas San Miguel, La Cristalina, Brisas del Itilla y El Triunfo) ya se han adelantado procesos de acumulación de tierra y el hato se ha orientado, en estos casos, a la ceba de machos para venta en las ciudades.

El Gráfico 39 muestra que los proveedores principales de ganado para la zona 2 son Cundinamarca, Meta, Arauca y Caquetá. El principal destino, por su parte, son las veredas de La Cristalina, El Triunfo y Brisas del Itilla.

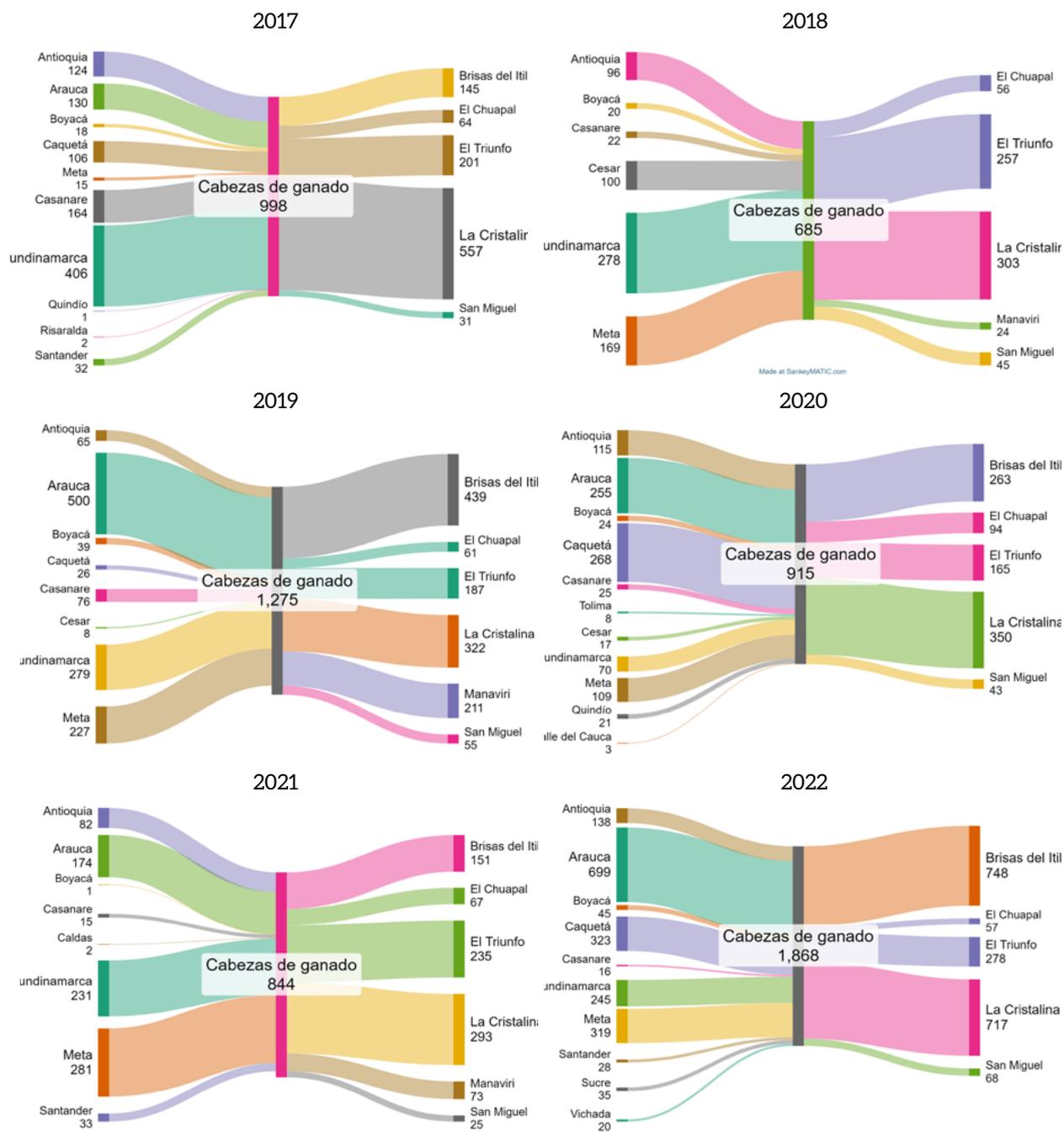


Gráfico 39.

Entradas de ganado a la zona 2: Nororiental de PNN Serranía de Chiribiquete desde departamentos de Colombia, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

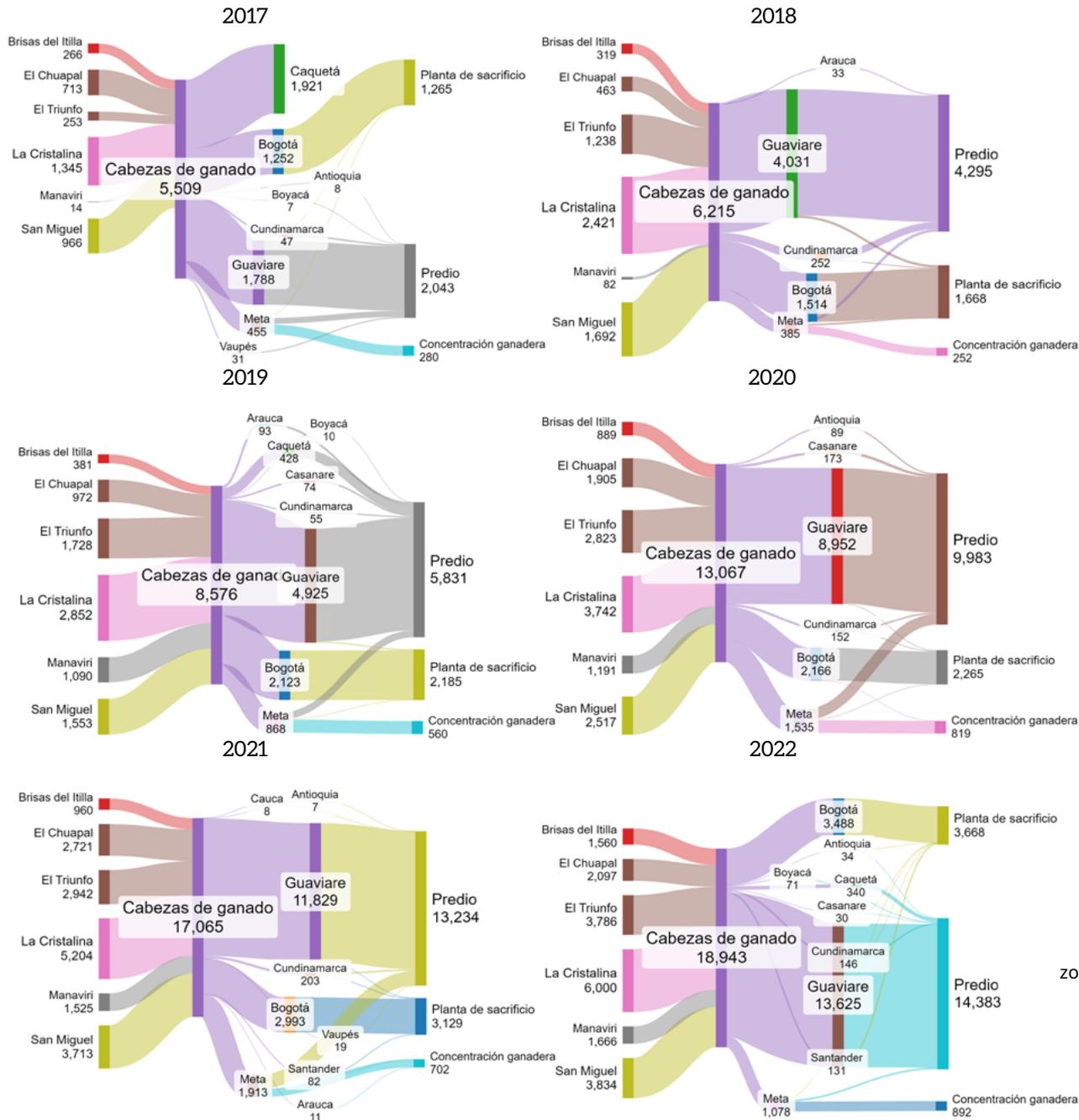


Gráfico 40. Salidas de ganado de la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete hacia departamentos de Colombia, 2017-2022. Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

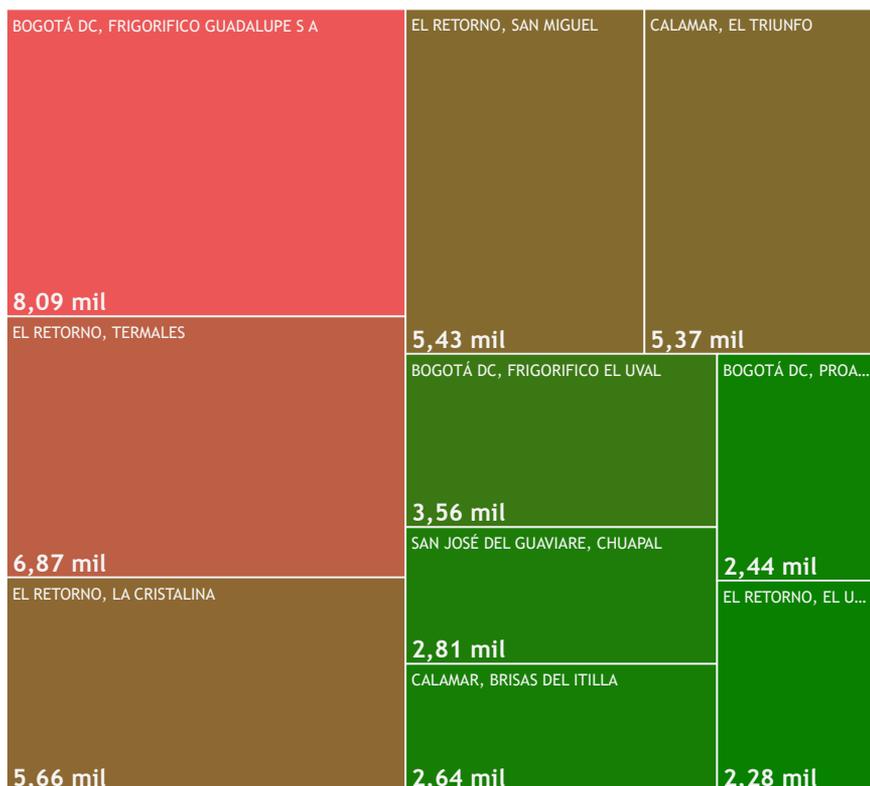


Gráfico 41.

Principales destinos de ganado bovino proveniente de la zona 2: Nororiente de PNN Serranía de Chiribiquete.
Fuente: Elaboración propia con datos del ICA.

Vereda o planta de beneficio de destino

- Bogotá D.C., Frigorífico Guadalupe S.A.
- El Retorno, Termales,
- El Retorno, La Cristalina
- El Retorno, San Miguel
- Calamar, El Triunfo
- Bogotá D.C., Frigorífico El Uval
- San José del Guaviare, Chuapal
- Calamar, Brisas del Itilla
- Bogotá D.C., Proagro LTDA
- El retorno, El Unilla

Las entradas de ganado ascendieron a 3.628, 2.055, 2.707, 1.708, 1.568 y 3.707 millones de pesos (precios corrientes de cada año) entre 2017 y 2022, respectivamente.

En términos de las salidas, el ganado proveniente de la zona 2 se moviliza en un 74,1 % entre predios, 21 % a plantas de beneficio de Bogotá y el Meta, y 4,9 % concentraciones ganaderas, mayoritariamente en Meta.

Estas salidas de ganado reflejan transacciones valoradas en 7.909 millones de pesos en 2017 y 103.705 millones de pesos en 2022 (precios corrientes de cada año).

Entre los diez principales destinos de ganado se destacan las tres principales plantas de beneficio de Bogotá como se expone en la siguiente figura.

En este sentido, esta región sigue el patrón del uso de la mano de obra de campesinos y colonos para la tala de bosques y el sembrado de pastos, financiado por terratenientes que compran las tierras mejoradas. Los campesinos se quedan con pequeñas extensiones de tierra, en las que logran establecer pequeñas ganaderías y también reciben ganado en aumento por parte de los “inversionistas”. Estos últimos después les compran el ganado para terminar de engordarlo en otras fincas, como lo muestra la movilización al interior del Guaviare, y posteriormente se articulan con los mercados por fuera del departamento.

Actores y redes

Esta zona es controlada por el Frente Primero Armando Ríos, que regula la tala de bosque y cobra vacunas y extorsiones a ganaderos. Según contó una fuente de la región, aunque esta disidencia ha

establecido límites en las áreas que permite deforestar, también ha facilitado el ingreso de terratenientes y foráneos que han talado más de lo permitido, conducta que deriva en el pago de multas:

A partir de 2012 llegan acaparadores grandes a la región del Unilla que financian la deforestación y también entregan ganado en aumento (Campesino de la zona, 2024).

Estos terratenientes aprovecharon la ventana de oportunidad del proceso de paz con las FARC para comprar tierras mejoradas o posesiones a campesinos, financiaron la tala de bosques y también se han asociado con colonos a través de la figura del aumento, lo que ha facilitado el crecimiento del hato ganadero.

El fenómeno para el incremento de los precios de las tierras fue la ausencia de la institucionalidad en el campo, ligado a temas irregulares de algunos grupos económicos. Antes, con los grupos armados [ilegales], eso estaba más regulado. Es que no se permitía que cualquier persona llegara a comprar tierras... ellos decían quién podía y quién no, entonces eso terminaba controlando los precios también, porque no era mucho el que llegaba. (...) Entonces hay mucha población araucana y de Casanare que llegó acá a hacer finca. Aparte de eso, también hay ganaderos del departamento, que para incrementar ganancias empezaron a necesitar más tierras. Esa gente contrató a terceros para que fueran a comprar tierras y se pusieran a tumbar y hacer potreros, para meter ganado.

(Campesino de la zona, agosto 2023).

Las fuentes consultadas señalan que las pasadas administraciones departamentales direccionaron la inversión pública (en especial en vías) hacia la zona del Unilla (El Retorno) por ser el fortín de figuras políticas importantes en el departamento. Esto provocó que esta zona se volviera uno de los focos de valorización de predios, lo que favoreció a fincas de propiedad de grandes ganaderos con alianzas políticas.

Antes nadie venía acá y había mucha tierra disponible. Ahora llega mucha gente y toca buscar cada vez más. Y estamos como en una burbuja inmobiliaria, la gente se puso a especular, también por el tema de la pavimentada y otras obras.

(Campesino de la zona, agosto 2023).

La apropiación de nuevas tierras se ha dado recientemente al sur de la vereda El Triunfo, en una región que aún no está caracterizada como vereda, pero que podría explicar el crecimiento drástico de la vacunación en veredas cercanas. Por ejemplo, la vereda El Triunfo, ubicada al sur de este corredor, destaca como la de mayor vacunación en todo el departamento para 2022 con casi 9.900 cabezas de ganado, que están distribuidas en 46 predios (promedio de 215 animales por predio).

El desarrollo de la ganadería en los últimos años ha estado enfocado en el engorde de animales, en especial bajo la figura del aumento, pero recientemente se ha incrementado la producción de leche por el establecimiento de varias quesilleras; estos negocios les permiten a los campesinos lograr un ingreso para el sostenimiento de la actividad de producción lechera. Como pasa en otras regiones, los pequeños campesinos que reciben animales al aumento no siempre





Imagen 6.
Ganado de ceba en la
vereda La Cristalina.
Fuente: FCDS.

terminan el ciclo completo de engorde, por lo que el ganado macho para consumo (sacrificio) es revendido y se termina de engordar en otras fincas más grandes.

Acá están mezclados colonos, acaparadores, políticos... todos... es un negocio del que finalmente comen todos. Algunos por necesidad y otros por enriquecerse, esa es la diferencia.

(Campesino de la zona, agosto 2023).

A rasgos generales, la zona 2 se caracteriza por haber tenido una fuerte inyección de capitales tanto locales como externos, potenciados por la inversión estatal en infraestructura y ganadería (principalmente en el sector de La Unilla), donde los colonos-campesinos han sido la mano de obra que amplía las fincas ganaderas. Las disidencias de las FARC, entre tanto, han tomado un papel central a la hora de regular dichas actividades y lucrarse, también, por medio del cobro de extorsiones .

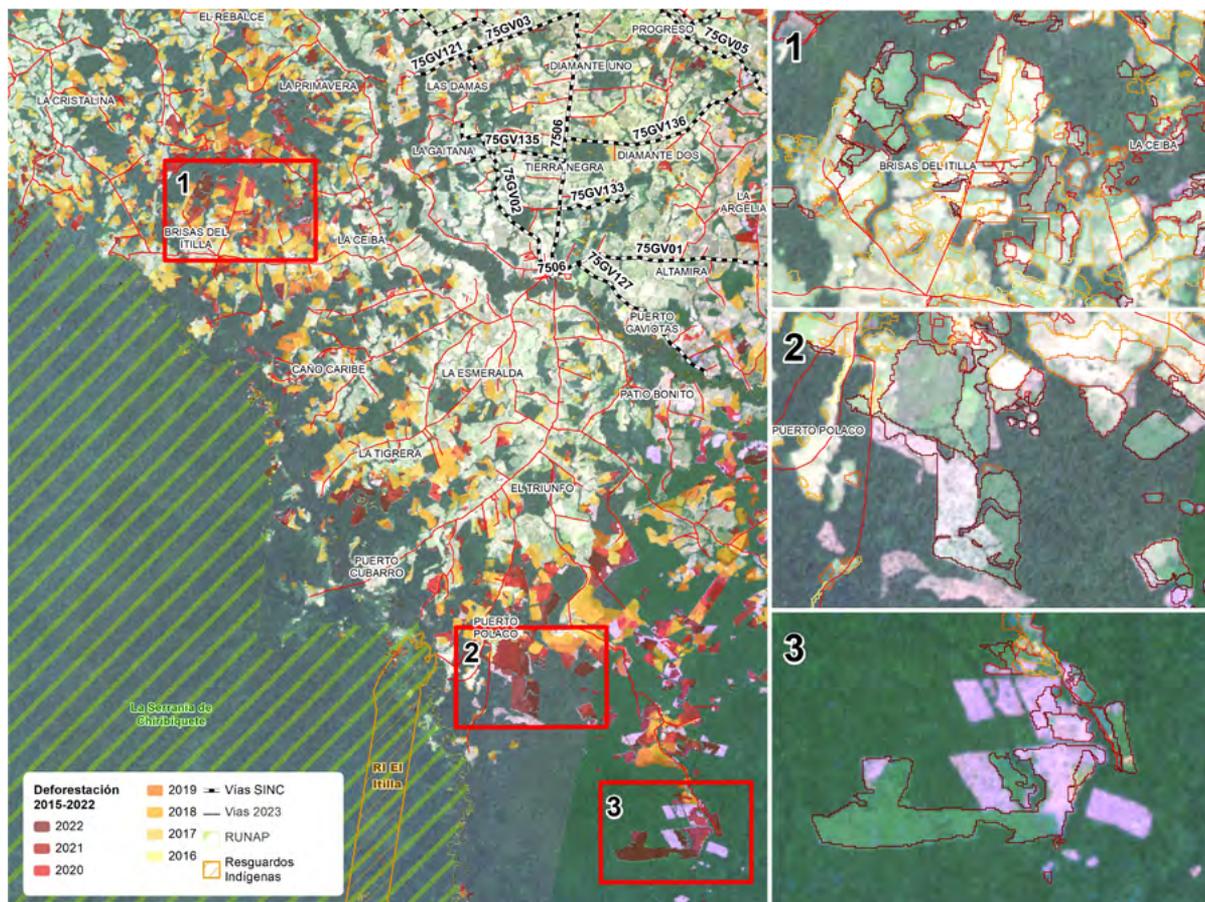
Inversión pública en infraestructura hacia el nororiente del PNN Serranía de Chiribiquete y la zona 2

Este sector del PNN Serranía de Chiribiquete fue identificado por el IDEAM en al menos seis repor-



Mapa 10.
Deforestación asociada a
vías en el oriente de PNN
Serranía de Chiribiquete.

Fuente: Elaboración propia
con datos espaciales
del IDEAM e imágenes
satelitales de LandSat 8.



tes trimestrales de alertas tempranas de deforestación desde 2020, los cuales resaltaron como principales causas la praderización para acaparamiento de tierras, prácticas no sostenibles de ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito y la infraestructura de transporte no planificada.

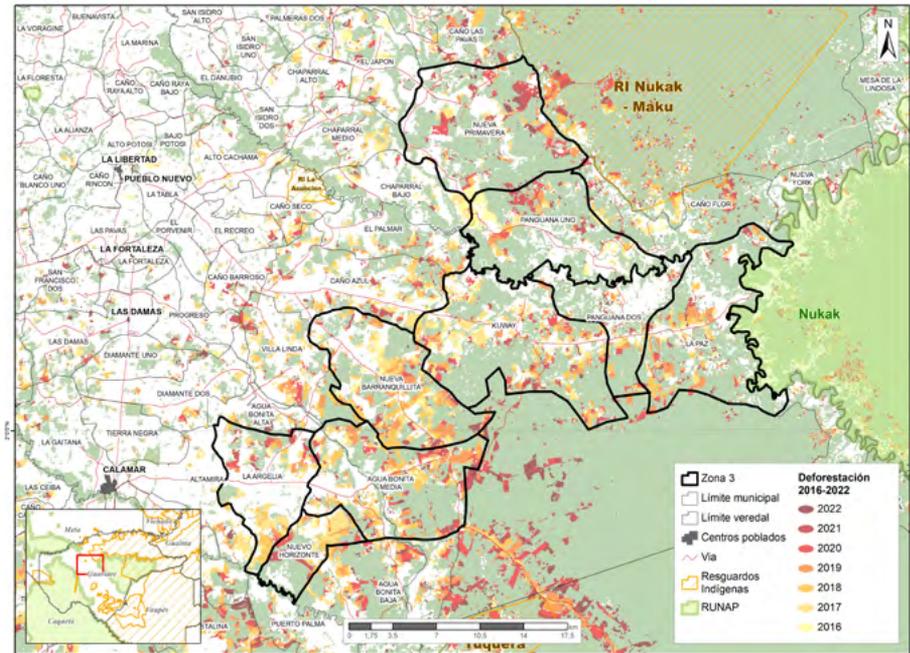
En la zona 2 se registran cinco proyectos de inversión pública en infraestructura vial, de los cuales cuatro refieren a construcción de alcantarillas en las veredas Brisas del Itilla y El Triunfo,

junto con proyectos similares a veredas cercanas que igualmente colindan con el PNN Serranía de Chiribiquete, como Caño Caribe y La Tigrera. El proyecto restante corresponde a la consultoría para la sustracción de la reserva forestal de Ley 2ª de 1959 de la vía que conduce desde la cabecera municipal de Calamar, pasando por las veredas El Triunfo y hasta las veredas Puerto Cubarro y Puerto Polaco, que colindan con el PNN Serranía de Chiribiquete.

De esta vía se desprende una carretera informal que a tan solo 9 kilómetros llega a dos de los predios más grandes que fueron deforestados en los últimos años, uno con 228 hectáreas abierto en 2018 y otro con 146 hectáreas abierto en 2022. Asimismo, esta vía conduce al abierto más grande, registrado en 2022 con 333 hectáreas, fuera de los límites definidos por la Gobernación del Guaviare para esta vereda. Cabe mencionar que El Triunfo es la vereda con el mayor censo ganadero según los registros de vacunación del ICA para 2022 y la tercera en las zonas de estudio que más ganado ha movilizado.

Zona 3: Vía a vereda La Paz-Reserva Nacional Nukak Patrones de vacunación y movilidad

La zona 3 acumuló una deforestación de 16.439 hectáreas entre 2017 y 2022, y un censo de 39.571 bovinos para este último año, con un aumento del 191,4 % en el mismo periodo (Mapa 11). Las veredas Argelia y Kuwait son las dos con mayor número de cabezas de ganado en 2022, con 8.423 y 7.009 bovinos respectivamente. Kuwait y Nueva



Barranquillita resaltan, a su vez, por tener deforestación acumulada cercana a las 3.100 hectáreas cada una, siendo de las más altas del departamento entre 2017 y 2022.

Respecto a la estructura etaria del hato ganadero, la siguiente figura muestra también dominancia de las hembras, aunque un poco menor a la que presentan las zonas 1 y 2.

En esta zona, el hato ganadero se encuentra valorado en 2022 en 83.055 millones de pesos (COP 2022), una suma que contrasta con la calculada para el año 2017 de 19.576 millones de pesos (COP 2017).

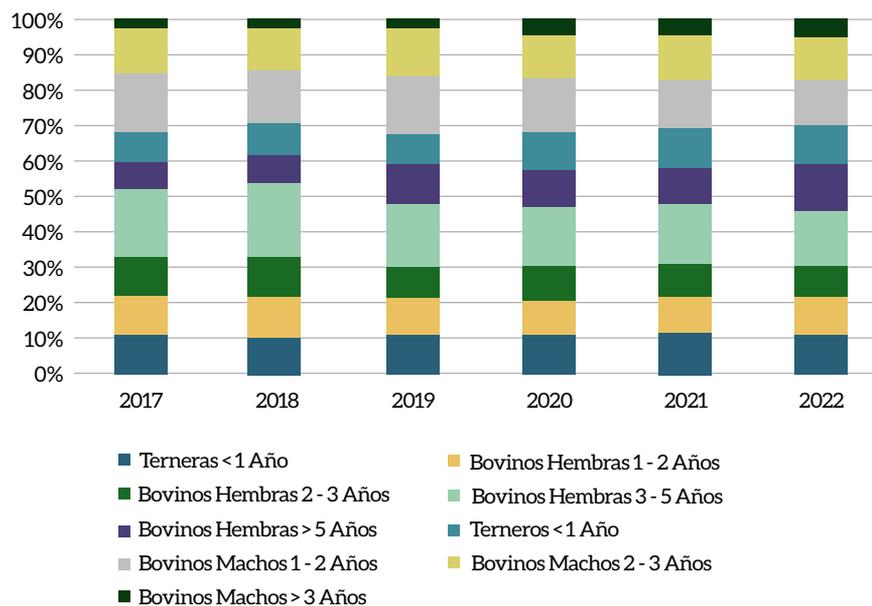
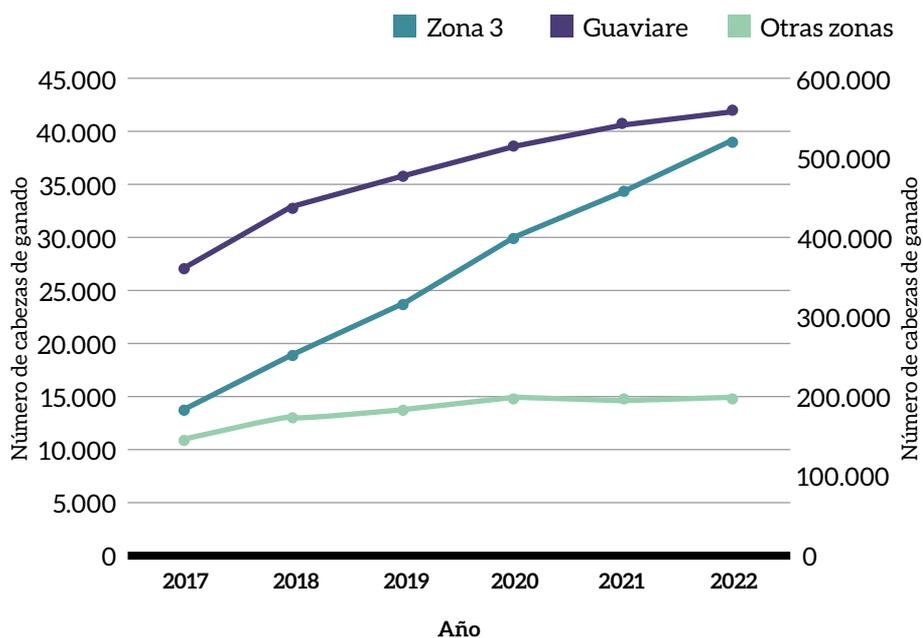
Las entradas de ganado a esta zona provienen principalmente de la región de la Orinoquia; Meta, Arauca y Casanare se destacan como principales departamentos de origen.



Mapa 11.

Área deforestada en la zona 3: Vía Vereda La Paz- Reserva Nacional Nukak.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del IGAC, IDEAM, Gobernación del Guaviare, PNN y ANT.



Particularmente, la zona 3 destaca entre las otras por el valor de las transacciones de ganado entrante. Para 2017, se calcula que el valor ascendió a 4.466 millones de pesos, reduciéndose en 2018 a 2.086 millones de pesos, pero representando los mayores valores, en comparación con las otras zonas en 2019, 2020, 2021 y 2022 con 2.737, 2.055, 3.587 y 4.894 millones de pesos, respectivamente. Todos los valores son calculados a precios corrientes de cada año.

Del total de envíos de ganado para el periodo 2017-2023 (64.597), el 66 % se hizo entre predios del departamento del Guaviare y el Meta. Resalta, sin embargo, que el 30 % de los envíos fueron directamente a plantas de beneficio, casi exclusivamente en Bogotá (Frigoríficos Guadalupe y San Martín). La venta de machos gordos en gran cantidad es indicador directo de la presencia de grandes operaciones ganaderas, que, como se explica a continuación, han sido las principales impulsoras de la deforestación.



Gráfico 42. Evolución del censo bovino en la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

Nota: Eje secundario para Guaviare y otras zonas. "Otras zonas" incluye veredas diferentes a las que se consideran en las zonas 1, 2, 3 y 4.



Gráfico 43. Evolución del censo bovino en zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak por grupos de edad, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

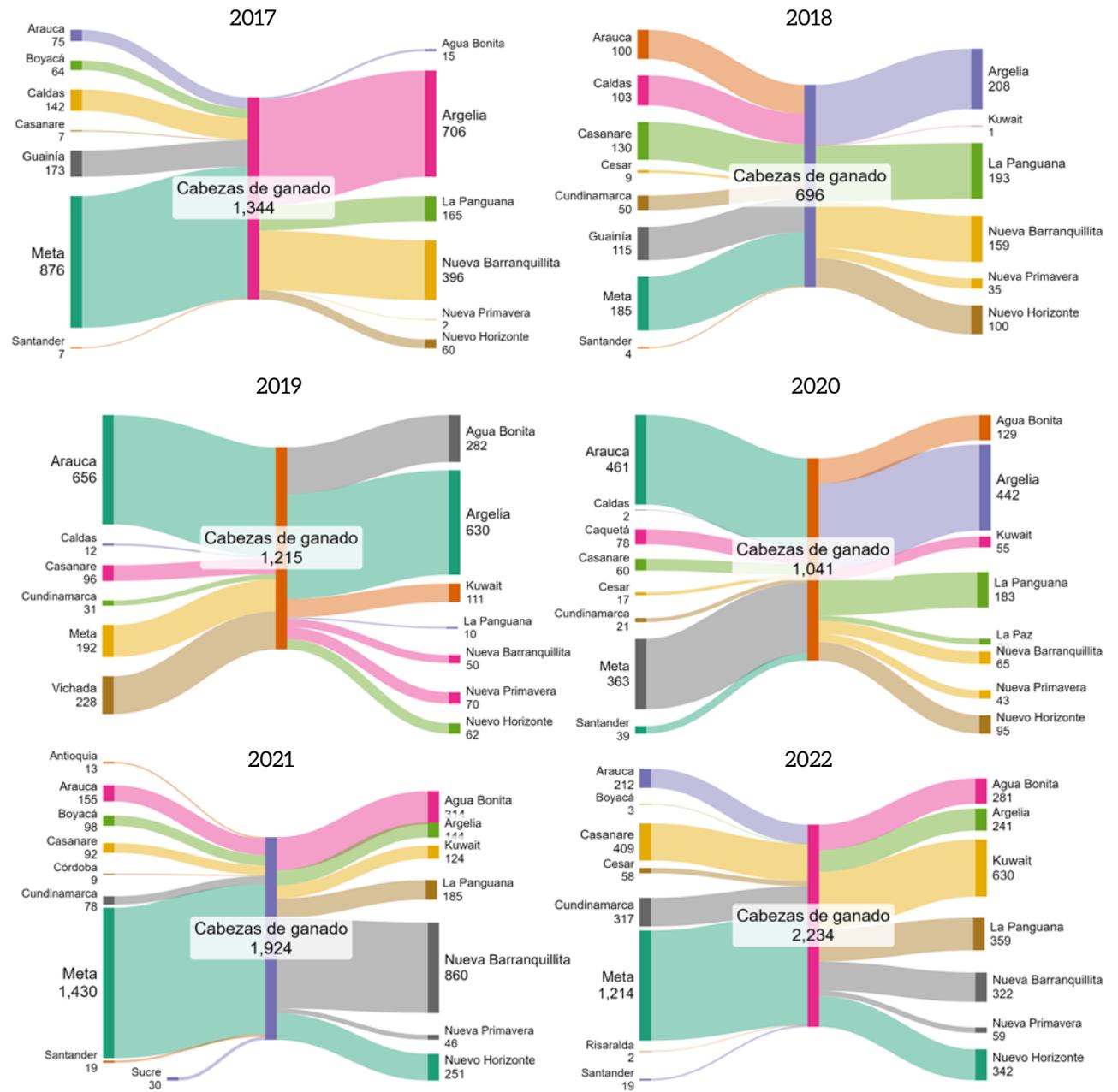


Gráfico 44.
Entradas de ganado a la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak desde departamentos de Colombia, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

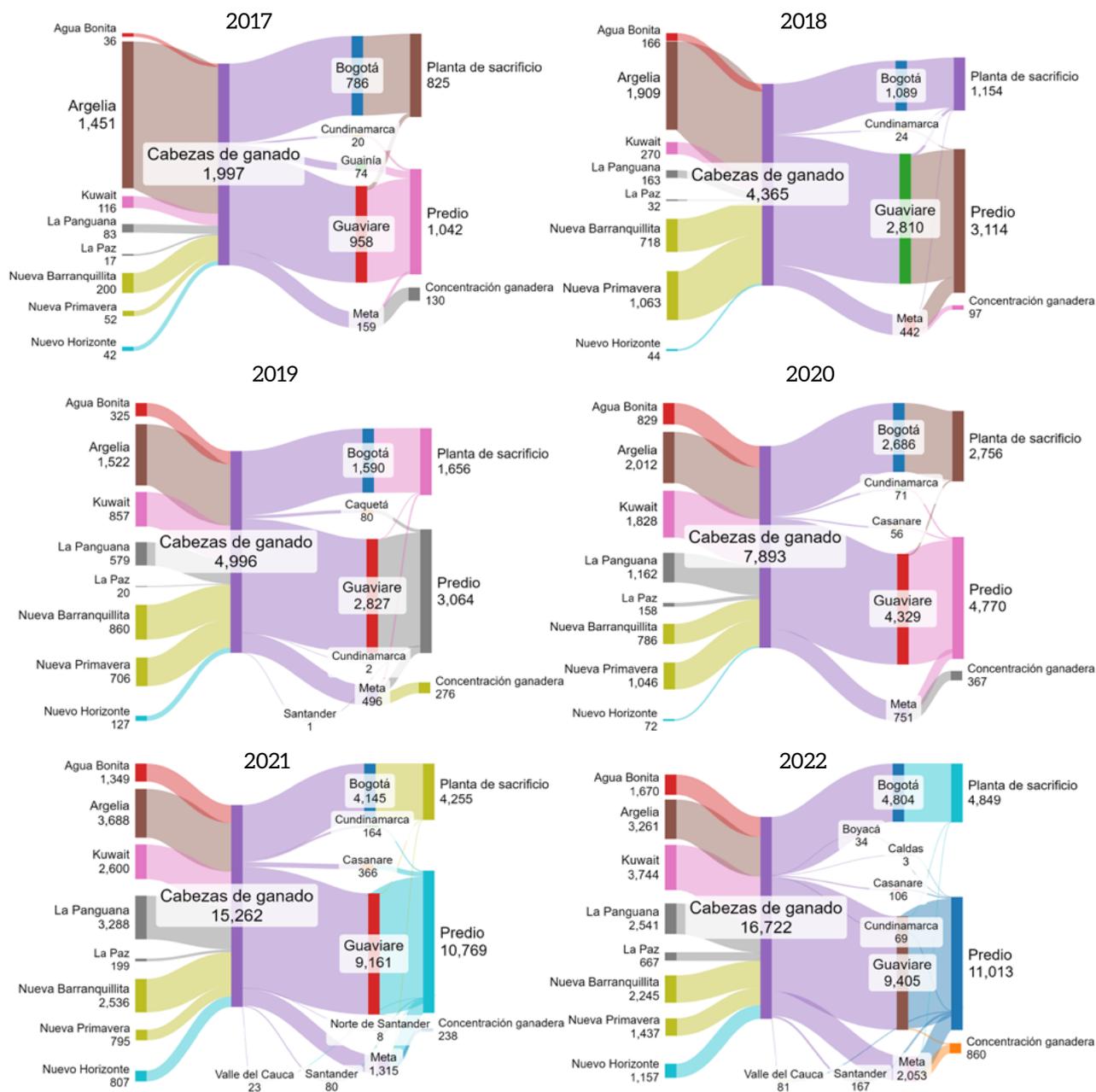


Gráfico 45.
Salidas de ganado de la zona 3: Vía Vereda La Paz- RNN Nükak hacia departamentos de Colombia, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de ICA.

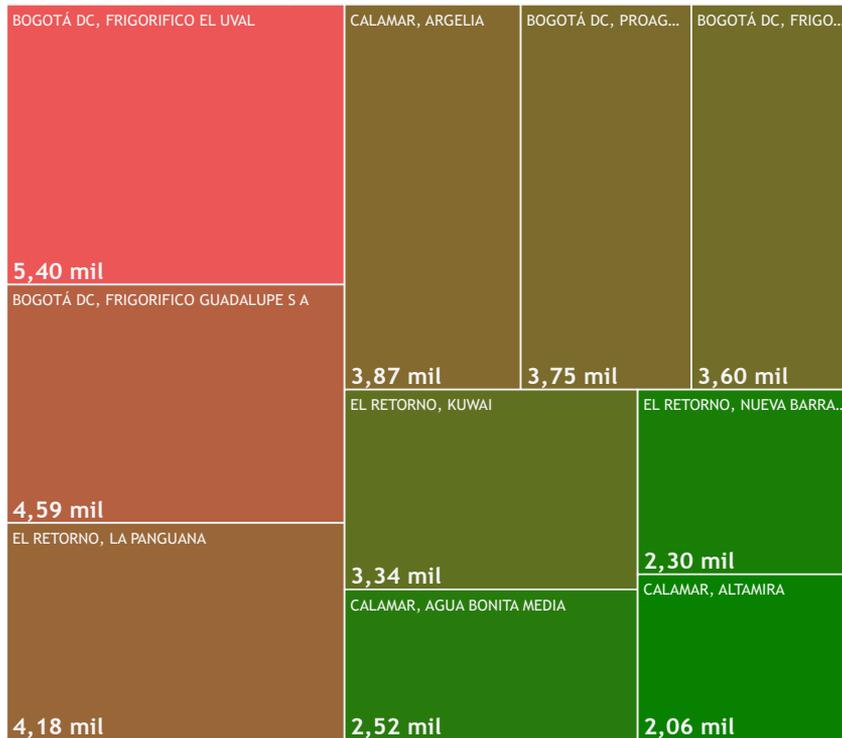


Gráfico 46.
Principales destinos
de ganado bovino
proveniente de la
zona 3: Vía Vereda La
Paz- RNN Nükak.
Fuente: Elaboración
propia a partir de base
de datos del ICA.

Vereda o planta de beneficio de destino

- Bogotá D.C., Frigorífico El Uval
- Bogotá D.C., Frigorífico Guadalupe S.A.
- El Retorno, La Panguana
- Calamar, Argelia
- Bogotá D.C., Proagro LTDA
- Bogotá D.C., Frigorífico San Martín
- El Retorno, Kuwait
- Calamar, Agua Bonita Media
- El Retorno, Nueva Barranquillita
- Calamar, Altamira

Se destacan nuevamente las plantas de beneficio de Bogotá como los principales receptores del ganado de la zona 3, en segundo lugar, los envíos a predios del Guaviare también son movimientos dentro de la red de envíos de ganado que tienen un papel importante entre los destinos del ganado proveniente de esta zona.

Actores y redes

En la zona 3, de tradición cocalera, la ganadería ha tomado mucha fuerza en los últimos cuatro años, con crecimientos exponenciales en la vacunación bovina asociados a procesos de acaparamiento de tierras. Esta zona es un claro ejemplo de la alianza entre sectores económicos poderosos, grupos armados, sectores políticos y población campesina que ejecuta la deforestación a gran escala.

De manera similar a la zona 1, la 3 ha sido bastante hermética frente a la intervención estatal y de organizaciones de la sociedad civil. Esto, en gran medida, porque el frente 1, que siempre ha controlado la zona, jamás firmó el proceso de paz y utilizó la región para financiarse y reagruparse después del acuerdo de La Habana. Por lo anterior, la zona, en especial las veredas cercanas al Río Inírida no entraron al PNIS, y mantuvieron una economía basada en la coca.

En las veredas más cercanas a la vía nacional, como Nueva Barranquillita, Argelia o Kuwait, tuvo un mayor número de inscritos al PNIS. Pobladores de la zona relatan que, ante los incumplimientos del programa, muchos finqueros vendieron sus predios para ir a veredas más lejanas y hacer nuevas fincas

para sembrar coca, en especial en el 2018, cuando el precio de este producto alcanzó precios récord.

La gente que vendió tierras se fueron más adentro a tumar una hectárea o dos para coca. Mira, hay unas veredas que no entraron al PNIS, ejemplo La Paz o Nueva York. La gente de Caño Flor no entró sino como dos personas. Todas las veredas sobre el río no entraron porque era un programa que no les servía a ellos... 38 millones de pesos ellos los cogían en un corte. Es que nosotros producíamos a escala menor, en cambio ellos producían en grande, ellos eran industria.

(Habitante del municipio El Retorno, 2024).

Este fenómeno de migración, para volver a sembrar coca, fomentó la deforestación en zonas sin ocupación previa, y abrió la primera puerta para la llegada de inversores externos en tierras. Posteriormente, la llegada de los contratos de uso para la figura de zona de reserva forestal Ley 2da generó zozobra entre la población, relatan algunos habitantes, y generó un fenómeno similar:

Empezaron con esos contratos de diez años y tocaba cumplir unos requerimientos. Incluso si usted tenía plátano y yuca, pero al año siguiente iba a sembrar arroz, tenía que ir a sacar ante la Agencia Nacional de Tierras un permiso y eso demoraba hasta tres años... ¿y uno mientras tanto qué? (...) Cuando más aumentó la deforestación fue cuando los contratos de uso de suelo, porque la gente se asustó, el campesino se disgustó y vendió, ahí vinieron los terratenientes a comprar. Eso fue en 2019, 2020, 2021. ¿Qué pasó con la familia que esta-

ba ahí? Pues se metieron a la Reserva [Nukak] a hacer más fincas.

(Habitante municipio El Retorno, 2024).

Los actores que llegaron a la zona contaban con la capacidad económica para transformar inmensas porciones de selva en praderas, con la intención de expandir negocios de ganadería principalmente de ceba.

Llegó mucha gente de fuera, gente que no era de la región, gente con poder y relaciones políticas.

(Habitante de municipio El Retorno, 2024).

En su mayoría, se habla de grandes ganaderos provenientes de departamentos al interior del país como Santander y Boyacá, pero también existen algunos locales que poseen tierras en diferentes veredas del departamento.

La mayor parte de los terratenientes o “acaparadores”, como se les conoce en la zona, no frecuentan sus fincas, y contratan mano de obra para ampliar sus predios.

[Ellos] cogen a los obreros y les dicen: “vaya y usted coja 200 hectáreas y se queda; le doy 50 millones de pesos y tiene que agarrar las 200 hectáreas”. No más hacer la parcela y poner los palos para delimitar, y no se demoran ni una semana. Ahora yo le compro eso: le doy 50 millones de pesos por esas 200 hectáreas y usted hágame contrato para socolar y tumar, y ahí solo redondean el negocio y listo. El uno queda con buena plata y el patrón con tierras nuevas. Tumban y le meten el fogonazo a eso... ¿y quién va a responder? El dueño ni aparece, no se sabe nada.

(Habitante del municipio El Retorno, 2024).

Estas fuentes relatan que este tipo de actores cuentan con relaciones políticas, lo que dificulta su persecución legal.

Estas conexiones, a su vez, han facilitado la entrada de inversión en infraestructura que favorece sus negocios, haciéndolos aún más rentables. Para las comunidades locales, que se reconocen como campesinas, la llegada de estos actores representa múltiples amenazas, al ser personas que ni siquiera hacen parte de los escenarios de decisión como las JAC.

“Uno sabe que si alguien tiene más de 200 reses ya no es campesino, y el ICA tiene esos datos, pero ¿quién hace algo?”.

(Habitante del municipio El Retorno, 2024).

Los datos del ICA muestran la presencia de individuos que envían más de mil cabezas de ganado al año y la población local reporta que financian frentes de deforestación de manera activa. Pagar multas ambientales no les supone un problema.

En rasgos generales, la zona 3 se caracteriza por haber tenido una transición acelerada -aún en proceso- de la coca a la ganadería, y donde la falta de atención por parte del Estado, manifestada en incumplimientos en programas como el PNIS, y en la falta de negociación en políticas como los contratos de uso del suelo en zonas de reserva forestal, impulsó la venta masiva de fincas por parte de la comunidad local. Esto generó un terreno fértil para la llegada de grandes capitales orientados a consolidar hatos ganaderos colosales, resultando en un aumento dramático de la deforestación.

En este panorama, donde las comunidades locales no tienen la capacidad de contener el avance de la deforestación a gran escala, las disidencias del Frente Primero de las FARC-EP aparecen como el actor que regula esta clase de actividades.

[Nombre de ganadero en la zona] había comprado otra finca, más abajo. Se puso a tumbar cientos de hectáreas, una cosa salvaje, los que le pusieron el freno fue la guerrilla, que le dijo que ya no podía tumbar una más, si no seguía quién sabe hasta donde. Supongo que le cobrarían una multa. Es que esa es la única manera de usted detener eso... sin el fusil en la cabeza la gente no hace caso.

(Habitante del municipio El Retorno, 2024).

Este grupo armado ilegal, sin embargo, al necesitar cada vez más del cobro de tributos a ganaderos para sostenerse y ampliarse, también se lucra de la ganadería a gran escala, por lo que su papel frente a este tipo de actores puede resultar cada vez más permisivo. Esto ha llevado a que en la actualidad se hayan creado alianzas entre actores de orden político, civil y armado, que en conjunto han desarrollado negocios que permiten la movilización de grandes capitales hacia el sector, impulsando, cada vez más, la deforestación a gran escala.

Inversión pública en infraestructura hacia la RNN Nukak y la zona 3

En la zona 3 se registran cuatro proyectos de inversión pública en infraestructura vial. El primero, que ya se encuentra terminado, corresponde a estudios y diseños de un puente vehicular y

obras complementarias en la vereda Agua Bonita Media. El segundo corresponde a la construcción del puente y el terraplén en la misma vereda, sin embargo, este se encuentra inactivo y sin avance físico ni financiero.

Por otra parte, el tercer proyecto corresponde al mantenimiento de distintas vías del departamento, entre ellas la vía 75gv01 en la zona 3. Esta vía inicia en la cabecera municipal de Calamar, pasa por las veredas Altamira, La Argelia y llega hasta Agua Bonita Media luego de 20 kilómetros. Este

proyecto parece responder de los 20 kilómetros del eje económico Calamar-Agua Bonita Media señalados en el Plan Vial Departamental de 2016. Fue finalizado en 2022 y busca mejorar la comunicación terrestre de las zonas rurales del Guaviare con la vía nacional. La realización de este proyecto habría permitido el aumento en la producción y comercialización de ganado proveniente de estas veredas, en especial la vereda La Argelia que contaba con el mayor censo ganadero de la zona 3 para ese mismo año.



Imagen 7.
Consultoría para la construcción de puente vehicular en Agua Bonita Media.
Fuente: Mapa de inversiones.

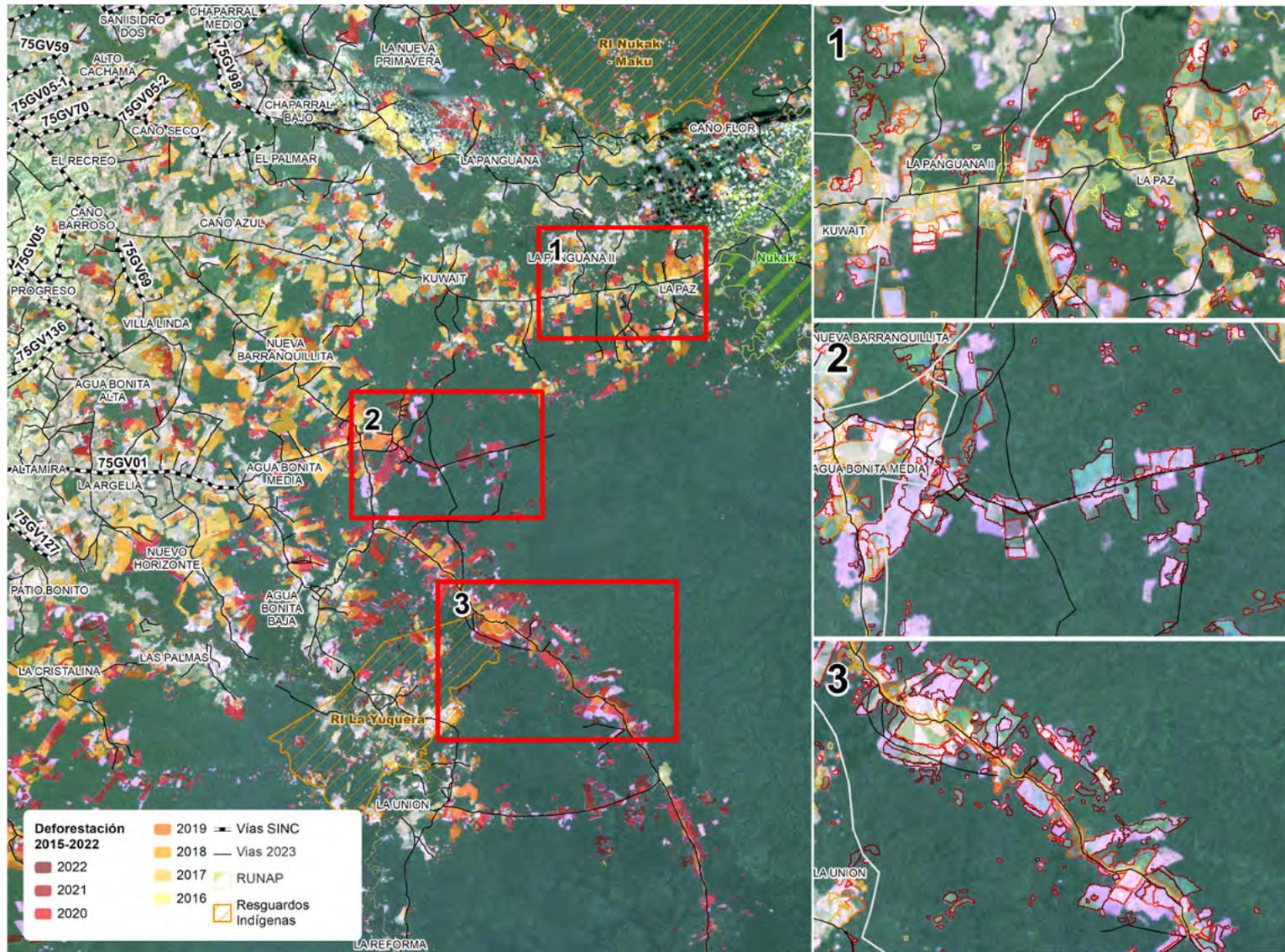




Mapa 12.

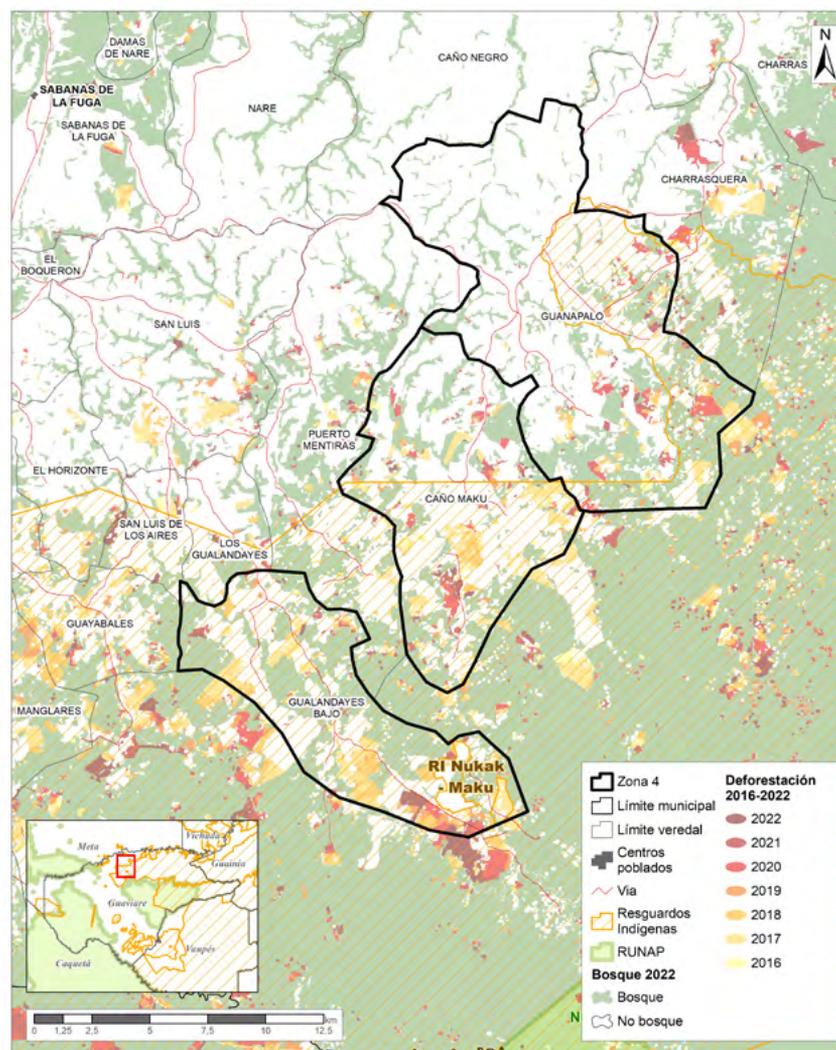
Deforestación asociada a vías en el occidente del RNN Nükak.

Fuente: Elaboración propia con datos espaciales del IDEAM e imágenes satelitales de LandSat 8.



Asimismo, este proyecto habría facilitado el acceso a la vía que conduce a Barranquillita en el municipio de Miraflores, vía que inicialmente fue priorizada en el plan vial departamental, pero, debido a órdenes dictadas en la sentencia 4360, fue descartada en el plan vial reformulado en la Ordenanza 345 de 2018. A pesar de ello, eso no ha evitado que ese eje vial se haya convertido en un extenso foco de deforestación desde 2019, siendo identificado por el IDEAM en distintos reportes trimestrales como uno de los principales núcleos de deforestación del país, siempre resaltando como principales causas la praderización para acaparamiento de tierras, las prácticas no sostenibles de ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito y la infraestructura de transporte no planificada.

El cuarto proyecto se concentra en la vía 75gv05 y corresponde a la segunda vía departamental con mayor inversión después de la trocha ganadera. Este proyecto consiste en la intervención de los primeros 31 kilómetros de vía en dirección a la vereda La Paz, los cuales llegarían hasta la vereda Kuwait que para 2022 fue la octava vereda de las zonas de estudio con mayor censo ganadero y la onceava a nivel departamental. Este proyecto también parece responder a la priorización de esta vía en el Plan Vial Departamental de 2016, donde se indica la priorización de 31 kilómetros de la vía desde Puerto Nuevo en la vía nacional hasta La Paz. Es de recalcar que la falta de homogenización de nombres y denominaciones viales en las distintas fuentes de información, así como las discrepancias entre la descripción de las vías y la información espacial de estas, no permiten hacer un seguimiento certero a estos proyectos ni a sus impactos territoriales.



Mapa 13.

Zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales del IGAC, IDEAM, Gobernación del Guaviare, PNN y ANT.

Zona 4. Noroccidente del resguardo indígena Nukak-Makú Patrones de vacunación y movilidad

La zona 4, compuesta por las veredas Gualandayes Bajo, Caño Makú Y Guanapalo, tiene como rasgo fundamental que el 54 % de su área está dentro de los límites del resguardo indígena Nukak-Makú. Acumula una deforestación de 3.661 hectáreas entre 2017 y 2022, y un aumento en el censo bovino del 110,5 %, que pasó de 10.793 a 22.727 bovinos en las tres veredas en el mismo periodo.

Aunque el hato ganadero de la zona es mayoritariamente doble propósito, las fincas dentro del resguardo que son relativamente nuevas (menores a cinco años) se utilizan para la ceba de ganado macho en fincas que pertenecen a grandes ganaderos.

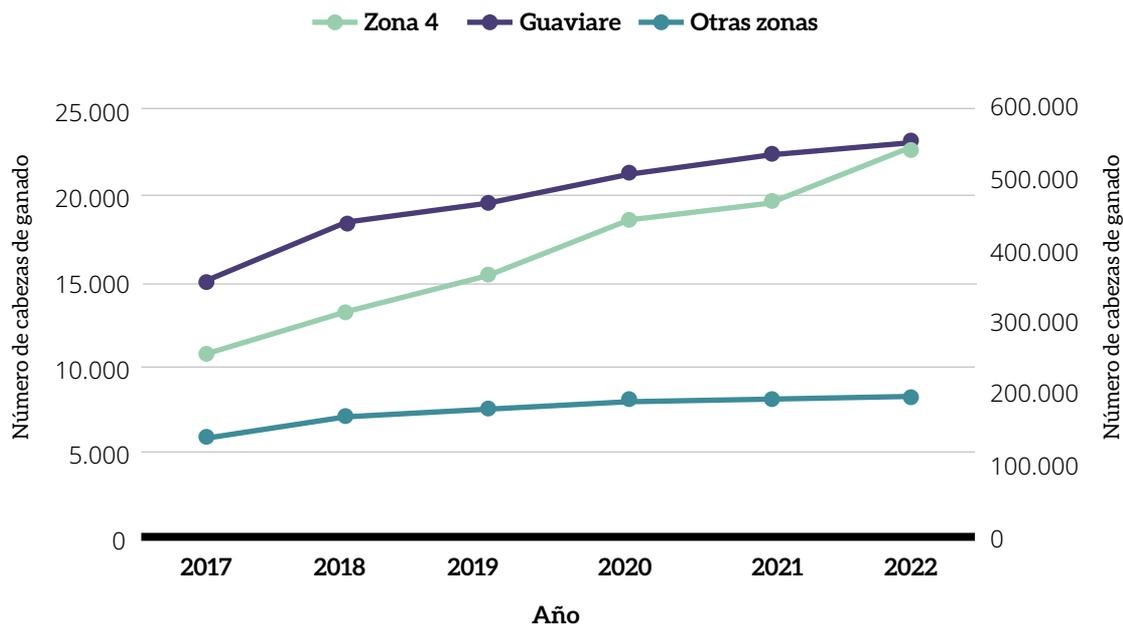


Gráfico 47.
Evolución del censo bovino en la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú, otras zonas y el departamento del Guaviare, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.



Gráfico 48.

Vacunación de bovinos y deforestación en zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú.

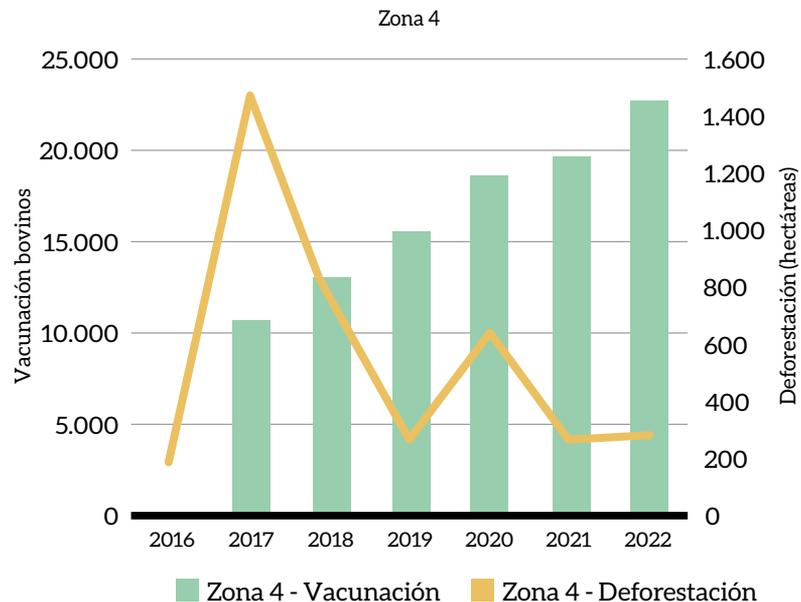
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA e IDEAM.



Gráfico 49.

Evolución del censo bovino en zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú por grupos de edad, 2017-2022.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

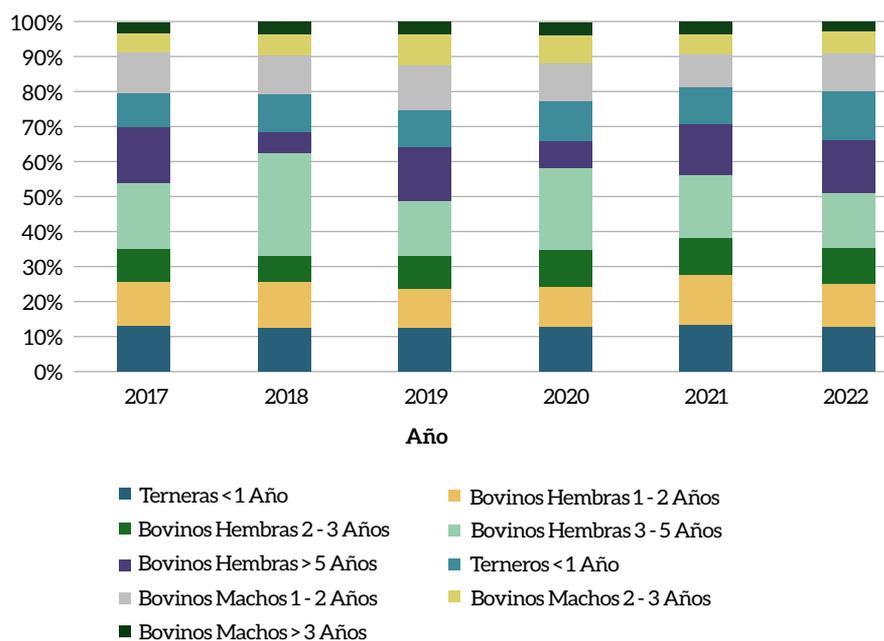


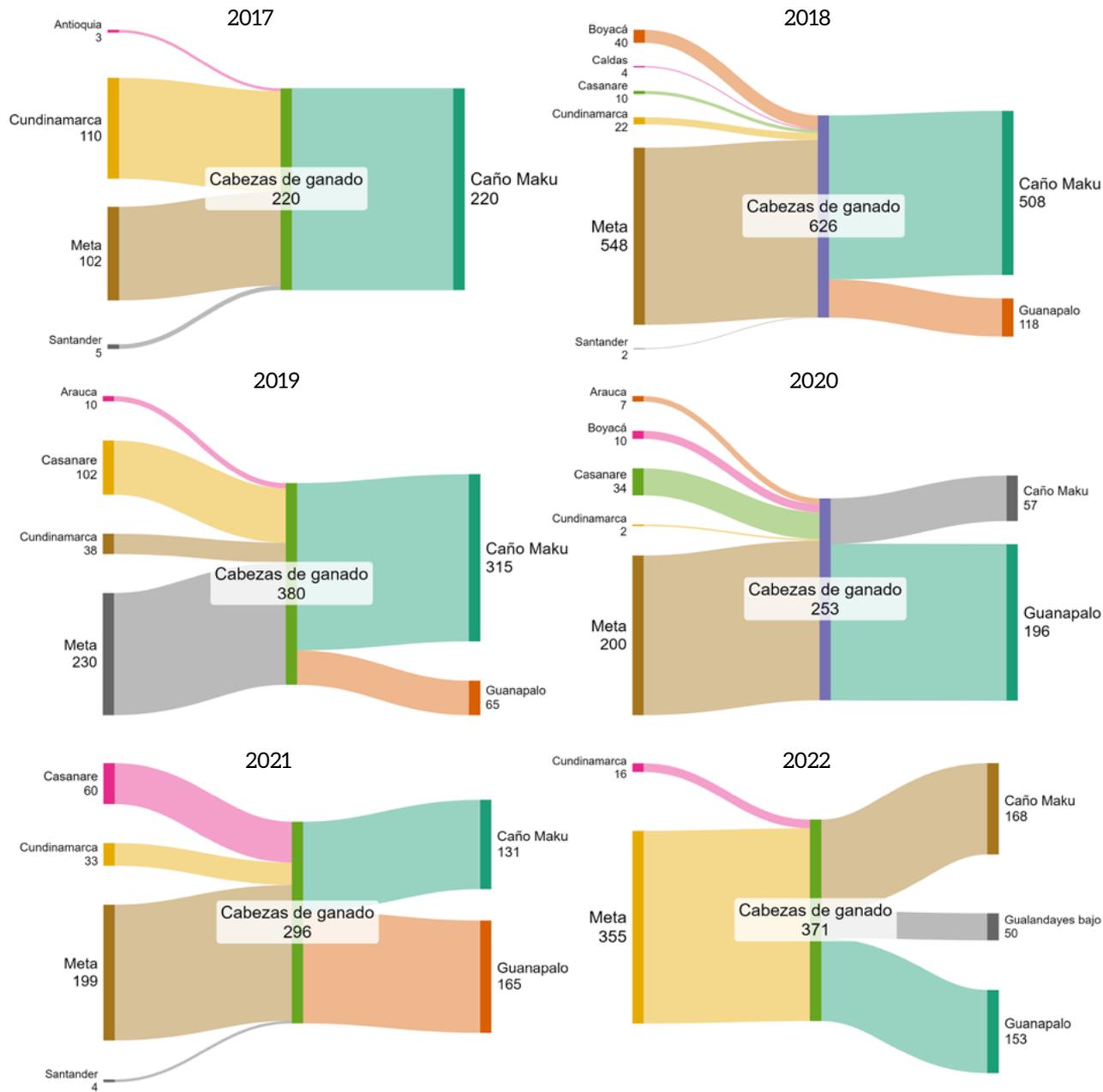
Para 2022, se calcula un hato con valor de 45.585 millones de pesos de 2022.

Las movilizaciones de esta zona están representadas en entradas de ganado principalmente de Meta. Esta es la zona que refleja menor valor del ganado, debido a que el tamaño del hato es menor que las otras tres zonas. En particular, en 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 se calcula que las entradas de ganado ascienden a 532, 1.496, 895, 546, 635, 643 millones de pesos (precios corrientes de cada año), respectivamente.

Para 2022, se calcula un hato con valor de 45.585 millones de pesos de 2022.

Las movilizaciones de esta zona están representadas en entradas de ganado principalmente de Meta. Esta es la zona que refleja menor valor del ganado, debido a que el tamaño del hato es menor que las otras tres zonas. En particular, en 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 se calcula que las entradas de ganado ascienden a 532, 1.496, 895, 546, 635, 643





◀
Gráfico 50.
Entradas de ganado a la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú desde departamentos de Colombia, 2017-2022.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

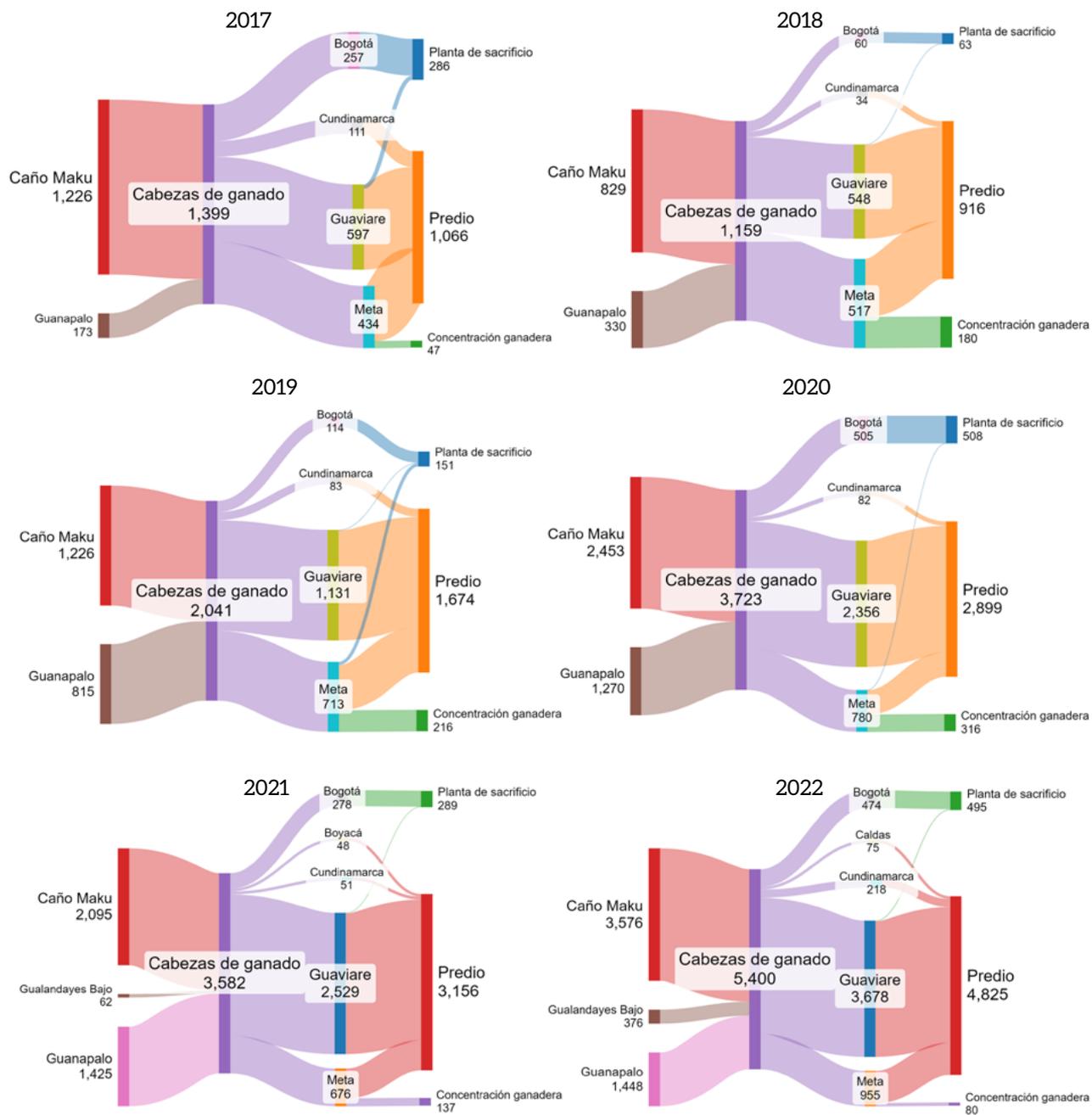
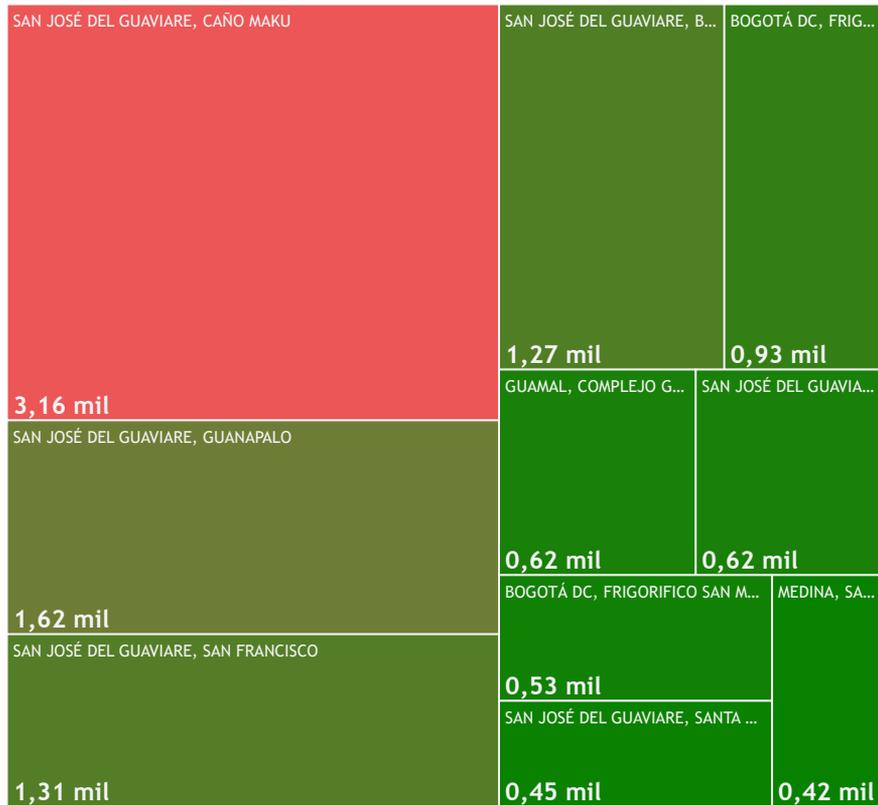


Gráfico 51. Salidas de ganado de la zona 4: Noroccidente Resguardo Indígena Nükak-Makú hacia departamentos de Colombia, 2017-2022. Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.



Vereda o planta de beneficio de destino

Gráfico 52.
Principales destinos
de ganado bovino
proveniente de la zona 4:
Noroccidente Resguardo
Indígena Nükak-Makú.
Fuente: Elaboración propia
con datos del ICA.

- San José del Guaviare, Caño Maku
- San José del Guaviare, Guanapalo
- San José del Guaviare, San Francisco
- San José del Guaviare, Boqueron
- Bogotá D.C., Frigorífico Guadalupe S.A.
- Guaymal, Complejo ganadero de Guaymal
- San José del Guaviare, Gualandayes
- Bogotá D.C., Frigorífico San Martín
- San José del Guaviare, Santa Rosa
- Medina, Santa Isabel

millones de pesos (precios corrientes de cada año), respectivamente.

Por su parte, las salidas de ganado se distribuyen en un 84,5 % entre predios, 10,1 % a plantas de beneficio mayoritariamente en Bogotá, y 5,4 % a concentraciones ganaderas del Meta y Guaviare (principalmente Guaymal).

Los principales receptores del ganado de la zona 4 se clasifican en dos actores. En primer lugar, se destacan los compradores del ganado que se ubican en la Trocha ganadera y veredas alrededor de la zona 4 y en segundo lugar las plantas de beneficio de Bogotá. El rol regional de la trocha ganadera es importante en la intermediación de la comercialización ganadera en el Guaviare, en los siguientes párrafos se explicará este importante rol que tienen algunas de sus veredas.

Actores y redes

Esta zona está asociada a la trocha ganadera, una vía en construcción desde los años 80, que fue readecuada y mejorada en la última década con recursos de la Gobernación del Guaviare y que comunica la cabecera municipal de San José del Guaviare con la vereda Charras, dentro de lo que se conoce como el corregimiento Charras-Boquerón. La ampliación de la frontera agropecuaria, que se ha concentrado en límites de o al interior del resguardo, se ha dado con el apoyo de inversionistas que han costeado tanto la tala como el mejoramiento de tierras, atraídos por los precios y la calidad de los suelos que se adaptan por la ceniza de las quemas, entre otros factores.

En esta zona, al igual que en la 2, es frecuente encontrar la figura del tenedor-poseedor, ya que

además del registro de predios, los ganaderos deben establecer si el hato que están registrando es de su propiedad o es una tenencia. Esto es clave ya que en la región es muy común que los campesinos tengan ganado bajo la figura del aumento.

Hay gente que no tiene la capacidad para comprar el ganado, pero tiene lo importante que es el pasto, entonces ahí es como se maneja el aumento. Yo le doy 1.000 o 2.000 kilos en animales, y cuando usted me va a devolver la inversión saca esos 1.000 o 2.000 kilos que le dí, y el resto se divide en dos partes iguales. Es por kilos más que por cabezas. Antes se hacía por lo que valía cada animal.

(Campesino de la zona, 2024).

Bajo esta modalidad se han configurado nuevas fincas que penetran dentro del resguardo por medio de ramales que se desprenden de la trocha ganadera y estos, eventualmente, son comprados por inversores externos que los orientan hacia la ceba de ganado, corriendo cada vez más la frontera agropecuaria.

Ahorita son fincas muy grandes. Es que ha bajado mucha gente de plata a comprar fincas. Por eso están hasta cerrando escuelas, porque no hay gente. Un man llega y compra tres fincas y se acaba la escuela de ahí (...) Es que allá [Gualandayes Bajo] cada finca es por ahí de 200, 300, 400 [hectáreas], y la gente llega y compra de a tres fincas de esas. Queda con sus 600 hectáreas para arriba. Ahorita hay un señor que tiene más de 2000 hectáreas, pero él maneja es puro novillo de ceba... tiene casi 5.000 novillos.

(Campesino de la zona, 2024).

De manera que la zona 4 tiene una dinámica particular, donde las fincas ubicadas sobre la trocha ganadera, en áreas de sabana natural, se dedican a la cría de ganado y la lechería, mientras que las fincas al interior del resguardo (en las tres veredas mencionadas) les compran terneros machos para cebarlos. Los animales maduros, en gran parte, regresan a las veredas sobre la trocha ganadera donde se ubican intermediarios que conectan con mercados en Gualandayes y Bogotá.

Acá en mi finca [La Fuga] yo saco ternero, desteto... con 200 o 300 kilos ya lo vendo, y la mayoría son gente de plata que tiene fincas grandes allá en Caño Makú y Gualandayes...Es que el que ceba es porque tiene plata. (...) Con la ceba no tienen que andar tan pendientes de todo, y la cosa es que mucha gente no se mete a la ceba porque toca invertir mucha plata para empezar... el gran inversionista sí puede, mete 500.000.000 millones de pesos para montar una finca y llenarla de novillos y no le duele, en dos años ya está recibiendo su plata.

(Campesino de la zona, 2023).

La historia de la zona 4, similar a otras, se caracteriza por una colonización de nuevas tierras impulsada por la coca, que poco a poco se transformó en ganadería (Imagen 6). Contrario a la zona 1 y 3, esta tuvo una gran cantidad de vinculados al PNIS que, ante la baja implementación del programa, optaron por vender sus predios a grandes poseedores para mudarse más adentro del resguardo indígena y sembrar coca nuevamente. Así llegaron múltiples inversores externos que compraron tierras a bajo costo para establecer ganaderías de ceba.



Imagen 8.
Cultivo de coca al
interior del Resguardo
Indígena Nükak-Makú.
Fuente: FCDS.

Nukak los duritos es muy difícil que los toquen, ellos están blindados por todo lado... le pagan a la guerrilla y también tienen sus alianzas políticas, ni por estar en el resguardo les van a hacer algo. Si les ponen su sanción ambiental pues fácil: van y siembran 100 árboles y venden unos novillos para pagar la multa... como si nada

(Campesino de la zona, 2023).

Es así como nos encontramos, nuevamente, ante una suerte de entramado que involucra a grandes ac-

tores económicos, grupos armados, políticos y campesinos para hacer de la deforestación un negocio rentable, mientras estas mismas alianzas parecieran blindar a los actores principalmente responsables. Del análisis de esta zona, al igual que las otras mencionadas, resaltan las alarmantes cifras de dinero que se estarían moviendo para nutrir el aumento de la ganadería en el Guaviare, y cuyo trazo se mantiene camuflado entre circuitos económicos mayoritariamente informales. Solo en salidas de ganado, se calcula que se movieron alrededor de 11.056 millones de pesos en 2022 (precios corrientes de 2022).



Estos entramados que se lucran de la deforestación están directamente ligados a delitos ambientales que ya cuentan con procesos legales abiertos. En la zona 4, concretamente, se encontraron algunos, como se presentará más adelante.

Inversión pública en infraestructura hacia el RI Nukak-Makú y la zona 4

El resguardo indígena Nukak-Makú es uno de los más afectados por la ampliación ilegal de la infraestructura vial en el país, según la información espacial de la FCDS, para 2018 el resguardo concentraba 297 kilómetros de vías en su interior, mientras que para 2023 esa cifra ascendía a 397 kilómetros. Esta red vial se encuentra asociada a dos ejes viales del departamento, la vía 75GV13 de 34,9 kilómetros que inicia en la vía nacional y llega hasta la vereda Caño Mosco, al interior del resguardo; y la vía 75GV14 o eje económico La Ganadera de 92,9 kilómetros que inicia en la vía nacional y llega hasta la vereda Charras. Ambas vías se encuentran identificadas en el Plan Vial Departamental de 2016, pero es de destacar que la trocha ganadera no solo es vía



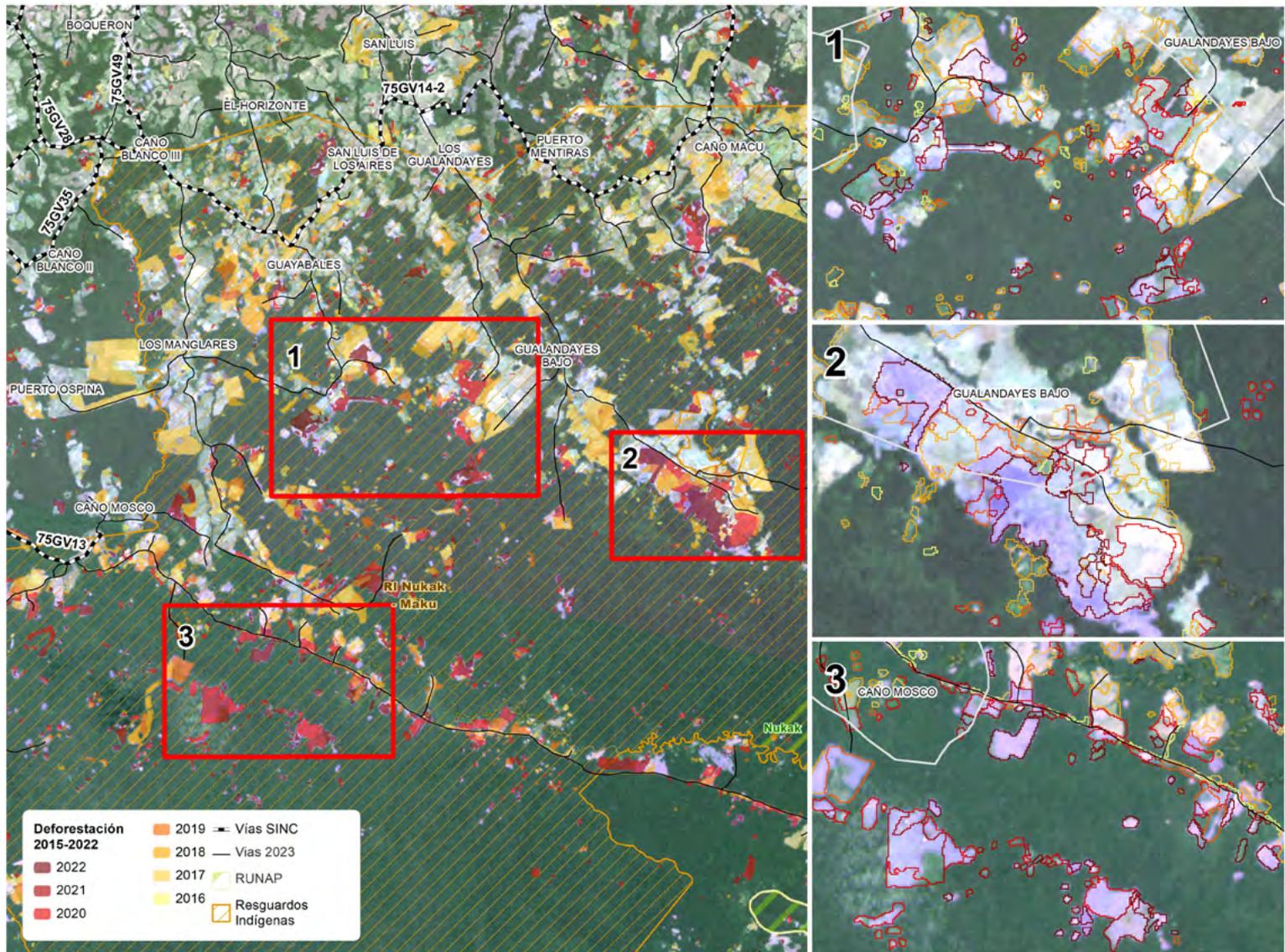
Imagen 9.

Mantenimiento preventivo de las vías de la trocha ganadera y de Agua Bonita Media de zona 3, BPIN 2022005950021.
Fuente: Mapa de inversiones



Mapa 14.

Deforestación asociada a vías en el Resguardo Indígena Nükak-Makú.
Fuente: Elaboración propia con datos espaciales del IDEAM e imágenes satelitales de LandSat 8.



priorizada, sino que también se considera su articulación con la vía nacional mediante la pavimentación de los casi 40 kilómetros que la conforman.

La vía trocha ganadera es uno de los tres ejes estratégicos para integrar la producción del departamento con la economía regional, así lo manifiesta el Conpes 4106 en el que se plantea que el mejoramiento de esta vía “optimizará las condiciones de conectividad de los habitantes y visitantes del municipio San José del Guaviare al inicio y fin del tramo y de las veredas intermedias, reduciendo los tiempos de desplazamiento en 1 hora y 52 minutos (con un ahorro en tiempo de viaje equivalente al 50 %), y aumentando la velocidad de circulación de 25 a 60 km/h en la mayoría de los tramos por las mejoras en especificaciones. Asimismo, contribuirá a la competitividad y a la reactivación económica regional, en tanto beneficiará el transporte de las producciones de arroz, maíz, yuca, cacao, plátano, piña, caucho, chontaduro, caña panelera y actividades ganaderas”.

En ese sentido, la inversión pública en infraestructura vía en la zona 4 se relaciona directamente con el eje económico La Ganadera, la cual concentra tres proyectos de inversión. Los primeros dos, que se encuentran inactivos, se enfocaban en el mejoramiento a través de la pavimentación y la construcción de puentes y box culverts, probablemente planteados en función de la priorización dada en el Plan Vial Departamental. El tercer proyecto corresponde al mantenimiento preventivo de esta vía y otros ejes viales del departamento.

Por otra parte, las veredas Caño Blanco II, Caño Blanco III, Guayabales, San Luis de los Aires y Los Gualandayes son objeto de un proyecto de mejoramiento de la 75GV14-2, el cual se desprende de la trocha ganadera. Con excepción de Caño Blanco II, todas las veredas correspondientes a ese proyecto se

encuentran parcialmente dentro del resguardo indígena Nukak-Makú. De igual forma, la vía 75GV14-2 continúa su curso por las veredas dentro del resguardo como Puerto Mentiras, Caño Makú y Guanapalo, siendo estas dos últimas, parte de la zona 4.

Sanciones ambientales en el resguardo Nukak-Makú: Amenazas de deforestación y ganadería

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriental Amazónico, conocida como CDA es crucial como entidad encargada de ejercer autoridad y supervisión ambiental en el departamento del Guaviare. La tarea primordial de la CDA del Guaviare consiste en supervisar aquellas actividades que puedan ocasionar daño o amenazar el desarrollo sostenible de los recursos naturales. Estas funciones abarcan la imposición y ejecución de sanciones, en conformidad con las normativas vigentes, con el propósito de exigir la reparación de los perjuicios causados. La CDA lleva a cabo visitas de verificación mediante equipos técnicos en sitios donde se hayan denunciado previamente delitos asociados con la deforestación o quemas.

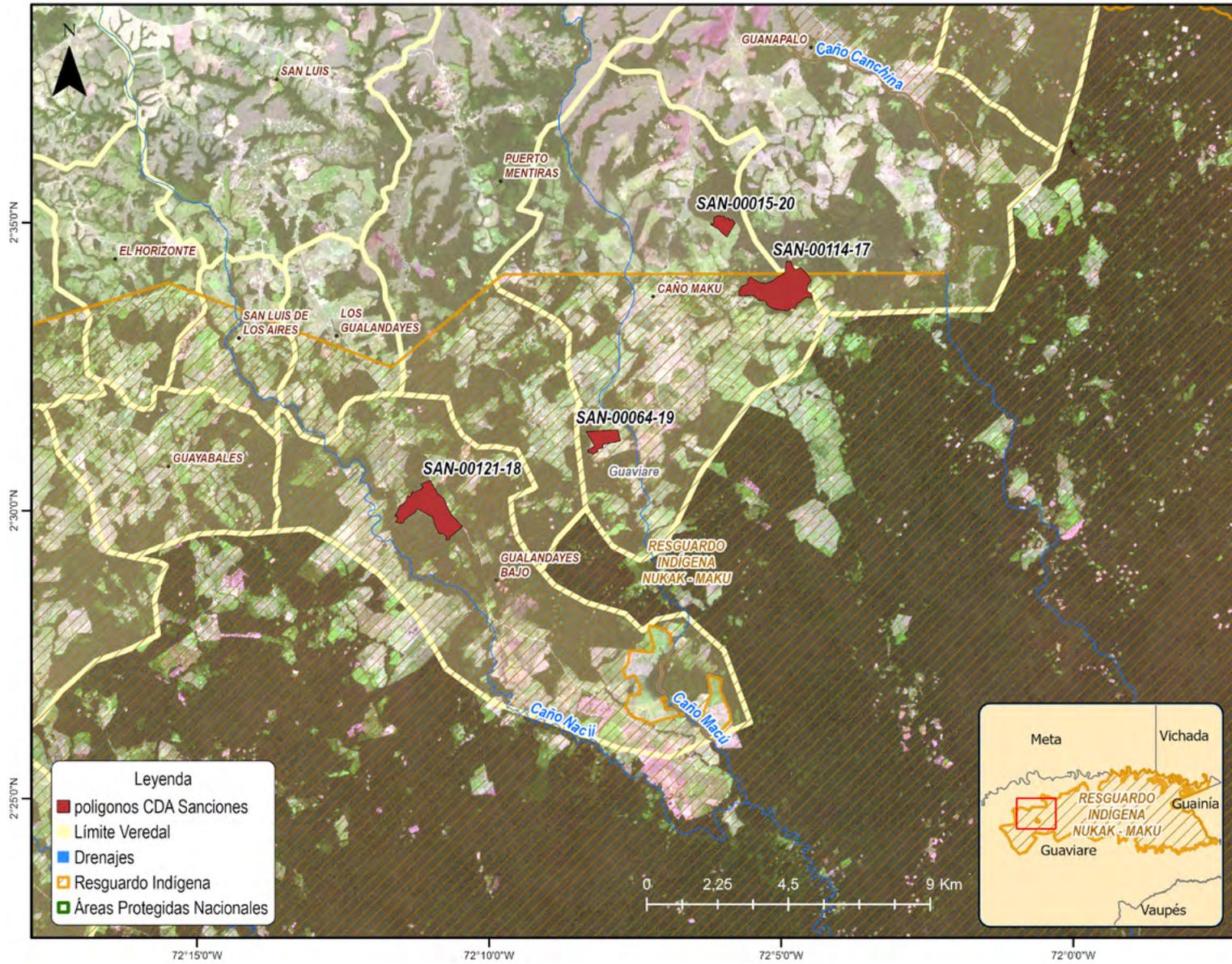
La FCDS ha revisado varios expedientes sancionatorios encontrados dentro del resguardo indígena Nukak-Makú. En esta región, hay más in-



Mapa 15.

Áreas sujetas a sanciones ambientales por la CDA-Guaviare. Caso de estudio resguardo indígena Nukak-Makú.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos espaciales de la CDA e IGAC.



formación disponible sobre sanciones de la CDA en comparación con otras áreas del Guaviare. Este análisis aporta una mayor profundidad a la investigación al permitir la comparación de los datos de estos expedientes con otras fuentes, como la movilización ganadera. En estos casos, se llevó a cabo un análisis detallado de los expedientes correspondientes, identificando las áreas afectadas y cruzando la información de los sancionados con las bases de datos de movilidad ganadera del ICA. A continuación, se expondrán los hallazgos derivados de este proceso⁸.

A partir de los procesos abiertos por la CDA se identificaron cuatro polígonos donde se realizaron actividades de tala:

Con los expedientes de la CDA fue posible georeferenciar las zonas afectadas, 3 de las 4 zonas están dentro del resguardo indígena Nukak-Makú.

Estas cuatro áreas sancionadas por la CDA están en una de las regiones del departamento del Guaviare con las tasas más elevadas de deforestación. Un ejemplo representativo es la vereda de Caño Makú, donde se ha registrado una pérdida de más de 1.300 hectáreas de bosque entre los años 2016 y 2021⁹, acompañada de un aumento significativo de 4.200 cabezas de ganado bovino entre 2017 y 2022¹⁰.

El expediente SAN-00114-17 de la CDA, fechado el 12 de diciembre de 2017, marca el inicio de un proceso sancionatorio ambiental por presunto delito de tala de bosque primario. Este proceso surge a raíz de una denuncia presentada ante la CDA,

Expediente	Municipio	Vereda	Hechos investigados
SAN-00114-17	San José del Guaviare	Caño Makú	Tala
SAN-00064-19	San José del Guaviare	Caño Makú	Tala
SAN-00015-20	San José del Guaviare	Caño Makú	Tala
SAN-00082-21	San José del Guaviare	Caño Makú	Quemas
SAN-00121-18	San José del Guaviare	Gualandayes Bajo	Tala

que alertaba sobre las elevadas tasas de deforestación en la vereda Caño Makú, específicamente señalando: "En la vereda Makú están talando 1.000 hectáreas, a unos 15 minutos del caserío, en la finca del señor "...", vía a la Maloka".

Deforestación y ganadería en casos sancionatorios

El Mapa 16 ilustra la expansión de áreas deforestadas en la región, evidenciando la dinámica de apropiación ilegal de tierras dentro del resguardo



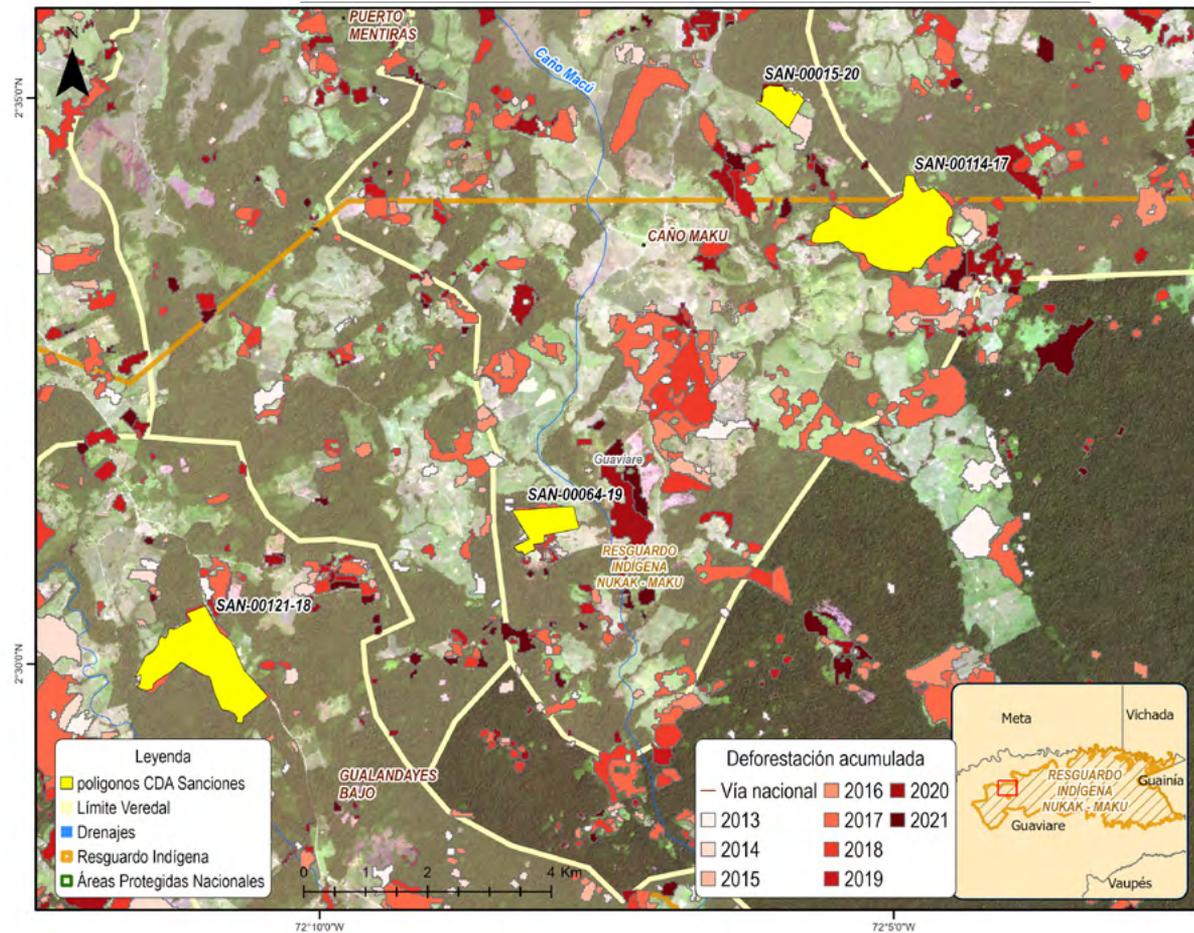
Tabla 7.
Expedientes de procesos judiciales abiertos por la CDA en el Resguardo Indígena Nükak-Makú.

Fuente: FCDS.

⁸ Por razones de reserva, los nombres de las personas involucradas se han anonimizados. Aquellos interesados en obtener información detallada podrán consultar los expedientes completos directamente ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriental Amazónico (CDA).

⁹ Cifra calculada con datos del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) del IDEAM.

¹⁰ Cifra calculada con datos de vacunación bovina del ICA.



Mapa 16.
Áreas sujetas a
sanciones ambientales
por la CDA-Guaviare.
Deforestación acumulada
IDEAM 2013-2021.
Fuente: Elaborado a partir de
datos de la CDA e IDEAM.

indígena Nukak-Makú. Las extensas zonas deforestadas entre los polígonos sancionados indican una apropiación de tierras por áreas y años. Este patrón de deforestación también podría estar relacionado con la disponibilidad de recursos económicos por parte de los actores involucrados para ampliar sus lotes.

El análisis espacial, junto con los expedientes sancionatorios y las entrevistas en campo, refuerza la hipótesis de individuos con capacidad de inver-

sión en la zona 4, principales impulsores de la deforestación. Una fuente local asegura conocer a uno de los sujetos sancionados por la CDA, destacando la magnitud de sus negocios:

Uf allá hay unos ganaderos grandes. Hay un man que tiene demasiado ganado, se llama "...". Ese man tuvo hartos problemas con la CDA, que porque había talado un poco de selva. Es un man de plata de afuera. Él tiene



su encargado allá en la finca. Pero él sí aparece allá, aunque no vive ahí. El man siembre de todo, tiene papaya, pero allá en el Meta, porque tiene otras tierras (...) son varios los negocios que tiene.

(Campesino de la zona, 2023).

Este tipo de individuos, que no operan de manera aislada, disponen del capital necesario para invertir en infraestructura como lo son las vías y los reservorios, condiciones habilitantes para la expansión de la ganadería en esta región. En algunas regiones del Guaviare, donde presuntamente los datos del ICA no describen la realidad ganadera, hay que replantear la estrategia para estimar la dimensión e impacto de esta actividad, en este sentido la FCDS ha recopilado datos para enriquecer la comprensión de esta dinámica. Entre los indicadores clave se encuentran las vías de acceso y los reservorios de agua.

La importancia de las vías radica en su papel para la movilización de insumos y la comercialización del ganado. Los reservorios, por otro lado, son esenciales para mantener a los animales durante periodos de sequía. El Guaviare, al ser una zona transicional entre la Orinoquia y la Amazonia, enfrenta dificultades para acceder al agua durante las temporadas secas, agravadas por altas tasas de deforestación.

En el Guaviare, los reservorios son infraestructura esencial para la ganadería. Su elaboración, utilizando un bulldozer, requiere excavación, remoción y compactación del suelo para evitar filtraciones de agua. Este tipo de maquinaria se alquila a particulares, con un costo por hora que varía entre los 200.000 y 250.000 pesos, más combustible y pago al operario. En promedio, se necesitan entre

10 y 14 horas de trabajo, con un costo total entre 3'000.000 y 3'500.000 pesos, dependiendo de la distancia a la finca. La caracterización de esta infraestructura es clave para comprender la presencia de la ganadería en áreas deforestadas. Según la FCDS, un reservorio puede abastecer de agua a 75 cabezas de ganado.

Esta caracterización de infraestructura puede ser un instrumento de alerta temprana en zonas donde se esté ampliando la frontera agropecuaria y los datos oficiales no tengan la capacidad de alertar sobre la presencia de ganadería. Estos indicadores de presencia de actividad ganadera, visualizados en el Mapa 17, revelan una marcada concentración de actividad entre las veredas Gualandayes Bajo y Caño Makú, sustentada por el cruce de datos y validación por medio de caracterización de infraestructura, pero además corroborada por trabajo de campo y sobrevuelos a baja altura.

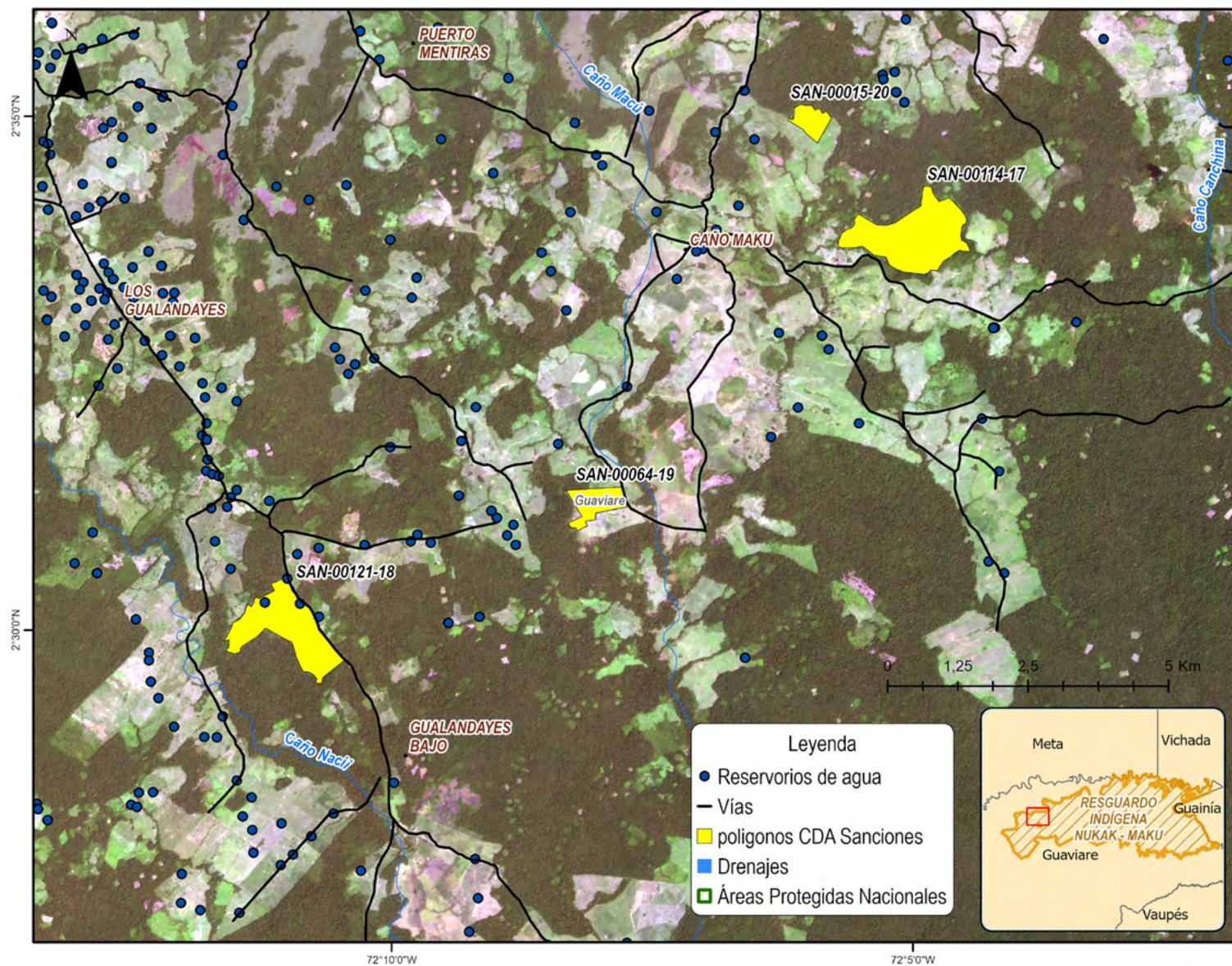
Adicionalmente, la FCDS realizó el cruce de los datos de los sujetos sancionados con la base del ICA de movilidad de bovino del primer semestre de 2021, encontrando los siguientes flujos de comercio del sujeto señalado de tala en la vereda Caño Makú, individualizado por la CDA en el expediente SAN-00114-17.

Según los registros, en el primer semestre de 2021, se trasladaron 348 cabezas de ganado a nombre del señalado. El destino principal fue a fincas en San José del Guaviare, con 242 animales. En segundo lugar, se observa que la movilización incluyó envíos a los principales mataderos de la ciudad de Bogotá, con un total de 106 animales.

El individuo aparentemente transportó ganado hacia la vereda Puerto Mentiras, la cual, en parte, está ubicada dentro del resguardo indígena Nukak-Makú. Al igual que Caño Makú, Puerto Mentiras



Imagen 10.
Reservorio en zona rural del departamento del Guaviare.
Fuente: FCDS.



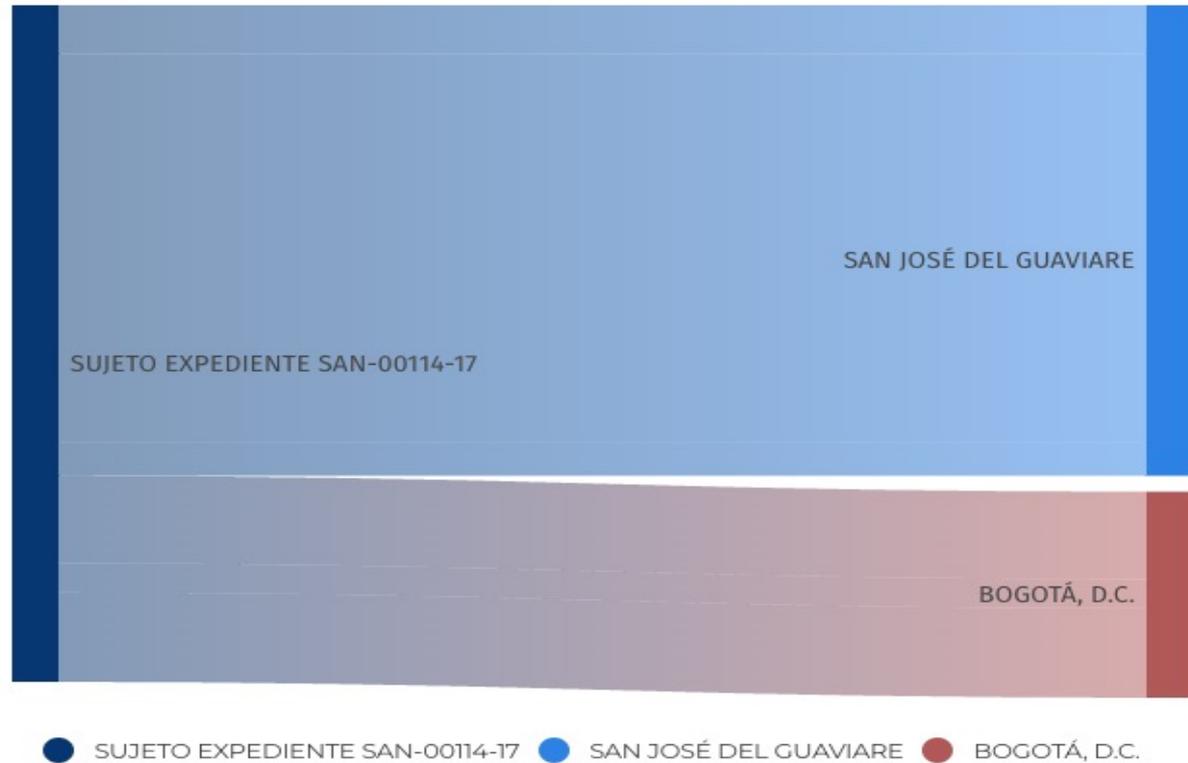


Gráfico 53.
Movilización de ganado a grandes destinos, primer semestre 2021, caso de análisis.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.

se destaca por tener uno de los mayores índices de deforestación en la región. En este periodo se halló el traslado de un total de 200 animales.

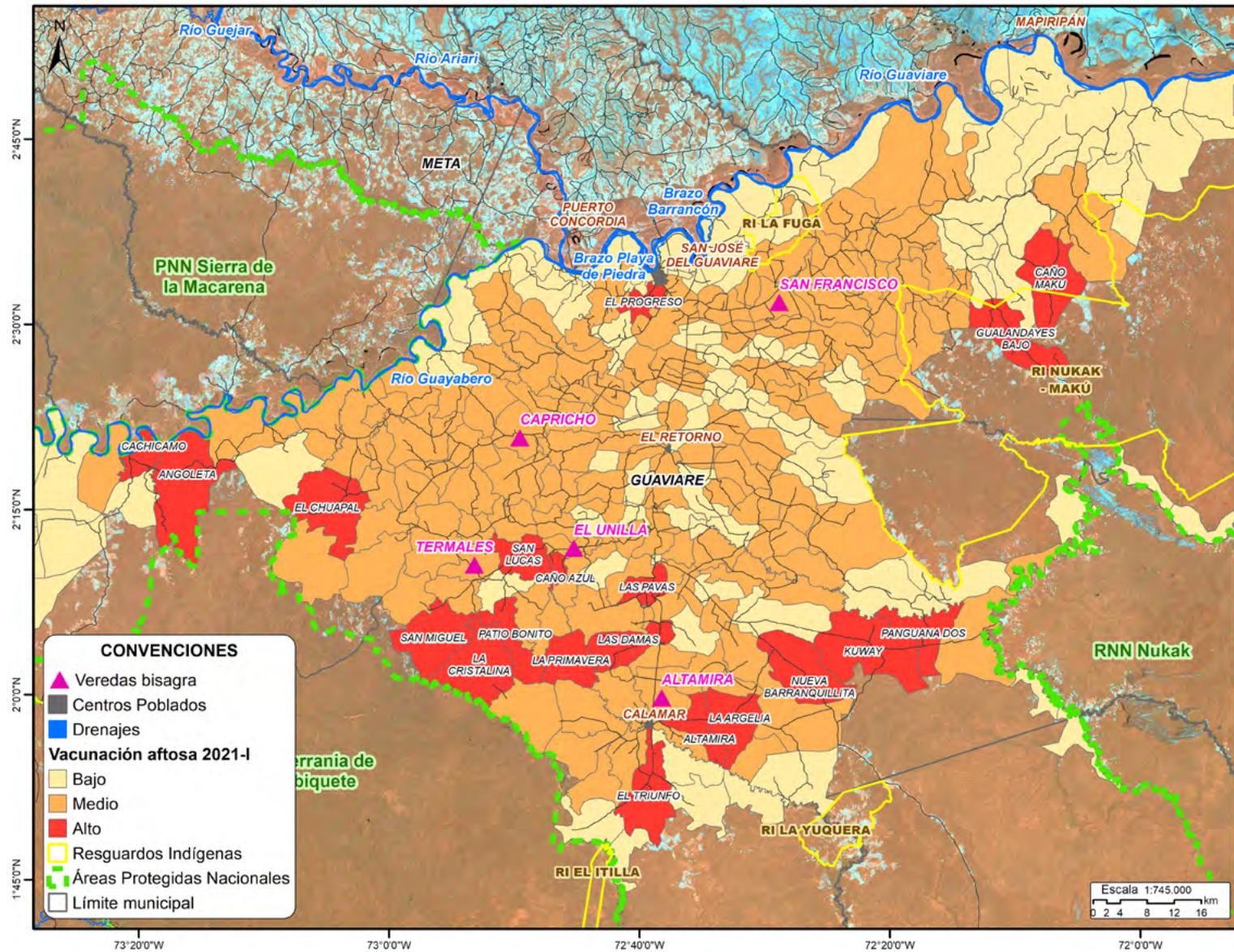
La vereda San Francisco también hizo parte de estos envíos, ubicada en la trocha ganadera, esta vereda es particularmente relevante para el ganado que sale del resguardo Nukak, al estar en este lugar uno de los nodos de comercialización de ganado más importantes del Guaviare.

Los análisis de la FCDS sobre el flujo de ganado en el departamento del Guaviare identificaron comportamientos particulares, que la FCDS designó como veredas "bisagras". Estas áreas actúan

como importantes receptores de ganado local, principalmente procedente de zonas con elevadas tasas de deforestación. A su vez, estas veredas no sobresalen por ser grandes productoras de ganado, una verificación que se puede realizar fácilmente a través del censo veredal.

La relevancia de estas veredas radica en su infraestructura para la negociación de ganado, ya que cuentan con básculas para el pesaje, correspondencias de pago y, lo más destacado, son reconocidas como principales comercializadoras de ganado con la región del Meta y la ciudad de Bogotá. En otras palabras, estas veredas actúan como eslabo-

Mapa 17.
Áreas sujetas a sanciones ambientales por la CDA - Guaviare. Desarrollo de infraestructura relacionada con la ganadería.
Fuente: Elaborado a partir de datos de la CDA y FCDS.



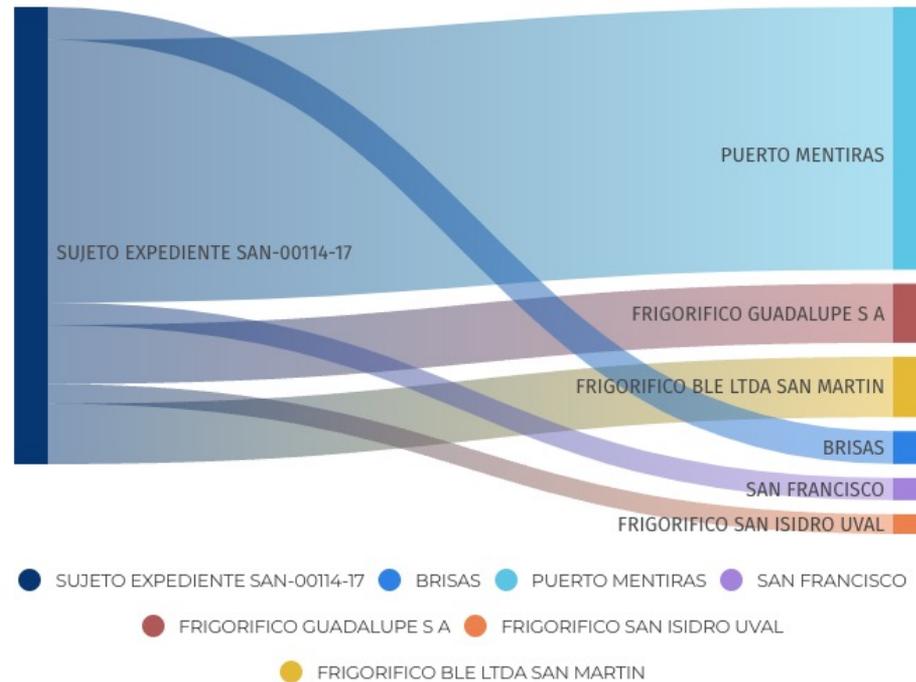


Gráfico 54.
Movilización de ganado a frigoríficos y veredas, primer semestre 2021, caso de análisis.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA

nes que difuminan los orígenes dentro de la cadena de suministro de carne.

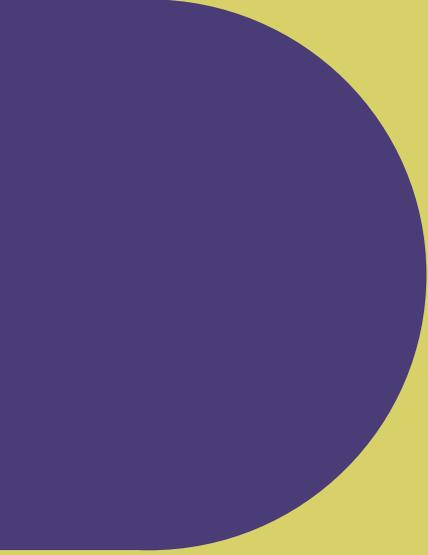
En cuanto a los destinos en Bogotá, el implicado envió ganado a los mataderos de Guadalupe, con un total de 45 animales, al matadero San Isidro Uval con 15 animales, y al matadero San Martín con 46 animales. Aunque pueda parecer una cantidad insignificante de ganado transportado por una sola persona, el hecho de que se esté movilizándolo dentro del resguardo indígena Nukak-Makú directamente a Bogotá es motivo de preocupación. Esto plantea serias dudas sobre la capacidad de las autoridades para garantizar la trazabilidad de la carne.

Es destacable observar que uno de los destinatarios de un conjunto de ganado, compuesto por 46

animales, que fue procesado mediante los servicios de sacrificio del matadero de San Martín, resultó ser un supermercado reconocido en Bogotá y la sabana occidental.

Este caso cobra especial relevancia al representar envíos directos de ganado hacia Bogotá, una práctica poco común. Por lo general, los canales de comercio suelen pasar primero por puntos intermedios locales, como la vereda de San Francisco, donde se pesan los animales, se negocia y se revenden hacia la capital, o se dirigen a destinos regionales como algunas fincas en el departamento del Meta o ferias de subasta ganadera. Bogotá, en este caso, se presenta como el principal y último destino de este ganado proveniente de áreas deforestadas, como el resguardo indígena Nukak-Makú.

Mapa 18.
Vacunación contra la fiebre aftosa 2021-1 – Guaviare. localización de veredas “bisagras”.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del ICA.



Conclusiones y
recomendaciones:

**Donde enfocar
los esfuerzos
de trazabilidad**

Acciones conjuntas para la prevención de la deforestación desde lo ambiental y lo agropecuario.

La Procuraduría General de la Nación, a través de las circulares sobre la restricción de actividades ganaderas en Parques Nacionales Naturales, ha puesto en el centro de la agenda el control de la ganadería en áreas protegidas instando a la institucionalidad a tomar acciones urgentes en la materia. Estas acciones preventivas han permitido que las entidades de gobierno diseñen una estrategia conjunta y coordinada para enfrentar este fenómeno complejo y se revalúe el sistema de trazabilidad. El sistema requiere que se pase de un sistema enfocado en el tema sanitario (como lo ha venido haciendo el ICA) a un sistema integral que incluya el componente ambiental como un eslabón fundamental en la trazabilidad. Si bien el país viene avanzando en este frente, se necesita de mayores acciones coordinadas que respondan tanto a la prevención de la deforestación desde lo ambiental y lo agropecuario.

La financiación pública de la ganadería requiere que la entrega de recursos cumpla con requisitos ambientales que no propicien la deforestación.

La correlación positiva entre aumento ganadero ligado a la deforestación y aumento de la financiación pública de la ganadería abre la discusión sobre la necesidad de diseñar políticas financieras donde la entrega de recursos (por ejemplo, crédito rural) esté condicionadas al cumplimiento de requisitos ambientales que no propicien la deforestación. Si bien, los resultados aquí presentados no explicitan que el acceso a recursos financieros necesariamente aumentará la deforestación, es necesario considerar que la focalización de crédito rural debe considerar el ordenamiento social ambiental y productivo, así como los diferentes de tipos de productores con el objeto de no eliminar el crédito rural como una herramienta de desarrollo regional, especialmente quienes tienen menor responsabilidad en la deforestación.

La financiación pública debe apalancar esfuerzos en economías de conservación para la optimización de recursos ambientales y mitigación del cambio climático.

La productividad de economías forestales amigables con el medio ambiente donde las familias campesinas aprovechan sosteniblemente las especies maderables y no maderables de la selva. La FCDS viene apoyando a las comunidades para que generen recursos económicos manteniendo el bosque en pie mostrando la sostenibilidad financiera y ambiental de estas apuestas productivas. Esto requiere que la banca amplíe la oferta financiable en economías verdes y se avance en sistemas de riesgo ambiental y social para el otorgamiento de créditos del sistema financiero basados en el bienestar social, ambiental y económico para preservar el bosque. El financiamiento verde es una obligación del sector financiero para avanzar en la integración de energías verdes, con proyectos sociales y de crecimiento inclusivo donde la función pública del sector privado es fundamental para el desarrollo sostenible.

Construir una política de trazabilidad de la cadena de suministro mucho más rigurosa.

Bogotá es el principal consumidor de ganado proveniente del Guaviare y proveedor local de carne para la capital y la región de la sabana norte y occidente. Esta conexión entre la oferta (proveniente de áreas con creciente deforestación) y la demanda de carne plantea la oportunidad de construir una política de trazabilidad de la cadena de suministro mucho más rigurosa. En Brasil el Término de Ajuste de Conducta (TAC) es un ejemplo de las obligaciones de las industrias de producción de carne vacuno para exigir pruebas de cumplimiento de regulaciones medioambientales por parte de proveedores (ganaderos). Particularmente, se exige que el proveedor cumpla con requisitos como (de acuerdo con Pegurier y Isensee, 2016): i) no estar en la lista de embargos y multas ambientales; ii) no tener áreas deforestadas detectadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales; iii) haber realizado su catastro ambiental rural (CAR) para verificar la deforestación contrastando las imágenes satelitales con mapas de los propietarios y arrendatarios de propiedades rurales, facilitando así la responsabilidad y transparencia y la aplicación eficaz de sanciones; iv) tierras no sobrepuestas en áreas protegidas o tierras indígenas; v) no constar en la lista de explotadores de trabajo esclavo del Ministerio de Trabajo. En el marco de esta discusión para el caso colombiano, se insta a que el Congreso de la República avance en el Proyecto de Ley sobre trazabilidad animal tomando como ejemplo casos como el brasilero donde los pasos significativos en la formalización de la cadena de distribución ganadera requieren de una regulación robusta que permita forjar sólidas alianzas con aliados como el sector privado.

Avanzar en la implementación del componente jurídico del catastro multipropósito.

Con el propósito de mejorar las acciones para mitigar la deforestación causada por la industria ganadera en la Amazonia, el Catastro Multipropósito debería ser una herramienta asociada a la gestión ambiental. Una mejor identificación de los lugares de deforestación ligada a los predios donde se hace la vacunación y movilización del ganado, le permitiría al Estado y a los consumidores conocer mejor a los individuos y a las empresas ligadas a la cadena de distribución ganadera en cada eslabón. La ampliación de la regularización de derechos y reglamentación de situaciones jurídicas sobre la tierra y el territorio debe estar armonizada con el ordenamiento social ambiental y productivo y los procesos; la información del Catastro Multipropósito debe permitir la gestión de conflictos socioambientales en áreas de especial importancia ambiental y la priorización de inversión en temas ambientales haciendo uso de la información predial actualizada, para la toma de decisiones asociadas al componente ambiental del territorio.

Armonizar un código único identificador para las veredas.

La presencia de dos veredas con el mismo nombre dentro de un mismo municipio dificulta establecer con certeza el ganado bovino proveniente de ellas. Las discrepancias al localizar la información del hato bovino podrían sugerir un posible subregistro o sobre registro del ICA en las zonas de estudio. Adicionalmente, el Igac y la Gobernación del Guaviare tienen una definición político-administrativa diferente para veredas en El Retorno y Calamar. Este conflicto de ordenamiento territorial plantea un reto para los análisis de especialización del hato bovino a nivel submunicipal adicional a la falta de un código único veredal.

Falta de información veredal y uso de los códigos técnicos en las bases de datos de los proyectos de inversión pública.

Aunque el nombre y objeto del proyecto mencionan las veredas, no cuentan con un campo en la base de datos donde se pueda desglosar la información. Además, los proyectos de inversión pública no usan los códigos asignados para las vías, sino el nombre conocido (ej. La Guarapera), lo que dificulta la estandarización e identificación específica de la destinación presupuestal y las zonas de inversión. Estos errores de diseño a la hora de asignar recursos crean problemas para el seguimiento a la inversión pública a nivel submunicipal y se convierten en un reto para estudiar la financiación de los motores de deforestación.

Seguimiento a impactos ambientales de proyectos legales de infraestructura vial, que pueden estar relacionados con la expansión de vías informales.

Aunque los proyectos de infraestructura buscan mejorar la conectividad y movilidad en áreas rurales del Guaviare, también han propiciado la aparición y expansión de carreteras informales e incluso ilegales, que a su vez impulsan la deforestación para actividades como la ganadería y luego utilizan estas vías para la comercialización en otras zonas del país. Ejemplos de estas son la Marginal de la Selva y la vía Calamar-Miraflores, que han sido focos destacados de deforestación y ahora son áreas donde la ganadería es prominente. Por lo tanto, es necesario realizar una evaluación detallada de los posibles impactos ambientales al mejorar una vía que conecta con carreteras informales donde se concentra la deforestación para ganadería u otras actividades económicas, así como evaluar los riesgos de redes viales que se conectan con áreas ambientalmente importantes como parques nacionales mediante vías informales. Sin embargo, el acceso limitado a información de calidad es un desafío significativo en este análisis. La falta de detalle y orden en la información disponible dificulta el monitoreo, convirtiendo tareas simples como buscar la ubicación de intervenciones viales en procesos prolongados que requieren la verificación a través de múltiples fuentes. En ese sentido es necesario avanzar en la estandarización e integración de datos de diversas entidades, lo que simplificará el monitoreo de intervenciones en el territorio al evitar discrepancias entre fuentes de información. Mientras se logra esto, se pueden aprovechar las fuentes de información existentes, como las usadas en este estudio.

La trazabilidad debe avanzar de manera inmediata y progresar gradualmente hacia un modelo de intervención que permita mitigar riesgos ambientales y de mercados.

Los retos de trazabilidad a lo largo de la cadena de distribución pueden ser solucionados en acciones de corto, mediano y largo plazo para construir de manera gradual y progresiva una puesta a punto de la institucionalidad. Como se mencionó en el documento, la microfocalización de zonas permite calibrar paulatinamente los esfuerzos del Estado y conocer los matices territoriales para un análisis y diseño de acciones coordinadas. Esto insta a que se pongan en marcha acciones con la información, herramientas y expertos con los que se cuenta actualmente y que se ajuste progresivamente el modelo de intervención de riesgos ambientales y de mercados. La apertura del mercado chino para la ganadería colombiana requiere acciones inmediatas para evitar que se siga avanzando en la ampliación de la frontera agropecuaria hacia la Amazonia.

Identificar redes, flujos de capital y actores que promueven la deforestación.

Las autoridades financieras y la Fiscalía General de la Nación deberían hacer seguimiento al flujo de capitales que llegan a regiones de la Amazonia, en donde hay pocos bancos y entidades financieras, para poder identificar movimientos sospechosos que podrían estar siendo utilizados para promover la deforestación.



Anexos

Reserva Forestal De Ley 2 de 1959	Resolución que adopta la zonificación	Área Aprox. de la Reserva Forestal (Ha) Esc. 1:100.000
Cocuy	1275 del 6 de agosto de 2014	715.800
Sierra Nevada de Santa Marta	1276 del 6 de agosto de 2014	526.235
Central	1922 del 27 de diciembre de 2013	1.496.512
Serranía de Los Motilones	1923 del 27 de diciembre de 2013	521.902
Río Magdalena	1924 del 30 de diciembre de 2013	2.125.559
Pacífico	1926 del 30 de diciembre de 2013	8.069.756
AMAZONIA Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo Y Vaupés	1277 del 6 de agosto de 2014	22.885.577
AMAZONIA Caquetá, Guaviare Y Huila	1925 del 30 de diciembre de 2013	12.004.504
Total Aprox.		48.345.845

 **Tabla 8.**
Reservas forestales.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del MADS.

Bibliografía

- Acosta, L. E. (1993). *Guaviare: Puente a la amazonía* (N. S. Cubillos R (ed.). Corporación Colombiana para Amazonia -Araracuara- COA.
- Arcila, O. H., & Salazar, C. A. (2011). "La Amazonía Colombiana: Poblada y Urbanizada. En *Revista Colombiana Amazónica*, 4, pp. 37-55.
- Clerici, N.; Armenteras, D.; Kareiva, P.; Botero, R.; Ramírez-Delgado, J. P.; Forero-Medina, G.; Ochoa, J.; Pedraza, C.; Schneider, L.; Lora, C.; Gómez, C., (2020) "La deforestación en áreas protegidas colombianas aumentó durante el posconflicto".
- Capóssoli, A., P. Carvalho, N. (2020). Terms of Adjustment of Conduct in Pará and the Public Commitment on Cattle Ranching. En *Amigos da Terra*. 38 p. Disponible en: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/08/ADT-tac-compromisso-EN.pdf>
- DANE (2022). Pobreza multidimensional. Resultados 2021. Disponible en: https://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf
- DANE (2023). Cuentas departamentales, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Disponible en: <https://www.DANE.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales> (Consultado: febrero 28 de 2024).
- Dávalos, L. M.; Dávalos, E.; Holmes, J.; Tucker, C., & Armenteras, D. (2021). Forests, Coca, and Conflict: Grass Frontier Dynamics and Deforestation in the Amazon-Andes. En *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), pp. 74-96. Disponible en: <https://doi.org/10.31389/jied.87>
- FIP (2015). Hoy y ayer del bloque oriental de las FARC.
- Fiscalía General de la Nación (2014). Patrones de macro criminalidad concepto/patrones de macro criminalidad analisis en el presente caso/patrones de macro criminalidad-despojo de tierras. Sentencia Primera Instancia Justicia y Paz. Tribunal Superior de Medellín.
- Global Good Practice Analysis- GPA (2013). Implementación de políticas de prevención y control para reducir la deforestación. International Partnership on Mitigation and MRV. 9 p.
- Johnson, K.; Gómez, Á.; Aguirre, Á., & Albarracín, D. (2023). Dos caminos de una guerra en construcción (Parte 1).
- Linares, M.; Hirashiki, C., & Biggs, D. (2020). Deforestation in Colombian protected areas increased during post-conflict periods. En *Scientific Reports*, 10(1), pp. 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41598-020-61861-y>
- FINAGRO (2006). Manual de servicios. 93 p. Disponible en: https://www.FINAGRO.com.co/sites/default/files/node/manual-servicio/download/manual_de_servicios_7.pdf
- FINAGRO (2023). Nueva clasificación de productor agropecuario. Circular 48 de 2022. Disponible en: https://www.FINAGRO.com.co/sites/default/files/field_tst_pdf_attached/node/2022-08/120822-Circular48-NuevaClasificacionProductor-2.pdf
- Gómez, S. (2018). La ecología política de las FARC-EP. Un análisis de las territorialidades, prácticas y discursos de la insurgencia frente a la naturaleza [Pontificia Universidad Javeriana]. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fq.18708404e.2004.3.66178>
- La Rota, E. (1996). Finanzas de la subversión colombiana: Una forma de explotar una nación.
- Murillo-Sandoval, P. J.; Kilbride, J.; Tellman, E.; Wrathall, D.; Van Den Hoek, J., & Kennedy, R. E. (2023). The post-conflict expansion of coca farming and illicit cattle ranching in Colombia. En *Scientific Reports*, 13(1), 1965. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41598-023-28918-0>
- Murillo-Sandoval, P. J.; Van Dexter, K.; Van Den Hoek, J.; Wrathall, D., & Kennedy, R. (2020). The end of gunpoint conservation: forest disturbance after the Colombian peace agreement. En *Environmental Research Letters*, 15(3). Disponible en: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab6ae3>
- Pedraza-Piñeros, D. (2019). Despojo de tierras en contexto de guerra irregular: el caso de las FARC-EP entre 1992 y 2015 [BA Theses]. Universidad Javeriana.
- Pegurier, E. y M. Isensee (2016). El fiscal que frenó la deforestación. Reportaje de MONGABAY del 13 de junio de 2016. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2016/06/fiscal-enlazo-la-deforestacion/>
- Presidencia de la República de Brasil (2009). Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na amazônia legal. Segunda Fase. Brasília. 176 p.
- UNODC (2003). Censo de coca en Diciembre de 2002 y estimado intercensal en Julio de 2003. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/OF02012002-censo-cultivos-coca-2002-estimado-intercensal-2003-.pdf>
- UNODC (2023a). Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022.
- UN, Green financing. Disponible en: <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-financing#:~:text=Green%20financing%20is%20to%20increase,sectors%20to%20sustainable%20development%20priorities>
- UrDANEta, J. S. (2017). Justicias bastardas: estudio sobre la administración de justicia de la guerrilla de las FARC en el suroriente colombiano. Universidad Nacional de La Plata.

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
con el apoyo del Gobierno del Reino Unido, 2024

