Políticas ambientales para la Paz en el arco de deforestación de la Amazonía colombiana

Natalia Orduz Salinas[1]
Investigadora en Indepaz
Bogotá D.C. febrero de 2025

Pocas veces convergen condiciones auspiciosas para conciliar factores en conflicto. Precisamente, eso está ocurriendo hoy en el arco de deforestación de la Amazonía colombiana: como nunca, hay un gran interés global y nacional para proteger la Amazonía que se traduce, entre otros, en copiosos recursos para invertir en esta región; hay una mesa de diálogo entre el gobierno y un sector del Estado Mayor Central conformado por los Bloques J.S. Briceño, Gentil Duarte y el Frente Raúl Reyes FarcEP (EMBsF), que ha logrado conversar dentro de un sostenido cese al fuego y pactar algunos acuerdos con base en voluntades de paz, y hay pasos importantes en el reconocimiento de derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinos que abren escenarios para nuevas economías y culturas en la región.

La conservación de la Amazonía y sus funciones ecológicas, la construcción de paz y la garantía de derechos de los y las colombianas que viven en la región son tres propósitos igualmente importantes que no sólo deben conciliarse, sino complementarse sinérgicamente. El cuidado de la naturaleza une voluntades y despierta el entusiasmo de personas y comunidades muy diversas, sobre todo en una región tan fértil y agradecida como la Amazonía colombiana. Hay experiencias en todo el país de proyectos de cuidado ambiental en torno a los cuales las personas superan diferencias políticas, y en donde participan todas las poblaciones: mujeres y hombres, jóvenes, personas con diferentes orientaciones políticas, y de las ciudades y de la ruralidad.

La región del arco de deforestación amazónico no es la excepción: hay una enorme heterogeneidad de poblaciones con diversos tipos de colonización y poblamiento que ha ocurrido en condiciones de violencia armada y dinámicas de control territorial socioeconómico de diversos grupos ilegales. Aunque las dinámicas de deforestación y daño ambiental son muy graves, también una diversidad de movimientos, organizaciones y personas que trabajan en torno al cuidado del agua, de la biodiversidad y que buscan alternativas de vida digna y respetuosas con la naturaleza. Es momento de que el Estado identifique y apoye estas iniciativas, las necesidades y

[1] Es abogada con maestría en Conservación y Uso de la Biodiversidad. Ha dedicado su vida profesional a la investigación y acompañamiento de organizaciones ambientales e indígenas en temas de democracia ambiental, justicia climática y, en general, derechos humanos afectados por el extractivismo y su relación con el conflicto armado. Ha trabajado en Dejusticia, en la Fundación Heinrich Böll y en Indepaz, desde donde, entre otras, ha participado en publicaciones sobre consulta previa, *fracking*, transición energética y consultas populares.

anhelos de la población para, con ella, crear nuevos derroteros que unan paz, ambiente y derechos humanos.

Uno de los mayores retos, sin duda, es la persistencia del conflicto armado. El poder de actores y economías ilegales, la informalidad en la tenencia de la tierra y un Estado con baja presencia y legitimidad han llevado a dinámicas de acaparamiento de recursos, rentas y tierras, construcción de vías y expansión de usos del territorio que no son compatibles con la vocación amazónica del suelo, como la ganadería extensiva, los monocultivos de palma y otros, y los de uso ilícito, que se incorporan por distintas vías a mercados nacionales e internacionales.

Los actores armados han determinado dinámicas que tienen un impacto directo en las tasas de deforestación. En la actualidad, avanzan diálogos de paz que han logrado continuar durante un prolongado cese al fuego y que han puesto el tema ambiental en la agenda (Gonzalez Posso & Orduz Salinas, 2025). Durante los diálogos, el gobierno ha apostado por introducir paulatinamente acciones demostrativas de la institucionalidad que demuestren que otras economías son posibles, de manera que la población encuentre en ellas otras posibilidades de vida con satisfacción de derechos y protección ambiental. El gobierno nacional también ha avanzado en políticas ambientales y de desarrollo rural para esta región que buscan frenar el avance de la frontera agrícola y brindar nuevas posibilidades de desarrollo, especialmente forestal.

Este texto busca aportar elementos para una transición socioecológica que garantice la protección ecosistémica y al tiempo esté basada en la dignidad humana y la diversidad para la construcción de paz y prosperidad en la región, aprovechando la ventana de oportunidad que abren los diálogos de paz, los planes y recursos que viene implementando el sector ambiental y las nuevas oportunidades normativas de desarrollo rural en esta región.

Para ello, expone de manera muy general, en primer lugar, algunos de los cuellos de botella históricos del Estado colombiano que pueden limitar la posibilidad de aliarse con la población y asentarse en la región. Posteriormente, presenta algunas de las apuestas del presente gobierno para atender este triple propósito de ambiente, paz y derechos, para, finalmente, brindar algunas recomendaciones dirigidas a:

- una lectura más sensible del Estado de la heterogeneidad social y cultural en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas que permita esclarecer los patrones e intereses de la deforestación y distribuir equitativamente las responsabilidades del deterioro ambiental, así como las cargas y beneficios de las políticas ambientales y de desarrollo rural;
- consensos interinstitucionales en todos los niveles y con las bases sociales sobre las determinantes ambientales del ordenamiento territorial que lleven a

la amplia comprensión de la importancia ecológica y fragilidad ecosistémica de la región y que permitan la zonificación del territorio para diversos usos y transiciones socioecológicas hacia economías acordes con las vocaciones amazónicas del suelo con regulaciones adecuadas, que reconozcan el papel vital de los pueblos indígenas e incluyan modelos transicionales para la ganadería en algunas áreas y la posibilidad de venta de bonos de carbono para compensar la pérdida de ingresos .

- El establecimiento de derechos territoriales estables para comunidades campesinas incluso en zonas de ley segunda, por medio de adjudicación individual y/o preferentemente colectiva de la propiedad en zonas de reserva campesina, bajo una regulación adecuada, control institucional y la estabilización de mercados para productos forestales que garanticen la conservación ambiental del territorio y promuevan la sostenibilidad de su cuidado en el largo plazo.

1. Cuellos de botella desde el Estado

La aproximación del Estado a esta región ha estado llena de sesgos y contradicciones que deben ser identificados para lograr políticas que se puedan implementar en el territorio no sólo sin resistencias, sino con el apoyo de todas las fuerzas sociales y autoridades locales. En lo que sigue, se presentan algunos de estos factores:

1.1. El sesgo ambiental, de seguridad y de pequeña escala

La aproximación a la Amazonía, desde la Academia y desde muchas políticas públicas ha tenido, principalmente, un enfoque ambiental y de seguridad. Como lo señalan Javier Revelo y Simón Uribe, los enfoques predominantes académicos sobre la Amazonía suelen pertenecer al ámbito de las ciencias naturales, por lo que todavía existen vacíos importantes de información y análisis sobre las dinámicas socioambientales (Revelo Rebolledo & Uribe, 2024).

Este sesgo ha desdibujado las dinámicas sociales heterogéneas y, en consecuencia, ha llevado a intervenciones estatales que desatienden las necesidades de la población y, en otras condiciones, que las vulneran. Lo anterior deriva en que las políticas no logran conectar con las necesidades de la población y, en consecuencia, no son apropiadas por ellas, y en muchos casos, rechazadas.

Por otro lado, el enfoque basado en seguridad ha llevado a enfatizar en medidas que estigmatizan o criminalizan a las comunidades, particularmente, a las campesinas. Así,

en vastas regiones que han tenido históricamente presencia de grupos armados al margen de la ley, los movimientos y organizaciones sociales son frecuentemente asociadas a ellos y, en esa medida, discriminados para apoyos del Estado y de la cooperación.

El sesgo en seguridad ha llevado a la estigmatización y criminalización de campesinos. La campaña militar Artemisa, dirigida a combatir la deforestación, se ejecutó en contra del campesinado en vez de enfocarse en las principales causas y responsables. La población campesina, en vez de recibir apoyo estatal, ha sido asediada por las fuerzas militares, judicializada y estigmatizada, lo que ha derivado una gran desconfianza hacia el Estado (Bautista, 2022).

Un conjunto de organizaciones campesinas con el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad de Cali y Dejusticia publicó un informe que muestra cómo el conflicto armado ha sido una guerra contra el campesinado. El conflicto, además de ocasionar daños directos, ha contribuido a fortalecer su exclusión y discriminación, entre otros, por medio del silenciamiento de sus voces y demandas sociales en los debates políticos, la desterritorialización, la imposición de otros modelos agrarios y de desarrollo por la fuerza, y la estigmatización, entre otros. El Estado ha sido parte de este proceso y su intervención en la Amazonía debería estar deliberadamente encaminada a reparar y cambiar el rumbo hacia políticas que reconozcan y fortalezcan al campesinado y la garantía de todos sus derechos (ANZORC et al., 2022).

El tercer sesgo es la consideración predominante que los problemas de deforestación de la Amazonía son un problema de orden local y que, por lo tanto, las soluciones consisten en estrategias a esta escala que sólo se dirigen a la población que habita la región. No obstante, como señala Rodrigo Botero (La Silla Vacía, 2025), las economías ilegales de la Amazonía, promovidas y apoyadas por los grupos armados, hacen parte de estructuras y mercados legales e ilegales mucho más complejos, tanto nacionales como internacionales.

Gran parte de la deforestación responde a la apropiación de tierras públicas para ganadería vinculada a procesos de lavado de dinero y en el marco de la competencia global por tierras para el comercio de materias primas, incluidos minerales como el oro y tierras raras, y alimentos. Muchos de estos procesos, además, logran avanzar con la anuencia de funcionarios y entidades públicas de distintas escalas, como el transporte de maquinaria e incluso el levantamiento de cédulas catastrales de estos predios.

Las miradas ambientales, de seguridad y de escala local son sin duda importantes, pero si no se complementan con perspectivas sociales, enfoque de derechos y otras escalas, se corre el riesgo de no enfocar realmente las causas estructurales de los problemas de la región y no brindar soluciones diferenciadas a las diferentes regiones y sus características, las poblaciones y enfoques diferenciales.

Esta mirada no permite discernir a la hora de atribuir responsabilidades entre acaparadores y pequeños campesinos, e identificar, hasta en las regiones con mayor deforestación, las voluntades de protección ambiental que hay en el campesinado, especialmente en las mujeres y los jóvenes. Adicionalmente, este sesgo puede conducir a que se responsabilice desproporcionadamente al campesinado de la situación de deforestación y en esa medida, se permita la persecución o un desconfiado y limitado reconocimiento de derechos. En consecuencia con la justicia ambiental, el foco principal debe estar en la búsqueda del desmantelamiento de las estructuras en todas las escalas legales e ilegales que motivan, que se benefician y apoyan las economías, intereses y prácticas que inciden en la deforestación.

1.2. La dispersión de figuras de ordenamiento territorial

Para los pueblos indígenas, sólo hay una ley de origen que está expresada en los territorios. El territorio es sólo uno y sus características geográficas y ecosistémicas deben ser determinantes en los regímenes de ordenamiento, conservación, uso y manejo. Es claro que la zona del arco de deforestación amazónico es ecosistemicamente muy relevante porque conecta los Andes con la Amazonia. Los ecosistemas de ambas regiones dependen de esta relación: desde los Andes bajan los ríos, y del Amazonas viene el agua que nutre los páramos, en donde nacen los ríos y de los que recibe el agua gran parte de la población colombiana, y cuya escasez ya está generando racionamientos de agua en Bogotá y sequías en muchas partes del país.

Está documentado que la pérdida de cobertura forestal en la Amazonía disminuye su capacidad de transpiración del agua y, con ello, la generación de la lluvia de la que depende su reproducción. Se estima que la pérdida de un 25% de la cobertura forestal puede conducir irremediablemente a la praderización de toda la Amazonía y la erosión de sus suelos que, como se saben, son muy vulnerables porque son pobres en nutrientes.

Algunos ecosistemas puntuales dentro de la gran Amazonía se acercan a estos puntos de no retorno por la velocidad y magnitud de la pérdida de cobertura forestal y requieren, en consecuencia, una intervención prioritaria, como en Ciudad Yarí y el sur del Meta (Tinigua y Macarena). La capacidad de estos suelos de sostener ganadería o agroindustria en el mediano y largo plazo es muy limitada, porque estas prácticas los empobrecen y erosionan irremediablemente.

En cambio, mantener una amplia cobertura forestal de la que se derivan también materias primas y productos es una alternativa que se puede sostener a lo largo de los siglos. Como se verá a lo largo del texto, **estas regiones requieren modelos**

regulados y apoyados por el Estado que combinen ganadería regenerativa y agricultura ecológica con procesos de restauración, conservación y tránsito hacia economías forestales.

Adicionalmente, la deforestación de la Amazonía contribuye notablemente a la emisión de gases de efecto invernadero y disminuye el servicio que este ecosistema presta al mundo de capturarlos. Una Amazonía empobrecida ecológicamente es más vulnerable a los eventos climáticos de la crisis que estamos viviendo: las poblaciones locales estarán más expuestas a eventos naturales extremos como vientos que causan derrumbes, incendios y épocas largas de sequía.

Este gobierno ha enfatizado en la importancia de atender con urgencia la crisis climática y de ordenar el territorio alrededor del agua, un concepto que requiere un desarrollo más conceptual y de política pública más detallado. En la actualidad, sin embargo, sobre la región hay un rompecabezas de figuras de ordenamiento que en muchas ocasiones no dialogan entre sí y que fragmentan la comprensión ecosistémica y de paisaje. Muchas de estas figuras han sido importantes para el cuidado y protección de la Amazonía: en particular, las áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales y los resguardos indígenas, aunque estos no están exentos de las dinámicas de deforestación.

Aún hace falta articular los sentidos y actividades de los planes sectoriales y en distintas escalas, particularmente con las figuras regionales y locales como los POMCA, los planes o esquemas de ordenamiento territorial, muchos de los cuales están en construcción, los planes regionales (como las políticas de extensión agropecuaria), y los planes de vida indígenas y de desarrollo sostenible de zonas de reserva campesinas, entre otros. También son importantes todos los instrumentos que se derivan del Acuerdo de Paz, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia 4360 de 2018 también buscó una mirada integradora de la Amazonía y le dio el reconocimiento de sujeto de derechos. Entre sus decisiones, ordenó la actualización de los instrumentos de Ordenamiento Territorial de todos los municipios para contener la deforestación, y al gobierno nacional la formulación participativa de un “Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano”. Esta sentencia, sin embargo, es un buen ejemplo del sesgo mencionado en el punto anterior, porque hace escasa referencia a los derechos de las poblaciones campesinas y étnicas de la región.

Existen ejercicios dirigidos a articular las figuras de ordenamiento en torno a las determinantes ambientales, como la MOTRA, el Modelo de desarrollo para la Amazonía que desarrollaron el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de

Ambiente con apoyo de Visión Amazonia. Este modelo buscó tener en cuenta los principios de ordenamiento de la normatividad, pero también criterios biofísicos, con el fin de orientar a diferentes autoridades, entidades y sectores en la toma de decisiones. Esta propuesta es un ejercicio interesante, pero tiene el sesgo del punto mencionado arriba, dado que la satisfacción de derechos de la población no es un objetivo en sí mismo del modelo, sino un asunto subordinado a los fines ambientales.

Además de la dispersión de figuras de ordenamiento territorial en distintas escalas, por el lado estatal también hay diferentes intereses y planes sectoriales sobre la región: explotación de minerales, hidrocarburos y construcción de hidroeléctricas, por ejemplo. Hace falta, entonces, una política integral amazónica que descarte usos del territorio que pongan en riesgo las funciones y estructuras de los ecosistemas, y favorezca en cambio, las prácticas sostenibles.

Las sucesivas guerrillas que han tenido control sobre la región también han diseñado e implementado sus propios modelos de ordenamiento territorial. Como algunos de sus planes se han arraigado económica e incluso culturalmente en la población, los cambios propuestos deben introducirse con plena garantía de derechos, entre ellos la participación y la posibilidad de que los nuevos modelos conduzcan a condiciones de vida digna.

Un liderazgo ambiental desde el nivel central no debe imponer una agenda nacional, sino fortalecer la conciencia de toda la población y de las entidades en todos los sectores y niveles sobre los riesgos que representa la pérdida de la selva para las poblaciones locales y sus economías. Con base en diálogos y consensos sobre la importancia de cuidar estas determinantes ambientales, es necesario lograr la convergencia de todos los instrumentos de planeación en todos los niveles. Esto implica la tarea de armar los rompecabezas de las distintas figuras de ordenamiento y sectoriales e identificar las distintas tensiones para, de manera participativa con las autoridades competentes y la población, resolverlas favoreciendo los criterios de ordenamiento alrededor del agua, garantía de derechos y construcción de paz.

1.3. La desconfianza en las comunidades para la protección de la naturaleza

Hay miradas distintas sobre la relación de las comunidades humanas con la naturaleza. Una perspectiva entiende la defensa de la naturaleza y los humanos como factores antagónicos y una potencial amenaza recíproca. Dentro de esta visión, hay posiciones que toman partido por la defensa de la naturaleza o por la de las poblaciones.

En el primer caso, se trata de un ambientalismo que desconfía de los humanos con dos tendencias de política pública: la primera es la separación tajante de espacios de

conservación natural y de vida humana en la medida de lo posible y especialmente cuando las prioridades de conservación son altas. La segunda es una postura paternalista, basada en la creencia de que que las comunidades no deben tomar decisiones importantes sobre el ambiente, sino otra esfera más cualificada, imparcial o informada, como los gobiernos nacionales.

En el segundo caso, cuando la balanza se inclina más hacia la defensa de las personas, puede haber un menosprecio o desconocimiento por los valores ecosistémicos y la importancia de protegerlos, y una mirada cortoplacista que no toma en cuenta las consecuencias de la degradación ambiental en un horizonte temporal más amplio, no sólo a nivel global, sino para las poblaciones locales mismas que sufrirán el empobrecimiento de los suelos y la escasez de agua.

Ninguna de las dos miradas extremas será útil para el propósito de armonizar las políticas ambientales con la garantía de derechos y la construcción de paz. Por eso, aquí se propone una tercera opción que comprende que la paz con la naturaleza implica reconocer un vínculo humano con ella y, precisamente, fortalecerlo y protegerlo.

Esta protección implica, entonces, acciones dirigidas a constituir o fortalecer estos vínculos colectivos con la naturaleza y respetarlos una vez estén consolidados. Este respeto incluye la confianza genuina en que las comunidades humanas en buenas condiciones de satisfacción de derechos tienen la capacidad de cuidar y proteger el ambiente y tomar decisiones adecuadas porque son las que conviven y conocen directamente los ecosistemas.

De hecho, los movimientos que defienden el territorio y los bienes comunes sean indígenas, afrocolombianos o campesinos, comparten la reivindicación por la autonomía en el cuidado de la naturaleza. Esto se refleja en las luchas sociales por hacer respetar los acueductos comunitarios, los intercambios de semillas, la agroecología y otras formas de manejo de la biodiversidad y ecosistemas. También, se evidencia en la lucha por la participación vinculante que han emprendido tanto pueblos étnicos como comunidades no étnicas afectadas por decisiones verticales desde los gobiernos nacionales, especialmente para proyectos extractivistas.

Los pueblos étnicos han luchado porque los procesos de consulta previa deriven necesariamente en que su posición sea vinculante y las políticas, programas o proyectos que los afecten no se realicen sin su consentimiento. Los gobiernos, en cambio, han optado por una comprensión de garantías procesales de las consultas previas, pero no de reconocer su carácter vinculante, y han buscado reservarse el derecho y la competencia de tomar la decisión final.

En el caso de comunidades no étnicas, en Colombia hubo una lucha social y jurídica sobre la autonomía ejercida a través de consultas populares sobre megaproyectos de

extracción de petróleo y/o minerales. Los sucesivos gobiernos han argumentado que estos recursos, al estar en el subsuelo, pertenecen al Estado y que la Nación es competente para decidir sobre su extracción, dado que su explotación es importante para la economía nacional y, por lo tanto, persigue un interés general.

Autoridades locales y movimientos ambientales, en cambio, han argumentado que la explotación de estos recursos afecta el uso del suelo, cuya destinación debe ser definida por las entidades territoriales. La Corte Constitucional les dio la razón a los segundos en la Sentencia T-445 de 2016 pero posteriormente cambió su postura en la Sentencia SU-095 de 2018.

Durante el actual gobierno, a pesar de haber sido apoyado por movimientos ambientales, no ha habido un avance significativo en el reconocimiento de la autonomía para la toma de decisiones sobre los territorios, salvo el Decreto de autoridades indígenas, que reconoce una (limitada) autoridad ambiental. La firma del Acuerdo de Escazú no constituye una reivindicación de autonomía, dado que las garantías a la participación consignadas ahí sólo atañen a asuntos procedimentales.

Los mayores reconocimientos han sido quizás los jurisprudenciales y un avance importante es el desarrollo de los derechos bioculturales. Estos derechos son muy interesantes, porque protegen el vínculo sociocultural de una comunidad con su territorio y consideran que la protección de esta relación es necesaria para la conservación ambiental y para la satisfacción de derechos.

Este vínculo cultural con los territorios cuenta con protección jurídica tanto en el marco de derechos étnicos, recientemente, en el del campesinado. En el caso de los primeros, este vínculo está protegido en el Convenio 169 de la OIT y en copiosa jurisprudencia de la Corte Interamericana de DDHH y de la Corte Constitucional. En el caso de comunidades campesinas, hay un reconocimiento reciente en esa dirección: el acto legislativo 01 de 2023 que introdujo a la Constitución Política un cuerpo de derechos de las comunidades campesinas que se describe más adelante.

En muchas regiones del país han existido prácticas depredadoras que justifican una desconfianza del Estado en algunas poblaciones. Sin embargo, es muy probable que estas prácticas provengan de vínculos rotos con la naturaleza debido a ausencia de garantías de derechos en general y territoriales en particular, culturas degradadas, desconocimiento de la naturaleza y sus ciclos, violencia armada que ha causado desarraigo y otras causas que, de la mano con la construcción de paz, ejercicios de memoria y reparación, y la satisfacción de derechos, se pueden revertir.

2. **Las políticas en marcha**

El gobierno actual se puso como meta la construcción de paz en todo el país y en la Amazonía en particular. Hoy avanza una mesa de diálogo con un sector de lo que se denominó en 2023 Estado Mayor Central, y que tiene una gran influencia en la región: los que hoy están sentados en la mesa de diálogos se denominan Estado Mayor de los Bloques J. Briceño, Gentil Duarte y Frente Raúl Reyes. Estas conversaciones han permitido prolongar el cese al fuego y la introducción de acciones institucionales conducentes a cerrar brechas y brindar alternativas económicas distintas a las que motivan la deforestación.

Las comunidades campesinas en buena parte del arco amazónico y de la franja colonizada hasta las de la cordillera oriental han tenido distintos grados de relación, sometimiento, captura, cohabitación y dominio por parte de guerrillas, paramilitares, mafias y otros. La apuesta de la mesa de paz es el reconocimiento de realidades diversas para articular las políticas ambientales y de desarrollo rural con estrategias de paz que se sustenten en el empoderamiento de las comunidades, pueblos y de otros sujetos activos, y al tiempo se encuentren soluciones para el abandono de la violencia de los grupos armados y su integración a la vida social y económica en el territorio.

Como medidas de transformación territorial, la mesa de diálogos de paz ha promovido la gestación de cuatro nuevas Zonas de Reserva Campesina en la Amazonía, que se sumarían a las cuatro que ya están constituidas y a las tres que se encuentran en proceso ante la Agencia Nacional de Tierras. En palabras de Camilo González, jefe negociador de esta Mesa de Paz, se trata de una apuesta de construir una cadena de Zonas de Reserva Campesina, que contenga el avance de la frontera agrícola por medio del reconocimiento de derechos, el empoderamiento de las organizaciones y modelos de ecodesarrollo protectores de la selva y la biodiversidad.

De ser consolidadas, todas las reservas de la Amazonía sumarían 2 millones de hectáreas y fortalecerían la gobernabilidad, los consensos sociales sobre el ordenamiento en torno al agua y la biodiversidad y alternativas sostenibles de desarrollo basadas en el cuidado de la selva (Gonzalez Posso, 2025). Para la gestación de estas reservas, han tenido lugar múltiples espacios asamblearios y de diálogo campesino, con el acompañamiento de entidades, en búsqueda de consensos y planes hacia el futuro con una nueva conciencia ambiental.

Los diálogos de paz avanzan en un delicado equilibrio amenazado por el complejo entramado de violencias y de grupos armados, y las dificultades propias de estas negociaciones. Sin embargo, los acuerdos deben poderse apoyar en políticas estatales fuertes, especialmente ambientales y de desarrollo rural. Por lo tanto, en lo que sigue, se presentan algunos avances importantes de este gobierno con respecto a ellas.

El gobierno actual se ha propuesto metas ambiciosas con respecto a la protección de la naturaleza y en particular de la Amazonía. El Plan Nacional de Desarrollo recogió muchas de las propuestas de diversos movimientos sociales y les dio centralidad a los temas ambientales en relación con el ordenamiento territorial, la inclusión social y la transformación productiva.

Con este fin, el gobierno trazó el ordenamiento ambiental alrededor del agua y la justicia ambiental como su primer eje. Se propone con esto superar los conflictos socioambientales, reconocer el derecho fundamental al agua, distribuir los beneficios alrededor del cuidado del agua, reducir las cargas inequitativas de la contaminación del agua, mejorar la participación efectiva, inclusiva y diferencial y respetar los ciclos del agua en el ordenamiento que debe además armonizar la proliferación de instrumentos y normas que lo rigen (Departamento Nacional de Planeación , 2023).

Así, el plan promete que “se transitará de un ordenamiento procedimental a uno funcional que reconozca la diversidad cultural, ambiental y social, y su relación con el territorio” y que se promoverá la descentralización y el fortalecimiento de las entidades territoriales. En esa medida, hay dos elementos que destaca el programa: la actualización del catastro multipropósito y la formalización de la tenencia y titulación de la tierra para un mercado formal de tierras.

Dentro de este marco general, se insertan las políticas para la Amazonía. El Plan Nacional de Desarrollo se propuso reducir la deforestación anual en el país de 170 mil hectáreas a 140 mil. Para eso, entre otras, el gobierno prometió un programa de conservación de la naturaleza y su restauración que tiene varias estrategias, donde la primera es

> el plan de contención de deforestación en los principales núcleos activos de deforestación, con énfasis en la Amazonía, y considerando en los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para transformarlos en núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad. El fundamento son los acuerdos sociales, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el pago por servicios ambientales, desarrollo de los proyectos productivos y de los negocios verdes
>
> Se harán esfuerzos conjuntos para desarticular estructuras criminales relacionadas con la deforestación. Así mismo, se actualizará e implementará el plan nacional de prevención, control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas. Estos procesos se complementan de manera integral con los propósitos de la transformación de ordenamiento territorial alrededor del agua y con los catalizadores de la presente transformación relacionados con descarbonización, bioeconomía y financiamiento (Departamento Nacional de Planeación , 2023, p. 149 y 150).

El Plan también previó cómo enfrentar las conflictividades de comunidades que viven en Reservas Forestales de Ley Segunda. Para ello:

> Se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Reservas Forestales de la Ley Segunda de 1959, que incluya concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad. Además, se podrán establecer mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de la tierra, armonizando y reconvirtiendo los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación sin que implique sustracciones. Igualmente se formalizará el uso de tierra en zonas de reserva ambiental con uso compatible de la tierra y la definición de los baldíos.

En lo que sigue, se exponen, por un lado, los avances del presente gobierno frente a los núcleos de desarrollo forestal y los desarrollos normativos de acceso y formalización de tenencia de la tierra para comunidades campesinas en Reserva Forestal de Ley 2.

2.1. Desarrollo de los núcleos de desarrollo forestal

La información aquí descrita se basa en el documento que formula el “Plan Integral de Contención de la Deforestación (PICD) 2023-2026” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025) y la escasa documentación adicional a la que nos fue posible acceder tras solicitarla mediante derecho de petición y de que el jefe de delegación Camilo González, la requiriera de manera formal a la exministra Susana Muhamad. En una reunión entre el SINA y la delegación de la mesa de paz, fue posible comprender de manera más clara la lógica y estructura de la intervención ambiental en la región, que se intenta exponer a continuación.

El SINA ha desarrollado una propuesta que sigue los lineamientos del PND. El objetivo de esta política es lograr la paz total y con la naturaleza por medio de la transformación socioecológica basada en acuerdos sociales. El objetivo general del PICD es:

> Transitar de Núcleos Activos de la Deforestación a Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad y de la Biodiversidad a partir de su transformación socio ecológica, basada en acuerdos sociales que prioricen la visión propia del territorio y las necesidades de desarrollo de las comunidades étnicas y campesinas, que contribuya a la paz total y a lograr territorios más sostenibles y resilientes frente a las crisis de cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la dinámica creciente de la deforestación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025. p.25)

De esta manera, el Plan busca consolidar una cultura y una economía forestal en estas regiones a partir de una intervención estatal que cuenta con cinco componentes: i. acuerdos sociales, ii. ordenamiento ambiental territorial, iii. fortalecimiento institucional y de las organizaciones, iv. agenda ambiental para la paz y v. investigación criminal. El documento referido, que no cuenta con cronograma, acciones concretas, ni indicadores, enlista de manera muy general e imprecisa algunas metas, pero no las acciones concretas que se ejecutarán para alcanzarlas.

Algunos de los elementos sobre los cuales enfatiza el documento son la necesidad de comprender las dinámicas propias de cada territorio, generar espacios participativos para la definición de las estrategias productivas forestales y de conservación y/o restauración, la gestión de las concesiones forestales, la zonificación ambiental participativa, la integración intersectorial y vinculación de las mesas de paz y los ministerios de comercio e industria y turismo, y la coordinación policiva, judicial, de inteligencia y ambiental, entre otras.

Gráfica del PICD (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025)

Los núcleos de desarrollo forestal, por su parte, no deben entenderse como islas, sino como espacios interrelacionados que en su conjunto formarían una franja que detiene el avance de la deforestación por medio del establecimiento de una nueva forma de desarrollo sostenible forestal con nuevas figuras jurídicas de formalización de la tenencia de la tierra que se explican más adelante. El Sinchi describe esta nueva apuesta de la siguiente manera (SINCHI y Ministerio de Ambiente, s.f.):

> En relación con propósitos para transitar a la economía forestal se busca: i) desarrollar los núcleos Forestales, en la lógica territorial que en los Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad la vocación del suelo más relevante es la forestal, y que a partir de la planificación que se propone en el objetivo 2, se materialice en este objetivo 3 el fomento a la economía forestal, a través de la ejecución de los planes de manejo forestales y la implementación de los centros de transformación; ii) otro de los objetivos indirectos plantea implementar procesos de restauración productiva y sistemas sostenibles como la reconversión ganadera sostenible, los sistemas agroforestales, los productos no maderables, especies promisorias, piscicultura sostenible, entre otros. De igual forma se buscará implementar alternativas de cultivos

multipropósitos orientados a la seguridad alimentaria; iii) Así mismo, se plantea implementar cadenas de valor y modelos de negocios Verdes para la creación de empresas comunitarias inclusivas, con enfoque de género, de cadenas de valor promisorias asociadas a la economía forestal y de la biodiversidad, el impulso al turismo de naturaleza, y la bioeconomía.

Por último, se espera: i) Implementar estrategias de extensión forestal y programas de escuela de selva en 6 NDFYB. Entendiendo el extensionismo forestal busca la apropiación técnica de conocimientos y prácticas relacionadas con el desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad y con la Escuela de Selva para la Vida, se busca la capacitación in situ donde se logre el reconocimiento de experiencias que permitan a cada uno de los actores priorizados avanzar en un escenario donde se conjugue la teoría con la práctica y se rescaten los saberes tradicionales.

Ubicación geográfica de núcleos de desarrollo forestal, imagen tomada del Geoportal SIAT-AC

En la Amazonía hay 22 núcleos de desarrollo forestal, cuya implementación está dividida entre distintas autoridades del SINA de la siguiente manera:

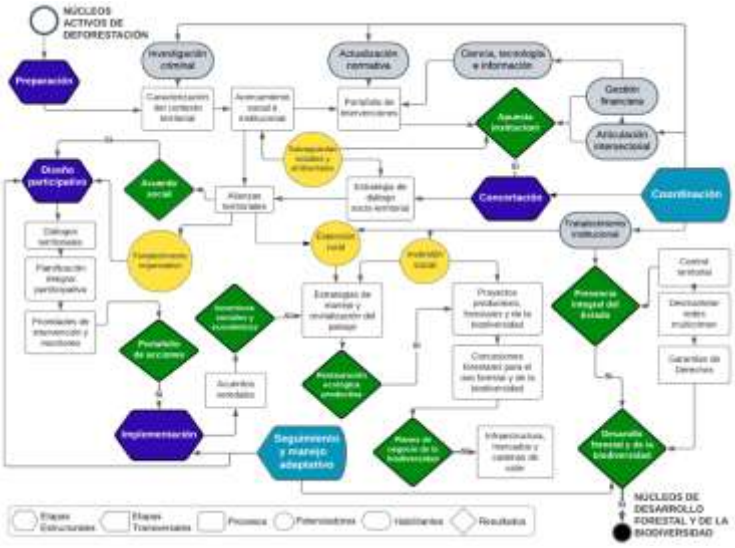
- 6 a cargo del Sinchi
- 2, de Parques Nacionales Naturales
- 1, del Instituto Alexander von Humboldt
- 2, de la CDA
- 6, de Corpoamazonía

Cada núcleo tiene los siguientes elementos:

- Un acuerdo social inicial a partir del diálogo y realización participativa de un diagnóstico con comunidades locales
- La formulación de un plan de ordenamiento forestal, en el que se cuenta con inventarios sobre usos forestales, estudios técnicos para concesiones y certificaciones y otros.
- Plan de restauración productiva para sistemas agroforestales y garantizar la seguridad alimentaria y la biodiversidad
- Un incentivo socioeconómico para las familias del programa Conservar Paga, que busca que mientras toma fuerza el programa forestal comunitario (a través de una concesión forestal comunitaria) y se convierte en una alternativa económica viable, las familias puedan dejar de deforestar sin detrimento económico
- Un plan de monitoreo de los acuerdos de conservación tanto individuales como comunitarios.

La meta de este gobierno es la reducción de la deforestación en un 20%, llegar a 16 mil familias y avanzar en total, en todo el país, en 28 núcleos. El gobierno espera otorgar y poner en marcha nueve concesiones forestales campesinas, una figura nueva que se explica más abajo.

Cada núcleo tiene una ruta de acción conformada por varias etapas, entre ellas las de preparación, concertación, diseño participativo, implementación, seguimiento y manejo adaptativo, bajo una coordinación multinivel. En la siguiente gráfica se muestra la estructura pensada:



Gráfica del PICD (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025)

El SINCHI tiene a cargo el monitoreo del avance en los 22 núcleos que en total forman 5 millones de hectáreas. Esta información está disponible al público en el sistema Moscal. En su portal (https://siatac.co/datos-estadisticos-moscal/), hace un seguimiento periódico a una serie de variables e indicadores. Adicionalmente, mapea los cambios de cobertura forestal y otras variables ecológicas en cada núcleo, e identifica los predios que han sido incluidos en la ejecución del programa.

Un ejemplo de estos núcleos es el de Charras Boquerón, en el municipio de San José del Guaviare. Allí, Asojuntas Charras Boquerón caracterizó a familias en 22 veredas, bajo la orientación del Sinchi, por medio de una encuesta socioeconómica y el levantamiento de los polígonos de los predios. El objetivo es contar con 400 gestores de cambio beneficiarios de Conservar Paga. Este ejercicio ha permitido detallar el estado legal del territorio e identificar las hectáreas que son parte de la reserva forestal de la Amazonía, las que hacen parte del DMI, las que son parte del Sistema Nacional, resguardos y las áreas sustraídas de reserva forestal. Asimismo, el ejercicio identifica las coberturas del suelo y en cuántas hay bosques, pastizales, vegetación secundaria, cultivos y otras que dan cuenta de la intervención o alteración ecológica.

A continuación, se muestran algunos mapas y tablas que se encuentran en el sistema Moscal:

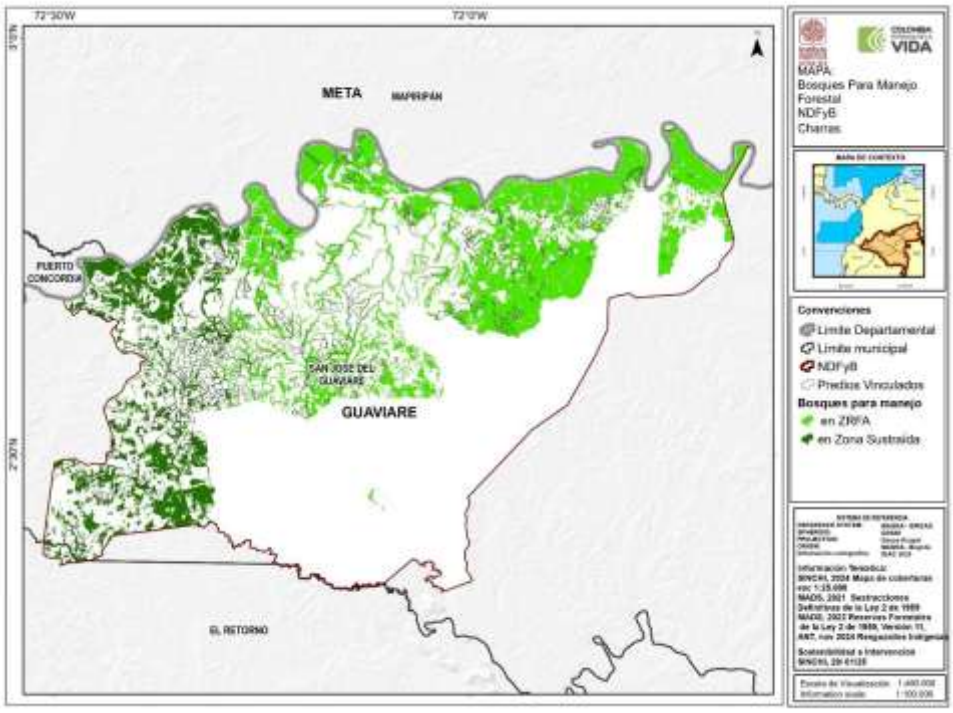


Tabla 2.Estado de Avance NDFyB Charras

NDFyB	Veredas	Meta	Gestores con caracterización ajustada	Gestores recibiendo pago Conservar paga	Tipo de tenencia		
					Sana posesión	Compraventa	Escritura Pública
CHARRAS	22	400	376	229	206	8	15

Fuente: Instituto Sinchi, 2024.

Tabla 3. Estado legal del territorio NDFyB Charras

ESTADO LEGAL DEL TERRITORIO NDFyB Charras	
caracteristica	Hectáreas
Reserva Forestal de la Amazonia	142.202,6
Distrito de manejo integrado	40.223,8
Reserva nacional natural	0,5
Reserva nacional natural y resguardo indígena	961,9
Resguardo indígena	120.770,0
Sustracción	28.660,8
TOTAL	332.820

Fuente: Moscal, 2024

abla 4. Tipos de Cobertura NDFyB Charras

Tipos de cobertura NDFyB Charras	
caracteristica	Hectáreas
Bosques	177.190,6
Pastizales	106.411,5
Vegetación secundaria	20.901,0
Fragmentados	1.818,4
Superficies de agua	5.137,5
Tierras degradadas	1.138,4
Áreas humedas	1.284,6
Herbazales	17.366,4
Cultivos	1.460,7
Territorios artificializados	111,0
TOTAL	332.820

uente Moscal, Julio de 2024.

El Sinchi, además, avanza en un proyecto de las Cuencas de los ríos Orteguaza y Medio y Bajo Caguán con 4 mil familias en procesos de restauración. Este programa busca reconectar la Amazonía y los Andes por medio la restauración de las cuencas de los ríos Orteguaza y Caguán de la mano con organizaciones campesinas, ONG y 11 alcaldías. El propósito es contar con 12 mil nuevas hectáreas en proceso de restauración con más de 4 mil familias asociadas y 40 planes veredales, 200 promotores comunitarios certificados por el SENA y 4 empresas comunitarias de restauración.

El proyecto ha destinado recursos para insumos necesarios para los viveros, la generación de abonos, el aislamiento y para jornales de las siembras y mantenimiento, además del fomento de las empresas, la contratación de los promotores locales de restauración, enlaces comunitarios, transporte y otros. Cada familia producirá 1080 plántulas bajo un plan de inversión por familia y un proceso de propagación validado por los presidentes de las JAC, refrendantes legales de la asociación, promotores comunitarios de la restauración y los investigadores del Instituto Sinchi. Se espera que sobrevivan al menos 900 plántulas en las tres hectáreas que hacen parte de los acuerdos voluntarios de restauración, y que la continuidad se garantice por medio de la resiembra (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Fondo para La Vida y la Biodiversidad, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI, s.f.).

Estos proyectos en la Amazonía se implementan principalmente con recursos del Fondo para la Vida, que administra por medio de una sociedad fiduciaria los recursos de fuentes diversas: del presupuesto nacional, impuesto al carbono, donaciones y cooperación internacional. En la página web del fondo no hay información detallada de los proyectos, a pesar de tener una ventana de “Transparencia” (Fondo para la Vida, s.f.). Lo único que se encuentra es el portafolio de proyectos con los presupuestos asignados. Con respecto a la Amazonía, los montos asignados para cada proyecto son los siguientes:

- Conserver Paga: 143.449.365.885
- Implementación de acciones interinstitucionales para la lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados en la ecorregión de la Amazonía: 5.000.000.000
- Restauración comunitaria de la conectividad Andino-Amazónica para la adaptación al cambio climático y la revitalización territorial en las subzonas hidrográficas cuencas de los ríos Caguán y Orteguaza: 100.000.000.000
- Intervención integral en los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad (NDFYB) en la región de la Amazonía: 171.480.448.744
- Fortalecimiento del monitoreo y seguimiento ambiental de áreas de bosques naturales, otras coberturas de la tierra y las dinámicas de transformación del territorio - Etapa 1 – nacional: 81.693.176.815

Como se mencionó arriba, no hay información pública sobre la ejecución y seguimiento de la política, y tampoco fue posible obtenerla por medio de un derecho de petición.

2.2. El nuevo marco jurídico para el campesinado forestal

Como se vio en la anterior sección, el propósito ambiental es generar una economía forestal que cierre la frontera agrícola y que, al mismo tiempo, ofrezca posibilidades económicas a los campesinos que ya están asentados en estas zonas. Una parte considerable de las áreas de los núcleos son reserva forestal de ley segunda. Esta figura existe desde la ley 200 de 1936, pero se consolidó mediante la ley 2 de a 1959 que definió las extensiones del país que debían ser dedicadas al cuidado de la cobertura forestal, tanto por fines ambientales (de protección), como de explotación forestal económica (de producción) y con independencia de si eran tierras públicas o privadas. La ley 2 creó siete reservas forestales que en ese momento eran el 60% del territorio nacional (Amaya Arias, 2018).

Con la expedición del código de recursos naturales, en 1974, que es un decreto con fuerza de ley, se estableció que las áreas públicas de las reservas forestales son baldíos inadjudicables. Es decir, que no podían pasar a propiedad privada, salvo que se tratara de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras. Es decir que los usos agropecuarios estaban excluidos de las zonas de reserva forestal. Para usos distintos a los forestales, se estableció la posibilidad de sustraer áreas de la reserva. Las reglas de sustracción han cambiado a lo largo del tiempo, pero se estima que el 20% ya han sido sustraídas.

Las reservas forestales estaban divididas en productoras y protectoras productoras. En el Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno de Juan Manuel Santos), se dispuso que las protectoras pasarían a ser parte de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y con ello tendrían incluso más limitaciones a su uso. Por ejemplo, ya no podrían ser extraídas para explotación minera.

En 1994, la Ley 160 definió los mecanismos para garantizar la reforma agraria, para lo cual estableció que las tierras baldías debían ser prioritariamente adjudicadas a familias campesinas y estableció una serie de mecanismos para evitar su concentración: entre ellos, que sólo pueden ser adjudicadas ciertas extensiones definidas como Unidad Agrícola Familiar, que varían en las distintas áreas del país según la vocación productiva del suelo, y que sólo pueden ser vendidas en esas mismas extensiones a otros sujetos de reforma agraria.

De otro lado, esta norma también definió las Zonas de Reserva Campesina como áreas en las que comunidades campesinas contarán con planes propios de desarrollo sostenible y una atención focalizada del Estado. Las Zonas de Reserva Campesina no implican una adjudicación del territorio de manera automática, pero sí les da prioridad a las familias en procesos de titulación, siempre y cuando legalmente sea posible: por ejemplo, que no se trate de territorios étnicos o reserva forestal.

Las ZRC son una figura de ordenamiento territorial que no otorga automáticamente un título de propiedad sobre la tierra como sí ocurre, por ejemplo, con los resguardos indígenas. Sin embargo, las ZRC delimitan y caracterizan un territorio campesino para que el Estado fomente allí la ocupación ordenada y el uso sostenible, así como la ejecución de proyectos para la economía campesina y la garantía de sus derechos. La Corte Constitucional señaló que las ZRC son "*"son una figura de ordenamiento social, político y ambiental, cuyas principales implicaciones pueden resumirse en la posibilidad de limitar los usos y la propiedad de la tierra para evitar su concentración o fraccionamiento antieconómico, y el beneficio de programas de adjudicación de tierras, así como apoyo estatal para el desarrollo de proyectos de desarrollo sostenible concertados con las comunidades"*[2].

Dado que los territorios en los que se desarrollan los núcleos forestales son en gran medida reserva forestal, el gobierno buscó una solución para formalizar la tenencia de la tierra sin necesidad de sustraer estas áreas de la reserva forestal. De esta manera, la protección jurídica sobre la cobertura forestal se mantiene vigente y se enfrentan los riesgos de que las tierras entren en el mercado de tierras y sean eventualmente acaparadas o destinadas para otros usos.

El actual gobierno ha promovido, en consecuencia, un nuevo marco jurídico que permite esta solución. El hito principal de reconocimiento de derechos campesinos es el Acto Legislativo 01 de julio de 2023 que introduce a la Constitución un nuevo texto sobre los derechos del campesinado y trabajadores agrarios. Señala que "el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección" y reconoce, entre otros, dos aspectos de sus derechos que abren posibilidades enormes para nuevas figuras jurídicas de derechos territoriales.

En primer lugar, el artículo resalta el carácter colectivo de los derechos campesinos, que se expresa en el reconocimiento de la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado. En segundo lugar, y muy especialmente, enfatiza en su relación colectiva con el territorio. La protección del vínculo colectivo del campesinado con la tierra profundiza los significados y alcances de los derechos territoriales campesinos, porque abarca arraigos, prácticas, conocimientos, tradiciones, usos, memorias, ciclos de vida y muchos otros aspectos que quedan cobijados constitucionalmente y que, por lo tanto, no pueden ser ignorados por normas de menor jerarquía.

Con el fin de armonizar la normatividad ambiental de Zonas de Reserva forestal y la campesina, especialmente las Zonas de Reserva Campesina, el gobierno expidió el Decreto 1147 de 2024 que permite la constitución de Zonas de Reserva Campesina en zonas de reserva forestal y les reconoce objetivos y funciones ambientales como

[2] Corte Constitucional, Sentencia *C-371 de 2014.*

proteger y conservar los recursos naturales, contribuir a la protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y fortalecer la gobernanza territorial y ambiental de las comunidades.

Este Decreto presenta lineamientos para los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina. En particular, para aprovechamiento forestal, establece que:

> Los proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento del recurso forestal, reconversión productiva, y prácticas silviculturales para el manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los bosques y de la biodiversidad que se adopten en los PDS de ZRC traslapadas con Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, contarán con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas para garantizar su elaboración, ejecución y seguimiento

La norma define que el procedimiento para regular la ocupación campesina en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 es el Acuerdo 315 de 2023. Esta norma se erige sobre la prohibición del Código de Recursos Naturales de adjudicar zonas de reserva forestal de ley segunda (artículo 206) y busca un procedimiento para que el Estado reconozca la ocupación de familias campesinas.

Este acuerdo va dirigido a sujetos de especial protección constitucional, hombres y mujeres campesinos, con tradición en labores rurales y que deriven de la actividad agropecuaria de esa tierra la mayor parte de su sustento y, muy importante, que hayan tenido una ocupación directa y continua desde el 16 de abril de 2018, salvo que prueben ser víctimas del conflicto armado y/o de desplazamiento forzado. También, bajo ciertas condiciones, pueden ser beneficiarios organizaciones campesinas, empresas comunitarias, cooperativas, juntas de acción comunal u otras formas asociativas.

El Acuerdo recuerda que estas tierras son de propiedad de la Nación y que otorgar derechos de ocupación no cambia esta situación jurídica. Sin embargo, lo que se asegura es que esta ocupación queda registrada en el folio de matrícula inmobiliaria del predio. La Agencia Nacional de Tierras verifica cada caso y, si se juntan las condiciones, toma una decisión en la que identifica el núcleo familiar y el predio, motiva su decisión, y determina las obligaciones del núcleo familiar, entre otras, para formalizar la ocupación.

El derecho de ocupación es de todo el núcleo familiar y de sus descendientes. Sin embargo, hay algunas razones por las cuales la ANT puede revertir la decisión que reconoce este derecho: si el beneficiario no cumple con sus obligaciones, deja de ocupar el predio durante tres años continuos, se amplíen resguardos o territorios

colectivos de ley 70 a estas áreas, se reconozcan derechos territoriales étnicas, se acredite que había propiedad privada en el predio o cambie la condición de inadjudicabilidad.

Como se vio arriba, la expectativa del gobierno es que la economía en los baldíos de ley segunda sea principalmente forestal. Los Ministerios de Ambiente y Agricultura emitieron, en consecuencia, la Resolución 57 de 2025 sobre los requisitos y condiciones para el otorgamiento de las concesiones forestales campesinas, especialmente en los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad en la Amazonía. Estas concesiones pueden durar hasta 30 años prorrogables por un tiempo igual.

Esta nueva figura promueve la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, es decir, sobre productos maderables, no maderables, de la flora silvestre, servicios ecosistémicos, y transformación y comercialización de productos obtenidos. También busca la recuperación de ecosistemas para desarrollos futuros de economía forestal comunitaria y de la biodiversidad. Estas actividades no excluyen otras actividades como las agroforestales y silvopastoriles, siempre que sean complementarias y se ajusten a las zonificaciones y régimen de usos de la reserva forestal.

Quienes pueden obtener una concesión forestal son comunidades que demuestren que han estado presentes en el área desde antes del 24 de noviembre de 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final con las entonces Farc. Además, las áreas deben estar total o parcialmente en área de reserva forestal de ley 2. Además, deben ser comunidades en situación de vulnerabilidad, lo que significa que o debe tratarse de comunidades que habitan municipios PDET, ser pequeños productores, tener patrimonios pequeños o ser organizaciones sujetas de reparación colectiva de acuerdo con la Ley de Víctimas.

Las organizaciones deberán estar acreditadas y firmar un acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa con alguna entidad del SINA, que describa todas las actividades que se desarrollarán, tanto las productivas, como las de conservación y de asistencia técnica, monitoreo y otros. Sin embargo, son las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible competentes las que deberán formular e implementar un plan de asistencia técnica forestal con apoyo del Ministerio de Ambiente.

Para acceder a una concesión forestal, las organizaciones deberán llenar un formato único y enviar toda la información necesaria para mostrar que cumple con los requisitos. La corporación autónoma regional o de desarrollo sostenible revisa el cumplimiento de los requisitos y decidirá si la otorga o niega, tras recibir un concepto técnico del Ministerio de Ambiente cuando están dentro de los núcleos de desarrollo forestal.

Es claro que el gobierno ha estructurado una política para contener la deforestación que busca ofrecerles a los campesinos de la región una alternativa que satisfaga algunos derechos territoriales y sus necesidades económicas. El gobierno también ha abierto el camino con la expedición de nuevas normas y con algunos avances en la implementación. No obstante, se trata de una tarea titánica que debe encontrar el consentimiento y la voluntad de la población para ser exitosa. Para ello, todavía es necesario enfrentar muchos retos, para los cuales se presentan, a continuación, algunas recomendaciones generales.

3. Recomendaciones

Para la superación de los tres obstáculos mencionados en el punto 1, a través de la implementación de las políticas descritas en el punto 2, se proponen las siguientes recomendaciones.

3.1. Superar el sesgo hacia el ambiente, la seguridad y la escala local

Si bien es evidente que este gobierno ha hecho un esfuerzo deliberado por encontrar mecanismos que armonicen la normatividad agraria y la ambiental, todavía existen instancias que priorizan ampliamente las variables ambientales sobre las sociales. Por ejemplo, en el sistema de monitoreo del Sinchi, los indicadores que se revisan y publican sobre los Núcleos de Reserva Forestal son todos de índole ecológica.

Esto muestra que, pese a que existen procesos sociales para el logro de acuerdos de conservación, planes de restauración y de economía forestal, aún es necesario priorizar el estudio y monitoreo sistemático y dirigido de las condiciones sociales y culturales de las poblaciones, y la satisfacción de sus derechos. Esto es muy importante, porque sólo así es posible detectar la heterogeneidad de habitantes y de esto depende la aplicación de enfoques diferenciales sensibles a las distintas generaciones, a las mujeres, a las víctimas y otros grupos vulnerables.

Esta mirada es una forma de reconocer la diversidad del campesinado con el fin de superar la estigmatización que existe en la región por la historia de conflicto armado que ha vivido y por estereotipos que hay sobre distintas olas de colonización. En la actualidad, hay nuevas culturas campesinas con sensibilidades ambientales distintas y acceso a información que hacen más susceptibles a nuevos modelos de desarrollo en la región.

Por lo anterior, se recomienda:

- **Variables sociales en todas las intervenciones estatales en la Amazonía:** Incorporar en todas las fases de las políticas públicas, programas y en los proyectos particulares, de manera explícita y deliberada de variables socioeconómicas y culturales, en clave de derechos y enfoques diferenciales. Especialmente, incorporar los enfoques de género, etario y étnico.

- **Derechos y autoridad indígena**: Reconocer la autoridad y competencia de los pueblos indígenas en el cuidado ecosistémica de la Amazonía por medio de la garantía de sus derechos territoriales, a la autonomía, consulta y consentimiento, y autoridades ambientales en sus territorios. Incluir, con recursos, una política integral indígena en el cuidado de la Amazonía, más allá de la ejecución aislada de proyectos apoyados por Visión Amazonia.

- **Modelos de desarrollo rural transicionales participativos:** Mapear, reconocer y apoyar las organizaciones, redes y movimientos con iniciativas ambientales de la población relacionada con viveros y sus redes, corredores ecológicos, ganadería sostenible y otras, con el fin de articularlas con los proyectos estatales. Generar, en concertación con las organizaciones las políticas transicionales para generar cambios socioculturales colectivos en los usos del territorio con alternativas económicas y culturales viables para la población: pasar gradualmente de la ganadería extensiva a la ganadería regenerativa en espacios menores a la vez que se despejan espacios para agroecología, la restauración y las economías forestales. Evaluar, adicionalmente, otras posibilidades de ingreso para estos proyectos de reconversión productiva como la venta de bonos de carbono, con suficiente acompañamiento estatal y mecanismos que garanticen la transparencia y el equilibrio entre empresas y comunidades. La venta de bonos de carbono puede ser complementaria a la venta de nuevos productos forestales y así puede ayudar a compensar las pérdidas temporales por las limitaciones a la ganadería y los cultivos de uso ilícito. Adicionalmente, deben vincularse los ministerios de Comercio e Industria para garantizar que los nuevos productos encuentren mercados estables y rentables para las comunidades tanto nacional, como internacionalmente.

- **Ambiente y construcción de paz:** Fomentar la articulación del sector ambiental con la construcción de paz y la memoria histórica. De la mano de la mesa de paz y entidades afines, promover ejercicios participativos de memoria ambiental y de medidas de reparación biocultural de la ruptura y degradación de vínculos colectivos y con el territorio por causa del conflicto armado.

- **Investigación criminal con justicia ambiental:** Promover la investigación criminal detallada de los patrones ilegales e irregulares que permiten las tasas de deforestación en la región con anuencia del Estado y otros actores dentro de la legalidad. Esta investigación debe ayudar a esclarecer la verdad y la memoria de los hechos ocurridos y a establecer responsabilidades, así como activar el control estatal en los puntos neurálgicos y no en los eslabones más débiles. La paz ambiental en la Amazonía debe contar con una estructura de memoria ambiental y de justicia, con mecanismos de reparación tanto a las comunidades como a los territorios que garanticen la no repetición de los hechos.

3.2. La dispersión de instrumentos de ordenamiento territorial

Las políticas aquí descritas muestran un avance intersectorial de ambiente y agricultura muy importante. Sin embargo, no es posible deducir de la información recopilada que exista un ejercicio de articulación y armonización con planes locales y regionales de ordenamiento territorial. Es necesario generar una estrategia para que todas las figuras de ordenamiento que se traslapan de estos diferentes planes tengan una orientación común, en torno al cuidado del agua, la biodiversidad, los derechos humanos y la construcción de paz. Una apuesta por lograr consensos en torno al ordenamiento ambiental de debería contener algunos elementos:

- **Estrategia de formación ambiental y de derechos bioculturales:** dirigida a todas las autoridades de entidades territoriales y sectoriales, a las Juntas de Acción Comunal y a la población en general, para la mejor comprensión de la crisis ecosistémica que vive la región. Esta estrategia debe ser cultural, pedagógica, educativa y orientada a los diferentes sectores.

- **Reconocimiento y articulación de modelos de ordenamiento indígenas y campesinos:** incluir estos instrumentos en las políticas públicas y generar espacios de diálogo e intercambio entre poblaciones sobre sus normas y proyectos de ordenamiento y sistemas de uso y manejo del territorio. Adicionalmente, dar apoyo y respaldo institucional a los espacios de deliberación y participación populares y comunitarios en torno a la planificación, manejo y uso del territorio amazónico, en particular frente a la constitución de nuevas zonas de reserva campesina y territorios étnicos.

- **Armonización instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles:** Una estrategia de participación masiva y acompañamiento a la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial de las entidades

territoriales, que las apoye a ordenar los usos en torno a la protección del agua y de forma articulada con las políticas nacionales ambientales y los planes de vida y de desarrollo de resguardos y zonas de reserva campesina.

- **Zonificación ambiental consensuada y detallada**: Este ejercicio puede ayudar a zonificar con más claridad el territorio para que el uso y manejo sea compatible con las determinantes ambientales. Las cabeceras de los ríos deben ser de especial protección y en esas regiones pueden tener un papel fundamental las áreas protegidas ambientales, los resguardos y las Zonas de Reserva Campesina. Las áreas fundamentales para la conectividad andinoamazónica y los *hotspots* de biodiversidad deben ser cuidados por medio de corredores ecológicos y usos muy cuidadosos, en este caso, no ganaderos.

¿Qué hacer con la ganadería?

Las áreas que no son reserva forestal y que tienen ganadería deben tener un tratamiento especial. Hay que tomar medidas urgentes en casos de grandes acaparadores de tierra, pero es importante tener en cuenta que la ganadería no sólo es una fuente de ingreso para muchos campesinos pequeños y medianos, sino un elemento cultural en varias poblaciones, especialmente personas mayores, que no va a ser abandonado de la noche a la mañana.

Prohibir totalmente la ganadería en algunas regiones sencillamente no va a tener eco en la población. Tiene más sentido que el Estado defina una regulación para el uso ganadero del suelo bajo ciertas condiciones que limiten el porcentaje de uso de área por finca y fomenten, simultáneamente, el cuidado de las fuentes de agua, la restauración de las áreas liberadas y la introducción de la agroecología y nuevas economías forestales, y así se fomente una transición socioecológica sostenible.

3.3. Superar la desconfianza hacia los campesinos en la conservación de la naturaleza

Aunque los nuevos instrumentos normativos expuestos en el punto 2 permiten el aprovechamiento económico y la ocupación de población campesina en regiones de gran importancia ambiental, especialmente las reservas forestales de ley segunda, todavía el Estado es tímido en el reconocimiento de derechos campesinos.

La regularización de la ocupación que aquí se propone sin duda es un avance frente a la situación actual, pero también puede ser una figura muy frágil para las comunidades campesinas, dado que la ANT tiene la potestad de revertir la decisión y en este caso es juez y parte. Esta fragilidad puede llevar a que las comunidades no desarrollen realmente un arraigo y un compromiso con la sostenibilidad de la zona y un sentido de identidad que las motive a cuidarlas. Adicionalmente, pone a las comunidades en una situación muy vulnerable, en la que pueden ser fácilmente desplazadas en el futuro por otras decisiones estatales de uso del territorio. Muchas de las poblaciones campesinas de la región son víctimas del conflicto armado y por esa razón merecen un reconocimiento digno de sus derechos, como medida de reparación y garantía de no repetición.

Es cierto que el acuerdo no podía contrariar la norma del Código de Recursos Naturales que define los baldíos en reserva forestal como inadjudicables. No obstante, hay que recordar que el Código de Recursos Naturales es del año 1974 y que, desde entonces, Colombia ha desarrollado un cuerpo normativo nuevo, que debe dar nuevas luces sobre la protección ambiental.

En el momento de expedición del Código regía aún la constitución anterior, por lo que el ambiente estaba desprovisto de la protección de muchos de los principios que trajo la carta política del 91. La nueva carta trajo de manera mucho más clara la función ecológica de la propiedad privada, la obligación del Estado y particulares de proteger el ambiente, la participación ambiental, entre otros.

En el 94, se expidió la ley 160 que fortalece el reconocimiento del campesinado como sujeto de reforma agraria, como sujeto de derechos de adjudicación de tierras en Colombia. Este reconocimiento de sujetos de derechos ha sido aún más reforzado en el texto de la Constitución con el Acto Legislativo 1 de 2023, que amplió el sentido y alcance de los derechos campesinos.

Con base en este nuevo cuerpo normativo en torno a los derechos del campesinado, una población claramente vulnerable, marginada y victimizada, deben buscarse las soluciones al cierre de la frontera agrícola y la búsqueda de modelos de desarrollo rural forestal en la Amazonía. Hacia el futuro, deben buscarse formas que les den una verdadera seguridad jurídica a los campesinos sobre las tierras, lo cual va mucho más lejos de la formalización de la ocupación y podría estar dirigido a la adjudicación de la propiedad, con ciertas salvaguardas para enfrentar los distintos riesgos. Algunas consideraciones al respecto son las siguientes:

Adjudicación de propiedad a sujetos de reforma agraria en Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda

Bajo los principios de conservación ambiental, con un adecuado ordenamiento alrededor del agua, con nuevas cadenas de valor y nuevos mercados de productos forestales maderables y no maderables, fuerte presencia institucional y respeto por los derechos de comunidades étnicas, entre otros, se podría pensar en adjudicación de baldíos en algunas áreas de zonas de reserva forestal a campesinos sin tierra: por ejemplo, en las tipo C, exclusivamente. Esta salida tendría que ser adecuadamente regulada para evitar los riesgos de acaparamiento de tierras y usos indebidos, así como para promover el arraigo de comunidades campesinas comprometidas con las economías forestales, el turismo ecológico y la conservación de las selvas.

Ya existe un proyecto de ley en este sentido, que promueve la titulación, sin necesidad de sustraer algunas partes de la reserva forestal en zonas tipo B y C, a personas campesinas que llevan ocupando el territorio durante varios, estén en condiciones de vulnerabilidad y se comprometan con actividades de conservación. El debate está abierto y es una oportunidad única para discutir sobre modelos sustentables en la selva colombiana y promover desde Colombia un nuevo paradigma de conservación. Es posible, con base en acuerdos sociales y gran participación de las mujeres, lograr economías sustentables prósperas, con soberanía alimentaria e infraestructura verde, en las que la misma población es la guardiana de su territorio.

Propiedad campesina colectiva

Este texto aboga por una alternativa para la adjudicación de propiedad en Zonas de Reserva Forestal que podría ser una nueva figura de propiedad colectiva campesina que haga parte de las Zonas de Reserva Campesina.

Una figura de esta naturaleza consolidaría aún más la gobernanza campesina comunitaria por encima de intereses individuales y fomentaría un cuidado colectivo y mancomunado del territorio. Este tipo de propiedad podría blindar las áreas de acaparamiento por parte de terceros y fortalecer el arraigo de comunidades al cuidado ambiental en el mediano y largo plazo.

Esta propiedad debería coincidir con las Zonas de Reserva Campesina y contar con una lógica compatible con los núcleos de desarrollo forestal. Como se ha visto en este texto, tanto las unas como los otros están pensados en forma de corredores para impedir la expansión de la frontera agrícola hacia el oriente y mejorar la conectividad ecológica andinoamazónica. El Estado debe orientarse hacia la armonización de

ambas figuras bajo principios comunes de desarrollo rural forestal, conservación ambiental y derechos humanos.

Las condiciones para esta adjudicación colectiva, en todo caso, deben ser diseñadas con muchísimo cuidado y discusión para mitigar todos los posibles riesgos. Sin embargo, esta figura tiene aspectos muy interesantes que pueden reunir propósitos ambientales, de derechos humanos, de reparación histórica al sujeto campesino y de construcción de paz. El éxito de esta figura, probablemente, dependerá de que el Estado esté en capacidad de administrar los usos del suelo de acuerdo con el ordenamiento territorial y pueda promover alternativas económicas a las existentes en la región y logre consolidar nuevos mercados de productos forestales, maderables y no maderables. Para ello, se necesita una gestión mucho más amplia que la ambiental, en la que tendría que estar vinculados otros sectores, como los de comercio e industriales.

En conclusión, la región vive unos retos enormes en términos de deforestación, garantía de derechos y gobernabilidad, sobre todo por el imperio de economías ilegales y prácticas irregulares de acaparamiento de tierras y recursos, bajo el dominio y acción de grupos armados. Sin embargo, en este momento hay una oportunidad interesante de ordenamiento territorial alrededor del agua por medio del logro de consensos sociales amplios y la articulación entre los sectores ambientales y de desarrollo rural que fomente la conectividad andinoamazónica y permita generar una barrera a la expansión de la frontera agrícola por medio de un corredor de áreas en donde se consoliden economías forestales y se materialicen, simultáneamente, los derechos a la tierra de las comunidades campesinas.

Bibliografía

Amaya Arias, Á. M. (2018). Régimen jurídico de las reservas forestales en Colombia. En *La conservación de la naturaleza su régimen jurídico en Colombia y España.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ANZORC, CNA, ANUC, Fensuagro-CUT, MUA, Mesa Campesina Cauca con apoyo de Instituto de Estudios Interculturales de la Unuversidad Javeriana sede Cali y Dejusticia . (2022). *Guerra contra el campesinado: dinámcias de la violencia y trayectorias de lucha (1958-2020).*

Bautista, A. J. (5 de abril de 2022). *Dejusticia*. Obtenido de Operación anticampesina vestida de verde: https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/

Departamento Nacional de Planeación . (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Fondo para la Vida. (s.f.). Portafolio de proyectos. Obtenido de https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/Portafolio-de-proyectos-Fondo-para-la-vida.pdf

Gonzalez Posso, C. (15 de febrero de 2025). Zonas de Reserva Campesina en los acuerdos para la paz en la Amazonía.

Gonzalez Posso, C., & Orduz Salinas, N. (2025). La agenda ambienta en los acuerdos de paz en Colombia. En A. P. al., *Paz Ambiental: ecos de la naturaleza en la transformación social .* Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz- CAPAZ: Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

La Silla Vacía. (2 de febrero de 2025). Sube la deforestación en la Amazonía: ¿qué impactos tiene?

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Plan Integral de Contención a la Deforestación 2023-2026.* Ambiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Fondo para La Vida y la Biodiversidad, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI. (s.f.). Restauración comunitaria de la conectividad andino-amazónica para la adaptación al cambio climático y la revitalización territorial en las subzonas hidrográficas cuencas ríos Caguán y Orteguaza.

Revelo Rebolledo , J., & Uribe, S. (julio-diciembre de 2024). Desarrollo y Conservación en la región amazónica: Trayectorias históricas, conflictos y alternativas (editorial). *Análisis Político*(109).

SINCHI y Ministerio de Ambiente. (s.f.). Núcleos de Desarrollo Forestyal y de la Biodiversidad - Instituto SINCHI.