

Ganadería deforestadora: Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

*Natalia Katixa Escobar
Kelly Giraldo Viana
Daniela Cardona Arciniegas
Laura Santacoloma M.*



DOCUMENTOS 91



UK Government

Dejusticia

Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

Resumen

Posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz, la deforestación a nivel nacional aumentó más de un 40%; dentro de este porcentaje, la Amazonia es la región con mayor afectación en el país. Ante esto, desde 2018 el Estado ha implementado diferentes estrategias normativas y de política pública dirigidas al fortalecimiento institucional para el control de la deforestación, con resultados exiguos y con grandes cuestionamientos en materia de derechos humanos.

Entonces, ¿qué pasa con las estrategias diseñadas? ¿Cuáles son los factores que obstaculizan la eficacia en su cumplimiento? Y ¿cuáles son los riesgos para los derechos humanos que puede traer la aplicación de estas estrategias de control? Estas preguntas son las que orientan el presente análisis de política pública, con el propósito de identificar posibles ausencias y debilidades en su proceso de implementación, y ofrecer recomendaciones para el fortalecimiento de su actuación en un marco de protección de los derechos humanos.

Palabras clave: deforestación, ganadería, control ambiental, sanción, derechos humanos.

Summary

Following the signing of the Final Peace Agreement, deforestation at the national level increased by more than 40%; within this percentage, the Amazon is the region most affected in the country. In response, since 2018, the State has implemented various regulatory and public policy strategies aimed at strengthening institutional control of deforestation, with meager results and significant human rights concerns.

So, what is happening with the designed strategies? What factors hinder the effectiveness of their compliance? And what are the risks to human rights that the application of these control strategies may bring? These questions guide the present public policy analysis, with the aim of identifying possible gaps and weaknesses in their implementation process, and offering recommendations to strengthen their performance within a framework of human rights protection.

Keywords: deforestation, cattle ranching, environmental control, sanction, human rights.

Para citar este libro:

Escobar, N., Giraldo, K., Cardona, D. & Santacolma, L. (2024). *Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos*. Dejusticia.

**Ganadería
deforestadora
Vacíos y limitantes
en el control
y enfoque de
derechos humanos**

NATALIA KATIXA ESCOBAR

Socióloga, especialista en planeación territorial y magíster en Geografía. Investigadora en temas sobre conflictos socioambientales, deforestación y justicia ambiental. Actualmente es coordinadora de la Línea de Justicia Ambiental en Dejusticia.

KELLY GIRALDO VIANA

Abogada, especialista y magíster en Derecho Penal de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en los últimos años como investigadora en materia de política criminal, derecho penitenciario y asuntos de género. Actualmente es investigadora en la Línea de Sistema Judicial en Dejusticia.

DANIELA CARDONA ARCINIEGAS

Abogada en proceso de doble titulación con Geografía. Especialista en Justicia, Víctimas y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Fue pasante y posteriormente asistente de investigación para la Línea de Justicia Ambiental en Dejusticia. Actualmente es abogada en la Comunidad de Juristas Akubadoura.

LAURA SANTACOLOMA

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, Buenos Aires y doctora en Derecho de la misma universidad. Exdirectora de la Línea de Justicia Ambiental. Actualmente es coordinadora del Programa de Prevención y Justicia Ambiental en UNODC.

Ganadería deforestadora

**Vacíos y limitantes
en el control
y enfoque de
derechos humanos**

Natalia Katixa Escobar

Kelly Giraldo Viana

Daniela Cardona Arciniegas

Laura Santacoloma M.



UK Government

*documentos/***Editorial Dejusticia**

Escobar, Natalia Katixa

Ganadería deforestadora. Vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos / Natalia Katixa Escobar, Kelly Giraldo, Daniela Cardona y Laura J. Santacolma M. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024.

97 páginas; 24 x 15 cm – (Documentos)

ISBN: 978-628-7764-09-5

1. Deforestación 2. Ganadería 3. Control ambiental 4. Sanción 5. Derechos humanos.

Documentos Dejusticia 91

GANADERÍA DEFORESTADORA

VACÍOS Y LIMITANTES EN EL CONTROL

Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

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

ISBN: 978-628-7764-09-5 Versión impresa

ISBN: 978-628-7764-10-1 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: María José Díaz Granados

Ilustración de portada: Tobías Arboleda

Diagramación de portada: Diana Carolina González

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Impresor: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá D. C., diciembre de 2024

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO 1. DEFORESTACIÓN DEL BOSQUE AMAZÓNICO Y SU RELACIÓN CON LA GANADERÍA: ANÁLISIS CONTEXTUAL.....	 5
Deforestación amazónica y ganadería: una mirada a las cifras	 6
Praderizando el bosque: una historia de tiempo atrás	 7
La ganadería más allá del uso del suelo: una perspectiva de los flujos	 12
Ganadería extensiva y acaparamiento como motor de deforestación: problematizando los conceptos.....	 14
 CAPÍTULO 2. INSTANCIAS Y MECANISMOS ESTATALES PARA CONTROLAR LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA	 19
Sistemas administrativos	20
Sistema penal	32
La articulación institucional y el Conaldef como estrategia para el control de la deforestación en Colombia	 35
 CAPÍTULO 3. VACÍOS Y LIMITANTES EN LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL DEL ESTADO PARA EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN ASOCIADA A LA GANADERÍA	 39
Los vacíos en el control	40
Los limitantes para el control	46

**CAPÍTULO 4. RIESGOS PARA LOS DERECHOS
HUMANOS QUE SE DERIVAN DE LA APLICACIÓN
DE SANCIONES CONTRA LA DEFORESTACIÓN
EN LA AMAZONIA53**

Restricción o privación injusta o desproporcionada de la libertad y otros derechos.....	55
Selectividad en la sanción y riesgo de mayor criminalización de miembros de comunidades étnicas y campesinas	62
Afectaciones para el mínimo vital o el derecho a la subsistencia por limitaciones a la propiedad, tenencia y usos ancestrales de la tierra	64
Conclusiones.....	69

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 71

Avanzar en la armonización de políticas ambientales y de desarrollo para implementar en el ecosistema amazónico.....	71
Adopción de instrumentos de control preventivo ambiental para la actividad ganadera.....	73
Revisión de tipologías de penales	76
Adopción de criterios con enfoque diferencial.....	77
Adoptar un enfoque de derechos humanos y construcción de una política criminal ambiental	78

REFERENCIAS81

RECURSOS GRÁFICOS97

Introducción

La disponibilidad de tierras para actividades distintas a la conservación de los bosques es, sin duda, una tensión que se mantiene en buena parte de la Amazonia. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para el periodo 2001-2021 se deforestaron en Colombia 3'182.876 hectáreas, de las cuales 1'858.285 están en la región amazónica (MADS, 2022). Actividades como la ganadería extensiva y “praderización”¹ para el acaparamiento de tierras han sido señalados por diferentes estudios como algunos de los principales motores de la deforestación en esta región (Ideam, 2021; FCDS, 2022).

Ante esta problemática, desde 2018 el Estado ha implementado diferentes estrategias normativas y de política pública para el fortalecimiento institucional para el control a la deforestación. A pesar de ello, el hato ganadero sigue creciendo y la deforestación no cesa a nivel regional. Aunque el último informe del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) señala una reducción de la deforestación durante 2022, anuncios más recientes del gobierno alertan el riesgo del aumento en la pérdida del bosque para finales de 2024 (MADS, 2024). Adicionalmente, los efectos sociales adversos y la opacidad en la información asociada con acciones militares como las desplegadas en la Operación Artemisa, han puesto en cuestionamiento la eficacia y el respeto de los derechos humanos en la política de lucha contra la deforestación.

1 Se entiende por praderización la transformación y el reemplazo de los bosques amazónicos por pastos.

Entonces, ¿qué pasa con las estrategias diseñadas?, ¿cuáles son los factores que obstaculizan la eficacia en su cumplimiento?, y ¿cuáles son los riesgos para los derechos humanos que puede traer la aplicación de estas estrategias de control? Estas preguntas son las que orientan el presente análisis de política pública, con el propósito de identificar posibles ausencias y debilidades en su proceso de implementación, y ofrecer así recomendaciones para el fortalecimiento de su actuación en un marco de protección de los derechos humanos.

Para ello, optamos por la identificación y el análisis de vacíos y limitantes en el control del Estado para la contención de la deforestación asociada a ganadería y praderización por acaparamiento de tierras, así como el reconocimiento de los derechos humanos en la aplicación de estas medidas. Al respecto, se entiende por *vacío* la identificación de una necesidad de investigación o abordaje adicional en un ámbito determinado (Meza y Nascimento, 2018). En este contexto particular, el vacío hace referencia a aquellos aspectos que actualmente no están definidos y, dada su importancia respecto al proceso de control, requieren de su estudio y desarrollo posterior para fortalecer la actuación del Estado en la materia.

Por su parte, la palabra *limitante* es definida por la RAE como un adjetivo que significa poner límite (Real Academia Española, s. f.). En el caso de las políticas públicas, los *limitantes* son asumidos desde las teorías de innovación como los obstáculos y las barreras que impiden la evolución e innovación del sector público, las cuales, a diferencia de la perspectiva ecológica, pueden obedecer a factores que genera el contexto externo, pero también pueden ser internas y estar ligadas a fallas o resistencias al cambio en las instituciones públicas (Ramírez Aluja, 2012).

Para la identificación de estos aspectos, esta investigación realizó la revisión y el análisis de fuentes secundarias (bibliográficas, normativa y políticas públicas), recolección de información oficial a través de solicitudes de acceso a información a entidades públicas competentes en la materia, además del diálogo y la retroalimentación con actores claves en mesas de trabajo en donde se dieron a conocer los hallazgos principales.

Para lo anterior, organizamos el estudio en cinco capítulos interrelacionados. El primero, destinado al análisis del fenómeno de la deforestación asociado a la ganadería en la región amazónica, más allá