

DE LAS METAS A LOS TERRITORIOS: LA DEUDA DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AMAZÓNICAS EN LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN



Diciembre, 2025

Autores:

- » Esteban Orjuela Gallo, investigador de conflictos socioambientales, Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES
- » Camila Harmelly Bermúdez García - investigadora de conflictos socioambientales, Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES
- » Catalina Oviedo Delgado - investigadora de conflictos socioambientales, Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES

CEALDES

Centro de Alternativas al Desarrollo (CEALDES), es una asociación colombiana sin ánimo de lucro, ubicada en Bogotá, que trabaja en el acompañamiento técnico y político a procesos de defensa territorial y ambiental, defensa de los derechos humanos y construcción de paz con comunidades campesinas, indígenas y negras inmersas en conflictos socioambientales. Es una organización de carácter nacional, que prioriza su trabajo en áreas de importancia ambiental para Colombia, y lleva 12 años trabajando en la región de la Amazonia colombiana, más específicamente 8 años en los departamentos del noroccidente amazónico Guaviare, Caquetá y Meta. Desde hace 8 años trabaja en la región del Sumapaz, más específicamente en el territorio de la cuenca media del río Sumapaz, municipios de Cabrera, Venecia, Pandi e Icononzo, con especial arraigo en Venecia.

CONTENIDO

CEALDES	3
LISTA DE ACRÓNIMOS	5
INTRODUCCIÓN	7
DINÁMICAS DE LA DEFORESTACIÓN EN EL NOROCCIDENTE AMAZÓNICO	11
La Campaña Artemisa.....	16
Mesas de negociación.....	18
A. Acaparamiento de tierras	19
B. Ganadería extensiva	22
C. Expansión de infraestructura vial no planificada	24
POLÍTICAS DE CONTENCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y SUS IMPACTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS (DD.HH.)	27
A. Enfoque punitivo y militarizado.....	28
B. Enfoque instrumental y mercantilizado.....	30
C. Enfoque social y territorializado.....	32
ACTUAL POLÍTICA PÚBLICA PARA LA CONTENCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN	33
A. Programa Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad.....	37
B. Programa Conservar Paga.....	39
C. Concesiones Forestales Campesinas	42
D. Mercado Voluntario de Bonos de Carbono REDD+	44
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	45

LISTA DE ACRÓNIMOS

Acrónimo	Significado
ASD	Acción sin Daño
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CEALDES	Centro de Alternativas al Desarrollo
CFC	Concesión Forestal Campesina
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONALDEF	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
EMC	Estado Mayor Central
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FCDS	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
FSC	Forest Stewardship Council
GAO	Grupos Armados Organizados
GFI	Global Financial Integrity
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IFA	Incentivo Forestal Amazónico
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NAD	Núcleos Activos de Deforestación
NDC	Contribución Nacionalmente Determinada
NDFyB	Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad

Acrónimo	Significado
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PICD	Plan Integral de Contención de la Deforestación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNN	Parques Nacionales Naturales
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
SIAT-AC	Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
ZAP	Zonificación Ambiental Participativa
ZRF	Zonas de Reserva Forestal



INTRODUCCIÓN

La Amazonía colombiana es uno de los últimos grandes bosques naturales del planeta y uno de los ecosistemas más estratégicos del país debido a su papel en la regulación climática global, la provisión de agua y la conservación de la biodiversidad. Además es el hogar de una amplia diversidad de pueblos indígenas y comunidades campesinas (SIAT-AC, s.f)¹. Desde mediados del siglo XX, esta región ha experimentado una transformación progresiva de sus coberturas naturales, principalmente por el avance de la frontera agropecuaria, el del acaparamiento de tierras y la consolidación de la ganadería extensiva como modelo dominante de uso del suelo (Murcia, Carrero & Arias, 2024)².

La crisis climática ha puesto al bioma amazónico en el centro de atención de la comunidad internacional, ya que, al ser el bosque tropical continuo más extenso del planeta, su integridad resulta esencial para la regulación de la temperatura global. En este contexto, frenar la deforestación, y con ello mitigar las emisiones de CO₂ a la atmósfera, se ha convertido en una de las principales metas y compromisos internacionales del país.

El Estado colombiano se ha comprometido, en el marco de la actualización de su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) bajo el Acuerdo de París, a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 51% para 2050 respecto del nivel proyectado para dicho año (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Este objetivo se articuló con medidas sectoriales y de política pública, entre ellas el CONPES 4021 – Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (2020), en el cual el Estado colombiano estableció la meta de deforestación neta cero para 2030, lo que implica neutralizar la pérdida de bosque por deforestación mediante procesos de reforestación y/o restauración.³

La gestión de los bosques en Colombia, al igual que las estrategias para enfrentar la deforestación, está moldeada por un entramado de instituciones y normas que ordenan el territorio y que, al hacerlo, reconocen o excluyen determinados actores como legítimos ocupantes y/o cuidadores de la selva. En el pasado las estrategias del Estado colombiano para hacer frente a la deforestación han estado moldeadas por la militarización y la estigmatización de las comunidades campesinas que habitan en áreas de especial importancia ecológica, como lo es la Amazonía.

1 SIAT-AC, Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana. Recuperado de: <https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/>

2 Murcia, U., Carrero, J., & Arias, J. (2024). La Amazonia transformada: Análisis de los cambios de coberturas de la tierra en el periodo 2022 al 2023 en 17 municipios priorizados por su alta dinámica de cambio. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.

3 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2020). Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC): Actualización 2020. Gobierno de Colombia. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/05/NDC_Libro_final_digital-1.pdf



Fotografía: Felipe Nieves

La investigación de conflictos socioambientales en esta región realizada por CEALDES no solo ha mostrado el rol fundamental de las comunidades locales como aliadas de la conservación, sino que también ha resaltado la necesidad de que las políticas y normativas sean garantes de los derechos territoriales y colectivos. De lo contrario, la conservación del bosque amazónico continuará entrelazándose con las dinámicas de la guerra y pondrá en riesgo a los habitantes de la selva, a las instituciones que trabajan en el territorio y a los bosques mismos (CEALDES, 2020)⁴.

Durante el gobierno de Iván Duque (2018–2022) la deforestación fue abordada principalmente a través de la Operación Artemisa, una estrategia militar que profundizó la estigmatización y la desconfianza con comunidades campesinas en la Amazonía. Con la llegada de Gustavo Petro en agosto de 2022, el nuevo gobierno anunció un cambio de enfoque: suspendió los operativos de Artemisa y priorizó el diálogo con las comunidades (Durán, Tobo & Muñoz, 2022)⁵. En su agenda ambiental, Petro prometió

⁴ CEALDES (2020). Defendiendo el Bosque. Equipo de investigación y producción de CEALDES (autores, edición, diseño y audiovisual). <https://oad-cealdes.org/portfolio/habitar-para-conservar/>

⁵ Durán, A., Tobo, P. A., & Muñoz, S. (2022). Ambiente y seguridad: Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno. Fundación Ideas para la Paz (FIP). https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_100diaspetro_ambiente_finalv3.pdf

avanzar en la descarbonización, la adaptación al cambio climático, la transición energética y la reducción de la deforestación, de la mano de las comunidades y de las demandas sociales que reclaman un enfoque territorial. Ad portas a la finalización de su presidencia, resulta fundamental revisar cómo estas metas nacionales aterrizan en los territorios y se entrelazan con las complejidades sociales, políticas y ambientales de un socioecosistema como la Amazonía colombiana.

Desde 2023, las cifras de deforestación han mostrado un comportamiento oscilante: registran altibajos entre años, pero con una tendencia general a la disminución. Este patrón refleja, por un lado, los esfuerzos estatales por contener la pérdida de bosque y, por otro, la fragilidad estructural de las políticas implementadas, cuyos resultados no se sostienen de manera consistente en el tiempo. Según el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en 2023 se registró la mayor disminución en las cifras de deforestación en la Amazonía desde que se inició el registro en el 2000, pues se pasó de 123.517 hectáreas deforestadas en 2022 a 79.256 hectáreas en 2023, lo cual representa una disminución del 38% (IDEAM, 2024)⁶. Esta disminución, en principio, es atribuida a la priorización de esta problemática en la agenda del gobierno Petro y a la implementación de acuerdos de conservación con comunidades locales. No obstante, diversos análisis indican que esta reducción también estuvo relacionada con el desarrollo de las Mesas de Diálogo de la Política Pública de la Paz Total con las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP⁷, en las que el gobierno incorporó de manera explícita una agenda ambiental que incluyó la discusión sobre la deforestación en departamentos como Caquetá, Meta y Guaviare.

En 2024 se registró un incremento del 43% en la deforestación en la Amazonía colombiana, en relación al año anterior, para un total de 113.608 hectáreas. Aun así, esta sigue siendo la segunda cifra más baja desde el año 2000 (IDEAM & MADS, 2025)⁸. Siguiendo esta tendencia a la disminución de la deforestación, el primer boletín de Detección Temprana de Deforestación del IDEAM, correspondiente al primer trimestre de 2025, reporta una disminución del 33% frente al mismo periodo del año anterior. Con estos resultados, el gobierno Petro avanza en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que fijó como objetivo reducir en un 20% la deforestación a nivel nacional (MADS, 2025)⁹. Lo anterior refleja que, al menos desde lo cuantitativo y según las estadísticas nacionales, el gobierno ha cumplido sus metas proyectadas. Sin embargo, es precisamente en la manera que estos resultados se experimentan en los territorios donde

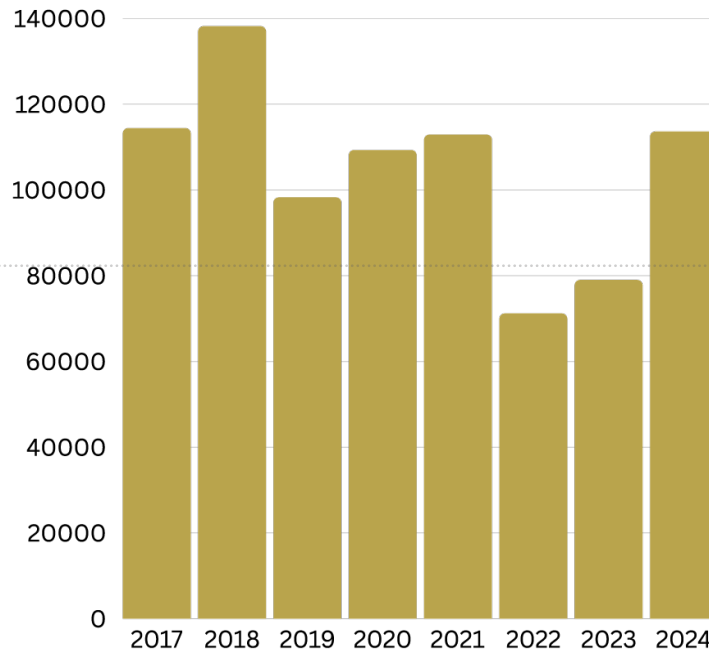
6 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2024, agosto 20). Comunicado especial No. 085: Histórica reducción de deforestación en la Amazonía: bajó en 38%. https://ideam.gov.co/sites/default/files/transparencia/informaciondele entidad/noticias/20-08-2024_comunicado_especial_no_085_historica_reduccion_de_deforestacion_en_la_amazonia_bajo_en_38.pdf

7 Para el año 2023 las diferentes fracciones de las disidencias de las FARC se reagrupan en el Estado Mayor Central, bajo el contexto de la Paz Total. Sin embargo para el año 2024 se dan fracturas internas que le dan paso a dos nuevas fracciones: Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMByF) Comandado por alias "Calarcá" y El Estado Mayor Central comandado por Alias "Iván Mordisco"

8 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2025). Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque - Año 2024. RESUMEN DE RESULTADOS DE MONITOREO. 2025.

9 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025, 5 junio). La deforestación cayó 33 % en la Amazonía en el primer trimestre de 2025: MinAmbiente. <https://www.minambiente.gov.co/la-deforestacion-cayo-33-en-la-amazonia-en-el-primer-trimestre-de-2025-minambiente/>

CEALDES considera relevante elevar a portar un análisis crítico y formular recomendaciones concretas para fortalecer la respuesta institucional frente a la deforestación.



A partir de la experiencia de CEALDES en la investigación de la deforestación en la Amazonía colombiana, en particular en el noroccidente amazónico, y el trabajo cercano que ha tenido con procesos comunitarios y espacios de articulación interinstitucional, este informe propone un análisis de las acciones del gobierno durante el periodo 2022–2026, para enfrentar la deforestación en la Amazonía, y, a partir de ahí, aportar una mirada retrospectiva a una administración que prometió poner en el centro los intereses comunitarios. Además de emitir una serie de recomendaciones alrededor de la problemática de deforestación en la Amazonía que tomen en cuenta las oportunidades que se abren a nivel nacional de cara a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2026.

El documento se estructura en cuatro partes. En primer lugar, presenta una radiografía territorial del fenómeno de la deforestación en la región, sus tendencias recientes y sus principales causas. En segundo lugar, se realiza una revisión de las tendencias y tensiones que las políticas contra la deforestación en la Amazonía colombiana han generado en la garantía de los derechos humanos de las comunidades locales. En tercer lugar, un análisis de algunos de los programas e instrumentos más importantes implementados por el gobierno de Gustavo Petro (2022 - a diciembre de 2025), tales como: el Programa Núcleos de Desarrollo Forestal y Biodiversidad; el Programa Conservar Paga; los proyectos de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+); y la figura de Concesiones Forestales Campesinas. En cuarto lugar, se presentan una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la agenda de lucha contra la deforestación en el periodo 2026–2030, y se propone una mirada que vincula la protección del bosque con la justicia social, la gobernanza local y el cumplimiento efectivo de los compromisos ambientales del Estado colombiano.



1

**DINÁMICAS DE LA
DEFORESTACIÓN EN EL
NOROCCIDENTE AMAZÓNICO**

Fotografía: Felipe Nieves

Las políticas de lucha contra la deforestación en Colombia no pueden entenderse sin el marco de ordenamiento territorial que ha venido siendo creado para la Amazonía desde mediados del siglo XX. Con la creación de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) mediante la Ley 2ª de 1959 y la delimitación de extensos territorios como áreas de protección del activo forestal de la Nación, el Estado configuró un régimen en el cual, por regla general, los predios eran considerados como baldíos que no podían adjudicarse, es decir, tierras de la Nación sobre la cual no se reconoce la posibilidad de entregar un título de propiedad a particulares. En este esquema la propiedad colectiva se reconoció principalmente a los pueblos indígenas mediante la constitución de resguardos, mientras que a las comunidades campesinas asentadas en la región se les negó de manera sistemática el acceso a mecanismos de formalización y reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, manteniéndolas en condiciones de inseguridad jurídica y precariedad territorial. Este diseño, concebido para frenar la colonización desordenada o de alta intensidad, produjo un profundo vacío institucional: la ausencia de propiedad formal y la débil capacidad estatal para ejercer un ordenamiento efectivo que limitó la tanto la posibilidad de impulsar proyectos de desarrollo sostenible, como la garantía de derechos básicos e impidió regular de manera adecuada las dinámicas económicas y territoriales que ya estaban transformando la región.

Sobre esta estructura institucional rígida y a la vez frágil se construyó la primera generación de políticas de contención de la deforestación. A lo largo de los años 80 y 90, y con más fuerza desde el año 2000, se promovieron programas de conservación, Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y acuerdos voluntarios, con un alcance territorial limitado. Estos programas tendieron a concentrarse en áreas ya colonizadas o con presencia estatal estable, mientras que en las zonas con la deforestación más crítica prevaleció un enfoque militar y policial que veía la ocupación campesina como una infracción ambiental y no como una realidad sociohistórica que debía ser reconocida y gobernada.

Al no existir una política agraria que reconociera a los pobladores históricos de la Amazonía, muchas medidas ambientales reforzaron la idea de que la presencia campesina era "ilegal" o "incompatible" con la conservación, lo que se tradujo en prácticas de control que, más que ordenar el territorio, profundizaron el distanciamiento entre las comunidades y las instituciones ambientales.

Un elemento adicional fue la configuración del delito de deforestación, incorporado al Código Penal en 2018 mediante la Ley 2111 de 2021 (aunque su primera formulación apareció en 2018 con el artículo 328A, luego ajustado en 2021), que creó y reformó tipos penales ambientales, entre ellos "*la deforestación*" y "*la promoción o financiación de la deforestación*". Este delito castiga con penas de prisión a quien *tale, arrase, quemee destruya bosques naturales* sin autorización, así como a quienes *financien, dirijan o faciliten* estas actividades. Aunque la actualización normativa buscó cerrar brechas frente a los grandes motores de la destrucción (acaparadores de tierras, financiadores de la tala, estructuras

ganaderas y redes de extracción ilegal de madera), en la práctica la persecución penal recayó sobre todo en los eslabones más débiles de la cadena de suministro: las familias colonas o las personas que abrían áreas mínimas para subsistir.

La ausencia de capacidad investigativa para alcanzar a los verdaderos beneficiarios finales de estas actividades, un sistema probatorio especialmente frágil en territorios (sin catastro ni títulos), y la desconexión entre la política criminal y la política agraria hicieron que este delito operara más como un mecanismo simbólico para “mostrar resultados” que como una herramienta eficaz para transformar los factores estructurales de la deforestación. En muchos casos, su aplicación reforzó la criminalización de la pobreza rural y profundizó la desconfianza institucional en contextos donde la gobernanza ambiental ya era, históricamente, altamente conflictiva.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz con la guerrilla de las FARC-EP en el año 2016, el país ha registrado los niveles más altos de deforestación de la historia. Este fenómeno ha estado asociado a la transformación territorial que significó el Acuerdo de Paz, en particular el cambio en la gobernanza y las reglas de uso del suelo tras el retiro de la insurgencia de los municipios en los que ejercía control territorial. Según Cano (2023)¹⁰, en municipios como La Macarena, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Calamar y Cartagena del Chaira, donde había una consolidada presencia de las FARC-EP, la deforestación aumentó en un 177%. Si se compara esta cifra con el aumento del 90% que se registró en los municipios donde las FARC-EP no hacía presencia, se puede evidenciar que la reconfiguración del poder territorial tras el posacuerdo fue un factor decisivo en la expansión de la frontera agropecuaria y el acaparamiento de tierras.

Diversos autores han insistido en que la deforestación es un fenómeno multidimensional y altamente complejo, cuya comprensión requiere considerar múltiples factores interrelacionados. Entre estos se encuentran los sistemas de gobernanza local, el papel de los actores armados y las economías ilegales en la pérdida de selva, las economías políticas que configuran y condicionan los sistemas productivos, y los impactos diferenciados que tanto la deforestación como las políticas orientadas a su control generan sobre las comunidades más vulnerables. (CEALDES, 2020¹¹; Armenteras & Rodríguez, 2014¹²; Ferrer Velasco, et al., 2023¹³; Geist & Lambin, 2002¹⁴)

10 Cano Giraldo, V. (2023). La deforestación en la Amazonia colombiana tras la firma del Acuerdo de Paz, entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia). Repositorio Institucional Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/85299>

11 CEALDES (2020). Defendiendo el Bosque. Equipo de investigación y producción de CEALDES (autores, edición, diseño y audiovisual). <https://oad-cealdes.org/portfolio/habitar-para-conservar/>

12 Armenteras, D., & Rodríguez, N. (2014). Dinámicas y causas de deforestación en bosques de latino américa: una revisión desde 1990. *Colombia Forestal*, 233-246.

13 Ferrer Velasco, R., Lippe, M., Fischer, R. et al. Reconciling policy instruments with drivers of deforestation and forest degradation: cross-scale analysis of stakeholder perceptions in tropical countries. *Sci Rep* 13, 2180 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-29417-y>

14 Geist, H., & Lambin, E. (2002). Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation. *Bioscience*, 143-150.

Para comprender la deforestación en el noroccidente amazónico, es indispensable considerar dos dimensiones que se entrelazan: por un lado, las determinantes históricas de ocupación del territorio, los patrones de ordenamiento impuestos desde el nivel central a la región y la presencia diferenciada del Estado, que ha limitado el desarrollo de condiciones productivas dignas y de capacidades locales; y por otro, el nuevo escenario posacuerdo, que reconfiguró los sistemas de gobernanza y abrió espacios para actores con intereses diversos sobre el uso del suelo.

Desde la combinación de estos factores, la deforestación debe entenderse también como un fenómeno económico, en la medida en que los arreglos institucionales y locales han favorecido la consolidación de sistemas productivos que dependen de la pérdida de bosque, como la ganadería extensiva o los cultivos de coca. No obstante, centrar el análisis únicamente en los sistemas productivos y sus impactos ambientales de manera amplia y general; conlleva un riesgo de estigmatización y simplificación, que reproduce un discurso que asume estos sistemas como motores únicos de violencia y deforestación. Tanto la coca como la ganadería forman parte de relaciones económicas complejas, donde convergen actores aparentemente invisibles y otros altamente vulnerables, donde las decisiones productivas responden a condiciones estructurales más amplias (CEALDES, 2020).¹⁵

En esa misma línea, es necesario reconocer que el modelo de propiedad de la tierra constituye uno de los núcleos estructurales del problema. En el noroccidente amazónico, la dinámica de acaparamiento se ha consolidado como un mecanismo para acumular valor a través de la especulación inmobiliaria y productiva, en un contexto donde la tierra se percibe como un activo de bajo costo y alto potencial de valorización futura (CEALDES, 2022)¹⁶. Esta situación se agrava por la ausencia de políticas públicas robustas que garanticen información confiable y trazabilidad sobre el uso, la ocupación, la tenencia y la propiedad de la tierra, lo que abre espacio a múltiples formas de irregularidad y permite que actores con mayor poder económico o político capturen extensas áreas de bosque bajo la especulación y para el acaparamiento (CEALDES, 2020)¹⁷.

Sobre este contexto territorial los gobiernos han impulsado una serie de políticas públicas, programas y reformas legislativas para hacer frente al creciente fenómeno de la deforestación. En particular, en el PND 2018-2022 se declara que recursos naturales como el agua, la biodiversidad y el medioambiente constituyen “activos estratégicos de la Nación”. Tal como advierte Gudynas (2019)¹⁸, esta formulación no es neutra, sino que revela una visión de la naturaleza como “activo”, una categoría propia del lenguaje

¹⁵ Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES (2020). Defendiendo el Bosque. Equipo de investigación y producción de CEALDES (autores, edición, diseño y audiovisual). <https://oad-cealdes.org/portfolio/habitar-para-conservar/>

¹⁶ Centro de Alternativas al Desarrollo (Cealdes). (2022). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Gudynas, E. (2019). La militarización de la gestión ambiental en Colombia. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES). <https://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasMilitarizacionColombia19b.pdf>

economicista, y como “estratégico”, connotación que remite al lenguaje militar, lo que configura una perspectiva de conservación simultáneamente mercantilista y militarizada. En coherencia con esa visión, el PND asignó a la Fuerza Pública un rol central en el control territorial de zonas de especial valor ambiental al subordinar la gestión ambiental con lógicas de seguridad y defensa. Esto facilitó intervenciones con énfasis militar que, como se discutirá más adelante, han tenido graves impactos en los derechos humanos de las comunidades de la región Amazónica.

Esta perspectiva se refleja de manera clara en la existencia y el funcionamiento del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (CONALDEF), una instancia que participa activamente en la definición de las zonas y estrategias en las que se ejecutan los operativos contra la deforestación, incluyendo aquellos adelantados por la Fuerza Pública. La conformación del CONALDEF, integrado exclusivamente por entidades del nivel nacional como el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales y la Unidad de Información y Análisis Financiero, evidencia una estructura de gobernanza altamente centralizada y jerárquica, sin mecanismos de participación efectiva de las comunidades locales. En este contexto, resulta clave que instancias como el CONALDEF continúen ampliando el alcance de sus asuntos y herramientas de intervención, de manera que sus esfuerzos sean más integrales y les permitan abordar dimensiones interconectadas de la deforestación, como los flujos financieros ilícitos, las dinámicas de acaparamiento de tierras y los déficits de transparencia, más allá de respuestas centradas exclusivamente en el control territorial y la acción militar.



Fotografía: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La Campaña Artemisa

La creación del CONALDEF en 2018, y su desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, sentó las bases institucionales y discursivas para el despliegue de la Campaña Artemisa (Echeverry y Jiménez, 2022)¹⁹. Esta estrategia, militar y policial, se enmarcó en un enfoque de seguridad ambiental y tuvo como objetivos principales capturar a los responsables de la deforestación, en especial a los grandes financiadores; recuperar áreas deforestadas dentro de Parques Nacionales Naturales y otras zonas estratégicas; dismantelar economías ilegales vinculadas a la tala masiva como ganadería, acaparamiento, minería y cultivos de uso ilícito; y ejercer control territorial del Estado (Vélez, 2021²⁰; MADS, 2022)²¹.

En la implementación de la Campaña Artemisa se llevaron a cabo 19 operaciones, concentradas principalmente en Parques Nacionales Naturales de la Amazonía y la Orinoquía, la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía y la Reserva Natural Nukak. Según el Ministerio de Defensa, la estrategia permitió intervenir 27.043 hectáreas y derivó en la captura de 116 personas, ya fuera por orden judicial o en flagrancia, por distintos delitos ambientales. Asimismo, se reportó la inhabilitación de 53 construcciones, el desmantelamiento de 23 tramos de vías ilegales y 10 puentes dentro de áreas protegidas, y la incautación de bienes como 34 motosierras, 18 guadañas, 13 hierros de marcaje para ganado, 29 armas y siete vehículos (Ministerio de Defensa, 2022)²². La naturaleza de varios de estos elementos incautados, en particular las guadañas y machetes, sugiere que una parte significativa de las personas intervenidas correspondía a pobladores rurales de a pie, vinculados a economías de subsistencia, sin capacidad material para adelantar procesos de

Si bien la Campaña Artemisa se presentó como una estrategia orientada a la protección de los recursos naturales y del patrimonio ambiental, sus resultados evidencian una brecha profunda entre los objetivos declarados, el nivel de inversión y los impactos reales alcanzados. Lanzada en 2019, la campaña movilizó cerca de 22.000 integrantes de la Fuerza Pública y contó con una asignación aproximada de 3.400 millones de pesos (alrededor de 700.000 USD), concentrando sus operaciones en áreas de alto valor ambiental de la

19 Echeverri Sierra, A., & Jiménez Gaitán, L. P. (2022). Identificación de expresiones ideológicas que caracterizan la militarización de la conservación en Colombia: Caso campaña Artemisa en el triángulo de la deforestación colombiano (Parques Nacionales Naturales Tinigua, Cordillera de los Picachos y Serranía de la Macarena), Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Repositorio Institucional Universidad Distrital Francisco José de Caldas. <http://hdl.handle.net/11349/38339>

20 Pardo, L. (2021, marzo 1). Colombia insiste en las operaciones militares mientras la titulación de la tierra va a paso lento. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2021/03/deforestacion-colombia-insiste-en-las-operaciones-militares-mientras-la-titulacion-de-la-tierra-va-a-paso-lento/>

21 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, julio 25). Artemisa, la campaña que ha recuperado 21.480 hectáreas de bosque degradado. <https://www.minambiente.gov.co/artemisa-la-campana-que-ha-recuperado-21-480-hectareas-de-bosque-degradado/>

22 Ministerio de Defensa Nacional. (2022). Artemisa: En defensa del medio ambiente. Editorial Neogranadina. <https://doi.org/10.18359/docinst.6281>

Amazonía y la Orinoquía. Para 2022, apenas cuatro años después de su inicio, el balance oficial reportaba la “aseguración” de poco más de 22.000 hectáreas de bosque en riesgo, una cifra limitada frente a la magnitud del fenómeno y desproporcionada respecto al despliegue de recursos humanos y financieros (Open Global Rights, 2024²³).

Pese a la intensidad de los operativos y a la coordinación interinstitucional entre la Fuerza Pública, autoridades ambientales y judiciales, la estrategia no logró frenar la deforestación. Por el contrario, entre 2019 y 2020 la pérdida de bosque aumentó de 158.894 a 171.685 hectáreas, y aunque en 2021 se registró una reducción marginal, en 2022 la deforestación volvió a incrementarse y se concentró precisamente en varias de las áreas priorizadas por Artemisa (Cealdes, 2020²⁴; Gómez, 2021²⁵). Al mismo tiempo, diversos informes y testimonios documentan impactos graves sobre comunidades rurales e indígenas, incluyendo detenciones arbitrarias, destrucción de viviendas e infraestructura comunitaria y restricciones a la libre circulación, lo que ha llevado a caracterizar la campaña como un caso de lavado verde de la violencia militar, en el que una respuesta ambientalmente ineficaz terminó profundizando la criminalización de poblaciones históricamente marginadas, sin afectar de manera estructural a los grandes responsables económicos de la deforestación (Mongabay Latam, 2022²⁶; Open Global Rights, 2024²⁷).

La ausencia de resultados frente a los verdaderos responsables resulta aún más crítica si se considera que muchas de estas estructuras operan a través de redes complejas, incluso transnacionales, y de mecanismos financieros que ocultan a los beneficiarios finales. Sin un seguimiento efectivo a la ruta del dinero ilícito, los esfuerzos centrados en el control territorial y la coerción terminan siendo insuficientes y regresivos, al tiempo que erosionan la confianza social necesaria para avanzar en estrategias de conservación y restauración de largo plazo.

Persistir en este tipo de enfoques implica agravar la conflictividad social, reproducir un conservacionismo desconectado de las comunidades y repetir intervenciones que, pese a su alto costo institucional y social, no logran proteger el bosque. La experiencia de Artemisa deja así una lección clara: la militarización ambiental tiene límites evidentes frente a un problema estructural. Reorientar la política pública hacia enfoques participativos y territoriales, que fortalezcan la gobernanza local, integren la conservación con los derechos y las economías de subsistencia de las comunidades y prioricen el desmantelamiento de las redes económicas que financian la deforestación, no es solo deseable, sino indispensable para alcanzar resultados sostenibles.

23 Open Global Rights. (2024.). Seguridad, medio ambiente y defensa de las comunidades rurales: El caso de la campaña Artemisa en Colombia. Open Global Rights. <https://www.openglobalrights.org/security-environmental-defense-rural-communities-artemis-a/?lang=Spanish>

24 Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES (2020). Defendiendo el Bosque. Equipo de investigación y producción de CEALDES (autores, edición, diseño y audiovisual). <https://oad-cealdes.org/portfolio/habitar-para-conservar/>

25 Gómez, J. P. (2021). Artemisa: la guerra contra la deforestación que terminó pagando el campesinado. El Cuarto Mosquetero. <http://hambre-e-incertidumbre-en-territorios-cocaleros.elcuartomosquetero.com/index.php/artemisa-la-guerra-contra-la-deforestacion-que-termino-pagando-el-campesinado/>

26 Mongabay Latam. (2022, diciembre). Artemisa: radiografía de una operación que no frenó la deforestación en Colombia. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/>

27 Open Global Rights. (2024.). Seguridad, medio ambiente y defensa de las comunidades rurales: El caso de la campaña Artemisa en Colombia. Open Global Rights. <https://www.openglobalrights.org/security-environmental-defense-rural-communities-artemis-a/?lang=Spanish>

Mesas de negociación

Desde 2022, el gobierno nacional instaló mesas de negociación con las disidencias de las FARC-EP, actores que mantienen presencia territorial en los departamentos del arco noroccidental de la Amazonía colombiana. En estos espacios, la problemática de la deforestación emergió como un punto central de la agenda y permitió visibilizar con mayor claridad la capacidad de los grupos armados para promover, restringir o regular la tala y la expansión de la frontera agropecuaria según sus propios intereses. La reducción de la deforestación registrada entre 2022 y 2023 estuvo asociada tanto a la priorización ambiental del gobierno como a las acciones adoptadas por el Estado Mayor Central (EMC), entre ellas el cese al fuego y la imposición de restricciones a la tala en los territorios bajo su influencia (Verdad Abierta, 2024²⁸; Pardo L, 2025²⁹).

No obstante, esta disminución resultó frágil. Las fracturas internas dentro del EMC y la participación desigual de sus distintos frentes en las mesas de negociación generaron variaciones territoriales en la aplicación de las restricciones. Hacia finales de 2023 y durante 2024 la ruptura de los diálogos derivó en el levantamiento de los controles que habían limitado la tala, la reapertura de trochas y el restablecimiento del cobro de "impuestos" ilegales a la expansión ganadera. Estas dinámicas coincidieron con un nuevo repunte de la deforestación en Caquetá, Meta y Guaviare, lo que evidencia la estrecha relación entre los ciclos de negociación y la presión sobre el bosque (Verdad Abierta, 2024³⁰).

Para 2024, la Amazonía registró una fuerte aceleración de la deforestación en la mayoría de sus Núcleos Activos de Deforestación (NAD) y frentes de expansión. Aunque hubo desaceleraciones puntuales en Guaviare y Putumayo, el arco amazónico noroccidental concentró el 52,6 % de la pérdida de bosque a nivel nacional, con focos especialmente críticos en Sabanas del Yarí (18,1 %), Llanos del Yarí (11,5 %), sur del Meta (11,1 %), Mapiripán (5,0 %), Guaviare (4,3 %) y Putumayo (2,6 %) (IDEAM, 2025)³¹. Estas cifras muestran un patrón de alta volatilidad que responde menos a transformaciones estructurales en los motores de la deforestación que a cambios en el tipo de control territorial y las reglas informales impuestas por actores armados.

Este comportamiento pendular sugiere que las variaciones recientes en las cifras no están determinadas por una política ambiental consolidada, sino por el tipo de gobernanza

28 VerdadAbierta.com. "El EMC tiene el poder sobre la deforestación en la Amazonia colombiana: ICG," June 6, 2024, <https://verdadabierta.com/el-emc-tiene-el-poder-sobre-la-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-icg/>.

29 Pardo, L. (2025, junio 18). Marginal de la Selva: la guerra contra la deforestación se cruza con la Amazonía colombiana. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2025/06/marginal-de-la-selva-guerra-deforestacion-cruzan-amazonia-colombia/>

30 VerdadAbierta.com. "El EMC tiene el poder sobre la deforestación en la Amazonia colombiana: ICG," June 6, 2024, <https://verdadabierta.com/el-emc-tiene-el-poder-sobre-la-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-icg/>.

31 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2025). Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque - Año 2024. RESUMEN DE RESULTADOS DE MONITOREO. 2025.

que opera en los NAD y por las dinámicas de negociación con los actores armados que tienen presencia en ellos y ejercen una gobernanza ambiental de facto. En la práctica, cada quiebre en las mesas se traduce en la reactivación de la tala y en la ampliación de la frontera agropecuaria, lo que configura un escenario de gobernanza disputada donde la conflictividad socioambiental sigue siendo estructural. Es en este contexto que se implementa la política actual de lucha contra la deforestación, que será analizada en la sección siguiente.

En los últimos años, gran parte del debate público y académico sobre la Amazonía se ha centrado en identificar los motores de la deforestación y en discutir su relevancia o preponderancia en distintas regiones. Sin embargo, comprender estos motores requiere situarlos en contextos territoriales concretos, donde adquieren dinámicas particulares según los actores, la historia local y las condiciones institucionales.

A continuación, y tomando como referencia los principales motores identificados por el IDEAM en los NAD del arco amazónico noroccidental, se presentan algunos elementos que permiten profundizar en el contexto territorial de la región y en las lógicas que sostienen la pérdida de bosque en este espacio.

A. Acaparamiento de tierras

El acaparamiento de tierras ha sido una causa central del conflicto agrario y de la desigualdad estructural en Colombia desde mediados del siglo XX. A pesar de políticas de distribución que buscaban trasladar tierras a campesinos sin tierras, el país ha mantenido una de las concentraciones de propiedad más desiguales del mundo rural (Faguet, Sánchez, & Villaveces, 2020)³². Por ejemplo, según diferentes investigaciones, una proporción muy reducida de propietarios, menos del 1%, controla la mayoría de la tierra de calidad, mientras que la gran mayoría de los campesinos cuenta con predios pequeños o carece de tierra (Rettberg, 2013)³³.

Este patrón de concentración se remonta a estructuras coloniales y se reforzó a lo largo del siglo XX mediante modalidades de distribución pública de tierras que, en muchos casos, fueron capturadas por elites locales o latifundistas (Faguet et al, 2020)³⁴. El resultado ha sido una estratificación agraria persistente que reproduce desigualdad, limita el acceso a la tierra de nuevas generaciones rurales y consolida estructuras territoriales profundamente

32 Faguet, J.P., Sánchez, F y Villaveces, M. (2020). The perversion of public land distribution by landed elites: Power, inequality and development in Colombia," *World Development* 136, 105036, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105036>.

33 Rettberg, A. (2013). 200 years of landlessness, land inequality and the search for peace in Colombia. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://www.sipri.org/commentary/blog/2013/200-years-landlessness-land-inequality-and-search-peace-colombia>

34 Faguet, J.P., Sánchez, F y Villaveces, M. (2020). The perversion of public land distribution by landed elites: Power, inequality and development in Colombia," *World Development* 136, 105036, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105036>.

desiguales. Como lo documenta el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2018)³⁵, el despojo y el acaparamiento de tierras no son fenómenos aislados, sino patrones que se repiten en distintas regiones del país (Caribe, Pacífico, Orinoquía, Amazonía y zonas cafeteras) mediante modalidades diversas como el fraude en procesos de reforma agraria, la ocupación irregular, la manipulación de títulos y el uso de la violencia directa. Estos patrones se sostienen por la connivencia entre élites locales, actores armados y vacíos institucionales, que permiten capturar tierras de alto valor económico, estratégico o ambiental. Es así como la concentración y el despojo se han convertido en circuito en la historia de Colombia, en el que la acumulación y exclusión han permitido la continuidad de la pobreza rural y la desigualdad (CNMH, 2018)³⁶.

Diversos análisis realizados por la sociedad civil y el estado han mostrado que el proceso de deforestación en esta región de la Amazonía colombiana está estrechamente relacionado al acaparamiento de tierras, más que a una simple expansión espontánea de la frontera agrícola (Burbano, 2022)³⁷. Desde una perspectiva histórica, se trata de un proceso de acumulación de tierras facilitado por los cambios en la gobernanza territorial posteriores al Acuerdo Final de Paz, los cuales abrieron espacios de disputa por el control del suelo y de los beneficios asociados a su uso (CEALDES, 2022)³⁸.



Fotografía: Felipe Nieves

El acaparamiento de tierras está directamente vinculado a la deforestación porque la forma de valorización de la tierra depende de convertir el bosque en pasto. A diferencia de una familia campesina, que distribuye sus 200 hectáreas entre bosque, cultivos de pancoger, pequeñas áreas de coca y pastizales, los acaparadores compran predios a bajo precio y sustituyen esa diversidad productiva por un único uso extensivo: la ganadería. El patrón identificado por CEALDES

(2020)³⁹ es claro: adquieren tierras relativamente baratas, deforestan grandes extensiones, realizan “mejoras”, tumba, quema, siembra de pasto y cercas, y con ello multiplican el

35 Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). Tierras: balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico (A. Reyes Posada, Ed.). Centro Nacional de Memoria Histórica. ISBN: 978-958-8944-92-0. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-tierras.pdf>

36 Ibidem.

37 Burbano Narváez, L. A. (2022). Dinámicas y conflictos por acaparamiento de la tierra en la Orinoquía y Amazonía colombiana. *Revista Kavilando*, 14(1), 1–51. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3773733005/>

38 Centro de Alternativas al Desarrollo (Cealdes). (2022). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.

39 Centro de Alternativas al Desarrollo -CEALDES (2020). Defendiendo el Bosque. Equipo de investigación y producción de CEALDES (autores, edición, diseño y audiovisual). <https://oad-cealdes.org/portfolio/habitar-para-conservar/>

valor del predio. Según las investigaciones realizadas durante 2020 una finca de 200 hectáreas puede pasar de valer alrededor de 25.000 dólares a más de 250.000 dólares tras la deforestación y adecuación para ganadería, mientras que en el caso campesino, su uso diversificado no genera ese tipo de valorización.

En los últimos años, especialmente desde 2016, se ha documentado con mayor detalle la adquisición de baldíos, áreas protegidas y de tierras no formalizadas por parte de "propietarios fantasmas" o "ausentistas" en zonas como el noroccidente amazónico (Olaya, 2019⁴⁰). Se trata, en gran proporción, de actores con alto poder económico que llegan a la región para comprar grandes extensiones con fines ganaderos, llevando a cabo talas masivas para cambiar la cobertura boscosa por potreros. Estos propietarios, al estar en muchos casos físicamente ausentes, no participan de las Juntas de Acción Comunal ni en las organizaciones campesinas y suelen desentenderse de las normas socio ambientales construidas por las comunidades (CEALDES, 2024⁴¹).

Además, en varios núcleos de deforestación se observa que familias campesinas en condiciones de alta vulnerabilidad venden sus fincas a compradores con gran capacidad económica que se aprovechan de la situación y las agregan para conformar grandes hatos ganaderos. Estas ventas suelen ocurrir después de crisis económicas o del incumplimiento de programas estatales y empujan a muchas de estas familias a otros frentes de colonización a abrir nuevas fincas. Como ya había descrito el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) para el caso del Caquetá, en las economías de colonato "*el colono se ve obligado a vender y se dirige a un nuevo fundo selva adentro*" (CNMH, 2017, p. 146)⁴², reproduciendo un ciclo histórico de endeudamiento, venta forzada y re-colonización que hoy se actualiza en el noroccidente amazónico.

Este patrón de acaparamiento se ve reforzado por una presencia estatal diferenciada y excluyente, la influencia de grupos armados y proyectos de desarrollo con marcos legales difusos, que en conjunto crean un entorno propicio para que élites regionales se asienten y dinamicen la transformación del paisaje. La economía política del noroccidente amazónico se articula así a la sustitución de coberturas boscosas por sistemas productivos específicos en particular la ganadería extensiva, que utilizan la deforestación como mecanismo para asegurar, valorizar y proyectar la formalización futura de grandes extensiones de tierra (CEALDES 2024)⁴³.

40 Olaya, C. (6 de marzo de 2019). El invisible acaparamiento de tierras. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/el-invisible-acaparamiento-de-tierras/>

41 Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES. (2023). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.

42 Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH (2017) La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflictos y organizaciones sociales en el Caquetá. <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2022/06/1.03.3297.pdf>

43 Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES. (2024). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.



Fotografía: Felipe Nieves

B. Ganadería extensiva

La ganadería extensiva se ha consolidado como el uso dominante del suelo en amplias zonas deforestadas de la Amazonía y se articula estrechamente con el acaparamiento de tierras y la expansión de la malla vial. En varios municipios, esta expansión responde no sólo a decisiones individuales de producción, sino a una estructura territorial que incentiva la conversión permanente del bosque en pasturas como mecanismo de ocupación, valorización y control del territorio (CEALDES, 2023; Fajardo, 2014)⁴⁴.

En varios de estos departamentos, el crecimiento reciente de la ganadería extensiva se vio influenciado por los incumplimientos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Al no concretarse una transición efectiva hacia economías lícitas y ambiental y económicamente sostenibles, las comunidades campesinas encontraron en la ganadería una de las pocas alternativas relativamente estables y con proyección en el tiempo. Diversos estudios coinciden en que, ante la ausencia de apoyo estatal sostenido, la ganadería opera como una estrategia de reducción de riesgos en economías rurales vulnerables (Machado, 1998)⁴⁵

⁴⁴ Fajardo Montaña D. (2014). Las guerras de la agricultura colombiana.

⁴⁵ Machado, A. (1998) La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario. Cuadernos de economía (31).

Un elemento clave para explicar esta estabilidad es que el ganado funciona como una forma de ahorro de bajo riesgo, pues sus precios no fluctúan de manera abrupta, a diferencia de cultivos agrícolas sensibles a la oferta, el clima o la intermediación comercial. Históricamente, incluso las entidades financieras rurales, como las antiguas Cajas Agrarias y posteriormente el Banco Agrario, emplearon el ganado como garantía para ofrecer créditos, dada su estabilidad de valor y liquidez (Machado, 1998)⁴⁶. Además, el transporte de reses se adapta mejor a territorios con vías precarias, lo que hace que la ganadería resulte más operable que la agricultura de productos perecederos. Todo esto contribuye a que las familias campesinas vean en la ganadería una opción económica menos riesgosa, incluso cuando su productividad estructural es baja y su impacto ambiental considerable.

Esto permite introducir matices según el tipo de actor: para pequeños y medianos productores, la ganadería se realiza como una actividad de subsistencia y ahorro y funciona como estrategia para garantizar ingresos mínimos y estabilidad en contextos de incertidumbre. En contraste, para los grandes productores e inversionistas, la ganadería cumple una función abiertamente especulativa, ya que sirve como mecanismo para acumular tierra, asegurar la ocupación y aprovechar la valorización futura del suelo, lo que la concentración de la propiedad y la expansión de la frontera agropecuaria (CEALDES, 2022)⁴⁷.

Esto permite distinguir matices según el tipo de actor: mientras en pequeños y medianos productores la ganadería suele cumplir funciones de subsistencia y ahorro, en grandes productores e inversionistas se orienta a la acumulación de tierra y a la especulación con su valorización futura, profundizando la concentración de la propiedad rural y la expansión de la frontera agropecuaria. Adicionalmente, en estos contextos la ganadería puede operar como un canal para el lavado de activos y la movilización de flujos financieros ilícitos, al permitir convertir recursos de origen ilegal en activos aparentemente lícitos como ganado, infraestructura y tierras, con transacciones de difícil trazabilidad en territorios con débil control institucional.

Una dinámica clave en estos territorios es la ganadería en arriendo, en la que los campesinos que no son dueños del ganado ponen la tierra y la mano de obra, mientras el propietario, a menudo ausentista, aporta los animales y recibe la mayor parte de las ganancias. Como ha señalado CEALDES, en este modelo “la selva no se está reemplazando simplemente por vacas”, sino que la ganadería se articula con el control ausentista de la tierra, la dependencia crediticia y la necesidad de transformar más bosque en pasturas para sostener la renta de quienes concentran el ganado en el territorio (CEALDES, 2024)⁴⁸. Este tipo de arreglos reproduce una economía desigual, en la que el riesgo ambiental recae sobre las familias campesinas y el beneficio económico se concentra en actores externos al territorio. Además, en la práctica, la responsabilidad penal y el reproche por

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES. (2022). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.

⁴⁸ Ibidem

Los delitos ambientales tienden a recaer sobre el campesinado, mientras que los actores que financian, promueven o se lucran de estas dinámicas incluidos inversionistas y redes criminales permanecen con frecuencia en la sombra o con menores niveles de persecución efectiva.

En esta región, los modelos de ganadería implementados por pequeños, medianos y grandes productores suelen tener un enfoque extractivista y extensivo. Este tipo de manejo genera sistemas de producción con baja rentabilidad, escasa competitividad y un impacto ambiental significativo a largo plazo (FCDS, 2025)⁴⁹. A pesar de ello, estos sistemas se integran a cadenas de comercialización de carne, leche y ganado en pie, lo que implica que la deforestación asociada a la expansión ganadera se conecta directa o indirectamente con mercados nacionales e internacionales de alimentos. Esta articulación comercial refuerza la presión sobre el bosque al sostener la demanda y estabilizar los ingresos aunque no sea un esquema social, ambiental o económicamente sostenible.

Este último elemento refuerza la necesidad de impulsar procesos de reconversión ganadera, principalmente dirigidos a las familias que ejercen la actividad en clave de subsistencia y tienen presencia histórica y arraigo en el territorio, y la de promover alternativas que reduzcan la presión sobre el bosque sin comprometer sus medios de vida. La reconversión debe acompañarse de incentivos reales, acceso a asistencia técnica, infraestructura para cadenas de valor sostenibles y garantías de tenencia, pues sin estas condiciones los modelos de producción sostenible no resultan viables en contextos de desigualdad estructural (CEALDES, 2022)⁵⁰

C. Expansión de infraestructura vial no planificada

En los análisis realizados por el IDEAM en 2025 se identificó que en los NAD que conforman el arco de deforestación de la Amazonía se registran las relaciones más altas entre la magnitud de las zonas deforestadas y la longitud de los accesos terrestres, lo que significa que la expansión de vías, en particular las no planificadas por el estado, se han consolidado como uno de los vectores⁵¹ más importantes para la deforestación, en la medida en que existe una relación directa entre la apertura de vías y motores como el acaparamiento de tierras y la ganadería extensiva (CEALDES, 2022).

Según un informe de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) en los últimos tres años (abril de 2022 a marzo de 2025), la malla vial ilegal en la Amazonía

49 Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2025). Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS).

50 Centro de Alternativas al Desarrollo - CEALDES. (2022). La deforestación en Colombia y sus alternativas: El eco de problemas jamás resueltos. Bogotá, Colombia: Cealdes.

51 Entendemos el vector como la fuerza, dinámica o procesos que impulsan y explican geográficamente los patrones de deforestación.



Fotografía: Nathalí Cedeño

colombiana se ha incrementado en un 51,7% (4.145 km construidos en este periodo), y en tan sólo el último año (abril 2024 a marzo 2025) un total de 1.460 km de nuevas vías fueron construidas. Los municipios con mayor crecimiento vial en el último año fueron Cartagena del Chairá (244 km), San José del Guaviare (230 km), La Macarena (144 km), Calamar (142 km), Mapiripán (141 km), y San Vicente del Caguán (133 km), los cuales también presentan el mayor incremento acumulado de la malla vial durante el periodo evaluado (FCDS, 2025)⁵².

Si bien la apertura y ampliación de vías ha facilitado el ingreso de ganado, maquinaria y nuevos procesos de colonización, lo que termina consolidando la pérdida de bosque, también es importante mencionar que existen vías históricas en la Amazonia. La mayor parte de las vías centrales fueron abiertas entre 1950 y 1970. Entre ellas se encuentran: la vía que conecta San José del Guaviare – Macarena – San Vicente del Caguán, conocida como la Marginal de la Selva; la vía que conecta San José del Guaviare con Calamar; y, finalmente, hacia 1980-1990, la vía que conecta a Calamar con Miraflores.

Aunque estas vías implicaron transformaciones constantes del bosque, no fue sino hasta el año 2016, en el caso de la vía San José del Guaviare – Macarena – San Vicente del Caguán, cuando se encendieron las alarmas por las altas tasas de deforestación, lo cual reafirma que este fenómeno ocurre como consecuencia de múltiples causas.

⁵² Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2025). Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS).

Actualmente, las vías se han convertido en el principal foco de acción militar contra la deforestación. Esto fue evidente en el plan Amazonas, realizado en 2024 en la vereda Caño Yeimi, en el municipio de San José del Guaviare, durante el cual se detonaron con explosivos dos puentes de madera construidos por comunidades campesinas.

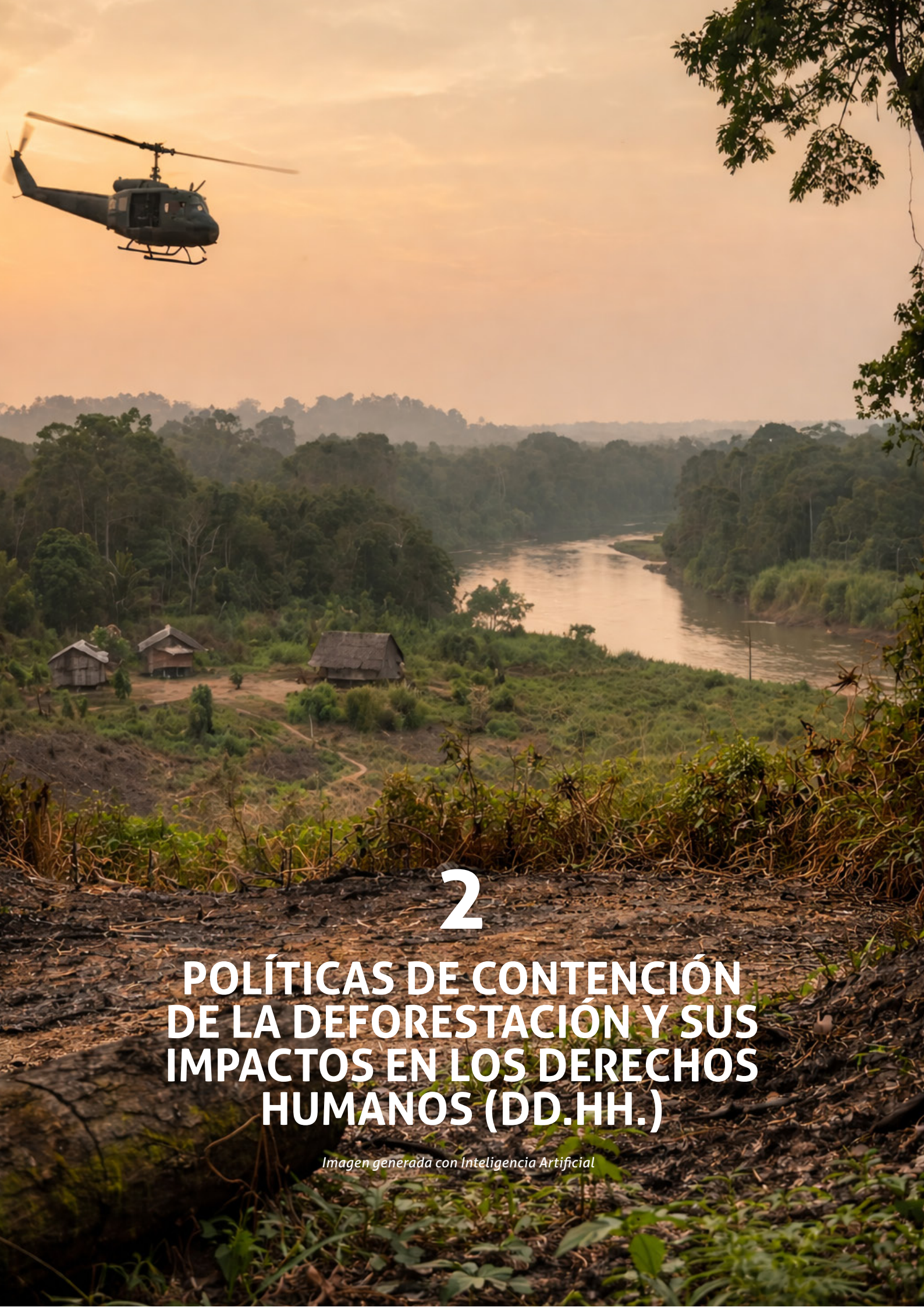
Si bien es relevante controlar la apertura ilegal de nuevas vías, también es fundamental no asumirlas como la única variable de control. Esto se debe a que la vulnerabilidad de las comunidades campesinas ha aumentado alrededor de las medidas judiciales contra las vías, como se evidencia en el caso de la vía que conecta los municipios de Calamar y Miraflores. En el año 2021, un juez ordenó una medida cautelar sobre dicha vía, la cual impedía el paso de transporte pesado, suspendía cualquier gasto público sobre el corredor y responsabilizaba a los alcaldes de Calamar y Miraflores por el detrimento ambiental causado por este eje vial. Como consecuencia, el municipio hoy solo puede conectarse por vía fluvial, a través del río Vaupés, y por vía aérea desde San José del Guaviare.

Durante 2022, CEALDES pudo constatar los efectos negativos de esta medida cautelar sobre la vida del campesinado en el municipio, así como la poca efectividad que ha tenido en el control de la deforestación en la zona. Se ha registrado un desabastecimiento de alimentos y un aumento considerable en los precios de productos de la canasta básica familiar. Por ejemplo, una libra de tomate, que en 2019 costaba \$1.800, en la actualidad se encuentra en \$5.000.

En este sentido, la aplicación de la medida cautelar ha profundizado la vulnerabilidad del campesinado y de las comunidades negras e indígenas del municipio, debido al desabastecimiento y la incapacidad de atender situaciones de emergencia. Esto fue especialmente crítico durante los periodos de confinamiento ocasionados por las épocas de sequía y la disminución del caudal del río Vaupés, lo que limita su navegabilidad y, por lo tanto, genera aislamiento del municipio.

Para 2022, la percepción de la población en Miraflores era que la medida cautelar impedía la presencia y la inversión institucional, lo que convertía a la vía en un "territorio de nadie", sin gobernanza. La ausencia de instituciones ha fomentado, según las comunidades, la llegada de personas que realizan talas extensas de bosque y no se afilian a las Juntas de Acción Comunal.

Como lo resume una de las expresiones recogidas en el territorio: *"Parece que la medida cautelar no para a la gente que tala el bosque, sino que paró el accionar de la institucionalidad sobre esa zona"*.



2

POLÍTICAS DE CONTENCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y SUS IMPACTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS (DD.HH.)

Imagen generada con Inteligencia Artificial

En el marco de las políticas ambientales formuladas e implementadas por los distintos gobiernos, resulta fundamental comprender desde qué enfoques se ha concebido la “contención de la deforestación”, ya que estos determinan cómo se diseña e implementa la política pública y qué efectos, positivos o adversos, tiene sobre los derechos humanos en los territorios.

En la última década (2015-2025), la contención de la deforestación en la Amazonía colombiana se ha configurado como un campo donde se disputa o confluyen diferentes formas de entender el problema y sus soluciones. Tras el aumento en la deforestación después del Acuerdo Final de Paz, el Estado ha oscilado entre medidas punitivas y militarizadas, instrumentos económicos y enfoques más participativos y territoriales que se describen a continuación:



A. Enfoque punitivo y militarizado

En 2015, el gobierno de Juan Manuel Santos puso en marcha las denominadas “Burbujas ambientales”, espacios en los que la fuerza pública, las alcaldías, las CAR y otras entidades debían coordinarse para intervenir en el arco de deforestación de la Amazonía, pero en la práctica se usaron principalmente para planear operativos militares con la información suministrada por las otras entidades. Esto hizo que se diera a la fuerza pública las funciones que le correspondían a las CAR o instituciones del sector ambiental. Entre 2016 y 2018 se sumó la Fiscalía para judicializar responsables, sin embargo para el momento la tipificación de los delitos ambientales no era tan avanzada, excepto en casos de cultivos de uso ilícito.⁵³

⁵³ Fundación Ideas para la Paz, Laboratorio de Justicia y Política Criminal, & Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) Colombia. (2024). *Hacia una política criminal ambiental en Colombia: Análisis desde la sociedad civil.*



Fotografía: Catalina Oviedo

La protección ambiental como un asunto relacionado con la seguridad nacional se profundizó en el gobierno de Iván Duque, como se expuso en la primera parte del documento. El PND de 2018-2022 incorporó la idea de la naturaleza como “activos estratégicos”. Según Gudynas (2019)⁵⁴ este rediseño supuso una “seguridad ambiental” donde los recursos naturales se conciben como mercancías a proteger mediante dispositivos militares y de inteligencia, lo que refuerza una gestión ambiental jerárquica y con menos márgenes de deliberación democrática.

Análisis de la política criminal ambiental en Colombia advierten que la militarización verde, puesta en práctica en estrategias como la Operación Artemisa, ha tenido graves impactos frente a los derechos humanos y en la legitimidad de la acción estatal al concentrar la fuerza punitiva sobre campesinos

y comunidades vulnerables, mientras los determinadores económicos y sus aliados permanecen sin ser perseguidos.⁵⁵

Tales fueron los impactos de la operación Artemisa sobre los derechos humanos de las comunidades campesinas que habitan áreas de importancia ambiental que, de acuerdo con Ana Jimena Bautista, integrante de Dejusticia, incrementó la desconfianza del campesinado frente al Estado al reproducir patrones históricos de violencia en su contra, favorecer nuevos ciclos de colonización y de apertura de la frontera agrícola y profundizar la percepción de ser ciudadanos de segunda categoría. En resumen, se trató de una operación anticampesina “vestida de verde”, injusta e innecesaria, que optó por un tratamiento penal y militar de la deforestación en lugar de abordar sus causas estructurales desde enfoques integrales de conservación y garantía de derechos (Bautista, 2022)⁵⁶.

Desde esta perspectiva, la política de contención de la deforestación de carácter militarista se formula e implementa a partir de un análisis débil en materia de derechos humanos y con poca consideración de las condiciones estructurales de pobreza, informalidad en la tenencia de la tierra y la ausencia de bienes públicos. Ello impide abordar la deforestación como un fenómeno complejo que entrecruza discusiones y tensiones sobre justicia agraria, política criminal diferenciada, cumplimiento de la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y otras medidas ambientales para la conservación.

54 Gudynas, E. (2019). *Mercadería y militarización. La naturaleza en la política ambiental de Duque*. En H. D. Correa (ed.), *Aprendiz de embrujo. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*. PCDHDD / CCEEU / Alianza.

55 Fundación Ideas para la Paz, Laboratorio de Justicia y Política Criminal, & Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) Colombia. (2024). *Hacia una política criminal ambiental en Colombia: Análisis desde la sociedad civil*.

56 Bautista, A. J. (2022). *Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/>

B. Enfoque instrumental y mercantilizado

Este enfoque de la política ambiental se deriva de políticas internacionales que se orientan a la mitigación del cambio climático, y concibe y valora a los ecosistemas de bosque por los llamados “servicios ecosistémicos” de sumidero de carbono y de mitigación del cambio climático que presta.

Desde esta mirada, los bosques son valorados, cuantificados, e incorporados a las lógicas de mercado y contabilidad del carbono siguiendo los principios de la economía neoclásica y del libre mercado: estos se entienden como un activo ambiental cuyas mercancías producidas, llamadas popularmente bonos de carbono, pueden servir para compensar los pasivos ambientales que representa la contaminación atmosférica generada por las emisiones de carbono y otros gases de efecto invernadero.

Según esta lógica, la conservación de ecosistemas boscosos, expresada en la deforestación y la degradación de los bosques, es fundamental para lograr las metas internacionales de carbono neutralidad. En Colombia, los esfuerzos políticos que implican esta valoración del bosque y los ciclos atmosféricos en función del carbono contenido en ellos han instalado en el centro de la política pública instrumentos como los mercados de carbono voluntarios, el impuesto al carbono, y el mecanismo de no causación del impuesto al carbono, como una “oportunidad” para canalizar inversiones para luchar contra la deforestación.

A pesar del consenso sobre la necesidad de descarbonizar la economía, la forma concreta en que han operado estos instrumentos económicos, principalmente del mercado voluntario del carbono y los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, ha producido graves afectaciones a las comunidades étnicas que habitan la Amazonia colombiana, ya que sus territorios, las áreas de bosque más grandes país, han sido incorporadas a estos mercados mediante relaciones contractuales asimétricas, restricciones en el acceso a la información, restricciones sobre prácticas culturales y productivas, fragmentación comunitaria y afectaciones a la autodeterminación y gobernanza propia. Estas asimetrías del mercado del carbono y particularmente de los proyectos REDD+ han salido a la luz en varios informes críticos del tema (CEALDES,2024)⁵⁷, trabajos periodísticos, e informes técnicos (SINCHI, 2025)⁵⁸.

Algunas de estas asimetrías, contrarrestadas por organizaciones locales y comunitarias, han

57 Global Financial Integrity, Corporación Transparencia por Colombia, & Centro de Alternativas al Desarrollo (CEALDES). (2024, diciembre). Mercado voluntario de carbono en Colombia: Un análisis a luz de la transparencia e integridad: Una aproximación hacia los proyectos REDD+ <https://oad-cealdes.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Completo-Mercado-Voluntario-de-Carbono-en-Colombia-V1.pdf>

58 Díaz-Santa María, J. M., Guhl Samudio, J. F., Higuera-Díaz, D., & Ruiz-Nieto, O. (2025). Diagnóstico de proyectos REDD+ en la Amazonia colombiana. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. <https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/DIAGNOSTICO%20REDD%2B%20EN%20LA%20AMAZONIA%20COLOMBIANA.pdf>

derivado en sentencias de la corte constitucional en contra de las empresas desarrolladoras de estos proyectos, en procesos de petición de información, alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, así como diversos procesos de litigio en la defensa de múltiples derechos vulnerados en estos proyectos, tales como el derecho al consentimiento libre, previo e informado, al gobierno propio y a la autonomía de los gobiernos indígenas.

Las problemáticas generadas por este enfoque de valoración del bosque desde la política climática y los mercados del carbono hoy desbordan los elementos y discusiones técnicas frente a la reducción de las emisiones de carbono y aportes al cambio climático, y se materializan como impactos graves a los derechos fundamentales de las comunidades étnicas inmersas en estos proyectos.

C. Enfoque social y territorializado

El enfoque del actual gobierno, según el Plan Integral de Contención a la Deforestación 2023-2026, busca articular contención de la deforestación, garantía de derechos y construcción de paz, apoyándose en acuerdos sociales, ordenamiento ambiental participativo, e investigación criminal.

En particular busca articular e integrar elementos de los distintos enfoques. Por una lado, no abandona las estrategias de intervención militar en el territorio, ejemplo de lo cual es el Plan Amazonía y el desarrollo de algunas operaciones en el marco de la coordinación del CONALDEF. Y por otro lado, profundiza el enfoque ambiental instrumental al apoyarse en los pagos por servicios ambientales, en la propuesta de regular el mercado de carbono y como apuesta propia busca impulsar proyectos de economía forestal. Al mismo tiempo, procura corregir los puntos más problemáticos de esos enfoques mediante la participación, el reconocimiento de derechos territoriales y un mayor énfasis en las causas estructurales de la deforestación.

En este mismo sentido, en el trámite de seguimiento de la Sentencia STC-4360 de 2018, que declaró a la Amazonía como sujeto de derechos y ordenó medidas concretas a distintas autoridades para reducir la deforestación, se ha debatido el alcance de las respuestas estatales. En particular, durante el gobierno de Iván Duque se promovieron medidas de corte militarista bajo el amparo de dicha decisión. Posteriormente, ante el repunte de la deforestación en la Amazonía registrado en 2024, la Procuraduría General de la Nación presentó en diciembre una solicitud de medidas cautelares, orientada a exigir acciones urgentes y reforzadas para la contención del fenómeno.

En esta solicitud la procuraduría resaltó la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo de una serie de directivas emitidas por las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades competentes, entre ellas el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Parques Nacionales Naturales (PNN), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, frente a dos motores críticos de la deforestación: (i) La apertura y consolidación de vías ilegales en áreas protegidas y (ii) la expansión de la ganadería extensiva al interior de Parques Nacionales Naturales.⁵⁹

En particular, frente al motor de construcción de vías ilegales ante la inacción de las entidades encargadas, la Procuraduría solicitó la materialización de resoluciones citadas y todos los actos administrativos que imponen medidas preventivas de inhabilitación, cierre y desmantelamiento de las vías ilegales construidas o en proceso de construcción sin la correspondiente licencia ambiental dentro de áreas protegidas ambientalmente en la Amazonía colombiana.

⁵⁹ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, *Auto de seguimiento de la sentencia STC-4360 de 2018*, 21 de octubre de 2025.



3

**ACTUAL POLÍTICA PÚBLICA
PARA LA CONTENCIÓN DE LA
DEFORESTACIÓN**

Fotografía: Felipe Nieves

Por su parte, en relación al motor de la expansión de la ganadería extensiva al interior de los Parques Nacionales Naturales y ante la falta de respuestas contundentes por parte de las entidades componentes, la Procuraduría solicitó hacer efectivas las medidas previstas en la Directiva 006 de 2022 y en la Resolución 7067 de 2022 del ICA, así como en los demás actos administrativos aplicables, para que se procediera a cancelar y suspender los registros sanitarios de predios pecuarios ubicados dentro de estas áreas cuando no correspondieran a campesinos vulnerables, a bloquear la expedición de guías de movilización de ganado hacia dichos predios, a levantar una línea base del inventario ganadero en parques y a suscribir acuerdos de conservación con las comunidades campesinas, todo ello orientado a desincentivar la ganadería extensiva como motor de deforestación y avanzar en la recuperación ecológica de estos territorios.

Ante estas solicitudes, el Tribunal reconoció expresamente los impactos negativos de las operaciones militares sobre comunidades campesinas e indígenas y subrayó que dichas intervenciones no lograron contener la deforestación. En consecuencia, sostiene que el cumplimiento de la sentencia no puede seguir apoyándose en lógicas de seguridad nacional y control militar del territorio, sino que debe reorientarse hacia enfoques de gobernanza ambiental, participación y garantía de derechos. El Tribunal decidió adoptar los enfoques de Acción sin Daño (ASD) y Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como marco de orientación para las decisiones que se adopten en el trámite de cumplimiento de la tutela. Esto implica, de manera concreta, que cualquier medida futura como inhabilitación de vías, la cancelación de registros ganaderos, la realización de operativos, y la adopción de acuerdos de conservación, planes y programas, deberán demostrarse compatibles con los enfoques de ASD y EBDH.

Estos enfoques surgidos al interior de la política pública y por vía judicial introducen de manera explícita la garantía de derechos de las comunidades como uno de los criterios de ordenamiento de la política de contención de la deforestación, en contraste con otros periodos en los que, bajo el argumento de la protección ambiental, se llegó a vulnerar derechos fundamentales como el acceso a vías, vivienda y servicios esenciales.

Este cambio de enfoque contribuye a complejizar el debate y buscar alternativas frente a las causas estructurales de la deforestación, que deben leerse de manera articulada con el problema agrario, la concentración y el acaparamiento de tierras, el modelo de ganadería extensiva como mecanismo de ocupación y valorización del suelo, y la acción de redes económicas, políticas y criminales.

El Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) fijó como meta reducir en 20 % la deforestación registrada en 2021, cuya línea base fue 174.103 ha a nivel nacional. A 2024, la meta viene siendo superada y, según los reportes disponibles para 2025 al momento de esta publicación, la tendencia de reducción se mantiene.

Es importante iniciar señalando que el Plan Integral de Contención a la Deforestación 2023-2026 parte del reconocimiento de que, desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, Colombia ha registrado los mayores niveles históricos de pérdida de bosques y biodiversidad, lo que evidencia que la deforestación está estrechamente vinculada con las dinámicas de gobernanza territorial y con múltiples factores sociales y económicos que inciden en la vida de las comunidades que habitan zonas ambientalmente estratégicas.

El mismo plan identifica que esta situación refleja la escasa efectividad de las estrategias de control de la deforestación implementadas en los últimos años, al haber estado orientadas a intervenir los síntomas del fenómeno y no sus causas estructurales, relacionadas con la concentración de la tierra, la expansión de la frontera agropecuaria y la débil presencia institucional en los territorios. Bajo esta perspectiva, el Plan advierte que varias de las acciones adoptadas han derivado en estrategias represivas y violentas contra el último eslabón de las redes que inciden en la deforestación: las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que habitan los bosques amazónicos y otras regiones estratégicas del país.

En vista de lo anterior, el Plan decide formular una estrategia diferenciada frente a la implementada por el gobierno anterior, caracterizada por la Operación Artemisa, la militarización de la conservación y la criminalización de las poblaciones rurales y vulnerables. El Plan establece que esta nueva forma de entender y atender la deforestación requiere desarrollar un enfoque territorial, participativo y diferencial para poder generar transiciones integrales para transformar Núcleos Activos de Deforestación (NAD) en Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad (NDFyB)

El Plan de Contención de la Deforestación 2022-2026 del MADS, se estructura a partir de cinco componentes estratégicos.

- 1. Acuerdos sociales y de conservación:** busca que las comunidades campesinas y étnicas sean el punto de partida de la intervención en los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad para construir de forma participativa soluciones acordes con su visión de desarrollo y promover el tránsito a una economía forestal y de la biodiversidad.
- 2. Ordenamiento del territorio ambiental:** busca implementar la Zonificación Ambiental Participativa (ZAP) en los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad con mayor conflictividad socioambiental, para equilibrar los conflictos ligados a economías ilícitas, deforestación, pobreza y violencia. A través de ejercicios participativos se definen usos del suelo, se identifican áreas de especial interés ambiental, se impulsan concesiones forestales campesinas

y alternativas productivas sostenibles con el fin de fortalecer los derechos territoriales, la contención de la deforestación y la gobernanza ambiental comunitaria.

- 3. Agenda Ambiental para la paz:** busca que lo ambiental sea eje central de la acción estatal en territorios con alta deforestación al articular la transformación de núcleos activos de deforestación en Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad con las agendas de paz y de reactivación económica. Para ello, integra el tema ambiental en las conversaciones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con GAO y en la coordinación interinstitucional con sectores como agricultura, comercio, transporte y PDET, a través de la zonificación ambiental, planes de reactivación productiva con enfoque forestal, sustitución de cultivos ilícitos, concesiones forestales campesinas y cadenas de valor comunitarias basadas en el bosque y la biodiversidad.
- 4. Fortalecimiento de capacidades a comunidades e instituciones:** busca, por un lado, formar y empoderar a líderes y organizaciones campesinas, indígenas, negras y locales en lo político, social, económico y ambiental, para garantizar su participación plena en la toma de decisiones y en la gestión sostenible del bosque. Por otro lado, plantea fortalecer a las entidades del SINA y las instituciones locales mediante capacitación técnica y jurídica, promoción de la gobernanza forestal (mesas forestales, acuerdos por madera legal) y extensión forestal, de modo que aumente la presencia estatal en los territorios y se consoliden alianzas comunitarias–institucionales para contener la deforestación y desarrollar la economía forestal y de la biodiversidad.
- 5. Investigación criminal:** busca desincentivar los delitos ambientales mediante una acción penal más estratégica y preventiva que fortalezca las capacidades de autoridades policivas, judiciales, de inteligencia y ambientales, y aplique con mayor rigor las normas sobre delitos ambientales y el proceso sancionatorio. Para ello se reorganiza el CONALDEF, que tendrá sesiones nacionales, descentralizadas y mesas comunitarias en territorios priorizados, y se impulsan alianzas entre Fuerza Pública, Fiscalía, autoridades ambientales y la UIAF para investigar y judicializar a los grandes determinadores de la deforestación (acaparadores de tierras, “terratenientes fantasmas” y redes financieras), así como dinamizar los comités contra el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre.

A. Programa Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad

La estrategia de Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad surgió inicialmente en 2018 como una línea de acción dentro del programa REM Visión Amazonía, orientada a identificar áreas críticas de deforestación y transformarlas en centros de desarrollo forestal sostenible de la mano de las comunidades campesinas e indígenas.

Posteriormente el Plan Integral de Contención de la Deforestación 2022-2026 la incorporó como una de las principales estrategias del actual gobierno nacional y priorizó los Núcleos Activos de Deforestación ubicados en la amazonia colombiana. En este sentido, se definió como área de intervención un total de 22 núcleos, que abarcan aproximadamente 3' 237.707 hectáreas, donde se implementarían acciones para transformar el fenómeno de la deforestación.

Esta política busca cumplir con el objetivo de contener la deforestación, promover economías sostenibles y fortalecer la gobernanza ambiental mediante el involucramiento de comunidades locales a través de las siguientes acciones:

1. Creación de planes de manejo forestal comunitario
2. Implementación de programas de pago por servicios ambientales como *Conservar Paga* o el antiguo *Incentivo Forestal amazónico (IFA)*
3. Restauración ecológica
4. Educación ambiental y turismo de naturaleza.

En este sentido, la estrategia de Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad se enmarca en una política ambiental de carácter participativo, que concibe la contención de la deforestación como un proceso de transformación territorial de largo plazo. Para esto, el PICD definió que las interacciones requeridas entre las etapas estructurales y transversales, así como el desarrollo de los factores habilitantes y potenciadores de la estrategia, exigen un enfoque integral y flexible, basado en el conocimiento de las dinámicas territoriales, en un diálogo social constante, en la participación activa de las instituciones locales en la planificación integral y en el reconocimiento de las comunidades campesinas e indígenas como actores centrales de esta transformación.⁶⁰

En esta estrategia cada NDFyB tiene un líder SINA encargado, que es la entidad responsable de articular la política nacional y las acciones en el territorio para garantizar el cumplimiento de las metas del PND 2022-2026. Su rol implica convocar, coordinar, y armonizar el trabajo entre comunidades locales, organizaciones sociales, entidades gubernamentales y otros actores, de manera que las intervenciones contribuyan a la conservación, la restauración

60 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). Plan Integral de Contención a la Deforestación 2023–2026.

ambiental, el desarrollo sostenible y la construcción de paz en zonas afectadas por la deforestación y el conflicto.

Esta perspectiva de articulación interinstitucional y comunitaria contribuye a una intervención más integral en el territorio; no obstante, exige que dicha articulación trascienda del plano declarativo y discursivo y se materialice en mecanismos efectivos de coordinación entre el sector ambiente y otros sectores del gobierno nacional. Solo de esta manera será posible potenciar intervenciones conjuntas que aborden de manera simultánea las dimensiones ambientales, agrarias, de infraestructura, sociales y de seguridad, que se atiendan las diferentes aristas del problema que representa la deforestación en la Amazonía colombiana, y se evite que las políticas actúen de forma fragmentada o incluso contradictoria entre sí.

En relación con la deforestación, la mayoría de los núcleos se ha comportado de manera similar a la dinámica registrada en la Amazonía colombiana en los últimos años, sin embargo, algunos de ellos han obtenido mejores resultados frente a la contención de la pérdida de bosque. Los núcleos de Agua Bonita, Las Perlas, Miraflores y Orotuyo han sido los únicos NDFyB que han logrado mantener una tendencia sostenida de reducción la deforestación desde el año 2022 al 2024⁶¹

En particular, el núcleo de los puertos es el que ha alcanzado las cifras más bajas de deforestación al pasar de 235 ha deforestadas en 2023 a 3 ha deforestadas en el año 2024, año en el que se registró un repunte en la deforestación a nivel nacional.

Por otro lado, las instituciones líderes de los núcleos han identificado que la persistencia del conflicto armado ha representado un reto significativo para la implementación de la estrategia. A ello se suman los retrasos en los pagos del programa Conservar Paga a las familias que integran los núcleos y las limitaciones de disponibilidad de oferta de los elementos e infraestructura necesaria para consolidar una economía forestal.⁶²

Estos factores evidencian la necesidad de fortalecer las relaciones de confianza con las comunidades que hacen parte de los núcleos, así como abordar los desafíos que implica impulsar sistemas productivos sostenibles sin contar con capacidades logísticas suficientes para su desarrollo a la escala que demandaría la implementación en la mayoría de núcleos. Además, muestran los retos de gobernanza asociados a la presencia de actores armados con capacidad de incidir de manera directa tanto en la implementación de los programas como en el aumento o la reducción de la deforestación. En la mayoría de los casos se corresponde la dinámica de deforestación con el estado de las mesas de negociación en el marco de la paz total, lo que deja abierta la discusión frente a los alcances reales de la estrategia.

61 Respuesta del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales al derecho de petición con número de radicado 20259910174824.

62 Esta información fue recopilada de

Aun así, se pueden resaltar avances en los procesos de certificación forestal FSC del núcleo de Los Puertos, los cuales podrían habilitar el acceso a mercados que exigen estándares de manejo forestal responsable y trazabilidad. En la práctica, esto se traduciría en mejores condiciones de comercialización (por ejemplo, acceso a compradores formales y posibilidad de obtener precios diferenciados o primas asociadas a productos certificados), así como en mayores incentivos para fortalecer la gobernanza y el cumplimiento de buenas prácticas de aprovechamiento. De igual forma, es relevante el desarrollo del componente de educación ambiental dentro de la estrategia de los núcleos, en la medida en que contribuye a consolidar capacidades locales para la conservación, el uso sostenible del bosque y la apropiación comunitaria de los objetivos de la intervención.

B. Programa Conservar Paga

Una de las mayores inversiones del Estado en el gobierno actual para detener la deforestación se concentra en la estrategia de Conservar Paga, que es un proyecto aprobado por el Consejo Directivo del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, el cual consiste en entregar un incentivo económico a familias campesinas, comunidades indígenas y afro, reconocido por las acciones de conservación y/o restauración que realicen sujeto a verificación por parte del programa.

Este programa se encuentra focalizado en los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad de la Amazonía y se lleva a cabo a partir de acuerdos voluntarios de conservación que son gestionados por CDA, Corpoamazonía e Instituto SINCHI.

A septiembre de 2025, en el marco del ciclo 11 del programa, 5.530 familias vinculadas mantienen en conservación 239.000 hectáreas de bosque, con una efectividad superior al 98% según información suministrada por el MADS y el monitoreo realizado por el IDEAM.

Sin embargo, estas cifras contrastan con la brecha existente entre las 6.493 familias que cuentan con acuerdos de conservación ya suscritos con las corporaciones ambientales o el Instituto SINCHI, y las 5.530 familias que efectivamente han recibido pagos durante el año 2025 y los 7.972 predios monitoreados por el IDEAM. Pese a este rezago en el reconocimiento económico de las acciones de conservación ya pactadas, la proyección institucional plantea ampliar la cobertura a 9.000 familias para el año 2026⁶³.

Con esta información es posible afirmar, al menos, que el programa muestra niveles de efectividad importantes en la contención de la deforestación al interior de los predios delimitados y monitoreados

⁶³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025, 23 de octubre). Minambiente amplía hasta 2026 el programa Conservar Paga para proteger la Amazonía. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-amplia-hasta-2026-el-programa-conservar-paga-para-proteger-la-amazonia/>

No obstante, en el marco de acompañamiento que ha realizado CEALDES a comunidades campesinas en el departamento del Guaviare, en particular en el municipio de Calamar, las comunidades han podido identificar los siguientes problemas y efectos.

Problemática	Descripción de los efectos
<p>1. Retrasos y dificultades en los pagos</p>	<p>Se ha evidenciado que, al 30 de septiembre, solo se habían pagado los primeros seis meses del programa, lo que generó incertidumbre entre las familias sobre si finalmente se realizarían los desembolsos y si existía o no disponibilidad presupuestal. En un contexto marcado por la desconfianza frente al cumplimiento de los programas y proyectos por parte del Estado, estos retrasos en los pagos constituyen un factor crítico que debería corregirse para fortalecer la confianza de las comunidades. Además, este incentivo representa una fuente de ingreso para los hogares campesinos, que enfrentan necesidades mes a mes y requieren cierta estabilidad en los recursos que les son prometidos.</p>
<p>2. Montos insuficientes</p>	<p>Aunque el programa incrementó los valores de los pagos en sus últimas intervenciones, en muchos casos estos no compensan el costo de oportunidad frente a otras actividades económicas disponibles en el territorio, en particular para quienes tienen más cantidad de bosque. Para algunos campesinos, los ingresos derivados de la conservación resultan inferiores a los obtenidos por actividades como la ganadería, el arrendamiento de tierra o la ampliación de la frontera agropecuaria, lo que reduce los incentivos reales para vincularse o permanecer en el programa.</p> <p>De ahí la importancia de fortalecer los esfuerzos orientados a consolidar economías y líneas productivas más sostenibles que se conviertan en una alternativa económica real para las comunidades, y no se limiten únicamente a remunerar el hecho de no tumar el bosque.</p>

<p>3. Exclusión por requisitos mínimos de bosque o falta de cobertura</p>	<p>El programa no logra cubrir a todas las familias elegibles. Entre otros requisitos, se exige que cada familia cuente con al menos 10 hectáreas de bosque, que además deben representar cerca del 30% de bosque del área total del predio. En la práctica, esto excluye a familias con predios pequeños, por ejemplo, fincas de 20 hectáreas, que aún teniendo fragmentos de bosque o disposición a la conservación, quedan por fuera de los beneficios del programa.</p>
<p>4. Falta de claridad y apropiación de los acuerdos</p>	<p>Los contratos, compromisos y obligaciones no siempre se explican de manera sencilla ni en un lenguaje accesible. Esto genera malentendidos, interpretaciones divergentes sobre lo que se puede o no se puede hacer en el predio y desconfianza frente a las entidades responsables de la implementación. La asimetría de información termina debilitando la corresponsabilidad y la apropiación comunitaria de las medidas de conservación.</p>
<p>5. Dependencia del presupuesto estatal</p>	<p>La continuidad del programa depende de los recursos que cada administración destine y de las prioridades políticas del gobierno de turno. Esta dependencia introduce un riesgo permanente de recorte o interrupción de los incentivos, lo que se traduce en inestabilidad para las familias beneficiarias y pone en cuestión la sostenibilidad de los compromisos de largo plazo en materia de conservación.</p>

Fuente: CEALDES

En síntesis, si bien el programa ha demostrado cierto nivel de efectividad en la contención de la deforestación al interior de los predios vinculados y monitoreados, existen limitaciones en materia de montos, cumplimiento oportuno en los pagos, cobertura y sostenibilidad financiera, lo que pone en cuestión que esta sea una estrategia estable y justa de conservación. Sin ajustes estructurales que reconozcan las condiciones materiales del campesinado que habita la Amazonía, se fortalezca la confianza en las instituciones y se articulen estos incentivos con apuestas productivas sostenibles a mediano y largo plazo, existe el riesgo de que no se transformen ni se combatan las causas profundas de la deforestación ni las desigualdades que sostienen este fenómeno.

Desde su propio análisis institucional sobre aprendizajes y pasos a futuro, el MADS ha señalado que uno de los aprendizajes de este programa es la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial comunitaria para el cuidado y la conservación del bioma amazónico. Sin embargo, este reconocimiento debe pasar de ser un elemento meramente del discurso

y traducirse en un diseño e implementación del programa que se materialicen en acciones concretas, que reconozcan y potencien la gobernanza comunitaria existente y que posibilite diálogos participativos y acuerdos colectivos frente a la conservación y la restauración, así como un apoyo efectivo a los procesos organizativos en estos territorios.

C. Concesiones Forestales Campesinas

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 contempló la figura de las concesiones forestales campesinas como una oportunidad de implementar un modelo de economía forestal comunitaria para las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Dos años después, mediante la resolución 0057 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se reglamentó esta figura y se establecieron los criterios para acceder a las concesiones.

Este instrumento estableció que las entidades beneficiarias serán las organizaciones y familias campesinas, las asociaciones de mujeres campesinas y de excombatientes, así como las formas de asociatividad contempladas en la Ley 2219 de 2022 (asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias) y en la Ley 2166 de 2021 (empresas comunitarias, cooperativas y organismos de acción comunal), junto con otras formas campesinas de organización que se reconozcan en el marco de las concesiones forestales campesinas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) tienen un rol fundamental, ya que serán las responsables de otorgar las concesiones en zonas priorizadas por el MADS. También desarrollarán el plan de asistencia técnica forestal con acompañamiento de las entidades científicas adscritas al Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Las concesiones, entonces, serían el instrumento administrativo que definirá las áreas de explotación forestal de los NDFyB, a la vez que configuran un escenario en el que el campesinado puede aparecer como sujeto colectivo que tiene la posibilidad de asociarse para avanzar en el desarrollo de las economías forestales.

La reglamentación señala dos condiciones para el acceso a la Concesión Forestal Campesina. En primer lugar, la suscripción de un acuerdo de conservación y planificación ambiental. En segundo lugar, cumplir los criterios de arraigo territorial y vulnerabilidad. Estos dos criterios son definidos en la resolución, como se explica a continuación:

- » **Arraigo:** Es la relación histórica que la organización campesina beneficiaria de una CFC mantiene con sus territorios, así como con el manejo y uso de los recursos forestales y de la biodiversidad y que constituyen el ámbito de sus actividades sociales, económicas y culturales.
- » **Vulnerabilidad:** Es la situación de fragilidad o riesgo en la que se encuentran las organizaciones campesinas por sus condiciones sociales, culturales, ambientales y

económicas, que adelantan actividades de manejo y uso de los recursos naturales renovables, forestales y de la biodiversidad en Áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, y que, además, requieren de atención diferencial para mejorar sus capacidades técnicas, organizacionales y condiciones de vida, y alcanzar así el bienestar de sus asociados, así como su incorporación al desarrollo de una economía forestal y de la biodiversidad.

A pesar de los avances normativos recientes, la resolución sobre concesiones forestales campesinas ha suscitado diversas preocupaciones:

1. El procedimiento administrativo de acceso a la concesión se mantiene sin cambios sustanciales. Esto significa que, además de cumplir con los requisitos técnicos habituales de los permisos de aprovechamiento forestal, las organizaciones campesinas deben ahora demostrar condiciones temporales, sociales y económicas específicas, lo cual complejiza el acceso a este derecho.
2. El rol que tienen las corporaciones autónomas en el otorgamiento de las concesiones y en la implementación del plan de asistencia técnica forestal si se tiene en cuenta las limitaciones y desigualdades en las capacidades institucionales, técnicas y financieras de dichas entidades para acompañar de manera efectiva los procesos comunitarios de aprovechamiento sostenible del bosque.
3. La exigencia de demostrar arraigo y vulnerabilidad resulta redundante y ambigua cuando se aplica a un sujeto de especial protección constitucional, como lo es el campesinado que habita las áreas de la ley segunda de 1959. Esta categoría, reconocida por el artículo 64 de la Constitución Política, responde precisamente a condiciones estructurales de exclusión, discriminación histórica, afectaciones desproporcionadas por el conflicto armado, y limitaciones en el acceso a la justicia y a mecanismos de defensa de derechos humanos. En este contexto, condicionar el acceso a derechos a la comprobación de estas características representa una carga injustificada para el campesinado y una señal de que la política ambiental sigue basándose en una lógica de desconfianza hacia sus prácticas y modos de vida.

Este enfoque revela una comprensión limitada por parte del sector ambiental sobre la naturaleza de los derechos campesinos, especialmente en territorios de alta importancia ecológica. Al mismo tiempo, subraya la urgencia de que el Estado adelante una caracterización rigurosa, con enfoque de derechos, de las comunidades que habitan zonas ambientalmente estratégicas, y que reconozca su presencia histórica y sus aportes a la conservación.

Adicionalmente, a noviembre de 2025 no ha sido otorgada la primera concesión forestal campesina, lo que evidencia un importante retraso en las apuestas del gobierno nacional.

D. Mercado Voluntario de Bonos de Carbono REDD+

Actualmente, el mercado voluntario de bonos de carbono en Colombia no cuenta con una regulación específica que parta de la identificación de sus impactos en materia de derechos humanos sobre las comunidades y que corrija elementos esenciales para prevenir violaciones, hacer seguimiento y disminuir impactos. Aunque el artículo 22 de la Ley 2169 de 2021 ordenó al Gobierno nacional fortalecer y reglamentar los mercados de carbono, y la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-248 de 2024, le exigió al Ministerio de Ambiente elaborar un protocolo con enfoque étnico para los proyectos REDD+ que garantice el consentimiento libre, previo e informado y la debida diligencia empresarial, a la fecha no se ha expedido una regulación integral del mercado voluntario de carbono.

Esta ausencia normativa deja por fuera elementos clave como el reconocimiento efectivo de la titularidad de los derechos sobre el carbono, la exigencia de un consentimiento previo, libre e informado, estándares claros de transparencia y rendición de cuentas y obligaciones de debida diligencia para desarrolladores y compradores de créditos, orientadas a prevenir violaciones, hacer seguimiento y corregir impactos. Pese a que desde 2024 el Ministerio de Ambiente ha anunciado la expedición de un marco regulatorio para estos mercados, a diciembre de 2025 dicho instrumento no ha sido publicado, de modo que el mercado voluntario continúa operando bajo esquemas de autorregulación privada con altos riesgos para los derechos de las comunidades



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis realizado muestra que la deforestación en la Amazonía colombiana continúa siendo un fenómeno estructural profundamente ligado a la gobernanza del territorio, la distribución de la tierra y la inserción de las economías locales en circuitos legales e ilegales de acumulación. Las reducciones registradas en las cifras de los últimos años, seguidas de nuevos repuntes, evidencian que los avances alcanzados no responden a transformaciones de fondo de los motores de la deforestación, sino a cambios coyunturales y frágiles ante las dinámicas territoriales y económicas en las que se inscriben.

Las políticas de contención de la deforestación implementadas en la última década han oscilado entre enfoques punitivos y militarizados, instrumentos ambientales de corte mercantil, así como propuestas más territoriales y participativas. Las estrategias de militarización verde, como la operación Artemisa, demostraron escasa efectividad para reducir la pérdida de bosque y en cambio profundizaron el conflicto socioambiental.

Los instrumentos basados en el mercado, como los bonos de carbono, han operado con fuertes asimetrías de poder e información, lo que ha generado afectaciones significativas a la autonomía y la gobernanza de los pueblos étnicos. De manera similar, el programa Conservar Paga evidencia múltiples tensiones y limitaciones, relacionadas principalmente con los retrasos en los desembolsos, la insuficiencia de los montos para compensar el costo de oportunidad frente a otras actividades económicas disponibles en el territorio y la incertidumbre sobre su continuidad en el futuro, especialmente para las comunidades campesinas que se comprometen con la conservación del bosque.

El gobierno actual introdujo un giro importante en el discurso y en el diseño de la política pública al reconocer la deforestación como un problema multidimensional que exige una intervención integral. No obstante, persiste una brecha significativa entre la ambición de esta agenda y las capacidades reales del Estado para implementarla en territorios atravesados por el conflicto armado, altos niveles de vulnerabilidad social y la presencia estable de economías ilegales.

Las experiencias de los Núcleos de Desarrollo Forestal y del programa Conservar Paga permiten identificar que, en lugares donde se combinan acuerdos sociales, fortalecimiento organizativo y cierta estabilidad institucional, se abren posibilidades reales para avanzar en la contención de la deforestación y en la construcción de alternativas productivas compatibles con el bosque. Sin embargo, la demora y ausencia de avances efectivos en instrumentos como las concesiones forestales campesinas, la apertura de vías ilegales, la

persistencia del acaparamiento de tierras y la expansión de la ganadería extensiva ponen de presente los límites de una acción estatal fragmentada e insuficiente que aún no logra hacer frente de manera decidida a los actores económicos y políticos que impulsan en mayor medida la destrucción del bosque.

En este escenario pasar del cumplimiento de metas e índices a la realidad territorial implica algo más que redefinir indicadores o ajustar instrumentos aislados: supone disputar el sentido de la política pública ambiental y rural, y de reorientarla hacia una agenda que aborde de manera decidida la cuestión agraria, que incorpore una política criminal diferenciada que priorice la investigación y sanción de los grandes determinadores y redes económicas por encima de la criminalización de los eslabones más débiles de la cadena, que coloque en el centro la garantía de derechos de las comunidades que habitan la Amazonía y fortalezca sus capacidades de gobernanza. Solo en esta medida las estrategias de la lucha contra la deforestación podrán dejar de ser intervenciones fragmentarias y empezar a consolidarse como procesos sólidos y estables de largo plazo.

A partir de los hallazgos expuestos en este informe, y considerando tanto los avances como las limitaciones identificadas en la política de contención de la deforestación entre 2022 y 2025, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la gobernanza territorial, garantizar los derechos de las comunidades que habitan la Amazonía y consolidar estrategias sostenibles y de largo plazo para enfrentar las causas estructurales de la pérdida de bosque. Estas propuestas buscan aportar insumos concretos para la agenda pública 2026–2030 que permitan promover una política ambiental más justa, efectiva y coherente con los sistemas sociales, económicos y ecológicos del territorio.

- 1. Reorientar la política de contención hacia enfoques de derechos humanos y acción sin daño.** Se recomienda superar las estrategias de “militarización verde” como eje de la respuesta estatal frente a la deforestación y, en su lugar, avanzar hacia políticas participativas y territoriales que reconozcan a las comunidades como aliadas en la conservación y que reorienten los esfuerzos hacia políticas construidas con las comunidades rurales, con enfoque de derechos humanos y acción sin daño, las cuales han demostrado mayor efectividad y menos impactos negativos. Las acciones militarizadas, como Artemisa, demostraron ineffectividad estructural, profundizaron la conflictividad y afectaron derechos de comunidades campesinas e indígenas sin incidir en los grandes determinadores de la deforestación. Toda política 2026–2030 debe partir de la obligación de no producir daño, garantizar medios de vida y asegurar que cualquier intervención ambiental esté alineada con estándares de derechos humanos. Esto supone abandonar definitivamente la lógica de “seguridad ambiental” y transitar a políticas civiles, dialogadas, integrales y construidas desde el territorio.

- 2. Crear mecanismos permanentes y vinculantes de participación para las comunidades rurales y étnicas.** La gobernanza altamente centralizada ha limitado la apropiación y legitimidad de las medidas de conservación. La experiencia de los Núcleos de Desarrollo Forestal muestra que donde hay acuerdos sociales y organización comunitaria las tendencias de deforestación mejoran de forma más estable. Por ello, se requiere participación vinculante en la zonificación ambiental, la planificación productiva, la verificación de acuerdos de conservación y el seguimiento de las políticas públicas, de forma que se garantice paridad entre instituciones y organizaciones sociales.
- 3. Abordar el acaparamiento de tierras como motor estructural de la deforestación mediante una política agraria amazónica.** El informe evidencia que la valorización especulativa de la tierra —basada en tumba, quema, siembra de pasto y acumulación de predios— es el eje central de la pérdida de bosque, por encima de las actividades de subsistencia campesina. La política pública debe impedir la formalización sobre áreas deforestadas, fortalecer la trazabilidad sobre propiedad y uso del suelo, y dismantelar redes de acumulación que operan en baldíos, zonas protegidas o áreas sin catastro. Esto implica enfrentar intereses económicos que han operado históricamente con ventaja normativa e institucional.
- 4. Transformar Conservar Paga en un programa estable, oportuno y económicamente significativo.** Aunque el programa ha mostrado alta efectividad dentro de los predios monitoreados, los retrasos de pago, la insuficiencia de montos y las exclusiones por tamaño o porcentaje de bosque generan desconfianza y limitan su alcance real. Es necesario garantizar desembolsos puntuales, ajustar montos al costo de oportunidad amazónico, ampliar cobertura a predios pequeños y asegurar financiación plurianual. Solo así Conservar Paga podrá ser un instrumento de conservación justa, y no un incentivo temporal o incierto.
- 5. Hacer de las Concesiones Forestales Campesinas un instrumento accesible y garantista, no un trámite restrictivo.** La reglamentación actual introduce cargas desproporcionadas al exigir demostrar arraigo y vulnerabilidad, condiciones que el campesinado ya presenta como sujeto constitucional de especial protección, y mantiene procedimientos complejos propios de permisos tradicionales. Para que sean una herramienta real, debe simplificarse su acceso, reconocer automáticamente el arraigo campesino y ofrecer acompañamiento técnico directo y suficiente. Igualmente, las CAR requieren fortalecimiento financiero y técnico para cumplir su rol sin crear un cuello de botella institucional.

- 6. Priorizar una política criminal ambiental que persiga a los grandes determinadores, no a campesinos vulnerables.** El delito de deforestación ha recaído en la práctica sobre quienes abren pequeñas áreas de subsistencia, mientras acaparadores, financistas y redes económicas permanecen sin responsabilidad judicial efectiva. La política criminal debe incorporar criterios diferenciales, priorizar investigaciones financieras y de redes, y coordinar al ICA, Fiscalía, UIAF y autoridades ambientales para rastrear flujos de capital, ganado y maquinaria. Esto corrige el sesgo punitivo que ha profundizado desigualdades históricas e ineficiencias institucionales.

- 7. Detener la expansión de vías ilegales mediante un plan de intervención integral con enfoque de derechos.** La malla vial ilegal creció más del 50 % en tres años y es la infraestructura que permite el avance del acaparamiento y la ganadería extensiva y es uno de los motores más determinantes de la deforestación. Se recomienda un plan intersectorial que combine cierre y control de vías estratégicas, vigilancia satelital, sanción a financiadores, acuerdos comunitarios de movilidad y alternativas de acceso rural planificado. Este plan debe evitar repetir abusos como los de Artemisa y garantizar el derecho a la movilidad de poblaciones históricamente asentadas.

- 8. Asegurar coherencia intersectorial real entre ambiente, agricultura, infraestructura, seguridad y paz.** El informe muestra que la acción estatal ha operado de manera fragmentada: mientras el sector ambiente promueve acuerdos sociales, otras instituciones toleran expansión vial o ganadera, o avanzan en agendas que contradicen la contención de la deforestación. Se recomienda crear un espacio intersectorial de decisión con responsabilidades claras, metas comunes y seguimiento territorial obligatorio. Solo una acción coherente permitirá intervenir simultáneamente las causas agrarias, económicas, ambientales y de seguridad que sostienen la pérdida de bosque.