

Lucha contra la deforestación en la Amazonía: ¿Por qué es importante la legalidad?

Marie Gabrielle Piketty
David Katz Asprilla
Guido Briceño Castillo
John Camacho
Marion Chesnes
Lilian Blanc

La Declaración de Nueva York sobre los Bosques, la Moratoria de la Soja en Brasil, el Reglamento Europeo de Lucha contra la Deforestación y la Degradación Forestal, los Acuerdos de Cero Deforestación en Colombia, etc.: la persistencia de la deforestación en las regiones tropicales conduce a múltiples compromisos, tanto en los países del Norte como en los del Sur. La implementación de estos compromisos enfrenta numerosos obstáculos y la diferencia entre la deforestación legal, es decir autorizada por el marco regulatorio de cada país, y la deforestación ilegal, a menudo queda oscurecida en los sistemas nacionales o internacionales de monitoreo de la deforestación. Estas dos observaciones están en realidad relacionadas. Es fundamental diferenciar entre deforestación legal e ilegal para que los compromisos se traduzcan en una reducción sostenida de todos los tipos de deforestación en las regiones tropicales. En la Amazonía, esta diferenciación requiere la coordinación de información de instituciones a diferentes escalas.

CONTEXTO

NUMEROSOS RETOS DE LA DEFORESTACIÓN PERSISTENTE EN LA AMAZONÍA

A pesar de los importantes avances logrados en algunos territorios forestales, la deforestación persistente sigue siendo una fuente importante de emisiones globales de gases de efecto invernadero y de pérdida de biodiversidad (Friedlingstein et al. 2023). Los bosques tropicales representan el 45 % de la superficie forestal mundial. La selva amazónica, que se extiende por nueve países, es la selva tropical más grande del mundo (FAO 2022). En 2018, la Amazonía había perdido aproximadamente 870.000 km² de bosque primario, o el 14 % de su cubierta forestal original (Berenguer et al., 2021). La deforestación continua en este bioma acelera el cambio climático y amenaza las vidas humanas y no humanas que dependen de los bosques (Gatti et al. 2021).

COMPROMISOS MÚLTIPLES DE "CERO DEFORESTACIÓN"

Si bien la lucha contra la deforestación no es nueva, los compromisos de "cero deforestación" por parte de actores privados y públicos han ido aumentando a diferentes escalas durante los últimos quince años. En Brasil, por ejemplo, la industria de la soja aplica una moratoria a la soja procedente de tierras deforestadas después de 2008, legal o ilegalmente, moratoria que fue suspendida temporalmente en 2025 por el organismo público encargado de regular la competencia. Más recientemente, el reglamento de la Unión Europea contra la deforestación y la degradación forestal (EUDR) exige que determinados productos agrícolas y forestales comercializados en la UE no provengan de la deforestación, legal o no, después del 31 de diciembre de 2020 y que se hayan producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción. El Reino Unido ha adoptado el Forest Risk Commodity Regulation (FRC) cuyo objetivo es prohibir la importación de productos procedentes de la deforestación ilegal.

Así, el término comúnmente utilizado «cero deforestación» puede tener dos objetivos diferentes: eliminar la deforestación sólo donde está prohibida por ley (por ejemplo, FRC), o prohibirla incluso donde está permitida (por ejemplo, Moratoria de la Soja en Brasil, Acuerdos Cero Deforestación de Colombia, EUDR). En teoría, esta

distinción determina los instrumentos de política específicos que deben movilizarse en cada caso (Gregersen et al., 2010). En ausencia de esta distinción, se hace difícil pasar de las palabras a los hechos y adaptar los instrumentos a los objetivos perseguidos.

Por lo tanto, la implementación de estos compromisos requiere una mejor evaluación de la deforestación legal e ilegal en los países tropicales, algo que los sistemas de monitoreo de la deforestación a menudo descuidan. Definir qué es legal y qué es ilegal plantea cuestiones importantes, que afectan a la soberanía nacional, pero también a las competencias de las jurisdicciones subnacionales en marcos institucionales descentralizados.

MENSAJES CLAVE

- Los sistemas de monitoreo y alerta sobre la deforestación en las regiones tropicales no diferencian entre deforestación legal e ilegal, aunque esto es esencial para la adecuada implementación de los compromisos de cero deforestación.
- Esta diferenciación en Colombia requiere del involucramiento de los gobiernos municipales para tener en cuenta sus planes de uso del suelo.
- Se propone un marco analítico aplicable a todo el país para delimitar de manera transparente las zonas donde la deforestación es legal y las zonas donde no lo es.
- Ilustrado con el caso del departamento del Guaviare, el marco analítico permite focalizar mejor los apoyos indispensables para fortalecer los impactos de los compromisos de cero deforestación.
- También permite discutir la pertinencia de la planificación presupuestaria para la protección de los bosques en la Amazonía colombiana, la cual podría repensarse para tener en cuenta la superficie forestal bajo métodos de protección efectiva o de manejo sostenible en cada territorio.

Logros alcanzados gracias al proyecto TerrAmaz

EL INTERÉS DE LOS ENFOQUES TERRITORIALES

El [proyecto TerrAmaz](#) (2021-2025) – programa de apoyo a los territorios amazónicos, financiado por la Agence française de développement (AFD) y coordinado por el CIRAD – finaliza en 2025. Este proyecto permitió identificar cómo y en qué condiciones los enfoques territoriales llevados a cabo por los gobiernos subnacionales en la Amazonía pueden apoyar una transición sostenible hacia la cero deforestación en su territorio. Entre los resultados, un trabajo en profundidad permitió visibilizar mejor los desafíos y el alcance de la diferenciación entre deforestación legal e ilegal (Katz-Asprilla et al. 2024). Aparte del caso brasileño, hemos destacado el hecho de que los trabajos académicos y las bases de datos sobre la dinámica de la deforestación en la Amazonía nunca distinguieron correctamente entre deforestación legal e ilegal. Tomando como ejemplo el caso del Guaviare, en el norte de la Amazonía colombiana, un hotspot de deforestación y donde desde 2018 se asumió el compromiso de acabar con ella, hemos resaltado las razones por las cuales esta distinción era necesaria y explorado formas de hacerla operativa. La elección de un departamento parece la más relevante para tener en cuenta todo el marco regulatorio colombiano que define la legalidad o no de la deforestación.

UN MARCO REGULATORIO QUE EXIGE CONSIDERAR LOS PLANES DE USO DEL SUELO DE CADA MUNICIPIO

Hemos revisado todo el marco regulatorio colombiano (una treintena de leyes, decretos y resoluciones) que permite identificar zonas donde la deforestación es legal y aquellas donde la deforestación es ilegal. Esto permitió proponer un marco analítico aplicable a todo el país [Figura 1]. En este marco, hemos agrupado bajo el nombre de unidad ambiental todas las zonas delimitadas por el marco normativo que integran una función de protección del medio ambiente: zonas de reserva forestal, zonas de protección natural, distritos de manejo integrado, reservas naturales de la sociedad civil. El marco analítico revela que, si bien muchas zonas se rigen por el marco normativo nacional, como las zonas donde la deforestación es completamente ilegal, los municipios también tienen el poder de definir usos del suelo autorizados en ciertas zonas y, por lo tanto, permitir o prohibir la deforestación. Estas zonas están definidas en los planes de ordenamiento territorial (POT) de cada municipio, sabiendo que estos planes son obligatorios desde el año 2000 (Presidencia de la República de Colombia 2000:1). Colombia está compuesta por 32 departamentos y 1.123 municipios. En la Amazonía, los departamentos se dividen en un

pequeño número de municipios, cada uno de gran tamaño: cuatro, por ejemplo, en el departamento del Guaviare (5.346.000 ha). En toda Colombia, el inventario de los POT de cada municipio es una tarea importante que requiere la colaboración de los gobiernos departamentales y municipales. Finalmente, en las zonas donde se autoriza la deforestación, esta se encuentra condicionada a la obtención de un permiso otorgado por las autoridades ambientales a nivel regional. En la práctica, como en muchos países, estos permisos rara vez se solicitan y no son fácilmente accesibles. Por lo tanto, delimitamos el análisis en relación a la cuestión de la autorización y asumimos que la deforestación era ilegal si se producía en una zona donde la zonificación establecida por las autoridades públicas, nacionales, regionales o municipales, la prohíbe.

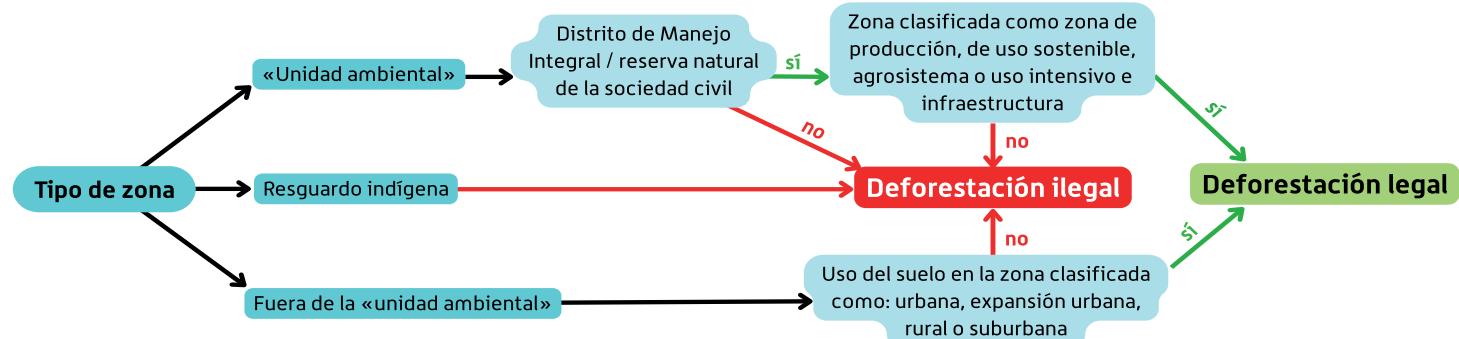
LA DEFORESTACIÓN SE HA VUELTO PRÁCTICAMENTE ILEGAL DESDE 2012

Superpusimos [datos de deforestación de bosques tropicales del EC-JRC](#) con los límites de las zonas de deforestación legal e ilegal en el departamento del Guaviare. Esto nos permitió distinguir la extensión de la deforestación legal e ilegal en el departamento durante el período 2000 a 2020. Demostramos que, si bien la deforestación legal ha tendido a disminuir desde 2013, la deforestación ilegal ha seguido aumentando. Durante este período, representa un promedio del 75% de la deforestación anual del departamento. Parte del aumento de la deforestación ilegal se debe a una zonificación realizada en 2015 por la autoridad ambiental regional, que redujo la deforestación autorizada por ley en una de las unidades ambientales del departamento. Esta zonificación ha llevado a la definición de nuevos espacios donde el mantenimiento del bosque se ha vuelto obligatorio para la preservación o restauración de varios servicios ecosistémicos.

En términos de explicación, al igual que otros departamentos amazónicos colombianos, Guaviare experimentó primero un período de colonización estimulada por el Estado, seguido de un largo período de conflicto armado durante el cual el Estado estuvo parcialmente ausente de ciertas zonas. El año 2016, con la firma de los Acuerdos de Paz, marcó un retorno gradual del Estado a los asuntos territoriales. Este retorno sigue siendo parcial debido a la persistencia, en el departamento, de grupos armados que no han firmado un acuerdo de paz. En este contexto, la legalidad no siempre se percibe localmente como legítima, así como puede existir una percepción de legitimidad para actores que han operado ilegalmente en el pasado (Ciro Rodríguez, 2020).

Finalmente, nuestra evaluación muestra que, en 2020, los bosques remanentes cubrían el 85% de la superficie total del departamento, totalizando 4,7 millones de hectáreas, casi la totalidad de las cuales estaban ubicadas en zonas donde está prohibida la deforestación.

Figure 1. Marco analítico para determinar la legalidad o ilegalidad de la deforestación en Colombia



RECOMENDACIONES

DIFERENCIACIÓN ENTRE DEFORESTACIÓN LEGAL E ILEGAL EN LOS SISTEMAS DE MONITOREO DE LA DEFORESTACIÓN

Algunos compromisos de “cero deforestación” descuidan la legalidad de la deforestación al prohibirla después de una fecha límite. Sin embargo, la deforestación que se produzca antes de esa fecha límite puede tener un impacto en la legalidad de las propiedades actuales. El hecho de que las propiedades ya no deforesten después de una determinada fecha puede garantizarles el acceso a ciertos mercados, a pesar de que no han cumplido con la legislación ambiental nacional durante muchos años. Ignorar por completo la ilegalidad de la deforestación pasada puede ser visto como una injusticia socioambiental al dar un beneficio a los productores menos virtuosos. Esto también dificulta la aplicación y el cumplimiento de las leyes ambientales. En la Amazonía brasileña, por ejemplo, el Código Forestal Brasileño exige la preservación de una determinada porción de cada propiedad forestal. La moratoria de la soja sólo controló la ausencia de soja plantada en zonas deforestadas después de 2008. Las propiedades que habían sido deforestadas antes de 2008 más allá de lo que permitía el Código Forestal Brasileño no se vieron afectadas negativamente por la moratoria. Podrían seguir vendiendo su producción sin restricciones independientemente de la gravedad de su infracción.

La diferenciación en los sistemas de monitoreo entre deforestación legal e ilegal también es esencial para la construcción de soluciones transitorias que permitan incluir el mayor número de propiedades en una dinámica favorable a la preservación o aumento de la cobertura forestal. Como ilustra el caso del Guaviare, la deforestación ha sido ilegal desde hace mucho tiempo, por diversas razones contextuales. Con la introducción del EUDR, por ejemplo, las propiedades deben poder demostrar que cumplen con la legislación pertinente del país de producción. Si todos los productores amazónicos que están en situación ilegal debido a su deforestación pasada no tienen perspectivas de acceder eventualmente a los mercados de “cero deforestación”, ni a los diversos incentivos orientados a la cero deforestación, corren el riesgo de recurrir a mercados menos exigentes. La deforestación futura en la región se reduciría solo ligeramente, en consonancia con la inexorable continuación de la deforestación pasada. Por lo tanto, es necesario encontrar soluciones para incluir ciertas propiedades en situación ilegal y, así, fortalecer los impactos de los compromisos de «cero deforestación».

CONSTRUIR SOLUCIONES “LEGALES” TRANSITORIAS E INCLUSIVAS

Se deben desarrollar soluciones de transición con las autoridades territoriales y reconocerlas en el marco legislativo nacional. En Guaviare, por ejemplo, las pequeñas fincas ganaderas que aún conservan bosques pueden beneficiarse de apoyo para la reconversión sostenible, incluso si se ubican en una zona donde la deforestación es ilegal. A cambio, deben firmar un acuerdo de conservación a largo plazo para las áreas forestales que quedan en la propiedad e implementar un plan de uso del suelo que prevea alguna forma de restauración de suelos degradados y del bosque. Además, para evitar una reducción del área de reserva forestal que se produciría por el otorgamiento de un título de propiedad sobre las tierras boscosas de la reserva forestal, se está considerando un sistema de concesiones forestales campesinas o de títulos verdes. Estas alternativas brindarían perspectivas de regularización para las propiedades que operan ilegalmente debido a su deforestación pasada, abriendo el acceso a ciertos mercados “cero deforestación”. Se basan en la participación de instituciones territoriales que puedan contextualizar las situaciones caso por caso y garantizar el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos negociados.

REVISAR LAS REGLAS PARA LA ASIGNACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS PARA EL MONITOREO Y CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN

El diagnóstico detallado de las zonas de deforestación legal e ilegal en el departamento del Guaviare también resalta una situación que se presenta en muchos territorios amazónicos: es necesario preservar grandes áreas de bosque en relación con el espacio que legalmente se puede deforestar. En el departamento del Guaviare, por ejemplo, sólo el 5% de la superficie del departamento puede ser deforestada legalmente [Katz-Asprilla et al. 2024]. En consecuencia, los ingresos fiscales de las autoridades territoriales provenientes de los impuestos sobre las propiedades rurales locales siguen siendo necesariamente limitados, especialmente porque las propiedades no están legalizadas. Por lo tanto, las autoridades locales carecen seriamente de los recursos financieros necesarios para contribuir significativamente al cumplimiento del marco legal. Esto se ve agravado por el hecho de que las transferencias presupuestarias nacionales a las instituciones encargadas del monitoreo y control ambiental no son proporcionales al tamaño de la superficie forestal a manejar: dependen del tamaño de la población del departamento. Este marco presupuestario no facilita la participación de los departamentos y municipios en el control de la deforestación. Parece necesaria una reforma de este marco. Varios países ya han implementado una redistribución de ciertos ingresos fiscales a los territorios que tiene en cuenta indicadores ecológicos como la extensión de las áreas que se preservarán como bosques [Bush et al., 2021, Comini et al. 2019] y puede brindar vías para esta reforma.

RECOMENDACIONES BREVES

- Los sistemas de monitoreo de la deforestación tropical deben diferenciar entre la deforestación legal y la ilegal. En Colombia, esta distinción se realiza mediante el análisis de los planes de ordenamiento territorial de 1.123 municipios, que deberían digitalizarse sistemáticamente. Estos planes existen porque son obligatorios desde el año 2000. Su digitalización y la creación de un registro nacional que los agrupe facilitarían la implementación concreta de los compromisos de cero deforestación, pero también la resolución concertada de situaciones ilegales complejas a nivel local. En los territorios forestales donde la base cartográfica es insuficiente para diferenciar la deforestación legal de la deforestación ilegal pasada, es urgente acompañar los compromisos internacionales y nacionales orientados a la cero deforestación mediante el establecimiento de mapas reconocidos que permitan realizar esta diferenciación de manera transparente.
- Fortalecer los impactos de los compromisos de cero deforestación en la Amazonía requiere la búsqueda de soluciones transitorias y aceptables, incluida la regularización de ciertas situaciones ilegales del pasado. Sin embargo, no es deseable llevar a cabo amnistías para todos los tipos de deforestación ilegal pasada. Por ello, estas soluciones deben desarrollarse caso por caso con las instituciones territoriales, ya que dependen de elementos contextuales que solo estas instituciones pueden evaluar adecuadamente. Se trata de soluciones técnicas basadas en reconversiones productivas que permitan un mejor aprovechamiento de los espacios abiertos, pero también jurídicas para garantizar la seguridad territorial. Ya existen iniciativas en varios territorios amazónicos que deben ser analizadas, acompañadas y compartidas para intentar incluir al mayor número posible de actores en un futuro sin deforestación.
- Es necesario fortalecer las capacidades financieras y de monitoreo de las instituciones territoriales encargadas de controlar la deforestación en Colombia, lo que requiere reformas al marco regulatorio de financiamiento de estas instituciones. Las transferencias presupuestarias para la protección de los bosques en las jurisdicciones amazónicas podrían indexarse al área de bosque bajo métodos eficaces de protección o de gestión sostenible.

CONCLUSIÓN

Evaluar la legalidad e ilegalidad de la deforestación en los países tropicales es complejo, en particular cuando las regulaciones sobre el manejo de los bosques y las tierras se comparten entre diferentes niveles de gobernanza. El ejemplo de la Amazonía colombiana muestra que esta evaluación es fundamental para apoyar, mediante medidas adecuadas, la implementación de los compromisos de cero deforestación, y así garantizar sus impactos. También muestra que se pueden implementar formas transicionales de legalización de ciertas situaciones ilegales con la ayuda de las instituciones territoriales para incluir al mayor número de actores en un futuro sin deforestación. El desarrollo y la aplicación de marcos analíticos transparentes pueden complementar dichas medidas mejorando la comunicación y la consulta entre las diferentes partes interesadas para construir soluciones justas y adecuadas.

Los autores/as:

Marie Gabrielle Piketty es economista en el CIRAD y directora adjunta de la Unidad mixta de investigación SENS. Trabaja sobre la gobernanza territorial y la deforestación cero en la Amazonía. marie-gabrielle.piketty@cirad.fr

David Katz Asprilla es doctor en Ciencias Ambientales por AgroParisTech. Su trabajo se centra en la gobernanza de los recursos naturales y en el análisis de las dinámicas subnacionales que impulsan la deforestación en la Amazonía. dm.katz333@gmail.com

Guido Briceño Castillo es actualmente doctorando en el CIRAD. Obtuvo un máster en Ciencias Forestales en 2021 en la Universidad de Brasilia, Brasil. Trabaja en el campo de la teledetección y el geo-tratamiento aplicados a la gestión de los bosques tropicales. guidobricas@gmail.com

John Camacho es geomático y especialista en deforestación en la Amazonía colombiana. Está terminando el máster SILAT [AgroParisTech] sobre sistemas de información localizados para la ordenación del territorio. jfcamachopsc@gmail.com

Marion Chesnes es forestal en en CIRAD, dentro de la Unidad de investigación Bosques y Sociedades del CIRAD. Trabaja en las temáticas de restauración de los paisajes forestales, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y el manejo forestal comunitario. marion.chesnes@cirad.fr

Lilian Blanc es ecólogo en el CIRAD, dentro de la Unidad de investigación Bosques y Sociedades. Es especialista en ecología forestal y en las dinámicas de deforestación y degradación de los bosques tropicales. lilian.blanc@cirad.fr

Proyectos y colaboraciones

El **proyecto Territorios Amazónicos (TerrAmaz)** (2021-2025) ha acompañado las iniciativas impulsadas por varios territorios amazónicos visando conciliar las transiciones agrícolas sostenibles, la conservación de los bosques, la restauración de las tierras degradadas y la inclusión social.

El proyecto, financiado por la Agence Française de Développement (AFD), fue confiado a un consorcio de tres organizaciones francesas: CIRAD, AVSF y ONFi. Las actividades se han implementado con sus redes de socios locales en cinco sitios piloto: Paragominas y Cotriguaçu en Brasil, Guaviare en Colombia, la Franja de Diversidad y de Vida del parque Yasuní en Ecuador y Madre de Dios en Perú.

Para más información: www.terramaz.org



Referencias y otros enlaces



Como citar este documento

Piketty M-G., Katz Asprilla D., Briceño Castillo G., Camacho J., Chesnes M., Blanc L., 2025. Lucha contra la deforestación en la Amazonía: ¿Por qué es importante la legalidad?. Montpellier, Cirad, *Perspective* 67. <https://doi.org/10.19182/perspective/37999>



Director de la publicación: Élisabeth Claverie de Saint Martin, Presidente y Director General de Cirad

Editor ejecutivo: Patrick Caron, Jean-Baptiste Cheneval, Aurelle Du Pont De Romemont, Sélim Louafi, Ysaline Sanguine, Tancrède Voituriez

Diseño y Diagramación: Laurence Laffont, Ysaline Sanguine

Difusión y gestión de derechos: Nolwenn Langlade, Jacqueline Péricé

Impresión: Impact Imprimerie, Saint-Martin-de-Londres, France

Contact : perspective@cirad.fr

<https://revues.cirad.fr/index.php/perspective>
Perspective ISSN-L 2275-9131