



**EL APOORTE DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL EN LA SOLUCIÓN A LOS
CONFLICTOS POR EL USO Y OCUPACIÓN DE TIERRAS EN LAS ZONAS DE
RESERVA FORESTAL. ESTUDIO DE CASO VEREDA SARDINATA, CARTAGENA
DEL CHAIRÁ-CAQUETÁ**

EMIR GARAVIZ MENESES

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Desarrollo Rural

**Director
GABRIEL JOHN TOBÓN QUINTERO
Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL
BOGOTÁ D.C.**

2021

Artículo 23, Resolución No. 13 de 1946

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

DEDICATORIA

*Cuando el cielo estaba más oscuro, Dios me dio razones para seguir adelante:
un compañero de viaje que me impulsa a soñar,
un ancla al mundo para poderme aferrar,
y una familia que me respalda siempre.*

A ustedes con todo mi amor.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis más sinceros agradecimientos:

Al Departamento del Caquetá, al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias y a la Fundación para el Futuro de Colombia –Colfuturo, por su esfuerzo y acciones para garantizar la formación de capital humano con excelencia académica en el Departamento del Caquetá.

A la Universidad Javeriana, y al programa de Maestría en Desarrollo Rural, con todo su cuerpo docente, quienes trabajan comprometidos en la formación de profesionales con visión de bienestar territorial comunitario y ambiental.

A mi director de tesis, GABRIEL JOHN TOBÓN QUINTERO, quien merece mi gratitud, respeto y cariño, por su generosidad y claridad académica para orientar la investigación realizada. ¡Gracias por tanto!

A la comunidad de la vereda Sardinata, quienes ayudaron a solidificar el espacio de diálogo y confianza mutua, para que su voz fuera transmitida en esta investigación.

A todos los actores institucionales de la Alcaldía de Cartagena del Chairá, CORPOAMAZONIA, la ANT, la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, el IGAC, la SNR, de la Junta de Acción Comunal veredal y de ANZORC, quienes participaron y aportaron conocimientos y experiencia para enriquecer los resultados del estudio.

A todos mis compañeros de clase, especialmente a mi amiga, Liliana Vargas, y a los profesores de la Maestría en Desarrollo Rural, con quienes compartimos vivencias y aprendizajes interdisciplinarios necesarios para dimensionar holísticamente la realidad del desarrollo rural, sin perder de vista la territorialidad local.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
2. JUSTIFICACIÓN.....	19
3. OBJETIVOS DEL PROYECTO	21
3.1 Objetivo General	21
3.2 Objetivos específicos	21
4. ÁREA DE ESTUDIO	22
5. ESTADO DEL ARTE DE LA INVESTIGACIÓN – MARCO DE ANTECEDENTES ...	24
6. MARCO CONCEPTUAL	30
6.1 El Desarrollo rural con enfoque territorial.	30
6.2 Procesos de colonización en ZRF.....	31
6.3 Los baldíos inadjudicables de la Nación – Particularidades de las ZRF.....	31
6.4 El ordenamiento territorial en Colombia.	32
6.5 Aproximación teórica y conceptual a los conflictos socioambientales	33
6.5.1 Los conflictos por el uso de la tierra.	38
6.5.2 Los conflictos por la ocupación de la tierra.....	38
6.5.3 Los conflictos por el acceso a la tierra desde la RRI.	39
7. METODOLOGÍA	41
7.1 Técnicas e instrumentos de investigación.....	42
7.2 Métodos de análisis.	43
8. RESULTADOS Y ANÁLISIS	44
8.1 Proceso histórico de ocupación y uso de la vereda Sardinata – Cartagena del Chairá, ligado a los antecedentes de colonización del departamento del Caquetá ..	44
8.1.1 Colonización del Caquetá: la conquista de la manigua	45
8.1.1.1 Etapas determinantes del poblamiento Caqueteño.	48
8.1.1.1.1 El extractivismo como motor de las primeras colonizaciones (hasta 1949).	49
8.1.1.1.2 Confrontaciones por la violencia, el control territorial y la coca (desde 1950 hasta 1980).	49
8.1.1.1.3 Éxodos internos y colonización tardía (Desde 1980 hasta el 2016).	50
8.1.1.1.4 Depredación y mercantilización de la selva (Desde el año 2017 al 2019).....	51

8.1.1.2 Tipos de colonización del Caquetá.....	53
8.1.2 Colonización del municipio de Cartagena del Chairá.....	58
8.1.3 Colonización de la vereda Sardinata.....	59
8.1.3.1 Relato colonizador.....	60
8.1.3.2 Análisis de la colonización de la vereda Sardinata.....	64
8.1.3.3 Línea de tiempo de la colonización de la vereda Sardinata.....	66
8.2 Conflictos por el uso y ocupación de la ZRF correspondiente a la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá.....	67
8.2.1 Normatividad y direccionamiento institucional de los conflictos por el uso y la ocupación de las ZRF.....	69
8.2.1.1 Los baldíos inadjudicables de la nación, una condición jurídica imperativa de vieja data.....	69
8.2.1.2 Las ZRF como áreas de importancia para la economía forestal de la nación y la conservación de los recursos naturales renovables.....	72
8.2.1.3 Derecho al acceso a la tierra para los campesinos.....	76
8.2.1.4 Los derechos de uso sobre ZRF: El tránsito de un marco normativo restrictivo a uno regulatorio flexibilizado propiciado por la RRI.....	78
8.2.2 Caracterización de los actores del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de las ZRF en el marco de la implementación del Acuerdo Final.....	80
8.2.2.1 Tres causas de la conflictividad entre actores.....	85
8.2.3 Definición del conflicto por el uso y ocupación de las ZRF.....	87
8.2.4 Caracterización y tipología del conflicto por el uso y ocupación de la tierra en las ZRF.....	96
8.3 Alternativas de solución jurídica a las conflictividades por la ocupación y uso de las ZRF en la RRI del Acuerdo Final de Paz.....	98
8.3.1 Sustracción de áreas sobre ZRF con fines de adjudicación.....	99
8.3.2 Los de derechos de uso – un mecanismo alternativo para promover el acceso a tierra en ZRF.....	102
 9. CONCLUSIONES.....	 114
 BIBLIOGRAFÍA.....	 119
 ANEXOS.....	 130

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Ruta de acceso a la vereda Sardinata desde el municipio de Cartagena del Chairá.....	22
Figura 2. Localización de la vereda Sardinata en ZRF de la Amazonia del municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá y Colombia	23
Figura 3. Tipificación de las áreas de ZRF de la Amazonia.....	32
Figura 4. Aproximación conceptual a los conflictos socioambientales por el acceso, control y explotación de territorios en ZRF	33
Figura 5. Línea de tiempo con los hitos del poblamiento caqueteño y los tipos de colonización	48
Figura 6. Línea de tiempo de la colonización y ocupación de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá (1980-2020).....	67
Figura 7. Triángulo de niveles múltiples de la conflictividad entre actores.....	81
Figura 8. Mapa de Zonificación rural del municipio de Cartagena del Chairá con áreas intervenidas	83
Figura 9. Conflictos entre actores por el uso y ocupación de ZRF	84
Figura 10. Mapa jurídico y ambiental de la Vereda Sardinata, Cartagena del Chairá-Caquetá	89
Figura 11. Mapa jurídico de la tenencia de la tierra en la vereda Sardinata, Cartagena del Chairá	90
Figura 12. Mapas de coberturas de la vereda Sardinata: comparativo (1988-2000-2020)	93
Figura 13. Mapa de áreas priorizadas para implementar Contratos de Conservación Natural.....	103
Figura 14. Áreas del municipio de Cartagena del Chairá y de la vereda Sardinata traslapadas para el otorgamiento de derechos de uso a ocupantes mediante el proyecto de CCN.....	104
Figura 15. Mapa de actores del proyecto Contratos de Conservación Natural.	105

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Normatividad aplicable a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF	27
Tabla 2. Datos de coberturas de la vereda Sardinata, Comparativo años 2002 y 2018	93
Tabla 3. Condiciones legales de los conflictos por el uso y ocupación de tierras en ZRF	94
Tabla 4. Contraprestación económica que deben sufragar los ocupantes suscriptores de contratos de derechos de uso en favor de la ANT	107
Tabla 5. Conformación de las fincas de los campesinos que participaron directa e indirectamente en el taller comunitario.....	139
Tabla 6. Análisis jurídico de títulos de adjudicación y predios con mejoras registradas	140
Tabla 7. Resumen general: áreas en ZRF en Colombia y áreas priorizadas en Proyecto CCN.....	142
Tabla 8. Resumen: Departamento del Caquetá - áreas en ZRF y áreas priorizadas en Proyecto CCN.....	142
Tabla 9. Resumen: municipio de Cartagena del Chairá - áreas en ZRF y áreas priorizadas en Proyecto CCN	143
Tabla 10. Resumen: vereda Sardinata - áreas en ZRF y áreas priorizadas en Proyecto CCN.....	143
Tabla 11. Discrepancias en el cálculo de las ZRF: municipio de Cartagena del Chairá	143

LISTA DE ANEXOS

pág.

Anexo 1. Desarrollo Guía de entrevista a grupo focal dirigida a colonos, campesinos y miembros de la Junta de Acción Comunal de la Vereda	130
Anexo 2. Desarrollo de la Guía de entrevista semiestructurada sobre la colonización, ocupación y uso de la tierra en la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá dirigida a colonos, campesinos y líderes comunitarios	132
Anexo 3. Desarrollo de la Guía de Entrevista Semiestructurada sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF dirigida a actores institucionales.....	134
Anexo 4. Desarrollo del taller sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF en la vereda Sardinata	136
Anexo 5. Tabla dinámica de análisis jurídico de títulos y predios	140
Anexo 6. Consolidado de información de áreas priorizadas en el proyecto de Contratos de Conservación Natural (CCN).....	142
Anexo 7. Relación de respuestas a peticiones presentadas a entidades sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF	144

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

Acuerdo Final de Paz	Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CCN	Contratos de Conservación Natural
CGR	Contraloría General de la República
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Corpoamazonia	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAF	Unidad Agrícola Familiar
ZRF	Zonas de Reserva Forestal

RESUMEN

Los conflictos por el uso y ocupación de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) declaradas mediante la Ley 2ª de 1959, constituyen el eje central de esta investigación, donde se analizan las alternativas de solución que la Reforma Rural Integral (RRI) del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP (2016), desarrolla para la transformación estructural del campo, creando condiciones de bienestar para la población rural, desde una visión de desarrollo rural integral y participativa.

La investigación empleó una metodología cualitativa, apoyada con datos cuantitativos, a partir del estudio de caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá del departamento del Caquetá, cuyo territorio pertenece en un 97,07% a la ZRF de la Amazonia tipo B, según clasificación de la Resolución 1925 de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADS). La vereda se fundó en el año 1980 mediante un proceso de colonización espontánea. La totalidad del área veredal se organizó desde arreglos informales de ocupación. Solamente, seis colonos son adjudicatarios, pero de acuerdo al análisis jurídico de títulos, estas adjudicaciones no llenaron el requisito legal de sustracción previa de la ZRF. Esta condición y el uso contrario a la vocación forestal sostenible, genera inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Entre los hallazgos de la investigación se validó que los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, son conflictos socioambientales complejos, donde convergen múltiples actores con intereses y necesidades contrapuestos, en una competencia por el acceso, aprovechamiento y control de los recursos naturales, siendo una consecuencia evolutiva y dinámica relacionada con los procesos no planificados de colonización de áreas de especial importancia ambiental y ecológica, sujetas a una normatividad ambiental, agraria y de ordenamiento territorial amplia, desactualizada y compleja. Estas condiciones les determinan como conflictos socioambientales estructurales, cuyas dinámicas multicausales y efectos en lo social, económico, político, ambiental y cultural, dificulta su manejo, creando resistencia a la solución.

Igualmente se encontró que la RRI plantea dos alternativas para agenciar la solución a la conflictividad por el uso y ocupación de las ZRF, la sustracción de áreas con propósitos de adjudicación y el otorgamiento de derechos de uso a los ocupantes previos. Ambas alternativas cuentan con el soporte jurídico para alcanzar su implementación, pero carecen de viabilidad política y social para llegar a concretar soluciones, desaprovechando la potencialidad de los conflictos para la reconstrucción de estructuras sociales con capacidad de planificación socioambiental sostenible.

Palabras clave: conflictos, uso y ocupación de la tierra, Zonas de Reserva Forestal, Reforma Rural Integral.

ABSTRACT

The conflicts for using and occupying forest reserve areas (FRA) declared by the 2nd law from 1959, making up the central axis of this research, analyzing the solution alternatives on the Comprehensive Rural Reform (CRR) item 1 from the Final Peace Agreement signed among Colombian National Government and FARC-EP (2016), developing a structural transformation of the rural areas, creating welfare for rural communities, from a comprehensive rural and participative perspective.

This research was conducted through a qualitative methodology supported with quantitative data from the case study of village Sardinata in the municipality of Cartagena del Chaira in Caqueta, which territory belongs in a 97,07% to the FRA Amazonia type B, according to resolution 1925 of 2013 from Agriculture and Rural Development Ministry (ARDM). The village was founded in 1980 through spontaneous colonization process. The whole village area was organized through occupancy informal agreements. Only, six settles are successful bidders. However, according to the legal analysis of property deeds, those adjudications did not fulfill the legal requirement of previous subtraction from FRA. This condition and the use of those lands for different purposes from sustainable forest generate legal insecurity about the possession of the land.

Among the findings of the research it was possible to validate that the conflicts for using and occupying FRA, are complex social-environmental problems, where multiple social actors with conflicting interests and needs, in a competence for access usage and control of natural resources, being a developmental and dynamic consequence related with unplanned colonization processes, those areas have special environmental and ecological importance, subjected to a environmental, agrarian and territorial planning normativity. These conditions determine as structural social-environmental conflicts, which multi-casual dynamics and effects on social, economic politics and culture are hard to handle creating resistance to possible solutions.

It was found that the CRR raises two alternatives to solve conflicts for usage and occupation of FRA, the subtraction of areas with adjudication purposes and the conferment of rights of use to previous occupants. Both alternatives have legal support to be implemented, but they lack politic and social viability to particularize solutions wasting the potentiality of conflicts to rebuild social structures with sustainable, social-environmental planning capacity.

Key words: conflicts, use and occupation of land, forest reserve areas, comprehensive rural reform

INTRODUCCIÓN

Las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de Ley 2ª de 1959, junto con los Parques Nacionales Naturales, los páramos, los humedales y las rondas hídricas, hacen parte de las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA), respecto de las cuales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS (2018), verificó que se presentan mayores conflictos ambientales y territoriales por el uso y ocupación de la tierra rural.

En estas AEIA, el acceso a la tierra, ha sido uno de los elementos determinantes del conflicto armado interno en Colombia (Ocampo, 2014). A menudo se presentan confrontaciones por el uso y ocupación de la tierra. Los conflictos por el uso ocurren porque el hombre da al medio natural una destinación distinta a la vocación de la tierra y la aptitud de los suelos (IGAC, 2002), en tanto que los conflictos por la ocupación se dan generalmente sobre las tierras baldías de la nación, por la imposibilidad jurídica de que las dinámicas de poblamiento rural, sean reconocidas como formas de acceso a la propiedad por parte del Estado, más aún, cuando se trata de baldíos inadjudicables, como las tierras que se encuentran protegidas bajo la figura de ZRF.

En el departamento del Caquetá, donde territorialmente, 13 de sus 16 municipios traslapan parte de su jurisdicción con áreas declaradas como ZRF de Ley 2ª de 1959, se hace notoria la existencia de conflictos por el aprovechamiento y formas de tenencia de la tierra contrarias a las disposiciones del derecho ambiental; en el caso del municipio de Cartagena del Chairá, la ZRF abarca aproximadamente el 37% del territorio (Corpoamazonia, 2017), y presenta un alto grado de intervención antrópica y deforestación (IDEAM, 2019a).

Jurídicamente, la situación de las ZRF se redefine a partir de la Constitución Política de 1991 con decisiones como: 1) el reconocimiento de derechos colectivos sobre la tierra a comunidades étnicas, 2) la confrontación entre la obligación de conservar los recursos naturales renovables y garantizar el desarrollo sostenible de la nación con la salvaguarda de áreas de importancia ecológica; respecto del mandato constitucional de responder a situaciones como: la seguridad alimentaria de la población, la creciente demanda de nuevas tierras para uso agropecuario y de otras formas de explotación, el desplazamiento de la frontera agrícola (Cardona, 2018), y 3) la misma obligación ambiental de conservación, respecto al derecho al acceso a la propiedad rural de los campesinos y a su asociación en juntas de acción comunal con el fin de conformar veredas mediante solicitudes que están siendo negadas en Cartagena del Chairá, atendiendo al determinante ambiental de ZRF de Ley 2ª de 1959 como lineamiento de ordenamiento territorial superior jerarquía legal.

En este sentido, el objetivo principal de esta investigación, es analizar el aporte de la Reforma Rural Integral (RRI) en los conflictos por el uso y ocupación de la tierra en las ZRF de Ley 2ª de 1959, reconociendo que los problemas jurídicos asociados al acceso a la tierra, forman parte de la compleja realidad que limita el desarrollo rural en Colombia, y que no solo es un asunto de tierras, sino de territorios, relacionados con la garantía del ejercicio pleno de los derechos sociales, políticos, culturales, ambientales y económicos de los pobladores rurales que por distintas causas y circunstancias ocuparon esas áreas.

Para alcanzar dicho objetivo se utilizó la metodología cualitativa apoyada en datos cuantitativos contenidos en informes y reportes institucionales. La estrategia de investigación fue el estudio de caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá, finalidad que se cumplió con base en el desarrollo de tres objetivos específicos. El primero, permitió caracterizar el proceso histórico de ocupación y uso del territorio objeto de análisis vinculado a los antecedentes de colonización del departamento del Caquetá. El segundo, llevó a la identificación de los conflictos por el uso y ocupación de la tierra en las ZRF, demarcados dentro de la categoría de conflictos socioambientales complejos y estructurales. El tercer objetivo, se alcanzó con el análisis de la viabilidad de las dos alternativas de solución jurídica planteadas desde los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz, contemplados en el punto 1 Reforma Rural Integral (RRI: la sustracción de tierras de ZRF con propósitos de adjudicación y el otorgamiento de derechos de uso.

Indagar sobre los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF en el marco del postacuerdo desde la perspectiva jurídica del derecho agrario, es una contribución importante en la documentación de problemáticas de impacto para el desarrollo rural, relacionadas con la pobreza, la desigualdad, la deforestación, las economías ilícitas, y la inadecuada gestión de recursos naturales, del acceso y formalización de la propiedad rural, puntos por resolver en el desarrollo jurídico de la RRI en relación a los baldíos inadjudicables de la nación en las ZRF. El análisis además sirve de insumo para ser articulado en acciones de ordenamiento territorial, que a nivel local se vienen adelantando en los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los municipios de la Amazonía colombiana, según mandato de la Sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que reconoce que detrás de las relaciones jurídicas de ocupación de las ZRF, al margen de la deforestación, se encuentran realidades y carencias de campesinos y colonos (muchos de los cuales han sido víctimas del conflicto armado), quienes han aportado sus mejores años de trabajo y convivencia productiva en tierras inadjudicables para actividades agropecuarias, con el anhelo incesante de llegar a ser propietarios de las fincas que aprovechan.

El alcance de la investigación está delimitado al estudio de caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá, sin la pretensión de formular conclusiones válidas para otras áreas que se encuentren en condiciones de similitud fáctica respecto a la conflictividad por el uso y ocupación de las ZRF, tomando en cuenta que el enfoque de desarrollo rural territorial como orientador de esta investigación, lleva a reconocer las diferencias y particularidades que encarnan la realidad local, evitando proposiciones genéricas que pueden resultar descontextualizadas. No ocurre lo mismo con la interpretación normativa de la conflictividad socioambiental por el uso y ocupación de las ZRF, del ejercicio del derecho al acceso progresivo a la tierra, del régimen jurídico de la adjudicación de baldíos y del desarrollo normativo de la RRI con las alternativas de solución propuestas, puesto que el análisis de estos aspectos se realizó, considerando la condición general y abstracta que caracteriza las normas jurídicas, y que permite su adecuación a cada caso en concreto.

Este trabajo está compuesto por nueve capítulos, que empiezan con el planteamiento del problema con relación a la necesidad de adelantar un análisis jurídico de la RRI en la solución a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF en el marco del postacuerdo y desde el estudio de caso de la vereda Sardinata del Municipio de Cartagena del Chairá. Contiene además los objetivos, el estado del arte con los antecedentes investigativos sobre la problemática, así como aspectos normativos, conceptuales, teóricos y particularidades del área de estudio. La metodología se desarrolla en el capítulo séptimo, que representa el punto de partida para la exposición de resultados y análisis, donde se concreta el logro de los objetivos específicos.

En las conclusiones queda plasmado el proceso colonizador como antecedente fundante e inescindible para comprender las dinámicas de uso y ocupación de las ZRF. La colonización, además ha contribuido, en la consolidación multicausal de un conflicto socioambiental, complejo, estructural, con una cronicidad de más de cinco décadas, que se acentúa en áreas de especial importancia ambiental y ecológica, donde la pobreza, la escasa presencia estatal, la violencia, la desigualdad y la falta de oportunidades, hacen más complejo el tratamiento y búsqueda de alternativas de solución, las cuales han sido direccionadas en el punto 1 de la RRI del Acuerdo Final, y concretadas en la sustracción de ZRF con propósitos de adjudicación y en el otorgamiento de derechos de uso sobre ciertos baldíos inadjudicables de la nación, como las ZRF. Ambas alternativas cuentan con viabilidad jurídica para su implementación, pero requieren voluntad política para poder avanzar en dicho propósito, promoviendo y garantizando la participación activa de las comunidades rurales y las organizaciones que las representan y así de esta manera, legitimar social y políticamente la pertinencia de ellas.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las ZRF de la Ley 2ª de 1959 fueron declaradas con la finalidad de contribuir al desarrollo económico forestal nacional, protegiendo las aguas, suelos y fauna silvestre. Según el IDEAM (2010), las ZRF ocupan 51'376.621 hectáreas, que equivalen al 45% del territorio continental del país. De este territorio, 37'577.121 hectáreas pertenecen a la ZRF de la Amazonía y 6'528.126 están localizadas en 13 municipios del departamento del Caquetá; entre ellos, Cartagena del Chairá; donde la extensión aproximada de suelos en ZRF (tipo A y B), es de 482.826 hectáreas, que equivalen al 37,7% del territorio municipal, según estimaciones del PBOT (2014) y Corpoamazonia (2017). En ese sentido, la presente investigación se localiza geográficamente en la vereda Sardinata de dicho municipio, donde según cálculos propios basados en información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC (2019a), la ZRF tipo B se traslapa aproximadamente con el 97,07% del territorio veredal.

Sobre las ZRF, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811, 1974), determinó la imposibilidad de adjudicación y condicionó el cambio de uso de los suelos a la sustracción previa. No obstante en el área de estudio se tiene evidencia de ocho adjudicaciones sobre la ZRF (Corpoamazonia, 2019) y la destinación de la tierra a sistemas de producción con ganadería extensiva, cultivos agrícolas y de coca, situaciones que dejan al descubierto elementos característicos de la conflictividad histórica del campo en Colombia, ligada a la ocupación y uso de baldíos en zonas de frontera como las ZRF (LeGrand, 1988; 1994).

De este modo se constata que la prohibición de adjudicación en las ZRF no ha impedido su ocupación, uso, control y aprovechamiento económico contrario a lo determinado en la Ley 2ª de 1959. Incluso, en algunos momentos de la historia, el Estado las ha utilizado como “banco de tierras de la nación” (IDEAM, 2006, p. 6), estimulando procesos de colonización dirigida y espontánea en los “terrenos incultos”, como fueron denominados los baldíos en la Ley 61 de 1874, con el propósito de extender el dominio territorial y establecer institucionalidad de control (Melo, 2014). Igualmente, colonos y pobladores le han dado un uso diferente a la vocación forestal legalmente impuesta para las ZRF, estableciendo pastos para ganadería, e inclusive para cultivos ilícitos (Ferro, Uribe, Osorio, & Castillo, 1999). Además, dichos territorios han sido ocupados por los actores armados del conflicto interno, quienes en el departamento del Caquetá, han estado presentes, codirigiendo la colonización y control de amplias áreas de las ZRF.

Vélez (2019) explica la importancia de partir de los antecedentes históricos de conflictividad socioambiental en áreas de especial importancia ecológica, para comprender desde la ecología política, las tensiones y contraposición de intereses entre

actores que compiten por la tenencia, ocupación, posesión, acceso, aprovechamiento y control de la tierra; involucrando propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, es decir, personas con título formal de propiedad y personas que se rigen por el mercado informal de tierras como práctica de reconocimiento comunitario legítimo.

Registros del Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH (2016) destacan la acentuada actividad del mercado informal de tierras en el Caquetá, que en los años 1994 a 2013, alcanzaba un 49,1% de relaciones jurídicas de posesión, tenencia y ocupación, según estimativos del INCODER a través del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados Individuales (RUPTA); mientras que en ese mismo periodo, el registro de propiedad rural formal alcanzaba solamente un 21,89%.

Haciendo referencia a la figura jurídica de ocupación, se debe aclarar que dicha condición se ejerce por parte de personas que se establecen en un territorio y lo explotan, como si fuera un propietario legal, pero tratándose de ZRF, las aspiraciones de dominio pleno no cuentan con respaldo jurídico, porque el ejercicio de ocupación ocurre sobre tierras cuya titularidad no está en disputa, pues se trata de baldíos inadjudicables de la nación, que solamente mediante procesos de adjudicación pueden salir del dominio público y dejar de pertenecer a la propiedad fiscal del Estado.

Las ZRF además enfrentan una realidad compleja que dificulta su manejo, ordenamiento y gestión, por la concurrencia de distintas competencias entre autoridades ambientales y administrativas de nivel local, regional y nacional, por tratarse de áreas con superposición de determinantes ambientales (IDEAM, 2006), respecto de los cuales se carece de datos unificados sobre alinderamiento a una escala de precisión. En paralelo, hace falta unidad normativa y jerárquica de las leyes que disponen reglamentaciones, restricciones y sustracciones de las ZRF (SINCHI, 2016). Como agravante, el municipio de Cartagena del Chairá se localiza en el denominado “arco de Deforestación Amazónica”, que amenaza la sostenibilidad a nivel local y global (IDEAM, 2019a). Estos aspectos alientan las conflictividades por el acceso a la tierra en las ZRF.

Tales conflictividades estructurales fueron consideradas en el Acuerdo Final de Paz (2016), donde el Punto 1 “Reforma Rural Integral”, incluyó el desarrollo de un plan de zonificación ambiental para la delimitación de la frontera agrícola, abriendo la posibilidad de sustracción de las ZRF tipo C y el otorgamiento de contratos de derechos de uso o aprovechamiento sobre las ZRF tipo B y C (Verdad Abierta, 2017; El Tiempo, 2018). El avance en la reglamentación de dichos aspectos se observa en el Decreto Ley 902 de 2017 y en los Acuerdos 028/2017, 058/2018 y 118/2020 de la ANT; sin embargo, se trata de normas de incipiente aplicación, según informes de CINEP/PPP-CERAC (2019), del Consejo de Seguridad la ONU (2019), y de la PGN (2019), condición que mantiene

confrontados los intereses del Estado, de las comunidades y del ambiente, persistiendo así, los conflictos históricos por la tierra en las ZRF.

En consecuencia, se considera que la RRI implica cambios en el régimen jurídico de adjudicación, uso y sustracción en las ZRF, los cuales no se han producido aún a pesar de la expedición del decreto-ley 902/2017 que estableció la implementación del acuerdo en materia de acceso a la tierra. Esta realidad contextual, determina la necesidad de ampliar la base de conocimiento de los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, a través de un análisis jurídico de la propiedad, tenencia y ocupación de la tierra, enfatizando en el aporte de la RRI como factor determinante del desarrollo rural y de los problemas de acceso a la tierra en áreas de importancia ambiental.

Se reconoce que la problemática en cuestión continúa presentándose durante la implementación del Acuerdo Final de Paz, pues se trata de un conflicto estructural irresuelto, de larga data, razón por la cual, en la presente investigación se fija un horizonte temporal desde el año 1980, que corresponde la fundación de la vereda Sardinata, hasta el año 2019, de manera que se pueda analizar el desarrollo de las conflictividades por el uso y ocupación de la tierra en ZRF en este período de tiempo.

De acuerdo con lo anterior, la investigación se adelantó para responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el aporte de la Reforma Rural Integral en la solución a los conflictos por el uso y ocupación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal, tomando como caso de estudio la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá?

2. JUSTIFICACIÓN

El postacuerdo representa un momento histórico de importancia en Colombia, en el cual se hace necesario equilibrar asuntos de trascendencia mundial como: la globalización de la economía, el cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; con problemáticas de índole interno nacional, de impacto en el sector rural, relacionadas con: el conflicto, la pobreza, la desigualdad, la deforestación, las economías ilícitas, la inadecuada gestión de recursos naturales y la necesidad de acceso y formalización a la propiedad rural, puntos por resolver con el desarrollo jurídico de la RRI en relación a los baldíos inadjudicables en las ZRF.

De ahí la pertinencia de investigar sobre los conflictos de uso y ocupación sobre las ZRF de la Amazonía, tomando como referencia el estudio de caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá – Caquetá, donde convergen condiciones del postacuerdo y las ZRF, los cuales permitieron analizar escenarios del desarrollo rural en territorios altamente impactados por el conflicto. El estudio, además, contribuye a documentar posteriores investigaciones sobre problemas por el acceso a la tierra en las ZRF en diferentes contextos nacionales, reconociendo que dichas áreas ocupan alrededor del 45% del territorio colombiano (IDEAM, 2010).

Este análisis sirve de insumo para ser articulado en acciones de ordenamiento territorial que a nivel local se vienen adelantando en los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los municipios de la Amazonía colombiana, según mandato de la Sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, y particularmente en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Cartagena del Chairá.

Complementariamente, la investigación aporta en la valoración integral del desarrollo rural, involucrando las ZRF como áreas con determinantes ambientales que no han impedido la ocupación histórica por parte de colonos y comunidades campesinas; permitiendo una visión interdisciplinaria de su manejo y gestión, desde las dimensiones socioeconómica, legal, política y territorial del ordenamiento rural. Pero, sobre todo, reconociendo el control territorial y el ejercicio del poder legislativo, como determinantes que alimentan la tensión de intereses por el acceso a la tierra en baldíos inadjudicables de la nación, entre ellos, las ZRF.

En este punto, el objeto de investigación involucra reconocer cómo, detrás de las relaciones jurídicas de ocupación de ZRF, al margen de la deforestación, se encuentran realidades y carencias de campesinos y colonos (algunos de los cuales han sido víctimas del conflicto armado), quienes han aportado sus mejores años de trabajo y convivencia

productiva en tierras inadjudicables para actividades agropecuarias, con el anhelo incesante de llegar a ser propietarios de las fincas que aprovechan.

En correspondencia, la investigación aporta elementos para entender el papel del derecho agrario en el desarrollo rural en las ZRF en el marco del postacuerdo con la implementación de la RRI, buscando armonizar objetivos de conservación ambiental de raigambre constitucional, con los modelos informales de ocupación de hecho sobre la tierra que ancestralmente se han ejercido en las ZRF.

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

3.1 Objetivo General

Analizar el aporte de la Reforma Rural Integral a la solución jurídica de los conflictos por el uso y ocupación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, Caquetá.

3.2 Objetivos específicos

- Caracterizar el proceso de ocupación y uso del territorio en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá ligado a los antecedentes de colonización del departamento del Caquetá, hasta el año 2019.
- Identificar los conflictos derivados de la ocupación y uso de Zonas de Reserva Forestal en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá – Caquetá
- Analizar la viabilidad de las alternativas de solución jurídica a los conflictos ocasionados por la ocupación y uso de Zonas de Reserva Forestal con base en los compromisos suscritos por el Estado en el Acuerdo Final de Paz contenidos en el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral.

4. ÁREA DE ESTUDIO

El departamento del Caquetá está localizado al sur oriente de Colombia, surcado por la cordillera oriental, extiende su territorio hacia los llanos y la Amazonia. De la extensión territorial, las ZRF se extienden al 56,3% del departamento, abarcando 13 de los 16 municipios que conforman la entidad territorial (SINCHI, 2016), razón por la cual se acrecienta la tendencia hacia el incremento de los conflictos por el acceso a la tierra relacionados con el uso y la ocupación de las ZRF. El municipio de Cartagena del Chairá es uno de los territorios conflictivos del departamento del Caquetá, donde el 37,7% del suelo fue declarado por la Ley 2ª de 1959 como parte de la ZRF de la Amazonía.

En este contexto, la investigación corresponde a un estudio de caso localizado en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, del departamento del Caquetá, la cual se encuentra localizada al nororiente de la capital municipal; distante seis horas aproximadamente, utilizando transporte terrestre desde el casco urbano, pero inicia con un trayecto fluvial en ferri, para suplir la falta de puente. El transporte se realiza en la lechera, por ser la única alternativa de acceso al territorio. La vía es una “trocha” destapada, que presenta muy malas condiciones de infraestructura, la cual fue construida por iniciativa comunitaria, pero cuenta con autorización de operación desde el año 2014 como vía terciaria, expedida por parte del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), con ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) aprobados desde el año 2016 (Acosta, 2020). Esta situación llevó a que, a través del trabajo de campo, se fijaran puntos de georreferenciación durante un recorrido a la vereda, los cuales fueron trazados en la línea amarilla delgada y traslapados en una imagen satelital de la plataforma de Google Earth Pro, para generar una representación visual de la ruta de acceso desde el casco urbano del municipio de Cartagena del Chairá hasta la vereda Sardinata, tal como se muestra en la Figura 1.

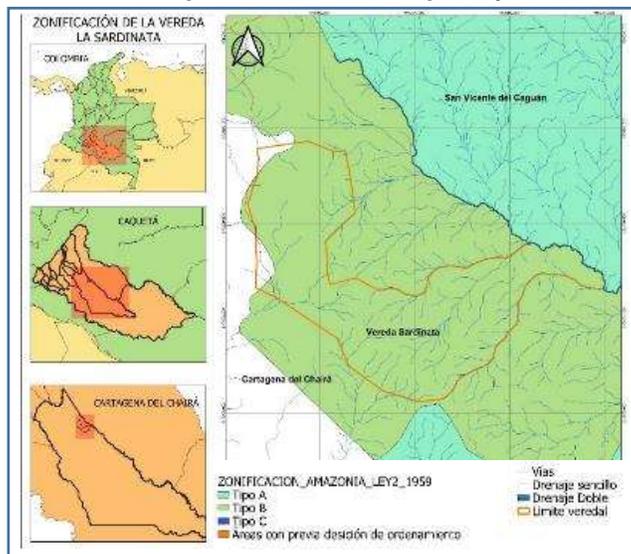
Figura 1. Ruta de acceso a la vereda Sardinata desde el municipio de Cartagena del Chairá



Fuente: Adaptación de la ruta de acceso a la vereda con marcación de georreferenciación (UTM Geo Maps) e imagen raster obtenida de plataforma de Google Earth Pro (2013)

En el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT (2014), se indica que la vereda Sardinata se encuentra localizada al margen izquierdo de la cuenca del río Caguán, pertenece al Núcleo Municipal No. 5 de la organización administrativa, limita al norte con las veredas: Aguas Claras, Barcelona, Andaki, El Prado y la Holanda, al sur con las veredas: Nupias, Panamá 1 y la Paz 2, al oriente con el municipio de San Vicente del Caguán y al occidente con la vereda La Nueva Floresta. Esta localización se traslapa con la ZRF de la Amazonia, como se observa en la Figura 2.

Figura 2. Localización de la vereda Sardinata en ZRF de la Amazonia del municipio de Cartagena del Chairá, departamento del Caquetá y Colombia



Fuente: Propia con información del IGAC (2019), trabajada en Qgis 3,0

En el PBOT (2014) del municipio de Cartagena del Chairá no se calculó el área veredal en la organización administrativa territorial. En cuanto a la población veredal, considerando que el DANE no establece datos veredales, se revisó publicación elaborada por la comunidad de la Institución Educativa Rural Sardinata (2018), con aportes de cooperación internacional, donde se indica que la vereda en el año 2018 tenía un total de 240 habitantes y la principal actividad productiva es la ganadería extensiva. Precisamente, la leche en cantinas y el queso, son los únicos productos que mueven la economía local, que ha recibido también el influjo del cultivo ilícito de la coca, pero desde el año 2019 se adelantó la erradicación manual, sin volver a evidenciar este tipo de economía ilícita en la localidad. La explotación maderera se realiza con fines domésticos, para la construcción y reparación de puentes, viviendas, puertas y cercos.

La organización social de la vereda Sardinata se desarrolla desde el caserío, que hasta el año 2020, no había sido constituido como centro poblado en los términos de la Ley 505 de 1999. Este caserío tiene 43 viviendas, un colegio, un puesto de salud atendido por la Organización Médicos Sin Fronteras, una caseta comunal, dos templos religiosos y un escenario deportivo. Ninguno de estos inmuebles cuenta con documentos de propiedad.

5. ESTADO DEL ARTE DE LA INVESTIGACIÓN – MARCO DE ANTECEDENTES

En Colombia los conflictos por la tierra constituyen una problemática de relevancia investigativa desde hace más de seis décadas, la cual cobró una mayor importancia a raíz de la firma del Acuerdo Final de Paz, dentro del cual, uno de los puntos de mayor discusión y menor implementación, sigue siendo la RRI. Ésta planteó la posibilidad de transitar del régimen tradicionalmente aplicado de estricta prohibición de acceso a baldíos inadjudicables (como las ZRF), a un esquema jurídico que posibilita el otorgamiento de derechos de uso y la sustracción de tierra con fines de adjudicación, previo cumplimiento de estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales. En ese sentido, se encontró que el uso, tenencia y ocupación de la tierra han sido temáticas ampliamente discutidas en algunas de las investigaciones revisadas, pero su abordaje no ha hecho referencia específica al papel de la RRI como derrotero orientador de las alternativas de solución a las conflictividades que han impactado el campo colombiano respecto al uso y ocupación de las ZRF, tal como se plantea en esta investigación.

Sobre el origen histórico de los conflictos por la tierra en Colombia, autores como LeGrand (1988; 1994), Leal (2008), Fajardo (2002), Machado (2009), Gómez (2015), al igual que Ochoa, Mora y Gómez (2015), entre otros, señalan que esta problemática tiene sus orígenes desde la época de la colonia, asociando su ocurrencia a la economía extractiva y exportadora, para explicar el acaparamiento, concentración, la violencia, las economías ilícitas y la colonización de zonas de frontera; fenómenos que terminaron enfrentando a los campesinos con los empresarios agrícolas (terratenientes) y de paso con el Estado (Pérez-Rincón, 2014). Estos conflictos, según Ochoa *et. al.*, (2015), estaban caracterizados por la respuesta anti hegemónica social, política y económica de los campesinos, porque a través de imposiciones jurídicas como la Ley 200 de 1936, la Ley 2ª de 1959, la Ley 135 de 1961, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, entre otras normas, se han impuesto determinantes y restricciones, se han creado, modificado y liquidado instituciones como autoridades de tierra y se han marcado los lineamientos de las políticas públicas de tierras en Colombia.

Ante la falta de respuesta estatal, las comunidades campesinas y étnicas más vulnerables, fueron relegadas a los territorios apartados, algunos de los cuales terminaron convertidos por el Estado y sus normas, como baldíos inadjudicables de la nación, a través de figuras de protección y conservación ambiental en la Ley 2ª de 1959 y en el Decreto 2811 de 1974 (Villaveces & Sánchez, 2015). Los procesos de colonización dirigida y espontánea acrecentaron los conflictos por el acceso a la tierra (Ferro, Uribe, Osorio, & Castillo, 1999; Uribe, 2011).

La época de la violencia de mediados del siglo XX, impregnó el tinte político a los conflictos por la tierra, limitando el acceso a los colonos y campesinos, pero favoreciendo la informalidad de los derechos de propiedad, la concentración, el acaparamiento territorial y las desigualdades socioeconómicas entre el campo y la ciudad (OXFAM, 2017). Muestras claras de la política pública desconectada de las dinámicas del desarrollo rural (Ocampo, 2014)

Al respecto, Pérez (2004) explica las contradicciones del proceso de conformación territorial, donde siempre han existido antagonismos e intereses que fluctúan entre vínculos de poder político y de dominación económica de los recursos escasos que son acaparados por un sector social minoritario. Apreciación que lleva a la distinción entre conflictos por la tierra (competencia por los recursos entre campesinos minifundistas y grandes terratenientes); y conflictos territoriales, que obedecen a una dimensión política de control, dominación y propiedad (Lozano & Osorio, 1996).

Precisamente, sobre conflictividades territoriales relacionadas con el acceso, aprovechamiento, control y ejercicio de poder en áreas rurales, en las últimas décadas, desde la perspectiva internacional y nacional se han estudiado diferentes conflictos por el uso y acceso a zonas de conservación ambiental, dado pie a investigaciones como las presentadas a continuación.

A nivel internacional, Suárez, Arias y Martínez (2018) en estudio comparado de Colombia respecto a países como: Angola, Bosnia, Herzegovina, Burundi, El Salvador, Liberia, Ruanda y Sierra Leona; analizan los desafíos ambientales en un escenario de posconflicto, concluyendo que en estos periodos se incrementa la deforestación de áreas ambientales protegidas, a raíz de la creciente demanda de tierras para uso agropecuario, de los cultivos ilícitos y para minería ilegal. Esto obedece a la falta de presencia institucional territorial y conlleva a la degradación del suelo y conflictos socioambientales. En la investigación se trató la perspectiva ambiental, sin ahondar las alternativas de solución enraizadas en los acuerdos alcanzados.

Estudios realizados por Feitosa *et al.*, (2015) en Brasil y de Donkor *et al.*, (2000) en Ghana, llegaron a conclusiones similares sobre la relación entre violencia, deforestación, producción agrícola y conflictos socioambientales. Concluyen que la represión a los campesinos ocupantes de áreas protegidas no resulta ser una solución efectiva en procesos de postconflicto, donde la finalidad es superar las confrontaciones y no agravarlas.

En lo que tiene que ver con Colombia, las investigaciones revisadas dan cuenta que históricamente los colonos y campesinos han ocupado las ZRF, incluso desde antes de

expedirse la Ley 2ª de 1959 (Velasco, 2016). La colonización se asocia a iniciativas públicas, a fenómenos socioeconómicos y a la búsqueda de “*tierras sin dueño*” con la ilusión utópica de hacerla propia, cuando se trata de ZRF y áreas protegidas, caracterizadas entre otros aspectos, por su imprescriptibilidad y prohibición de adjudicación (Munévar & Rojas, 2016).

Córdoba *et al.* (2017) y Chinchilla (2018) analizan el marco jurídico de los conflictos de uso y ocupación sobre baldíos inadjudicables; explican la discriminación de las comunidades campesinas respecto de las poblaciones étnicas (indígenas y afrodescendientes) y los limitantes legales que impiden consolidar propiedad en los baldíos de la nación. Su desarrollo temático se agota desde un enfoque reduccionista jurídico de los conflictos por la propiedad rural, omitiendo al campesino y su territorialidad.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz las investigaciones se encaminaron a destacar la vocación limitada de la RRI para promover el desarrollo rural. Autores como Suárez, Arias y Martínez (2018), Chaves (2018), Ibáñez y Velásquez (2018), Ruiz (2017) y Matías (2017), al igual que entes que hacen seguimiento a la implementación de lo acordado como el Instituto Kroc (2017), CINEP/PPP-CERAC (2019), el Consejo de Seguridad la ONU (2019) y la PGN (2019), han cuestionado el incipiente avance en la implementación de los diferentes compromisos del punto 1 del Acuerdo Final a nivel legislativo e institucional, sin precisar la repercusión en los conflictos por la tierra y en las salidas jurídicas existentes.

La discusión advierte la falta de andamiaje legal para proteger el derecho al acceso a la tierra de los campesinos ocupantes de ZRF, frente al otorgamiento de contratos de derechos de uso por parte de las autoridades ambientales. Chaves (2018), al igual que Ibáñez y Velásquez (2018), convalidan la utilización de dichos contratos como política pública para favorecer la conservación de las ZRF sin transgredir los derechos de las comunidades rurales que los ocupan.

En estudios recientes se incluyen los conflictos socioambientales, el ordenamiento territorial rural y los determinantes ambientales, como problemáticas relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia. Correa (2016), citando a Quintana (2008), señala que los conflictos socioambientales son una realidad latinoamericana referida a los “desacuerdos o disputas que se suscitan por las dificultades para definir la propiedad, el uso y la distribución de los recursos ambientales” (p. 31). Según Páramo (1998), es frecuente la presencia de conflicto socioambientales en Colombia, como muestra de la confrontación de intereses que se presenta “entre habitantes de un mismo territorio,

autoridades locales y ambientales” (p. 84), respecto de problemas como la deforestación y la ocupación de la tierra.

Baltán (2018) y Correa (2016) dejan ver la complejidad del ordenamiento territorial de las ZRF, donde las dinámicas históricas de poblamiento contrastan con los determinantes ambientales y las figuras de ordenación legal nacional y local, limitando los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y por ende activando los conflictos por la tierra. En las conclusiones planean la necesidad de articular políticas públicas y reformas normativas para enfrentar jurídicamente la condición de los campesinos y colonos que ocupan las ZRF.

De acuerdo a lo anterior, la presente investigación parte de un acercamiento histórico a la realidad del poblamiento caqueteño ligado a los diferentes tipos de colonización en territorios demarcados como ZRF, para luego discutir sobre las características de las conflictividades de uso y ocupación que se presentaron en dichos territorios, y finalmente, se ahonda en las propuestas que al respecto se han en la RRI y las soluciones jurídicas formuladas desde la ANT, tomando en cuenta que el acceso a la tierra es un compromiso del Acuerdo Final y una de las causas estructurales del conflicto armado en Colombia.

Para la orientación de los resultados se retoma la conclusión de Ortiz (1999), quien considera que el estudio de los conflictos socioambientales no pretende eliminarlos, sino “aprender a regularlos o transformarlos, de manera que se examinen sus efectos constructivos, con la participación de los propios actores, fundamentalmente las comunidades rurales” (p. 13), del mismo modo que la visión de Maya *et al.*, (2009), que guardando relación con los estudios de paz realizados por Galtung (1996), encaran los aspectos positivos de los conflictos, por su capacidad de transformación social y contextual, de creación de nuevas realidades y “nuevas oportunidades para reafirmar consensos, incluir nuevos actores, promover cambios” (Maya *et al.*, 2009, p. 11).

El desarrollo normativo que explica los antecedentes expuestos se resume brevemente en algunas leyes que a lo largo de la historia de Colombia, han sido promulgadas para declarar y reglamentar el uso y ocupación de las ZRF, como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Normatividad aplicable a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF

Normatividad	Disposición relacionada
Ley 89 de 1890	Utilización de misiones encomendadas por el Gobierno a la Autoridad Eclesiástica para gestionar su reducción a la vida civilizada.
Ley 61 de 1874	Consideró las áreas de bosque como terrenos incultos que era necesario talar para obtener los derechos de propiedad
Ley 110 de 1912 Código Fiscal	Primer intento por detener la destrucción de los bosques Autorizó al Gobierno para reservar zonas boscosas destinadas exclusivamente a la explotación forestal

Normatividad	Disposición relacionada
Ley 119 de 1919	Introdujo el concepto de reserva y Bosque Nacional Excluyó de la explotación forestal aquellos bosques que no contenían elementos comercialmente conocidos
Ley 93 de 1931	En los contratos celebrados para la explotación de productos forestales se estipulará a cargo de los contratistas el fomento de la colonización y el mejoramiento de los bosques nacionales
Ley 85 de 1920	Adjudicación de baldíos sujeta a que las tierras solicitadas no estuvieran dentro de los Bosques Nacionales Deforestaban para evitar que les negaran la adjudicación
Ley 200 de 1936	Crea el concepto de Zona de Reserva Forestal Estableció que los Bosques Nacionales podrían ser de propiedad privada
Decreto 1383 de 1940	Introdujo el concepto de Zona Forestal Protectora
Decreto 2278 de 1953	Contiene las reglas generales en la vigilancia, conservación, mejoramiento, Reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales.
Ley 2 de 1959	Sobre economía forestal de la nación y conservación de los recursos naturales renovables Delimitó áreas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre Estableció la prohibición de adelantar actividades distintas a la vocación del suelo
Decreto 111 de 1959	Fijó los linderos de las ZRF
Ley 135 de 1961	Reforma Social Agraria Favoreció la deforestación de los bosques
Acuerdo 03 de 1969 Inderena	Estatuto Forestal. Definió y amplió las Reservas Forestales Protectoras:
Decreto 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del MA Aclaró el alcance de las ZRF y áreas forestales Declaró la imposibilidad de adjudicación de ZRF Condicionó el cambio de uso de los suelos a la sustracción previa de la reserva
Decreto 877 de 1976	Especifica criterios técnicos de las Áreas Forestales para su clasificación Establece que se pueden realizar sustracciones para uso diferente al forestal siempre y cuando no se perjudique la función protectora de la Reserva
Ley 30 de 1988	Se modificó la Ley 135 de 1961, excluyendo de la adjudicación las zonas de vegetación protectora
Ley 99 de 1993	Faculta a Minambiente para realizar sustracciones de ZRF y reglamentar su uso y funcionamiento Faculta a las CAR para reservar, alinderar, administrar o sustraer ZRF Asignó funciones específicas a las autoridades ambientales en materia de ordenamiento y manejo de las ZRF
Ley 160 de 1994	Establece la imposibilidad de adjudicación de baldíos en ZRF
Decreto 1753 de 1994	Se dictan normas sobre licencias ambientales, quiénes necesitan y quiénes las expiden
Decreto 2665 de 1994	Define como causal de extinción de dominio, el infringir normas ambientales y de la Reserva Forestal que se encuentren en los Planes de Ordenamiento Territorial
Ley 388 de 1997	Limita los POT a los determinantes ambientales legales previos. Establece que las Reservas Forestales son determinantes ambientales de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Normatividad	Disposición relacionada
Ley 599 de 2000	Tipifica la Invasión de Reservas Forestales y Parques Naturales, entre otros, que se castiga con pena de prisión de dos (2) a ocho (8) años de cárcel, y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Art. 337 Código Penal).
Ley 1382 de 2010	Es obligatorio efectuar la zonificación y delimitación de la Reserva Forestal
Ley 1450 de 2011	Otorga competencia al MADS para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.
Resolución 1922/ 2013	Clasifica las ZRF como tipo A, B y C
Decreto 2363 de 2015	Faculta a la ANT para administrar las tierras baldías de la Nación y entre otros aspectos, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 (que trata sobre los derechos de las comunidades indígenas ocupantes de ZRF) A través del artículo 22 faculta a la ANT para fijar los criterios y lineamientos para la celebración de contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares
Decreto Ley 870 de 2017	Reglamenta el Pago por Servicios Ambientales, incluyendo acuerdos voluntarios para la preservación y restauración de ecosistemas estratégicos
Decreto Ley 902 de 2017	Señala que la subcuenta de acceso del Fondo Nacional de Tierras para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, estará conformada por los siguientes bienes: 5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de ZRF de la Ley 2ª de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente, incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables
Acuerdo 28 de 2017	Establece las condiciones para los beneficiarios de contratos de aprovechamiento de ZRF según el Decreto 902 de 2017, cuando exista ocupación previa Determina que la adjudicación no se realizará según la UAF del Acuerdo 08 de 2016, sino considerando la UAF predial Fija la figura de contrato de explotación de baldíos
Acuerdo 058 de 2018 ANT	Reglamenta la administración y otorgamiento de los derechos de uso sobre baldíos inadjudicables de la nación tipo ZRF B y C de Ley 2ª de 1959 Establece que los derechos de uso comportan la mera tenencia y goce que se ejerce sobre baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la Nación
Ley 1955 de 2019	Reglamenta la adjudicación de baldíos en ZRF previo concepto favorable del MADS, en beneficio de campesinos que ejerzan sobre los baldíos una ocupación de al menos 5 años desde la entrada en vigencia de la ley También establece la posibilidad de celebrar acuerdos con comunidades campesinas que ocupen AEIE con el fin de regularizar las actividades desarrolladas en dichas áreas.
Acuerdo 118 de 2020	Modifica el Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, en el sentido de incluir las ZRF tipo A como áreas potenciales para el otorgamiento de contratos de derechos de uso
Proyecto de ley 225 2018 Proyecto de Ley 196 de 2018S 225 2018C Proyecto de Ley 022 de 2019	Proyectos de ley encaminados a autorizar la adjudicación y otorgamiento de derechos de uso en ZRF, que no superaron el trámite legislativo en el Congreso

6. MARCO CONCEPTUAL

Las teorías, enfoques y conceptos que guían y sustentan el análisis de los resultados de investigación están estrechamente relacionados con las categorías de análisis. Entre estos conceptos se involucra el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, el ordenamiento territorial rural, la colonización y sus procesos en las zonas de frontera, la aproximación teórica y conceptual a los conflictos en general y a los conflictos socioambientales en particular, enfatizando en aquellos relacionados con el uso y ocupación de áreas de protección ambiental como las ZRF. También se trabaja la categoría de baldío de la nación y el derecho de uso o aprovechamiento de la tierra, siendo la última, una realidad jurídica emergente de la implementación de la RRI del Acuerdo Final de Paz. Sus aportes se presentan a continuación, partiendo del desarrollo rural con enfoque territorial.

6.1 El Desarrollo rural con enfoque territorial.

La gestión rural partiendo desde el desarrollo rural con enfoque territorial permite analizar las alternativas de solución que desde la RRI se pueden articular frente a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, considerando que está orientado a observar la realidad local desde sus componentes geopolíticos, los cuales llevan a validar las ZRF como espacios territoriales que han emergido sin una gestión integral de aspectos biofísicos (calidad del suelo, clima, recursos naturales, entre otros) y del capital humano (Pérez, 2004). Esta perspectiva valida las ZRF como territorios donde los mismos determinantes ambientales que impiden la propiedad, son también limitantes de la inversión en infraestructura de servicios públicos, de acceso a créditos y asistencia técnica para actividades agropecuarias y forestales, pero sobre todo, un impedimento para el ordenamiento territorial rural municipal, el cual debe ceder ante las figuras de protección, conservación o cuidado de áreas de especial importancia ecológica.

Bajo el enfoque del desarrollo rural territorial, se privilegia la participación comunitaria, la gestión e iniciativa de políticas públicas desde el territorio hacia la institucionalidad y la superación de la visión reduccionista de la realidad local reflejada en la inclusión de los diferentes actores sociales públicos y privados en la planificación y gestión territorial (Kay, 2001). En este enfoque se concibe el territorio a partir del espacio natural y social, con significados y apegos personales y colectivos, donde se consolidan la cultura, las prácticas económicas, las estrategias de producción y el uso de la tierra (Velasco, 2016), el cual tiene incidencia en las formas de violencia y estructuración socioeconómica del campo (Ruiz C. , 2017). En las dinámicas de poblamiento de las ZRF, el ordenamiento territorial rural está estrechamente ligado a los procesos de colonización, razón por la cual se ahondó en dicho concepto.

6.2 Procesos de colonización en ZRF.

La visión del desarrollo rural implica analizar su dinámica de poblamiento a través de la colonización, concepto que responde a momentos históricos del país que permitieron los flujos migratorios hacia territorios apartados, por la pobreza, falta de oportunidades de acceso a la tierra, la violencia y el aprovechamiento de bonanzas transitorias que se favorecieron con la escasa presencia estatal territorial, la cual a su vez ha facilitado la proliferación del mercado informal de las tierras (Ferro, Uribe, Osorio, & Castillo, 1999; CNMH, 2017).

Fajardo (2002) señala que la colonización representa la ocupación del espacio para el establecimiento de nuevos sistemas de poblamiento, los cuales comportan cierta temporalidad que posibilite el desarrollo de actividades de subsistencia, aprovechando los recursos locales disponibles. Sin embargo, tal como lo refieren Ferro *et al.*, (1999) y Uribe (2011), el colono caqueteño no siempre se establecía en un territorio con vocación de permanencia, porque su afán de conquista y dominación de la tierra ha estado permeado con el espíritu aventurero, facilitando la constante alteridad entre colono y campesino. Sin desconocer la realidad de esa transitoriedad, se debe destacar que la colonización ha sido el factor principal de las dinámicas de poblamiento en el departamento del Caquetá, presentándose tipos de colonización dirigida, espontánea, militar, eclesiástica, cocalera y la influenciada por la violencia (CNMH, 2017).

Los procesos de colonización dentro de las ZRF de ley 2ª de 1959, como categoría de manejo de áreas destinadas a la protección forestal o producción forestal sostenible y racional, se vieron limitados con su declaratoria como baldíos inadjudicables de la Nación (Baltán, 2018).

6.3 Los baldíos inadjudicables de la Nación – Particularidades de las ZRF.

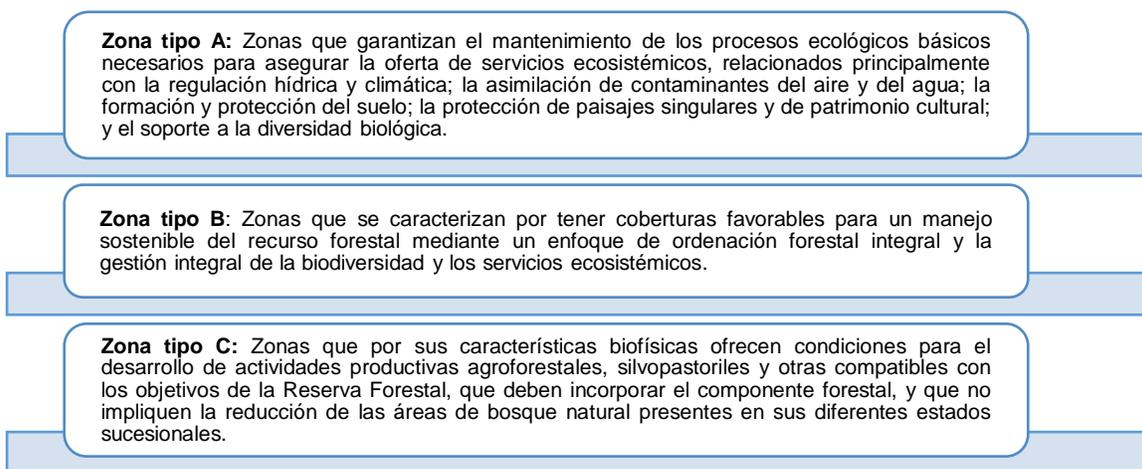
Los baldíos de la nación son aquellos terrenos clasificados legalmente dentro de la categoría de bienes fiscales, cuya propiedad no puede ser transferida a los particulares por expresa prohibición legal. Como figura jurídica, hasta el momento no están claramente definidos en una sola norma, sino que su inclusión se encuentra dispersa en distintas leyes (en sentido amplio, es decir, incluyendo leyes, decretos, acuerdos y demás), entrando a formar parte en la reserva de la nación por razones de conservación ambiental, cultural, entre otros intereses propios de las limitaciones a la propiedad asociados a la utilidad pública e interés social.

En la categoría de baldíos inadjudicables por reconocimiento legal, se encuentran las ZRF, las cuales comprenden áreas delimitadas a través de la Ley 2ª de 1959, buscando garantizar territorios “para el desarrollo de la economía forestal y protección de los

suelos, las aguas y la vida silvestre (...)” (artículo 1º). Esta Ley define siete (7) grandes ZRF: Zona de Reserva Forestal del Pacífico, Zona de Reserva Forestal Central, Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones, Zona de Reserva Forestal del Cocuy y Zona de Reserva Forestal de la Amazonia.

La zonificación y ordenamiento de las áreas de la ZRF de la Amazonía se realizó mediante la Resolución 1925 de 2013, donde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), señaló la existencia de tres tipos de ZRF:

Figura 3. Tipificación de las áreas de ZRF de la Amazonia



Fuente: (Resolución 1925, 2013)

El estudio de los limitantes a la propiedad sobre ZRF lleva a presentar la aproximación al concepto de ordenamiento territorial.

6.4 El ordenamiento territorial en Colombia.

En Colombia, el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y política estatal, que desde la descentralización, busca consolidar el desarrollo legal en los enfoques político administrativo, de planificación espacial y de uso del suelo (Carrión, 2008). Dentro del enfoque de planificación espacial se han desarrollado disposiciones normativas como la Ley 388 de 1993, la Ley 99 de 1993 y la Ley 1454 de 2011, buscando regular el uso del suelo, la ocupación del territorio y la conservación de recursos naturales, funciones adelantadas desde la gestión de entidades territoriales municipales y distritos a través de los planes de desarrollo.

De manera más precisa, el ordenamiento territorial rural se encamina a la planificación del desarrollo rural basado en políticas públicas de ordenación espacial, social, económica, política, técnica y ambiental del territorio en diferentes escalas y con una

visión interdisciplinaria, integral y sostenible, encausada a mejorar la calidad de vida de los pobladores en armonía con el ambiente, con el uso y con la ocupación del suelo rural. En ese sentido es que Tobón y Herrera (2016), señalan que el desarrollo rural con enfoque territorial no solo alude a la dimensión de lo rural, sino que debe involucrar lo social, ambiental y cultural.

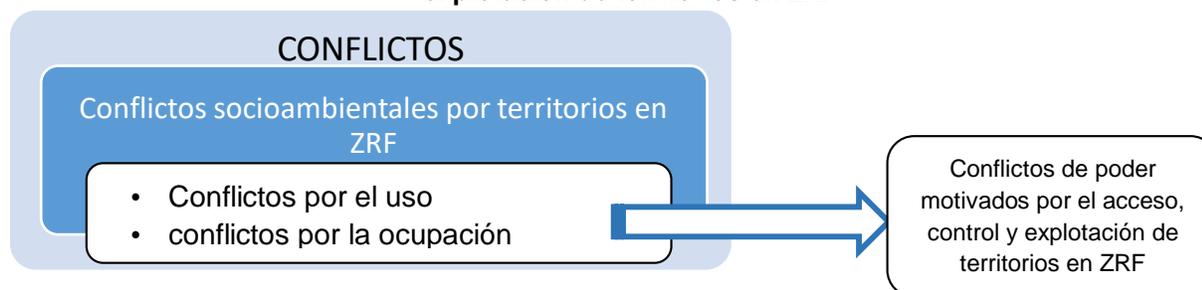
Ordenar el territorio implica retomar condiciones sobre las alternativas de usos y ocupación del suelo, las posibles y las aceptables, reconociendo que los recursos naturales tienen una oferta finita que requiere su gestión con políticas públicas y participación comunitaria encausada a lograr calidad de vida, desarrollo local y sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales en un territorio determinado (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP, 2016).

La relación jurídica que conforman las personas que habitan las ZRF, exige analizar el ordenamiento territorial rural, como realidad existente desde hace décadas, pero que se ve alterada con la RRI del Acuerdo Final de Paz y que genera conflictos, razón por la cual, en la presente investigación se parte de la definición genérica de conflictos, para profundizar en los conflictos socioambientales determinados por el uso y ocupación en áreas demarcadas como ZRF.

6.5 Aproximación teórica y conceptual a los conflictos socioambientales

Tal como se muestra en la Figura 4, el abordaje conceptual de las diferencias, disputas y oposiciones que se presentan por el acceso, control y explotación territorial en ZRF, se realizó a partir del reconocimiento de los conflictos socioambientales que en ellas se presentan, para luego precisar una mirada analítica sobre las posiciones teóricas de éstos, se incluyen además, los enfoques que explican los procesos de deterioro o escasez de la presión social sobre el ambiente, para pasar a los enfoques que tratan las conflictividades desde aspectos institucionales de corte funcional relacionados con el ejercicio del poder; para finalmente considerar los enfoques que determinan los conflictos socioambientales como ecológico-distributivos, que emergen en la relación desigual ambiente-sociedad, permeada por el modelo económico dominante.

Figura 4. Aproximación conceptual a los conflictos socioambientales por el acceso, control y explotación de territorios en ZRF



Etimológicamente, la palabra conflicto se deriva del latín *conflictus*, que significa 'choque'. Es decir, un conflicto involucra diferencias entre partes, disputas, posiciones contrarias o enfrentamientos entre dos o más actores, "por perseguir objetivos contrarios o que son percibidos como tales, situando extremos antagónicos en la confrontación" (Rojas, 2019, p. 41).

En los conflictos, las relaciones de poder juegan un papel determinante para su desarrollo y análisis (Ortiz, 1999; Ortiz, Zárate, & Terán, 2011; Paz, 2012), el cual debe realizarse reconociendo rasgos distintivos y componentes propios de la complejidad y dinamismo de adaptación contextual obedeciendo a múltiples causas. Por ello, para estudiarlos, se consideran las dinámicas de cambio en las fases de latencia o tensión, escalada y crisis -cuya ocurrencia no necesariamente es lineal ni secuencial-, con el fin de determinar en qué fase se encuentra el conflicto.

Rojas (2019), sintetiza que los estudios sobre conflictos deben considerar la consecuencia de relaciones asimétricas de poder, integrando elementos subjetivos que responden a las percepciones, posiciones, valores, creencias y actitudes que asumen los actores, bajo un ámbito de ingredientes culturales, al cual se suman elementos objetivos determinados o determinables en intereses, beneficios, formas de distribución de beneficios, acceso a recursos, etc. Galtung (2003), integra elementos subjetivos y objetivos del análisis de conflictos para explicar el objeto de la disputa entre los actores en la contradicción.

Desde las generalidades antes expresadas sobre los conflictos, existe una tipología particular que se debe conceptualizar para explicar los conflictos por el uso y la ocupación de territorios sobre ZRF. Se trata de los **conflictos socioambientales**, que según Homer-Dixon (1999) citado por Ortiz *et al.*, (2011), resultan de una interacción multicausal que genera efectos sociales, económicos y políticos en los sistemas ambientales y sociales.

Los conflictos socioambientales se han tratado desde varios enfoques. Uno de los más reconocidos los explica a partir de **competencia por los recursos naturales** que se presenta entre distintos actores por el acceso, apropiación, distribución, control, aprovechamiento y distribución, tomando en cuenta su escasez, abundancia o como recurso valioso en disputa. En esta perspectiva, los conflictos socioambientales se expresan como respuesta a la limitada o restringida disponibilidad de los elementos de la naturaleza para solventar la creciente demanda de necesidades humanas (Rojas, 2019). En esta visión, la escasez de recursos resulta ser un serio desafío para la vida, propiedad y control, involucrando actores, alternativas de solución y acciones, porque las

causas de los conflictos se asocian a la combinación de recursos, intereses, territorios y creencias en juego (Ortiz, 1999).

Desde la mirada de la escasez en los conflictos socioambientales la controversia involucra incompatibilidades por el acceso y aprovechamiento de los medios de vida de las sociedades, sumado a percepciones e intereses contrapuestos (Ortiz, 1999). Este tipo de conflictos es característico de la conformación territorial colombiana (Pérez, 2004), donde además los recursos naturales han sido instrumentalizados como motor del conflicto armado interno por representar una fuente de recursos y medios para la financiación de la guerra, y una víctima silenciosa sobre la cual pareciera operar una licencia para explotar, destruir y contaminar.

En segunda medida, las causas a los conflictos por intervención antrópica que hacen presión sobre los recursos naturales, han sido explicadas desde la **economía ambiental**, con el paradigma neoliberal, bajo la perspectiva del desarrollo sostenible, que exalta la necesidad de conservar la naturaleza para garantizar el crecimiento económico. Desde este enfoque, el conflicto emerge a raíz de externalidades negativas por fallas en el mercado y decisiones basadas en asimetrías en la información de los actores, razón por la cual justifican políticas e instrumentos económicos de corrección, estableciendo indicadores para cuantificar los costos ambientales que permitan direccionar incentivos y correctivos orientadores de la conducta de los agentes. Una de estas medidas se aplica asignando precio a los servicios ambientales a través del principio ambiental: *el que contamina paga* (Rojas, 2019).

Las críticas al enfoque de economía ambiental, se sintetizan en Rojas (2019), citando a McCarthy y Prudham (2004), en tres puntos: 1) Este modelo depende del conocimiento y valoración de los servicios ambientales para su implementación, el cual es precario en áreas protegidas como las ZRF, 2) Se privilegia la protección de los ecosistemas mejor valorados sobre los demás, 3) Existe el riesgo latente de que cese la protección de los ecosistemas, al dejar de pagar por los servicios ambientales. El núcleo de estas críticas se funda en la mercantilización y cooptación de los recursos naturales por el modelo económico hegemónico.

En el caso de la ocupación y uso de las ZRF en el departamento del Caquetá y particularmente en la vereda Sardinata – Cartagena del Chairá, donde se concreta el estudio, no es preciso señalar la aplicación de los principios y medidas de la economía ambiental para explicar la conflictividad socioambiental, porque la presencia estatal se ha limitado al campo asistencialista, sin articular una política pública de reconocimiento territorial que permita por ejemplo, adelantar procesos administrativos sancionatorios por la deforestación de áreas protegidas, no obstante que el IDEAM y el MADS (2020)

señalaron que en el año 2019, el departamento del Caquetá se ubicó como el de mayor disminución de la deforestación con cerca de 16.000 hectáreas, pero en paralelo, el municipio de Cartagena del Chairá aportó la penosa cifra de 13.123 hectáreas de bosque deforestadas, ubicándose en el primer lugar de la deforestación en Colombia durante la vigencia del año 2019.

Un tercer enfoque explicativo de los conflictos socioambientales se formula desde el **neoinstitucionalismo**, con la **economía de los recursos naturales**, donde se analizan las tendencias de uso, aprovechamiento y control de los recursos de uso común, vinculados a los conflictos por la apropiación privada y la depredación. El sustento de esta teoría lo aportan autores como Ostrom, Garner y Walker (1994), quienes estudiaron alternativas de respuesta a los conflictos emergentes de la competencia entre actores con asimetría de poder en la relación de apropiación, uso y explotación de los bienes públicos (el aire para respirar, la seguridad nacional, etc.) y recursos de uso común (la caza, la pesca, el espacio público, etc.). Encontraron que el libre acceso de los recursos de uso común facilita la apropiación en beneficio de los actores más poderosos o su depredación por la falta de reglas consuetudinarias de uso comunitario y ausencia o bajo cumplimiento de la normatividad ambiental y de ordenamiento territorial que los reglamenta.

A partir de los estudios de Ostrom, se han planteado visiones críticas que demuestran cómo la depredación de los recursos de uso común se origina por la combinación entre la destrucción de los arreglos tradicionales comunitarios y la imposición de saberes gubernamentalizados para su gestión. Rojas (2019) explica la ecología política y la economía ecológica como visiones críticas, para discutir sobre el concepto de conflictos socioambientales o redistributivos.

Desde la **ecología política** se examina el metabolismo social de los flujos de recursos, permitiendo analizar los conflictos en función de los actores que ganan y pierden en los procesos de “apropiación, control, distribución o uso de los recursos naturales” (Rojas, 2019, p. 56), en un proceso que ocurre en diferentes escalas y afectación multidimensional social, política, económica, histórica, ambiental y cultural (Vélez, 2019), que en el caso de las ZRF, incluiría qué actores ganan y pierden en la interacción por el acceso a baldíos inadjudicables de la nación, respecto de los cuales se ejerce una ocupación –que jurídicamente es ilegal- y un uso contrario al desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, como se ordena en el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959.

Desde otra óptica, con los aportes de la **economía ecológica**, a través de un experimento de modelamiento dinámico, se puso de presente la incapacidad física que

tiene el planeta para crecer indefinidamente, con lo cual se criticó la visión de la economía ambiental, formulando la imposibilidad de valorar con certeza los servicios ambientales para designarles un estimativo de pago.

En la visión crítica de los conflictos socioambientales se analizan las relaciones de poder como fuente de emergencia de injusticias, inequidades y desigualdades distributivas extremas en el acceso, derechos y titularidad sobre los recursos naturales, desencadenando luchas sociales (Escobar, 2006). Al respecto, Paz (2012) explica que “los conflictos socioambientales son conflictos de poder”, donde convergen oposiciones, propuestas y respuestas de resistencia contra-hegemónicas en el *continuum* cultura-naturaleza.

Un enfoque complementario para el análisis teórico de los conflictos se realizó desde la escuela de estudios de paz estructuralista, dando lugar al concepto de **intratabilidad en los conflictos**. En esta visión se analizan las causas, dinámicas de permanencia y recurrencia y las características de los conflictos denotados como intratables por la larga duración que tienen y las dificultades para resolverse por estar originados en los procesos de uso, control y acceso a los recursos naturales (Maya *et al.*, 2009, Rojas, 2019) y a los territorios (Paz, 2012). Los conflictos intratables se explican por la complejidad de su ocurrencia; condición que dificulta la identificación de causas, actores, características, fases, relaciones y consecuencias, haciendo más exigente y riguroso su análisis (Rojas, 2019).

Una vez trazada la aproximación conceptual a los conflictos y los enfoques teóricos de estudio de los conflictos ambientales, se procede a señalar que los **conflictos socioambientales** están relacionados con la alteridad de políticas públicas regulatorias del acceso y uso, tanto de los recursos naturales, como de los territorios; las cuales se representan por ejemplo, en la creación de áreas naturales protegidas en territorios ocupados o en los cambios en la regulación territorial o ambiental de dichas áreas, tal como sucede con el desarrollo jurídico de implementación de la Reforma Rural Integral, que aunque incipiente e incompleto (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017; CINEP/PPP-CERAC, 2020), comporta alteridades al marco regulatorio restrictivo de las ZRF.

Además de las relaciones de poder y resistencias basadas en el ejercicio legislativo del Estado (Maya *et al.*, 2009), tratándose de ZRF, los conflictos socioambientales involucran confrontaciones por el acceso a los recursos naturales, a los espacios ambientales y a los territorios, incluyendo los entornos de vida socialmente construidos, donde los imperativos legales ambientales y de ordenamiento territorial, amparados en la falta de presencia estatal, han terminado relegados a prácticas y costumbres socialmente

reconocidas, donde se acepta el comercio informal de tierras localizadas en baldíos inadjudicables de la nación y el uso de suelos de vocación forestal con sistemas productivos de ganadería extensiva y cultivos ilícitos. El acceso a los recursos del territorio en ZRF está mediado por diferentes factores, entre ellos, los mecanismos jurídicos que permiten regulaciones de uso y ocupación contenidas en normas.

En ese contexto concurren los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, haciendo necesario desarrollar su concepto bajo la premisa de Galtung (2003) y Maya *et al.*, (2009), desde la cual se infiere que los conflictos tienen un poder de transformación, de creación o de destrucción de órdenes sociales, que puede direccionarse para resolver necesidades y generar nuevas oportunidades, las cuales se enmarcan en las alternativas de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, tal como se analizan en el desarrollo del tercer objetivo de esta investigación.

6.5.1 Los conflictos por el uso de la tierra.

Dentro de los conflictos socioambientales se encuentran aquellos que se presentan por el acceso, aprovechamiento, explotación y control de recursos naturales y territorios.

En este compendio, los **conflictos por el uso de la tierra**, se presentan por la destinación contraria a la vocación principal del suelo, la cual ha sido técnicamente recomendada de acuerdo a las características de productividad y observando criterios legales definidos para la conservación o preservación de los recursos (IGAC, 2002). Salas y Valenzuela (2011) indican que los conflictos de uso de las tierras resultan de “la discrepancia entre el uso que el hombre hace del medio natural y aquel que debería tener, de acuerdo con la oferta ambiental” (p. 37).

La existencia de un conflicto de uso del suelo se valida al contrastar su uso actual con el potencial; ejercicio del cual puede resultar correspondencia o equilibrio en el uso del suelo, por su correcta utilización según su vocación, sub-utilización del suelo porque su uso es inferior o ineficiente respecto a las potencialidades que tiene, o sobre-utilización del suelo, cuando se excede su oferta productiva. Según Gómez (2019), los conflictos por el uso del suelo conducen a degradación o degeneración por empobrecimiento de nutrientes, erosión, pérdida de espesor y pérdida de la capacidad de almacenamiento de agua que se traduce en disminución de los caudales de agua que le circundan.

6.5.2 Los conflictos por la ocupación de la tierra.

En paralelo con los conflictos por el uso de la tierra, que como se mencionaba con anterioridad, hacen parte de las confrontaciones y tensiones estructurales por el acceso,

control y explotación de los territorios denotadas como conflictos socioambientales o conflictos distributivos (Rojas, 2019), se hace necesario hablar de los conflictos de ocupación, pero previamente se debe precisar la noción jurídica de ocupación.

De acuerdo al artículo 65 de Ley 160 de 1994, la ocupación la ejercen las personas que se establecen en los bienes baldíos de la nación en forma permanente, quienes no lograrán consolidar la condición de poseedores y por ende tampoco se les podrá reconocer la propiedad con el paso del tiempo, porque los baldíos son bienes imprescriptibles (Cardona, 2018).

En correspondencia, los **conflictos por la ocupación de la tierra** representan la tenencia material de la tierra sin reconocimiento jurídico de propiedad, condición que evidencia el interés del Estado de mantener el dominio sobre los baldíos, entre ellos las ZRF, en contraposición con el interés de los campesinos ocupantes motivados por el derecho al acceso a la tierra (Villaveces & Sánchez, 2015).

Los conflictos de ocupación en Colombia, involucran una serie de condiciones estructurales, donde intereses sociales y ambientales, así como poderes de distribución inequitativa y actores de características heterogéneas, se enfrentan desde imposiciones legales que limitan, condicionan o impiden, el acceso a la tierra a los campesinos. Este tipo de conflictividades opera sobre áreas con determinantes ambientales y baldíos inadjudicables de la nación, algunos de los cuales fueron considerados en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, que desarrolla la Reforma Rural Integral (Cardona, 2018).

6.5.3 Los conflictos por el acceso a la tierra desde la RRI.

Para enfrentar los conflictos por el acceso a la tierra (de uso y ocupación), en la RRI se propusieron salidas negociadas a las restricciones de las ZRF, mediante el otorgamiento de contratos de derechos de uso y la posibilidad de sustracción de tres millones de hectáreas pertenecientes a las ZRF para la democratización del acceso a la tierra de los campesinos y comunidades de mayor vulnerabilidad y afectación por el conflicto armado. Los contratos o derechos de uso a los cuales se hace referencia, son una posibilidad contemplada desde el anterior Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450, 2011), en los Acuerdos 028/2017, 058/2018 y 118/2020 de la ANT, los cuales reglamentan parte de los señalamientos de la RRI, en lo que concierne a la administración y otorgamiento de derechos de aprovechamiento de ciertos baldíos inadjudicables, específicamente, áreas de las ZRF. Permiten que la autoridad de tierras rurales en Colombia (ANT), otorgue permisos temporales a los ocupantes de ZRF de Ley 2ª de 1959 para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, sin transgredir la prohibición de adjudicación y cumpliendo con la finalidad del determinante ambiental que ordenó la configuración de

la reserva. Informa el Instituto Kroc (2017), así como la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019; 2020), la ONU (2019) y la PGN (2019), que se presenta un incipiente avance en la promulgación e implementación de la normatividad que permita concretar el acceso a tierras planteado en la RRI para los ocupantes de ZRF.

Finalmente, la implementación de la RRI, conduce a conceptualizar la sustracción de las ZRF, como proceso jurídico-ambiental, el cual es adelantado para modificar y eliminar el determinante ambiental impuesto en la Ley 2ª de 1959 sobre ciertas áreas. La solicitud de sustracción de ZRF se debe soportar en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para justificarlas, y comprimiendo con la normatividad vigente (Baltán, 2018; Gómez L. , 2019).

Según la Ley 388 de 1997, se hace referencia a determinantes ambientales, para incluir las leyes ambientales que los municipios y distritos deben observar como bases de superior jerarquía y observancia obligatoria para la elaboración, adopción y ajustes de los instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT)

7. METODOLOGÍA

En esta investigación se utilizó una metodología e instrumentos cualitativos, apoyados en datos cuantitativos, que facilitaron una comprensión más amplia del problema estudiado, considerando lo señalado por Sandoval (1996), cuando establece que la investigación cualitativa contribuye a la comprensión de conflictos sociales, tales como los que se presentan por la ocupación y uso de ZRF en el marco del postacuerdo. Esta es una realidad sociopolítica, económica y ambiental, que se consolida como resultado del proceso histórico y complejo de desarrollo rural en baldíos inadjudicables en Colombia, en el cual intervienen intereses del Estado, de colonos-campesinos, de grupos armados ilegales, cultivadores de coca, terratenientes y otros actores con presencia territorial, sin dejar de lado la institucionalidad jurídica, ambiental, de tierras, así como las organizaciones no gubernamentales que defienden causas ambientales y campesinas.

En ese sentido la investigación se orienta desde el desarrollo rural con enfoque territorial, teniendo en cuenta “que los actores no son meros objetos de estudio, como si fueran cosas, sino que también significan, hablan, son reflexivos” (Monje, 2011, p. 10). Dicha lectura es una condición fundamental para la interpretación de información primaria resultante del trabajo de campo, puesta en diálogo directo con la revisión documental.

La estrategia de investigación seleccionada es el estudio de casos, que según Robert Yin (1998), permite comprender fenómenos sociales contemporáneos dentro de un contexto de la vida real, cuando los cuestionamientos apuntan a preguntas de análisis empírico sobre problemas estructurales; como cuando se analizan conflictos socioambientales ligados al acceso a la tierra en áreas con determinantes ambientales, como las ZRF, determinando condiciones de cronicidad, arraigo y complejidad, que son propias de los conflictos estructurales o intratables (Rojas, 2019, Maya *et al.*, 2009).

El caso seleccionado para estudio se centra en el análisis de los conflictos, que con relación al uso y ocupación sobre la ZRF tipo B en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá, se han dado desde la dinámica de colonización en el año 1980, hasta las alternativas de solución que la implementación de la RRI del Acuerdo Final de Paz, podría determinar respecto al acceso a la tierra en ZRF, considerando un límite de análisis hasta el año 2019, condición que no es óbice para que en la investigación se expusieran y analizaran situaciones jurídicas y fácticas del año 2020 que afectan el curso dinámico del conflicto socioambiental objeto de investigación.

En éste ámbito territorial descrito, la unidad de análisis del caso se centra en los conflictos relacionados con el uso y ocupación de la tierra en las ZRF de la Ley 2ª de 1959 por parte de colonos y campesinos. Dicho análisis, implica tener en cuenta las siguientes

categorías de análisis: ordenamiento territorial rural, colonización, conflictos socioambientales por el uso y conflictos de ocupación de ZRF.

Las fuentes primarias de investigación provienen del trabajo de campo con la comunidad de la vereda Sardinata, actores institucionales y expertos en el tema de investigación. Las fuentes secundarias están contenidas en libros, revistas indexadas, tesis de grado, informes oficiales de entidades con interés directo e indirecto en el conflicto, estudios técnicos, normas jurídicas, información cartográfica y catastral presentada en vectores y raster, complementadas con datos suministrados por la Junta de Acción Comunal de la vereda Sardinata y actores institucionales locales del municipio de Cartagena del Chairá. También se usaron datos obtenidos en respuestas de peticiones presentadas ante el IDEAM, CORPOAMAZONIA, la ANT y la Procuraduría General de la Nación (PGN).

7.1 Técnicas e instrumentos de investigación

Se utilizaron las siguientes técnicas e instrumentos de investigación:

- **Grupo focal:** Se aplicó entrevista grupal con 11 actores clave de la comunidad veredal, previamente identificados por su trayectoria en el territorio; entre ellos colonos y miembros actuales o anteriores de la Junta de Acción Comunal. Su realización permitió establecer vínculos con la comunidad y actores clave, permitiendo comprender la colonización y las dinámicas históricas características del poblamiento veredal. La descripción del desarrollo de esta técnica está consolidada en el Anexo 1.
- **Línea de tiempo:** Esta técnica se estimó para representar la fundación, colonización, poblamiento y ocupación de la vereda Sardinata desde el año 1980 hasta el 2019. Igualmente se realizó línea de tiempo para localizar los hitos principales de los tipos de colonización del departamento del Caquetá.
- **Cartografía jurídica:** Esta técnica permitió presentar y analizar las conflictividades territoriales a partir de evidencias de la ocupación y uso de la vereda Sardinata, incluyendo información jurídica de registro, catastro y predial, suministrada por el IGAC o consultada en el portal de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), así como mapas vectoriales y fotografías satelitales (ráster).
- **Entrevista semiestructurada:** Se aplicaron dos grupos de entrevistas semiestructuradas, la primera a ocho (8) actores comunitarios, para indagar sobre el proceso de colonización y uso del territorio, como base causal de la conflictividad socioambiental que se presenta sobre ZRF, su desarrollo está descrito en el Anexo 2. El segundo grupo de entrevistas semiestructuradas se aplicó a funcionarios con experticia en el objeto de investigación, quienes laboran en la Alcaldía de Cartagena del Chairá, la ANT, el IGAC, la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, y un exfuncionario del INCODER. Las evidencias están contenidas en el Anexo 3.
- **Taller participativo:** Con cinco (5) campesinos que han ejercido o ejercen funciones en la Junta de Acción Comunal veredal, se realizó un taller participativo mediado por

comunicaciones en llamadas por whatsapp, el cual se desarrolló en tres etapas, debatiendo sobre las temáticas que se describen en el Anexo 4. El orden público imperante a comienzos del año 2021 llevó a omitir los nombres de los participantes.

Siguiendo las técnicas de investigación, se utilizó la revisión documental para relacionar aspectos relevantes de los textos consultados y compararlos con los datos primarios.

En respuesta contingente a la coyuntura del COVID-19, se ajustó la metodología inicialmente propuesta para garantizar que el levantamiento de la información desde el proceso de acercamiento con la comunidad, entidades y autoridades involucradas, aplicando los estándares de bioseguridad pertinentes. El cambio consistió en la mediación tecnológica por vía celular y correo electrónico, para la realización de algunas entrevistas semiestructuradas y el taller con la comunidad, los cuales finalmente se aplicaron durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y ajustado a los arreglos locales comunitarios.

En el caso del taller con la comunidad, se realizaron video llamadas durante el mes de diciembre del año 2020 y enero de 2021, las cuales fueron debidamente coordinadas con anterioridad para concretar los aspectos a tratar, facilitando su comprensión mediante la interacción previa con la presidente la junta de acción comunal. Vale destacar que las entrevistas a los actores comunitarios y la actividad de grupo focal que sirvieron para dar cumplimiento al primero objetivo, se alcanzaron a ejecutar previamente a la declaratoria del aislamiento preventivo obligatorio.

En el anexo 7 se consolida el registro de las respuestas a las peticiones presentadas y la relación de instrumentos de investigación aplicados. Para la aplicación de los instrumentos de investigación se tomó consentimiento informado con fines académicos.

7.2 Métodos de análisis.

El procesamiento de la información privilegió la triangulación de fuentes de información secundaria con información primaria de cartografía jurídica, de entrevistas a actores clave comunitarios e institucionales, del grupo focal, de las líneas de tiempo y del taller con la comunidad. Este ejercicio valida y da confiabilidad a los resultados, los cuales se presentan en el capítulo de resultados, donde se analiza el aporte de la RRI del Acuerdo Final de paz en el direccionamiento de alternativas de solución a los conflictos por el uso y ocupación de la tierra en ZRF, como una conflictividad socioambiental estructural, cuyas raíces están ligadas a los procesos de colonización de zonas de frontera, vistos más allá de la divergencia de intereses por el acceso a la tierra y a los recursos naturales renovables, para comprender las dimensiones política, económica, social y ambiental que involucra el acceso, explotación y control territorial de áreas de importancia ecológica por parte de comunidades rurales como génesis de la conflictividad.

8. RESULTADOS Y ANÁLISIS

El capítulo de resultados y análisis está integrado por tres partes principales que desarrollan secuencialmente los objetivos específicos. En este sentido, se empieza con la caracterización del proceso de ocupación y uso del territorio en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, partiendo de abordar los procesos de colonización como criterio determinante del poblamiento y uso de la tierra contrario a la vocación forestal de las ZRF.

El siguiente punto permite identificar los conflictos derivados de la ocupación y uso de las ZRF en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, como conflictos socioambientales estructurales, complejos, donde se ven involucrados actores comunitarios e institucionales, a través de relaciones asimétricas de poder, acceso, control y aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales.

En el tercer punto se analiza la viabilidad de las alternativas de solución jurídica los conflictos ocasionados por la ocupación y uso de las ZRF, tomando como base de referencia los compromisos suscritos por el Estado en la RRI del Acuerdo Final de Paz.

8.1 Proceso histórico de ocupación y uso de la vereda Sardinata – Cartagena del Chairá, ligado a los antecedentes de colonización del departamento del Caquetá

La caracterización de la ocupación y uso del territorio en la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá, uno de los 16 municipios que conforman el departamento del Caquetá, debe realizarse desde una aproximación histórica a los diferentes procesos de colonización, como determinantes de la heterogeneidad territorial, del uso de los suelos amazónicos selváticos con actividades antrópicas que distan completamente de la vocación forestal que les asiste y finalmente, de las conflictividades por el acceso legal a tierra en las ZRF, de acuerdo a su característica jurídica como: baldíos inadjudicables de la Nación, declarados en la Ley 2ª de 1959 y en el Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974).

En correspondencia, el presente título inicia con una aproximación al poblamiento caqueteño, mediado por las etapas de la colonización y bonanzas extractivistas, las cuales llevan a estimar las circunstancias particulares de la fundación del municipio de Cartagena del Chairá, para luego presentar una descripción detallada de momentos, elementos y hechos que marcaron hitos en la colonización y poblamiento de la vereda Sardinata.

La colonización y poblamiento del departamento del Caquetá, se consolidó a partir de la revisión de fuentes secundarias de información, con datos históricos presentados por Córdoba (1954), Ferro *et al.*, (1999), el Instituto de Investigaciones Amazónicas Sinchi – en adelante Sinchi, el MADS (2000), Almario (2005), González, Ramón y Torrijos (2003), Chávarro (2010), Uribe (2011), Espinosa, González y Ramírez (2012), el CNMH (2014; 2017), Melo (2014); sumados a los aportes del Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP y el Programa Por la Paz -PPP (2019). La descripción sobre la fundación de Cartagena del Chairá se construyó con información secundaria desde los trabajos de Ruíz (1996), Amezcua (1985), el CNMH (2017) y CINEP/PPP (2019); los cuales se complementaron con aportes de entrevistas realizadas a colonos partícipes en la fundación y evolución histórica del municipio de Cartagena del Chairá, Rafael Osorio Casas y Julio Cesar Hoyos, que fueron realizadas el 14 de agosto de 2019.

Los avances territoriales departamentales y municipales precedentes sirvieron para reconstruir una narrativa de la colonización de la vereda Sardinata, donde las principales fuentes de información estuvieron apoyadas en entrevistas al fundador, a colonos secundarios y a pobladores posteriores de ese territorio, que acertadamente denominan “*paraíso de abundancia*”, el cual, en cuatro décadas de intervención humana, han sido completamente transformado y reducido en sus elementos de flora, fauna y suelos. De este modo se identifican elementos determinantes del proceso histórico de ocupación y uso territorial en la vereda Sardinata, analizando los tipos y etapas del proceso de colonización.

Siguiendo ese hilo conductor, la premisa de exposición implica reconocer, que antes de iniciar cualquier proceso de colonización dirigida del departamento del Caquetá, el territorio que le circunscribe, no era un espacio vacío sin ocupación humana, sino que lo habitaban diferentes grupos indígenas autóctonos amazónicos, de localización nucleada y dispersa; poblaciones con conocimiento de la selva, quienes habían aprendido a vivir en medio de las inclemencias territoriales (CNMH, 2014). Con esta premisa empieza la narrativa de la colonización del departamento del Caquetá.

8.1.1 Colonización del Caquetá: la conquista de la manigua

Al estudiar el origen de la colonización y poblamiento del territorio caqueteño, como zona estratégica de acceso a la Amazonía colombiana, es necesario documentar aportes de LeGrand (1988; 1994), quien desarrolla un marco histórico-crítico para la comprensión de las conflictividades inherentes a la propiedad de la tierra, y a la triada: “colonización-violencia-coca” vivida en los siglos XIX y XX en las tierras de frontera en Colombia; destacando la tierra como recurso finito, respecto del cual el Estado colombiano no ha fijado los derechos de propiedad en términos igualitarios, propiciando la concentración y acaparamiento, así como conflictos por el acceso y aprovechamiento de los baldíos de

la nación. Lo dicho permite entender las raíces del conflicto rural, donde “la colonización de los baldíos representa una alternativa democrática al rígido sistema de latifundios” (LeGrand, 1988, p. 16), que limita el acceso a la tierra a los campesinos.

La exposición se complementa con los aportes sociológicos y antropológicos de Uribe (2011), quien cuestiona los rasgos identitarios del campesino-colono caqueteño, que se debate entre “rupturas-construcciones-rupturas”, en una lucha constante contra las adversidades ambientales, económicas, sociales y políticas, en un camino de ilusiones hacia la consolidación de una finca sobre terrenos baldíos; Ferro *et al.* (1999), explican cómo las circunstancias conflictivas territoriales han sido un patrón reiterativo en las etapas de la colonización y consolidación de comunidades campesinas.

Corolario de lo anterior, se tiene que el poblamiento del departamento del Caquetá se ha construido por diferentes eventos ligados a la historia de Colombia, a las etapas de la conquista y colonia, que se reinventaron en respuesta a la constante transformación y adaptación a la potencialidad de riquezas naturales en las bonanzas extractivistas, a las expectativas de adoctrinamiento religioso de las misiones de la iglesia católica y al cultivo de la coca. En todo caso, los escenarios referidos, han estado permeados por la violencia en sus diferentes manifestaciones, con las consabidas consecuencias en la conformación poblacional heterogénea, respecto de la cual no existe consenso sobre la existencia de una identidad caqueteña claramente definida (Uribe, 2011; Espinosa, González, & Ramírez, 2012).

En este contexto, se referencia la consolidación territorial de un departamento donde los inmigrantes estacionarios que arribaron, algunos en representación del Estado a través de la fuerza pública, o de la iglesia con los misioneros franciscanos, capuchinos y consolatos, o integrantes de grupos armados al margen de la ley, y junto a ellos, los colonos, quienes luego de superar las dificultades de la selva y dominar la manigua, vivieron un proceso de transformación y tránsito a otras identidades, como campesinos, ganaderos, comerciantes, e incluso cultivadores de coca (Ferro *et. al.*, 1999). Todos los referidos han sido testigos y actores de un poblamiento rural en medio de la confrontación y el conflicto, el cual llevó no solo a la esclavitud y desplazamiento de los pobladores indígenas autóctonos, como los “Uitoto, Bora, Okaina, Muinane, Andoque, Nonuya, Miraña, Yukuna, Matapí, entre otros” (CNMH, 2014, p. 5), sino a la extinción completa de especies de flora y fauna, sin dejar de mencionar al agotamiento de los suelos y las fuentes hídricas, en una carrera desmedida por establecer un modelo económico productivo de ganadería extensiva, que se cimentó en el falso paradigma de la aptitud de los suelos amazónicos para tal fin (González, Ramón, & Torrijos, 2003).

Un segundo factor determinante en el poblamiento caqueteño está representado por las bonanzas y economías extractivas, que han pasado por el cacao, cera de abejas, la

quina, el caucho, las maderas, las pieles de animales silvestres “*tigrilleo*”, la coca (Sinchi; Minambiente, 2000), y recientemente por la colonización de las puntas de frontera sobre baldíos inadjudicables de la Nación, pero no con fines colonizadores, sino bajo un andamiaje económico de deforestación intensiva, buscando coyunturas jurídicas de apropiación de la tierra en el marco del postacuerdo.

En razón de la exuberancia y riquezas de flora y fauna local, que caracterizaron el territorio caqueteño antes de las presiones colonizadoras, este territorio fue tildado como “*paraíso de abundancia*”, palabras utilizadas en entrevista realizada a don Norberto Cardozo, colono fundador de la vereda Sardinata, las cuales también aparecen en forma similar en los textos de Córdoba (1954) y Ferro *et al.*, (1999), mientras que el CNMH (2014) utiliza una denominación más reconocida para el Caquetá, como “tierra de promisión” (p. 5), apropiada para desatar bonanzas extractivistas.

La sustracción directa de recursos naturales en el Caquetá, inició aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XIX, buscando productos de apreciado valor en los mercados externos. Fue así, como las misiones franciscanas, que empezaron aproximadamente en 1890, paralelamente con su labor evangelizadora, direccionaban la mano de obra indígena para lograr la extracción de cacao y cera de abejas (Sinchi; Minambiente, 2000). Sus escasas reservas produjeron la pronta reducción del influjo extractivista misionero. Caso contrario ocurrió con la explotación de la quina, planta reconocida por sus propiedades medicinales contra el paludismo. Su explotación y auge en Colombia inició aproximadamente en 1950 y se extendió hasta 1883. En el Caquetá la extracción se realizó especialmente en las riberas del río Caquetá y Orteguzza (Melo, 2014). La fiebre de la quina provocó la destrucción de grandes extensiones de selva, el desplazamiento de comunidades indígenas y su esclavitud. Esta bonanza llegó a su fin, cuando hacia el año 1883, los precios del mercado internacional bajaron cuando empezó la explotación de plantaciones asiáticas (Sinchi; Minambiente, 2000).

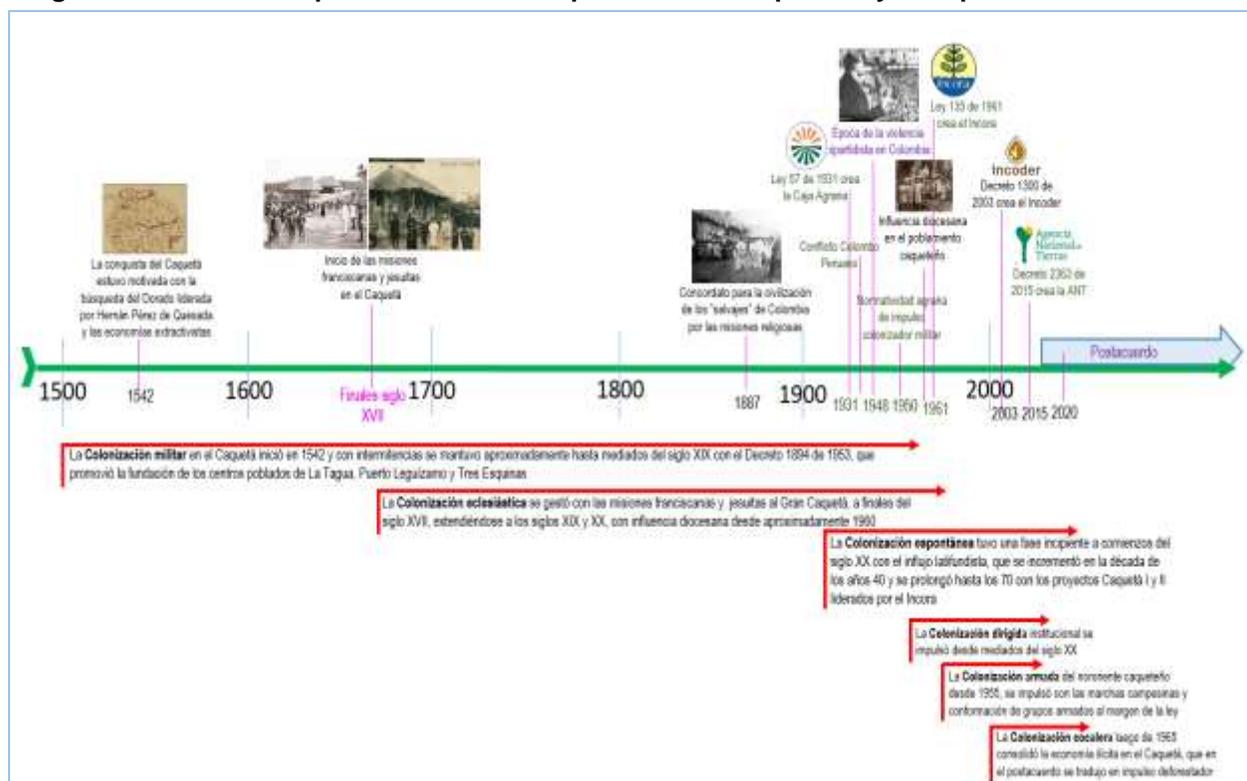
La bonanza del caucho estuvo determinada por la demanda internacional de respuesta a la revolución industrial, aproximadamente entre 1850 y 1930 (Melo, 2014). Su extracción representó el primer motor fuerte de la migración interna hacia el Caquetá desde el Huila, Tolima, Antioquia, Cundinamarca, Santander, zonas del pacífico, atlántico, e incluso desde Panamá. La bonanza cauchera sentó las bases del poblamiento urbano y rural, contribuyendo a la fundación de varios municipios del Caquetá (Sinchi; Minambiente, 2000). El impacto colonizador de la explotación cauchera abrió camino a la colonización dirigida y al establecimiento de la incipiente infraestructura vial, socioeconómica y militar del Caquetá. Las crueldades, saqueos y exterminio de la mano de obra indígena que caracterizaron la extracción cauchera, sumada a la reducción en los precios internacionales por la competencia africana, fueron determinantes para el declive de esta bonanza (CNMH, 2017; CINEP; PPP, 2019).

Otras bonanzas extractivistas en el Caquetá, se han centrado en la caza de animales silvestres, como el tigre mariposo, cerrillos, triguillos, nutrias, lobos, micos, entre otras especies, apreciadas por su valor exótico de pieles y carne, las cuales constituyeron parte esencial de la base alimenticia de los colonos, y un ingreso para quienes se dedicaron a su caza con fines de explotación (Almario, 2005). Esta práctica llevó al exterminio y agotamiento de diversas especies de fauna en la Amazonía colombiana (Chávarro, 2010).

Uribe (2011), precisa que entre las consecuencias de las bonanzas extractivistas del departamento del Caquetá, se encuentran: la esclavitud y genocidio comunidades indígenas, la consolidación de un modelo de economía de subsistencia influenciado por la reproducción de tradiciones de los colonos, la agudización del conflicto armado, la expansión de economías ilícitas. Sus aportes llevan a concluir que la colonización caqueteña está permeada por una dinámica constante de conflictos, bonanzas, usos inapropiados del suelo, informalidad de la propiedad, deforestación de la selva, heterogeneidad de la población.

8.1.1.1 Etapas determinantes del poblamiento Caqueteño. Desde luego que la conquista de la manigua –como expresión de la exuberancia, embrujo, rudeza del clima y del territorio, que caracterizan las espesas selvas amazónicas (Almario, 2005)– no se produjo en un corto intervalo histórico, razón por la cual, en la siguiente línea de tiempo de la Figura 5, se sintetizan los principales hitos de la colonización y poblamiento del Caquetá.

Figura 5. Línea de tiempo con los hitos del poblamiento caqueteño y los tipos de colonización



8.1.1.1.1 *El extractivismo como motor de las primeras colonizaciones (hasta 1949).*

La época extractivista tiene su origen remoto en la colonización de las zonas de frontera que inició desde el siglo XVI, como respuesta a la preocupación política gubernamental encaminada a garantizar la unidad nacional. Ésta época demarca su inicio con la conquista del territorio selvático de la región del Caquetá, liderada por Hernán Pérez de Quesada en el año 1542, con el propósito principal de localizar y apropiarse del tesoro indígena reconocido como “El Dorado”. Los principales hitos que marcan este periodo son los siguientes:

Hitos de la colonización del Caquetá: Siglo XIX

- En 1850 empieza la bonanza cauchera extractiva que se prolongó hasta 1930, por la reducción de los precios de cotización internacional
- Desde 1870 se acrecentó la migración del interior del país a la región del Caquetá, con la llegada de los aventureros de la quina, el caucho y la madera, que había empezado desde el año 1950 con las migraciones de la violencia bipartidista del interior del país
- En 1890 inician las misiones franciscanas y jesuitas en el Gran Caquetá con propósitos de evangelización y afianzamiento territorial
- En 1899 empieza el periodo de la Guerra de Los Mil Días, el cual se extendió hasta 1902. Este conflicto civil obedeció a diferencias bipartidistas y exclusión en el ejercicio del poder y motivó fuertes confrontaciones y oleadas migratorias poblacionales huyendo de la violencia

Hitos de la colonización del Caquetá: Siglo XX

- A inicios del siglo XX comenzó la fase incipiente de la colonización espontánea agraria y militar hacia el Caquetá, recibiendo impulso en materia de infraestructura vial, fundación de pueblos y en general en el andamiaje concéntrico de bienes fiscales aldeaños a bases militares
- En 1912 se impulsó la colonización agraria para ofrecer alternativas a los fracasados caucheros, favoreciendo la entrega de tierras a cambio de la preparación de potreros, dinamizando la colonización
- Con la reducción de los precios de cotización del caucho en mercados internacionales, en 1914 finaliza la primera fase del extractivismo cauchero en el Caquetá
- Desde 1932, se dinamiza la ocupación e infraestructura militar en el caquetá para responder al Conflicto Colombo Peruano, el cual se prolongó hasta 1933
- En paralelo con el impulso militar, en el año 1932, se asignó al Ministerio de Guerra, la misión de colonización del Caquetá, Amazonas y Putumayo. En desarrollo de dicho propósito, mediante la Resolución 12 de 1933, se establece la servidumbre sobre la Hacienda Balsillas para dinamizar la ruta de la colonización de la Cuenca del Río Pato, al noroccidente del Caquetá.
- En 1940, con influencia de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó una segunda fase de la extracción cauchera en el Caquetá. Firmas comerciales como la Casa Arana aprovecharon este auge a costa de la esclavitud indígena que llevó a la extinción de algunos pueblos nativos.
- La exploración petrolera en el sur occidente caqueteño se estableció desde 1942, con la Texas Petroleum Company
- El proceso colonizador caqueteño presentó un impulso entre los años 1945 y 1949, con el otorgamiento de créditos a familias de colonos para la primera inversión en puntas territoriales

8.1.1.1.2 *Confrontaciones por la violencia, el control territorial y la coca (desde 1950 hasta 1980).* Los hitos históricos representativos del periodo de la violencia que azotó el Caquetá en el periodo comprendido entre los años 1950 y 1980, estuvieron acompañados de los siguientes eventos:

Hitos de la
colonización del
Caquetá:
Siglo XXI
(Desde
1950
hasta
1980)

- Con la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1949 se marca un hito en la violencia bipartidista en Colombia, siendo un detonante en 1950, para las migraciones masivas de los Andes hacia las zonas de frontera o puntas de colonización
- Desde 1958, el Estado, a través de la Caja Agraria, direccionó políticas públicas y acciones para impulsar la colonización dirigida del Caquetá en tres frentes: Maguaré, La Mono y Valparaíso.
- Posteriormente, en 1960, el Incora inicia operaciones y apoya la colonización dirigida con asistencia técnica, créditos, construcción de infraestructura vial y fomento de la ganadería extensiva mediante las Fase I y II, que duraron hasta 1975
- Desde 1961 hasta 1980, la colonización dirigida permitió aperturar vías y fundar pueblos en el Caquetá. Incluso, a través de la Resolución 025 de 1963, el Incora aprobó el Proyecto Caquetá 1, con la sustracción de tres millones de hectáreas de la ZRF de la Amazonia
- Con el propósito colonizador, en 1970 inició el poblamiento masivo del bajo Caguán, coincidiendo el momento con la organización y presencia acentuada de las FARC y el M-19 en el Caquetá
- En 1971 empezaron los cultivos de coca en el Caquetá y en 1972 se presentó el paro campesino comandado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) con marchas hacia Florencia motivadas por el bajo precio de los productos de la economía campesina de colonización, el alto nivel de endeudamiento de los campesinos, la falta de oportunidades socioeconómicas con reportes de analfabetismo, altos niveles de morbilidad general y mortalidad infantil, precarias condiciones de higiene y equipamiento comunitario en materia de puestos de salud, escuelas y vías, así como escasa participación comunitaria en política
- En EPL llega al Caquetá en 1976, aumenta la presencia insurgente, incursionan en el municipio de El Dondello, donde el paro se extendió hasta 1977
- En 1978 se produjo la toma del municipio de Cartagena del Chairá por parte de integrantes de las FARC, coincidiendo con el periodo que se denota como la Guerra del Caquetá, caracterizada por la escalada violenta guerrillera contra el ejército nacional en respuesta a la consolidación del frente Sur del M-19 en el Caquetá, dando lugar a encuentros bélicos esporádicos con la fuerza pública, mientras el grupo insurgente organizaba su proyecto político promotor de la reforma agraria y opositor de la explotación de recursos minerales, ocasionando éxodos masivos de colonos hacia centros urbanos y puntas de colonización
- En el año 1979 las FARC se tomaron el municipio de Belén de los Andaquíes

8.1.1.1.3 Éxodos internos y colonización tardía (Desde 1980 hasta el 2016). El año 1980 representa la desestabilización del proceso colonizador y los éxodos poblacionales masivos del interior del país hacia el departamento del Caquetá. La situación obedeció al incremento de la violencia territorial, la presencia dominante las FARC-EP y el M-19, con sus constantes enfrentamientos con la fuerza pública y al incremento de economías ilícitas con la coca; situaciones que presionaron, en términos socioeconómicos, para que los colonos sin recursos económicos, emigraran hacia los centros urbanos en busca de mejores oportunidades o hacia puntas de colonización más distantes. En ambos casos se vio afectada la calidad de vida de los migrantes.

Ciertos hitos históricos que caracterizaron y determinaron los éxodos internos en el departamento del Caquetá y los intentos de colonización tardía que se extendió hasta la firma del Acuerdo Final de Paz en el Teatro Colón en el año 2016, se citan a continuación:

Hitos de la
colonización
del Caquetá:
Desde 1980
hasta 2016

- Desde 1980 se incrementó el desplazamiento interno de colonos y campesinos en el Caquetá por factores asociados al conflicto armado y los cultivos de coca
- En el gobierno del presidente Belisario Betancur, tras cuatro años de enfrentamiento de la fuerza pública con las guerrillas en el Caquetá, se promueve la política de diálogo, reconciliación y apertura democrática, hecho que permitió la consolidación de la Unión Patriótica como partido político, pero fracasaron los objetivos de paz territorial
- En 1984, la guerrilla del M-19 se toma a Florencia, capital del departamento del Caquetá. Este hecho acrecentó las tensiones y confrontaciones locales.
- Durante el gobierno del presidente Ernesto Samper, se promulga el Decreto 717 de 1996, el cual declaró las zonas especiales de orden público en el Caquetá. En este año también se impulsaron las fumigaciones de cultivos de coca, dando aplicación al Plan Colombia 1996-2006
- En el gobierno del presidente Andrés Pastrana, mediante la Resolución 85 de 1998, se declara la zona de distensión, zona de despeje de San Vicente del Caguán, para abrir paso a las negociaciones con las FARC-EP
- Los intentos fallidos de paz del presidente Pastrana culminan en el año 2002, con el secuestro del avión de la empresa Aires que cubría la ruta Bogotá-Florencia, y que fuera obligada a aterrizar en plena carretera nacional, en el municipio de Hobo del departamento del Huila. Con este hecho se rompen los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, e inicia la retoma de la zona de distensión de San Vicente del Caguán
- En el año 2007, en el mandato del presidente Álvaro Uribe, inicia la implementación de los planes de consolidación territorial para garantizar el ambiente de seguridad y paz (2007-2012), con un fuerte componente militar dirigido a imponer la seguridad territorial, la protección ciudadana y el desarrollo socioeconómico. La implementación de estos planes se priorizó en los municipios de Cartagena del Chairá, La Montañita y San Vicente del Caguán

8.1.1.1.4 Depredación y mercantilización de la selva (Desde el año 2017 al 2019). La firma del Acuerdo Final de Paz en noviembre de 2016, y los compromisos de la Reforma Rural Integral, han determinado en el Caquetá, la concurrencia de conflictos socioambientales por la distribución de la tierra y los usos o actividades permitidas, situaciones que representan retos para la conservación de la biodiversidad, para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para garantizar su propia manutención, y por supuesto, para el Gobierno, que debe articular lo acordado con el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los limitantes y condicionamientos del ordenamiento jurídico ambiental, social y del derecho agrario nacional. Su impacto en la historia del poblamiento del Caquetá se puede reconstruir retomando hechos que representan hitos de una forma de ocupación mercantilista y depredadora de los territorios selváticos a raíz de intereses meramente económicos. La ocupación así descrita, dista de las formas de colonización caqueteña, tomando de presente los siguientes eventos, donde converge la ausencia de control estatal en los territorios abandonados por la guerrilla de las Farc luego de la firma del Acuerdo de Paz.

En este periodo de análisis, durante la entrevista realizada a grupo focal, miembros de la comunidad de la vereda Sardinata señalaron que los nuevos frentes de colonización que han surgido en el postacuerdo, no se están desarrollando contiguos a las áreas ya ocupadas, sino en los “baldíos”. Manifiesta una campesina entrevistada que,

“Ahora con la ausencia de la guerrilla, pues la gente se metió y daño todo... usted se va pa’ baldíos y encuentra que 200, 300 hectáreas completas derribadas, eso se ve lo que la gente ha tumbao y es impresionante.” (Campesina: Luz Dary Villanueva, 2019)

No obstante, esta ha sido una alternativa económica para los descendientes de los colonos de la vereda y los campesinos que la ocupan en la actualidad, quienes se desplazan a baldíos de frontera que están despoblados y sin presencia estatal. Puesto que en el aljor popular de las comunidades encuestadas se señala que,

“Cuando llegamos esto eran baldíos, pero ya no, la tierra está ocupada.” (Colono, José Omed Iquiná, 2019)

“Los baldíos no están aquí, están lejos, por allá la gente se está yendo a coger tierra sola”. (Campesina, Mercy Llanos, 2019)

Nótese que la concepción así expresada de baldíos se equipara con la distinción entre áreas de bosque y no bosque (Ramírez, 2020), que en la tradición popular, asocia los baldíos con áreas boscosas y los predios “privados” con coberturas de no bosque.

Los frentes de colonización tardía, que estarían motivados por la búsqueda de tierras baldías para el establecimiento de fincas campesinas, deben competir con el andamiaje económico que promueve y financia la deforestación de vastas zonas de reserva forestal en el departamento del Caquetá, con fines especulativos y de acaparamiento de tierras. En el contexto también concurren grupos armados al margen de la ley, quienes convergen en las recientemente conformadas “disidencias de las Farc-EP” y en los denominados Grupos Armados Organizados (GAO), que surgieron producto de las divisiones al interior de dicha organización, luego de la Firma del Acuerdo Final de Paz. Su presencia en los territorios ha influenciado un nuevo orden en construcción, donde la tierra vuelve a estar en el centro de la disputa, obviando las imposiciones legales y determinantes ambientales, como la condición de baldíos inadjudicables de la Nación, que pesa sobre las ZRF, para alentar el comercio informal de tierras, el acaparamiento con fines especulativos y la adecuación de tierras para el establecimiento de cultivos de coca y para la siembra de pastos para la ganadería extensiva.

El escenario descrito representa una reconfiguración territorial del departamento del Caquetá en el postacuerdo, la cual sirve de lente para observar la complejidad de los conflictos socioambientales por el uso y la ocupación de tierras localizadas dentro de los polígonos declarados por la Ley 2ª de 1959, como ZRF, donde se destacan los siguientes hitos.

Hitos de la
colonización
del Caquetá:
Desde el año
2017 al 2019

- Una vez suscrito el Acuerdo de Paz, desde finales de 2016 y comienzos del año 2017, inician los procesos de apropiación territorial aprovechando el retiro de las Farc. En la tregua creó un escenario de colonización tardía y sin control para tomar tierras sin dueño y aumentar tanto las plantaciones de coca, como el sistema productivo de ganadería extensiva
- Desde el año 2017, el municipio de Cartagena del Chairá empieza a ser catalogado por el IDEAM, como una de las entidades territoriales que año a año presenta altos índices de deforestación. En el año 2017 concentró el 22% del total de la deforestación nacional, alcanzando 60.373 hectáreas. El principal motor de la deforestación y ocupación de territorios de protección ambiental lo ocupa la ganadería extensiva y le siguen los cultivos ilícitos.
- En el año 2018, en la zona del Yari y el Caguán caqueteño inicia el acaparamiento de tierras en ZRF y otras áreas protegidas, a través de grandes capitales que financian la deforestación de la selva con mano de obra local y foránea, para luego fraccionarla a título de venta informal o asignando cuidadores testaferros para resguardar las ocupaciones de quienes financian la depredación de la selva.
- En abril del año 2018 inician las iniciativas denominadas "burbuja forestal", para la realización de reuniones semanales que entran a operar como estrategia nacional donde diferentes entidades, organizaciones y la comunidad, crean espacios para mantener monitoreados los conflictos socioambientales asociados a la deforestación, acaparamiento de tierras y uso contrario a la vocación forestal de las ZRF (del Cairo, 2018).
- En febrero de 2018 se presentó el desplazamiento de los guardaparques amazónicos que realizaban labores en el eje de los ríos Caquetá y Putumayo, luego de amenazas de disidencias de las Farc autodenominados Frente Carolina Ramírez. El control territorial sobre áreas de protección ambiental continuó siendo el detonante de las confrontaciones (Semana Sostenible, 2020).
- En octubre de 2020, con la expedición de la Resolución 868 de Corpoamazonía, que ordenó el cierre e inhabilitación de diferentes carreteras "ilegales" en municipios de Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán, llevó a la organización comunitaria veredal para hacer frente jurídico de resistencia y oposición conjunta a la disposición de la autoridad ambiental, contando con el apoyo político de las respectivas alcaldías.

Complementariamente al recorrido histórico realizado, se encontró que el poblamiento del Caquetá, ha respondido en forma directa a diferentes tipos de colonización que se presentaron históricamente según la siguiente descripción.

8.1.1.2 Tipos de colonización del Caquetá. La complejidad que ha caracterizado el poblamiento caqueteño se evidencia en las formas de colonización que han concurrido en dicho territorio, las cuales se representaron en la parte inferior de la línea de tiempo de la Figura 5, donde queda clara su concurrencia y creciente influjo luego de la época de la violencia bipartidista de los años cincuenta, como hito histórico del poblamiento departamental.

A continuación se describen los rasgos característicos de cada uno de los tipos de colonización que han estado presentes en la historia del poblamiento caqueteño.

Colonización militar: La colonización militar tiene su origen en la época de la conquista del Caquetá en 1542, que fuera liderada por Hernán Pérez de Quesada, tras la búsqueda del Dorado y se mantuvo en el tiempo con ciertas alteridades, como una forma de legitimación de la presencia estatal en los territorios apartados de los centros urbanos en expansión (Melo, 2014).

En sus inicios, la colonización militar se llevó a cabo en un territorio poblado con indígenas que hicieron frente a la dominación europea con dardos, flechas, con el conocimiento de la selva y con el coraje propio de los nativos (CNMH, 2014). En fases posteriores, sirvió para la consolidación de infraestructura militar vial y de campamentos para enfrentar confrontaciones internas, como el reconocido conflicto colombo peruano que ocurrió en el año 1932 y llevó a que al Ministerio de Guerra se le asignara la misión de estimular la colonización en el Caquetá, Amazonas y Putumayo, contribuyendo a la fundación de pequeños núcleos poblados (Sinchi; Minambiente, 2000).

En episodios más recientes, el CNMH (2017) precisa el papel de la colonización militar en el Caquetá luego de la promulgación del Decreto 1894 de 1953, el cual promovió epicentros poblacionales en La Tagua, Puerto Leguízamo y Tres Esquinas, extendiendo el apoyo militar a la colonización espontánea con la entrega de adjudicaciones. Sin embargo, no se tiene un reporte histórico preciso de los hechos que marcaron el fin de esta forma de colonización, toda vez que su implementación generalmente obedeció a estrategias de dominación territorial y políticas de gobierno para el control de recursos estratégicos, utilizando la infraestructura militar y comercial (Melo, 2014).

Colonización eclesiástica: Se refiere al poblamiento que se llevó a cabo a la par de la implementación del Concordato de 1887 para la civilización de los “salvajes” que habitaban el sur de Colombia, desde el cual se desplegaron las misiones capuchinas, franciscanas consolatas, que buscaron evangelizar e implantar el modelo de organización social y política en los nuevos territorios (CNMH, 2017). Este tipo de colonización empezó luego de las confrontaciones bélicas de la época de la conquista del Caquetá, como forma de penetración territorial y para hacer frente a las resistencias indígenas y operó complementaria a la estrategia de dominación militar (Uribe, 2011).

Sin embargo, se tiene registro que las misiones de los franciscanos y jesuitas ingresaron al Gran Caquetá a finales del siglo XVII, articulando el evangelio con la educación y fundación de pueblos. Estrategia que continuó hasta la mayor parte del siglo XIX y XX, reinventada en la influencia diocesana. Según el CNMH (2017), las misiones religiosas constituyen una forma de colonización que además de civilizar a los “salvajes” del sur del país mediante la evangelización, buscaban desde la educación, implantar un modelo de organización social y política territorial.

Colonización espontánea o agraria: El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas –Sinchi y el MADS (2000), al igual que Melo (2014) y Chávarro (2010), utilizan el término “colonización agraria”, mientras que otros autores revisados denotan como colonización espontánea, al proceso de poblamiento de zonas de frontera, como el Caquetá, que se nutrió de los conflictos del interior del país, provocando flujos

migracionales huyendo de la violencia política bipartidista, con la expectativa de consolidar la recomposición de la economía rural familiar en tierras baldías.

Históricamente, la colonización espontánea masiva, empezó hacia finales de los cuarenta y se prolongó hasta finales de los setenta, influenciada por la violencia política, el conflicto agrario nacional y el establecimiento de la haciendas (siendo la más reconocida, la Hacienda Larandia). Sin embargo, este proceso de colonización tuvo una fase incipiente a principios del siglo XX, que se impulsó por la construcción de las carreteras e infraestructura de apoyo al conflicto Colombo Peruano, la fundación de pueblos y caseríos, con la bonanza cauchera y la adjudicación de baldíos.

Factores de orden económico también contribuyeron a la colonización espontánea, como respuesta al modelo latifundista y de especialización del agro a través de la incorporación de capital, el cual dejaba los campesinos de menores recursos sin posibilidades de acceso a la tierra, resquebrajando el modelo de propiedad y pequeña economía campesina.

La segunda fase de la colonización espontánea en el Caquetá se distribuyó en dos grandes sectores: Noroccidente (San Vicente, cuenca del río Pato y parte alta del Caguán), y Piedemonte Central (Belén y Puerto Rico).

El creciente influjo de la colonización espontánea se favoreció con la influencia social de relaciones de compadrazgo y de familia ampliada. Otros componentes determinantes fueron los siguientes: 1) el establecimiento del modelo de desarrollo a través de la ganadería extensiva con sus rutas de comercialización, 2) el favorecimiento del acaparamiento de tierras a través de haciendas –especialmente la Hacienda Larandia-, 3) la concentración de la tierra y la expulsión de los colonos fundadores hacia territorios más distantes, 4) la consolidación de una economía de subsistencia en los frentes de colonización, con cultivos civilizadores de arroz, maíz, yuca y plátano, 5) el aumento de la producción agropecuaria corriendo la frontera agrícola y no por inversión en tecnificación, 6) la consolidación de la imagen de la vocación ganadera de las tierras del Caquetá como paradigma de desarrollo acrecentado por el la Hacienda Larandia, que dio paso a la estructuración económica rural de apoyo estatal a la ganadería, 7) la reproducción de modelos económicos de producción no apropiados para la amazonia por parte de los colonos, con el apoyo del Estado y de instituciones de cooperación, 8) el apoyo de agencias multinacionales a la consolidación del paradigma de la revolución verde, con énfasis en monocultivos, aplicación de agroquímicos, maquinaria y tecnologías no tradicionales; bajo este modelo se impulsaron los cultivos de palma africana, caña panelera, caucho y pastos para ganadería, a través de los Proyectos Caquetá I y II del INCORA.

La colonización espontánea se ha mantenido en forma irregular en el departamento del Caquetá, influenciada por conflictos que generan migraciones y desplazamiento del interior del país y entre diferentes áreas del departamento. Sumando al conflicto armado, el cultivo de coca también motivó las migraciones en el Caquetá, en una práctica que se ha diezmado paulatinamente hacia la ocupación de puntas de colonización en áreas protegidas de parques naturales y zonas de reserva forestal, pero que persiste incluso con mayor intensidad, luego de la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016 (IDEAM, 2019a). Aunque se recalca que la totalidad de habitantes de la vereda Sardinata se acogió a la erradicación manual de cultivos, terminando con las plantaciones en el año 2019.

Colonización dirigida: El impulso de poblamiento de baldíos mediante la colonización empezó en 1959, con la política pública denominada “colonización dirigida”, la cual se consolidó con acciones del Estado de apoyo al establecimiento de parcelas, brindando a los colonos créditos, asistencia técnica para la producción, especialmente ganadera, la construcción de infraestructura vial para comercialización y de bienes fiscales para escuelas y prestación del servicio de salud (CNMH, 2017).

Históricamente, la colonización dirigida se ejerció a través de diferentes entidades. Mediante el Decreto 124 de 1955, se creó el Fondo Ganadero del Caquetá S.A., con funciones conjuntas de apoyo al establecimiento de sistemas productivos de ganadería extensiva (CINEP; PPP, 2019). Entre los años 1958 a 1961, la Caja Agraria impulsó el otorgamiento de adjudicaciones sobre 698 mil hectáreas en el Caquetá, en los frentes de El Doncello, La Mono y Valparaíso. En 1961, con la Ley 135, el INCORA inicia operaciones para otorgar parcelas, entregar asistencia técnica hacia la producción, llegar a los nuevos territorios poblados con infraestructura vial.

Córdoba (1954) describe el papel de la Misión de la FAO en el impulso a la colonización del Caquetá desde el año 1952, el cual estuvo concentrado en un proceso de explotación y poblamiento con fines agrícolas y pecuarios, de lo que denominaron “el paraíso de Colombia”, donde se necesitaba favorecer la colonización planificada para la fundación de pueblos.

En la colonización dirigida se privilegió el modelo de producción ganadera extensiva, el descumbre de la selva y el establecimiento de potreros para pastoreo era determinante para el otorgamiento de títulos sobre los predios. La resolución 025 de 1963 del Incora muestra el interés estatal en la colonización del Departamento, cuando a través del Proyecto Caquetá 1, aprobó la sustracción de tres millones de hectáreas que previamente habían sido declaradas como Zona de Reserva Forestal. De este modo, se decretaron zonas especiales de adjudicación de baldíos, incluso sobre áreas ocupadas por colonos y arrendatarios, para dar paso al primer gobierno del Frente Nacional, con

su política de dotación de tierras, que mostró gran eficiencia en su cometido, pero que se quedó corta en programas sociales complementarios, con el otorgamiento de créditos y construcción de infraestructura vial; problemas que a larga reflejaron la falta de planeación. En cambio, la concentración de la tierra en grandes haciendas ganaderas se benefició con creces de la política pública de apoyo a la colonización dirigida (CNMH, 2017).

Colonización armada: La colonización dirigida es definida por el CNMH (2017), como el conjunto de movilizaciones que tuvieron lugar luego de 1955, en el nororiente del departamento del Caquetá, en la región de El Pato y Guayabero, en San Vicente del Caguán; las cuales tuvieron su principal impulso en las “columnas de marcha” o “guerrillas rodadas” que propiciaron el poblamiento del área que se constituyó como la Zona de Reserva Campesina de El Pato, en Balsillas.

Esta forma colonizadora estuvo fuertemente influenciada por hechos violentos que se prolongaron en el departamento del Caquetá durante los años sesenta hasta comienzos de los ochenta, siendo el escenario para la consolidación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Movimiento M-19. Los nuevos asentamientos se consolidaron en medio de conflictos y constantes confrontaciones entre grupos guerrilleros y el Ejército Nacional, especialmente en la zona norte, en la región de El Pato.

Colonización cocalera: La colonización cocalera del departamento del Caquetá responde a los flujos migratorios de población flotante y estable que se consolidaron luego de 1965, con posterioridad a los bombardeos de la región de El Pato, al norte de San Vicente del Caguán, los cuales estuvieron motivados por el establecimiento de cultivos de coca para el procesamiento del alcaloide con fines de transporte hacia destinos internacionales (CINEP; PPP, 2019). Este proceso llevó a la consolidación de una economía ilícita en el departamento, la cual estuvo mediada por constantes brotes de violencia y desarraigo territorial, generando uno de los periodos de mayores manifestaciones violentas en la historia local y nacional.

La colonización cocalera que tuvo su auge en el Caguán, se difundió hacia el sur, llegando al municipio de Cartagena del Chairá en la década de los setenta, donde mantuvo su auge principal hasta entrados los noventa. En este sentido se debe aclarar que en los hallazgos de investigación primaria se logró determinar que si bien la colonización cocalera no fue la razón principal de la fundación de la vereda Sardinata, si representa una de las características del uso del suelo, junto con la ganadería extensiva.

Ferro *et al.*, (1999) ubican el establecimiento de los cultivos de coca en el Caquetá dentro de la etapa de desestabilización del proceso colonizador (1980-1997), periodo que

estuvo acompañado de migraciones poblacionales desde el interior del país y dentro del mismo departamento, en una época mediada por las confrontaciones del ejército nacional con el M-19 y las FARC, donde la llegada de los aventureros de la coca, acrecentó las conflictivas relaciones de poder en los territorios. Este momento histórico coincide con las marchas campesinas y paros cívicos, acrecentando las razones de empobrecimiento de los campesinos y colonos lugareños (Sinchi; Minambiente, 2000).

En el histórico de poblamiento del Caquetá se hace evidente el tránsito de identificación y expresión simbólica del colono, determinado por características clave como: la forma de adquisición de la tierra, conquistada a fuerza de trabajo, con hacha y machete, la conciencia de construir región y territorio, el establecimiento de un estilo de vida y modelo económico agropecuario de subsistencia permeado por los cultivos ilícitos, la conservación de valores religiosos apropiados de las misiones católicas y la consolidación comunitaria de actitudes defensivas y de desconfianza frente al Estado (CINEP; PPP, 2019).

Los tipos de colonización referidos evidencian la historia del poblamiento caqueteño, atravesado por conflictos e hitos regionales de uso y ocupación territorial, por prácticas y formas de apropiación heterogéneas (Espinosa, González, & Ramírez, 2012), y la consolidación de espacios políticos de construcción comunitaria enraizados en tensiones y conflictividades de índole socioambiental, las cuales sirven de antesala para la discusión en el caso particular de la vereda Sardinata, empezando con una breve exposición sobre la colonización del municipio de Cartagena del Chairá.

8.1.2 Colonización del municipio de Cartagena del Chairá.

La fundación de Cartagena del Chairá a orillas del río Caguán, se rastrea desde el año 1963, con su establecimiento como caserío de acceso a las puntas de colonización, el fuera reconocido como corregimiento a través del Decreto 358 de 1974 y como municipio mediante la Ordenanza No. 03 del 12 de noviembre de 1985 (Alcaldía Cartagena del Chairá, 2016).

De la denominación huitoto, para la palabra Chairá, como “*cueva de tigres*” y las acorazadas selvas asimiladas a Cartagena de Indias, nace el nombre de Cartagena del Chairá (CINEP; PPP, 2019). Un territorio marcado por las odiseas y aventuras que caracterizaron la estrategia de colonización militar, asistida, espontánea y eclesiástica, desde inicios del siglo XX, se describen en el estudio de Ruíz (1996), como el principal antecedente del poblamiento de la selva caqueteña del Yará, entre formas extractivas de apropiación y aprovechamiento territorial, motivadas por bonanzas, aventuras y oportunidades de acceder a los pastos naturales, selvas vírgenes y territorios con potencial de explotación petrolera del subsuelo.

La historia del municipio de Cartagena del Chairá en el Yarí caqueteño, también ha sido testigo de migraciones motivadas por la violencia nacional y departamental, que engrosaron los flujos de colonos extractivista, motivados por la quina, el caucho, el tigrilleo de pieles, la explotación maderera, el cultivo de coca y la oportunidad de acceso a tierras baldías para el establecimiento familiar o con propósitos económicos de comercialización (CNMH, 2017).

Junto con las economías extractivistas, el poblamiento territorial se alentó a partir del establecimiento de sistemas productivos de subsistencia campesina, con la adecuación de tierras para cultivos tradicionales de maíz, arroz, plátano, yuca, cacao y para la explotación ganadera extensiva (Amezquita, 1985). Con el ingreso de las primeras reses a las sabanas abiertas se explica la génesis de la construcción del erróneo paradigma de vocación ganadera del Caquetá (González, Ramón, & Torrijos, 2003), como parte inescindible del andamiaje de los conflictos de uso y ocupación de los baldíos inadjudicables sobre las ZRF de Ley 2ª de 1959, y como determinante ambiental que ha acompañado el trasegar del poblamiento territorial.

La vivencia del poblamiento colonizador de Cartagena del Chairá asociada a conflictos socioambientales por el uso y ocupación de las ZRF, se representa en las historias de colonos, que cuentan sus experiencias y razones para quedarse en el territorio:

“... la colonización masiva aquí empezó en el 69, las gentes motivados por conseguir tierra, pues nos vinimos a vivir al comienzo de arroz, maíz y lo que se podía cazar. Era una fiebre por colonizar montaña para sembrar arroz por arrumes y meter ganado, No le hacía que no se consiguiera remesa, porque todo venía de Florencia, porque así se consiguió la tierra.” (Rafael Osorio Casas, colono, 2020)

“Nos vinimos por la tierra, pa’cogerla. El arroz era lo que daba, pero trabajo fue que lo empezaron a sacar de Puerto Rico y ya no dejaba era nada de plata, entonces cada uno cogió lo suyo y a traer reses. Así fue que nos terminamos quedando porque tampoco podíamos volver pa’ la tierra.” (Julio Cesar Hoyos, colono, 2020)

Con las precisiones anteriores, se cierra la descripción genérica del poblamiento caqueteño y de Cartagena del Chairá vinculado a diferentes tipos de colonización y se puntualiza en la vereda Sardinata como objeto territorial de la investigación.

8.1.3 Colonización de la vereda Sardinata

A continuación se presenta el relato detallado de la colonización de la vereda Sardinata, el cual sirve de introducción a las etapas que representan el establecimiento de la ganadería extensiva como principal sistema productivo en suelos de vocación forestal en un área sobre la cual pesa el determinante ambiental de protección de la Ley 2ª de 1959,

como ZRF y baldíos inadjudicables de la Nación, condiciones a partir de las cuales se analizan los conflictos socioambientales por el uso y ocupación de la tierra en áreas ambientales protegidas.

8.1.3.1 Relato colonizador. La historia de la colonización de la vereda Sardinata es relativamente reciente, cuenta su fundador, don Norberto Cardozo¹ que en noviembre del año 1980, se encontraba trabajando en los llanos del Yarí con su patrón “Don Régulo”, cogiendo “*coca montuna*”, cuando les avisaron que el Ejército los estaba esperando para capturarlos en el puerto localizado en “*Los Quebradones de Los Lobos*”, salida donde arrimaban los motores fuera de borda que entraban a lomo de mula para organizarlos en canoas de madera enteriza o de tablón que servían para entrar la remesa, los insumos y para sacar la “*mercancía*”. Luego de esta noticia se juntaron tres patrones para salir con familias y trabajadores de los “*claros*” cultivados, dirigiéndose a Cartagena del Chairá por las “*picas*” de los cazadores² antes que los acorralara el Ejército.

Relata el colono, que esa primera noche en la selva no fue fácil, la vegetación espesa dificultaba cada paso. Acamparon a orillas de lo que hoy en día se conoce como quebrada Sardinata, la cual desemboca en el quebradón de Isla Redonda, aprovechando que había animales de monte, agua y “*pepas*” frutales de la selva de sobra. Cada patrón se hizo a una boruga para repartirla con su gente. Don Norberto ayudó a pelar la de su grupo y cuando echo al caño las “*tripas*”, vio la gran cantidad de peces que salieron por el festín.

“... esto si era un paraíso de abundancia, lo que le conté de sardinatas, habían borugas, gurres, manaos, armadillos, de todo, comida era lo que había por aquí.” (Colono fundador, Norberto Cardozo, 2020)

Esa abundancia de comida motivó su decisión de regresar a la zona, que para el año 1980, no había sido ocupada por ningún colono y solamente algunos cazadores se atrevían a bordearla por los caños en busca de las preciadas pieles de tigres, tigrillos, lobos, pumas, panteras y otros animales, las cuales se cotizaban a buen precio en el interior del país.

Don Norberto invitó a sus compañeros de viaje a regresar, pero nadie quería sacrificarse con esa lejanía, así que solo y motivado por su necesidad de sustento, por la pobreza y porque tenía una familia que mantener. Juntó sus jornales de tres semanas y se aventuró

¹ Norberto Cardozo proveniente del municipio de Puerto Rico es reconocido como el colono fundador de la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá

² “*Pica*” designación dada a los caminos que abrían los cazadores en el Caquetá para bordear las montañas en busca de pieles

a subir por el caño Yaicogé consiguiéndose un trabajador para que lo acompañara en su misión de colonizar esa tierra que nombra como “*paraíso de abundancia*”.

La travesía empezó en diciembre de 1980³, el colono fundador pronto fue abandonado por su jornalero, quedándose solo en la selva durante seis años, con salidas ocasionales para traer víveres y visitas intermitentes de su familia, las cuales terminaron el 2 de febrero de 1986, cuando por fin se los llevó a vivir a Sardinata.

El modelo de colonización espontánea, con influencia hacia la familia, siempre estuvo presente en la vereda, por esta razón los hermanos Cardozo siguieron los pasos del colono fundador, aprovechando que éste alcanzó a acumular más de 1.200 hectáreas de tierra en “*abiertos*” que servían para sembrar plátano, maíz, arroz, pasto y yuca, sobre todo, que se cultiva muy buena en las tierras arenosas de Sardinata. Doña María Edilma Ramírez, la mujer de don Norberto, destaca la abundancia los parajes naturales, de las aguas cristalinas y de la comida, sobre todo animales de caza como “*venados, borugas, dantas, chigüiros, cerrillos, manaos, gurres, guaras y sobre todo pescado, sardinatas y doradas*”, ella relata que,

“... al comienzo no nos vinimos del todo con Norberto, pero ahí se fue arrimando la familia, los compadres, se acomodaban a según iban llegando y cada uno pues tenía su abierto pa’cuidar, sacarle plátano, maíz y yuca.”

Sobre los inicios de la colonización veredal, agrega don Norberto Cardozo que,

“eso si la buena caza no faltaba, carne desta quiero y desta no quiero, no era sino tirar el anzuelo. Vinimos despacio con paciencia y cuando ya se vino la vieja y otros hermanos pues era más llevadero.”

El primer asentamiento de don Norberto lo hizo a orillas del caño Sardinata, donde se localiza la Institución Educativa de la Vereda Sardinata (megacolegio), al lado de la cual se erige el caserío que se formó entre 1998 y 2000, pero continúa creciendo con la esperanza de ser formalizado como centro poblado. En la actualidad cuenta con 43 viviendas, una caseta comunal, hogar infantil, un puesto de salud atendido por Médicos Sin Fronteras, dos templos y un escenario deportivo.

Sobre la conformación del caserío, don José Omed Iquiná, colono y propietario de un predio adjudicado en la vereda Sardinata por parte del Incora, cuenta que,

“Aquí el primero que llegó fue don Norberto con unos hermanos y unos cuñados. Detrás del fueron entrando chorriaditos los Arrupia y los Martínez y pues yo, pero esto no había nada de lo que usted ta’mirando, pa’cualquier lado era selva y selva sin gente. Yo fui el

³ En el Libro de Saberes escrito por los estudiantes y docentes de la Institución Educativa Rural Sardinata (2018) se reporta que la fundación de la vereda data del año 1981, pero la información reseñada en entrevistas al colono fundador y a su esposa, da cuenta de la fundación veredal fue en diciembre de 1980

primero que hice una casita aquí en el caserío. De los que habían unos ya no existen, unos se han muerto, otros se han ido, pero ahí nos fuimos colonizando y vea.”

Los arrieros fueron llegando paulatinamente motivados por la necesidad, por el afán de tener su propia tierra y por la posibilidad de sembrar coca con semillas que traían del Perú. El 9 de mayo de 1991, cuando sumaron 17 fincarios, lograron gestionar la personería jurídica No. 0013 a la Junta de Acción Comunal de la vereda Sardinata, con Faiber Castaño Torres, como primer presidente. Aproximadamente en el año 2000, cuando el precio de la coca se redujo drásticamente, algunos colonos que había “acomodado”⁴ don Norberto abandonaron las tierras, pero otros decidieron quedarse y encausar su territorialidad en asentamientos estables, como campesinos, ganaderos, comerciantes o jornaleros.

El nombre, Sardinata, lo colocaron en alusión al espectáculo matutino de sardinatas que enturbiaban las aguas cristalinas del caño cada mañana, mostrando su abundancia y colores brillantes, que resplandecían al sol. Esta exuberancia y riqueza de flora y fauna fue protegida rudimentalmente con normas consuetudinarias entre los moradores de la vereda, buscando limitar la “matanza” de animales como refiere el señor Omed Inquiná,

“... le pusimos Sardinata porque eso era un chorro de pescados que chapaliaban quebrada arriba todas las tardes. Eso no se veía ni el agua sino los brillos de las escamas”

En cuanto al trámite de adjudicación, los colonos entrevistados, cuentan que fue un proceso sencillo, que los terrenos se “trochaban”, luego se organizaban para traer un topógrafo para que hiciera las mediciones y asignación de mojones naturales, para indicarles hasta donde llegaba cada una de las fincas y las colindancias. Este proceso debía garantizarse con una ocupación previa superior a los cinco años y con el compromiso de conservar el 20% del predio adjudicado con áreas forestales y de no venderlo sin autorización del INCORA o del INCODER, así se señala en las seis resoluciones de adjudicación otorgadas en la vereda.

“Yo compré un abiertico que colindaba con los baldíos. A mí me midieron 102 hectáreas que alcancé a coger y me las adjudicaron facilito, a mí, a Norberto, don Álvaro y ya, nosotros tres... a, pero a la mujer mía y de él también le pusimos tierra.” (Colono, Omed Inquiná, 2019)

En la entrevista a grupo focal, donde participaron los primeros colonos de la vereda, se señaló que los títulos se los otorgaban para que pudieran hacer créditos en la Caja Agraria, que los trámites no llevaban mayores demoras y que les permitían ser

⁴ La designación “acomoda” es utilizada para denotar tierras baldías cedidas a título gratuito u oneroso de manera informal, que generalmente es realizada por el fundador a los colonos posteriores.

destinatarios de adjudicaciones sin reparos en el parentesco o afinidad, condición que les facilitó obtener tierras a ambos jefes de cada hogar fundador. En estudio jurídico de los títulos de la vereda, se encontró que, entre los primeros adjudicatarios de reforma agraria, se cuentan don Norberto Cardozo, el fundador; María Edilma Ramírez de Cardozo, su esposa, y José Omed Iquiná. El INCORA otorgó en total, cinco resoluciones de adjudicación entre los años 1989 y 1997, mientras que el INCODER otorgó un solo título en el año 2012, todos ellos sin sustracción previa. La extensión de los predios adjudicados es de hasta 117 hectáreas, según el artículo 8 de la Resolución 041 de 1996 con la determinación de extensiones para las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

No obstante lo anterior, con el pasar del tiempo, tanto las tierras adjudicadas, como las de ocupación irregular, se han ido fraccionando, algunas veces para permitir el establecimiento familiar independiente de descendientes, otras por la venta de minifundios y está el caso particular de parte de una finca no titulada al colono fundador, Norberto Cardozo, la cual ha sido completamente dividida para la consolidación del caserío veredal.

En otro sentido, la presencia de los grupos armados al margen de la ley como determinantes y direccionadores del orden local, se evidenció desde los primeros años de la década de los noventa, con el incremento del flujo migratorio de poblaciones provenientes especialmente de la zona norte del departamento del Caquetá. Este proceso estuvo influenciado por la violencia local territorial y por el aprovechamiento de zonas sin presencia estatal para el establecimiento de cultivos de coca.

Vale destacar que la colonización espontánea que caracterizó a la vereda Sardinata y a otras aledañas, no se ha dado a espaldas del Estado, porque la ocupación de los colonos sobre la zona de reserva forestal tipo B de Ley 2ª de 1959, ha sido legitimada irregularmente con apoyos a la educación con la dotación y funcionamiento del colegio en el año 2002, con el salón comunal en el año 2007, con el puesto de salud en el año 2012, con inversiones en energías alternativas provenientes de paneles solares para cada vivienda rural y cercas eléctricas en el año 2018, y con programas y proyectos productivos alimentarios y de sustitución de cultivos ilícitos desde el año 2018.

Sin embargo, el asunto del uso de la tierra en ZRF y su titularidad, sigue siendo una situación que preocupa a los actuales campesinos ocupantes. Las respuestas legales e institucionales aún no se concretan. Entre tanto, los colonos, que han hecho el tránsito a campesinos, ganaderos, comerciantes o empleados, como lo mencionan Ferro *et al.*, (1999), los que se quedaron en las fincas continúan con sus labores agropecuarias de sostenimiento con la leche y la carne, como únicas fuentes de ingresos familiares, estando en espera de que la “trocha”, que los lleva hasta Cartagena del Chairá, sea

arreglada algún día y que luego de que la guerrilla firmó la paz y se replegó, no se acaben las selvas que aún subsisten. Los campesinos que quedan, no entienden sobre determinantes ambientales, que impiden la adjudicación, pero saben que con el incremento de la deforestación se van a quedar sin agua, sin suelo y sin cumplir el sueño que motivó el ingreso los primeros colonos a su “*paraíso de abundancia*”. Así lo manifestaron en la entrevista a grupo focal en agosto de 2019 y en la primera fase del taller virtual realizada en diciembre del año 2020.

8.1.3.2 Análisis de la colonización de la vereda Sardinata. De acuerdo a la descripción antes referida, se puede determinar que el poblamiento de la vereda Sardinata, se localiza históricamente en el horizonte temporal de éxodos internos y colonización tardía del departamento del Caquetá, el cual se desarrolló en medio de la denominada “guerra del Caquetá”, como escalada violenta que empezó en 1978 y se acrecentó en los años ochenta, dando lugar a flujos poblacionales internos en dos sentidos: hacia los centros urbanos y hacia los frentes de colonización.

Es decir, el anillo de poblamiento territorial, permitió la consolidación de estructuras urbanas y la penetración de la selva desde la periferia hacia el centro (Sinchi; Minambiente, 2000), y constituyó el escenario para la consolidación de un proceso de poblamiento caqueteño tardío en puntas de colonización, respecto del cual Amezquita (1985), describe su evolución en tres etapas hacia la transformación de la selva en territorios dedicados a la ganadería extensiva, contrariando el determinante ambiental de reserva forestal, como condicionante del uso y ocupación del suelo.

En esta descripción de la colonización tardía, la etapa inicial arranca con la aventura emprendida por el colono hacia una punta de tierra despoblada, a la cual denomina baldíos, pero no pensando en el concepto jurídico de propiedad de la nación, sino en una oportunidad de acceso a tierras sin dueño y vacías, procurando un territorio donde asegurar los medios de vida mínimos su familia. Esta etapa comporta el primer contacto para el establecimiento de vínculos socioambientales entre el colono y el espacio geográfico inhabitado y selvático, en la manigua. Una época que encarna la percepción sobre la tenencia y propiedad de la tierra por parte de los colonos ocupantes, al indicar que,

“los baldíos eran todo esto, pero ahora se han corrido más pal’Yarí. Es donde está la selva sin abiertos, pero ya es muy poco lo que está así.” (Norberto Cardozo, Colono fundador, 1999)

La aventura colonizadora encausa su fin, cuando el colono decide asentarse en el claro que abrió en la selva para constituir finca. Así empieza la segunda etapa, con el tránsito hacia el asentamiento marca la transformación de la tierra y del colono, quien viendo

asegurados los medios de subsistencia y precaria vivienda, consolida un sistema productivo agrícola y pecuario antieconómico, considerando los costos de producción y el precio de los fletes. Aunque las precarias condiciones del colono, quien no puede programar su actividad campesina con miras a realizar acumulación de capital, lo llevan a jornalear para completar los ingresos, mientras tanto debe endeudarse e incluso vender las mejoras conseguidas, obligándose a ir más allá en la punta de colonización. En este caso, el tránsito de colono a campesino quedará aplazado hasta no tener certeza de asentamiento en una tierra que garantice su sustento familiar mínimo y vivienda.

La tercera etapa se produce cuando el colono ya ha aprovechado las primeras cosechas desde el descumbre de la selva y empieza a enfrentar problemas de la economía campesina de subsistencia, relacionados con la carencia de capital para inversión en semillas, tecnología, maquinaria, insumos y para contratar mano de obra, con la precariedad de rendimientos de la producción agrícola y con el incremento en el endeudamiento. Factores que determinan el trasegar hacia el establecimiento de cultivos ilícitos de coca y de pastos para la ganadería extensiva. Mediante el primero la ocupación de la tierra representa la posibilidad de adquirir ingresos rentables desde la clandestinidad, mientras que el segundo, amparado en el falso paradigma de que la vocación amazónica es ganadera (González, Ramón, & Torrijos, 2003), termina por acrecentar la deforestación, la sobreexplotación de los suelos, el agotamiento de las fuentes hídricas y por ende, la pérdida de los servicios ecosistémicos que representaban el "*paraíso de abundancia*" del inicio de la colonización.

Vale resaltar que el sistema de producción ganadera extensiva que se implementó en el Caquetá y en la vereda Sardinata, dista de ser una respuesta planificada a la vocación de los suelos y a los limitantes jurídicos del territorio, a la vez que representa una manifestación de los patrones culturales de los inmigrantes y la influencia estatal colonizadora (González, Ramón, & Torrijos, 2003), motivada por decisiones de orden político de dominación territorial.

Igualmente se encontró que el trasegar por las etapas de la colonización tardía en la vereda Sardinata, ha movilizó la expansión de la ganadería extensiva de ordeño y levante como único sistema productivo, sumiendo a los campesinos en un modelo económico contrario a la vocación de los suelos, que precariza sus condiciones de vida e impulsa la frontera agrícola en un proceso colonizador hacia territorios del Yará sobre Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, que antes de la firma del Acuerdo de Paz se habían mantenido deshabitados.

Esta nueva realidad no encaja en una forma de colonización propiamente dicha, sino que representa un intento oportunista y depredador de territorios, que, con la inyección de

capital, busca apropiarse y constituir derechos de propiedad sobre las selvas caqueteñas que aún subsisten, presionando los bordes de colonización de las ZRF ocupadas y de las áreas con declaratoria de protección como Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales, humedales y reservorios hídricos.

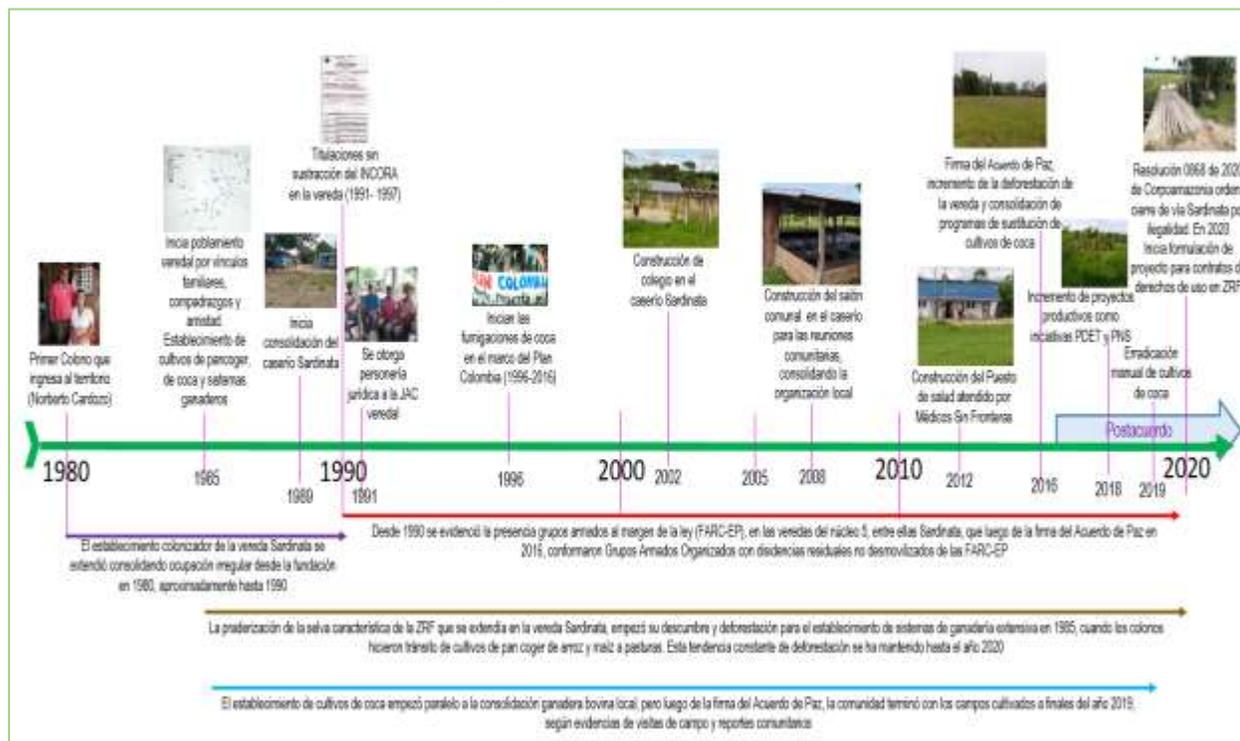
La realidad descrita no ocurre en la vereda Sardinata, donde la totalidad de su extensión ha sido ocupada por colonos, campesinos, ganaderos y comerciantes, desde su fundación en 1980, pero sí en territorios aledaños, en las puntas de colonización; áreas respecto de las cuales subsiste el imaginario de que son baldías porque no hay personas habitándolas. El estudio de dicha problemática no ha sido agotado en la actualidad, por tratarse de un fenómeno reciente, que se acrecentó a finales del año 2019 hacia la zona norte en las veredas Barcelona y la Holanda, que colindan con ZRF tipo A del municipio de San Vicente del Caguán. Este fenómeno convocó mano de obra de los habitantes de la vereda Sardinata en condición de jornaleros.

Resta reconocer, que iniciando el proceso colonizador de la vereda Sardinata, se presentó un fenómeno precario de acaparamiento de tierras, el cual facilitó que los primeros colonos delimitaran sus tierras hacia zonas distantes, con el propósito de hacer valer su tenencia precaria ante terceros y poder distribuirlas, una parte entre familiares y allegados, concordando con la descripción que hacen Ferro *et al.*, (1999), el SINCHI (2016) y el CNMH (2017), sobre el establecimiento de frentes de colonización relacional familiar, política y de amistad. La otra parte de los abiertos sirvieron a los colonos como fuente de ingresos a través de ventas informales que se realizaban para suplir las carencias económicas.

Los hitos de este ejemplo colonizador veredal sobre una ZRF se ilustran a través de la línea de tiempo de la figura 6.

8.1.3.3 Línea de tiempo de la colonización de la vereda Sardinata. Producto del recuento y análisis de la colonización de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, permeado por las vivencias colonizadoras, el establecimiento de sistemas ganaderos, la informalidad en la tenencia de la tierra, los cultivos ilícitos, la precaria presencia estatal en los territorios, la concurrencia de patrones de pobreza, violencia, imposiciones normativas y la organización comunitaria campesina a través de la junta de acción comunal, se pueden establecer hitos determinantes para la reconstrucción del trasegar histórico de una comunidad. Su presentación constituye un insumo para el análisis de los conflictos socioambientales asociados al uso y ocupación de territorios de frontera sobre ZRF, modelando un lugar común del poblamiento caqueteño durante las últimas décadas, desde un estudio de caso.

Figura 6. Línea de tiempo de la colonización y ocupación de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá (1980-2020)



El panorama permite equiparar dos situaciones concurrentes que serán analizadas en el siguiente capítulo; ambas guardan relación con la normatividad ambiental y el ordenamiento territorial y son reflejo de conflictos de orden socioambiental por el acceso a la tierra como una realidad compleja y estructural que ha retrasado el bienestar y desarrollo rural en Colombia. La primera tiene que ver con la ocupación irregular de predios de la nación y el otorgamiento de algunos títulos de adjudicación contraviniendo las normas ambientales de naturaleza restrictiva, mientras que la segunda responde a la destinación de suelos de protección forestal con sistemas de ganadería extensiva que generan consecuencias adversas en ecosistemas de importancia para la protección del suelo, la flora, la fauna y las fuentes hídricas.

Los hitos de la colonización de la vereda Sardinata sirven de punto de inicio para la segunda parte del capítulo de resultados y análisis.

8.2 Conflictos por el uso y ocupación de la ZRF correspondiente a la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá

En el escenario del postacuerdo para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, los conflictos socioambientales involucran retos y desafíos de respuesta a intereses contrapuestos entre los fines medioambientales y los socioeconómicos, tanto institucionales, como de las comunidades y de los demás actores con presencia o

influencia en áreas de importancia ecológica. En este contexto, el posconflicto se concreta en una paradoja, que por una parte alienta los conflictos socioambientales, pero simultáneamente puede llevar a beneficios ecológicos, porque impone restricciones en la explotación de recursos naturales y alteraciones en los límites a los asentamientos poblacionales (Baez, 2019). De este modo, el acceso y dominio de la tierra guarda relación con las causas y consecuencias del conflicto armado, formando un círculo vicioso que continúa irresuelto en lo corrido del postacuerdo en Colombia.

Además, en las zonas de alta biodiversidad e importancia ecológica, el acceso a la tierra, su explotación y las relaciones de poder que sostienen su aprovechamiento, constituyen elementos esenciales que acentúan los conflictos socioambientales estructurales. Así lo evidenció el estudio de Hanson *et al.*, (2009), donde se estimó que entre los años 1950 y 2000, más del 80% de los conflictos armados ocurrieron directamente en áreas de importancia para la biodiversidad, mostrando patrones de episodios repetitivos de violencia directa, que, en algunos casos, como Colombia, se han prolongado por más de cinco décadas.

A partir de dichas reflexiones, los conflictos por el uso y ocupación de las tierras sobre ZRF, se enmarcan dentro de la categoría de conflictos socioambientales, que refieren pugnas estructurales e históricas por el acceso, control y uso de los recursos y los territorios (Paz, 2012), consolidando marcos contextuales a los cuales no escapan las áreas de especial protección, como las declaradas en la Ley 2ª de 1959, por la importancia que representan para la preservación del ambiente sano y la economía forestal nacional.

Por ende, se debe entender que los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF son realidades que van más allá de la esencialidad explicativa de una disputa por la limitada o escasa disponibilidad tierras y bienes en la naturaleza, respecto de las demandas y necesidades humanas, como lo explican Ortiz (1999).y rojas (2019), reconociendo la multicausalidad social, económica y política que resulta en los sistemas ambientales y sociales.

En consecuencia, en la segunda parte del capítulo de resultados se identifican y estudian los rasgos característicos de la conflictividad por la ocupación y uso de ZRF, tomando el como referencia el caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá – Caquetá, a partir del reconocimiento de la multicausalidad, estructuralidad y complejidad que determina los conflictos socioambientales, como fue señalado por Maya *et al.*, (2009), Ortiz (2011) y Rojas (2019); que enfatizan aspectos particulares del conflicto, tales como la normatividad y direccionamiento institucional para su manejo, la caracterización de los actores a partir de su participación territorial y la contextualización

del conflicto. Estos puntos de análisis son necesarios para avanzar hacia la definición del conflicto, entendiendo su tipología, etapa en que se encuentra y las confrontaciones esenciales en que se sustenta.

8.2.1 Normatividad y direccionamiento institucional de los conflictos por el uso y la ocupación de las ZRF

El marco normativo aplicable al uso y ocupación de las áreas declaradas como ZRF por la Ley 2ª de 1959, constituye la base de las actuaciones institucionales en materia de planificación, manejo y control del acceso y aprovechamiento a la tierra baldía inadjudicable en Colombia; sin embargo, esta normatividad se encuentra dispersa en la Constitución, leyes, decretos, resoluciones y acuerdos, que demuestran la falta de unidad y complejidad del ordenamiento ambiental, agrario y territorial colombiano, que no necesariamente se concreta en un derrotero claro de actuaciones institucionales coordinadas ni consolida criterios orientadores armónicos de interpretación normativa (Cardona, 2018).

Estas digresiones conducen al análisis integrado de realidades jurídicas complementarias. La primera de ellas conceptualiza los baldíos inadjudicables de la nación, como condición imperante en las ZRF, la segunda permite estudiar las ZRF como áreas de importancia para la economía forestal de la nación y la conservación de los recursos naturales renovables, la tercera se construye desde el reconocimiento del derecho al acceso a la tierra para las comunidades campesinas, y la última, recoge las disposiciones precedentes para comprender cómo, el Acuerdo Final de Paz, a través de la RRI, determinó el tránsito de un marco normativo restrictivo de las ZRF, a uno regulatorio flexibilizado, respecto del cual surge la figura *sub generis* del otorgamiento de los derechos de uso.

8.2.1.1 Los baldíos inadjudicables de la nación, una condición jurídica imperativa de vieja data. Para comprender la naturaleza jurídica de los baldíos inadjudicables de la nación, se debe partir de la noción de propiedad privada, que en Colombia se acredita con arreglo al Código Civil promulgado de 1873. En el artículo 669 de dicho Código se define la propiedad privada, diferenciándola de la que no tiene dueño. Esta última constituye la génesis de los baldíos, que luego fueron definidos por el artículo 44 del Código Fiscal (Ley 110 de 1992), como terrenos que pertenecen al Estado, se sitúan dentro del territorio nacional y carecen de otro dueño.

La Ley 200 de 1996 entró a reglar las condiciones y términos para la acreditación de la propiedad privada, cuando en el artículo 3º determinó que ésta debía fundarse en la expedición de un título originario por parte del Estado, que no haya perdido su eficacia

jurídica. Una segunda forma de acreditar la propiedad privada dispuesta en el artículo *ibídem*, determinó que el dominio también podía consolidarse a partir de títulos otorgados con anterioridad a la promulgación de dicha ley, en los cuales consten tradiciones de dominio por el lapso legal para que opere la prescripción extraordinaria.

Esta segunda forma de acreditar la propiedad privada, ha sido recogida en la actualidad en la *fórmula transaccional*, permitiendo aplicación al artículo 48 de la Ley 160 de 1994, y considerando que la prescripción extraordinaria exige un lapso temporal no menor a veinte años; para que una inscripción constituya propiedad, se exige una cadena de tradiciones de dominio de los títulos, contando desde la vigencia de la Ley 160 de 1994, lo que daría, con anterioridad al 5 de agosto de 1974.

Como quiera que las dos formas para acceder a la propiedad privada están plenamente regladas, por sustracción de materia, los predios que no están amparados en ninguna de las dos condiciones jurídicas mencionadas, no constituyen predios privados, sino que forman parte de los baldíos de la nación.

Al margen de esto, de acuerdo al artículo 63 constitucional, se señala que los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, así como el patrimonio arqueológico de la nación y los bienes de uso público (entre ellos los baldíos), son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles. En efecto, un baldío, por ser inalienable no se puede enajenar, tampoco puede ser objeto de embargos judiciales y sobre estos no se puede consolidar la propiedad con el paso del tiempo, porque son imprescriptibles. La Ley 48 de 1882 en su artículo 3º, al igual que el artículo 2519 del Código Civil, ya habían determinado la imprescriptibilidad de las tierras baldías en contra de la nación y bajo este sustento, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, establece que la propiedad de los baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio de la autoridad de tierras competente.

Esta interpretación normativa conforme a la Constitución Política de 1991, integra el precedente jurisprudencial por reiteración decisional de la Corte Constitucional, que sostiene que los jueces deben tener plena certeza de que el bien a prescribir no tenga la naturaleza de un baldío (Sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017). En definitiva, los jueces no podrán usucapir (declarar la prescripción adquisitiva de dominio) en un proceso de pertenencia sobre bienes baldíos, porque estos corresponden exclusivamente a sujetos beneficiarios de la reforma agraria, y solamente saldrán del dominio público por acto traslativo de dominio mediante adjudicación, emanada por la autoridad de tierras competente y cumpliendo los requisitos legales.

El Código de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974), refrendó la condición de las ZRF, como baldíos inadjudicables de la nación y mediante el artículo 200, declaró la imposibilidad de adjudicación de estas áreas, aunque agregó, en el artículo 210, que cuando por motivos de utilidad público o interés general, se haga necesario realizar actividades económicas que determinen el cambio del uso de los suelos o la remoción de bosques en ZRF, el área afectada deberá ser delimitada y previamente sustraída de la reserva, para poder realizar la adjudicación.

El Código de Recursos Naturales también prevé la posibilidad de sustraer de la ZRF, los predios cuyos ocupantes demuestren que los suelos pueden utilizarse en actividades diferentes a la economía forestal, siempre y cuando su desarrollo no perjudique la función protectora del determinante ambiental impuesto.

Paralelamente, de la lectura de la Constitución Política de 1991, en el artículo 102, se colige que los baldíos, como parte de los bienes públicos, pertenecen a la nación, y por lo tanto, su manejo jurídico responde a una lógica y filosofía distinta a la de los bienes privados, que se determina en el Código Civil.

En desarrollo del mandato superior del artículo 65 Constitucional, la Ley 160 de 1994, determinó que “el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor”. Este mandato materializa el deber superior de asegurar el acceso progresivo a la tierra para las comunidades rurales a través de la titulación de baldíos y reitera la prohibición de llevar a cabo procesos judiciales de pertenencia sobre estos bienes (Sentencia T-488 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, 2014).

Para corregir yerros en la consecución del fin constitucional de garantizar el acceso a tierras para destinatarios de la reforma agraria, en el artículo 74 de la ley 160 de 1994 se faculta al INCORA, ahora ANT, para que ordene “la restitución de terrenos baldíos indebidamente ocupados, bien porque sean inadjudicables; por encontrarse reservados o sujetos por la ley a un uso o destinación especial; o por que la superficie ocupada excede la extensión que permite la ley adjudicar; o por cualquier otra causa” (Sentencia C-097. M.P. Carlos Gaviria Díaz, 1996).

En resumen, la Constitución Política de 1991, así como la legislación civil y agraria, confirman la naturaleza de las tierras baldías de la nación como bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables, cuya lógica de manejo atiende a imperativos superiores de la reforma agraria, del desarrollo rural y del derecho ambiental, justificando la existencia de un régimen diferenciado que focalice las condiciones de las comunidades

rurales por su vulnerabilidad y dependencia del territorio para hacer efectivo su derecho al acceso progresivo a la tierra.

El derecho ambiental determina límites a los mandatos civiles y agrarios de la propiedad privada y los baldíos, por tal razón se hace necesario comprender la reglamentación específicamente aplicable en las ZRF.

8.2.1.2 Las ZRF como áreas de importancia para la economía forestal de la nación y la conservación de los recursos naturales renovables. La presentación de un breve recorrido histórico de la declaratoria de las ZRF empieza con el Código Fiscal (Ley 110 de 1992), donde nació la visión de reservar áreas boscosas para destinación exclusiva a la economía forestal, en los Bosques Nacionales; pero la primera vez que se habló de Zona de Reserva Forestal (ZRF) fue en la Ley 200 de 1936, que condicionó el otorgamiento de títulos sobre baldíos a la explotación económica de los predios, dando origen a un criterio jurídico que alentó la deforestación en el país (IDEAM, 2005).

En su concepción actual, las ZRF fueron delimitadas y declaradas mediante la Ley 2ª de 1959, con un objetivo claro de destinar áreas para el “desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”. Es decir, con un doble propósito, la conservación de las Zonas Forestales Protectoras y la producción en las Zonas de Interés General. El Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974) reiteró la distinción entre las zonas destinadas a la conservación forestal o a la producción forestal, que no constituyen una preservación absoluta o conservación estricta (IDEAM, 2005).

El artículo 3º de la Ley 2ª de 1959 prevé las sustracciones de las ZRF como facultad del gobierno, que se concreta desde fines adecuados para la actividad agropecuaria y que exige estudios e informes técnicos para viabilizar su realización.

Con posterioridad a la Ley 2ª de 1959, se promulgó la Ley 135 de 1961, sobre Reforma Social Agraria, donde se condicionó la adjudicación a 450 ha y que el peticionario demostrara la explotación de al menos las dos terceras partes de la superficie solicitada, constituyendo otro instrumento normativo que incentivó la deforestación en las ZRF.

Buscando superar esta tendencia depredadora de ecosistemas boscosos, la prohibición expresa de adjudicación de tierras sobre las ZRF se refrendó en el artículo 209 del Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974). Igualmente se determinó que cuando prime la necesidad de realizar actividades económicas en las ZRF que impliquen la remoción de bosques o el cambio en el uso de los suelos o cualquier otro

aprovechamiento racional, se podrá realizar la sustracción de áreas de las ZRF, siempre y cuando no se perjudique la función protectora de la reserva.

La prohibición de adjudicación sobre áreas de reserva forestal antes citada, se mantuvo en la Ley 160 de 1994, donde taxativamente se declaró en el artículo 65, que “no podrán adjudicarse baldíos sino por ocupación previa en tierras con aptitud agropecuaria”. En la misma lógica, el Decreto-Ley 877 de 1976, homologó las ZRF de la Ley 2ª de 1959, a las reservas forestales, reiterando la prohibición de adjudicación de baldíos localizados en su interior.

Por disposición de la Ley 388 de 1997, las normas ambientales sobre las áreas determinadas como ZRF constituyen normas de superior jerarquía, es decir, determinantes ambientales que imperativamente deben respetarse en los planes de ordenamiento territorial. Esta condición alienta la tensión normativa ambiental, agraria y de ordenamiento territorial en ZRF (Correa, 2016) y la administración municipal rural.

Sin desestimar lo antes expuesto, un criterio importante que debe quedar claro, para poder continuar, es el hecho de que la ocupación de las tierras en ZRF no está legalmente prohibida, así lo señala la Ley 2ª de 1959, cuando en el artículo 7º, dispone que “la ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer la conservación de las aguas”. El artículo en comento además faculta al Gobierno para limitar la adjudicación de áreas necesarias para la conservación de los bosques y para establecer una cláusula de reversión en las resoluciones de adjudicación, para garantizar que las zonas de bosque adjudicadas, no fueren objeto de desmonte o explotación contraria a la reglamentación ambiental. De esta lectura se desprende que la ocupación de las ZRF está permitida, siempre y cuando cumpla con las reglamentaciones que la legislación ambiental establece. Ejemplo de ello se observa en la aplicación del Decreto 2278 de 1953, que radica las obligaciones de particulares y ocupantes de predios baldíos, de adelantar la explotación de los bosques, con la obtención de licencias y concesiones previas.

En correspondencia, mediante la Ley 388 de 1997, que define los determinantes ambientales para la conformación de los Planes de Ordenamiento Territorial, se procedió a efectuar la zonificación de la reserva forestal de la Amazonia mediante la Resolución 1925 del 30 de diciembre de 2013, para los departamentos de Caquetá, Guaviare y el Huila, constituyendo elemento de orientación para la formulación de políticas públicas garantizando hacer uso adecuado del territorio, sin generar ninguna modificación al régimen jurídico de las ZRF, cuyo uso para actividades de utilidad pública e interés social, que comporte cambios en el uso del suelo, quedará sujeto a la sustracción previa.

Si bien es cierto que la adjudicación de baldíos en ZRF sin sustracción previa no está permitida, queda claro que el uso está reglado, al punto de que un aprovechamiento distinto a los previamente definidos en la ley, haría procedente la sustracción de la reserva, cumpliendo los requisitos y procedimiento de la Resolución 629 del 2012 del MADS, para el desarrollo de “programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material a las víctimas”.

Al llegar aquí, se debe tomar en cuenta que el núcleo esencial de prohibición de adjudicación, que fuera impuesto en la Ley 2ª de 1959 sobre las tierras en ZRF, fue retomado en el artículo 58 de la Constitución Política, donde de manera específica se establece que la propiedad debe cumplir una función social y ecológica, facultando la imposición de límites y obligaciones a su ejercicio. Estos mandatos están dirigidos al cumplimiento de otros deberes de raigambre constitucional, tales como la protección del ambiente, la salvaguarda de derechos colectivos, la promoción de la justicia, la equidad y el interés general, los cuales sirven de cimiento al Estado social de derecho fundado en el respeto a la dignidad humana (Sentencia C-189 M.P. Rodrigo Escobar Gil, 2006).

En cuanto a la **función ecológica de la propiedad**, esta debe ser entendida como una respuesta del constituyente a la problemática de explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos privados en contra de la preservación del ambiente sano, comprometiendo derechos subjetivos de la sociedad entera sobre bienes fiscales de la nación, como los baldíos inadjudicables en ZRF.

Por su parte, la **función social de la propiedad** responde a dinámicas de cambio y ajustes constantes, que caracteriza a la ciencia del derecho, pasando de la visión ecológica de aprovechamiento privado de los recursos naturales como un medio justificado para la vida humana, a una concepción restrictiva de la propiedad individual para garantizar y respetar los derechos de todas las personas, incluyendo a aquellos que aún no han nacido; lo que representa una aproximación a la lógica del desarrollo sostenible desde la función social de la propiedad (Mesa, 2015).

Refrendando la filosofía que sustenta la función ecológica de la propiedad, el Decreto 1071 de 2015 establece que será nula toda adjudicación de tierras baldías que se profiera con violación a lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y demás normas legales reglamentarias vigentes, entre las que se encuentra el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974), que a través del artículo 210, prohíbe taxativamente la adjudicación de tierras sobre ZRF, sin sustracción previa. Para tal fin, el artículo 2.14.19.5.1 del Decreto 1071 de 2015, trata la recuperación de baldíos indebidamente ocupados por particulares. Este proceso forma parte de los procesos administrativos

especiales agrarios, que unificó el Decreto 902 de 2017 bajo una misma ritualidad; y opera cuando se presentan dudas sobre la titularidad del predio, respecto a los linderos, respecto a la condición de bien baldío o privado, por indebida ocupación o apropiación de baldíos por parte de particulares o al identificar el presunto incumplimiento de la función social y/o ecológica en el aprovechamiento de predios rurales.

Además, la falta de explotación del predio por un lapso de tres años, está reglada como causal que puede llevar a la **extinción del dominio agrario**, y tratándose del incumplimiento de la función ecológica, esta se configura como causal para adelantar un proceso de extinción del dominio agrario, que se funda en la violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Es decir, esta causal opera cuando el titular del predio, que puede ser el adjudicatario o no, “viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente.” (Decreto 1071, 2015).

Con lo dicho hasta aquí se determina que los límites legales impuestos por la Ley 2ª de 1959, el Decreto 2811 de 1974, la Ley 160 de 1994 y demás normas de derecho ambiental y agrario, respecto de la ocupación ilegal de áreas de interés ecológico, no son únicamente una restricción legislativa preconstitucional, sino que subyacen en la filosofía misma del Estado social de derecho de la actual Carta Magna, donde la conservación del ambiente y aprovechamiento sostenible de áreas importantes para el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, representan imperativos de núcleo superior, que se traducen en obligaciones para el Estado y refrendan la declaratoria de imprescriptibilidad de las ZRF como bienes baldíos inadjudicables de la nación. Por ende, armonizar los derechos ambientales y agrarios en tensión, representa parte de la complejidad jurídica nacional de vieja data.

Para complementar la complejidad normativa, que para la institucionalidad administrativa y judicial sustenta el marco legal sobre la ocupación y uso de las ZRF, el Decreto 1071 de 2015 dispone la observancia de la condición de protección de colonos, que comporta la improcedencia del lanzamiento por ocupación de hecho, así como las acciones policivas o judiciales que interrumpan, perjudiquen o desconozcan la posesión o la ocupación de los colonos sobre predios donde se estén adelantando procedimientos administrativos agrarios, como la recuperación de baldíos. Esta medida se aplicará sin perjuicio de las acciones policivas o judiciales determinadas por violación de la normatividad ambiental.

Para entender la razón del anterior condicionamiento, ha señalado la Corte Constitucional, que cuando la medida de extinción del dominio rural determine afectación del núcleo esencial del derecho autónomo al acceso a la tierra para la población

campesina víctima del desplazamiento, se deberán analizar los casos en concreto, para evitar decisiones que vulneren la protección del mínimo vital y el acceso a la vivienda digna de los campesinos, considerando que la tierra rural es más que un medio de producción y que el Estado está obligado a consolidar la seguridad jurídica y fáctica de la posesión territorial (Sentencia T-076 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, 2011). En este desarrollo jurisprudencial, no obstante, el reconocimiento de la condición de víctimas de desplazamiento, que ha afectado profundamente la ruralidad colombiana, no se tomó en cuenta la condición de los ocupantes de baldíos inadjudicables de la nación sobre ZRF, sino solamente, las relaciones jurídicas que ostentan el poseedor o el tenedor, que se concretan en predios privados.

En resumen, la declaratoria de las ZRF y su delimitación, ha avanzado desde un marco normativo restrictivo, que promueve la economía forestal con el establecimiento de determinantes ambientales, para fomentar progresivamente los derechos territoriales de los campesinos, pero sin hacer distinción específica en reconocimiento de la condición de ocupantes de las comunidades rurales, que al estar localizadas sobre baldíos inadjudicables de la nación, encuentran mayor dificultad para consolidar la relación legal con la tierra e imposibilidad para la adjudicación. Esta dicotomía ha alentado la tensión ambiental y agraria, como si se tratase de extremos irreconciliables, dicha arista amerita profundizar sobre el derecho constitucionalmente reconocido del acceso a la tierra para los campesinos.

8.2.1.3 Derecho al acceso a la tierra para los campesinos. Aunque la Constitución Política de 1991 no hace alusión estricta a los campesinos, sino a los trabajadores agrarios, en los artículos 64 y 65 determina que el Estado deberá promover el acceso progresivo a la tierra en forma individual o asociativa, incluyendo servicios que lleven a mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

Por su parte, la Corte Constitucional, en su papel como garante de la Carta, ha sido reiterativa en reconocer el derecho autónomo al acceso a la tierra para los campesinos como mandato superior, que se concreta en la garantía de no ser despojados de su propiedad y en el deber estatal de adoptar medidas progresivas para hacer efectivo el acceso a la tierra, por su inescindible vínculo con la dignidad humana y los derechos al trabajo, la vivienda digna y la seguridad alimentaria.

El mandato superior del derecho al acceso a la tierra para la población campesina, exige además la protección del territorio para garantizar la realización de proyectos de vida de la población rural, como grupos sociales diferenciados, que han padecido condiciones de vulnerabilidad social, económica y cultural a raíz del conflicto armado (Sentencia T-407 M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo, 2017).

En este propósito, mejorar la calidad de vida de los campesinos y la productividad de los sectores agrícolas, representan metas sin alcanzar, cuya concurrencia se funda en las deficiencias del modelo de desarrollo imperante, por la violencia sostenida, que desde la segunda mitad del siglo XX, ha acentuado su epicentro en el campo, victimizando con mayor énfasis a los trabajadores campesinos, entre quienes se cuenta la población de mayor pobreza y vulnerabilidad del país (Sentencia T-407 M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo, 2017). Bajo esta interpretación, los campesinos son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional, respecto de quienes se deben implementar acciones efectivas para la “garantizar la protección de su herramienta básica de trabajo, es decir de la tierra que trabajan” (Sentencia C-077 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, 2017)

Estas consideraciones han llevado a la Corte Constitucional a precisar que el derecho al acceso a la tierra para los campesinos, no se agota con el otorgamiento de la propiedad, sino que abarca condiciones territoriales particulares, que permitan el desarrollo del proyecto de vida de comunidades en situación de vulnerabilidad económica, social y cultural, a quienes se les debe garantizar el núcleo de protección del acceso a la tierra, a través de la titulación individual y colectiva, del acceso a créditos, a subsidios para mejorar la productividad agrícola, y a servicios para realizar los proyectos de vida y blindar con seguridad jurídica las diferentes formas de tenencia de la tierra (Sentencia C-595 M.P. Carlos Gaviria Díaz, 1995).

De hecho, la Corte Constitucional, ha reconocido que el acceso material y formal del derecho al acceso a la tierra, demanda la efectiva titulación de los predios en poder de la población campesina y a tener la seguridad jurídica sobre las formas reconocidas de propiedad, tales como la ocupación, posesión y tenencia; cuyo ejercicio se ha visto menguado por la carencia de una respuesta institucional efectiva que respalde la efectividad de las adjudicaciones para los campesinos, y por la negligencia que acompaña el accionar de las autoridades pública para garantizar que las comunidades rurales, puedan superar los problemas históricos de acceso a servicios públicos, educación, salud e infraestructura vial, productiva y comunicación (Sentencia SU-426 M.P. María Victoria Calle Correa, 2016).

El reconocimiento jurisprudencial del campesino en Colombia es consecuente con la Declaración de los Derechos de los Campesinos por parte de la Organización de las Naciones Unidas –ONU (Resolución A/RES/73/165, 2018), a pesar de que el gobierno de Colombia se abstuvo de suscribir dicho instrumento internacional que propende por el restablecimiento del campesino como titular de derechos, cuyo ejercicio guarda especial interacción con la tierra, el agua y la naturaleza, medios de los cuales dependen para su subsistencia.

Ahora, las dificultades y disquisiciones que la Corte Constitucional destaca como limitantes del acceso al derecho a la tierra para los campesinos; en el caso de aquellos que ocupan áreas declaradas como ZRF, la situación se hace más compleja, puesto que jurídicamente su condición es la de ocupantes ilegales, que no son poseedores conforme al Código Civil, es decir que no tienen un título legal de adjudicación y que no pueden adquirir la tierra que ocupan por prescripción adquisitiva de dominio, lo único que pueden cimentar es una mera expectativa de adjudicación por parte del Estado, la cual no configura derechos reales, porque solamente representa una esperanza de reunir las condiciones para ser beneficiario de la adjudicación.

El análisis jurídico hasta aquí realizado de la normatividad que sustenta la condición jurídica de las ZRF y de sus ocupantes, explica en parte la complejidad, multicausalidad y trayectoria histórica de los conflictos por el uso y ocupación de áreas de importancia para la economía forestal, sin embargo para comprender mejor la estructuralidad de este tipo de conflictos socioambientales, resta estudiar el viraje que la implementación de la RRI ha propiciado en el ordenamiento jurídico ambiental y agrario del acceso a la tierra en ZRF.

8.2.1.4 Los derechos de uso sobre ZRF: El tránsito de un marco normativo restrictivo a uno regulatorio flexibilizado propiciado por la RRI. Los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF representan parte de la realidad compleja de la ruralidad colombiana, que llamó profundamente la atención de las negociaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP, las cuales llevaron a la suscripción del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera, empezando por el Punto 1, sobre la Reforma Rural Integral (RRI), que incluye el debate y medidas para promover la democratización del acceso a la tierras.

El punto 1, señaló la creación de un Fondo de Tierras para la RRI, con la finalidad de regularizar los derechos de propiedad real, en beneficio de los trabajadores agrarios, sin tierra o con tierra insuficiente, especialmente las mujeres y desplazados por la violencia, por ser los más afectados por la pobreza, el abandono estatal y el conflicto armado. Este Fondo de carácter permanente, debía disponer de tres millones de hectáreas, incluyendo entre sus fuentes, las tierras resultantes de procesos de actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal. Para tal fin se estableció la sustracción de tierras condicionada a la formulación de planes para garantizar la sostenibilidad social y ambiental de los territorios.

Otro acuerdo de la RRI, sobre el cierre de la frontera agrícola y la protección de ZRF, se concretó en el propósito de delimitar y proteger áreas de especial interés ambiental y general, de manera que las poblaciones ocupantes y de colindantes pudieran tener

alternativas con soluciones equilibradas entre el medio ambiente y el buen vivir de las comunidades, desde un Plan de Zonificación Ambiental para delimitar la frontera agrícola en áreas de manejo especial, como las ZRF.

El Decreto 902 de 2017, promulgado para facilitar la implementación de la RRI, reguló la creación del Fondo de Tierras y otros aspectos sobre el acceso y formalización rural. Este Decreto también contempló un régimen de transición para la titulación de baldíos condicionado a la ocupación previa a su entrada en vigencia, esto es antes del 29 de mayo de 2017. Condición que responde al principio de favorabilidad, previniendo mayores tensiones sobre los bienes baldíos de la nación y alentar la presión colonizadora desmedida de áreas de importancia ecológica, al igual que el acaparamiento de tierras baldías; aunque esta medida ha resultado insuficiente para frenar la deforestación y ocupación en el interregno del postacuerdo (Arrondo, 2020).

En este punto, el IDEAM y el MADS (2020), estimaron que, durante el año 2019, el departamento del Caquetá registró 30.317 ha de bosque deforestadas, de las cuales 13.123, corresponden al municipio de Cartagena del Chairá, donde se localiza la vereda Sardinata. El incremento de la deforestación en momentos de posconflictos a nivel internacional, ha sido un riesgo documentado en diferentes contextos, como lo explican Donkor *et al.*, (2000), Feitosa *et al.*, (2015), y Arrondo (2020). De ahí la justificación de salidas jurídicas *sub generis*, como el otorgamiento de contratos de derechos de uso o aprovechamiento, sin adjudicación, para flexibilizar las normas ambientales y agrarias, conciliando extremos de intereses opuestos de actores institucionales y comunitarios, como en su momento lo recomendaron Ibáñez y Velásquez (2018) al gobierno de Colombia para el periodo 2018-2022.

El primer avance para concretar el otorgamiento de los derechos de uso, se consolidó con el Acuerdo 028 de 2017 de la ANT, el cual formuló los contratos de explotación de baldíos como mecanismo de apoyo a la explotación económica de los predios ocupados, sin hacer referencia específica al establecimiento de un mecanismo jurídico para la regularización de la propiedad sobre baldíos inadjudicables ni concretar un mecanismo claro de aplicación.

Luego, el Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, se refirió específicamente a la reglamentación del otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, incluyendo las tierras en ZRF tipo B y C, según la declaratoria de la Ley 2ª de 1959 y la clasificación de la Resolución 1925 de 2013 del MADS. Este acuerdo reglamentó la mera tenencia y goce de baldíos, como propuesta alternativa para garantizar seguridad en la tenencia de la tierra de los campesinos y colonos ocupantes, sin realizar un trámite traslativo de

dominio de la propiedad de la nación sobre baldíos inadjudicables en ZRF. Hasta el año 2020 no se evidenció ninguna aplicación concreta de esta reglamentación.

Recientemente, el Acuerdo 118 de 2020 de la ANT, modificó el Acuerdo 058 de 2018, incluyendo las ZRF tipo A para la aplicación de los contratos de derechos de uso. Además, enfatizó en la necesidad de direccionar políticas públicas para la atención integral de las comunidades ocupantes, de manera que los contratos de derechos de uso sobre ZRF pudieran contribuir a reducir la presión de la ocupación de estas áreas, a controlar los crecientes niveles de deforestación que han operado en el postacuerdo y a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales ocupantes. Esta disposición se encuentra vigente, se tuvo conocimiento de un único avance en el municipio de Tierralta-Córdoba, que contiene 32 autos de inicio al proceso de asignación de derechos de uso, el cual, a diciembre de 2020, no había finalizado (Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, 2021).

Los contratos de derechos de uso o aprovechamiento de las ZRF, como desarrollo de la RRI del Acuerdo Final, se llevaron a los productos del Plan Marco de Implementación (PMI), considerando que guardan relación con el tránsito progresivo de un régimen reglamentario estricto de la normatividad ambiental, a uno flexibilizado, que empezó cuando el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, contenido en la Ley 1450 de 2011, determinó en el parágrafo 2º del artículo 204, sobre las ZRF, que era posible desarrollar actividades de bajo impacto ambiental, que generen beneficio social, en dichas áreas, siguiendo los lineamientos que para tal fin estableciera el MADS.

En resumen, el determinante ambiental de Ley 2ª de 1959 y del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811, 1974), que limitó el aprovechamiento y ocupación de las ZRF como baldíos inadjudicables de la nación, sufrió una profunda transformación a través de los contratos de derechos de uso que reglamentó la ANT y se encuentran en pleno auge de implementación en el postacuerdo, como iniciativas para municipios PDET.

Habiendo culminado el análisis del marco jurídico de los conflictos por el uso y ocupación, se avanza en el segundo aspecto de la caracterización del conflicto socioambiental, que tiene que ver con los actores que intervienen en su dinámica compleja.

8.2.2 Caracterización de los actores del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de las ZRF en el marco de la implementación del Acuerdo Final

Dentro del análisis de los conflictos socioambientales, se deben reconocer las partes involucradas, sus posiciones e intereses y las acciones direccionadas a satisfacer sus demandas (Ortiz, Zárate, & Terán, 2011). Para tal fin, Maya *et al.*, (2009), permiten

clasificar los actores de acuerdo a los sectores y niveles de intervención, considerando la jurisdicción, competencia y funciones que desempeñan a partir de las relaciones de poder que imperan. Así las cosas, a continuación, se describen los actores del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de la tierra en ZRF en el marco de implementación del Acuerdo Final de Paz, considerando los niveles de intervención y su ámbito de competencia territorial y funcional, como se muestra en la Figura 7.

Figura 7. Triángulo de niveles múltiples de la conflictividad entre actores

Actores	Nivel	Asunto de interés	Causas del conflicto
Gobierno Nacional, Congreso de la República, MADS, MADR, ANT, IDEAM, ADR, ART, DSCI, IGAC, SNR	Nacional	Regulación y planificación del uso del territorio, de los recursos naturales renovables, y del uso del suelo, administración de baldíos rurales	1. Relación asimétrica de poder que se ejerce con influencia normativa e institucional
Corpoamazonia, Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria - Caquetá	Regional	Administración de los recursos naturales y reglamentación del uso del suelo	2. Falta de coordinación interinstitucional para garantizar los fines ambientales y agrarios
Alcaldía Municipal, Juntas de Acción Comunal, líderes locales, comunidades, colonos y campesinos	Local	Ordenamiento socio-espacial para el desarrollo local cumpliendo los determinantes ambientales	3. Carencia de un sistema de información predial y catastral unificado y actualizado para la planificación de soluciones participativas

Fuente: Elaboración propia con aportes de Maya *et al.*, (2009)

En los tres niveles, los listados de actores se engruesan con la participación de ONG's y activistas que propenden por la defensa de los derechos del ambiente o de las comunidades campesinas, mostrando una clara tendencia al cumplimiento de instrumentos internacionales. Sin embargo, su papel a nivel veredal no ha sido determinante en la conflictividad socioambiental por el uso y ocupación de las ZRF. La presencia territorial marginal de las ONG's se ha limitado por las difíciles condiciones de acceso vial y la tensión asociada al conflicto armado.

En el **nivel nacional**, las entidades de naturaleza pública que tienen competencias e interés en tratar los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, son aquellas que cumplen funciones de administración, regulación, control y direccionamiento de los mandatos constitucionales y legales en zonas rurales con determinantes ambientales, respecto al aprovechamiento de los recursos naturales renovables y las relaciones de propiedad. Actores con interés directo en el conflicto en el nivel nacional, son: la presidencia, el Congreso desde su función legislativa nacional, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), al igual que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). También se deben mencionar entidades con interés indirecto con el conflicto, por su función respecto al desarrollo rural y transformación territorial, como son: la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), e incluso, hay

entidades que tienen un interés legal legítimo en el manejo de la información predial, catastral y registral de los inmuebles rurales, como son el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

En la interacción entre actores, la función del Estado es regular y orientar la planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables, de manera que se garantice la adecuada explotación, aprovechamiento y el desarrollo sostenible, en paralelo con el direccionamiento de políticas de desarrollo rural agropecuario. En cumplimiento de ese propósito, el MADS es el organismo rector de la gestión del ambiente y los recursos naturales en Colombia, con la responsabilidad de impulsar el respeto y armonía en la relación del hombre con la naturaleza, en tanto que el MADR debe formular las políticas públicas encaminadas al desarrollo rural, agropecuario y pesquero, en línea con disposiciones constitucionales y legales.

La Ley 99 de 1993 le asignó al MADS la definición de las políticas públicas y regulación para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, aprovechamiento y uso de los recursos naturales para asegurar el desarrollo sostenible. Entre sus funciones está, “declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento” (Decreto-ley 3570 de 2011), al igual que identificar los sistemas de producción sostenible en las ZRF de Ley 2ª de 1959.

El Decreto 2363 de 2015 regló la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como agencia estatal con autonomía administrativa y financiera, adscrita al MADR, para fungir como máxima autoridad de tierras de la nación, encargada de ejecutar funciones propias de la política de ordenamiento social de la propiedad, de gestionar el acceso a tierra como factor productivo, dando seguridad jurídica a la propiedad, y de promover el uso de la tierra para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Otras entidades de **jurisdicción regional o departamental**, cuya función legal hace que tengan interés en el conflicto por el uso y ocupación de las ZRF de la Amazonia, donde se localiza la vereda Sardinata, son: Corpoamazonia y la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria del Caquetá. El papel que cumple Corpoamazonia, emana del mandato de la Ley 99 de 1993, para administrar las reservas nacionales y los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, incluyendo dictar disposiciones para el manejo adecuado de los ecosistemas, su aprovechamiento sostenible y racional, así como la reglamentación de los usos del suelo.

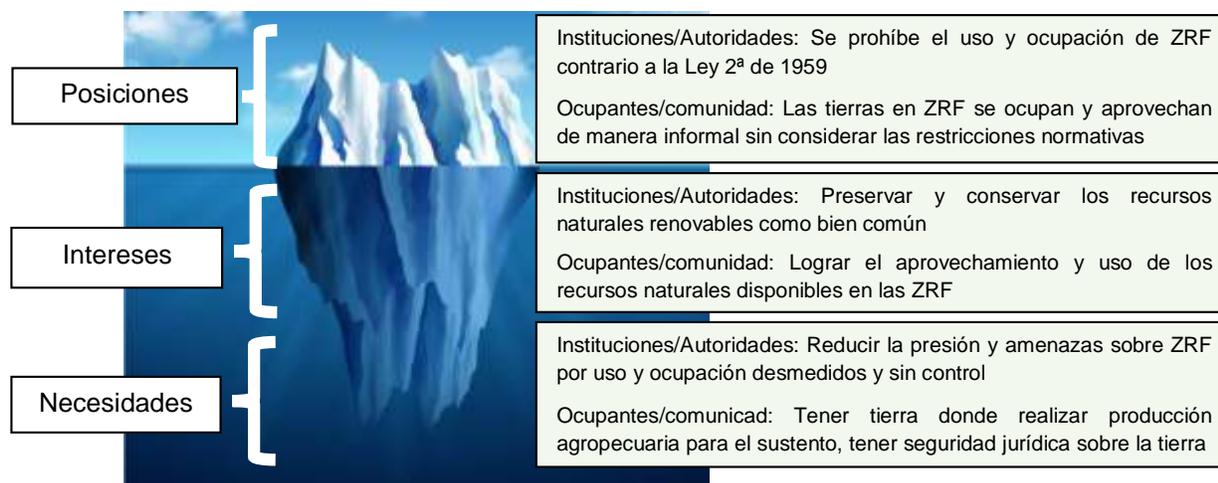
Para dar cumplimiento a dichas funciones, se requiere brindar espacios de participación y educación comunitaria local y trabajar con el apoyo de actores municipales, departamentales y no gubernamentales, sin embargo, entidades como la ANT y

social se consolida en la Junta de Acción Comunal de la vereda Sardinata, perteneciente al núcleo No. 5 del municipio de Cartagena del Chairá.

En la vereda Sardinata no hacen presencia otras organizaciones comunitarias ni ONGs, tampoco hay dedicación espacial al cultivo de la coca, puesto que a finales del año 2019 culminó el proceso de erradicación manual de cultivos ilícitos y dicha actividad no ha sido reactivada en la vereda. En el trabajo de campo se evidenció que en la vereda no hay presencia de explotadores de recursos naturales maderables, porque la totalidad del territorio está ocupada por campesinos, quienes teniendo o no la titularidad legal de los predios, son quienes controlan el aprovechamiento de los recursos naturales en las fincas.

Con la exposición sobre la interacción funcional y territorial de los actores del conflicto, se logró construir la radiografía de los intereses y necesidades subyacentes y en tensión por el uso y ocupación de las ZRF en el postacuerdo, utilizando el diagrama del iceberg de desde los planteamientos de Galtung (2003), donde la punta emergente representa las posiciones públicas evidentes de los actores, la parte media refleja los intereses que éstos quieren conseguir y la base sumergida expresa las necesidades de recursos en disputa que los actores requieren atender.

Figura 9. Conflictos entre actores por el uso y ocupación de ZRF



Fuente: Elaborado con aportes de Galtung (2003), Ortiz, Zárate y Terán (2011), y de Rojas (2019)

La Figura 9 permite visibilizar las necesidades que consolidan el núcleo de la conflictividad socioambiental por el uso y ocupación de la tierra sobre ZRF de Ley 2ª de 1959, donde la institucionalidad y autoridades públicas, que incluyen el andamiaje jurídico en que se sustenta el Estado, busca ejercer control sobre áreas de importancia ecológica estratégica, para reducir la presión y amenazas que la intervención antrópica desmedida y sin control genera, en tanto que los ocupantes y la comunidad que en general habita estos territorios, centra su necesidad en la tenencia de la tierra para poder

realizar sus actividades productivas, garantizando el sustento familiar y la seguridad jurídica para proteger las mejoras consolidadas con esfuerzo.

8.2.2.1 Tres causas de la conflictividad entre actores. En resumen, se tiene que el análisis de actores desde el nivel de jurisdicción, competencia y funciones, que son propias de los conflictos de poder, se ejerce a través de puntos clave respecto a tres causas del sostenimiento de los conflictos socioambientales por el uso y ocupación de las ZRF, en una relación multinivel, multicausal y estructural, que se representó en las figuras 7 y 9.

La **primera causa** se explica desde Maya *et al.*, (2009) y Rojas (2019), quienes destacan que en los conflictos socioambientales, el poder coercitivo público se acentúa en la función legislativa, que es direccionada verticalmente, y se limita a expedir normas cuya eficacia jurídica desconoce la realidad fáctica territorial, que por ejemplo, en el caso de las ZRF, permiten la legitimación comunitaria de la ocupación, el mercado informal de las tierras sin arreglo a las leyes civiles, ambientales y agrarias, así como el aprovechamiento desmedido de los recursos naturales, desatendiendo las regulaciones vigentes y sin que existan acciones institucionales concretas para poner fin a las situaciones de hecho, las cuales no se ejercen por falta de regulación, sino porque se carece de un marco interpretativo armonizado entre los intereses ambientales, agrarios y de ordenamiento territorial, condición que genera discreciones y aplicación normativa diferencial entre entidades y al interior de ellas mismas. El asunto fue discutido en entrevistas realizadas al director del IGAC en Caquetá, (Ramírez, 2020) y a la Procuradora Judicial, Ambiental y Agraria de Córdoba, (Correa, 2020), concedora del proyecto pionero nacional de contratos de derechos de uso sobre ZRF en el municipio de Tierralta.

En **segundo lugar**, las causas del conflicto desde la interacción de los actores, se presentan por las deficiencias en la articulación y coordinación interinstitucional entre el MADS, la autoridad de tierras ANT, el IGAC y Corpoamazonia, que se mencionan en el informe de Auditoría de Cumplimiento y Control de la Deforestación de la Amazonia (2017-2019), donde la Contraloría General de la República -CGR (2020), encontró que en dicho periodo, aproximadamente 21.122 hectáreas de la ZRF de la Amazonia fueron adjudicadas como baldíos, sin adelantar la exigida sustracción previa. La causa responde a la ausencia de mecanismos efectivos de control por parte del MADS y Corpoamazonia, respecto a las funciones de protección de las áreas sobre ZRF, donde la falta de intercambio de información, incrementa el riesgo de indebida titulación, favoreciendo las tasas de deforestación, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de la diversidad amazónica como área de interés ambiental estratégico.

El problema de articulación y coordinación interinstitucional como causa de la conflictividad entre actores con interés en el uso y ocupación de las ZRF en el postacuerdo fue respuesta reiterativa en entrevistas y contestación de peticiones por parte de funcionarios de la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria (Correa, 2020; Nuñez, 2021; Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, 2021), de la ANT (Lara, 2020; Ramos, 2021; ANT, 2020) y del IGAC (Ramírez, 2020).

En esta controversia, se presentan discrepancias que impiden registrar las titulaciones carentes de sustracción previa, lo que no ha sido óbice para adelantar algunos trámites de este tipo, que se amparan en dos argumentos. El primero de ellos es el principio de buena fe en las disposiciones para la protección y aplicación de los derechos en Colombia, que según el artículo 83 de la Constitución Política de 1991, comporta un principio rector de las actuaciones de particulares y autoridades públicas; el cual ha permitido el registro de resoluciones de titulación de tierras en ZRF de Ley 2ª de 1959, sustentándose en la existencia de actos administrativos proferidos por autoridades competentes, respecto de los cuales, además del principio constitucional de buena fe, opera la presunción de legalidad, que solamente puede ser debatida ante autoridades judiciales competentes.

La segunda razón de la actuación de registro de resoluciones sin sustracción previa, se ampara en preceptos legales de la Resolución 070 de 2011, que en su artículo 42, determina que el efecto jurídico de la inscripción catastral, “no constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio” (Resolución 0070, 2011). Es decir, que, de encontrarse errores en el registro catastral, los mismos pueden corregirse por parte del IGAC. Refrendando tal precisión, el Consejo de Estado, a través de la Sección Primera (Sentencia 2013-00575. C.P. Guillermo Vargas Ayala, 2016), reiteró que la inscripción catastral ante el IGAC “no tiene como objeto dirimir controversias sobre la propiedad inmueble sino formar, actualizar y conservar los catastros en orden a la debida identificación de los inmuebles” (p. 1).

En la misma línea de la conflictividad y falta de articulación interinstitucional, se encontró carencia de unidad orientadora institucional para responder a retos como las dicotomías territoriales de ocupación de áreas sobre ZRF, donde se hace necesario armonizar derechos ambientales y agrarios en disputa. La génesis de esta conflictividad de funciones institucionales encuentra criterio orientador en visiones antropocéntricas y ecocéntricas, que de vieja data han pretendido imponer argumentos inclinados hacia los derechos de las comunidades campesinas ocupantes o de la naturaleza, como si se tratara de criterios irreconciliables de tensión jurídica y fáctica. Bajo este debate se confronta la concepción de ZRF como áreas protegidas excluyendo intervención

antrópica, respecto de otras interpretaciones las conciben como figuras de ordenación territorial creadas para la economía forestal. Agenciar un punto de acuerdo con la participación comunitaria sería la piedra angular sobre la cual cimentar las soluciones a los intereses ambientales y agrarios contrapuestos.

En las tensiones entre actores, la **tercera y última causa** encontrada, es la carencia de un sistema de información predial y catastral unificado y actualizado, que garantice la planificación de soluciones desde la inclusión participativa comunitaria, reconociendo estrategias mediadas para solucionar el acceso a la tierra en áreas de importancia ecológica cuyo aprovechamiento, ocupación y dominio, ha sido objeto de tensiones históricas irresueltas en Colombia a través de fallidos intentos de reforma agraria, que no han alcanzado el propósito de garantizar el derecho fundamental de las comunidades rurales de acceso a la tierra como activo productivo principal determinante de su identidad cultural territorial. Además, Fedesarrollo (2019) cuestiona la indeterminación poblacional de ocupantes de áreas protegidas, “que podrían participar en actividades productivas inocuas” (p. 54) para la sostenibilidad de los recursos naturales renovables locales. Luego, no está claro el número de campesinos que dependen su sustento y proyecto de vida de la interacción territorial en ZRF.

El MADS (2018) concluye que en las ZRF de Ley 2ª de 1959, converge un escenario complejo de demanda de tierras en el postacuerdo, destacando cuatro intereses comunitarios: 1) adjudicación gratuita, 2) formalización de la ocupación previa, 3) restitución de tierras despojadas o abandonadas en forma forzosa, y 4) reubicación en otra área.

Resta reflexionar sobre el planteamiento de Mesa (2019), cuando argumenta que los conflictos ambientales “se repiten históricamente al compás de luchas para poder ser sujetos de derechos con dignidad” (p. 16), en contextos de tensión y disputa entre actores, que se originan en la apropiación y aprovechamiento del ambiente como fuente de riqueza y bienestar, cuando algunas personas retienen para su propio beneficio, lo que pertenece a todos. A este señalamiento se agrega la condición de vulnerabilidad social, económica y cultural que limita las posibilidades de acceso a la tierra para las comunidades rurales, siendo la parte con menor poder decisional y espacios de participación en la búsqueda de soluciones a los conflictos territoriales.

Aclarada la relación entre actores, se procede a definir el conflicto *sub examine*.

8.2.3 Definición del conflicto por el uso y ocupación de las ZRF

Los conflictos por el uso y ocupación en áreas declaradas como Zonas de Reserva Forestal (ZRF), se concretan en confrontaciones e intereses contrapuestos en torno al

acceso, aprovechamiento y dominio sobre la tierra y de los recursos naturales, en una tensión y concurrencia, que enfrenta actores institucionales, autoridades ambientales, judiciales y legislativas, entidades territoriales departamentales y municipales, comunidades ocupantes, organizaciones comunales y demás actores directos e indirectos, que desde la iniciativa pública o privada, ejercen funciones o defienden necesidades, intereses y posturas, sobre áreas de importancia ecológica, que legalmente han sido definidas como baldíos inadjudicables de la nación, con capacidad para el establecimiento de actividades productivas sostenibles propias de la política de economía forestal nacional.

La situación fáctica descrita se ajusta al concepto de conflictos socioambientales de Maya *et al.*, (2009), aclarando que su ocurrencia no se limita a la degradación del ambiente, sino que exige una cadena compleja de marcos sociales, económicos, políticos y ambientales, así como:

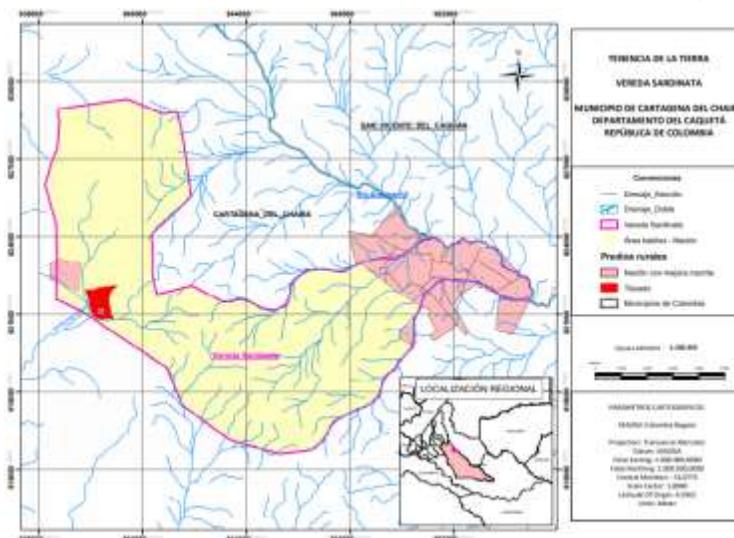
“diferencias entre actores sociales respecto a la apropiada administración de procedimientos, reglas, roles y poder, la percepción de inequidades e injusticias sobre acceso, control, propiedad de recursos o de las estructuras que influencias en acceso o la distribución de los mismos” (p. 8)

En este concepto están involucradas dos situaciones. Por un lado, está la **ocupación irregular de predios en ZRF**, que subyace en la imposibilidad jurídica de acceso a la propiedad rural en áreas sobre las cuales pesa el determinante ambiental de baldíos inadjudicables de la nación declarados en la Ley 2ª de 1959, el cual imprime una condición de ilegalidad que opera tanto para los ocupantes, como para los adjudicatarios de títulos sin cumplir el requisito legal de sustracción previa y para quienes hayan adquirido predios en estas condiciones jurídicas.

En segunda medida, los **conflictos por el uso de la tierra en ZRF** concurren cuando se presenta una o dos circunstancias particulares que contravienen la vocación legalmente impuesta. La primera se presenta cuando el aprovechamiento o destinación de la tierra no corresponde con los fines de las áreas protectoras o productoras para el desarrollo de la economía forestal que señaló la Ley 2ª de 1959. La segunda, por incumplir la condición resolutoria de los títulos traslaticios de adjudicación, que establecen la obligatoriedad de que el beneficiario observe las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables, de proteger los bosques nativos, la vegetación protectora y las reservas forestales; facultando a la autoridad de tierras para la revocatoria directa del acto administrativo, cuando se compruebe dicho incumplimiento. Esta disposición se consagra en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, reglamentado por el Decreto 1465 de 2013, facultando al INCORA, hoy ANT, para adelantar la revocatoria directa, sin consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, pero surtiendo el debido proceso prescrito en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de 2011).

los cuales se verificó la existencia de título originario con resolución de adjudicación. La información se complementó en el taller virtual realizado con la comunidad, logrando concretar datos reveladores del uso y ocupación del territorio veredal que se describen en el Anexo 5 y se representan mediante las Figuras 10 y 11.

Figura 11. Mapa jurídico de la tenencia de la tierra en la vereda Sardinata, Cartagena del Chairá



Fuente: Elaboración propia con información del IGAC (2019a) y la ORIP (2020)

Varios aspectos se destacan de la Figura 11, alimentada con información predial y catastral presentada en el Anexo 5. Los principales son:

- El área aproximada de la vereda es de 9.698,9333 Ha, según estimación resultante de la información catastral del IGAC (2019a), analizada con el software Qgis 3.0. Este cálculo no cuenta con precedente en el PBOT (2014).
- El área total adjudicada según las seis resoluciones revisadas, es de 631,3519 Ha, que representan el 6,5% del área total de la vereda.
- En ninguna de las resoluciones de adjudicación otorgadas se surtió el trámite previo de sustracción de la ZRF, por lo que constituyen baldíos de indebida ocupación, respecto de los cuales existe la posibilidad jurídica de adelantar la revocatoria directa de los actos administrativos y la interposición de la nulidad agraria.
- De los 6 títulos de adjudicación por resolución emanada del INCORA o INCODER, solamente uno tiene registro catastral actualizado ante el IGAC. Su perímetro se resaltó en rojo en el mapa y lleva a concluir que la información catastral (IGAC) y registral (SNR) de la vereda Sardinata está desactualizada.
- 9.067,5814 Ha, que representan el 93,5% del área de la vereda, está ocupada en forma irregular por campesinos establecidos luego del año 1980, en predios que no tienen resolución de adjudicación. Debe recordarse que el 6,5% de tierras restante, pertenece a tierras adjudicadas sin surtir el requisito de sustracción previa.

- Existe discrepancia entre la información catastral y predial del IGAC, la SNR y el Municipio de Cartagena del Chairá, que denota imprecisa localización, falta de georreferenciación predial y de unidad en la información, puesto que los 19 predios de la vereda Sardinata, que poseen FMI ante la ORIP y pagan impuesto predial por mejoras a la Alcaldía de Cartagena del Chairá, un total 10, presentan polígonos fuera del área veredal, considerando información catastral del IGAC (2019b).
- Los 19 predios de la vereda Sardinata, que cuentan con FMI suman en total 2.326,9446 Ha de mejoras inscritas para fines prediales, aunque la costumbre ha permitido utilizar dichos registros como respaldo crediticio. Algunas de estas mejoras están estimadas en avalúos superiores a los ochenta millones de pesos. Recuérdese que la inscripción de mejoras no constituye prueba de propiedad.
- En el taller comunitario, los campesinos participantes no identificaron su predio en ninguna de las 19 mejoras registradas con FMI, por lo que se no se pueden establecer conclusiones sobre la realidad jurídica de las 30 fincas inscritas ante la junta de acción comunal, algunas de las cuales pueden encontrarse inmersas en el polígono de baldíos de la nación sobre ZRF, que están pendientes de cartografiar por parte del IGAC.
- Hasta el pronunciamiento de Corpoamazonia (Resolución 0868, 2020), los problemas derivados de la falta de título, no les habían impedido ejercer el dominio de sus fincas a los campesinos ocupantes, porque entre las comunidades rurales, *“los títulos no son necesarios para acreditar la propiedad”*. Colonos y campesinos reconocen como legítimos, los negocios verbales, los contratos de compra venta, las promesas de compra venta, las carta venta y las cartas de colonos realizadas sobre las tierras en ZRF. Con estos documentos, incluso han logrado aprobación de créditos ante el Banco Agrario y entidades cooperativas, al igual que la inclusión en proyectos productivos financiados con recursos públicos y de cooperación internacional.
- Después de la expedición de la Resolución 0868 del 6 de octubre de 2020, que ordenó el cierre e inhabilitación de la vía, la situación es muy distinta, *“la gente ahora si sabe que esto son baldíos”*, expresa uno de los campesinos participantes en el taller, *“ahora la tierra ni se compra ni se vende, todos estamos esperando a ver qué pasa con lo de los contratos de uso. Las comunidades nos estamos organizando”*, complementa otro campesino.

La información específica sobre la conflictividad por el uso y ocupación de la vereda Sardinata aquí referida encuentra explicación en problemas macro de la ruralidad colombiana relacionadas con el acceso a la tierra, los cuales analizó la Corte Constitucional en el Auto 222 de 2016, de seguimiento a las órdenes de la Sentencia T-488 de 2014, donde a partir del informe presentado por la CGR (2020), se identificaron los factores estructurales de la conflictividad: Cerca del 60% de del catastro rural nacional está desactualizado, existe deficiente calidad y discordancias entre la información física, jurídica y fiscal, la informalidad en la tenencia de la tierra rural nacional se ubica en el

48%, aunque en algunos departamentos se localiza entre el 70 y 80%, hace falta de coordinación e interrelación en la información catastral y registral, originando inseguridad jurídica, se adolece de inventario técnico de los baldíos de la nación, de las áreas ambientales protegidas, de los territorios étnicos y de otras áreas con declaratoria de interés público (Auto 222, de cumplimiento a la Sentencia T-488 de 2014, 2016).

Los hallazgos del seguimiento de la Corte concuerdan con las estimaciones de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada por el DANE en el año 2011, donde se encontró que más de 800.000 hogares rurales de ocupación agropecuaria no cuentan con ninguna forma jurídica de acceso a la tierra, siendo ésta el medio de trabajo principal de los trabajadores rurales. Igualmente se estimó que la informalidad en la tenencia de la tierra alcanzaba un 59,5% de los hogares, que carecen de un título de propiedad legalmente registrado (Decreto 902, 2017). En la misma encuesta se señala que en el año 2019, en el departamento del Caquetá, la ocupación se localizaba aproximadamente en el 5,6%, pero como se pudo observar, en la vereda Sardinata, la ocupación irregular rural es del 93,5%, y eso desconociendo, que el 6,5% corresponde a resoluciones de adjudicación expedidas sin el lleno de los requisitos legales.

La CGR (2020) encontró certeza de al menos 26.929 predios de Colombia que podrían verse inmersos en procesos de recuperación de baldíos por parte de la ANT, por circunstancias como las aquí descritas.

En resumen, se presenta inseguridad jurídica para los ocupantes de predios de la vereda, sea que tengan o no FMI de mejoras inscritas, al igual que para los adjudicatarios o compradores posteriores, obedeciendo a razones como: el incumplimiento de la función ecológica y/o social de la propiedad, la expedición de actos administrativos de adjudicación sin sustracción previa y por contravenir los compromisos de aprovechamiento de los predios.

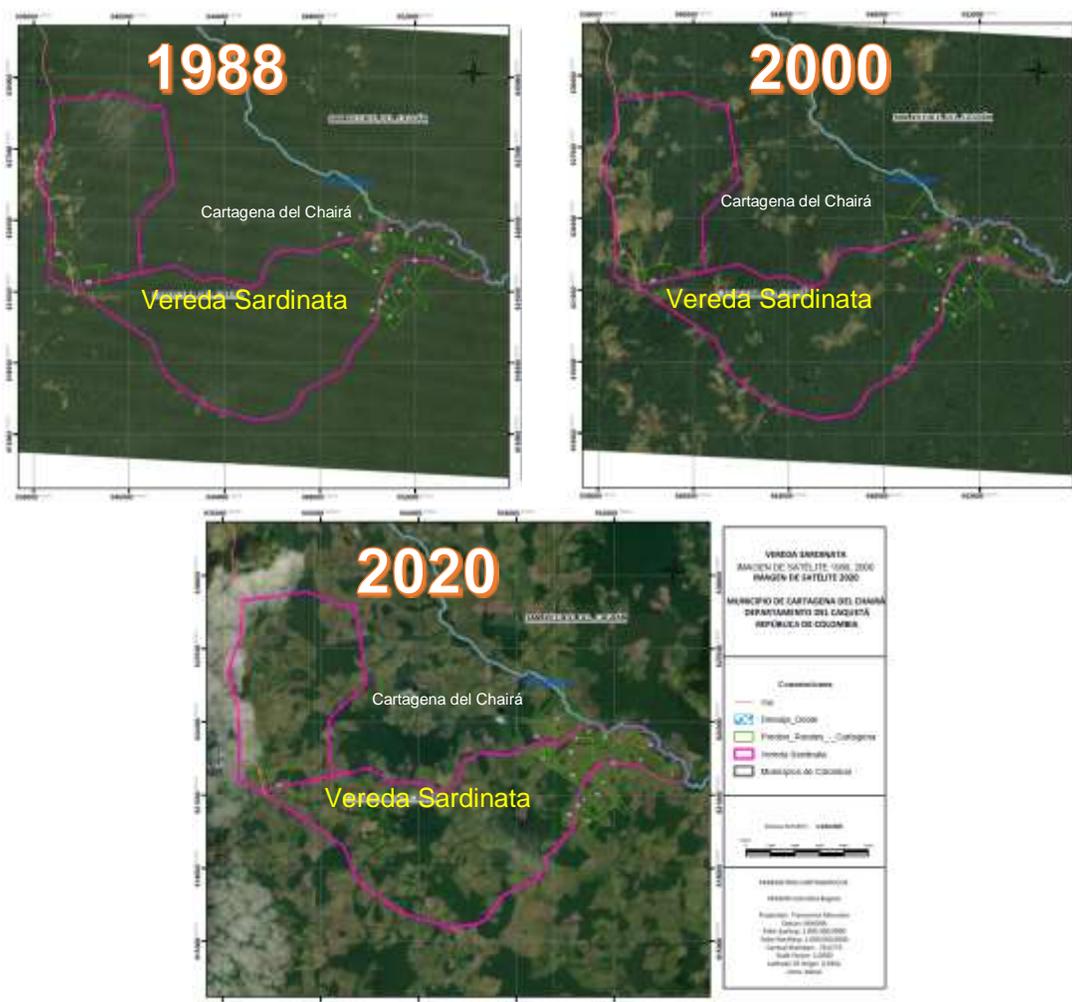
La evidencia del incumplimiento de “la observancia de las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables, protección de los bosques nativos, vegetación protectora y reservas forestales” contenida en las resoluciones de adjudicación se corroboran en la Tabla 2, obtenida del análisis de datos de los mapas de coberturas 1:100.000 del Instituto Sinchi (2019) para la vereda Sardinata en los años 2002 y 2018. Igualmente se verifica la situación con imágenes satelitales de la Figura 12, que presenta las coberturas vegetales en los años 1988 y 2000, en un paralelo comparativo con el alto grado de intervención antrópica hasta el año 2020.

Tabla 2. Datos de coberturas de la vereda Sardinata, Comparativo años 2002 y 2018

Cobertura	Año 2002		Año 2018	
	Área	% de Área	Área	% de Área
Bosques	7.930,1531	81,76%	1.913,3786	19,73%
Pastizales	1.075,3510	11,09%	7.226,9086	74,51%
Vegetación secundaria	693,4301	7,15%	173,5247	1,79%
Bosque Fragmentado			49,3309	0,51%
Tierras degradadas			335,7913	3,46%
Total general	9.698,93	100,00%	9.698,93	100,00%

Fuente: Base de datos del Instituto Sinchi (2019)

Figura 12. Mapas de coberturas de la vereda Sardinata: comparativo (1988-2000-2020)



Fuente: Imágenes obtenidas de Google Earth, polígonos de IGAC (2019a)

Los hallazgos permiten verificar las siguientes situaciones:

- Del área total estimada de la vereda Sardinata, 9.415,1369 Ha corresponden a zonas que según la Resolución 1925 del 2013 del MADS, pertenecen a ZRF de la Amazonia tipo B, que contrariando la vocación económica forestal productora, están siendo utilizadas para la ganadería extensiva. Con estos cálculos, la

superposición de ocupación ilegal sobre ZRF de Ley 2ª de la Amazonia es del 97,07%.

- El área total de bosques pasó del 81,76% del total veredal en el año 2012, al 19,73% en el año 2018, marcando el creciente impulso deforestador y aprovechamiento contra legal de suelos sobre ZRF tipo B, que deberían destinarse a actividades forestales productoras y servicios ecosistémicos sostenibles.
- En el periodo 2012 a 2018, los pastizales en la vereda pasaron de ocupar el 11,09% al 74,51% del área total.
- En el año 2012 no se verificó la cobertura de tierras degradadas, pero en el año 2018, éstas se calcularon en 335,7913 Ha, que equivalen al 3,46% del área veredal total
- En taller participativo virtual, la comunidad de la vereda Sardinata, refrendó el estado actual de las coberturas de sus fincas y su destinación principal a la ganadería, a través de la percepción individual del área total de cada predio y el área boscosa existente. Producto de ello se diligenció la Tabla 5, contenida en el Anexo 4, donde propietarios de 22 fincas de la vereda manifiestan la estimación del área de bosque por predio y la destinación económica principal.

La tabla 3 presentada a continuación resume las manifestaciones y consecuencias jurídicas de los conflictos por el uso y ocupación de las tierras en ZRF.

Tabla 3. Condiciones legales de los conflictos por el uso y ocupación de tierras en ZRF

Tipo de conflicto socioambiental en ZRF	Manifestación del conflicto	Posible consecuencia jurídica
Conflictos de ocupación	Incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad Títulos otorgados sobre ZRF sin sustracción previa	<ul style="list-style-type: none"> • Revocatoria directa de la resolución de adjudicación • Recuperación de baldíos indebidamente ocupados
Conflictos de uso	Contravención de la vocación legal del suelo, que está declarada <ul style="list-style-type: none"> • En la normatividad ambiental • En la resolución de adjudicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Nulidad agraria • Extinción del dominio agrario

No obstante los hallazgos del estudio de caso y el reconocimiento de la existencia de fundamentos jurídicos para adelantar procesos administrativos especiales agrarios, como la revocatoria directa de la resolución de adjudicación por incumplimiento del requisito de sustracción previa, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre ZRF y la nulidad agraria, se debe dejar constancia que en las respuestas de las peticiones interpuestas ante la ANT y en entrevistas a funcionarios de dicha entidad, se

pudo corroborar que no se están adelantando actuaciones de dicha naturaleza en la vereda Sardinata, por diferentes razones.

Una de ellas es por la falta de información catastral y predial, para sustentar las actuaciones e impedir tratamientos discriminatorios a comunidades rurales vulnerables social, económica y culturalmente, sobre las cuales pesan instrumentos de protección constitucional para garantizar el acceso progresivo a la tierra y al territorio, entendiendo que se trata de su principal activo productivo, desde el cual han proyectado su expectativa de vida, desarrollo y bienestar, guardando relación directa con la dignidad humana, y otros derechos fundamentales como el mínimo vital, el trabajo, la seguridad alimentaria y el acceso a la vivienda para la población campesina.

Paralelamente, se encontró que la ANT no ha mostrado acciones claras para adelantar las consecuencias jurídicas presentadas en la Tabla 3, en razón de la imposibilidad administrativa, técnica y presupuestal para llevar la institucionalidad coercitiva a todos los sujetos que concurren en la situación fáctica evidenciada, considerando la extensión territorial que representan las ZRF, estimada en aproximadamente un 45% del total nacional (IDEAM, 2010).

En resumen, se reconoce que para los adjudicatarios y actuales propietarios de predios sobre ZRF, concurren contextos fácticos que configuran inseguridad del dominio o propiedad sobre la tierra, y de la ocupación, porque en el postacuerdo continúa vigente el ordenamiento normativo para controlar el uso y ocupación ilegal de la tierra en ZRF de Ley 2ª de 1959. Sin embargo, tampoco se hallaron evidencias del direccionamiento decisional de políticas públicas para concretar las atribuciones legales de la ANT.

Sin lugar a dudas que decisiones represivas de aplicación exegética de las leyes ambientales y agrarias, podría configurar una nueva forma de ampliar y reproducir los conflictos por el acceso a la tierra en Colombia y en todo caso tendrían que encontrarse argumentación suficiente para inaplicar el precedente jurisprudencial vinculante desarrollado por la Corte Constitucional para proteger el acceso progresivo a la tierra y a los territorios de los campesinos, garantizando el mejoramiento de la productividad agropecuaria y asegurar la dignidad humana de comunidades rurales que históricamente han padecido vulnerabilidad social, económica y cultural.

En este punto se retoma la expresión crítica de una campesina ocupante de la vereda, quien, en el taller participativo, se cuestionaba diciendo; *¿a dónde llegaríamos si al gobierno le da por sacarnos de esta tierra? ¿Cuánto más nos pueden quitar?*

Resta reconocer que las alternativas jurídicas institucionales planteadas en la Tabla 3, constituyen un escenario donde la institucionalidad pública tendría que haber superado las barreras de inexactitudes y desinformación catastral y predial rural, así como una política pública agraria impuesta en contravía de las finalidades de la RRI para la superación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera desde la transformación estructural del campo.

En este punto, el análisis de los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF lleva a caracterizar y tipificar su ocurrencia desde la revisión teórica.

8.2.4 Caracterización y tipología del conflicto por el uso y ocupación de la tierra en las ZRF.

Los conflictos socioambientales por el uso y la ocupación de las ZRF, tomando como base de referencia la clasificación propuesta por Maya *et al.*, (2009), son conflictos de poder de relacionamiento intrínseco con el desarrollo normativo ambiental, agrario y de ordenamiento territorial, con la institucionalidad y autoridades que lo expiden, reglamentan, direccionan y controlan su ejecución, condicionando el acceso a tierras, así como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en áreas de importancia ecológica. Se determinan como conflictos estructurales, denotados incluso como “intratables” por algunos autores, como Rojas (2019), en razón de su larga duración, capacidad de resistencia a los intentos de solución, relacionamiento de luchas e inserción en la estructura social, razones por las cuales, cualquier salida propuesta desborda la acción individual. Este tipo de conflictos además está inserto en una dimensión temporal prolongada, con alta complejidad y dinamismo.

Siendo un conflicto socioambiental estructural y complejo, incorpora las dimensiones: social, cultural, económica, ambiental y política, las cuales giran en torno a los intereses contrapuestos entre el Estado, las instituciones y las comunidades campesinas, por el acceso, aprovechamiento y explotación de la tierra y a los recursos naturales en ZRF, respecto de mandatos legales y de raigambre constitucional, que deben operar de forma complementaria para garantizar la protección del ambiente como derecho colectivo y fundamental, sin transgredir las garantías de las comunidades étnicas y campesinas.

Esta visión de los conflictos socioambientales representados entre la dicotomía entre conservación y aprovechamiento, se sustentan en Vélez (2019) desde la ecología política, explicando la complejidad, disputas y tensiones que concurren entre actores de nivel local, regional, nacional e internacional, que se confrontan por el “acceso, uso, control y representación de la naturaleza y sus recursos” (p. 8), haciéndose extensivos a

la dimensión política, social, cultural, económica y ambiental, en decir, multidimensional (Rojas, 2019).

Los conflictos estructurales por el uso y ocupación de las ZRF involucran, además, marcos jurídicos relacionados con desigualdades respecto al acceso y control de la propiedad rural, en áreas sobre las cuales pesan determinantes ambientales que impiden el dominio pleno, como es el caso de la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 2811 de 1974, entre otras normas vigentes.

Las condiciones complejas de los conflictos socioambientales, desde la perspectiva del poder que explica Rojas (2019), han propiciado la “emergencia de conflictos intratables” (p. 39), mediadas por prácticas de gobierno para el control de los recursos, con la delimitación de áreas de conservación, respecto de las cuales se regula jurídicamente, el acceso, control, aprovechamiento, distribución y apropiación de recursos naturales determinantes para la satisfacción de necesidades básicas de aquellos grupos sociales con vulnerabilidad económica, social y cultural, que tienen menor o ningún poder, para cambiar el curso de imposiciones superiores.

En el caso del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de las tierra en ZRF como la vereda Sardinata, concurren las condiciones de intratabilidad que describe Rojas (2019), como limitantes para comprender los componentes, el curso histórico y las relaciones de transformación del conflicto, toda vez que involucran complejidad, larga permanencia de hechos irresueltos e intentos fallidos de resolución, recurrencia, intensidad, alto dinamismo, arraigo, cronicidad, numerosas interrelaciones entre actores en disputa por el poder, incorporación de elementos culturales, involucramiento de la institucionalidad pública y multicausalidad de detonantes que se fortalecen cuando ocurren acompañados de violencia directa, llevando a los gobiernos a mediar entre puntos aparentemente “no negociables”, frente al acceso, control, distribución y apropiación de recursos naturales de interés nacional. La concurrencia de normas ambientales, agrarias y de ordenamiento territorial dispersas y confusas, completa el “caldo de cultivo ideal para la emergencia y permanencia de este tipo de conflictos” (Rojas, 2019, p. 63).

El conflicto analizado se encuentra en una fase de tensión, donde la comunicación entre los diferentes actores, no se retroalimenta en diálogos ni participación, sino que se limita a la imposición institucional y normativa de la autoridad sobre las comunidades con escaso o nulo poder de decisión. Los únicos avances en la búsqueda de alternativas de solución consensuadas están plasmados en el punto 1.1 del Acuerdo de Paz, sobre el acceso y uso de la tierra rural, aunque con una incipiente implementación (PGN, 2020).

Como se señaló en el análisis de actores, las diferencias de intereses y necesidades, generan divergencias entre la institucionalidad, las autoridades ambientales, agrarias y territoriales, respecto de las comunidades campesinas ocupantes de las ZRF, manteniendo estados de tensión y confusión sobre la condición jurídica de uso y relación jurídica con la tierra en ZRF.

A pesar de la complejidad del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de la vereda Sardinata como parte de la ZRF tipo B de la Ley 2ª de 1959, la confrontación por el acceso a la tierra se ha mantenido desde el mismo momento de la fundación veredal en el año 1980, sin que las comunidades exterioricen acciones o expresiones conscientes sobre su ocurrencia, lo que hace pensar que este conflicto se mantiene en un estado latente (Ortiz, 1999), que invisibiliza su ocurrencia, restando importancia al establecimiento de alternativas de solución como prioridad de la política pública agraria, ambiental y de ordenamiento territorial.

Corolario de lo anterior, en el caso de la vereda Sardinata, el elemento central de análisis del conflicto socioambiental examinado en la tercera parte de este capítulo, se localiza en las disposiciones normativas emergentes de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, que en el punto de acceso a tierras, han dado lugar a la regulación flexibilizada de posibilidades de ocupación de las ZRF, que antes no tenía previstas el ordenamiento jurídico nacional y que encarnan la concreción de lo acordado en alternativas de solución institucionales *sub generis* a la conflictividad estructural y compleja del uso y ocupación de la tierra en baldíos inadjudicables de la nación, como las ZRF declaradas mediante la Ley 2ª de 1959.

Luego de dicho análisis del conflicto socioambiental, se procede a la presentación de las alternativas de solución desde la RRI del Acuerdo final de Paz.

8.3 Alternativas de solución jurídica a las conflictividades por la ocupación y uso de las ZRF en la RRI del Acuerdo Final de Paz

En esta parte del capítulo de resultados, se analizan las alternativas de solución jurídica a las conflictividades por la ocupación y uso de tierras en ZRF desde los compromisos estatales fijado en la RRI del Acuerdo Final de Paz. Su cumplimiento llevó a una lectura crítica del punto “1.1 Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, para comprender cuáles son las soluciones concretamente planteadas, y adelantar con ellas un ejercicio descriptivo y crítico de su viabilidad jurídica, política y social de implementación. A continuación se analizan las dos alternativas evidenciadas.

8.3.1 Sustracción de áreas sobre ZRF con fines de adjudicación

Del Punto 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz se toma la creación de un Fondo de Tierras permanente, con 3 millones de hectáreas disponibles durante los primeros 12 años de implementación, como uno de los principales mecanismos de la RRI para lograr “la democratización del acceso a la tierra”, buscando garantizar a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, quienes han sido los más afectados por el conflicto. Busca además disminuir la brecha existente entre el campo y la ciudad, brindar seguridad jurídica sobre los derechos de acceso a la tierra, crear salidas al problema de la informalidad de la tierra en Colombia y representa un reconocimiento a la deuda histórica con los campesinos.

Dicho Fondo se debe proveer con tierras provenientes de: 1) procesos de extinción judicial de dominio a favor de la nación, 2) de la recuperación de baldíos indebidamente apropiados, ocupados o recuperados mediante procesos especiales agrarios, 3) de la sustracción de la Reserva Forestal condicionada a la formulación de planes que garanticen la sostenibilidad social y ambiental, elaborados con participación comunitaria, 4) de la recuperación de tierras inexploradas mediante procedimiento de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, 5) de la adquisición y expropiación de tierras por motivos de utilidad pública, y 6) de las donaciones de tierras gestionadas por el gobierno nacional. La tercera fuente del Fondo de Tierras, exige la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Frontera Forestal, con fines de adjudicación.

Jurídicamente, el Decreto 902 de 2017, en el título III, artículos 18 al 24, reglamentó la creación del Fondo de tierras. Precisamente, en el numeral 5º del inciso tercero del artículo 18, se incluye en la conformación, “Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959”, manteniendo las consideraciones de la normatividad ambiental vigente en Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales. Es decir, sin cambiar el régimen general de usos de áreas de importancia ecológica.

En estudio de la Universidad de Los Andes (2017), se presentan cálculos donde indica que el Fondo de Tierras de la Nación puede constituirse con 2.659.953 Ha, de las cuales el 21,2%, provienen de la sustracción de reservas forestales por aproximadamente 563.435 Ha, y que la suma de las demás fuentes del Fondo de Tierras podrían ascender entre 11.216.005 y 12.635.330 Ha, superando los tres millones acordados.

Sin embargo, la PGN (2019) reportó que, hasta el 31 de marzo del 2019, las tierras provenientes de sustracción de ZRF, no habían sido ingresadas al Fondo de Tierras, y

que además, no se encontraba en curso la caracterización de dichos predios para verificar asentamientos previos, extensión de las áreas ocupadas y la situación catastral y registral. En el informe de la PGN se cuestiona la baja gestión de la ANT en este punto.

Es necesario señalar también que la alternativa de sustracción de tierras sobre ZRF con propósito de adjudicación en programas de reforma agraria, no es una novedad del Acuerdo Final de Paz. El trámite está debidamente reglado y en disposiciones tales como: la Ley 2ª de 1959 (artículos 2 y 3), la Ley 135 de 1961 (artículo 39), el Código de Recursos Naturales (artículo 209, 210), la Ley 160 de 1994 (artículo 75), la Ley 99 de 1993 (artículos 5, 75), el Decreto 177 de 1996 (artículo 1), la Ley 388 de 1997 (artículo 10), el Decreto-ley 216 de 2003 (artículo 6), Ley 1537 de 2012 (artículo 47).

Además, la inclusión de la sustracción de ZRF para procesos de adjudicación rural, se ha concretado en las políticas públicas, mediante normas aprobatorias de planes de desarrollo nacional, como la Ley 812 de 2003 (artículo 8), Ley 1450 de 2011 (artículo 204) y Ley 1753 de 2015 (artículos 19, 91 y 102); al igual que en Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social como: CONPES 2834 de 1996, CONPES 3125 de 2001, algunos de los cuales han tenido propósitos vinculados a los fines de la RRI, como los documentos CONPES 3859 de 2016, CONPES 3951 de 2018, CONPES 4021 de 2020.

Se concluye entonces que la sustracción de tierras de ZRF para ser adjudicadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, es una temática que cuenta con amplias bases jurídicas previas y posteriores a la firma del Acuerdo Final de Paz, para su implementación. Este andamiaje legal forma parte de las políticas públicas rurales y ambientales que han estado en la agenda gubernamental nacional, sin embargo, los escasos resultados también han sido la característica imperante, que se visibiliza con los informes periódicos de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz, del Instituto Kroc (2017; 2020), de la PGN (2019; 2020), y de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019; 2020)

Previamente a dicho Acuerdo, el IDEAM (2005), estimó que la ZRF de la Amazonia contaba con una extensión de 37'577.121 Ha, de las cuales, 155.427 fueron sustraídas del municipio de Cartagena del Chairá, mediante la Resolución 041 de 1964 del INCORA, buscando incentivar la colonización dirigida. Se estima que 482.826 Ha continúan haciendo parte del área declara por la Ley 2ª de 1959, como ZRF en dicho municipio, y que sobre ellas no se está adelantando ningún trámite de sustracción con fines de adjudicación a campesinos ocupantes (Corpoamazonia, 2019).

En el periodo comprendido entre la aprobación del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016 y el 30 de abril de 2020, a nivel nacional, la ANT ingresó al Fondo de Tierras,

solamente 7 predios baldíos por sustracción de ZRF, los cuales alcanzan 47.108,66 Ha, según relación presentada por CINEP/PPP-CERAC (2020).

En el informe de la CGR (2019), referenciado en la política pública para el control de la deforestación y gestión sostenible de los bosques (Documento CONPES 4021, 2020), se encontró, que de manera reiterada se han incumplido los criterios legales y requisitos para adelantar los procesos de sustracción con propósitos de adjudicación, especialmente en los departamentos que reportan mayores índices de deforestación, en los cuales se hace notoria la existencia de resoluciones de titulación sobre ZRF sin sustracción previa.

Lo propio se corroboró en el estudio jurídico de títulos de propiedad adelantado en los seis predios de la vereda Sardinata que tienen resolución de adjudicación, comprobando el señalamiento de la CGR (2019), puesto que en ninguno de ellos se gestionó la sustracción previa que ordena la ley para la titulación de predios traslapados con áreas dentro de ZRF. En el taller participativo, también se verificó el desconocimiento comunitario de la situación jurídica de los títulos de adjudicación, encontrando que los campesinos adjudicatarios tienen una percepción plena de su condición de propietarios de las tierras que el INCORA o el INCODER les entregó.

“Los que alcanzamos título ya somos propietarios y no estamos en riesgo de que nos saquen”, expresa uno de los colonos adjudicatarios de la vereda que participó en el taller.

En el Anexo 5 está contenida la tabla dinámica de análisis jurídico de títulos y predios de la vereda Sardinata se presenta la relación completa de adjudicatarios y ocupantes con registro de mejoras. En cada caso se define la titularidad de la tierra.

Retomando lo señalado en este acápite, se reconoce que el marco jurídico amplio y disperso, no puede ser utilizado como pretexto para justificar la falta de aplicación al trámite de sustracción de ZRF para integrar el Fondo de Tierras para adjudicación, puesto que más allá de los impedimentos de infraestructura técnica, institucional y dispersión normativa existentes, la principal causa del incipiente agenciamiento de procesos de sustracción planificados, responde a la falta de voluntad política concretada en políticas públicas y actuaciones que garanticen la efectividad de los procesos de caracterización de la ocupación previa y de las condiciones ambientales de uso y aprovechamiento de las ZRF, de manera que se logre proyectar e implementar el plan de zonificación socioambiental, que en los propósitos de la RRI, logre conciliar los intereses ambientales con el bienestar socioeconómico y cultural de los ocupantes previos.

Históricamente las sustracciones de ZRF han facilitado la concentración y despojo de tierras, cuyo aprovechamiento final ha sido para la ganadería extensiva, los monocultivos y los cultivos de uso ilícito. Por ello el MADS (2018) explica que el mecanismo de sustracción no es el problema, “sino la falta de una política efectiva de titulación y desarrollo rural de grandes extensiones sustraídas.” (p. 15)

Este escenario solamente es posible, permitiendo la participación comunitaria, cuando las soluciones a los conflictos socioambientales dejen de ser un asunto impositivo de poder horizontal, para convertirse en un interés común de Estado y un propósito nacional orientado desde la lectura de la RRI del Acuerdo Final de Paz, cuando establece que la transformación estructural del campo, exige la participación de las comunidades en los planes de ordenamiento socioambiental sostenibles.

Es oportuno terminar este punto, haciendo un paréntesis en referencia a que en vigencia del procedimiento legislativo “fast track” que otorgó 180 días al Gobierno nacional para expedir decretos con fuerza de ley para facilitar y asegurar la implementación de la RRI del Acuerdo Final, se presentaron varios proyectos de ley para reglamentar la adjudicación de predios a ocupantes de ZRF sin surtir el trámite de sustracción previa y para el otorgamiento de los derechos de uso, pero ninguna de las iniciativas presentadas logró aprobación en el Congreso.

Abordada la primera alternativa de la RRI a las conflictividades por el uso y ocupación de las ZRF, se procede a analizar la segunda.

8.3.2 Los de derechos de uso – un mecanismo alternativo para promover el acceso a tierra en ZRF

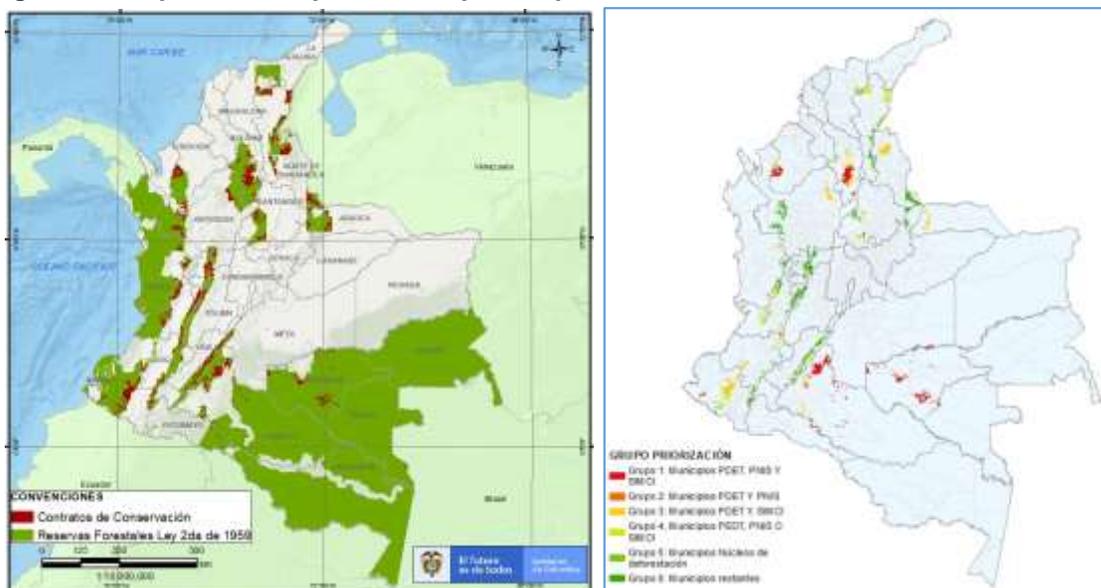
En materia de uso y ocupación de tierras en ZRF de Ley 2ª de 1959, de manera complementaria a lo desarrollado respecto a la sustracción con propósitos de adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, en el punto 1.1.2 del Acuerdo Final se plantearon tres mecanismos alternativos para promover el acceso a la tierra. Estos son: el subsidio integral para compra, el crédito especial para compra y la asignación de derechos de uso para pequeños y medianos productores. La última de estas tres alternativas para promover el acceso a la tierra, se ajusta a la realidad conflictiva socioambiental del uso y ocupación de las ZRF.

Los derechos de uso son además un mecanismo para concretar los propósitos del punto “1.1.10 Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, reconociendo la necesidad de alcanzar fines paralelos y complementarios en cuanto a la delimitación de la frontera agrícola, la protección de áreas de interés ambiental y la generación de alternativas que garanticen el bienestar de las comunidades que las ocupan o colindan

con su ocupación. Estas alternativas responden al manejo propositivo de los conflictos ambientales, buscando equilibrar intereses ambientales y comunitarios, bajo una visión del desarrollo con enfoque territorial, participativo y sostenible, entre las comunidades, la institucionalidad pública y las autoridades ambientales, agrarias y administrativas involucradas en la planificación y gestión del ordenamiento territorial socioambiental.

En correspondencia con el cierre de la frontera agrícola y protección de las ZRF del Punto 1.1.10, el MADS formuló el Plan de Zonificación Ambiental, considerando las ZRF dentro del conjunto de Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) presentes en los 170 municipios PDET. El MADS igualmente determinó las áreas priorizadas para implementar los contratos de asignación de derechos de uso, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, en coordinación con las entidades e instituciones comprometidas con la implementación de la RRI en los municipios PDET, a través del proyecto denominado Contratos de Conservación Natural (CCN), para los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guainía. La Figura 13 presenta las áreas priorizadas para la suscripción de Contratos de Conservación Natural, a la izquierda las áreas están resaltadas en color rojo dentro de las ZRF para la primera etapa del proyecto piloto, y a la derecha se observan seis grupos de municipios priorizados como áreas atendidas PDET, PNIS y SIMCI.

Figura 13. Mapa de áreas priorizadas para implementar Contratos de Conservación Natural

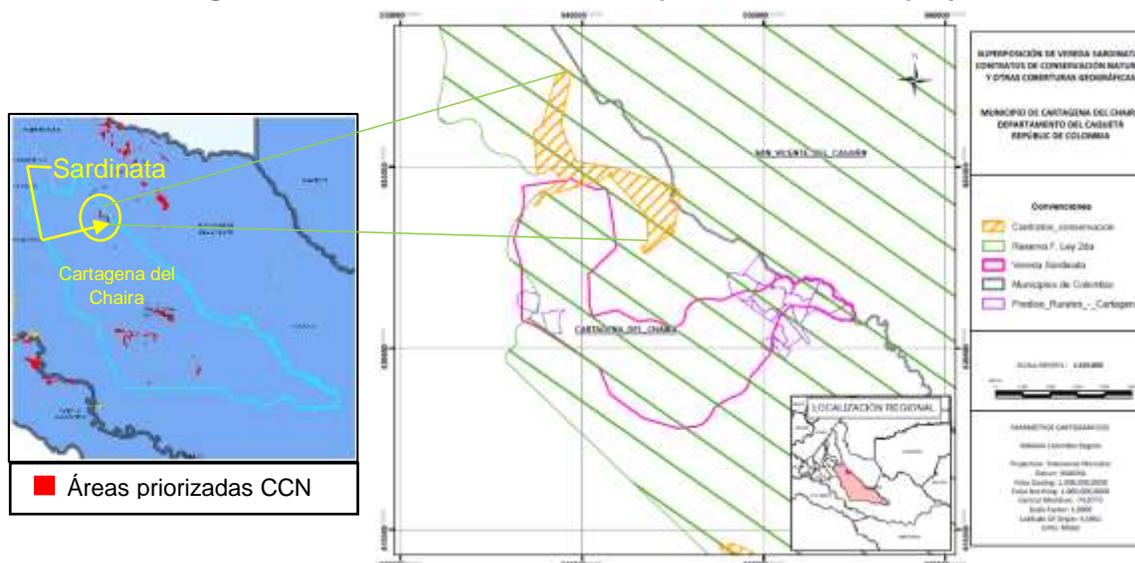


Fuente: (MADS, 2020)

El MADS focalizó la intervención del Proyecto de CCN (2020) en las siete ZRF, considerando el traslape de municipios PDET, familias PNIS, áreas dedicadas a cultivos ilícitos y núcleos identificados de deforestación, los cuales responden a “criterios biofísicos, sociales, económicos y culturales del territorio.” (p. 23)

En la reserva forestal de la Amazonia, se priorizaron 566.063 Ha para el otorgamiento de derechos de uso a ocupantes de la ZRF en el proyecto piloto que se viene construyendo, de las cuales 96.434 Ha están localizadas en el departamento del Caquetá y 14.282 Ha en el municipio de Cartagena del Chairá. En la vereda Sardinata fueron priorizadas 98,3158 Ha para el otorgamiento de los derechos de uso a ocupantes de la ZRF, es decir, el 1,44% del área de la vereda sobre ZRF tipo B (que alcanza 9.415,1369 Ha en total). Los cálculos se realizaron a partir de shape y tablas dinámicas que hacen parte del proyecto de CCN, respecto de la cartografía del IGAC (2019a). El consolidado de las estimaciones se presenta en el Anexo 6, a través de tablas dinámicas que alimentan la Figura 14, donde se representan las áreas traslapadas a nivel municipal y veredal.

Figura 14. Áreas del municipio de Cartagena del Chairá y de la vereda Sardinata traslapadas para el otorgamiento de derechos de uso a ocupantes mediante el proyecto de CCN



Fuente: Elaboración a partir de información del proyecto de Contratos de Conservación Natural (CCN) de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2020)

Como se indicó, es muy baja la representatividad territorial priorizada de la vereda Sardinata en el proyecto CCN, condición que se explica en las mesas técnicas de su formulación, las cuales empezaron a realizarse en el mes de enero de 2021, destacando que se trata de una iniciativa piloto, que debe abrir camino para intervenciones posteriores, siguiendo las recomendaciones de política pública que formularon Ibáñez y Velásquez (2018), para el gobierno del periodo 2018-2022, sobre el otorgamiento de derechos de usufructo sobre baldíos inadjudicables de importancia ambiental como las ZRF, como mecanismo para aumentar el acceso a la tierra sin extender derechos de propiedad a los ocupantes.

Además, la priorización de áreas en el proyecto CCN no es óbice para que las comunidades rurales de ZRF puedan acceder a los contratos de derechos de uso sobre los territorios ocupados (ANT, 2020). Esto es así, porque la reglamentación jurídica de su aplicación en los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 220 de la ANT, no exige tal requisito para su procedencia, muestra de ello es el proceso de otorgamiento de 32 contratos de derechos de uso que viene adelantando la ANT en Tierralta Córdoba y que fuera corroborado en oficios de la ANT (2020a; 2020b).

La diferencia que representa para las comunidades ocupantes de ZRF, el no estar incluidos en el proyecto de CCN, sería el costo de oportunidad de acceso a la intervención integral que pretende la iniciativa interinstitucional, con alternativas productivas sostenibles integrales, desde la intervención priorizada a los municipios PDET por parte de los actores encargados del proyecto, las cuales se ilustran en la Figura 15.

Figura 15. Mapa de actores del proyecto Contratos de Conservación Natural (CCN).



Fuente: Mesa Técnica Proyecto CCN, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2020)

Además del Proyecto CCN, en respuesta a petición remitida por la ANT (2020b) se informa que dicha entidad tiene dispuesto un proyecto de caracterización de áreas posiblemente baldías, pertenecientes a departamentos del Meta y Caquetá, incluyendo el municipio de Cartagena del Chairá. El área total a intervenir es de 186.000 Ha efectivas. Precisa además la máxima autoridad de tierras, que en el municipio de Cartagena del Chairá, hasta noviembre de 2020, no se había presentado ninguna solicitud de contratos de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables en ZRF.

Debe aclararse que los contratos de derechos de uso, tal como están reglamentados, son una facultad de la ANT (Decreto-Ley 2363 de 2015, artículo 4º, numeral 11), que le permite autorizar el uso y regular la ocupación de las tierras baldías de la nación, entre

ellas las ZRF. El sustento jurídico para otorgar derechos de uso sobre ZRF busca además conciliar: 1), los mandatos constitucionales sobre el ambiente sano, que la Carta dispone en los artículos 79 y 80, como derecho de todas las personas y deber correlativo del Estado de planificar su manejo y uso sostenible, previniendo el deterioro ambiental, para garantizar la conservación de áreas de especial importancia ecológica, 2) los derechos de los campesinos al acceso progresivo a la tierra y al desarrollo integral de su proyecto de vida dentro del territorio que habitan, y 3) las discrepancias de intereses y necesidades, que desde bases jurídicas ambientales y rurales, pretenden direccionarse para el ordenamiento socioambiental territorial, integral, participativo y sostenible, propuesto en la RRI.

Hasta la expedición del Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, el régimen restrictivo de uso y ocupación de la tierra en ZRF, era característico de la normatividad ambiental y agraria, pero con la disposición citada, se empezó a flexibilizar el tratamiento de la política pública de tierras y las posibilidades de usufructo de ecosistemas de protección y conservación natural, permitiendo el aprovechamiento sostenible, mediante los contratos de otorgamiento de derechos de uso, que desde el año 2020, abarcan los tres tipos de ZRF, A, B y C (Acuerdo 118, 2020). Esta precisión no significa el cambio del uso dispuesto en el ordenamiento general y específico de las ZRF, respecto de las actividades que se pueden ejecutar en su interior, sino la transferencia de derechos transitorios de uso, generando cierta seguridad jurídica sobre este tipo de baldíos inadjudicables para los ocupantes.

Los considerandos para la flexibilización del régimen jurídico de acceso y uso a las ZRF van de la mano con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, buscando utilizar los contratos de derechos de uso como herramienta para disminuir la presión antrópica sobre las ZRF, contribuir a reducir la deforestación en su interior y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas. La estrategia de política pública, también se apoya en argumentos de la Resolución 0284 de 2018 del MADR, que define la frontera agrícola nacional como dinámica, y abre la posibilidad de incluir en su trazado, áreas bajo categorías de manejo y zonificación ambiental, dentro de las cuales se permitan actividades agropecuarias (Acuerdo 118, 2020).

Los derechos transferidos a través de los contratos, comportan la mera tenencia y goce de la tierra, sin desconocer el dominio legal de la nación sobre los baldíos inadjudicables.

Los sujetos destinatarios de los contratos de derechos de uso sobre ZRF, serán los campesinos que logren acreditar ocupación territorial previa a la expedición de la normatividad que reglamenta dichos contratos, siempre que reúnan los requisitos de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad que desarrolló el Decreto 902 de 2017,

a título gratuito y parcialmente gratuito. Está prohibida la asignación de derechos de uso para usuarios nuevos.

Los contratos se podrán suscribir en forma individual y a través de organizaciones solidarias del sector agrario. Para acceder al derecho se deberá diligenciar el Formulario de Inscripción que disponga la ANT y seguir el procedimiento reglamentado en el Capítulo VI del Acuerdo 058 de 2018.

El cálculo de las áreas para el otorgamiento de los derechos de uso atenderá a las establecidas para las zonas relativamente homogéneas del Acuerdo 08 de 2016 de la ANT, en concordancia con la extensión de las UAF en la Resolución 041 de 1996 del INCODER. Las áreas en exceso a la zona relativamente homogénea legal, se permitirán solamente por el plazo que se establezca en el estudio técnico.

Los contratos de derechos de uso tendrán un plazo de entre uno y diez años, dependiendo de las actividades que realice el ocupante previo. La prórroga está condicionada al cumplimiento de las obligaciones contractuales, especialmente, en cuanto al acatamiento de las normas ambientales, de conservación y uso sostenible que yacen del predio ocupado, y que deberán ser compatibles con las actividades de clasificación del suelo en el instrumento de planificación territorial municipal.

La autorización de construcciones o mejoras necesarias para mejorar la calidad de vida de los ocupantes de las ZRF suscriptores de los contratos de derechos de uso, están permitidas, siempre que no riñan con la reglamentación y el régimen de prohibiciones del correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, ni con las normas ambientales o con la ejecución de proyectos de interés público en la zona. El permiso de construcción de mejoras no da lugar a contraprestaciones a cargo de la ANT.

Una precisión importante sobre los contratos de derechos de uso sobre ZRF, es que los ocupantes suscriptores, deberán sufragar en favor de la ANT, por concepto de administración y seguimiento, un pago anual por el término del contrato, según se indica en el artículo 40 del Acuerdo 058 de 2018, de la siguiente manera:

Tabla 4. Contraprestación económica que deben sufragar los ocupantes suscriptores de contratos de derechos de uso en favor de la ANT

Nivel de ingresos	Patrimonio neto en SMLMV		Pago anual a la ANT en SMLMV
	Mayor a	hasta	
Uno	250	400	2
Dos	400	600	4
Tres	600	700	5
áreas ocupadas que excedan la UAF de la zona relativamente homogénea			4 por el área excedente

Fuente: Adaptado del artículo 40 y 41 del Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, cálculos en Salarios Mínimos Mensuales Vigentes (SMLMV)

El no pago de los valores antes referidos es considerado causal de incumplimiento contractual y dará lugar a la recuperación material del predio por parte de la ANT.

El hecho de tener que pagar a la ANT por la administración y seguimiento a la ejecución contractual, es una circunstancia que no ha sido estudiada para entender el imaginario del campesino que respecto de la tierra que ocupa, quien así mismo, no se define como ocupante ilegal, sino como el propietario legítimo, y funda su percepción en la buena fe que le asiste a su antecedente de tenencia de la tierra, bien sea mediante la colonización, acomodado por los colonos fundadores, o desde situaciones jurídicas como los contratos verbales y escritos de compraventa, las cartas de colono y las certificaciones de uso de suelo expedidas por las alcaldías.

Jurídicamente no es posible alcanzar el dominio o propiedad sobre derechos reales por ninguno de los medios descritos, pero la dinámica de la informalidad en la tenencia de la tierra como práctica que goza de legitimidad comunitaria, es una realidad que no puede desconocerse en el análisis de la conflictividad por el uso y ocupación de las ZRF, porque no es posible precisar cuál será la postura que asumirá el campesino ocupante de vereda Sardinata o de cualquier otra ZRF, cuando se le explique que deberá continuar pagando un valor anual tasado por la ANT, según la relación que se presentó en la tabla 4, para lograr una seguridad jurídica temporal en la tenencia de la tierra.

Complementariamente al recuento realizado sobre los contratos para el otorgamiento de derechos de uso en tierras sobre áreas declaradas como ZRF mediante la Ley 2ª de 1959, se debe reconocer la existencia de riesgos que exigen una adecuada planificación institucional, la participación comunitaria activa en su aplicación y claridad en la adecuación fáctica de la reglamentación establecida, considerando que podría verse afectada la ocupación territorial, que hasta ahora han ejercido los colonos y campesinos en éstas áreas, viéndose afectada por parte de actores no campesinos, grupos armados al margen de la ley y financiadores de economías ilícitas y extractivistas, quienes para lograr dominar áreas geográficas distantes de la presencia estatal, no dudarían en propiciar un régimen rural de violencia directa, ajustando sus intereses ilícitos a la reglamentación contractual de derechos de uso en ZRF, establecida por la ANT. Este punto de discusión se construyó reconociendo los aportes de Vélez (2019), que desde la ecología política, visibiliza e integra actores campesinos e institucionales como punto de partida para estudiar los conflictos socioambientales en áreas de protección ambiental en la Amazonia.

Como se mencionó, el primer riesgo, se representa en la vinculación de actores distintos a los campesinos de ocupación previa, como beneficiarios del otorgamiento de contratos de derechos de uso sobre ZRF. Reducir esta consecuencia adversa, comporta privilegiar

la participación comunitaria a través de las Juntas de Acción Comunal veredales, de manera que sean estas organizaciones, las encargadas de certificar el antecedente de ocupación y aprovechamiento de la tierra, así como su extensión. Para este propósito, el Acuerdo 058 de 2018 de la ANT, ha señalado que los contratos de derechos de uso están dirigidos a campesinos, trabajadores agrarios, asociaciones con vocación agraria y organizaciones cooperativas del sector solidario dedicadas a actividades agrarias, siempre que no tengan tierra o la que tengan sea insuficiente, pero dando prelación a los ocupantes previos, que cuenten con reconocimiento de la comunidad vecina y que dicha ocupación se haya ejercido de manera pública y pacífica. El artículo 21 del Acuerdo 118 de 2020 prohíbe expresamente la asignación de derechos de uso a usuarios nuevos.

Menciona, Cristóbal Guamanga (2021), líder de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), que en Colombia, la organización campesina ha tenido que enfrentar constantes luchas en defensa del reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra ocupan, pero sus esfuerzos casi siempre acaban condicionados al cumplimiento de una normatividad impositiva sin espacios participativos en su formulación. Por esta razón, Vélez (2019) apunta que los conflictos socioambientales relacionados con áreas protegidas y población campesina, constituyen disputas históricas, de naturaleza política, que se expresa en discursos y representaciones de los actores en tensión, incluyendo entre estos, a las comunidades campesinas, en constante lucha por el acceso a la tierra y los marcos inequitativos de distribución.

Igualmente, se corre el riesgo de que en algunas zonas, las comunidades campesinas ocupantes de ZRF, no acepten las condiciones contractuales reglamentarias de los contratos de derechos de uso, negándose a suscribirlos, porque por ejemplo no se acepte la contraprestación económica de administración que se debe cancelar anualmente, por reticencia a modificar el aprovechamiento de la tierra contrario a las disposiciones de economía forestal que caracteriza las ZRF o por considerar que esta alternativa no se ajusta a la realidad característica de la informalidad en la tenencia de la tierra, que ha operado sin la presencia estatal. La reglamentación de la ANT desarrollada hasta el momento, no prevé una salida para conjurar esta situación.

A través del establecimiento de un límite a la extensión de tierras involucradas en los contratos de derechos de uso, el cual debe ser directamente proporcional al área máxima de la UAF de cada zona relativamente homogénea fijada en la Resolución 041 de 1996 del INCODER, la ANT busca reducir la acumulación de tierras. Sin embargo, el artículo 41 del Acuerdo 058 de 2018, advierte la posibilidad de exceder dicha área sufragando un valor adicional, por lo que no se descarta la acumulación desmedida de tierras en ZRF, reavivando viejas condiciones de los conflictos por la tierra que han sido constantemente cuestionadas por el movimiento campesino nacional.

Sobre esa resistencia comunitaria a la suscripción de los contratos de derechos de uso para los ocupantes de ZRF, manifiesta Guamanga (2021), que la arbitrariedad con la cual ha sido implementada esta alternativa jurídica, es otra muestra de la conflictividad política y jurídica que el movimiento campesino debe enfrentar, sentando de antemano la postura de rechazo a su imposición sin consultarlo con las comunidades, sin tener en cuenta que el campesino también ha estado presente en la lucha por la defensa del territorio y el medio ambiente. Considera el líder del movimiento campesino, que éste mecanismo, no es otra cosa, que la manera en que el gobierno desconoce la condición de los campesinos en Colombia y está seguro de la postura de rechazo social que se asumirá frente a los contratos para el otorgamiento de derechos de uso sobre ZRF, enfatiza que,

“nos van a volver a poner condiciones, pero no nos someteremos, las peleas han sido duras y si el gobierno solo se sienta a negociar con nosotros porque los obligamos, pues lo volveremos a hacer.” (Guamanga, 2021)

Existe además un tercer riesgo en la implementación de los contratos para el otorgamiento de derechos de uso en ZRF, el cual tiene que ver con la falta de financiación para garantizar las soluciones integrales de atención a los campesinos que se proponen en los CCN; condición que acarrearía una precaria implementación territorial, pero para poder establecer conclusiones en este punto específico, deberá existir un interregno de tiempo suficiente para evaluar su ocurrencia.

En resumen, se tiene que los contratos para el otorgamiento de derechos de uso, aprovechamiento o de usufructo sobre ZRF de Ley 2ª de 1959, son una alternativa jurídica que guarda relación con el punto 1.1.2 de la RRI del Acuerdo Final de Paz, que además cuentan con reglamentación de la ANT para su formalización en zonas tipo A, B y C, respecto de las cuales está en formulación, un proyecto de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, que podría llevar a la suscripción masiva de Contratos de Conservación Natural en todo el territorio nacional, pero se trata de una iniciativa piloto, en construcción, que solamente abarca 2.476.728 de Ha, del total de 45.419.463 de Ha, que comprenden las siete ZRF de Colombia, si se consideran los cálculos del proyecto CCN, o 51'376.621 Ha, si se parte de los cálculos oficialmente reconocidos por el IDEAM (2010). Con ambas estimaciones el área atendida es reducida en términos de proporcionalidad total de la declaratoria nacional de ZRF.

Como fue explicado, en áreas diferentes a las que fueron priorizadas en el proyecto CCN por parte del MADS, los ocupantes también se pueden suscribir los contratos de derechos de uso sobre ZRF con la ANT, pero cumpliendo la reglamentación y procedimiento del Acuerdo 058 de 2018 y 118 de 2020 de la ANT.

De este modo se concluye que las iniciativas de los contratos de derechos de uso que surgieron de la RRI del Acuerdo Final de Paz, cuentan con viabilidad jurídica y podrían tener viabilidad política para su implementación, aunque su avance demuestra un incipiente progreso en términos de área cubierta y resultados concretos. Ahora, en lo que respecta a la viabilidad social, se explicarán dos puntos principales.

El primero representa un cuestionamiento a la utilización del desarrollo rural con enfoque territorial en la estrategia de los contratos de derechos de uso, porque tal como ha sido observada su implementación; el proceso ha partido de la imposición jurídica vertical de un modelo que no ha sido debidamente socializado en las comunidades que potencialmente podría impactar. Valga reflexionar sobre la potestad normativa como manifestación característica de los conflictos socioambientales que explican Maya *et al.*, (2009), Ortiz *et al.*, (2011) Rojas (2019), la cual se expresa en dispositivos de poder, que reducen los espacios de participación comunitaria en detrimento de la búsqueda de soluciones conjuntas, y que es frecuente en conflictos socioambientales, estructurales e intratables como los que han rodeado el acceso, control y explotación de la tierra y los recursos naturales.

La imposición normativa resta las posibilidades de direccionar los conflictos como punto de quiebre para la construcción de soluciones integrales y conciliadoras de aspectos irresueltos por discrepancias de intereses y necesidades, que se presentan entre los actores directos e indirectos del conflicto. Sin embargo, no se puede perder de vista que los conflictos involucran oportunidades de transformación social (Galtung, 1996; 2003), que tienen una perspectiva negativa asociada a la violencia y una positiva, que permite promover cambios, incluir nuevos actores y reafirmar conceptos, como lo explican Maya *et al.*, (2009) “no es el conflicto un agente destructor, sino las externalidades que se derivan, de la forma como se maneje.” (p. 11)

El segundo punto de inflexión, también involucra el papel de los actores comunitarios y de los municipios, como autoridades administrativas locales, a quienes no se les ha tomado en consideración en la socialización de la alternativa de otorgamiento de los derechos de uso para encontrar una salida a la conflictividad característica del poblamiento, aprovechamiento y control de las ZRF, situación que los ha llevado a acentuar su desconfianza en la institucionalidad pública y en su intencionalidad para resolver problemáticas de acceso a la tierra, a los territorios y de aprovechamiento de los recursos naturales, gestados desde la colonización territorial y el influjo tanto del conflicto armado, como de los cultivos ilícitos. Esta postura se evidenció durante la aplicación de la encuesta a grupo focal, en las entrevistas a funcionarios de la alcaldía de Cartagena del Chairá y en desarrollo del taller participativo.

En estos espacios, los actores comunitarios partícipes de la investigación de campo, señalaron que la Resolución 0868 de 2020 de Corpoamazonía, que ordenó el cierre e inhabilitación de vías, entre ellas la que conecta la vereda Sardinata, sirvió de detonante para avivar viejas tensiones locales, incrementado el reconocimiento comunitario del conflicto socioambiental por el uso y ocupación de tierras localizadas en ZRF de Ley 2ª de 1959. Los puntos de discusión mencionados en el taller participativo se consolidan en los siguientes interrogantes planteados en dos voces, la investigativa y la comunitaria:

- ¿Pueden permanecer los campesinos en las fincas? - *“¿nos van a sacar de las fincas?”*
- ¿Corren el riesgo de ser desalojados, expropiados o judicializados por la ocupación? – *“¿qué pasa si no firmamos esos contratos de uso que van a traer?”*
- ¿Pueden los campesinos acceder a la propiedad de la tierra mediante adjudicación, formalización de la ocupación, restitución de tierras a las víctimas o reasentamiento en otras áreas? – *“¿si nos sacan de aquí, nos acomodan en otro lado?”*
- ¿Cuáles son las alternativas productivas que involucra el proyecto de CCN, junto al otorgamiento de derechos de uso? – *“¿en qué es que nos van a poner a trabajar para vivir?”*
- ¿Qué espacios de participación decisional tendrían las comunidades en la implementación de los contratos de derechos de uso? - *¿nos van a dejar participar en esos contratos de uso que traen, o es una ley más para cumplir?”*
- ¿Qué posibilidades tienen las comunidades ocupantes que no fueron priorizadas por el MADS, en la fase 1 del proyecto piloto de CCN? – *“¿Qué va a pasar con los que no quedamos escogidos para los contratos, mejor dicho, con todos, porque no estamos en el mapa del Ministerio?”*

Sería prematuro anticipar algunas respuestas, porque guardan correspondencia con dinámicas en construcción, sin embargo, se pueden clarificar ciertas situaciones puntuales.

Tratándose de conflictos por el uso y ocupación de las ZRF en el postacuerdo, aunque existen disposiciones legales, instituciones competentes y situaciones fácticas que podrían accionar procesos masivos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, de revocatoria directa de resoluciones de adjudicación por incumplimiento de las disposiciones ambientales, de demandas de nulidad contra las resoluciones de adjudicación proferidas sin el cumplimiento del requisito legal de sustracción previa y la extinción del dominio agrario por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; a lo largo de las fuentes normativas, bibliográficas y primarias de investigación, se evidenció que el tratamiento jurídico y político que se ha dado a la conflictividad socioambiental estudiada, no valida la utilización de ninguna de estas

salidas jurídicas (presentadas en la Tabla 3), porque se carece de infraestructura institucional administrativa, técnica y sobre todo presupuestal para agenciar este tipo de tratamientos, sin incurrir en tratamientos abiertamente inconstitucionales contra las comunidades campesinas, quienes jurisprudencialmente han sido reconocidos como poblaciones con alto grado de vulnerabilidad social, económica y cultural, que les erige como sujetos de especial protección constitucional, garantizando las condiciones para hacer efectivo su derecho al acceso progresivo a la tierra, como medio productivo indispensable para alcanzar el bienestar y su proyecto de vida y desarrollo rural en su propio territorio.

Se tiene entonces, que las acciones jurídicas de choque, como respuesta a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, no ha sido una estrategia incluida en la agenda de políticas públicas ambientales, agrarias ni de ordenamiento socioambiental territorial, antes ni después de la firma del Acuerdo Final de Paz. Las estrategias de la RRI tampoco promueven este rumbo de acción.

Por ende, se concluye que los campesinos ocupantes de ZRF de Ley 2ª de 1959, podrán seguir ocupando los territorios, pero de persistir en conductas que vayan en contravía de las disposiciones ambientales y de ordenamiento territorial que condicionan los usos y actividades sobre dichas áreas, o de insistir en el establecimiento de economías ilícitas y en la deforestación, se quedarán sin argumentos jurídicos para hacer valer su condición de vulnerabilidad y garantías de acceso a la tierra.

Como último punto, se debe enfatizar que los contratos de derechos de uso otorgan seguridad jurídica temporal, condicionada y onerosa por la ocupación sobre ZRF de Ley 2ª de 1959, pero en ningún modo representan un mecanismo traslativo de dominio de baldíos inadjudicables de la nación hacia los campesinos que los llegasen a suscribir, ni un cambio en el ordenamiento general y específico de las ZRF, respecto de las actividades que se pueden ejecutar en su interior. Por ende, el proceso de sustracción con fines de adjudicación, sigue siendo el camino jurídico para obtener la titularidad legal de la tierra en ZRF en Colombia desde antes del postacuerdo.

9. CONCLUSIONES

Los procesos de colonización en Colombia explican los antecedentes históricos de los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF. A partir de dicha conclusión, el análisis de la Reforma Rural Integral del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, desde las alternativas de solución que plantea a los conflictos jurídicos por el uso y ocupación de la tierra en áreas declaradas por la Ley 2ª de 1959, pertenecientes a los baldíos inadjudicables de la nación, que solamente mediante el cumplimiento de los requisitos legales, pueden entrar a constituir propiedad privada, necesariamente se realizó desde una perspectiva histórica crítica y jurídica, la cual dejó al descubierto, que la colonización ha sido un proceso dinámico y multicausal, donde la aventura emprendida por el acceso a la tierra, subyace en causas profundas de personas con necesidades básicas irresueltas, sin medios de vida para garantizar el sustento familiar. En este proceso, el acceso a la tierra cobra importancia como activo productivo para el aseguramiento básico, que es necesario pero insuficiente para alcanzar el proyecto de vida de comunidades rurales, quienes además de soportar el conflicto interno colombiano, tienen que esforzarse para superar las condiciones de exclusión, pobreza y vulnerabilidad social, económica, política y cultural, que más de cinco décadas de violencia directa, y la escasa presencia del Estado y sus instituciones, no han sido capaces, ni han podido saldar.

Además, se determinó que el Estado se convirtió en el principal responsable y promotor de la colonización de las áreas de especial importancia ambiental y ecológica de la amazonia colombiana. En este caso, cuando la institucionalidad pública estatal, en los diferentes niveles de la organización funcional y territorial, ha promovido o permitido los flujos colonizadores en áreas de especial importancia ecológica, como las ZRF, también ha buscado satisfacer necesidades e intereses específicos, como la búsqueda de control territorial, el establecimiento de sistemas productivos de economía forestal, restar tensión a la creciente demanda de tierras, dinamizar la frontera agropecuaria, y por supuesto que la fundación de pueblos para coordinar las acciones de aprovechamiento económico local, también han sido determinantes para que el Estado promoviera directa o indirectamente, los tipos de colonización militar, eclesiástica, espontánea, dirigida y armada. La colonización cocalera terminó siendo un producto residual de múltiples factores, entre los que se encuentra la precaria institucionalidad pública en zonas de frontera.

El resultado ha sido la consolidación de una dinámica constante de flujos poblacionales hacia las ZRF, que carente de planificación, manejo y ordenamiento territorial, ha llevado al establecimiento permanente de comunidades rurales en áreas de importancia para la economía forestal nacional, para la protección de las aguas, los suelos y la vida silvestre; en las cuales han forjado sistemas de producción que riñen con la vocación del suelo, especialmente con las prácticas de ganadería extensiva y cultivos ilícitos. Actividades

que han ocasionado daños irreparables en los ecosistemas intervenidos, supliendo precariamente la necesidad de acceso a tierras de los ocupantes, pero sin garantías para consolidar condiciones de bienestar comunitario sostenible y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Aunque la tierra no es la única causa de la conflictividad socioambiental en ZRF, si ha sido un instrumento determinante para exteriorizar los intereses y necesidades enfrentadas. Más aún, cuando se corroboró que los campesinos ocupantes de ZRF, no tienen la posibilidad de cimentar una expectativa legítima de propiedad y que autoridades de tierras como el INCORA y el INCODER, han adelantado procesos de adjudicación sin sustracción previa, incumplimiento los requisitos legales y dejando a los campesinos en un vacío jurídico interpretativo de inseguridad como adjudicatarios legítimos, que se acrecienta por la destinación contraria de las fincas en actividades diferentes a la protección o producción forestal sostenible, y configura el escenario fáctico para iniciar procesos como: la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la nulidad agraria y la extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Activar los procedimientos legales para la recuperación masivamente en las ZRF, podría representar una causa para la redefinición del conflicto en Colombia. Esta es una solución, que según evidencias investigativas, no está siendo estimada por la autoridad de tierras, ANT, considerando la imposibilidad de actuación sin transgredir los derechos fundamentales de los campesinos, reconocidos como comunidades de vulnerabilidad social, económica, política y cultural, jurisprudencialmente reconocida, al igual que la falta de capacidad técnica, presupuestal e institucional de presencia territorial, no solo de la ANT, sino de las demás autoridades e instituciones públicas que se verían involucradas en este despropósito.

El estudio de caso de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, también dejó al descubierto que el acceso a la tierra no es la única causa de los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, sino que su ocurrencia ha sido el resultado de una construcción evolutiva de vieja data, que ha estado acompañada de tensiones, rupturas, disrupciones y confrontaciones de violencia directa, estructural y cultural, que se producen y reinventan entre actores campesinos, institucionales, autoridades ambientales, legislativas, judiciales, agrarias y administrativas, al igual que organizaciones sociales comunitarias, gubernamentales y no gubernamentales, con objetivos, funciones y competencias específicas en causas ambientales y/o campesinas.

Tales criterios permitieron caracterizar los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, como la vereda Sardinata, como ejemplo clave para explicar un conflicto socioambiental,

estructural, complejo e intratable (Maya *et al.*, 2019, Rojas, 2019). Un conflicto de poder que se ha construido durante décadas, en el relacionamiento intrínseco y disperso de la normatividad ambiental, agraria y de ordenamiento territorial, que se caracteriza por la imposición vertical legislativa y de políticas públicas, como instrumento de poder e imaginario social que han contribuido a avivar las tensiones y capacidad de resistencia del conflicto a las estrategias de solución articuladas, las cuales, finalmente no han logrado una salida armónica a la tensión entre dos mandatos constitucionales concretos: 1) el garantizar un ambiente sano a todas las personas, con el deber correlativo del Estado de planificar y asegurar el manejo y uso sostenible de los recursos naturales, previniendo su deterioro general y en áreas de importancia ecológica como las ZRF, y 2) hacer efectivo el derecho de los campesinos de acceso progresivo a la tierra y el desarrollo integral de su proyecto de vida.

Estas características, llevan a concluir que los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, son resultado multicausal de circunstancias para su ocurrencia y que su desarrollo trasciende de la tensión ambiental de competencia por los recursos naturales escasos, entre ellos la tierra, para insertarse en una cadena compleja de marcos sociales, económicos, políticos y ambientales, es decir, de impacto multidimensional, condición que sumada a la cronicidad y estructuralidad de las causas e intereses en que se sustenta el conflicto, al igual que al manejo impositivo de soluciones, sin brindar espacios de participación activa a las comunidades rurales ocupantes, como actores clave del desarrollo local con enfoque territorial, han contribuido a sostener la conflictividad en el espacio, tiempo y en las ordenaciones sociopolíticas.

En la convergencia de causas del conflicto por el uso y ocupación por la tierra en las ZRF a partir de la interacción entre actores, se identificaron tres factores que dificultan las salidas a la conflictividad: 1) el poder coercitivo público representado en la función legislativa ambiental, rural y de ordenamiento territorial, con desconocimiento de la realidad territorial de las comunidades ocupantes, 2) la deficiente articulación y coordinación de entidades y autoridades públicas ambientales, rurales y de ordenamiento territorial direccionada a la armonización entre el derecho colectivo al ambiente sano y el derecho al acceso progresivo a la tierra de los campesinos, y 3) la carencia de un sistema de información predial y catastral unificado y actualizado, que sirva de base para planificar soluciones eficaces respecto al aprovechamiento, ocupación y dominio de tierras en ZRF, garantizando la participación comunitaria activa.

Además, para el análisis jurídico de dicha conflictividad socioambiental, quedó evidenciada la utilidad de los estudios de títulos y la investigación comunitaria participativa basada en estudios de caso, como el de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá-Caquetá, para comprender las causas, relaciones entre actores,

vínculos de poder, características y consecuencias legales del uso y ocupación irregular de tierras traslapadas con ZRF de Ley 2ª de 1959. La cartografía jurídica y tablas dinámicas resultantes de poner en diálogo las fuentes primarias y secundarias de investigación, enriquecieron el análisis, dando voz a los actores locales en la comprensión de la conflictividad, en la condición jurídica de la tenencia de la tierra y en las causas de desconexión entre la vocación de los suelos y su aprovechamiento productivo.

Desde esta mirada se fijaron puntos críticos y objetivos para analizar las alternativas de solución jurídica a las conflictividades por la ocupación y uso de las ZRF, entendiendo que se trata de asuntos de mayor dimensión, los cuales involucran el acceso, control y aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales en áreas de importancia ecológica sobre las cuales pesan determinantes ambientales como baldíos inadjudicables, particularidades que fueron tomadas en cuenta en los compromisos de la RRI del Acuerdo Final de Paz, concretando dos alternativas estratégicas para contribuir a la transformación estructural del campo, la democratización del acceso a la tierra para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, disminuir la brecha urbano-rural, crear seguridad jurídica sobre los derechos de acceso a la tierra, superar la informalidad y concentración en la tenencia de la tierra.

En primer lugar, la RRI integra estos propósitos para alcanzar el desarrollo rural contemplando planes de ordenamiento socioambiental en las ZRF, a través de la creación de un Fondo de Tierras permanente, que, entre las fuentes de conformación, incluye la actualización, delimitación y fortalecimiento de la frontera forestal, con fines de adjudicación. En segundo lugar, la RRI abrió el camino para el mecanismo alternativo de promoción del acceso a la tierra en ZRF, a través del otorgamiento de derechos de uso a las comunidades de ocupación previa, garantizando la sostenibilidad en su aprovechamiento y control.

La sustracción de ZRF con propósitos de adjudicación, representa una solución que antes de la firma del Acuerdo Final de Paz, ya contaba con el andamiaje jurídico para su implementación; mientras que el otorgamiento de los derechos de uso viene a constituirse como un punto intermedio para aliviar las tensiones socioambientales, que no había sido desarrollado en el ordenamiento jurídico nacional, sin embargo, su implementación aún está en una fase incipiente que impide formular conclusiones determinantes respecto a su contribución en la solución a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, respetando las disposiciones ambientales, agrarias y de ordenamiento territorial, que desde la génesis constitucional, tienen un desarrollo legal amplio, disperso y muchas veces carente de efectividad en su aplicación.

Ambas iniciativas tienen cabida legal en el marco de la implementación de la RRI del Acuerdo Final de Paz, lo que determina su viabilidad jurídica para agenciarse en los territorios, pero se cuestionan los escenarios político y social para su concreción.

La viabilidad de la sustracción de tierras en las ZRF con propósitos de adjudicación a los ocupantes previos, es políticamente muy precaria, lo que se expresa en la falta de articulación de políticas públicas, normatividad, programas y acciones de impacto para solucionar los conflictos por el uso contrario a la vocación forestal y la ocupación ilegal de las ZRF, reconociendo que las leyes colombianas lo posibilitan desde antes de la firma del Acuerdo de Paz; mientras que en el caso del otorgamiento de derechos de uso, el escaso avance luego de cuatro años de implementación de la RRI, es un reflejo de la falta de voluntad política que el gobierno nacional ha dado a este conflicto socioambiental complejo, estructural e intratable, por la larga duración que ha tenido y por las dificultades para resolverse, cuando están inmersas relaciones de poder, múltiples actores con intereses confrontados y marcos normativos impositivos para regular el acceso, aprovechamiento y control de los recursos naturales y los territorios.

Finalmente, se logró observar que más allá de lo acordado respecto a la participación comunitaria en la implementación del Acuerdo de paz, basada en el desarrollo rural territorial, integral y socioambiental, la viabilidad social para la implementación de las alternativas de solución jurídica a los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, ha sido marginal, lo que se refleja en la escasa participación comunitaria en las decisiones sobre las problemáticas locales más sentidas que afrontan las comunidades. En ese sentido, se está desaprovechando el potencial de la organización social comunitaria en el afianzamiento de la gobernabilidad para potenciar el impacto de las políticas públicas, reconociendo que los conflictos también son oportunidades para la transformación, creación o destrucción de órdenes sociales, que pueden ser aprovechados positivamente para superar las causas que originan este tipo de la conflictividades.

Para el estudio de dichas conflictividades, en la presente investigación se creó el escenario propicio para dar voz a los actores comunitarios e institucionales en tensión, permitiendo que el estudio de caso facilitara el abordaje local de un conflicto de dimensión socioambiental nacional, generando importantes avances de cartografía jurídica para evidenciar y precisar los hallazgos problemáticos que constituyen una base metodológica importante para futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, C. (1 de noviembre de 2020). Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Cartagena del Chairá. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Acuerdo 118, Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018 (Agencia Nacional de Tierras 24 de marzo de 2020).
- Acuerdo Municipal 007, Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cartagena del Chairá -Caquetá 2014-2027 (Concejo Municipal 24 de junio de 2014).
- Alcaldía Cartagena del Chairá. (29 de junio de 2016). *Nuestro municipio. Reseña histórica*. Obtenido de <http://www.cartagenadelchaira-caqueta.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Almarino, P. (2005). *Un colono caqueteño*. Bogotá: Editorial Guadalupe Ltda.
- Amezquita, C. (1985). Aspectos de la colonización del Caquetá y la Amazonia en los últimos quince años. *Síntesis de la ponencia presentada ante el Primer Encuentro Nacional de Investigadores de la Amazonia* (pág. 9). Florencia, Caquetá: Colciencias, ICFES, Universidad de la Amazonia.
- ANT. (1 de diciembre de 2020). Respuesta a Petición con Radicado ANT N° 20206200772242. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- ANT. (4 de septiembre de 2020a). Comunicación de 32 autos de inicio del proceso de asignación de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, Radicado 202004300840451 dirigido a Procuradora Agraria y Ambiental de Córdoba. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- ANT. (1 de diciembre de 2020b). Respuesta a Petición con Radicado ANT N° 20206200772242 Dirigido a Emir Garaviz Meneses. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Arrondo, E. (2020). Consecuencias ambientales de los conflictos armados. *The Political Room*, 1-12. Obtenido de <https://thepoliticalroom.com/guerra-medio-ambiente/>
- Auto 222, de cumplimiento a la Sentencia T-488 de 2014, Radicado Constitucional (Corte Constitucional 23 de mayo de 2016).
- Baez, J. (11 de junio de 2019). *Los desafíos medioambientales para el posconflicto en Colombia*. Obtenido de <https://bit.ly/2lij7Fw>
- Baltán, L. (2018). *Relaciones de uso y tenencia de la tierra en el área de Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 en el corregimiento de San Juan, municipio de Bolívar-Cauca: Desafíos para el ordenamiento territorial*. Bogotá.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Maestría en Desarrollo Rural.
- Cardona, Á. (2018). Baldíos desde la perspectiva de patrimonio nacional y eficaz protección ambiental. En P. García, *Lecturas sobre derecho de tierras, Tomo II*,

- Volumen 2* (págs. 440-473). Bogotá: Librería de la Universidad Externado de Colombia.
- Carrión, G. (2008). Debiliades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *ACE Architecture, City and Environment*, III(7), 145-167.
- Centro de Estudios Sobre Desarrollo Economico. (2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas. Cálculos de los autores con base en SIDER, IGAC, Catastro Antioquica, SNR, Formaliza, URT y RUPTA. (U. d. Andes, Ed.) *Documentos CEDE*, 1-108.
- Chávarro, E. (2010). *Tierras de promesas hombres por educar. Un análisis histórico de las relaciones del pueblo caqueteño y los misioneros de la Consolata en la década de los setenta del siglo XX. Tesis de Maestría en Historia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales.
- Chaves, D. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: Una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(15 (Suplemento)), 81-104. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/67023>
- Chinchilla, C. (julio-diciembre de 2018). Propiedad privada y derechos adquiridos en el proceso de formalización y clarificación de la propiedad del Decreto 902 de 2017 a la luz de los principios generales del derecho: la buena fe y la confianza legítima. *Revista Derecho del Estado*(41), 147-171. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5317>
- CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F.. 6.3.2)*. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz.
- CINEP/PPP-CERAC. (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz.
- CINEP; PPP. (2019). *Caquetá. Rastreo de una barbarie silenciada. No. 15*. Bogotá: DGP Editores S.A.S.
- CNMH. (2014). *Caquetá. Conflicto y memoria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- CNMH. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- CNMH. (2017). *La tierra no basta. Colonialización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá: CNHM.

- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (21 de octubre de 2020). Proyecto Contratos de Conservación Natural - Documento técnico en construcción. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Consejo de Seguridad de la ONU, Misión de Verificación. (2019). *Informe S/2019/780 de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe de Auditoría de Cumplimiento y Control de la Deforestación de la Amazonia (2017-2019)*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República -CGR. (2019). *Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*. CGR: Bogotá.
- Cordoba, J. (1954). *Compendio geográfico de la intendencia del Caquetá*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Córdoba, R., Gutiérrez, D., Hinestroza, L., & Mena, M. (enero-junio de 2017). Análisis jurídico sobre el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en resguardos indígenas en el departamento del Chocó. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas -UPB*, 47(129), 17-37. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v47n126.a02>
- Corpoamazonia. (1 de junio de 2017). Oficio DTC-1076 Dirigido al alcalde de Cartagena del Chairá Luís Francisco Vargas Correa. Florencia, Caquetá, Colombia.
- Corpoamazonia. (6 de noviembre de 2019). Oficio DTC-5327 Dirigido a Emir Garaviz Meneses. Florencia, Caquetá, Colombia.
- Correa, L. (2016). *Disparidades y tensiones entre los procesos de ordenación territorial rural y la figura de zonificación de reservas forestales nacionales en un municipio colombiano: el caso de Urrao en el departamento de Antioquia*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Maestría en Desarrollo Rural.
- Correa, L. (24 de noviembre de 2020). Entrevista a Procuradora Judicial, Ambiental y Agraria de Córdoba sobre contratos de derechos de uso sobre ZRF. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Decreto 1071, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Presidencia de Colombia 26 de mayo de 2015).
- Decreto 2811, Diario Oficial 34243. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Presidencia de Colombia 18 de diciembre de 1974).
- Decreto 902, Diario Oficial 50.248 Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras (Presidencia de Colombia 29 de mayo de 2017).

- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DNP. (2016). *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales*. Bogotá: Secretaría Técnica DNP.
- Documento CONPES 4021, Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación 21 de diciembre de 2020).
- Donkor, N., Owabui, C., & Nsenkyre, D. (june de 2000). Forest Reserve encroachment: the case of Tano-Ehuro forest reserve in Western Ghana. *International Forestry Review*, 2(2), 105-112.
- El Tiempo. (28 de julio de 2018). Nuevas reglas para uso de baldíos inadjudicables desata controversia. *El Tiempo - Unidad Investigativa*, pág. 8. Obtenido de <https://bit.ly/3bo1mxJ>
- Escobar, A. (2006). Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A political ecology framework. *Development*, 49(3), 6-13.
- Espinosa, N., González, E., & Ramírez, E. (2012). Etnografía, territorio y conflicto armado. Metodología de una investigación sobre la construcción regional de los llanos del Yarí. (Caquetá, Colombia). *Ago.USB*, 329-348.
- Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*(1), 1-61.
- FEDESARROLLO. (2019). *Política General de Ordenamiento Territorial Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: DNP.
- Feitosa, P., Xavier, D., Rican, S., De Matos, V., & Barcellos, C. (2015). The Expansion of the Economic Frontier and the Diffusion of Violence in the Amazon. *Environmental Research Public Health*, 12(6), 5862-5885. Obtenido de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4483676/>
- Ferro, J., Uribe, G., Osorio, E., & Castillo, O. (1999). *Jóvenes, coca y amapola: Un estudio sobre las transformaciones socio-culturales en zonas de cultivos ilícitos*. Bogotá D.C.: Javegraf. Obtenido de <https://bit.ly/2wCkmK5>
- Ferro, J., Uribe, G., Osorio, E., & Castillo, O. (1999). *Jóvenes, coca y amapola: Un estudio sobre las transformaciones socio-culturales en zonas de cultivos ilícitos*. Bogotá D.C.: Javegraf. Obtenido de http://www.mamacoca.org/ed-especial2/libro_jovenesAmapolaCoca_portada_indice.html
- Galtung, J. (1996). *Teoría y métodos de la investigación social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.
- Gobierno Nacional; Fuerzas Armadas Revolucionarias -FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado el 22 de noviembre de 2016, de Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>

- Gómez, A. (2015). Caquetá: colonización y surgimiento de nuevas poblaciones en el piedemonte. Segunda parte. En A. Gómez, *Pioneros, colonos y pueblos: memoria y testimonio de los procesos de colonización y urbanización de la Amazonia colombiana* (pág. 406). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario.
- Gómez, L. (2019). *La gestión ambiental en el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de la cuenca del Caguán y el piedemonte caqueteño. Tesis de Maestría en Gestión Ambiental*. Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- González, H., Ramón, J., & Torrijos, R. (2003). *Caquetá. Tradición y vocación ganadera*. Florencia: Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá.
- Google Earth Pro. (15 de enero de 2013). *Imágenes satelitales de la vereda Sadinata*.
- Guamanga, C. (26 de abril de 2021). Entrevista sobre los contratos de derechos de uso para los ocupantes de Zona de Reserva Forestal. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Hanson, T., Brooks, T., Da Fonseca, G., Hoffmann, M., IAMOREUX, j., Machlis, G., . . . Pilgrind, J. (2009). Warfare in Biodiversity Hotspots. *Conservation Biology*, 23(3), 578-587. doi:10.1111/j.1523-1739.2009.01166.x
- Ibáñez, A., & Velásquez, M. (2018). Desarrollo rural: recomendaciones para el nuevo gobierno 2018-2022. *Serie Documentos de Trabajo*(55), 1-29.
- IDEAM. (2005). *Atlas temático. Zonas de Reserva Forestal - Ley 2a de 1959*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- IDEAM. (2006). *Zonas de reserva forestal de Colombia . Ley 2a. de 1959: Atlas Temático*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- IDEAM. (2010). *Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia. Bosques 2009*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A. Obtenido de <https://bit.ly/33QeXv1>
- IDEAM. (15 de octubre de 2019a). Contestación solicitud de información Oficio Radicado 20195000005281. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- IDEAM, MADS. (9 de julio de 2020). *Resultados de monitoreo de deforestación 2019*. Obtenido de [http://www.andi.com.co/Uploads/PRESENTACION%20DEFORESTACION%2019%20\(julio%209\)_compressed.pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/PRESENTACION%20DEFORESTACION%2019%20(julio%209)_compressed.pdf)
- IGAC. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras del país. Capítulo IV: Uso adecuado y conflictos de uso en las tierras en Colombia*. Bogotá: CORPOICA, IGAC.
- IGAC. (27 de abril de 2019). Mapa de la vereda Sardinata con discriminación de la zonificación de la Amazonia. Florencia, Caquetá, Colombia.
- IGAC. (27 de abril de 2019a). Mapa de la vereda Sardinata con discriminación de la zonificación de la Amazonia. Florencia, Caquetá, Colombia.

- IGAC. (27 de abril de 2019b). Mapa jurídico y de determinante ambiental de Ley 2a de 1959 de la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá, Caquetá. Florencia, Caquetá, Colombia.
- Institución Educativa Rural Sardinata. (2018). *Libro de Saberes*. Bogotá: NRC, Gobierno de Canadá, Save the Children.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Indiana: Universidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial: diciembre 2018 a noviembre 2019. Informe Ejecutivo No. 4*. Bogotá: Krok Institute, United States Embassy, Unión Europea, Humanity United, Cáritas Colombia.
- Instituto Sinchi. (14 de junio de 2019). Base de datos. Coberturas vegetales años 2002 y 2018 de la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá. Florencia, Caquetá, Colombia.
- Kay, C. (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. *X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles / Coor. Francisco García Pascual* (págs. 337-429). Leida: Universitat de Lleida : Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Secretaría General Técnica. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=614581>
- Lara, F. (26 de octubre de 2020). Entrevista a asesor jurídico externo de la ANT sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, tensiones entre la normatividad ambiental y agraria. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Leal, C. (2008). Disputas por tagua y minas: recursos naturales y propiedad territorial en el Pacífico colombiano, 1870-1930. *Revista Colombiana de Antropología*, 44(2), 409-438.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional.
- LeGrand, C. (1994). Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate. En M. d. Agricultura, *El agro y la cuestión social. Minagricultura 80 años* (págs. 3-26). Bogotá: TM Editoriales, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.
- Ley 1450, Diario Oficial 48.102. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (Congreso de Colombia 16 de junio de 2011).
- Lozano, F., & Osorio, F. (1996). Población rural desplazada por la violencia en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*(36).
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MADS. (2018). *Documento técnico orientador para la formulación e implementación del plan de zonificación ambiental participativa objeto del Punto 1.1.10 del Acuerdo*

- Final de Paz*. Bogotá: MADS, Dirección de Gestión y Ordenamiento Ambiental Territorial -DGOAT.
- MADS. (21 de octubre de 2020). Cartografía de Áreas priorizadas para la implementación de los Contratos de Conservación Natural. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Matías, S. (enero-junio de 2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes*(46), 19-39. Obtenido de <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.46.1436>
- Maya, D., Ramos, P., Acevedo, G., Garrido, E., Tobón, G., & Rojas, H. (2009). *Conflictos socioambientales y recurso hídrico : una aproximación para su identificación y análisis*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Melo, F. (2014). *Colonización y poblamiento del Piedemonte Amazónico en el Caquetá. El Doncello 1918-1972. Tesis de Maestría en Historia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales.
- Mesa, G. (2015). *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colección Gerardo Molina.
- Mesa, G. (2019). *Derechos ambientales, conflictividad y paz ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina -Unijus.
- Munévar, C., & Rojas, M. (2016). Sustracción en Zonas de Reserva Forestal y autonomía administrativa. Caso exploración minera Cajamarca-Tolima. *Ratio Juris*, 11(22). doi:10.24142/raju.v11n22a2
- Nuñez, R. (5 de enero de 2021). Entrevista a Procuradora Judicial, Ambiental y Agraria de Córdoba sobre contratos de derechos de uso sobre ZRF Y avances en la implementación de la RRI sobre acceso a tierras. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Ocampo, J. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo*. Bogotá D.C.: DNP. Obtenido de <https://bit.ly/2wC8847>
- Ochoa, L., Mora, A., & Gómez, M. (2015). *Derecho Agrario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina de Registro de Instrumentos Públicos -ORIP. (10 de diciembre de 2020). *Consultas base de datos por Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI) y expedición de certificados de libertad y tradición*. Obtenido de <https://snrbotondepago.gov.co/certificado>
- Ortiz, P. (1999). Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria. En P. (. Ortiz, *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina* (págs. 7-34). Quito: Ediciones Abya-Yala.

- Ortiz, P., Zárate, C., & Terán, J. (2011). *Mirar los conflictos socioambientales, una relectura de conceptos, métodos y contextos. Volumen 1*. Quito: Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Lansing: University of Michigan Press.
- OXFAM. (4 de julio de 2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Obtenido de <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Páramo, G. (1998). Ecosistemas naturales colombianos en conflicto. En J. González, H. Vélez, & J. Gallego, *La manzana en discordia. Debate sobre la naturaleza en Disputa* (pág. 301). Bogotá: T.M. Editores Ecofondo.
- Paz, M. (2012). Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México. En D. Tetreault, H. Ochoa, & E. González, *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil* (págs. 27-48). México: Iteso.
- Pérez, M. (2004). La conformación territorial de Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*(31), 61-71.
- Pérez-Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria. *Ecología Política*, 76-82.
- PGN. (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado del avance en la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz.
- PGN. (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Cartagena del Chairá, Acuerdo No. 007 (Concejo Municipal de Cartagena del Chairá 24 de junio de 2014).
- Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (7 de enero de 2021). Respuesta a Solicitud de información radicado DSAP 151284000000 sobre los conflictos por el uso y ocupación de las Zonas de Reserva Forestal en el marco del Acuerdo de Paz. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado del avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN.
- Quintana, A. (2008). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. *Diplomado Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Salitre* (pág. 16). Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira. Obtenido de <https://bit.ly/3b5QAwO>
- Ramírez, C. (24 de noviembre de 2020). Entrevista a director del IGAC - Caquetá sobre los conflictos por el uso y ocupación de ZRF. (E. Garaviz, Entrevistador)

- Ramirez, C. (24 de noviembre de 2020). Entrevista sobre la ocupación de Zonas de Reserva Forestal - Una mirada desde la experiencia en el IGAC. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Rams, M. (13 de enero de 2021). Entrevista a funcionario de la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF y contratos de aprovechamiento de dichas áreas. (E. Garaviz, Entrevistador)
- Resolución 0070, Publicación Oficial. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral (IGAC 4 de febrero de 2011).
- Resolución 0868, Por medio de la cual se ordena el cierre e inhabilitación de carreteras ilegales localizadas en las veredas Ciudad Yará en San Vicente del Caguán y Aguas Claras, Alto Sardinata, Andaki, Recreo Alto, Sardinata Baja, Holanda, El Prado y Barcelona de Cartagena (Corpoamazonia 6 de octubre de 2020).
- Resolución 1925, Diario Oficial 49.053 Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, establecida en la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y se toman otras determinaciones (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 30 de diciembre de 2013).
- Resolución A/RES/73/165, Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las Zonas Rurales (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas - ONU 17 de diciembre de 2018).
- Rojas, H. (2019). *Teoría y práctica del análisis de conflictos ambientales complejos. El caso de San Isidro de los Patios en Bogotá*. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Ruiz, C. (2017). El estado del campo colombiano para la Reforma Rural Integral. El caso de Antioquia. *Estudios Políticos*(50), 303-325. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n50/0121-5167-espo-50-00303.pdf>
- Ruiz, L. (1996). Cómo nació y creció mi pueblo. En FUNDARCA, *Cartagena del Chairá: Panorámica general* (págs. 53-102). Florencia: Editora Guadalupe Ltda.
- Salas, J., & Valenzuela, J. (2011). *Determinación de los conflictos de uso del suelo en la microcuenca Panchindo - municipio de La Florida - Departamento de Nariño*. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Agrícolas, Programa de Ingeniería Forestal.
- Sandoval, C. (1996). *Investigación cualitativa. Módulo 4. Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social*. Bogotá: ICFES.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP; CERAC. (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá: CINEP/PPP; CERAC.

- Sentencia 2013-00575. C.P. Guillermo Vargas Ayala, Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00575-00 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera 27 de abril de 2016).
- Sentencia C-077 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, Referencia: Expedientes D- 11275 y D-11276 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2017).
- Sentencia C-097. M.P. Carlos Gaviria Díaz, Referencia.: Expediente No. D-910 (Corte Constitucional 7 de marzo de 1996).
- Sentencia C-189 M.P. Rodrigo Escobar Gil, Referencia: expediente D-5948 (Corte Constitucional 15 de marzo de 2006).
- Sentencia C-595 M.P. Carlos Gaviria Díaz, Referencia: Expediente No. D-971 (Corte Constitucional 7 de diciembre de 1995).
- Sentencia SU-426 M.P. María Victoria Calle Correa, Referencia: Expediente T-5353319 (Corte Constitucional 11 de agosto de 2016).
- Sentencia T-076 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, Referencia: expediente T-2.499.883 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2011).
- Sentencia T-407 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, Referencia: expediente T-6.019.881 (Corte Constitucional 27 de junio de 2017).
- Sentencia T-488 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Referencia: Expediente T-4.267.451 (Corte Constitucional 9 de julio de 2014).
- SINCHI. (2016). *Propuesta de zonificación y ordenamiento ambiental de la Reserva Forestal de la Amazonia Colombiana creada mediante la Ley 2a de 1959. Documento Síntesis Fase I y Fase II Departamentos de Guaviare, Caquetá y Huila*. Bogotá: Instituto SINCHI, Minambiente.
- Sinchi; Minambiente. (2000). *Caquetá. Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Suárez, A., Arias, P., & Martínez, E. (2018). Environmental sustainability in post-conflict countries: insights for rural. *Environment Development and Sustainability*, 20(3), 997-1015. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10668-017-9925-9>
- Tobón, G., & Herrera, J. (2016). Las políticas públicas de desarrollo rural y los Acuerdos de la Habana. En G. Tobón, & J. Herrera, *Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural y los diálogos de la Habana* (págs. 85-111). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Javegraf.
- Uribe, G. (2011). *Imaginario religioso y resistencia antihegemónica en comunidades campesinas del sur del Caquetá*. Bogotá: Colciencias, Pontificia Universidad Javeriana.
- Velasco, M. (mayo de 2016). Territory and Territoriality in colombian politics. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2(8), 1-19. Obtenido de <https://bit.ly/39h4I9O>

- Vélez, J. (2019). *Comunidades campesinas en áreas protegidas: Ecología política de los conflictos socioambientales en la Amazonia noroccidental colombiana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural.
- Verdad Abierta. (2 de octubre de 2017). *¿A quién favorece el uso ampliado de baldíos propuesto por el gobierno nacional?* Obtenido de <https://bit.ly/3anr4lG>
- Villaveces, J., & Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *Serie Documentos de Trabajo*(179), 1-62. Obtenido de <https://bit.ly/39oVljk>
- Yin, R. (1998). *Investigación de estudios de casos. Diseño y Métodos* (2 ed.). Londres: SAGE Publications.

ANEXOS

Anexo 1. Desarrollo Guía de entrevista a grupo focal dirigida a colonos, campesinos y miembros de la Junta de Acción Comunal de la Vereda

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Maestría en Desarrollo Rural



Fecha: 16 de agosto de 2019

Los actores a los cuales se dirigió este instrumento fueron priorizados por su conocimiento del tema, lo que llevó a seleccionar las siguientes personas:

No.	Nombre	Papel del Actor comunitario	Miembro JAC
1	Norberto Cardozo	Colono fundador – adjudicatario – campesino	X
2	María Edilma Ramírez	Colona – adjudicataria – campesina	
3	José Omed Iquiná Ochoa	Colono – adjudicatario – campesino	X
4	Gilma barreneche Henao	Colona –Adjudicataria – campesina	
5	Wilmer Calle Ramírez	Colono- adjudicatario- campesino	
6	Gemay Olmos	Campesino	X
7	Gonzalo Restrepo Londoño	Campesino	
8	Fredieth García Carrillo	Campesino	
9	Mercy Llanos Fernández	campesina	X
10	Carlos Palma	campesino	
11	Luz Dary Villanueva	campesina	X

Introducción	Se realizó la presentación de la investigadora, del objeto de la investigación y de la metodología para desarrollar la entrevista en plenaria. Igualmente se tomó consentimiento informado previo, indicando a los asistentes el uso académico de la información, fotografías y registros suministrados
Objetivo de la entrevista a grupo focal:	Establecer vínculos con la comunidad y actores clave para realizar las primeras indagaciones sobre la colonización y fundación de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá

Los temas tratados en plenaria giraron en torno a los siguientes tópicos de la historia de la colonización y ocupación del territorio:

- Fundación de la vereda: hechos y actores
- Poblamiento posterior
- Legalización de la propiedad
- Consolidación del caserío

Los datos recopilados permitieron consolidar información precisa sobre fechas, hechos y personas relacionadas con la fundación y colonización de la vereda, los cuales se compilaron en el capítulo correspondiente al desarrollo del primer objetivo de esta investigación.

El siguiente registro fotográfico se tomó durante la entrevista a grupo focal con la comunidad de la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá.



Anexo 2. Desarrollo de la Guía de entrevista semiestructurada sobre la colonización, ocupación y uso de la tierra en la vereda Sardinata de Cartagena del Chairá dirigida a colonos, campesinos y líderes comunitarios

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Maestría en Desarrollo Rural



Fecha: 14 al 18 de agosto de 2019

Introducción	Se realizó la presentación de la investigadora, del objeto de la investigación y de la metodología para realizar la entrevista semiestructurada. Igualmente se tomó consentimiento informado previo a cada entrevistado, indicando el uso académico de la información, fotografías y registros suministrados. Algunos entrevistados no autorizaron tomar fotografías.
Objetivo de la entrevista:	Indagar sobre el proceso histórico de ocupación y uso del territorio en la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá ligado a los antecedentes de la colonización del territorio.

Los actores a los cuales se dirigió este instrumento fueron priorizados por su conocimiento del tema, siendo algunos de ellos miembros de la Junta de Acción Comunal, lo que llevó a seleccionar las siguientes personas:

No.	Nombre	Papel del Actor comunitario	fecha
1	Rafael Osorio Casas	Colono de Cartagena del Chairá	14 de agosto de 2019
2	Julio Cesar Hoyos	Colono de Cartagena del Chairá	14 de agosto de 2019
3	Norberto Cardozo	Colono fundador – adjudicatario – campesino	15 y 17 de agosto de 2019
4	María Edilma Ramírez	Colona – adjudicataria – campesina	17 de agosto de 2019
5	José Omed Iquiná	Colono – adjudicatario – campesino	18 de agosto de 2019
6	Mercy Llanos Fernández	campesina	18 de agosto de 2019
7	Carlos Palma	campesino	18 de agosto de 2019
8	Luz Dary Villanueva	campesina	18 de agosto de 2019

El siguiente registro fotográfico se tomó con algunos de los actores entrevistados



Julio Cesar Hoyos, Rafael Osorio Casas (colonos), al centro: Emir Garaviz Meneses (investigadora)



Norberto Cardozo (fundador), María Edilma Ramírez, Emir Garaviz Meneses (investigadora)



José Omed Iquiná, Carlos Julio Palma, Mercy Llanos (campesinos) Emir Garaviz Meneses (investigadora)

Temas tratados en las entrevistas:

Información del entrevistado

1. Donde nació?
2. Cuántos años tiene?
3. Cuántos años hace que llegó a la vereda Sardinata?
4. A qué se dedicaba antes de venir a vivir a la vereda Sardinata?
5. A qué actividad se dedica ahora para conseguir el sustento de su familia?

Historia de la colonización y ocupación del territorio

6. He sabido que usted es uno de los primeros colonos de la zona donde hoy en día queda la vereda Sardinata, ¿me podría contar sobre su experiencia de colonización?
7. Una vez había consolidado su “claro” en la selva, ¿cómo fue que decidió traerse también a su familia, que lo motivó?
8. ¿Qué otras personas había en la zona cuando usted llegó?
9. ¿Qué me puede contar de cómo era la vereda cuando usted llegó en cuanto a animales y la vegetación?
10. Para lograr el sustento de su familia ¿qué cultivaron, cómo hicieron mientras las cosechas salían?
11. En lo que respecta a su instalación definitiva en la finca ¿lo hizo con recursos propios o qué tipo de ayudas del Estado o de alguna otra persona recibió?
12. De los animales y árboles que había en la vereda cuando usted llegó a habitarla ¿Cuáles existen todavía?
13. ¿Cuáles eran las principales dificultades que tenían que pasar en la época de la colonización?
14. ¿Qué hicieron para solucionar las dificultades que me cuenta?

Ocupación y uso de Zonas de Reserva Forestal

15. En la época de la colonización, ¿Qué tipo de control a la caza de animales y tala de árboles se presentó para que no se acabaran?
16. En alguna ocasión ¿le han hablado sobre los baldíos? Qué me puede contar al respecto?
17. ¿Me podría contar sobre las actividades de agricultura y ganadería que desarrolla en su finca en la actualidad?

Propiedad de la tierra

18. Me podría contar ¿Cuánta tierra alcanzó a coger y qué hizo con ella?
19. ¿Cuántas hectáreas tiene su finca hoy en día?
20. Para probar que la finca es suya ¿qué documentos utiliza?
21. Me podría explicar ¿cómo sacan las cartas de colono y los certificados de sana posesión?
22. ¿Para qué le sirven las cartas de colono y los certificados de sana posesión?
23. Tomando como en ejemplo a un vecino suyo que tiene una carta de colono y certificado de sana posesión para probar que es dueño de su tierra, ¿por favor me explica qué debería hacer él para poder vender su finca?

La información suministrada por los actores entrevistados fue incluida a lo largo de la exposición de resultados de la investigación, especialmente en el capítulo sobre la colonización del municipio de Cartagena del Chairá y la vereda Sardinata. Los datos históricos suministrados se triangularon con la información secundaria de la revisión bibliográfica.

Anexo 3. Desarrollo de la Guía de Entrevista Semiestructurada sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF dirigida a actores institucionales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
Maestría en Desarrollo Rural



Introducción	Se realizó la presentación de la investigadora, del objeto de la investigación y de la metodología para desarrollar la entrevista semiestructurada. Igualmente se tomó consentimiento informado previo a cada entrevistado, indicando el uso académico de la información y registros suministrados.
Objetivo de la entrevista:	Indagar sobre los conflictos que se presentan por el uso y ocupación de las ZRF en el marco del postacuerdo.

Este instrumento se aplicó a actores institucionales que fueron priorizados por su conocimiento de la temática de ocupación y uso de las ZRF en el Caquetá, lo que llevó a contactar a las siguientes personas:

No.	Entrevistado	Entidad	Cargo	Medio	Fecha
1	Jhon Jairo Urrego	Alcaldía de Cartagena del Chairá	Coordinador Oficina de Asuntos Comunitarios	Presencial	13/agosto/2019
2	Yerlinson Narváez Duque		Coordinador de Educación Municipal	Presencial	13/agosto/2019
3	Campo Elías Acosta		Coordinador de Asuntos Internos	Presencial Celular	13/agosto/2019 14/sep./2020
4	Desiderio Hoyos Anacona		Coordinador de Educación Municipal	presencial	13/agosto/2019
5	Francisco Javier Lara	ANT	Asesor Jurídico Externo	Celular	26/octubre/2020
6	Miguel Ramos		Dirección de Acceso a Tierras	celular	13/enero/2021
7	Carlos Augusto Ramírez Gil	IGAC	Director Caquetá	Presencial	24/nov./2020
8	Lina Marcela Correa Montoya	Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria	Procurador Judicial, Ambiental y Agrario Montería	zoom Celular	24/nov./2020
9	Ruth Mireya Núñez		Procurador Judicial, Ambiental y Agrario Bogotá	celular	5/enero/2021
10	Jaime Paredes	INCODER	Laboró como Topógrafo del INCODER	presencial	12/enero/2021

Temas tratados en las entrevistas:

Información sobre la experiencia del entrevistado en el tema de investigación

- 1.Cuál es su profesión?
2. Cargo / rol que ejerce en la entidad
3. Qué experiencia tiene en la temática de uso y ocupación de las ZRF?

Papel de la institución donde labora en los conflictos por el uso y ocupación de ZRF

4. ¿Cuál es la función que ejerce dicha entidad respecto al uso y ocupación que tradicionalmente le han dado los colonos, campesinos y demás ocupantes de las ZRF?
5. Teniendo en cuenta las funciones de la entidad donde labora y los cambios que la RRI plantea al uso y ocupación de las ZRF ¿Podría indicarme cuáles acciones se están adelantando para informar, acompañar o asistir a los colonos, campesinos y demás ocupantes de ZRF?

Conflictos por el uso y ocupación de las ZRF

6. De acuerdo a su experiencia en el Departamento del Caquetá, ¿me podría contar sobre el aprovechamiento que se ha dado a los territorios localizados en las ZRF?
7. Teniendo en cuenta la forma en que las ZRF se establecieron mediante la Ley 2ª de 1959 y su experiencia en el campo ¿me podría contar sobre las discrepancias entre la imposición normativa y los usos que se le han dado a estos territorios por parte de los colonos y campesinos en el departamento del Caquetá?
8. Ahora, haciendo referencia al momento actual, del postacuerdo, ¿Qué considera que ha cambiado respecto al uso y ocupación que colonos, campesinos y otros ocupantes hacen de las ZRF?
9. Sabiendo que usted conoce el territorio de las ZRF y los cambios normativos que la Reforma Rural Integral establece y de acuerdo a los siguientes criterios, por favor describa los principales conflictos que se presentan en dichas áreas en cuanto a:
 - El ordenamiento territorial rural
 - Los determinantes ambientales
 - El uso y vocación de las ZRF
 - El mercado de tierras sobre ZRF
 - La deforestación de ZRF
 - El desarrollo de actividades agropecuarias en ZRF
 - La presencia estatal en los territorios de ZRF
 - El retiro de las FARC-EP de los territorios de ZRF
 - La presencia de nuevos actores en el territorio de ZRF
 - Cultivos ilícitos
10. Luego de haber analizado las conflictividades que en el marco del postacuerdo se están presentando en las ZRF ¿Qué otras tensiones o problemas considera usted que se están presentando en dichas áreas?

La mayor parte de las entrevistas se aplicaron a través de comunicación celular, tomando en cuenta que la emergencia sanitaria del Covid-19 determinó un escenario de aislamiento social preventivo obligatorio.

Los cuestionamientos se desarrollaron tomando en cuenta la función de los diferentes actores institucionales y su conocimiento territorial de la ZRF de la Amazonia en el Caquetá. Los datos e información reportada en estas entrevistas, están distribuida a lo largo de los resultados de la investigación, debidamente triangulada con información secundaria legal, informes y aportes teóricos sobre la conflictividad socioambiental por el uso y ocupación de las ZRF en el marco del postacuerdo

Anexo 4. Desarrollo del taller sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF en la vereda Sardinata

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA Maestría en Desarrollo Rural



Objetivo del taller:	Indagar sobre los conflictos que se presentan por el uso y ocupación de las ZRF, haciendo énfasis en los cambios y posibles soluciones que ha determinado la implementación de la RRI
Introducción y metodología	Se realizó la presentación de la investigadora, del objeto de la investigación y de la metodología para desarrollar el taller participativo, utilizando la comunicación a través de llamadas por whatsapp con una de las campesinas e integrante de la Junta de Acción Comunal. Las llamadas se realizaban con altavoz, tomando consentimiento informado previo a cada persona, indicando el uso académico de la información y registros suministrados.
Participantes	En las llamadas intervinieron cinco campesinos, dos de los cuales vivieron la experiencia como colonos, solamente uno de los participantes no había sido integrante de la Junta de Acción Comunal. La situación de orden público llevó a omitir sus nombres de la tabla de actores directos partícipes de las sesiones del taller.

Convocatoria, metodología y coordinación de llamadas

El taller se desarrolló en tres momentos, a través de llamadas por whatsapp programadas de acuerdo a los horarios determinados por personas que son o han sido miembros de la junta de acción comunal. Con ellos se coordinó realizar réplicas de las conversaciones del taller, de manera que otros campesinos de la vereda pudieran expresar sus opiniones y debatirlas en la llamada siguiente

En concordancia, las fechas y temas de las conversaciones fueron las siguientes:

Fecha	tema	observaciones
4 de diciembre de 2020	El mercado de tierras sobre ZRF	<p>Las tierras se venden sin necesidad de escritura, incluso de palabra. Los potreros más limpios se venden a mejor precio Los predios se van dividiendo entre la familia a medida que los descendientes organizan su propia familia. De estos acomodados no se deja ningún documento Las mejoras se inscriben para que sea más fácil acceder a los créditos, pero la administración municipal no exige dicho trámite y algunos bancos tampoco. En diferentes ocasiones han llegado a la vereda personas que dicen representar entidades que les ayudarán con la titulación de las tierras, a veces les han pagado por la gestión, pero ahora los campesinos manifiestan saber que solo la ANT puede adelantar ese trámite Luego de la Resolución 868 de 2020 de Corpoamazonia, ya no se puede hacer ningún trámite de compraventa en la vereda Sardinata.</p>

Fecha	tema	observaciones
	Actividades productivas	<p>La totalidad de los ingresos de los campesinos dependen de la ganadería. En bovinos se busca el ganado de engorde porque no hay forma de sacar toda la leche que se ordeña y como no hay transporte público, sale muy costoso sacar cualquier producto</p> <p>La producción ganadera es la primigenia fuente de ingresos veredal</p> <p>El Banco Agrario toma en cuenta la extensión de los potreros para la asignación de créditos</p> <p>Es escasa la existencia de cultivos de pancoger en las fincas</p>
	Deforestación	<p>En los primeros años de la vereda, las comunidades ejercían control sobre los porcentajes de áreas reservadas por finca. Luego las FARC-EP mantenía el control del territorio, imponiendo un régimen de sanciones por talar sin su autorización.</p> <p>Luego de la firma del Acuerdo de Paz, la falta de presencia de autoridades que ejerzan control en los territorios, ha incrementado la deforestación.</p> <p>Cada propietario de finca busca acomodar sus potreros reduciendo la reserva</p>
		<p>La información suministrada se corroboró con las imágenes satelitales e informes del Instituto SINCHI (2019), sobre las coberturas vegetales de la vereda Sardinata, como se muestra en la Figura 12</p>
16 de diciembre de 2020	Autoridades oficiales y no oficiales con presencia en el territorio	<p>La presencia administrativa pública se centra en la prestación del servicio de educación y salud.</p> <p>Ningún tipo de trámites se pueden realizar en la vereda porque no hay oficinas ni puntos de atención.</p> <p>Ninguna autoridad ambiental hace presencia en el territorio</p> <p>La fuerza pública protagonizó confrontaciones antes del Acuerdo de Paz, pero con la desmovilización de las FARC-EP, estos hechos no se han vuelto a repetir y la presencia militar es esporádica.</p> <p>Constantemente llegan instituciones, entidades y ONG,s a la vereda para llevar proyectos productivos, algunos de ellos para apoyar el mejoramiento genético bovino</p> <p>Los proyectos productivos que llegan a la vereda no tienen propósitos de control o reducción de la deforestación ni de conservación, incluso algunas veces han talado para instalar cultivos como la pimienta, cacao y sacha inchi, pero estas iniciativas no han funcionado y los cultivos que alcanzan a salir no tienen mercado garantizado para la venta, ni forma de sacarlos por los costos de transporte</p>
	Cultivos ilícitos	<p>La comunidad de la vereda Sardinata realizó erradicación manual de cultivos ilícitos desde el año 2019 y hasta comienzos del 2021 no se ha vuelto a reactivar esta práctica.</p> <p>Parte de los campesinos son beneficiarios del PNIS, porque algunos de ellos habían dedicado sus fincas a la ganadería y no tenían coca</p>

Fecha	tema	observaciones
	Percepción de tenencia de la tierra	<p>La comunidad de la vereda Sardinata manifiesta que hay dos tipos de relaciones jurídicas con la tierra, están los propietarios, que los identifican porque tienen resolución de adjudicación, y los demás son considerados como “propietarios sin título”, porque de todas maneras se reconocen como dueños, y piensan que el tiempo, las mejoras construidas y todo el trabajo que le han impregnado a las fincas, no puede ser desconocido por el Estado.</p> <p>También señalan que algunos propietarios tienen mejor derecho porque tienen mejoras registradas y cancelan impuesto predial.</p> <p>Expresan que no hay certeza sobre la extensión precisa de las fincas y que los registros de la Junta de Acción Comunal no reflejan con exactitud el área de cada predio.</p>
8 de enero de 2021	La redefinición del conflicto	<p>Este tema fue presentado como objeto de discusión por las comunidades, buscando integrar dos aspectos que consideran críticos en su relación jurídica con la tierra en la vereda Sardinata:</p> <p>El primero se presentó desde octubre de 2020, al momento de la expedición 0868 de Corpoamazonia, que ordenó el cierre de diferentes vías del sur oriente caqueteño, entre ellas, la que comunica con la vereda Sardinata del municipio de Cartagena del Chairá, la cual fue tildada como vía ilegal y 11 campesinos en total privados de la libertad por delitos contra el ambiente, ordenando la apertura de procesos penales contra los habitantes colindantes con dicho carretable. La situación tensionó los ánimos en la comunidad, llevándolos a su organización y a la búsqueda de representación jurídica para iniciar acciones constitucionales e indemnizatorias, porque las tierras perdieron su valor adquisitivo regular, por lo menos de manera temporal, mientras se reitera la confianza y legitimidad comunitaria en el comercio informal de tierras.</p> <p>En segundo lugar, la comunidad ha estado muy pendiente de la inclusión de la vereda dentro de las áreas priorizadas en el Proyecto CCN, pero como se observa en los mapas de las Figuras 13 y 14, solamente fue priorizado un pequeño extremo al noroccidente veredal, que según cálculos de esta investigación, alcanza un estimado de 98,3158 Ha, es decir, el 1,44% del área total de la vereda</p>

Como resultado de las réplicas de las llamadas, algunos fincarios participantes directos e indirectos del taller diligenciaron una rejilla plasmando la extensión de los predios ocupados y el estado de conservación de los bosques. Los hallazgos corroboran el impacto de la ocupación e intervención antrópica en la vereda Sardinata con la producción ganadera extensiva a la cual se hizo referencia en la figura 12

Tabla 5. Conformación de las fincas de los campesinos que participaron directa e indirectamente en el taller comunitario

No.	Nombre del predio	Extensión total de la finca ocupada – estimación en Ha	Estimación sobre la extensión de los bosques por finca en Ha	Actividad productiva principal
1	La Gorgona	53	3	Ganadería extensiva
2	Palmeras	120	10	Ganadería extensiva
3	Vista Hermosa	150	30	Ganadería extensiva
4	El Nacimiento	60	12	Ganadería extensiva
5	Alta Montaña	200	100	Ganadería extensiva
6	Los Laureles	50	3	Ganadería extensiva
7	Villa Gisel	90	4	Ganadería extensiva
8	Primavera	100	10	Ganadería extensiva
9	Los Guaduales	100	60	Ganadería extensiva
10	La Fortuna del Viento	103	15	Ganadería extensiva
11	Villa Melany	30	1	Ganadería extensiva
12	El Filo	60	6	Ganadería extensiva
13	El Tigre	87	1	Ganadería extensiva
14	Llanpal	150	30	Ganadería extensiva
15	La Yuliana	110	20	Ganadería extensiva
16	California	81	11	Ganadería extensiva
17	La Nutria	130	35	Ganadería extensiva
18	El Paraíso	60	10	Ganadería extensiva
19	El Palmar	60	4	Ganadería extensiva
20	Las Palmas	10	1	Ganadería extensiva
21	Alejandro	30	20	Ganadería extensiva
22	La Bonita	124	38	Ganadería extensiva

Anexo 5. Tabla dinámica de análisis jurídico de títulos y predios

Producto de la información suministrada por el IGAC (2019a), sumada a consultas realizadas ante la SNR sobre certificados de libertad y tradición de predios con resolución de adjudicación y registros de mejoras, las cuales sirvieron de referencia para la elaboración de los mapas jurídicos de las Figura 10 y 11,

Parte de la información fue suministrada por los campesinos de la vereda Sardinata, quienes contribuyeron con información respecto a los títulos de adjudicación.

La indicación correspondiente al uso principal del predio fue expresada según la percepción de los campesinos adjudicatarios, de los propietarios de las mejoras registradas y de los demás ocupantes. Esta percepción no responde a la realidad jurídica, puesto que la totalidad del área objeto de análisis pertenece a la ZRF de la Amazonia declarada por la Ley 2ª de 1959 y está clasificada como tipo B, según la Resolución 1925 del 2013 del MADS.

Tabla 6. Análisis jurídico de títulos de adjudicación y predios con mejoras registradas

Fincas	Matrícula Inmobiliaria	Titularidad de la propiedad	Resolución	Extensión	Uso principal
Las Palmas	420-81576	privada, adjudicación sin sustracción previa	0708 del 30/06/1992 del INCORA	112 ha 1000m2	Ganadería extensiva
Juan Soka	420-108252	privada, adjudicación sin sustracción previa	1411 del 29/12/2012 del INCODER	116 ha 3769 m2	
Finlandia	420-73468	privada, adjudicación sin sustracción previa	0550 del 22/7/1997 del INCORA	76 ha 8000m2	
Porvenir	420-43189	privada, adjudicación sin sustracción previa	0624 del 19/2/1991 del INCORA	109 ha 1500 m2	
La Esperanza	420-45238	privada, adjudicación sin sustracción previa	0936 del 30/06/89 del INCORA	113 ha 3500 m2	
Buenos Aires	420-41021	privada, adjudicación sin sustracción previa	0632 del 14/06/91 del INCORA	103 ha 5750 m2	
El Sol	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	107 ha 7035 m2	
El Clavel	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	88 ha 793 m2	
La Fonda	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	4 ha 6198 m2	
El Jardín	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	122 ha 8812 m2	
La Fortuna	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	115 ha 101 m2	
Mate Guadua	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	95 ha 6539 m2	
El Porvenir	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	112 ha 1638 m2	

Fincas	Matrícula Inmobiliaria	Titularidad de la propiedad	Resolución	Extensión	Uso principal
La Casetica	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	69 ha 4199 m2	Ganadería extensiva
El Progreso	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	129 ha 8641 m2	
Bella Vista	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	159 ha 3492 m2	
Las Corocoras	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	126 ha 5355 m2	
La Isla	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	36 ha 7802 m2	
La Cristalina	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	209 ha 526 m2	
La Ceiba	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	178 ha 6583 m2	
Los Pomos	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	16 ha 2771 m2	
Buenos Aires	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	57 ha 3257 m2	
La Fuente	Mejora registrada en FMI	Ocupación baldío con mejora registrada	No tiene	65 ha 1029 m2	
Escuela Los Fundadores	Mejora registrada en FMI	bien fiscal	No tiene	1 ha 1156 m	Educación pública

Anexo 6. Consolidado de información de áreas prioritizadas en el proyecto de Contratos de Conservación Natural (CCN)

Los siguientes datos fueron extractados de la tabla dinámica que hace parte del proyecto de Contratos de Conservación Natural (CCN) liderado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2020). Estos cálculos fueron revisados y considerados en la elaboración del mapa de la Figura 14, donde también se tuvo en cuenta la información de las shape consultadas del Proyecto de CCN, traslapando la representación con el polígono de la vereda Sardinata resultante de la base catastral del IGAC (2019a). Como resultado se consolidaron las siguientes tablas:

Tabla 7. Resumen general: áreas en ZRF en Colombia y áreas prioritizadas en Proyecto CCN

Zona de Reserva Forestal	Departamentos a los cuales se extiende	área total (Ha)	Áreas en ZRF		Áreas prioritizadas en el proyecto CCN		
			Total área en ZRF (Ha)	Porcentaje en ZRF	área prioritizada en Proyecto CCN (Ha)	Porcentaje de área total prioritizada en Proyecto CCN	Porcentaje de área total de la ZRF prioritizada en Proyecto CCN
Amazonia	Guaviare, Caquetá, Putumayo, Meta, Huila, Vaupés, Amazonas, Guainía,	27.964.306,10	21.107.660,70	75%	566.062,70	2,02%	2,7%
Central	Cauca, Tolima, Putumayo, Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Quindío, Nariño, Caldas, Putumayo, Risaralda	3.139.642,51	1.328.404,92	42%	383.542,09	12,22%	28,9%
Cocuy	Arauca, Norte de Santander, Boyacá	1.382.856,52	708.658,71	51%	164.655,97	11,91%	23,2%
Pacífico	Valle del Cauca, Chocó, Nariño, Antioquia, Córdoba, Risaralda,	6.240.524,62	4.334.137,46	69%	643.028,24	10,30%	14,8%
Río Magdalena	Cesar, Santander, Norte de Santander, Bolívar, Antioquia	4.006.292,99	2.029.842,31	51%	440.724,36	11,00%	21,7%
Serranía de los Motilones	Guajira, Cesar, Norte de Santander	1.458.619,50	401.300,17	28%	192.464,48	13,19%	48,0%
Sierra Nevada de Santa Marta	Magdalena, Cesar	1.227.220,70	389.671,90	32%	86.249,72	7,03%	22,1%
Total		45.419.462,94	30.299.676,17	67%	2.476.727,55	5,45%	8,2%

Tabla 8. Resumen: Departamento del Caquetá - áreas en ZRF y áreas prioritizadas en Proyecto CCN

Zona de Reserva Forestal	Departamento	área total (Ha)	Áreas en ZRF		Áreas prioritizadas en el proyecto CCN		
			Total área en ZRF (Ha)	Porcentaje en ZRF	área prioritizada en Proyecto CCN (Ha)	Porcentaje de área total prioritizada en Proyecto CCN	Porcentaje de área total de la ZRF prioritizada en Proyecto CCN
Amazonia	Caquetá	8.978.613,40	6.372.115,90	70,97%	184.903,42	2,06%	2,90%

La ZRF en el departamento del Caquetá estimada por el MADS para el Proyecto CCN difiere de la que reporta el IDEAM (2010), donde se indica que son 6'528.126 Ha localizadas en 13 municipios del departamento.

Tabla 9. Resumen: municipio de Cartagena del Chairá - áreas en ZRF y áreas priorizadas en Proyecto CCN

Zona de Reserva Forestal	Municipio	área total (Ha)	Áreas en ZRF		Áreas priorizadas en el proyecto CCN		
			Total área en ZRF (Ha)	Porcentaje en ZRF	área priorizada en Proyecto CCN (Ha)	Porcentaje de área total priorizada en Proyecto CCN	Porcentaje de área total de la ZRF priorizada en Proyecto CCN
Amazonia	Cartagena del Chairá	1.277.010	786.808	62%	14.282,13	1,12%	1,82%

Tabla 10. Resumen: vereda Sardinata - áreas en ZRF y áreas priorizadas en Proyecto CCN

Zona de Reserva Forestal	vereda	área total (Ha)	Áreas en ZRF		Áreas priorizadas en el proyecto CCN		
			Total área en ZRF (Ha)	Porcentaje en ZRF	área priorizada en Proyecto CCN (Ha)	Porcentaje de área total priorizada en Proyecto CCN	Porcentaje de área total de la ZRF priorizada en Proyecto CCN
Amazonia	Sardinata	9.698,93	9.415,1369	97,07%	98,3158	1,01%	1,04%

Para demostrar la falta de precisión en la información catastral del país, como condición que dificulta los cálculos de las priorizaciones de áreas en el Proyecto CCN, se tomó en cuenta el ejemplo concreto de la extensión de la ZRF de la Amazonia estimada en el municipio de Cartagena del Chairá, la cual no es unánime en los registros de las diferentes entidades consultadas, condición que demuestra la falta de coordinación interinstitucional pública en materia de información precisa de áreas protectoras y productoras de importancia para la economía forestal nacional, tal como se muestra en la siguiente tabla

Tabla 11. Discrepancias en el cálculo de las ZRF: municipio de Cartagena del Chairá

Entidad que realiza el cálculo	Cálculo estimado en Ha
IDEAM (2010)	482.826 Ha
Corpoamazonia (2017)	791.333,3 Ha
MADS en Proyecto CCN	786.808 Ha

Anexo 7. Relación de respuestas a peticiones presentadas a entidades sobre conflictos por el uso y ocupación de las ZRF

Para complementar la información requerida en los resultados de la investigación, a las entidades relacionadas a continuación se presentaron peticiones de información sobre los conflictos por el uso y ocupación de las ZRF, así como sobre los contratos de derechos de uso en baldíos inadjudicables como las ZRF declaradas mediante la Ley 2ª de 1959

Radicado	Fecha	Entidad que responde	Folios
20195000005281	15/10/2019	IDEAM	3 1 mapa
DTC-5327	06/11/2019	Corpoamazonia	13
20204301278071	01/12/2020	ANT	4 2 mapas
20216200000622	04/01/2021	ANT	1
DSAP 1512840000000	07/01/2021	Procuraduría General de la Nación	2
Correo electrónico	13/01/2021	Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria de Montería	1 folio 32 autos de inicio contratos de derechos de uso