

GANADERÍA, DEFORESTACIÓN E INSTITUCIONALIDAD:

CONALDEF, El control
y los derechos humanos

Investigadoras:

Kelly Giraldo

Daniela Cardona

Natalia Katixa Escobar

Laura J. Santacoloma M.



UK Government

Dejusticia

2024

Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos

Elaboramos una investigación, próxima a publicarse, sobre el funcionamiento de la política pública, la política criminal, el contexto y capacidad de articulación institucional en relación con la prevención y control a la deforestación asociada con la ganadería. Encuentra aquí el resumen ejecutivo.

El aumento significativo de la deforestación en Colombia, especialmente en la región amazónica, post Acuerdo Final de Paz (AFP) en 2016, ha generado impactos socioambientales significativos a nivel nacional e internacional. La Amazonía representa el 58% del área deforestada del país, perdiendo el 9,7% de su vegetación natural entre 1985 y 2022. Aunque se observa una reducción del 29,1% en la deforestación para el año 2022 según el IDEAM, la región sigue siendo la más afectada, con un impacto mayor en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo.

La deforestación en la Amazonía está impulsada principalmente por actividades agropecuarias, mineras, cultivos ilícitos, además de acciones de acaparamiento de tierras de naturaleza baldía, generando tensiones con la necesidad de conservación del bosque en este territorio. La ganadería como actividad histórica en la región ha contribuido significativamente a estos impactos ambientales, debido a una regulación, control y sistemas de información insuficientes para su vigilancia y disminución de riesgos de deforestación e impactos a derechos humanos de terceros y comunidades.

En la presente investigación se analiza la Política Pública y herramientas de control dispuestas por el Estado colombiano para la contención de la deforestación asociada con ganadería, señalando los efectos en materia de derechos humanos. Se destacan cinco análisis interrelacionados que abordan I. El contexto de la deforestación y la ganadería en la Amazonía, II. El funcionamiento de CONALDEF, III. Análisis de herramientas a disposición del Estado para el control de la deforestación, IV. Experiencias comparadas y riesgos para los derechos humanos por medidas sancionatorias asumidas frente al problema, y V. Las conclusiones y recomendaciones para fortalecer las acciones de control y protección ambiental, con un enfoque hacia los derechos humanos y las poblaciones vulnerables. A continuación se presentan los principales hallazgos y recomendaciones.

En el capítulo 1 se describe el contexto de la deforestación en Colombia y se realiza un abordaje conceptual de la problemática. La deforestación en la Amazonía se convirtió en un problema relevante tanto para la opinión pública como para el Estado después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, especialmente tras la salida de los actores armados que históricamente controlaron la región, afectando la preservación de áreas naturales estratégicas. Sin embargo, este problema no es nuevo ni se limita exclusivamente a eventos recientes. Desde principios del siglo XX, se tienen registros de procesos de colonización que se extendieron por décadas, resultando en la tala y quema de bosques para establecer hatos ganaderos, lo que demuestra una relación histórica y compleja entre la deforestación, la ganadería y la región amazónica.

Dentro del ecosistema de la ganadería en la región amazónica, se observa un componente demográfico derivado de procesos de colonización, así como la intervención del sector privado comercial que migró desde otras áreas del país para establecer grandes hatos ganaderos. Además, el Estado ha incentivado el crecimiento de esta actividad a través de políticas agrarias, lo que ha contribuido en muchas ocasiones a la deforestación. No reconocer que existe un problema estructural de la deforestación partiendo de sus bases históricas y las complejas relaciones entre los actores del territorio puede ser un error estratégico al intentar abordar su control.

La praderización de la selva es la causa principal de la deforestación en el noroccidente amazónico. Con el fin de comprender el fenómeno se realizó un ejercicio de distinción conceptual. La praderización del bosque amazónico se refiere al reemplazo de bosques por pastos, manifestándose en dos formas: productiva y especulativa. La praderización productiva está ligada a la ganadería extensiva, donde el ganado se cría en pasturas naturales, fomentando la deforestación al recurrir a quemas y talas para ampliar los potreros y reducir costos. En contraste, la praderización especulativa está vinculada al acaparamiento de tierras, ya sea para explotación económica o especulación de precios.

La deforestación ligada a la ganadería extensiva y al acaparamiento de tierras se manifiesta de diferentes formas: De un lado, el acaparamiento encubierto con ganadería, en donde la segunda constituye una fachada que permite ocultar la apropiación de grandes baldíos mediante la ocupación de terrenos con un número

reducido de animales respecto a las áreas praderizadas¹. Pero también, está la apropiación ilegal y deforestación del bosque con fines eminentemente productivos, en donde “se remueve con retroexcavadora lo que queda del bosque para mecanizar los suelos y desarrollar ganadería extensiva con mejoramiento genético, aprovechando la interconexión eléctrica y las vías proyectadas o construidas a nivel departamental”².

Sin embargo, este vínculo aún no ha sido totalmente estudiado, y falta claridad en definiciones y criterios para distinguir estas actividades y abordarlas institucionalmente. Son motores independientes cuya relación y diferenciación aún no se ha analizado en profundidad.

En el capítulo 2 se realizó un estudio sobre las **características y el funcionamiento de CONALDEF**. CONALDEF es una instancia de coordinación institucional para combatir la deforestación que surgió en respuesta a la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, en dónde se instó al Estado colombiano a abordar la deforestación y proteger la Amazonía como sujeto de derechos.

Esta sentencia ordenó acciones específicas para diversas instituciones estatales relacionadas con la protección ambiental, enfocándose en mejorar la planificación institucional para abordar la deforestación. Las Directivas Presidenciales 005 y 010 de 2018 se emitieron en respuesta a esta sentencia, reconociendo al CICOD como un organismo clave para coordinar las acciones requeridas. La Ley 1955 de 2019 establece el CONALDEF como el principal ente para liderar la lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales, mientras que el CONPES 4021 de 2021 delineó la política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques, incorporando elementos del Plan Nacional de Desarrollo.

En el marco del funcionamiento de CONALDEF se identificaron las principales oportunidades y retos. Dentro de las oportunidades se incluyen el uso de

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la región andina y el cono sur. Tipologías de corrupción asociadas a la ganadería. Bogotá, Nuevas Ediciones SAS. Mayo 2023.

² Botero Rodrigo. “Deforestación, acaparamiento y ganadería en la Amazonía colombiana”. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Noviembre 4 de 2020. En: <https://fcds.org.co/deforestacion-acaparamiento-y-ganaderia-en-la-amazonia-colombiana/>

información para la toma de decisiones, la colaboración con actores como la UIAF, DIAN y SAE para obtener información estratégica sobre operaciones financieras ilegales y transacciones económicas importantes, lo cual es crucial para identificar a los principales responsables, el reconocimiento de la descentralización, la participación ciudadana y la justicia ambiental como criterios orientadores y la creación de una mesa de derechos humanos para proteger a líderes.

Los retos primordiales encontrados se relacionan con falta de reglamentación interna, definición de roles y el alcance de la instancia frente a una política criminal amplia, así como la ausencia de un plan de acción y sistema de indicadores de seguimiento. También es necesario determinar la relación entre CONALDEF y el CICOD y prestar atención a implementar estrategias diferentes para cada motor de deforestación.

En temas de derechos humanos, existe un vacío frente a las acciones y medidas de control adoptadas por el Estado en contra de la deforestación y de CONALDEF, especialmente se han observado problemas como el impacto negativo en los derechos humanos por acciones de control basadas en la flagrancia, la priorización de la protección ambiental sobre los derechos de las comunidades afectadas por la deforestación, la falta de un enfoque diferencial que considere realidades sociales y culturales, y la ausencia de mecanismos claros de participación ciudadana.

Las buenas prácticas propuestas para implementar un enfoque de derechos humanos en la actuación de CONALDEF son: Implementar criterios que excluyan a agentes no determinantes en la deforestación, investigar delitos en contra de las comunidades, realizar alianzas con comunidades locales, organizaciones civiles y el sector privado, evitar sanciones desproporcionadas y violaciones de principios como la presunción de inocencia, y adoptar un enfoque restaurativo en la política sancionatoria.

En el capítulo 3, se analizaron las acciones e instrumentos disponibles del Estado colombiano para enfrentar la deforestación. Enfocándose en la descripción de sistemas administrativos, la política criminal ambiental y las tensiones en el diseño institucional del control de la deforestación y su incidencia en los derechos humanos.

En los sistemas administrativos y penales se encontraron una variedad de tensiones normativas, institucionales y metodológicas para actuar frente a la deforestación. Los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas que habitan en la Amazonia colombiana se han visto impactados por estas debilidades. Las principales incidencias incluyen afectaciones al debido proceso y el derecho a la defensa, particularmente en el ámbito ambiental y agrario por falta de claridad en las causales de sanción. La falta de un enfoque diferencial también ha afectado a comunidades vulnerables, limitando sus derechos bioculturales y poniendo en riesgo sus usos y costumbres. Además, se señala la necesidad de medidas para reducir la discriminación, especialmente hacia comunidades indígenas y campesinas, pues hay preocupación por detenciones arbitrarias y violaciones a los derechos de los detenidos, así como la estigmatización y discriminación hacia estas comunidades, lo que se ve reflejado en casos de amenazas y violencia en las zonas afectadas por la deforestación.

Se resalta que es necesario trabajar en una mejora de la información, especialmente frente a temas de registros, para avanzar en una actuación efectiva de las entidades de control. Con el mismo propósito de progresar en la actuación institucional, se requiere trabajar en desarrollar definiciones unánimes y claras sobre daño ambiental y acaparamiento.

De igual manera, resulta imprescindible tomar mayores medidas específicas frente a las herramientas de regulación y control de la actividad ganadera. En primer lugar, es fundamental fortalecer la articulación interinstitucional entre los sectores agrario, ambiental, sanitario tributario y financiero con el fin de comprender el vínculo entre la deforestación y la ganadería como actividad económica. Y, en segundo lugar, con el fin de realizar un control efectivo de la actividad es necesario un apoyo multinivel que involucre a las instituciones locales y a las asociaciones gremiales del sector.

En el capítulo 4, se exploran las experiencias internacionales en la prevención y control de la deforestación, especialmente en cuanto al balance de sanciones. En razón de los hallazgos, se propone la necesidad de un **régimen sancionatorio** estratégicamente diseñado, basado en diagnósticos exhaustivos y políticas que consideren las complejidades y realidades locales para una intervención eficaz. Este régimen debería minimizar los costos en términos de derechos y maximizar los logros en la disminución de la deforestación o el aumento de la conservación y reforestación ambiental.

A pesar de los desafíos inherentes a encontrar un equilibrio entre estos aspectos, se destaca la importancia de considerar los intereses de los menos favorecidos y los derechos de terceros al implementar sanciones. Se aboga por estándares y medidas que reflejen las buenas prácticas de los sectores involucrados, dando prioridad a un enfoque preventivo y restaurativo en la lucha contra la deforestación asociada a la ganadería en la región amazónica.

La escasez de análisis e investigaciones serias sobre los efectos de las medidas sancionatorias para contrarrestar la deforestación, especialmente la asociada a la ganadería bovina, revela un hallazgo importante: es imposible aplicar sanciones de manera efectiva, eficiente y respetando los derechos humanos si no se fundamentan en estudios basados en evidencia y diagnósticos completos del problema en todas sus dimensiones, prestando atención a las particularidades locales y ambientales.

Es fundamental establecer parámetros claros y rigurosos de seguimiento y medición para evaluar el impacto de estas medidas. Esto incluye evaluar tanto los resultados concretos que demuestren avances en la solución del problema central, como los costos en términos de derechos, recursos y calidad de vida de las comunidades afectadas.

Los regímenes sancionatorios actuales para la deforestación, incluida la relacionada con la ganadería, pueden comprometer seriamente los derechos humanos de quienes son objeto de estas sanciones. En este contexto, es necesario adoptar un enfoque de derechos humanos integral en las políticas de lucha contra la deforestación en la Amazonía, incluidas aquellas dirigidas a contrarrestar los daños ambientales asociados a la ganadería extensiva.

En la literatura sobre el campo sancionatorio ha prevalecido el recurso a los derechos humanos como argumento para criminalizar, dejando de lado las posibles afectaciones que pueden sufrir las comunidades a causa de la criminalización o sanción grave de conductas asociadas a la deforestación. En este sentido, cabe resaltar que el enfoque de derechos humanos es un enfoque que debe asumirse desde su vocación multidimensional.

Así, ante la ausencia de un componente robustecido en derechos humanos de las políticas criminales ambientales no se consideran como parte de las estrategias, planes, programas y acciones concretas, la judicialización de crímenes también asociados al fenómeno como el desplazamiento forzado, la coacción de

comunidades y personas pertenecientes a comunidades vulnerables para que cedan a las pretensiones de la organización o plataforma dispuesta para la deforestación o, incluso, la amenaza que sufren aquellos líderes sociales y campesinos cuando denuncian los crímenes ambientales propiamente.

Dentro de los riesgos que ser desprender de no asumir un enfoque de derechos humanos en el ámbito de lo sancionatorio se destacan: i) la restricción o privación injustificada- desproporcionada de la libertad y otros derechos; ii) riesgos de mayor criminalización y sanción de comunidades étnicas, campesinas y personas de sectores vulnerables y; iii) riesgos para el mínimo vital o derecho a la subsistencia por prohibiciones o afectaciones frente al uso de la tierra.

La exhaustiva revisión bibliográfica realizada permite concluir que una intervención integral del problema pasa necesariamente por adoptar un amplio catálogo de medidas que prevengan la afectación ambiental y que aborde todas las aristas del problema, entre esos, la producción sostenible de bienes y servicios de ciertos sectores económicos. No sólo reducirse al establecimiento simbólico de sanciones que son aplicadas bajo lógicas tradicionales y desconocedores de las asimetrías de fondo.

Así, al no establecerse un plan coordinado de intervención, con articulación estratégica entre autoridades, actores y sectores involucrados del nivel local e internacional, y bajo la lógica de enfoques integrativos, las sanciones para contrarrestar la deforestación no se aplican, se aplican pero no funcionan, o se aplican mal.

Para fortalecer este **enfoque en los derechos humanos frente a las medidas sancionatorias**, se propone:

- *No criminalizar a comunidades vulnerables y pueblos indígenas*: Es esencial evitar la criminalización prevalente de estas comunidades y en su lugar dirigir la persecución penal hacia los autores y determinadores claves de la deforestación, como empresas, redes criminales y funcionarios estatales.
- *Recursividad al derecho penal como último recurso*: Se propone priorizar la restauración del daño ambiental sobre la sanción severa, garantizando las garantías fundamentales, el debido proceso y la presunción de inocencia en los procesos judiciales.

- *Consideración de otros delitos asociados a la deforestación:* Además de los delitos directamente relacionados con la deforestación, se deben tener en cuenta otros delitos que afectan los derechos humanos, como la usurpación de tierras, el desplazamiento forzado y las amenazas a defensores de derechos humanos.
- *Integración de ideas y demandas de las comunidades:* Es fundamental involucrar a las comunidades afectadas en la construcción de la política sancionadora, evitando imponer visiones externas y considerando sus perspectivas y necesidades.
- *Evaluación de efectos y riesgos de las sanciones:* Se debe realizar una evaluación exhaustiva de los efectos que las sanciones tienen en los derechos humanos de todos los implicados, garantizando un equilibrio entre la protección de los derechos humanos y la contención de las actividades deforestadoras.
- *Fortalecimiento de la formación en derechos humanos:* Es necesario garantizar una formación adecuada en estándares de derechos humanos para los aplicadores de la ley, asegurando que actúen de manera justa y respetuosa hacia los derechos fundamentales.
- *Consideraciones de buenas prácticas para las sanciones administrativas:* Las sanciones deben tener en cuenta el costo social de la infracción y imposiciones de sanciones proporcionales a la capacidad de pago para personas pobres o marginadas, incluyendo alternativas que eviten poner en riesgo su subsistencia y la de sus familias. Es crucial mejorar la publicidad de las actuaciones sancionatorias para garantizar transparencia y acceso a la información.

La adopción de un enfoque de derechos humanos en las políticas sancionadoras contra la deforestación debe contemplar medidas específicas que prioricen la protección de los derechos humanos y la prevención de vulneraciones injustificadas en todas las etapas de la intervención.

En el capítulo 5, se realizó una evaluación del conjunto de políticas, medidas y normativas en Colombia para controlar la deforestación desde una perspectiva de

derechos humanos, partiendo de la premisa de que el Estado tiene el deber de garantizarlos, respetarlos e implementar medidas a su favor.

Se encontró que los principales **desafíos en el control de la deforestación** relacionada con la ganadería y el acaparamiento de tierras incluyen problemas de acceso a información, limitaciones metodológicas, vacíos conceptuales y jurídicos. En cuanto al **acceso a información**, la fragmentación de la información pública sectorial limita el seguimiento y control de la cadena de comercialización de la ganadería. Además, la imposibilidad de acceder a información privada sobre la cadena comercial (secreto comercial) limita la capacidad de seguimiento a lo largo de esta.

En **términos metodológicos**, se observa un enfoque en análisis geográficos sin el cruce de información predial y cualitativa. Esta limitación impide identificar las responsabilidades individuales y comprender las interrelaciones entre los diferentes fenómenos que contribuyen a la deforestación.

Otro aspecto problemático es **conceptual**, ante la falta de definiciones unificadas y tipologías claras. No se establece de manera precisa qué se entiende por acaparamiento de tierras, ni cómo se relaciona con la deforestación, lo que dificulta la identificación y el tratamiento adecuado. Tampoco se distinguen estándares entre la ganadería de subsistencia y la ganadería a gran escala.

Por último, existen vacíos en el **ámbito jurídico**. Las sanciones y medidas de control están centradas en la regulación de figuras de protección ambiental y no del impacto ambiental de las actividades económicas sobre el ecosistema. Hay incertidumbre legal en definir el "daño ambiental" específicamente en la actividad ganadera. Además, las medidas legales van encaminadas a afrontar los casos de flagrancia, sin tener herramientas para asociar la deforestación con la actividad económica responsable.

Adicionalmente, se identificó que **las principales tensiones sectoriales** a nivel institucional, normativo y operativo se encuentran en el sector financiero, agropecuario, en el sistema penal y el sector ambiental.

En el **sector financiero** es fundamental fortalecer la coordinación entre las entidades gubernamentales de inteligencia financiera y los actores del sector ganadero, como asociaciones y fondos ganaderos, para mejorar el monitoreo y

control de las operaciones financieras relacionadas con la ganadería. Esto implica una colaboración más estrecha a nivel nacional y regional, estableciendo alianzas estratégicas con todos los sectores involucrados en la cadena productiva.

En el **sector agropecuario** es necesario mejorar la calidad de la información a nivel estatal integrando a las entidades locales responsables del registro y control de los recursos de los fondos y asociaciones ganaderas. Contar con detalles precisos permitirá identificar patrones como el lavado de activos o de ganado. Así mismo, es crucial avanzar en una regulación ambiental de la actividad ganadera con un enfoque de prevención de la deforestación.

En el área del **sistema penal** es crucial impulsar la elaboración de una política criminal ambiental bajo criterios claros de priorización, enfocada en la prevención y control de la deforestación. Esto implica que la función de la pena en los delitos ambientales no se limite únicamente al castigo, sino que se enfoque en objetivos preventivos. En aquellos casos que requieran la imposición de penas, las investigaciones criminales deben incorporar criterios de proporcionalidad en sus acciones para garantizar una respuesta adecuada y equitativa según la gravedad de las infracciones cometidas.

Así mismo, las tensiones encontradas en el **sector ambiental** llaman a tomar acciones para hacer una diferenciación clara entre la ganadería y la deforestación, enfocándose en los vínculos entre los dos fenómenos, con el fin de mejorar el control y evitar arbitrariedades en las políticas contra la deforestación en la Amazonía.

Para hacer frente eficazmente a la deforestación es crucial adoptar un enfoque preventivo en la política ambiental y mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información para identificar patrones útiles. Es necesario mejorar la disponibilidad de información detallada sobre la ganadería y su relación con la tierra para la toma de decisiones en las zonas afectadas por la deforestación y para facilitar una gestión más coordinada y estratégica en la lucha contra este problema.

En conclusión, abordar la deforestación en la región amazónica de Colombia de manera efectiva requiere mejorar la claridad en las definiciones legales y conceptuales, fortalecer la coordinación entre entidades gubernamentales y actores privados, adoptar un enfoque preventivo en la política ambiental y considerar los derechos humanos en todas las etapas de la intervención.