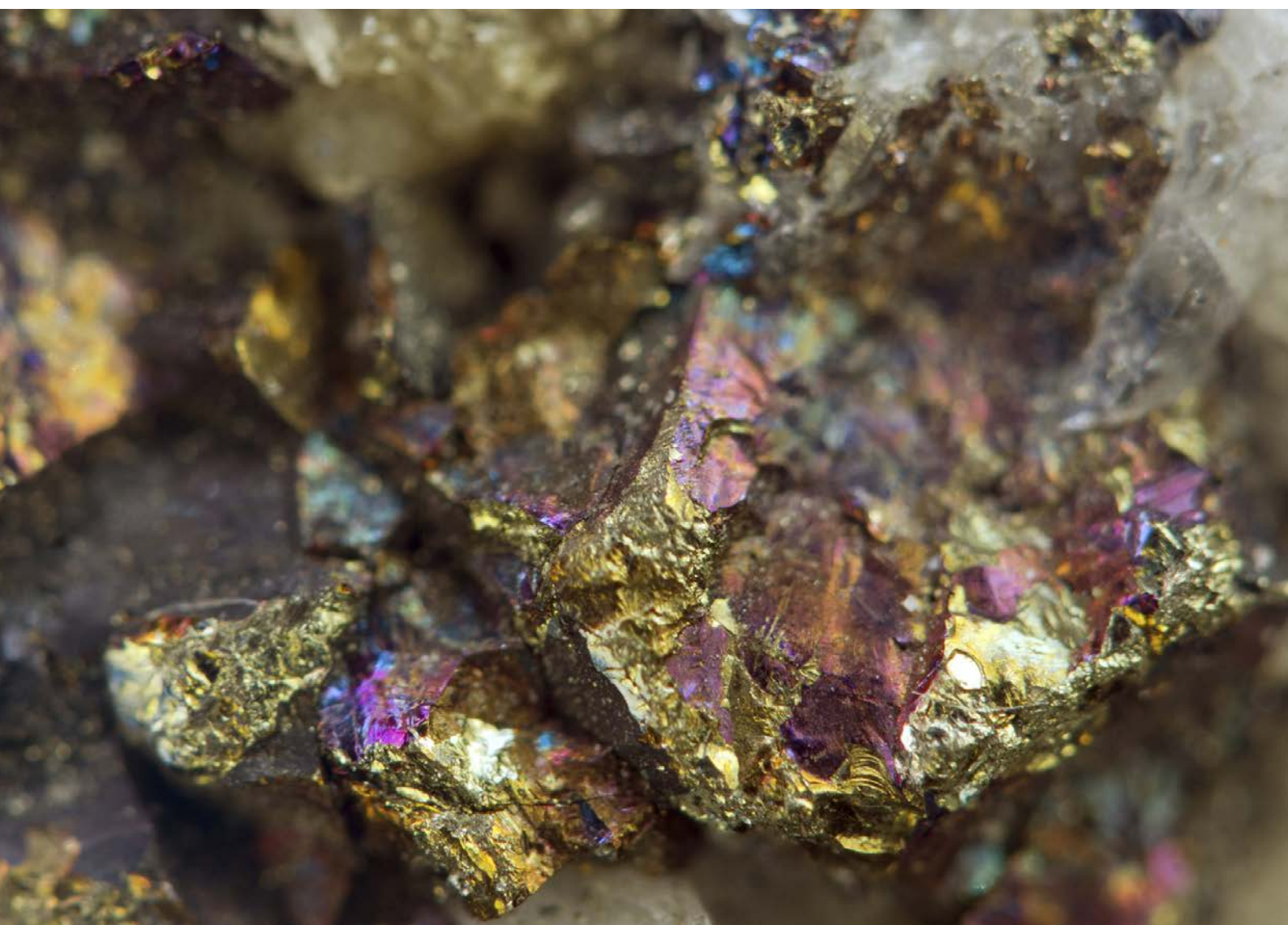


DEBIDA DILIGENCIA EN LA CADENA DE SUMINISTROS DE ORO COLOMBIANA : PERSPECTIVAS GENERALES



Acerca de la OCDE

La OCDE es un foro donde los gobiernos pueden comparar y compartir experiencias en materia de políticas, identificar buenas prácticas ante retos emergentes, y promover decisiones y recomendaciones que lleven a mejores políticas para una vida mejor. La misión de la OCDE es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social en el mundo.

Acerca de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE

La Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo (Guía de Debida Diligencia de la OCDE) ofrece una serie de recomendaciones detalladas para ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y evitar que apoyen el conflicto por medio de sus prácticas y decisiones de compra. La Guía de Debida Diligencia de la OCDE está dirigida a cualquier compañía que potencialmente pueda estarse abasteciendo de minerales o metales provenientes de áreas de conflicto y de alto riesgo.

Acera de este estudio

Este informe es el primero en una serie de evaluaciones de las cadenas de suministro de oro en Colombia y busca desarrollar un análisis y aproximación inicial acerca de la relevancia en el contexto colombiano de los riesgos expuestos en el Anexo II de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo.

Este informe fue elaborado por Frédéric Massé y Juan Munevar como consultores para la Secretaría de la OCDE.

Conozca más sobre el trabajo de la OCDE en el sector minero en: mneguidelines.oecd.org/mining.htm



Cofunded by the European Union

Índice

Prólogo	4
Resumen Ejecutivo	5
El sector minero aurífero colombiano	7
El papel del oro: regiones productoras, tipo de minería y niveles de producción	7
Legislación y realidad: un intento por diferenciar los tipos de minería	8
Actores involucrados en el sector aurífero: MAPE y minería a mediana y gran escala	9
Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)	10
Minería a gran escala	10
Fundiciones, refinadores y comerciantes	11
Involucramiento del crimen organizado y de los grupos armados ilegales en la economía colombiana	14
Principales grupos armados ilegales y organizaciones criminales	14
Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC	14
Ejército de Liberación Nacional - ELN	15
Bandas Criminales - BACRIM	15
Características de las economías ilegales	16
Drogas ilegales	16
Minería ilegal	17
Contrabando y lavado de dinero en Colombia	18
Vínculos entre el tráfico de drogas y el comercio de oro	19
Riesgos del Anexo II en Colombia	22
Tipologías propuestas para el involucramiento de crimen organizado y grupos armados en el comercio de oro	22
Participación directa	22
Participación indirecta	23
Financiamiento de grupos armados ilegales y graves violaciones a los derechos humanos	26
Consideraciones fiscales sobre la minería ilegal, incluyendo evasión de impuestos, contrabando y lavado de dinero	27
Puntos de entrada para la promoción de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE	30
Iniciativas gubernamentales actuales para promover la producción y comercio responsable de minerales	30
Cuestiones de seguridad	32
Debida diligencia	32
Sector privado y cadenas responsables de suministro de oro de base comunitaria	33
Cumplimiento de la ley y estrategias militares para disuadir el involucramiento de actores armados en el comercio de oro	34
Luchando contra la influencia de grupos armados ilegales sobre mineros ilegales	34
Protección y evaluación de riesgos para el sector minero	36
Reducción del lavado de dinero mediante cadenas de suministro de oro	37
Conclusiones Preliminares	38
Retos	38
Oportunidades	39
Bibliografía	41
Notas	46

Prólogo

La Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo¹ (Guía de Debida Diligencia para Minerales) ofrece una serie de recomendaciones detalladas que ayudan a las empresas a respetar los derechos humanos y evita que contribuyan al conflicto mediante sus prácticas y decisiones de compra. La Guía de Debida Diligencia de la OCDE está dirigida a cualquier compañía que potencialmente pueda estarse abasteciendo de minerales o metales provenientes de áreas de conflicto y de alto riesgo, y tiene un alcance global. Colombia adhirió a la Guía de Debida Diligencia para Minerales de la OCDE² en mayo del 2012.

La OCDE encargó un estudio de línea de base sobre la cadena de suministros de oro en Colombia para apoyar los esfuerzos de implementación por parte de los países productores. El objetivo del estudio es analizar el sector de la minería aurífera en Colombia y su potencial para construir cadenas de suministro responsables según lo definido por la Guía de Debida Diligencia para Minerales. Adicional a esto, el estudio debe evaluar el grado de conocimiento que tienen las partes interesadas sobre los riesgos de la cadena de suministros, sobre la Guía de Debida Diligencia y el grado de implementación (si lo hay) de iniciativas de debida diligencia, y sobre iniciativas gubernamentales relacionada que podrían apalancarse. El estudio debería dar una serie recomendaciones estratégicas sobre cómo desarrollar un sistema de abastecimiento responsable en el sector aurífero de manera que éste genere una contribución positiva al desarrollo socioeconómico de países y comunidades productoras.

El informe sinóptico presentado a continuación es el primero de una serie de evaluaciones de línea de base. Busca desarrollar un acercamiento y análisis inicial sobre por qué son relevantes, en el contexto colombiano, los riesgos esbozados en el Anexo II de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Minerales. La investigación para este informe fue realizada por expertos independientes en el 2015 y se basa en investigaciones previas, nuevos análisis de fuentes secundarias y entrevistas exploratorias con partes interesadas clave provenientes de los sectores de minería y seguridad en Colombia.³ Este informe inicial será complementado con cinco estudios de caso regionales (etapa II) y un informe concluyente (etapa III) que evaluará proyectos que haya en curso sobre debida diligencia y trazabilidad, planteando una serie de recomendaciones sobre cómo impulsar, mejorar y escalar estas iniciativas.

Resumen Ejecutivo

- En el 2014, el sector minero representó cerca del 2% del PIB colombiano y para el tercer trimestre del 2015 la inversión extranjera en la industria minera representaba el 7% de toda la inversión extranjera directa. En el 2014, el Consejo Mundial del Oro clasificó a Colombia como el 6° mayor productor de oro en América Latina y el 19° a nivel mundial. En los últimos diez años la producción aurífera se ha triplicado y alcanzó aproximadamente 57 toneladas en el 2014.
- Los mineros de pequeña y mediana escala producen la mayoría del oro en Colombia a pesar de que muchos trabajan sin un título minero. Según cifras oficiales, en el 2014 la minería a gran escala generó apenas el 12% de la producción de oro y los titulares mineros fueron responsables por únicamente el 17% de la producción total.
- En la última década se han creado las condiciones necesarias para que grupos armados ilegales¹ y organizaciones criminales generen ingresos a partir de la minería y otras actividades extractivas. El exitoso debilitamiento de las estructuras militares y financieras de los grupos armados ilegales por parte del gobierno colombiano, el aumento en el precio internacional del oro y otros minerales, y la dificultad para asegurar un flujo constante de fondos a partir de la producción y el tráfico de drogas han generado incentivos para que los grupos armados ilegales busquen recursos en otras industrias.
- Los vínculos entre el tráfico de drogas y el comercio de oro no son exclusivamente colombianos. Tampoco lo es el hecho de que los recursos naturales (y en particular la producción ilegal de oro) se conviertan en una fuente de ingresos para grupos armados ilegales. Sin embargo, sí es característico el hecho de que en Colombia converjan el tráfico de drogas, los grupos armados ilegales y la producción y comercialización de oro.
- A pesar de que la presencia e influencia de grupos armados ilegales y organizaciones criminales ha disminuido como resultado de las acciones gubernamentales, estos grupos han consolidado la influencia que tienen sobre la minería ilegal en varias regiones y generan ingresos considerables a partir de ésta. En el 2015, el Ministerio de Hacienda estimó que la minería ilegal podía generar hasta USD 5.000 millones en ingresos cada año.
- En los últimos años, los grupos armados ilegales han encontrado maneras más complejas, diversas y sofisticadas de generar ingresos a partir de la cadena de suministro de oro. Hoy en día, los grupos armados tienen mayor control sobre las diferentes etapas de producción, utilizan métodos de extorsión más sofisticados, evaden al fisco, lavan dinero y están involucrados en el contrabando de oro.

¹ En Colombia, el término 'grupos armados ilegales' es utilizado indistintamente con lo que la Guía de Debita Diligencia de la OCDE llama grupos armados no estatales; grupos que retan el monopolio que tiene el estado al uso de la fuerza. Las autoridades colombianas prefieren llamarlos 'grupos armados ilegales' para resaltar su carácter ilícito. Por lo tanto, en este reporte utilizaremos el término 'grupos armados ilegales'. La segunda distinción de terminología hecha por las autoridades colombianas es en relación a los objetivos de los actores no estatales. Los grupos guerrilleros de izquierda se han llamado tanto 'narco-terroristas' como 'grupos al margen de la ley'. Sin embargo, otros grupos armados ilegales, como las BACRIM y las redes de tráfico de droga están asociadas con el término 'organizaciones criminales' o 'bandas'. Para evitar confusiones, utilizaremos distinciones similares en este reporte.

- La violencia contra civiles, incluyendo el desplazamiento forzoso, asesinatos y otros abusos de derechos humanos han aumentado en la medida en que los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales se han posicionado en regiones mineras.
- Aunque es evidente que en Colombia la cadena de suministros enfrenta numerosos riesgos y retos, las autoridades los están reconociendo cada vez más y están implementando un conjunto de medidas para abordarlos. En los últimos años, las autoridades colombianas han implementado una serie de iniciativas que buscan mejorar la trazabilidad de las cadenas de suministro de oro en el país.
- De estas iniciativas, el gobierno ha priorizado la implementación de estrategias que promuevan la formalización y legalización del sector aurífero; un sector que cuenta con altas tasas de informalidad. Algunas de las medidas más notables incluyen la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales, con el cual se espera generar información sobre trazabilidad y cadena de custodia, monitorear a todos los sitios mineros legales y revitalizar programas para formalizar a los mineros informales de pequeña escala.
- El gobierno también redobló sus esfuerzos por limitar la influencia que tienen los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales sobre las operaciones mineras de oro. Se han logrado importantes resultados gracias a operaciones focalizadas por parte de las fuerzas de seguridad y la fiscalía, al aumento en la coordinación interinstitucional y a mejores evaluaciones por parte de las agencias de inteligencia.
- En este contexto, son particularmente pertinentes los esfuerzos (en especial por parte de las empresas) por trabajar hacia la articulación de cadenas responsables de suministros de minerales y por mejorar la debida diligencia a lo largo de la cadena de suministros de oro, mediante la implementación de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE.

El sector minero aurífero colombiano

Aunque la minería de oro en Colombia data del siglo V a.C. floreció apenas en el siglo XVI. Antes de la llegada de los conquistadores españoles en el siglo XV, las comunidades indígenas que habitaban lo que ahora es Colombia eran maestros en la producción de obras y artefactos en oro. Bajo la era de dominio español (siglos XVI - XIX), hubo numerosas minas de oro muy productivas a lo largo y ancho del país. En el siglo XVII, grupos de esclavos rebeldes se establecieron en regiones remotas practicando la minería artesanal de oro. Durante el siglo XX, una tercera parte de la producción mundial de oro provenía de Colombia, donde se produjo entre 5 y 20 toneladas de oro anualmente (Sistema de Información Minero Colombiano, 2015). Sin embargo, a partir de mediados de la década del 2000 las autoridades colombianas han venido promoviendo la inversión en el sector minero, el cual se ha convertido en una importante fuente de ingresos para la economía colombiana.

El papel del oro: regiones productoras, tipo de minería y niveles de producción

En el 2014 el sector minero representó cerca del 2% del PIB colombiano, y para el tercer trimestre del 2015, la inversión extranjera en la industria minera representaba el 7% de toda la inversión extranjera directa (Banco de la República, 2015; Ministerio de Minas y Energía, 2015; DANE, 2015). La inversión en actividades mineras y el aumento de la producción han tenido un impacto positivo en términos de crecimiento económico. Dentro del sector minero, la producción de carbón representa aproximadamente 75% de la actividad del sector, níquel 5%, oro 5% y otros minerales (plata, platino, estaño, minerales no metálicos) 15%.⁴

Aunque Colombia aún no califica como un gran productor internacional, el sector minero aurífero ha crecido en la última década. En el 2014 el Consejo Mundial del Oro clasificó a Colombia como el 6° mayor productor de oro en América Latina y el 19° a nivel mundial (Consejo Mundial del Oro, 2014). En los últimos diez años se triplicó la producción de oro. Según cifras oficiales, la producción de oro alcanzó aproximadamente 65 toneladas en el 2012 pero se redujo a 57 toneladas en el 2014 (Sistema de Información Minero Colombiano, 2015), probablemente debido a la caída del precio internacional del oro y mayor control al oro que entraba de contrabando al país. Las exportaciones de oro alcanzaron los USD 474 millones en el 2014.⁵ Para el 2012 las exportaciones de oro sobrepasaron a las exportaciones de café, y se posicionaron como el tercer producto más exportado por Colombia luego del petróleo y el carbón.

Aunque hay numerosas asentamientos de pequeña minería a lo largo del país, la producción de oro se concentra en unas pocas regiones. Cerca de una tercera parte de los departamentos colombianos son considerados como productores de oro. Los tres principales son Antioquia, Chocó y Bolívar, seguidos por Cauca, Caldas, Córdoba, Nariño, Tolima, Valle del Cauca y Santander. Aunque hay minería de oro artesanal y de pequeña escala en más de 430 municipios, la producción de oro en términos de volumen se concentra en aproximadamente unos treinta de ellos.⁶ Cerca del 60% de la producción de oro es aluvial y el 40% es subterránea. En Colombia, los principales departamentos productores también son regiones donde habitan pueblos indígenas (como lo son los pueblos Emberá, Zenú y Nasa) y comunidades afro-colombianas. Algunas de estas comunidades se oponen a cualquier tipo de actividad extractiva en sus territorios, mientras que otras encuentran sus medios de sustento en las actividades mineras artesanales que se llevan a cabo en sus territorios colectivos.

Con miras hacia el futuro, el gobierno ha establecido unas Áreas Estratégicas Mineras que cubren 17,6 millones de hectáreas en donde se espera promover la explotación de minerales estratégicos como

uranio, hierro, platino y coltán bajo un concepto de responsabilidad técnica, ambiental y social (Ministerio de Minas y Energía, 2012).⁷

La mayoría de la producción de oro en Colombia es informal, de pequeña escala y se realiza sin título minero. Según las cifras de la Agencia Nacional de Minería, en el 2013 los titulares mineros fueron responsables por sólo el 17% de la producción total (ANM, 2015).⁸ Las autoridades atribuyeron el 83% restante a mineros artesanales, mineros que han aplicado a programas de legalización o formalización, o mineros de pequeña escala tradicionales que solicitaron la creación de áreas de reserva especial minera⁹ (Ministerio de Minas y Energía, 2015).

Legislación y realidad: un intento por diferenciar los tipos de minería

Hay diferentes interpretaciones de lo que se entiende por **minería ilegal**. Desde un punto de vista estrictamente normativo, sólo los mineros que posean un título minero y una licencia ambiental están produciendo oro de manera legal. El Código de Minas de 2001 señala que "únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional" (Ley 685, art. 14, 2001).

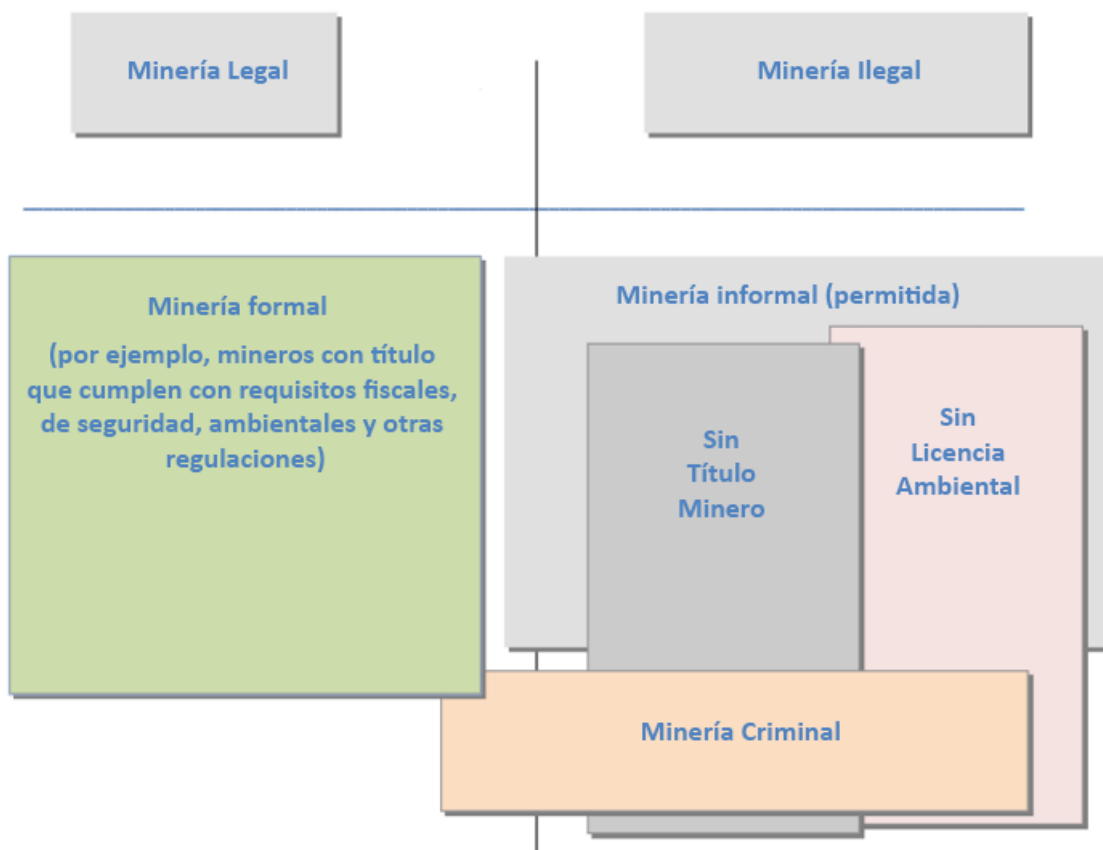
Sin embargo, la legislación ha introducido una serie de excepciones a esta regla de manera gradual:

- Pueden seguir produciendo oro de manera legal mientras se revisa su solicitud quienes hayan aplicado a procesos de legalización o formalización (el primero entre 2002 y 2004 y el segundo luego de 2010) y quienes hayan aplicado a reservas especiales de minería tradicional de pequeña escala.
- Los barequeros registrados en la alcaldía de su municipalidad también pueden producir oro sin un título (Decretos 276 del 27 de febrero de 2015, 0933 del 9 de mayo de 2013 y 2390 del 24 de octubre de 2002).

Los retrasos administrativos en el procesamiento de solicitudes de legalización y solicitudes de reservas especiales han hecho que sea más difícil diferenciar entre mineros legales e ilegales. Hasta el 2010 únicamente unas pocas solicitudes de legalización y formalización se habían revisado por completo; a los mineros que aplicaron a estos programas se les permitió continuar operando debido a la falta de una resolución administrativa, y no porque cumplieran con los requisitos legales (Ministerio de Minas y Energía, 2014). De hecho, algunos de esos mineros aún emplean prácticas que van en contra de leyes ambientales, como la que busca eliminar el uso del mercurio para el 2018 (Ley 1658 del 15 de julio de 2013). Para complicar aún más la situación, hasta hace poco las alcaldías no habían registrado de manera diligente a los barequeros en sus oficinas. Las comunidades mineras que fueron consultadas señalaron que esto ha dado lugar a confusión entre las autoridades y no está claro si estos mineros pueden operar de manera legal o no.

Otra importante fuente de confusión se genera en la diferencia entre **minería informal** y minería criminal. Las autoridades han lanzado una ofensiva en contra de la 'minería criminal' pero aún no han definido de manera clara lo que ese término significa. Aunque la minería sin título es ilegal (con algunas excepciones) y constituye una ofensa criminal, el término **minería criminal** está más relacionado con operaciones controladas o dirigidas por grupos armados ilegales y organizaciones criminales que buscan lucrarse de esta actividad. Aunque minería criminal suele hacer referencia a operaciones de pequeña escala, si una empresa de minería a gran escala se confabula con un grupo armado ilegal para facilitar sus operaciones, también se podría considerar como minería criminal.

Figura 1: Diferentes tipos de minería en Colombia



Actores involucrados en el sector aurífero: MAPE y minería a mediana y gran escala

Tradicionalmente, la cadena de suministros de minerales en Colombia ha sido altamente informal y sólo un puñado de actores poseen títulos mineros formales. Un censo minero llevado a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en 1988 señaló que cerca de un 80% de las unidades mineras encuestadas podían ser clasificadas como informales, o como minería de subsistencia (DANE, 1988). Casi tres décadas después, los niveles de minería ilegal permanecen altos. Un censo minero llevado a cabo por el Ministerio de Minas y Energía entre el 2010 y 2011 concluyó que el 63% de las 14.355 unidades mineras encuestadas operaba sin un título minero (Ministerio de Minas y Energía, 2012).¹⁰ La ausencia de títulos mineros legales es particularmente común en la minería aurífera, donde el 87% de las 4,133 unidades mineras encuestadas operaba sin un título.¹¹

Hasta hace poco Colombia no contaba con una clasificación clara de minería basada en la escala de la operación. En el 2001 el gobierno abandonó una tentativa inicial por clasificar a la minería de pequeña, mediana y gran escala según la cantidad bruta de materia prima extraída (Decreto 2655, del 18 de diciembre de 1988). Para facilitar el diseño y la implementación de políticas diferenciadas, el gobierno ha retornado a una clasificación con base en la cantidad de mineral (en este caso oro) extraído. La nueva

clasificación diferencia entre mineros de oro de subsistencia (hasta 20g de oro producidos mensualmente), mineros de oro de pequeña escala (hasta 15.000 toneladas anuales para operaciones subterráneas y 250.000 metros cúbicos para operaciones a cielo abierto), minería de oro de mediana escala (hasta 300.000 toneladas anuales para operaciones subterráneas y 1,3 millones de metros cúbicos para operaciones a cielo abierto) y minería de oro a gran escala (más de 300.000 toneladas) (Ministerio de Minas y Energía, 2015).

Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)

En Colombia la mayoría del oro es producido de manera informal por mineros de pequeña y mediana escala. Basándose en el número de trabajadores empleados, el censo minero de 2010-2011 estimó que el 69% de los mineros encuestados podía clasificarse como pequeños mineros, 30% como mineros de mediana escala y 1% como mineros de gran escala (Ministerio de Minas y Energía, 2012).¹² Adicionalmente, cerca del 90% de las unidades mineras de pequeña y mediana escala encuestadas operaba sin título minero. Muchos de estos mineros emplean técnicas manuales, como los barequeros, quienes lavan la arena con bateas para encontrar el oro. Curiosamente, la legislación colombiana le permite a los barequeros operar sin título minero si están registrados en la alcaldía local, pero debido a su carácter informal, ha sido difícil registrarlos. Desde el 2015, los esfuerzos del Ministerio de Minas por registrar a los barequeros ha resultado en más de 85.000 registros (ANM, 2015).

En Colombia las diferencias entre barequeros, pequeños mineros y mineros de mediana escala suelen ser poco claras y difíciles de medir. Recientemente, Fedesarrollo, un centro de investigación económica y social financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, realizó un estudio sobre mineros informales y de pequeña escala basado en la misma muestra y categorías establecidas por el censo minero de 2010-2011. Este estudio encontró que cerca de una cuarta parte de los barequeros utilizaba maquinaria pesada (buldócer o dragas) y aproximadamente la mitad utilizaba algún tipo de herramienta mecánica (generadores de energía, bombas de agua, etc.) (Goñi et al., 2014: 10). Las estimaciones sugieren que entre 15.000 familias y 1 millón de personas viven de la minería de oro de pequeña escala (Guiza, 2010: 223). El Ministerio de Minas y Energía estima que la pequeña minería sin título puede estar generando más de 50.000 empleos (Grand, 2015). Las estimaciones de lo que produce la minería de oro artesanal y de pequeña escala varían entre 5 y 30 toneladas anuales. Con objeto de aclarar este tema, la nueva clasificación del gobierno define "minería de subsistencia" (un término equivalente a barequeo) como minería aluvial practicada con herramientas manuales (palas, coladores) y sin maquinaria (motobombas) (Ministerio de Minas y Energía, 2015, b).

Hay varios prestadores de servicio informales que le facilitan la producción de oro a los mineros de pequeña escala. Los servicios básicos de procesamiento mineral son proporcionados por el entable o la planta de beneficio, una pequeña instalación de procesamiento con molinos, maquinaria básica para clasificar materiales y procesos químicos básicos para producir oro fino de 750².

Minería a gran escala

Sólo unos pocos proyectos de minería a gran escala están produciendo oro en Colombia. Las autoridades reportan que únicamente hay tres empresas operando en la actualidad (una nacional y dos internacionales). Estas operaciones a gran escala representaron el 12% de la producción de oro en el 2014.¹³ La mayor parte del oro producido por estas empresas es enviado directamente desde sus operaciones a refinadores internacionales en el exterior. Adicionalmente, hay al menos cuatro o cinco

² NT: Ley: hace referencia a la pureza del oro; en éste caso 75%.

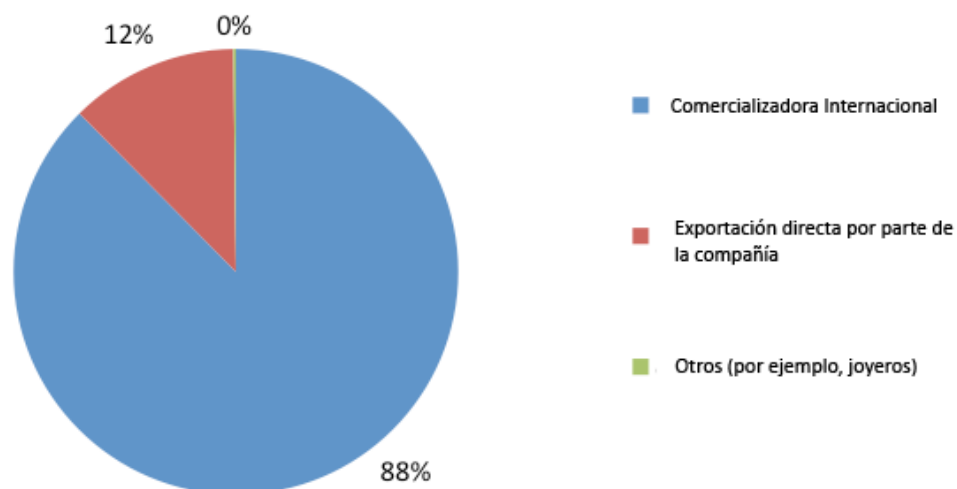
proyectos mineros de mediana a gran escala (la mayoría encabezados por empresas mineras internacionales) que aún están en etapa de exploración, haciendo estudios de viabilidad financiera o esperando las licencias necesarias. Entre 60 y 70 empresas mineras junior (en su mayoría multinacionales) están realizando exploraciones en el país.

Fundiciones, refinadores y comerciantes

La mayoría del oro en Colombia es vendido a una miríada de comerciantes de oro de pequeña, mediana y gran escala antes de ser exportado. Los mineros de pequeña y mediana escala suelen venderle su producto a pequeños comerciantes de oro de los municipios productores o vecinos llamados compraventas o comercializadoras. Estos son quienes establecen el precio; toman el precio internacional del oro como referencia y le restan un pequeño porcentaje como concepto de pago de regalías. Sólo una fracción del oro producido por pequeños mineros es vendido directamente a comerciantes internacionales o fundiciones/refinadores ubicados en centros urbanos (especialmente Cali y Medellín).

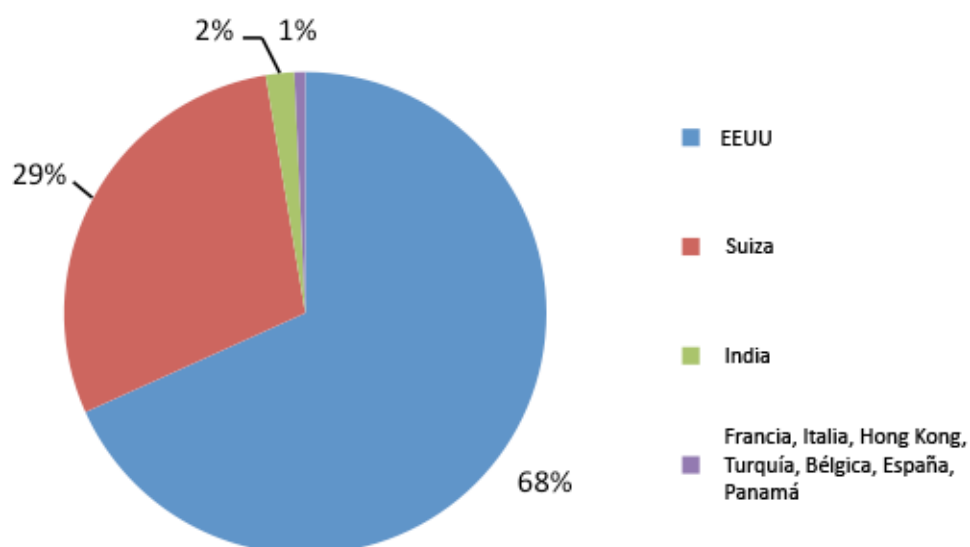
Las compraventas y comercializadoras suelen venderle a comercializadoras internacionales, las cuales fueron establecidas en los noventa para promover la exportación de bienes colombianos a cambio de beneficios tributarios. Estas comercializadoras internacionales suelen ser refinadores/fundiciones y dan cuenta de la mayoría de las exportaciones de oro a refinadores internacionales ubicados en Estados Unidos y Suiza, y en menor medida, a India y otros destinos.¹⁴ Varias comercializadoras internacionales han cerrado como resultado de regulaciones aduaneras, financieras, fiscales y de trazabilidad más estrictas; de más de 15 comercializadoras registradas en el 2013, hoy en día operan únicamente 5 o 6. También hay evidencia anecdótica de oro de contrabando entrando y saliendo desde Panamá, Ecuador y Venezuela.¹⁵

Figura 2: Tipo de oro de exportación en 2014



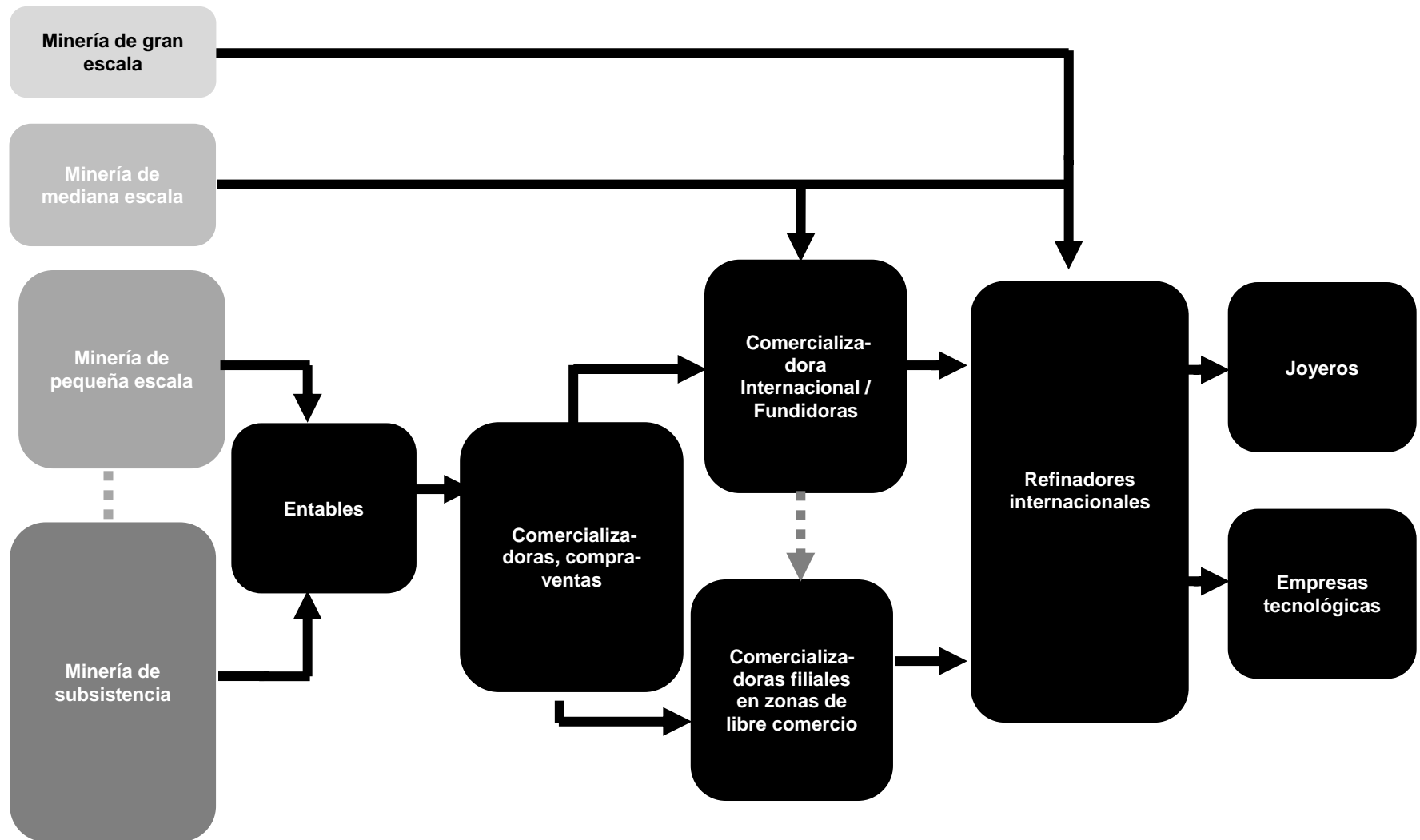
Fuente: Legiscomex, Información de exportación para partida arancelaria 7108120000 y 7108130000, 2014

Figura 3: Países que importan oro colombiano



Fuente: Legiscomex, Información de exportación para partida arancelaria 7108120000 y 7108130000, 2014

Figura 4: La cadena de suministros de oro en Colombia



Involucramiento del crimen organizado y de los grupos armados ilegales en la economía colombiana

Principales grupos armados ilegales y organizaciones criminales¹⁶

En Colombia, el término 'grupos armados ilegales' es utilizado indistintamente con lo que la Guía de Debida Diligencia de la OCDE llama grupos armados no estatales; grupos que retan el monopolio que tiene el estado al uso de la fuerza. Las autoridades colombianas prefieren llamarlos 'grupos armados ilegales' para resaltar su carácter ilícito. Por lo tanto, en este informe utilizaremos el término 'grupos armados ilegales'. La segunda distinción de terminología hecha por las autoridades colombianas es en relación a los objetivos de los actores no estatales. Los grupos guerrilleros de izquierda se han llamado tanto 'narco-terroristas' como 'grupos al margen de la ley'. Sin embargo, otros grupos armados ilegales, como las BACRIM y las redes de tráfico de droga están asociadas con el término 'organizaciones criminales' o 'bandas'. Para evitar confusiones, utilizaremos distinciones similares en este informe.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) son un grupo guerrillero marxista que surgió a mediados de los años sesenta. Hoy en día continúa siendo el principal grupo guerrillero y la mayor amenaza a la seguridad a pesar de haber perdido una gran parte del poderío militar que habían acumulado en los años ochenta y noventa. Las fuentes oficiales estiman que las FARC pasaron de tener 20.700 combatientes a comienzos de la década del 2000 a tener entre 6.700 y 8.000 miembros hoy como resultado de una campaña militar sostenida durante 12 años.¹⁷ A pesar de haber sufrido grandes golpes en los últimos cinco años, las FARC mantienen su estructura militar jerárquica encabezada por un secretariado de 7 miembros y un Estado Mayor Central de 25 miembros, y compuesto por 7 bloques y entre 50 y 70 frentes activos (Ministerio de Defensa, 2013). Desde octubre del 2012, este grupo guerrillero ha estado en diálogos con el gobierno colombiano en Cuba para negociar el fin de cinco décadas de conflicto.

Debido al aumento de la presión por parte del gobierno, las FARC se han retirado gradualmente a sus bases tradicionales en áreas rurales periféricas; particularmente a lo largo de las fronteras con países vecinos, regiones montañosas aisladas y llanuras selváticas. A principios del 2015 el Ministerio de Defensa reportó que esta guerrilla tenía la capacidad de atacar únicamente el 12% de los 1.012 municipios en Colombia. Las FARC también han retornado a tácticas de ataque y retirada con unidades más pequeñas que evaden el combate y utilizan explosivos improvisados y francotiradores para atacar oleoductos y guarniciones del ejército.

Las FARC también han ajustado sus finanzas a estas nuevas condiciones. A finales de los ochenta y principios de los noventa diversificaron de manera gradual sus fuentes de ingreso para incluir tributos a actividades relacionadas con la producción ilegal y tráfico de drogas, extorsión a empresas de transporte, minería, electricidad, petróleo y bancos, adicional a fuentes tradicionales como secuestro y hurto de ganado. Desde el 2003 se estima que los ingresos anuales de las FARC oscilan entre USD 60 millones y USD 500 millones, según reportes de las fuerzas de seguridad y analistas independientes (Insight Crime, 2005; La Silla Vacía, 2012). Los analistas estiman que para comienzos de la década del 2000 entre el 50% y el 80% de los ingresos de las FARC provenían de actividades relacionadas con la producción y tráfico de drogas, seguido por secuestro, extorsión y hurto de ganado.

Esta estructura parece haber cambiado en los últimos años en la medida en que las FARC se alejaron del secuestro, cayó la producción de drogas y las unidades de la guerrilla decrecieron a unidades más pequeñas y ágiles. Las autoridades creen que hoy en día las drogas continúan siendo la principal fuente de ingresos de las FARC, pero ahora en muchas regiones le siguen de cerca los ingresos provenientes de minería ilegal y extorsión. La Policía Nacional sostiene que las ganancias provenientes de la minería ilegal podrían superar a las del tráfico de drogas en un futuro cercano.

Ejército de Liberación Nacional - ELN

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el segundo grupo guerrillero más grande de Colombia y surgió en los años sesenta inspirado por la Revolución Cubana y la teología de la liberación. Al igual que las FARC, este grupo también ha declinado de manera gradual, pero aún cuenta con la capacidad para lanzar operaciones militares esporádicas en un número limitado de regiones. Reportes oficiales y expertos observan que el ELN pasó de tener más de 4.500 combatientes a comienzos de la década del 2000, a tener entre 1.500 y 2.500 en el 2014 (Nuñez y Vargas, 2015; Ministerio de Defensa, 2015). Desde enero del 2014 el ELN ha estado en conversaciones exploratorias confidenciales con agentes del gobierno para definir los términos de un proceso de negociación oficial.

Durante los últimos seis años, el ELN ha buscado restablecer su presencia territorial. Luego de unos diálogos fallidos con el gobierno entre el 2006 y el 2008, el ELN intentó revitalizar sus operaciones militares, lo cual resultó en el incremento de ataques contra oleoductos (particularmente en regiones fronterizas con Venezuela), secuestros, el uso de minas antipersona, control del transporte local y ofensivas de ataque y retirada en contra de fuerzas militares (Nuñez y Vargas, 2015; Echandía, 2013). Adicionalmente, el ELN resolvió sus diferencias con las FARC, lo cual disminuyó la tensión entre sus unidades en el campo e incluso llevó a cooperación militar en algunas regiones. A pesar de haber renovado su actividad, los reportes de las fuerzas de seguridad y expertos independientes muestran que esta guerrilla tiene presencia en únicamente el 7% a 9% de los municipios colombianos (Nuñez y Vargas, 2015; Ministerio de Defensa, 2015).

El ELN también se ha visto forzado a diversificar sus fuentes de ingresos en la medida en que intenta recobrar su posición militar. Tradicionalmente, el 60% de los ingresos del ELN provenía de la extorsión (particularmente en regiones mineras y regiones productoras de petróleo) y 25% de secuestros (Rangel, 2000). A diferencia de las FARC, históricamente este grupo guerrillero más pequeño se ha mantenido alejado de los ingresos provenientes de la producción y el tráfico de drogas. Sin embargo, en los últimos ocho años el ELN le ha comenzado a cobrar tributos de actividades productoras de droga en algunas de las regiones en donde operan sus frentes. Hoy en día las fuerzas de seguridad estiman que entre el 10% y el 15% de los ingresos del ELN provienen de actividades de producción de drogas. La extorsión, en particular en regiones productoras de petróleo, continúa siendo una importante fuente de ingresos para el ELN, pero la 'vacuna' de minería ilegal cada vez se está posicionando como una importante fuente de ganancias para este grupo (Guiza, 2010; Massé y Camargo, 2012). De acuerdo con la Policía Nacional, ya es la principal fuente de ingresos para los frentes del Sur del Bolívar.

Bandas Criminales - BACRIM

Hoy en día los dos grupos guerrilleros de izquierda son igualados por la amenaza de las Bandas Criminales (BACRIM). Las BACRIM surgieron luego de la desmovilización de 32.000 miembros de grupos paramilitares entre el 2003 y 2006 que habían surgido en los años ochenta para combatir a las guerrillas. Inicialmente encabezados por un grupo de antiguos comandantes paramilitares de

mando medio y líderes criminales, las BACRIM han buscado mantener y expandir el control que tienen sobre los ingresos ilegales de sus antiguos uniformes (Massé et al., 2010).

La evolución de estos grupos ha sido marcada por luchas internas, alianzas y pactos de no agresión entre ellos (Massé, 2011), al igual que con las FARC y el ELN en ciertas regiones (McDermott, 2014). Pasaron de tener 22 pequeñas estructuras armadas con presencia local en el 2007, a 5 redes criminales que articulaban las acciones de una serie de ramas locales armadas en 14% de los municipios colombianos en el 2013. La red más grande y poderosa hoy en día es la de los Urabeños, seguida por los Paisas, Rastrojos, ERPAC (la cual se divide en dos facciones más pequeñas) y Águilas Negras. Han demostrado gran resistencia a las ofensivas de las fuerzas de seguridad: a pesar de haber perdido la mayor parte de sus líderes y 18.000 miembros debido a capturas o bajas entre 2010 y 2014, aún cuentan con más de 2.500 hombres, sin tener en cuenta el apoyo de sus redes (Ministerio de Defensa, 2015).

Estos grupos se dedican a controlar economías ilegales, y emplean control territorial, y coacción, manteniendo un bajo perfil. A diferencia de sus predecesores, estos grupos evitan el combate con otras facciones o fuerzas de seguridad y sólo operan como unidades uniformadas de mayor tamaño en áreas rurales donde quieren ejercer un control territorial más estricto sobre los corredores del tráfico de drogas (UNDSS, 2014). Su presencia territorial está dictada por la existencia de economías ilegales; en particular la producción, transporte, tráfico y venta de droga en ciudades. En lugar de subvertir a la autoridad como lo hacían los grupos paramilitares, las BACRIM coaccionan a las autoridades locales y líderes comunitarios con amenazas o los vuelven cómplices mediante sobornos. Estos grupos son conocidos por ofrecer sobornos (en algunos casos de manera exitosa) a agentes de la fuerza pública locales por hacer la vista gorda e incluso les advierten no lanzar operaciones en contra de ellos (El Colombiano, 2013).¹⁸

Los ingresos de las BACRIM provienen de una combinación de actividades criminales transnacionales y economías locales ilegales. Aunque mantienen control sobre algunas áreas de cultivos ilícitos, estos grupos están especialmente involucrados en la producción/refinamiento de drogas, transporte y tráfico a lo largo de sus redes de contactos en América Central, la Región Andina, los Estados Unidos, África y Europa. También están involucrados en lavado de dinero mediante el sector financiero, contrabando, compra de bienes (finca raíz), e inversiones en sectores productivos (por ejemplo la minería). A nivel local, las unidades de las BACRIM regulan economías ilegales como servicios de transporte ilegal, tiendas de alimentos y contrabando por medio de la extorsión.

Características de las economías ilegales

Drogas ilegales

Colombia tiene una larga historia de cultivos ilícitos, producción y tráfico de drogas, y lavado de dinero. Durante los años ochenta, la producción y el tráfico de cocaína surgieron como la principal economía ilegal del país, sin embargo, su producción se ha reducido a la mitad desde el 2007. A pesar de esto, Colombia todavía es uno de los dos mayores productores de cocaína en el mundo con una producción estimada de 200 toneladas anuales y es un importante centro de operaciones para el tráfico de droga (ONUDD, 2014). Las estimaciones oficiales de los ingresos provenientes de la producción y el tráfico de drogas oscilan entre USD 13,6 y 18 mil millones (Mejía y Rico, 2010; Arévalo y Ortega, 2013).

Los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales tienen influencia sobre diferentes sectores a lo largo de la cadena de suministros. Las FARC ejercen control principalmente sobre los campesinos y las primeras etapas de la producción de cocaína (pasta de coca y base de cocaína),

aunque también se han recibido reportes de que están involucrados de manera directa en la producción de cocaína, narcotráfico, y protección de otras organizaciones narcotraficantes (McDermott, 2014). Las BACRIM ejercen control esporádico sobre los agricultores cocaleros, sin embargo, su principal foco es la producción de cocaína, el narcotráfico y la mediación de tratos con organizaciones criminales transnacionales. Desde la integración vertical de los carteles en los años noventa, los traficantes han evolucionado hasta convertirse en redes altamente atomizadas. Las redes colombianas tienen vínculos con los carteles mexicanos y grupos criminales en América Central y la región andina. Incluso se cree que organizaciones terroristas, como Hezbollah y traficantes de armas internacionales, obtienen financiamiento por parte de organizaciones narcotraficantes en Suramérica (Newman, 2011).

La diversificación de las rutas de narcotráfico y los medios de transporte les ha permitido evadir las operaciones de las fuerzas de seguridad. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, los estudios preliminares muestran que algunas de esas rutas están siendo utilizadas para importar equipos y maquinaria para minería ilegal (ONUDD, 2014). Hasta mediados de la década de los noventa, el corredor del Caribe y América Central era la ruta de narcotráfico preferida, pero la importancia de nuevas rutas en el Pacífico, Venezuela, Ecuador, Perú y África Occidental ha aumentado. A pesar de que los Estados Unidos siguen siendo el principal destino, desde la década de los noventa los mercados europeos (incluyendo países de Europa oriental) han brindado una alternativa viable cuando hay fluctuación de precios o cae la demanda (Mini Dublin Group, 2015).

Minería ilegal

En la última década se han dado las condiciones necesarias para que grupos armados ilegales y organizaciones criminales generen ingresos a partir de la minería y otras actividades extractivas. El aumento en el precio internacional del oro y otros minerales, y la dificultad de asegurar un flujo constante de ingresos a partir de la producción y el tráfico de drogas han generado incentivos para que los grupos armados ilegales busquen recursos en otras industrias.

Tanto las FARC como el ELN expandieron su presencia en las áreas mineras hacia finales de los ochenta, donde tenían contacto con asociaciones y sindicatos de pequeños mineros y extorsionaban empresas mineras. De manera similar, durante mediados de la década de los noventa un pequeño grupo de facciones paramilitares (los precursores de las BACRIM) habían consolidado su presencia en regiones mineras, donde invertían directamente en minas ilegales, formaban acuerdos con mineros informales y coaccionaban alcaldes para forzarlos a entregar una parte de los ingresos de regalías (El Tiempo, 2010).¹⁹ Hoy en día, los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales están convenientemente ubicadas en áreas remotas donde las operaciones de minería ilegal han operado tradicionalmente, lo cual les permite recurrir a estas como una fuente alternativa de ingresos (Guiza, 2010; Giraldo y Muñoz, 2012; Indepaz, 2012; Massé y Camargo, 2012).

Los grupos armados ilegales han consolidado su influencia sobre los mineros ilegales en varias regiones. La fiscalía estimó que para finales del 2012 había presencia de las FARC, el ELN o las BACRIM en el 40% de los 489 municipios donde se practicaba la minería ilegal y solamente las FARC tenían presencia en más de 100 de estos municipios. Más recientemente, la Policía Nacional identificó 81 municipios (de los 1.123 municipios que hay en Colombia) donde los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales tienen influencia directa sobre los mineros ilegales, lo cual representa un poco menos del 10% del territorio. Según reportes, las FARC tienen presencia en 52 de estos municipios, el ELN en 17 y las BACRIM en 49 (Ministerio de Defensa, 2015). Las autoridades sostienen que las FARC y el ELN se han infiltrado, y en ocasiones han instigado protestas de pequeños mineros en contra de la presencia de grandes empresas mineras, y por la falta de atención

por parte del gobierno a sus demandas (RCN, 2013; entrevistas con agentes de la fuerza pública retirados y activos, 2015).

La minería ilegal se ha convertido en una importante fuente de ingresos para los grupos armados ilegales. El Departamento de Planeación Nacional estima que la minería ilegal podría generar entre USD 2.000 millones y USD 3.000 millones en ganancias anualmente (El Tiempo, 2015). Los estudios estiman que los ingresos de las FARC provenientes de la extorsión de mineros ilegales en Antioquia podría alcanzar los USD 2 millones mensuales (Giraldo y Muñoz, 2012; McDermott, 2013). Las fuentes de las fuerzas de seguridad afirman que tanto los altos mandos de las FARC como los del ELN han dado ordenes explícitas a sus comandantes en el campo de establecer mecanismos que aumenten los ingresos provenientes de la minería ilegal en las regiones en donde operan (Martínez, 2015).

La minería ilegal también está coincidiendo con zonas mineras con títulos legales. Un reciente estudio de 18 municipios con presencia de minería ilegal llevado a cabo por el centro de investigaciones Fedesarrollo y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que en al menos la mitad de estas regiones, los titulares mineros han tenido conflictos con mineros ilegales que se asientan en sus propiedades (Goñi et al., 2014). En algunos casos estos conflictos exigen el involucramiento de las fuerzas de seguridad y resultan en desalojo forzoso o reubicación. Casi el 90% de las autoridades locales encuestadas reportaron grandes migraciones de mineros informales y una tercera parte mencionó disputas por sitios mineros entre mineros informales migrantes y mineros informales ya asentados. Aunque las empresas legalmente constituidas están trabajando cada vez más con las autoridades para facilitar la formalización de los mineros ilegales asentados en sus propiedades (ver Capítulo IV. A.), existe evidencia anecdótica que sugiere que su presencia atrae grupos armados ilegales y organizaciones criminales y supone un mayor riesgo para las operaciones mineras legalmente constituidas (Entrevistas con agentes de seguridad corporativos).

La falta de capacidades y medios por parte de las autoridades locales en las regiones donde existe minería ilegal también ha abonado el terreno para la aparición de grupos armados ilegales y organizaciones criminales. Giraldo señala que tradicionalmente, los municipios productores de oro han tenido resultados sub-óptimos en términos de eficiencia, prestación de servicio y gestión burocrática (Giraldo, 2013). Sobre todo, ha encontrado evidencia de que las autoridades locales y los terratenientes han recibido sobornos por parte de los mineros a cambio de tolerar la minería ilegal (Giraldo, 2013). A diferencia de otras regiones en el mundo donde se lleva a cabo minería ilegal e informal, las fuerzas de seguridad colombianas no están involucradas en actividades de minería ilegal, sin embargo, los mineros locales y autoridades reconocen la complicidad de algunos miembros de las fuerzas de seguridad (en particular agentes de bajo rango), quienes reciben sobornos a cambio de permitir que maquinaria, químicos y otras provisiones lleguen a sitios mineros ilegales, lo cual beneficia en última instancia a los grupos armados ilegales (Fuerza Aérea Colombiana, 2015; Fiscalía General de la Nación, 2015; Entrevistas con mineros locales).

Contrabando y lavado de dinero en Colombia

Además de una economía formal en crecimiento, en Colombia se han consolidado economías informales e ilegales. Aunque es difícil estimar el tamaño de la 'economía sumergida' (transacciones clandestinas informales e ilegales), en el 2007 las autoridades fiscales estimaron que cerca de la mitad de todas las transacciones financieras en el sector primario, externo y de servicios (todas sujetas al impuesto de valor agregado), no estaban siendo reportadas (Lasso, 2007). Otro síntoma de una economía informal consolidada es el crecimiento paralelo tanto de los empleos formales como los informales. Hoy en día el mercado laboral informal representa el 49% de toda la fuerza de trabajo (DANE, 2015).

El contrabando es uno de los mayores sectores de la economía ilegal en Colombia. Según estudios recientes, el valor de bienes ingresados a Colombia por contrabando entre los años 1976 y 2012 puede haber alcanzado los USD 40.000 millones (Rocha, 2014). Las autoridades fiscales estimaron que en el 2013 entraron bienes de contrabando por valor de USD 6.000 millones. Algunos de los principales bienes contrabandeados incluyen textiles, combustibles, licor, arroz, cigarrillos y zapatos. Las autoridades señalan que las débiles fronteras con países vecinos, los resultados mediocres de las operaciones contra las redes de contrabando, la corrupción local y la aceptación social de los bienes de contrabando han hecho muy difícil contener este fenómeno (Arévalo y Ortega, 2013). Adicionalmente, las redes criminales suelen comprar bienes en el exterior y contrabandearlos a Colombia para lavar los activos provenientes del narcotráfico.

Desde la década de los ochenta, las organizaciones criminales han establecido complejos mecanismos para lavar las ganancias provenientes de las economías ilegales. En el 2014 las autoridades estimaron que los ingresos derivados del lavado de dinero podrían haber ascendido a los USD 10.000 millones anuales, lo cual representa casi el 3% del PIB colombiano. Tradicionalmente, las organizaciones criminales han lavado sus activos mediante el sistema financiero o la economía real. Durante la década de los noventa, uno de los mecanismos preferidos para repatriar los ingresos ilegales era canalizarlos a través de operaciones financieras utilizando en muchos casos instituciones con estrictas políticas de secretos bancarios ubicadas en paraísos fiscales como Panamá y el Caribe (Rocha, 2014; 9). Sin embargo, los grupos criminales han diversificado estas operaciones para así incluir mecanismos de lavado de dinero mediante operaciones comerciales, inversiones en la economía real y contrabando en la medida en que Colombia y otros países han fortalecido sus mecanismos de monitoreo de transacciones en el sector financiero.

Lavado de dinero mediante operaciones comerciales

El lavado de dinero mediante operaciones comerciales continúa siendo uno de los principales mecanismos utilizados por las organizaciones criminales. Esta práctica implica tergiversar el precio, cantidad y calidad de las importaciones o exportaciones para así poder repatriar los ingresos provenientes del narcotráfico. Rocha señala que las organizaciones criminales colombianas pasaron de la sobrefacturación en los años ochenta (lo cual representaba casi el 0,5% del PIB) a la subfacturación (lo cual representó cerca del 1,3% del PIB en la década del 2000); dos prácticas que le permiten a los grupos criminales hacer efectivas las diferencias entre los precios reales y los facturados para lavar los ingresos del narcotráfico (Rocha, 2014: 9). Las organizaciones criminales han utilizado el comercio para su beneficio gracias a redes internacionales de comerciantes y empresas en zonas de libre comercio y la colusión con empresas similares en centros de negocios como Panamá y el Caribe (El Tiempo, 2014).

Vínculos entre el tráfico de drogas y el comercio de oro

Los vínculos entre el tráfico de drogas y el comercio de oro no son exclusivamente colombianos. Tampoco lo es el hecho de que los recursos naturales (y en particular la producción ilegal de oro) se conviertan en una fuente de ingresos para grupos armados ilegales. Sin embargo, sí es característico el hecho de que en Colombia converjan el tráfico de drogas, los grupos armados ilegales y la producción y comercialización de oro.

Desde la década de los ochenta, las organizaciones narcotraficantes han utilizado el oro para lavar los ingresos de sus actividades ilegales. Tradicionalmente, estas organizaciones criminales utilizan los

ingresos del narcotráfico para comprar oro que luego es traído a Colombia (ya sea por contrabando o importado como joyería o chatarra) y luego transformado (en ocasiones con la complicidad de fundiciones o joyeros locales) y vendido localmente o exportado a través de una comercializadora de oro internacional (en ocasiones con la complicidad de esta última también) (Ferrell y Freed, 1989). A comienzos del 2014, la DIAN estimó que entre el 2012 y el 2013 habían entrado a Colombia USD 3.300 millones de oro contrabandeado proveniente de Panamá, Venezuela, México y Chile. Se sospecha que una parte fue exportada de nuevo para lavar dinero.

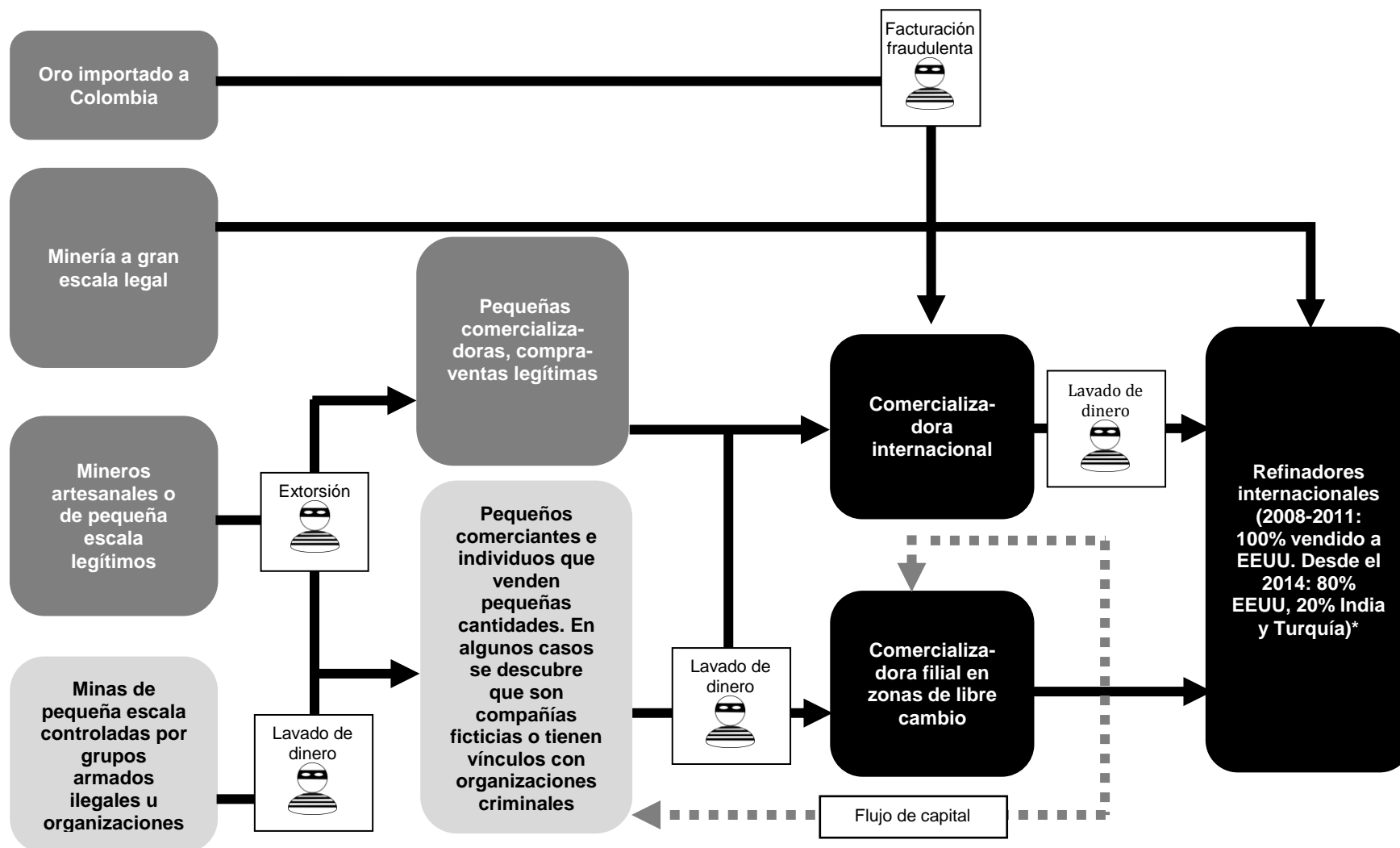
Como se mencionó anteriormente, hay evidencia de que en algunas regiones del país los grupos armados ilegales se están alejando de la producción de cocaína y están incursionando en la minería ilegal. A diferencia de la cocaína, la producción, transporte y comercialización ilegal de oro es todavía un delito menor y es difícil de probar, razón por la cual las autoridades judiciales no suelen ir tras estos casos (ver sección IV.C.). En algunas áreas mineras tradicionales (como los departamentos de Córdoba y Antioquia) el auge de la coca de los años ochenta y noventa sustituyó a la minería artesanal tradicional como fuente de ingreso; sin embargo, el auge minero de finales de la década del 2000 los atrajo de nuevo a la producción de oro (Ibañez y Laverde, 2014).

Como era de esperar, rápidamente se reactivaron asentamientos mineros que producían muy poco oro y surgieron nuevos sitios mineros (en su mayoría ilegales), financiados en algunos casos por ingresos provenientes del narcotráfico. Las ganancias ilegales también son utilizadas para comprar maquinaria, químicos y otras provisiones necesarias para la producción en pequeña escala (GAFISUD, 2010), para establecer compraventas y comercializadoras, y para comprar oro de mineros ilegales o asociaciones de pequeños mineros. Estas operaciones suelen realizarse en efectivo o en especie (es decir, a cambio de provisiones), lo cual las hace difíciles de rastrear (Goñi et al., 2014). Esta red de comerciantes luego lo vende a fundiciones o comercializadores de oro internacionales para así legalizar la compra del oro.

También se han identificado a algunas comercializadoras internacionales como vehículos potenciales de lavado de dinero (Entrevista con agente de la DIAN, 2015). Las autoridades están investigando casos de compras sospechosas a través de comercializadoras de oro que operan en zonas de libre comercio (Entrevista con funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y agente de la DIAN, 2015). Entre el 2011 y el 2013, las autoridades identificaron una comercializadora internacional de oro que reportaba compras de oro de proveedores inexistentes para justificar el hecho de que la compañía se estaba abasteciendo de mineros ilegales o para darle el soporte fiscal necesario a pequeñas comercializadoras de oro (posiblemente pertenecientes a organizaciones criminales) para que estas justificaran sus ingresos y así lavar dineros de narcotráfico. Aunque no se ha reportado ningún otro caso de este nivel de importancia públicamente, las autoridades creen que las comercializadoras de oro son vulnerables a esquemas de lavado de dinero, ya sea a sabiendas o no (Entrevistas con agente del gobierno y experto en seguridad, 2015).

Las autoridades sospechan que de no haber sido por el flujo de ingresos ilegales, la producción de oro no habría aumentado a tal velocidad. Por ejemplo, hubo municipios sin depósitos de oro probados que comenzaron a reportar estar produciendo oro. Adicionalmente, entre el 2008 y el 2010 las exportaciones de oro en Colombia aumentaron en 135%; un porcentaje mucho mayor al alza en un 68% de los precios del oro en el mismo periodo.

Figura 5: Tipología basada en el caso de una comercializadora internacional investigada por operaciones entre 2011 y 2013



Fuentes: Legiscomex, Información de exportación para partida arancelaria 7108120000 and 7108130000, 2014; Entrevistas con agentes de la fuerza pública, 2015

Riesgos del Anexo II en Colombia

Esta sección examina los llamados 'riesgos del Anexo II'. Estos son los riesgos que las empresas deberían considerar al momento de llevar a cabo una debida diligencia en la cadena de suministros; estos riesgos aparecen con mayor detalle en el Anexo II de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE:

- Graves abusos relacionados con la extracción, transporte o comercio de minerales;
- Apoyo directo o indirecto a los grupos armados no estatales;
- Apoyo directo o indirecto a fuerzas de seguridad públicas o privadas involucradas en actividades ilegales;
- Soborno y declaración fraudulenta del origen de los minerales;
- Lavado de dinero y pago de impuestos, sumas y regalías a los gobiernos.

Esta sección examina cómo el contexto colombiano, y sus grupos armados y criminales, aplican a los riesgos del Anexo II de la Guía de Debida Diligencia.

Tipologías propuestas para el involucramiento de crimen organizado y grupos armados en el comercio de oro

La minería ilegal de oro no es un fenómeno nuevo para Colombia. Luego de cincuenta años de conflicto armado, veinte años de programas de erradicación de narcotráfico y el alza en los precios internacionales del oro, los grupos armados ilegales se han expandido o diversificado hacia la minería ilegal, ya sea mediante presión, coacción y explotación de mineros artesanales tradicionales, con participación directa en operaciones mineras o uso de la cadena de suministros de oro para lavar las ganancias de otras economías ilegales.

Durante los últimos años, la manera en la que los grupos armados ilegales obtienen ingresos de la cadena de suministros de oro se ha vuelto más compleja, diversa y sofisticada; hoy en día los grupos tienen mayor control sobre las etapas de producción, utilizan métodos más efectivos de extorsión, están involucrados en el contrabando de oro, y utilizan nuevos métodos para lavar dinero, evadir impuestos y llevar a cabo esquemas de fraude.

Las tasas de violencia en contra de civiles, incluyendo el desplazamiento forzado, asesinatos y otros abusos de derechos humanos (en parte relacionados con la producción mineral) han aumentado en la medida en que los grupos armados buscan establecerse en regiones mineras (Guiza, 2010; CINEP, 2012; Massé y Camargo, 2012).

Participación directa

Minas controladas de modo ilegal

La minería de pequeña escala es especialmente propensa a ser interferida por grupos armados. Estos grupos utilizan ganancias ilegales para comprar buldóceres, dragas y otras maquinarias que les permiten establecer su propia operación minera. Como consecuencia, en Colombia se han multiplicado los sitios mineros en los cuales los grupos armados ilegales extraen oro ilegalmente. En los últimos años, las FARC han intentado diversificar su operación al pasar de la extorsión de mineros, al manejo directo de las minas. Según fuentes, en junio del 2012 el comandante del frente 53 de las FARC escribió un mensaje a

sus superiores expresando la necesidad de establecer una "verdadera política de explotación minera" (El Espectador, 2014). La Policía Nacional de Colombia recientemente reportó haber encontrado información sobre las ganancias de la minería ilegal en 80% de los documentos incautados en operaciones en contra de las FARC y en 65% de los documentos incautados al ELN.

Este tipo de operaciones suelen encontrarse en áreas donde un grupo particular ejerce control territorial y de población. La maquinaria suele ser operada por trabajadores de otras regiones y rara vez se mezclan con los mineros artesanales tradicionales. Este modus operandi suele encontrarse en áreas remotas donde los grupos armados ilegales han gozado de una presencia continuada y donde las autoridades tienen poco acceso.

En algunos casos los dueños de las minas son antiguos líderes paramilitares o sus testaferros, que controlaban esas minas antes del proceso de desmovilización. En otros casos, no es raro ver acuerdos entre las guerrillas y las BACRIM para dividirse el control de estos territorios (Guiza, 2010; Indepaz, 2012; Massé y Camargo, 2012; Giraldo, 2013; Rettberg y Ortiz, 2014).

Minería "criminal legal"

También se sospecha que los grupos armados ilegales intentan obtener permisos de exploración y explotación por medio de empresas ficticias y testaferros. Aunque hay reportes esporádicos de este tipo de conducta a lo largo del país, esto suele suceder con mayor frecuencia en Antioquia y en Córdoba (Giraldo y Muñoz, 2012; Massé y Camargo, 2012).

Las autoridades también están preocupadas por la posibilidad de que las empresas de gran y mediana escala confabulen con actores armados como resultado de presiones o conveniencia (Massé y Camargo, 2012). Debido a que ahora las empresas pueden permitirle a pequeños mineros ilegales operar dentro de sus concesiones, existe la preocupación de que en algunos casos dichas empresas puedan:

- ser presionadas por grupos armados ilegales a firmar contratos que les permita a los mineros bajo su control operar dentro de sus concesiones, o
- agentes de la compañía podrían usar estos contratos como forma de pago a grupos armados ilegales por permitirles operar en cierta zona (Entrevistas con agentes de la fuerza pública, agentes de seguridad de la compañía, y mineros locales, 2015).

Participación indirecta

Extorsión de pequeños mineros informales

En muchos casos, los grupos armados ilegales no están involucrados de manera directa en la cadena de suministros, y prefieren simplemente extraer ganancias de esta. Como en muchos otros países en conflicto, la forma más tradicional y fácil de obtener recursos es proporcionar protección a cambio de dinero. Durante los últimos treinta años, tanto grupos paramilitares como guerrilleros han recurrido a este tipo de presión y extorsión para financiar sus esfuerzos (Indepaz, 2012; Massé y Camargo, 2012; Giraldo, 2013).

La forma en que los grupos armados ilegales extorsionan a los mineros artesanales es similar a la forma en la que extorsionan a los coccaleros. Los grupos armados ilegales cobran un "impuesto" (conocido localmente como *vacuna*) por cada minero o buldócer que opere en

un sitio, o por cada gramo de oro producido a cambio de "protección". En el caso de los minerales como el coltán o el tungsteno, suelen recibir pagos en especie (debido a que los mineros artesanales no suelen tener mucho dinero) para luego exportar el mineral ellos mismos. Estos grupos también cobran "peajes" por cada carga que salga por la ruta de exportación, las cuales suelen ser las mismas utilizadas para el tráfico de drogas.

En algunos casos, los grupos armados ilegales obligan a los mineros artesanales a trabajar para ellos. En otras ocasiones les permiten operar de manera autónoma, pero les cobran entre un 5% y 10% de las ganancias provenientes de la venta del oro. Hay minas donde se cobra una tarifa fija y otras en las cuales la cantidad está basada en porcentajes (Guiza, 2010; Massé y Camargo, 2012; Indepaz, 2012; Giraldo y Muñoz, 2012).

Los grupos armados ilegales también se aprovechan del hecho de que hay muchos actores involucradas en las primeras etapas de la cadena de producción del oro. Por tanto, no han tardado en extorsionar terratenientes, mineros, dueños de entables (ver I.B. para definición) y operarios de maquinaria.

Los grupos armados ilegales también extorsionan a empresas mineras legales de pequeña escala. Cobran entre un 5% y un 10% de los ingresos diarios, entre USD 3.000 y USD 5.000 al mes por cada retroexcavadora en operación, o cobran una tasa mensual por el permiso de operar en cierto sitio. A pesar de esto, según testimonios, los márgenes de ganancia luego de los pagos de extorsión aún son atractivos (Entrevistas con empresas mineras).

Extorsión a empresas de mediana y gran escala

Además de la minería ilegal, las empresas mineras internacionales que llevan a cabo exploraciones en Colombia también son un blanco de extorsión preferido por los grupos armados ilegales. Entre el año 2000 y el 2003 la inversión extranjera directa en el sector minero fue en promedio de USD 530 millones anuales. En el 2009, esa cifra aumentó a USD 3.050 millones. Debido a la creciente presencia de grandes empresas mineras operando en el país y el aumento de las inversiones por parte de estas empresas, la extorsión ha aumentado de manera significativa. A pesar de que no hay cifras por sector, el Ministerio de Defensa reportó un incremento general de extorsiones de 803 casos en el 2008 a más de 4.800 en el 2014 (Ministerio de Defensa, 2014). Sin embargo, las autoridades reconocen que estas empresas no suelen reportar casos de extorsión por temor a represalias legales y aumento de los riesgos operacionales.

Los grupos armados ilegales también obtienen ganancias de las empresas, al ofrecerles "seguridad" o "protección" de otros grupos armados ilegales. Cuando las empresas multinacionales operan en regiones donde se están disputando el control dos o más grupos armados ilegales, aumenta el riesgo de ataques, sabotaje, secuestros, o extorsión de sus instalaciones y contratistas (es decir proveedores y transportistas). En otros casos, los pagos de extorsión no involucran amenazas o violencia evidentes. De acuerdo con testimonios recolectados in situ, en algunos casos las empresas mineras cooperan de manera voluntaria con grupos armados ilegales a cambio de protección en contra de otros grupos (Massé y Camargo, 2012).

Otra forma indirecta de extorsión consiste en anticipar la llegada de empresas. En algunos casos, los grupos armados ilegales le ofrecen ayuda a las multinacionales para facilitar su entrada a la región y asegurarles que no tendrán inconvenientes a la hora de operar. Los grupos armados ilegales controlan a la población mediante amenazas y previenen cualquier

tipo de oposición popular y social o disturbios una vez comienza a operar la compañía. Estos grupos también reclutan trabajadores para las empresas. El controlar el reclutamiento les permite prevenir o controlar huelgas (Massé y Camargo, 2012).

En los últimos años, los grupos armados ilegales también le han ofrecido otro tipo de "servicios" al sector minero. Aunque estos servicios suelen ser legales, los grupos armados ilegales los utilizan para presionar, extorsionar y así generar ingresos adicionales (Massé y Camargo, 2012).

Las empresas mineras suelen recurrir a compañías de seguridad privada para su protección. Según las fuentes entrevistadas para este estudio, esto ha causado que los grupos armados ilegales establezcan sus propias compañías de seguridad o que se infiltren en las ya establecidas para poder acceder y presionar a las empresas multinacionales (entrevistas con empresas mineras y expertos en seguridad). En Colombia hay varias empresas de seguridad privada que le ofrecen sus servicios a las empresas multinacionales. Aunque hay unas pocas empresas de seguridad de gran tamaño y reputación, hay muchas empresas de tamaño medio susceptibles de ser infiltradas (o en algunos casos, establecidas por miembros de grupos armados ilegales, en particular paramilitares).

Muchas de las grandes empresas del sector extractivo tienen su propio personal de seguridad. Hay evidencia anecdótica que algunas empresas han reclutado antiguos miembros de grupos armados ilegales como parte de su fuerza de seguridad, ya sea a sabiendas o no. Esto aumenta el riesgo de que esos individuos puedan ser informantes de grupos armados ilegales, en especial de las BACRIM (Massé y Camargo, 2012).

A pesar de esto, el interés de los grupos armados ilegales en las empresas contratistas no se limita a la seguridad privada. Otros proveedores de servicios (es decir transportistas, suministro de alimentos) también pueden servir como intermediarios para extorsionar a las empresas multinacionales. De acuerdo con las entrevistas realizadas para este estudio, algunos contratistas que pertenecen a, o tienen vínculos con grupos armados ilegales, extorsionan a las empresas mineras al sobrefacturar sus servicios (Massé y Camargo, 2012).

Recolección ilegal de regalías de la industria extractiva

Los grupos armados ilegales no sólo extorsionan a grandes empresas multinacionales; también han intentado obtener ingresos por concepto de las regalías que reciben las autoridades locales. Hay diferentes métodos para generar ingresos a partir de las regalías, algunos directos y otros más sutiles e indirectos.

En el pasado, los alcaldes y funcionarios municipales corruptos intentaron inflar de manera artificial las cifras de producción de oro (y por lo tanto las transferencias de regalías por parte del gobierno nacional) en sus municipios al traer oro producido en otras regiones. Para lograr esto, han recurrido en ocasiones a los grupos armados ilegales, quienes demandan que un porcentaje de estas regalías les sean transferido directamente o mediante contratos. De acuerdo con ex-comandantes paramilitares y entrevistas in situ, los alcaldes corruptos han llegado hasta el punto de registrar oro de contrabando comprado en otros países con ingresos de narcotráfico (El Tiempo, 2010).

Nuevas interacciones: de la confrontación a la convivencia y confabulación

Actualmente, los grupos armados ilegales parecen estar empleando un nuevo modus operandi en sus relaciones con empresas mineras. Estos grupos están evitando confrontar e involucrarse con grandes empresas mineras para así evitar atraer la atención de la fuerza pública (Massé, 2013). Esta nueva estrategia de "convivencia" ha cambiado la relación entre los grupos armados ilegales y las comunidades mineras, las grandes empresas mineras y las autoridades locales. Los grupos armados ilegales tienen menos incentivos para ejercer violencia en contra de las comunidades o los pequeños mineros, ya que ello podría resultar en represalias por parte de la fuerza pública. También están limitando el número de mineros de otras regiones que pueden trabajar en sus áreas de operaciones para así evitar protestas por parte de los mineros locales.

En algunas regiones mineras, los grupos armados ilegales, y en particular las BACRIM, parecen privilegiar cada vez más la infiltración de pequeñas asociaciones locales de pequeños mineros, hasta el punto de promover su inclusión en programas de formalización del gobierno. De esta manera pueden tener control sobre la minería de pequeña y mediana escala legal. En otras regiones sucede lo opuesto: los grupos guerrilleros amenazan a los mineros informales que participan en programas de formalización. De manera similar, aquellos grupos parecen estar optando cada vez más por convivir con grandes empresas mineras. Las empresas simplemente hacen la vista gorda frente a las operaciones mineras controladas por estos grupos en su región y los grupos evitan involucrarse con la compañía. Como resultado, ambos se benefician del status quo. No es sorprendente que esta confabulación también demande la complicidad de las autoridades locales (Massé, 2013).

Financiamiento de grupos armados ilegales y graves violaciones a los derechos humanos

Las empresas mineras multinacionales suelen establecer sus operaciones en zonas donde los grupos armados ilegales han cometido violaciones a los derechos humanos. Los miembros de estas comunidades suelen afirmar que los grupos armados ilegales (en especial las BACRIM) anticipan la llegada de las empresas mineras al eliminar la resistencia de las comunidades locales para así facilitar las operaciones extractivas.

Varios reportes de organizaciones de derechos humanos han llamado la atención sobre el potencial vínculo entre las violaciones de derechos humanos y la presencia de mineros, tanto legales como ilegales (Guiza, 2010; CINEP, 2012). Las masacres y el desplazamiento forzoso en Bolívar; el desplazamiento forzoso en Antioquia; la presión sobre poblaciones en varios municipios del Chocó y Antioquia (Carmen del Darién, Jiguaminado, Cerro Careperro); amenazas en contra de líderes comunitarios en Nariño que denuncian la presencia de excavadoras ilegales o simplemente se niegan a abandonar sus territorios para cedérselos a empresas mineras en el Cauca (Massé y Camargo, 2012); el asesinato de un ambientalista que se oponía a la minería a cielo abierto en Risaralda; y el asesinato de un funcionario público en Quibdó (El Tiempo, 2014). Los medios locales y nacionales también han reportado cómo los actores ilegales presionan a poblaciones (en muchos casos indígenas y afro-descendientes) a aceptar la llegada de las empresas mineras a sus territorios.

Aunque existe una correlación entre la presencia de grupos armados ilegales, violencia y operaciones mineras, no significa necesariamente que la minería sea la causa directa de las violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, es difícil vincular los desplazamientos

forzados con la presencia de empresas mineras. En efecto, hay casos de amenazas o incluso asesinatos que han causado desplazamiento. Los grupos armados ilegales amenazan a una o dos personas para generar terror, lo cual provoca el desplazamiento de la población, que a su vez le permite a los grupos armados ilegales explotar el territorio directamente u ofrecerle ayuda a las empresas. Sin embargo, en áreas disputadas por más de un grupo armado ilegal los desplazamientos suelen ser el resultado de esfuerzos por controlar corredores estratégicos de narcotráfico que favorecen la extracción de oro por parte de mineros ilegales o multinacionales. En otros casos, las relaciones son aún más ambiguas. La Defensoría del Pueblo afirma que la presencia de empresas mineras podría atraer grupos armados ilegales, lo cual hace que sea peligroso para los desplazados regresar a sus tierras.

La presencia de empresas mineras y mineros ilegales también tiene un impacto sobre los derechos de los niños y las juventudes. Hay reportes que indican que los grupos armados ilegales están forzando a menores a trabajar en sus operaciones mineras ilegales (Palacios et al., 2003; Guiza, 2010). Adicionalmente hay evidencia anecdótica que indica que las redes criminales utilizan mujeres (en algunos casos menores de edad) para prostitución cerca de sitios mineros (El Tiempo, 2013).

Consideraciones fiscales sobre la minería ilegal, incluyendo evasión de impuestos, contrabando y lavado de dinero

La cadena de suministros de oro en Colombia está expuesta a la evasión y el fraude de impuestos, al igual que al contrabando y al lavado de dinero. Las autoridades han identificado varias tendencias alarmantes y están implementando cada vez más iniciativas para reducir estos riesgos.

El riesgo del pago impreciso de regalías es particularmente alto en el caso del oro proveniente de minas ilegales. El censo minero del 2010-2011 reveló que el 62% de los mineros con títulos pagaba regalías, mientras que solamente el 18% de los mineros sin títulos las pagaba. En el sector del oro, el 46% de los titulares mineros pagaban regalías, mientras que sólo el 17% de aquellos que no lo poseían cumplían con esta obligación (Ministerio de Minas y Energía, 2012). Aunque un número significativo de pequeños mineros reportaron sus compras y pagaron regalías, es difícil monitorear que las cantidades declaradas coincidan con la cantidad producida realmente (Goñi et al., 2014). Adicionalmente, cerca del 25% de los mineros encuestados por Fedesarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio del 2014 venden su oro en municipios diferentes a donde fue producido (Goñi et al., 2014), ya sea por mejores precios o por autoridades municipales corruptas que buscan inflar sus cifras de producción de oro (Giraldo y Muñoz, 2012).²⁰ Los mineros entrevistados señalaron que, sin embargo, algunos mineros ilegales "legalizan" su oro al reportarlo como producido por mineros con títulos o barequeros de otros municipios (Entrevista con mineros en Antioquia, 2015). Las autoridades han implementado medidas para mejorar la trazabilidad, incluyendo el requisito de un certificado de origen (ver sección a continuación sobre iniciativas gubernamentales), pero los expertos señalan que es un reto determinar si el oro verdaderamente fue producido en un sitio en particular (Entrevistas con mineros).

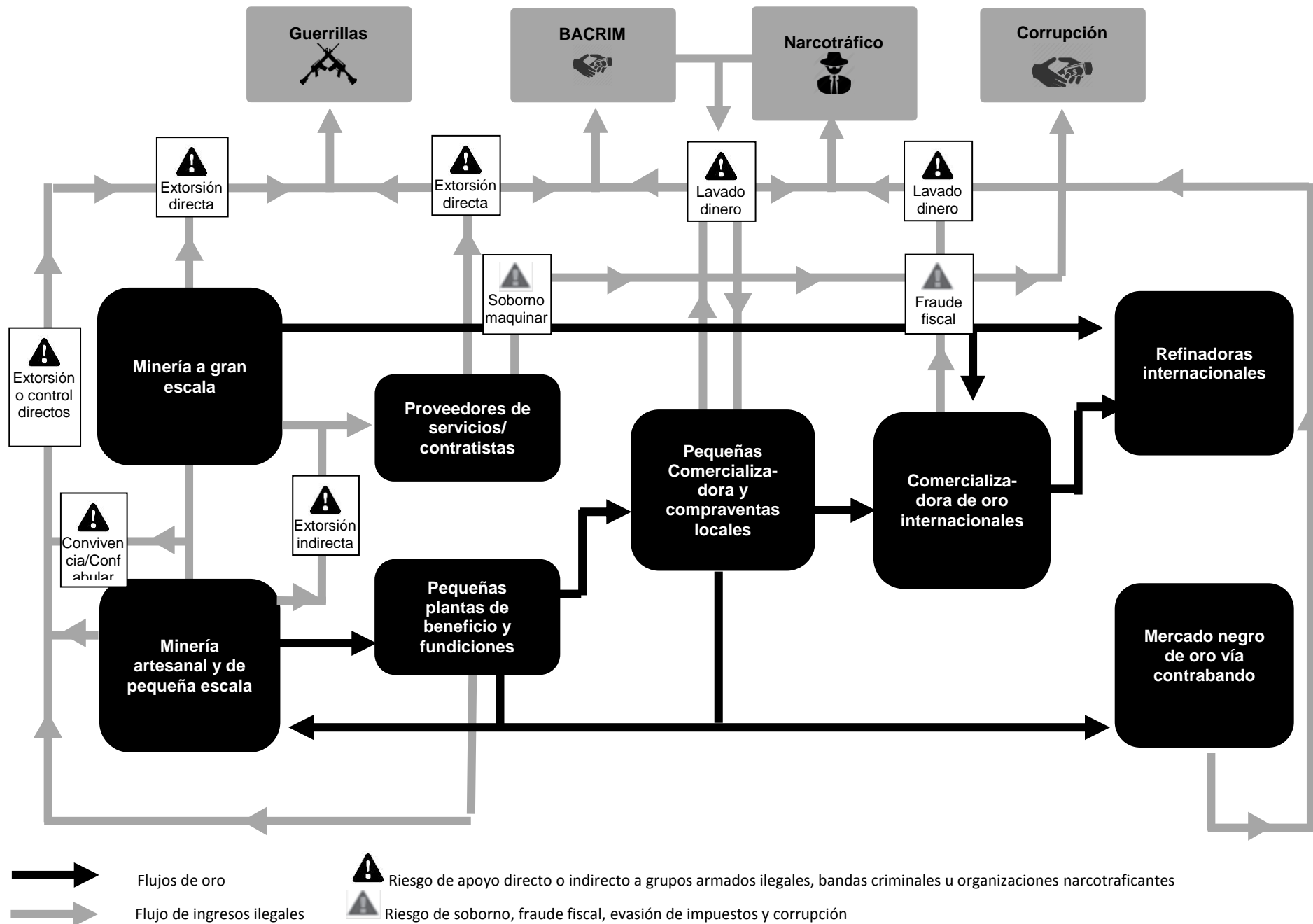
Aunque el mayor riesgo de evasión de impuestos proviene de los mineros ilegales, también hay reportes de empresas legalmente constituidas que pagan sumas inexactas de regalías e impuestos. Un estudio demostró que las grandes empresas mineras (es decir empresas con más de 100 trabajadores) son más propensas a cumplir con sus obligaciones fiscales (Sabogal, 2012). Más aún, hasta el 2011 las autoridades mineras únicamente realizaban

visitas de supervisión en el 40% de los títulos mineros registrados (Agencia Nacional de Minería, 2014). Las misiones de monitoreo por parte de la Agencia Nacional de Minería en el 2014 llegaron al 98% de las operaciones con títulos mineros y revelaron que al menos un 20% de estas no habían pagado las regalías o tasas exigidas por la ley (Agencia Nacional de Minería, 2014).

Más abajo en la cadena de suministro, las comercializadoras internacionales de oro también están bajo el monitoreo de las autoridades fiscales por posible evasión y fraude de impuestos. En el 2012 la DIAN descubrió a un grupo de comercializadoras internacionales (incluyendo exportadores de oro) que habían presentado certificados fraudulentos para beneficiarse ilegalmente de reintegros del IVA (Martínez, 2014). Desde entonces, la DIAN ha aumentado los requisitos y controles impuestos a las comercializadoras internacionales, lo cual ha resultado en una disminución en el número de empresas de más de 3.500 en el 2012 a cerca de 250 en el 2014 (ver IV.C). A pesar de esto, las autoridades han expresado su preocupación por el hecho de que ciertas empresas sospechosas podrían encontrar otros mecanismos para continuar con sus operaciones, como por ejemplo el uso de zonas de libre comercio.

La evasión, elusión y fraude fiscal siguen siendo un riesgo latente, pero también hay una preocupación creciente sobre la vulnerabilidad de la cadena de suministros de oro colombiana frente a operaciones de lavado de dinero. Desde los años noventa, las organizaciones narcotraficantes han utilizado el oro para lavar los ingresos provenientes de sus actividades ilegales (El Tiempo, 1994). En el 2013 la Contraloría señaló que entre el 2003 y el 2011 las exportaciones de oro sobrepasaron la producción por 53 toneladas (Rudas y Espitia, 2013), lo cual le dio credibilidad a la teoría del contrabando de oro desde el exterior. A comienzos del 2014 la DIAN estimó que cerca del 50% de las 135 toneladas de oro exportadas por Colombia entre el 2012 y el 2013 pueden haber sido contrabandeadas al país desde Panamá, Venezuela, México y Chile, para luego ser reexportadas (Portafolio, 2014).

Figura 6: Grupos armados ilegales, organizaciones criminales y su relación con el sector aurífero



Puntos de entrada para la promoción de la Guía de Debita Diligencia de la OCDE

Iniciativas gubernamentales actuales para promover la producción y comercio responsable de minerales

En los últimos años, las autoridades colombianas han creado una serie de iniciativas que buscan mejorar la trazabilidad de las cadenas de suministro de oro en el país. El gobierno ha priorizado la implementación de estrategias que promuevan la formalización y legalización del sector aurífero; un sector que todavía cuenta con altas tasas de informalidad. Aunque se espera que estas iniciativas mitiguen algunos de los riesgos descritos anteriormente, los funcionarios del gobierno reconocen que aún quedan retos por enfrentar al momento de implementarlas.

El nuevo mecanismo principal para rastrear el origen del oro es el Registro Único de Comercializadores Mineros (RUCOM). La necesidad de crear dicho registro apareció originalmente en el Plan de Desarrollo del primer mandato del Presidente Juan Manuel Santos en el año 2011 como manera de asegurar que las comercializadoras de mineral adquirieran sus productos de productores legales según lo estipulado por la legislación colombiana.²¹ Debido a que el programa se puso en marcha en marzo del 2013, el plazo para registrarse fue ampliado inicialmente hasta enero del 2014 y finalmente hasta enero del 2015 mientras las autoridades ajustaban algunos de los requisitos y construían la capacidad para manejar el registro. El RUCOM introduce una serie de nuevos requisitos que buscan mejorar la trazabilidad de los minerales producidos en Colombia, incluyendo:

- Para registrarse, las comercializadoras de minerales deben presentar sus estados financieros y certificados de retención de impuestos a la Agencia Nacional de Minería. Para el caso de las comercializadoras internacionales, estas deben estar certificadas por la DIAN. Esta información será actualizada anualmente y la ANM expedirá un certificado para todas las comercializadoras de mineral registradas.
- Las comercializadoras pueden comprar oro de : 1) mineros legales con títulos, 2) mineros ilegales que hayan solicitado ser incluidos en programas de legalización y/o formalización del gobierno, 3) barequeros, 4) mineros de distritos especiales mineros, 5) recolectores de relaves y otros residuos de mineral (conocidos como chatarreros), 6) pequeños mineros informales subcontratados por el titular de una concesión para trabajar en su territorio.
- Se le pedirá a las comercializadoras de mineral tener las facturas oficiales de todas sus compras al igual que un Certificado de Origen para todos los minerales en su inventario. Los Certificados de Origen serán emitidos por productores autorizados (definidos anteriormente) o sus respectivos entables, e incluirán información sobre procedencia geográfica, la cantidad de mineral vendido y el nombre del comerciante de minerales a quien fue vendido.
- Se le permitió a los comerciantes con inventarios de minerales sin certificado venderlos antes del término del 2015.

Las autoridades han señalado que los resultados del proceso de registro inicial han sido positivos, pero reconocen que todavía hay retos por delante. Más de 4.500 comerciantes se

habían registrado llegado febrero del 2015, y de estos únicamente el 15% no cumplía con los requisitos. En las alcaldías también se han registrado más de 85.000 barequeros.

Las protestas iniciales por parte de pequeños mineros y comerciantes, quienes protestaban en contra de la medida en febrero del 2015, fueron aplacadas por un decreto que definía claramente papeles y responsabilidades a lo largo de la cadena de suministro y daba un periodo de gracia para volver efectivas algunas de las medidas (Caracol, 2015). Sin embargo, aún hay dudas sobre la disposición y capacidad que tienen los pequeños comerciantes para obtener oro de productores autorizados (según lo definido anteriormente). Muchos de estos productores de oro aún no cumplen con los requisitos, y puede que sea necesario algún tiempo antes de que puedan aplicar a los programas gubernamentales de legalización y formalización. Más aún, hasta que el RUCOM no establezca los estándares básicos de trazabilidad, no está claro cuán efectivo será este como filtro de actividades de lavado de dinero.

Gran parte del éxito del RUCOM dependerá de la habilidad del gobierno para promover la legalización y formalización de mineros ilegales/informales para que estén capacitados para venderle a los comerciantes. El gobierno colombiano ha reconocido la existencia de los mineros informales en su legislación desde los años ochenta debido al gran impacto que estos tienen sobre las economías locales, y ha introducido programas (algunos más efectivos que otros) para facilitar su legalización y formalización. Hoy en día, el gobierno está comprometido con mejorar estos programas por medio de una serie de iniciativas, incluyendo:

- 1. Legalización:** se han diseñado varios mecanismos para facilitar la legalización de los mineros que han venido trabajando sin un título. Ahora los mineros pueden solicitar un subcontrato de formalización si han trabajado desde antes de julio del 2013 en un sitio con título minero (probablemente perteneciente a una empresa minera de gran escala). Se han firmado al menos 9 de estos contratos desde el 2014 y se están revisando 20 adicionales. Los titulares mineros también pueden regresar tierras tituladas con fines de formalización. Otros mecanismos tradicionales le permiten a los mineros de subsistencia que han trabajado en una zona específica solicitar un título minero si pueden proporcionar evidencia de su presencia tradicional en la región y de su capacidad y planes para continuar trabajando allí. Hasta finales del 2013, los programas de legalización únicamente le habían entregado contratos de concesión a un 5% de los 3.114 solicitantes (Ministerio de Minas y Energía, 2014: 17). El Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería (ANM) no sólo están haciendo lo posible por revisar las solicitudes pendientes, sino que también desean establecer mecanismos menos complejos para solicitar un contrato de concesión o un título minero. Actualmente, ambas instituciones están recolectando información para una base de datos de pequeños mineros sin títulos mineros para así definir cuántos pueden legalizarse lo antes posible. Finalmente, las autoridades pueden destinar ciertas áreas a reservas mineras para pequeños mineros. Tradicionalmente, la aprobación para la creación de estas áreas ha sido un proceso largo debido a cuellos de botella y no es probable que esta sea una solución escalable para legalizar grandes cantidades de mineros en el corto plazo.
- 2. Formalización:** el gobierno le ofrece apoyo a los pequeños mineros una vez se hayan formalizado para que alcancen estándares aceptables en temas legales, económicos, ambientales y laborales. Una nueva política de formalización fue lanzada por el Ministerio de Minas y Energía a mediados del 2014 que clasificará a los mineros en tres niveles según su grado de informalidad para así diseñar un plan

de trabajo ajustado a sus necesidades. Como primer paso hacia la formalización, los mineros recibirán asistencia para cumplir requisitos legales básicos, incluyendo la solicitud de títulos mineros (Ministerio de Minas y Energía, 2014). La formalización también será complementada por un esfuerzo continuo por parte de las autoridades por diseñar políticas que se ajusten a las necesidades de los mineros de subsistencia y de pequeña, mediana y gran escala. Actualmente, las autoridades mineras estiman que el proceso de formalización podría tardar entre 3 y 5 años.

De acuerdo con funcionarios del Ministerio de Minas y Energía, a pesar de que en los planes de legalización y formalización no hay mecanismos explícitos implementados para mitigar la mayoría de los riesgos definidos en el Anexo II (con la excepción de las peores formas de trabajo infantil y violencia sexual contra la mujer), ellos sostienen que la creciente formalización servirá como desincentivo para la influencia de los grupos armados ilegales. Mas aún, cada vez hay mayor coordinación entre las fuerzas de seguridad y las agencias de orden público para reducir la influencia que tienen los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales sobre las regiones donde se han formalizado los mineros.

Cuestiones de seguridad

Las autoridades reconocen que la seguridad sigue siendo una preocupación al momento de implementar programas de formalización. Aunque los funcionarios del Ministerio de Minas y Energía participan en varios órganos de coordinación con las fuerzas de seguridad, en la práctica, la ejecución de estos esfuerzos interinstitucionales suele ser un reto. Para las fuerzas de seguridad será un verdadero desafío escudar a los mineros que participan en estos programas, de la influencia de los grupos armados ilegales. De hecho, hay reportes de amenazas por parte de grupos guerrilleros a mineros informales que apliquen a estos programas de formalización y legalización.

Debida diligencia

Las autoridades colombianas también están estableciendo fuentes de información que facilitarán la implementación de procesos sólidos de debida diligencia. Uno de los resultados de la implementación del RUCOM será la publicación de información importante por parte de la ANM que mejorará la información sobre trazabilidad y cadenas de custodia. Por ejemplo, se deberá hacer pública la actualización del registro de productores de mineral autorizados (según lo definido anteriormente). Los datos de los titulares mineros legales incluirán información sobre su capacidad productiva, lo cual facilita el rastreo de posibles discrepancias al momento de exportar oro.

Además de este registro, la Agencia Nacional de Minería (ANM) está compilando y publicando toda la información recolectada durante las visitas de monitoreo y evaluación hechas a los titulares mineros registrados entre el 2012 y el 2014. Esto le permitirá a la ANM contrastar esta información con los reportes de la Contraloría General y la DIAN para identificar inconsistencias (Agencia Nacional de Minería, 2014). En el 2014, la ANM reportó que estos nuevos esfuerzos de monitoreo habían generado un aumento de un 53% en la tasa de recolección de regalías, impuestos y otras tasas, en comparación con años anteriores (Agencia Nacional de Minería, 2014). Además de información sobre el grado de cumplimiento de responsabilidades fiscales, para facilidad del público también se está actualizando y dando formato a la información sobre las características de las operaciones registradas en el Registro Minero Nacional. La ANM también está implementando un

registro en línea mediante el cual los productores y exportadores pueden pagar regalías e impuestos y las autoridades pueden comparar su información con la del RUCOM, para así mejorar la trazabilidad de la compra y venta de oro (Entrevista con funcionarios del Ministerio de Minas y Energía).

Sector privado y cadenas responsables de suministro de oro de base comunitaria

Colombia está en proceso de ser parte de la Iniciativa Transparente del Sector Extractivo (EITI, por sus siglas en inglés). Desde el 2010, un grupo tripartito compuesto por empresas privadas, las autoridades colombianas y organizaciones de la sociedad civil ha logrado grandes avances para convertir a Colombia en un miembro pleno. En el 2014 se aceptó la solicitud del país y se elaboró un plan de acción. Cerca de 22 grandes empresas petroleras y mineras (de las cuales únicamente dos son productores de oro) aceptaron participar en una evaluación inicial de transparencia de pago de impuestos y acceso a información. La transparencia en el transporte de productos del sector extractivo y la supervisión de la pequeña minería no serán parte de esta fase inicial. Una sólida red de organizaciones de la sociedad civil está monitoreando atentamente la implementación de la EITI a nivel local.

Aunque la implementación del plan de acción está aún en sus etapas iniciales, las autoridades se han visto forzadas a tomar más en serio la divulgación activa de declaración de renta y de pago de regalías. La implementación de la EITI ha revelado un gran déficit de información disponible sobre pago de impuestos y regalías por parte de las empresas e instituciones. Se han diseñado nuevas medidas, como mecanismos de rastreo de pago de regalías abierto al público (Departamento Nacional de Planeación, 2015); y los esfuerzos por comparar estos con la información de las empresas y autoridades sub-nacionales están en marcha (Entrevista con miembros de organizaciones de la sociedad civil monitoreando la implementación de la EITI en Colombia, 2015).

En Colombia también han surgido iniciativas 'Fairmined', con resultados interesantes pero limitados. Es particularmente interesante la participación de asociaciones y cooperativas auríferas en la iniciativa internacional "Alianza por la Minería Responsable". Esta fue creada en el 2002 y su misión es desarrollar procesos que fomenten y apoyen comunidades de mineros artesanales: la iniciativa Oro Verde del departamento del Chocó fue la primera en participar. Otros ejemplos son la Asociación de Pequeños Mineros Cumbitara y la Cooperativa de Mineros La Llanada ubicadas en el departamento de Nariño, la Cooperativa Multiactiva Agrominera Íquira en Huila y ASOMIPUMES en Barranco de Loba, Sur del Bolívar. Desde su creación, estas iniciativas de minería responsable y cientos de mineros que en ellas participan han generado una demanda por joyería de comercio justo y le han dado incentivos económicos a los mineros para continuar utilizando métodos ambiental y socialmente responsables.

En muchas regiones, estas iniciativas le ofrecen incentivos económicos a los mineros artesanales y de pequeña escala quienes, de lo contrario, no tendrían suficientes recursos para sostenerse. También le permite a los mineros ser económicamente independientes (lo cual los protege de ser financiados por organizaciones criminales) y establecer una forma económica y ambientalmente sostenible de producir oro. Debido a que los joyeros en Europa y los Estados Unidos parecen estar interesados en pagar un mayor precio por oro libre de conflicto y ambientalmente sostenible, estas iniciativas podrían ser escaladas para igualar la demanda. Eventualmente, iniciativas como Fairmined podrían atraer cocaleros y otras personas que trabajen en economías ilegales.

El creciente involucramiento de actores ilegales y criminales en el sector de la minería artesanal y de pequeña escala hace que sea difícil para estos programas seguir siendo independientes. De hecho, algunos actores criminales y comerciantes locales también le ofrecen a los mineros un mayor precio por el oro que le compran a los mineros artesanales para asegurarse de que estos últimos no le venderán su oro a otros actores. Por lo tanto, las iniciativas Fairmined corren el riesgo de ser presionadas o ser infiltradas por actores criminales.

Algunos comerciantes internacionales de oro también están trabajando por mitigar el riesgo de comprar oro proveniente de mineros ilegales que tengan vínculos con grupos armados ilegales. Un grupo de comerciantes internacionales ha comenzado a verificar los antecedentes de algunos de sus 90 proveedores al comparar su información con las listas de sospechosos de las autoridades (por ejemplo, la Lista Clinton, investigaciones de la Fiscalía, listas de miembros desmovilizados de grupos armados ilegales). Otra pequeña comercializadora decidió hacer todos sus pagos a proveedores (muchos de ellos barequeros) por medio de cuenta bancaria para mejorar la trazabilidad y reducir el riesgo de extorsión. A pesar de que estas iniciativas aún son experimentales, y hay poca evidencia de que sean efectivas al momento de mitigar riesgos, señalan que los comerciantes de oro están dispuestos a mejorar su debida diligencia.

Cumplimiento de la ley y estrategias militares para disuadir el involucramiento de actores armados en el comercio de oro

Luchando contra la influencia de grupos armados ilegales sobre mineros ilegales

Las acciones coactivas en contra de la minería ilegal, en particular en regiones en donde funcionan como fuente de financiamiento para grupos armados ilegales y organizaciones criminales, se ha convertido en una prioridad para el gobierno colombiano. Las autoridades reconocen que apenas hasta hace poco se ha considerado como un asunto de seguridad nacional. En el 2010 el entonces Director de la Policía Nacional, Oscar Naranjo, reconoció que los problemas de la minería ilegal "habían aumentado exponencialmente", y que ni la policía ni las alcaldías locales tenían la capacidad para hacerles frente (El Colombiano, 2013). En un esfuerzo por resolverlo, el gobierno decidió implementar una serie de medidas en su plan de desarrollo 2010-2014 para disuadir la minería ilegal y reducir el riesgo de que fuera una fuente de ingresos para grupos armados ilegales o criminales. En aquel entonces, las autoridades no tenían conocimiento detallado del mercado de compra de oro o sobre cómo promover medidas entre los comerciantes para prevenir el lavado de dinero mediante la compra de oro.

En este contexto, el gobierno ha promovido la cooperación interinstitucional para luchar en contra de la influencia que tienen los grupos armados ilegales sobre los mineros ilegales. En el 2007, una tentativa inicial por parte del Ministerio de Minas y Energía por establecer un cuerpo interinstitucional que incluyera a la Fiscalía General, la Procuraduría General y el Ministerio del Medio Ambiente fue disuelto a pesar de haber trabajado únicamente en un pequeño número de casos ad hoc. Desde el 2010, la "minería criminal" ha sido incluida entre las prioridades de planes de acción de la Policía Nacional. Aunque la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) y la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR) trabajaron con la Fiscalía General para contener este tema, muy pronto se hizo evidente que se necesitaban más recursos y una mayor coordinación interinstitucional. En enero del

2015, el gobierno creó la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal (UNIMIC) con la cooperación de la Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura y el Ministerio de Defensa, y encabezado operacionalmente por la DICAR. Para complementar el trabajo realizado por la UNIMIC, a mediados del 2015 el gobierno creó una nueva dirección en la Policía Nacional y una brigada especial en el ejército, con más de 1.000 hombres en total, dedicada a luchar en contra de la minería ilegal.

Estos nuevos esfuerzos por hacer frente a la influencia criminal sobre las minas han comenzado a dar resultados. Las cifras del Ministerio de Defensa muestran que entre enero del 2010 y enero del 2015 las fuerzas de seguridad han realizado más de 1.000 operaciones en contra de 3.934 minas ilegales, arrestado a 8.590 sospechosos, confiscado 1.496 retroexcavadoras y destruido 205, y confiscado 920 kilos de oro producido ilegalmente (Ministerio de Defensa, 2015).

A pesar del aumento en la cantidad de oro ilegal confiscado, las autoridades reconocen que aún se enfrentan a varios obstáculos en su misión por disuadir la minería ilegal. Las cifras revelan algunas de las dificultades presentes en los esfuerzos por acabar con la minería ilegal. El mantener zonas mineras pone aún más presión sobre los ya escasos recursos de las fuerzas de seguridad. Adicionalmente, los intereses detrás de la minería ilegal han tomado represalias en contra de las fuerzas de seguridad y los funcionarios públicos. En julio del 2014, una funcionaria de la Fiscalía General fue asesinada en Quibdó. Estaba investigando una declaración fraudulenta de \$13.000 millones de pesos en regalías del municipio del Bajo Baudó por parte de 12 empresas productoras de oro ficticias. La DIAN les había entregado \$1.100 millones de pesos en devoluciones de impuestos (El Tiempo, 2014).

El papel de la Fiscalía General, en particular desde el establecimiento de su Unidad Especializada en Delitos Ambientales en el 2012, ha sido de gran importancia para mejorar los esfuerzos por hacer cumplir la ley. Desde su creación, esta unidad ha investigado más de 6.000 casos de minería ilegal, entre los cuales 484 casos están relacionados con investigaciones criminales en contra de la minería de oro ilegal. Sin embargo, muy pocos casos han llevado a procesos judiciales, y menos aún a condenas, debido a la falta de evidencia y la poca capacidad que tienen las autoridades judiciales de procesar los casos.

Figura 7: Judicialización para la minería de oro ilegal

	Número de procesos judiciales en contra de la minería de oro ilegal	Número de condenas para la minería de oro ilegal
2012	15	0
2013	31	12
2014	20	6

Fuente: Fiscalía General de la Nación

Las autoridades también han introducido cambios normativos que le dan a las agencias de orden público más herramientas para disuadir a los grupos criminales de controlar mineros ilegales:

- **Destrucción de maquinaria pesada:** El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 proscribió el uso de maquinaria pesada en operaciones mineras sin título minero.

Las fuerzas de seguridad rápidamente capturaban maquinaria en minas ilegales (buldóceros y dragas), pero no contaban con la capacidad para transportarlas fuera de los sitios mineros y dejarla en manos de los alcaldes o la policía judicial. Una vez las fuerzas de seguridad abandonaban los sitios, los activos incautados eran desmontados y ensamblados nuevamente en otros sitios mineros. Un decreto del 2012 le permite a las fuerzas de seguridad destruir la maquinaria pesada cuando no tienen las capacidades para incautarla y cuando hay suficiente evidencia para determinar que es utilizada en minería ilegal.

- **Control sobre importaciones de maquinaria pesada:** Basado en decisiones de la Comunidad Andina (Colombia Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia), la DIAN también hizo más estrictos los controles de importación de maquinaria pesada que luego podría ser utilizada en minería ilegal.
- **Cambios en el código penal:** En el 2013 el Ministerio de Defensa presentó una ley que aumenta las penalidades por explotar minas de manera ilegal y le da poder a la fiscalía de judicializar a aquellos involucrados en el transporte y posesión de minerales producidos ilegalmente. Esta ley aún no ha sido aprobada por el congreso y se enfrenta a gran oposición por parte de asociaciones de pequeños mineros.
- **Control sobre oro producido ilegalmente:** El oro producido en minas ilegales siempre ha estado sujeto a incautación por parte de las autoridades, sin embargo era una medida que rara vez se empleaba. La introducción del RUCOM le dará a la Policía el poder de incautar oro de comerciantes que no puedan presentar un certificado de origen, lo cual mejora el control que se tiene sobre una gran parte de la cadena de suministros.

El gobierno también está trabajando en una nueva ley que refuerza una estrategia integral para disminuir la influencia que tienen las organizaciones criminales sobre la cadena de suministros del oro. Se espera que esta nueva legislación incluya medidas que faciliten la suspensión de actividades de minería ilegal, permitan a las autoridades confiscar minerales producidos ilegalmente en cualquier punto de la cadena de suministros, impongan penas más fuertes para crímenes ambientales, mejoren el control de suministros de minería (por ejemplo, explosivos), faciliten la destrucción de maquinaria utilizada en minería ilegal y aumenten las penas para los mineros ilegales.

Protección y evaluación de riesgos para el sector minero

Al considerarlos prioritarios, el gobierno de Santos ha buscado proteger los activos mineros, energéticos y de hidrocarburos. La Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura, creada por el Ministerio de Defensa a finales del 2011, ha diseñado estrategias para proteger plantas de producción, líneas de suministro e infraestructura de transporte (en particular oleoductos y redes eléctricas). Tal vez más importante aún es el hecho de que, junto con la Asociación Colombiana de Mineros y el Ministerio de Minas y Energía, esta nueva Dirección ha realizado detalladas evaluaciones de riesgo para operaciones en los sectores de minería y petróleo. A pesar de no ser públicas, estas evaluaciones ofrecen una importante fuente de información para empresas que desean identificar los riesgos a lo largo de la cadena de suministros de minerales o hidrocarburos. Para contrarrestar estos riesgos, esta nueva Dirección recomienda que las empresas diseñen un plan de protección y que incluso firmen acuerdos de protocolos de protección con el Ministerio de Defensa.

Reducción del lavado de dinero mediante cadenas de suministro de oro

Colombia cuenta con una excelente solidez institucional para luchar contra el lavado de dinero y la financiación de terrorismo. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) establecida en 1999 por el Ministerio de Hacienda monitorea todas las operaciones sospechosas en el sector financiero y otros sectores de alto riesgo. La Superintendencia de Industria y Comercio, entidad encargada de supervisar a todas las empresas de industria y comercio, es la responsable por promover planes empresariales para prevenir y reportar transacciones sospechosas. La Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General, encargada de procesar judicialmente, ha construido la capacidad para desarticular complejas operaciones de lavado de dinero. Esta arquitectura institucional se completa con la Unidad Anti-lavado de la DIAN (la cual se encarga de monitorear transacciones de importación/exportación sospechosas) y con las direcciones de inteligencia del Ejército y la Policía (enfocadas en recolectar y analizar inteligencia sobre las finanzas de grupos armados ilegales).

Aunque mucha de la información producida por estas unidades es confidencial, ha ayudado a esclarecer algunos eslabones de la cadena de suministros donde hay gran riesgo de lavado de dinero o financiación de grupos armados ilegales. La UIAF, por ejemplo, ha descubierto varias tipologías criminales utilizadas por organizaciones delincuentes para lavar dinero a través de comerciantes internacionales de oro y formas de contrabandearlo, entre otros. De manera similar, la UIAF, la inteligencia de la Policía y la inteligencia del Ejército están compartiendo cada vez más información para construir un perfil interinstitucional sobre cómo los grupos armados ilegales financian sus operaciones, incluyendo la producción y comercialización de oro. Finalmente, la colaboración entre la UIAF, la Policía Nacional y la Fiscalía General ha dado lugar a resultados en la judicialización de Goldex, una importante comercializadora de oro internacional bajo investigación por lavado de dinero, y se espera que otras operaciones similares sean acusadas pronto.

Las autoridades también han introducido medidas normativas para reducir el riesgo de lavado de dinero en la cadena de suministros de oro. Colombia ha sido un miembro activo del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), y ha mantenido las más altas tasas de cumplimiento en lo que respecta las recomendaciones hechas por este órgano, incluyendo aquellas relacionadas con la cadena de suministros de oro. Desde el 2008, se le exige a las comercializadoras internacionales de oro divulgar todas sus transacciones a la UIAF, y someterse a auditorías para recibir una certificación. Adicionalmente, en el 2012 el Ministerio de Hacienda pasó un decreto que le exigía a las comercializadoras internacionales adquirir un seguro por el 2% del valor de sus exportaciones anuales. Se espera que las empresas aseguradoras realicen evaluaciones financieras detalladas antes de otorgar el seguro, lo cual mejorará la supervisión que se tiene sobre estas empresas y se le hará más difícil a las organizaciones criminales establecer empresas ficticias de comercialización. En enero del 2014, la DIAN emitió una resolución que aumentaba aún más los requisitos para autorizar las operaciones de comercializadoras internacionales, incluyendo una lista de proveedores, experiencia probada en la exportación de bienes, y estados financieros, entre otros. Las listas de proveedores le facilitan a las autoridades la tarea de rastrear el origen del oro.

Conclusiones Preliminares

Aunque es evidente que la cadena de suministros en Colombia se enfrenta a una serie de riesgos y retos, las autoridades están reconociéndolos cada vez más e implementando una gran variedad de medidas para abordarlos. En este contexto, son particularmente pertinentes los esfuerzos (en especial por parte de las empresas) por trabajar en pro de unas cadenas de suministro de mineral responsables y mejorar la debida diligencia a lo largo de la cadena de suministros de oro mediante la implementación de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE.

Retos

- **Definir el alcance del problema:** La implementación de los procesos de debida diligencia en la cadena de suministros de mineral va mucho más allá que simplemente asegurarse de que los minerales están libres de conflicto. De hecho, como fue mencionado anteriormente, la Guía de Debida Diligencia de la OCDE también trata violaciones graves a los derechos humanos, evasión de impuestos, etc. Hay interpretaciones legales y políticas de lo que esto significa, cada una con implicaciones diferentes. Por lo tanto, en Colombia, como en cualquier otra jurisdicción en el mundo, el problema no está únicamente en buscar oro libre de conflicto, sino oro que esté libre de violaciones graves a los derechos humanos, que beneficie a las comunidades que están produciéndolo, que sea exportado legalmente, que no esté siendo utilizado para lavar los activos de otras actividades criminales, etc. Aunque las llamadas bandas criminales, o BACRIM, no sean una parte oficial del conflicto armado interno, están muy involucradas en la minería ilegal y en la extorsión de empresas mineras. Incluso si se firman acuerdos de paz con las FARC y otros grupos guerrilleros, el gobierno de Colombia y los compradores internacionales que se abastecen de este país también tendrán que ejercer una debida diligencia y eliminar progresivamente a los actores criminales de sus cadenas de suministro.
- **La necesidad de una evaluación integral de todos los riesgos a lo largo de la cadena de suministros:** Como se mencionó anteriormente, las diferentes instituciones han identificado que hay influencia de los grupos armados ilegales y de las organizaciones criminales en diferentes etapas de la cadena de suministro de oro. Sin embargo, esta información suele estar fragmentada. Un esfuerzo interinstitucional que incluya agencias de orden público y autoridades ambientales y mineras para diseñar un mapa de riesgos integral para el sector aurífero podría cerrar las brechas de conocimiento existentes y permitirle a los hacedores de políticas redirigir o mejorar las estrategias actuales.
- **Reconocer los riesgos sin estigmatizar a los productores de oro:** Aunque la minería ilegal es una verdadera preocupación para las autoridades, el problema no yace únicamente en la minería ilegal sino en la ilegalidad del sector minero. Las autoridades colombianas reconocen que los grupos armados ilegales tienen influencia sobre muchos puntos de la cadena de suministros de oro, pero existe la preocupación de que, al señalar esto, los productores de oro puedan ser estigmatizados por los mercados internacionales. Aunque probablemente sólo ha sido manchada una fracción del oro producido, no hay estimados actuales sobre dicha proporción.

- **Alinear el cumplimiento de la ley con la formalización/legalización:** Los criterios para seleccionar a los mineros para los programas de formalización y legalización únicamente tienen en cuenta condiciones generales de seguridad en la región, pero no incluyen verificación de antecedentes de los candidatos por parte de las agencias de orden público. Por lo tanto, los grupos armados ilegales y organizaciones criminales que hayan invertido en minería, beneficio o comercialización de oro podrían terminar legalizándose. Más aún, existe la necesidad de escudar a los pequeños mineros informales (en particular a aquellos en programas de legalización/formalización) de la influencia de grupos armados ilegales por medio del establecimiento de programas específicos de protección.
- **Involucrar a las autoridades y a las asociaciones de pequeños mineros:** Las autoridades pueden tener intereses privados de que continúe la minería ilegal. Su colaboración ha sido difícil de obtener e incluso en algunos casos sabotean los esfuerzos por formalizar a los mineros ilegales y/o combatir las influencias criminales sobre la cadena de suministros. Adicionalmente, un clamoroso grupo de asociaciones de pequeños mineros se ha opuesto de manera sistemática a las políticas del gobierno y retrasado su implementación (por ejemplo, RUCOM).
- **La formalización no necesariamente eliminará la participación criminal de la pequeña minería:** Los programas de formalización y legalización no harán que el oro producido sea responsable o libre de conflicto automáticamente. Como se mencionó anteriormente, hay evidencia anecdótica de que los grupos criminales incentivan la formalización de pequeños mineros para mantener control sobre ellos y conseguir títulos mineros legales. Como resultado de esto, en el futuro, en Colombia se podría evidenciar la existencia de mineros legales y formales que tienen conexiones con organizaciones criminales.
- **Enfrentar un problema más profundo: corrupción.** Las autoridades colombianas reconocen que la corrupción, incluso en el sector minero, sigue siendo un gran desafío. De acuerdo con diferentes estudios, Colombia tiene uno de los índices de corrupción percibida más altos de América Latina (Transparency International, Barómetro de las Américas). El arraigado clientelismo político sigue siendo la norma a nivel local y ha dado lugar a una corrupción generalizada. El carácter altamente informal de la minería de oro en Colombia y las limitaciones por parte de las autoridades para supervisar las operaciones de manera local ha dado lugar a corrupción por parte de miembros locales de las fuerzas de seguridad y funcionarios municipales y departamentales. A pesar de los esfuerzos del gobierno por introducir medidas que reduzcan la corrupción, incluyendo el Estatuto Anticorrupción y la participación en la EITI, aún se necesitan mecanismos efectivos para contener la corrupción. Más aún, como ha sucedido en otros países, la situación podría empeorar en un contexto post conflicto (Le Billion, 2008, 2011; Cheng, 2011).

Oportunidades

- **Esfuerzos continuados por rastrear el origen del oro:** La implementación del RUCOM es un punto de partida para rastrear el oro colombiano hasta su productor original. Este nuevo registro deberá ofrecer información clave para mejorar la supervisión de distintas partes de la cadena de suministros e identificar áreas potenciales que sean más vulnerables a la influencia de grupos armados ilegales.

- **Acceso a información:** El gobierno colombiano está cada vez más comprometido con proporcionar acceso efectivo a información, lo cual facilitaría los esfuerzos de debida diligencia por parte de las empresas y facilitaría el monitoreo efectivo por parte de grupos de la sociedad civil. Actualmente se está actualizando la información sobre producción, beneficio y comercialización de oro y hay planes para ponerla a disposición del público. Los esfuerzos similares por ofrecerle información más detallada a los mercados sobre los riesgos a lo largo de la cadena de suministros también podrían mejorar los procesos de debida diligencia.
- **Efectos positivos del proceso de paz:** La posible y futura firma de un acuerdo de paz debería facilitar tanto el trabajo cercano con poblaciones locales en regiones remotas, como la promoción de las medidas de debida diligencia.
- **Ampliación de iniciativas de debida diligencia:** Las iniciativas de debida diligencia ya existen y otros proyectos piloto podrían verse beneficiados de estas. Aunque no siempre es claro que los proyectos piloto sean escalables, son buenos terrenos de prueba para esfuerzos de debida diligencia en el campo.
- **Convivencia:** Se podrían promover fórmulas híbridas que combinen minería a pequeña y a gran escala. Ya hay experiencias de esto en otros países (Cote d'Ivoire).

Bibliografía

- Agencia Nacional de Minería-ANM (2014a), "Informe de Rendición de Cuentas 2013-2014," June, http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/rendicion_de_cuentas_2014.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Agencia Nacional de Minería -ANM (2014b), "En 2013 Agencia Nacional de Minería fiscalizó 10.161 títulos mineros en todo el país", 4 de febrero, http://www.anm.gov.co/?q=En_2013_ANM_fiscalizo_10161_titulos_mineros_en_todo_el_pais (Fecha de acceso: 20 marzo 2015)
- Agencia Nacional de Minería -ANM (2013), "ANM asume nuevo procedimiento para declarar áreas de reservas especiales", 23 de abril, <http://www.anm.gov.co/?q=anm-asume-nuevo-procedimiento-para-declarar-areas-de-reservas-especiales-0> (Fecha de acceso: 15 abril 2015)
- Arévalo, J., & Ortega, J. (2013). Comercio delictivo, lavado de activos y captura del Estado. *Economía criminal y poder político*, Medellín, Universidad EAFIT, Colciencias.
- Banco de la República (2015), "Flujos de Inversión Extranjera Directa Según Actividad Económica", www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/C1flujoinv.xls (Fecha de consulta: 24 diciembre 2015)
- Caracol (2015), "Mineros denuncian cierre de compraventas de oro en Antioquia," 4 de febrero, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZkwJI5h2SpCJ:www.caracol.com.co/noticias/regionales/mineros-denuncian-cierre-de-compraventas-de-oro-en-antioquia/20150204/nota/2618156.aspx+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=co> (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- Cardenas M. and Reina M. (2014), "La Minería en Colombia: Impacto Socioeconómico y Fiscal," Fedesarrollo, 8 de abril 2018.
- CINEP/Programa por la Paz (2012), *Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá, Informe Especial.
- Departamento Nacional de Estadística (2015a), "Cuentas Trimestrales – Colombia Producto Interno Bruto (PIB) Tercer Trimestre de 2015," 16 de diciembre 2015, www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IIItrim15_oferta_demanda.pdf (Fecha de consulta: 24 diciembre 2015)
- Departamento Nacional de Estadística (2015b), "Medición del empleo informal y Seguridad Social Trimestre octubre - diciembre 2014," DANE, Comunicado de Prensa, 9 de febrero, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/re_ech_informalidad_oct_dic_2014_.pdf (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- Echandía C. (2013), "Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN)", Fundación Ideas para la Paz, No. 21, Noviembre, <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/529debc8a48fa.pdf> (Fecha de consulta: 20 marzo 2015).
- Echavarria C. (2014), *What is legal? Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia*, IIED, London and ARM, Colombia.
- El Colombiano (2013), "Bandas salpican a 208 funcionarios", www.elcolombiano.com/bandas_salpican_a_208_funcionarios-PYEC_268025 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- El Colombiano (2010), "El dorado de las bandas criminales", 2 de octubre, http://www.elcolombiano.com/el_dorado_de_las_bandas_criminales-IEEC_106619 (Fecha de consulta: 15 abril 2015)

- El Espectador (2014) “‘Romaña’ en el ajedrez de la paz”, 24 de octubre, www.elespectador.com/noticias/judicial/romana-el-ajedrez-de-paz-articulo-524086 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- El Espectador (2014), “No me equivoco: el desfaldo de la DIAN es de \$2 billones”, 18 de mayo, www.elespectador.com/noticias/judicial/no-me-equivoco-el-desfalco-dian-de-2-billones-articulo-493142 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- El Tiempo (2015), “Minería ilegal en Colombia mueve \$ 7 billones al año,” 4 de septiembre, <http://m.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/mineria-ilegal-en-colombia-mueve-7-billones-al-ano/16437683/1> (Fecha de consulta: 20 enero 2016)
- El Tiempo (2014), “7.000 millones de dólares, impacto anual del contrabando,” 23 de septiembre, www.eltiempo.com/economia/indicadores/contrabando-estudio-de-la-dian-sobre-este-flagelo/14582635 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- El Tiempo (2014), “Contralora asesinada en Chocó indagaba a la 'mafia del oro”, 26 de junio, www.eltiempo.com/politica/justicia/contralora-consuelo-de-jesus-echeverry-fue-asesinada-en-choco/14175284 (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- El Tiempo (2013), “Campamentos de explotación de niñas en zonas mineras”, 26 de mayo, www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824463 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- El Tiempo (2010), “Con oro lavan dinero y se roban regalías, revela ex jefe ‘para’, Salvatore Mancuso”, 31 de julio, www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7835388 (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- El Tiempo (1994), “Cartel de Cali convirtió coca en oro,” 20 de enero, www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-18506 (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Ferrell D. and Freed. (1989), “Solid Gold Shock : Drug Money-Laundering Arrests Stun Downtown Jewelry District,” http://articles.latimes.com/1989-02-24/local/me-180_1_drug-money-laundering (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Financial Action Task Force of South America - GAFISUD (2010), “Tipologías regionales de GAFISUD Actividades y Profesiones No-Financieras Designadas (APNFD),” Financial Action Task Force on Money Laundering in South America, pp. 24-30.
- Fiscalía General de la Nación (2015), “A la cárcel ex policía por minería ilegal en el Cauca”, 15 de septiembre, www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-la-carcel-expolicia-por-mineria-ilegal-en-el-cauca/ (Fecha de consulta: 24 diciembre 2015)
- Fuerza Aérea Colombiana (2015), “Operación sin precedentes contra la minería criminal en Colombia, primera de esta naturaleza en el Sur occidente y pacífico colombiano,” Fuerza Aérea Colombiana, 12 de marzo, www.fac.mil.co/operaci%C3%B3n-sin-precedentes-contrala-miner%C3%ADa-criminal-en-colombia-primera-de-esta-naturaleza-en-el (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Garay L.J. (2013), *Minería en Colombia, Institucionalidad y territorio: paradojas y conflictos*. Bogotá, Contraloría General de la República.
- Giraldo J. & Muñoz J. C. (2012), *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad EAFIT – Proantioquia.
- Giraldo J. (2013), El Gobierno del Oro en el Bajo Cauca, una lectura Weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal, in *Economía Criminal y Poder Político*, Medellín: Universidad EAFIT.
- Goñi E.A., Sabogal A., & Asmat R. (2014), Minería informal aurífera en Colombia, Fedesarrollo, www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/368/3/Mineria%20informal%20aurifera%20en%20Colombia%20-%20Informe%20linea%20base%20miner%C3%ADa%20informal%20-%20pagina%20Fedesarrollo.pdf
- Grand M. (2015), Presentación del Director de Formalización del Ministerio de Minas y Energía en el 2do Congreso sobre Minería Ilegal, Bogotá, 21 de septiembre 2015.

- Güiza L. (2010), *La Minería de hecho en Colombia*. Bogotá, Defensoría Delegada para los derechos Colectivos y del Ambiente.
- Ibáñez A.M. y Laverde M. (2014), “Los Municipios Mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo,” en *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*, Juan Benavides, ed. agosto, p. 213-214.
- INDEPAZ Instituto para el Desarrollo y la Paz (2012), *Minería ilegal y paramilitarismo*. Insight Crime (2015), “FARC, Peace and Potential Criminalisation”, Insight Crime, private presentation, Bogotá, 19 marzo.
- La Silla Vacía (2012), “De lo que viven las Farc sin el secuestro”, La Silla Vacía, 28 de febrero, <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683#sthash.B05ioEBW.dpuf> (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Le Billon P. (2011), Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?. *U4 Issue*, 2011(13).
- Le Billon P. (2008), Resources for peace? Managing revenues from extractive industries in post-conflict environments. *PERI Working Papers*, 143.
- Martínez, L.E. (2015), Presentación del General Luis Eduardo Martínez, Director de la Policía rural en el 2do Congreso sobre Minería Ilegal, Bogotá, 21 de septiembre 2015.
- Massé F., Munevar J., Vanegas, A., & Renán W. (2010). La evolución de las estructuras armadas post desmovilización: pasado, presente y futuro. Tercer informe del Observatorio Internacional de DDR – Ley de Justicia y Paz]. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- Massé F. (2011), ¿Bandas criminales o neoparamilitares?, *Foreign Affairs latinoamérica*, 11(2), 42-49.
- Massé F. & Camargo J. (2012), Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia. [V Informe Observatorio Internacional DDR – Ley de Justicia y Paz]. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- Massé F. (2013), Actores armados ilegales y sector minero en Córdoba, Monografía Observatorio Internacional de DDR – Ley de Justicia y Paz]. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- McDermott J. (2013), “Ivan Rios Bloc: the FARC's Most Vulnerable Fighting Division,” Insight Crime, <http://www.insightcrime.org/investigations/farc-vulnerability-ivan-rios?highlight=WYJpbGxlZ2FslG1pbmluZylsljlgbWlsbGlvbiliZmZhcmlLCjMlYXJjJ3MiLClnZmFyYyIsIidmYXJjYjJd> (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Mejía D., & Rico Valencia, D. M. (2010). La Microeconomía De La Producción Y Tráfico De Cocaína En Colombia. *Documento CEDE*, (2010-19).
- Mejía D., Idrobo N. y Tribin A.M., “Minería ilegal y violencia en Colombia”, Seminario Minería en Latinoamérica: retos y oportunidades, Universidad de los Andes, Mayo de 2013, https://economia.uniandes.edu.co/content/download/47334/395844/file/Idrobo_Mejia&Tribn_Mayo2013_MineriailegalyviolenciaenColombia.pdf
- Ministerio de Defensa (2015), “2014 fue un año de acciones y de resultados en materia de seguridad en Colombia: Mindefensa”, 8 de enero www.mindefensa.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.nw.pcc.xmleditor.XMLDocumentDefaultRenderer?snippetid=/guid/009bb6e1-9d79-3210-938e-92d51e2785ca (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Ministerio de Defensa (2014), “Identificados cerca de 300 puntos críticos de minería ilegal en 9 departamentos”, Ministerio de Defensa, 4 de septiembre, www.mindefensa.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.nw.pcc.xmleditor.XMLDocumentDefaultRenderer?snippetid=/guid/f0251ff4-b016-3210-89a0-ff8bbb1458cf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)

- Ministerio de Defensa (2013), “Las FARC acorraladas y a la defensiva,” Ministerio de Defensa, p. 5, www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/farc_acorraladas.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Ministerio de Minas y Energía-MME (2015a), comunicado por correo electrónico, 18 diciembre 2015.
- Ministerio de Minas y Energía -MME (2015b), “Clasificación de la Minería en Colombia”, octubre 2015.
- Ministerio de Minas y Energía -MME (2015c), “Análisis del Comportamiento del PIB Minero en el Año 2014, segundo semestre y cuarto trimestre del 2014,” <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/558364/PibIVTrimestre2014.pdf/2e08741f-fa27-4e0f-81f4-fcb136886eb4> (Fecha de consulta: 24 diciembre 2015)
- Ministerio de Minas y Energía -MME (2014), “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia,” Ministerio de Minas y Energía, mayo, www.minminas.gov.co/documents/10180/154252/DocumentoPoliticaFMV204Feb2014.pdf/60f2975a-ce7c-4d08-8f9a-816cd2e70be3 (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- Ministerio de Minas y Energía -MME (2012a), “Censo Minero Departamental,” 2012, www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Grupo%20de%20Participacion%20Ciudadana/CensoMineroDepartamentalColombiano2010-2011.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015).
- Ministerio de Minas y Energía -MME (2012b), Resolución 180241, 24 de febrero 2012, <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Wvh4LoUAqx%E%3D&tabid=106> (Fecha de consulta: 24 diciembre 2015)
- Newman V. (2011), “The New Nexus of Narcoterrorism: Hezbollah and Venezuela,” Foreign Policy Research Institute, diciembre, <http://www.fpri.org/articles/2011/12/new-nexus-narcoterrorism-hezbollah-and-venezuela> (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Noticias RCN (2014), “Las FARC contaría con 15.700 hombres”, 24 de agosto, www.cerac.org.co/assets/pdf/Media/La%20guerrilla%20de%20las%20Farc%20contar%C3%ADa%20con%2015.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Núñez P. and Vargas N. (2015), “El ELN camina lento hacia la negociación”, in Fundación Paz y Reconciliación, *Lo que Hemos Ganado*, febrero, <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Ver-Informe-Completo-Lo-Que-Hemos-Ganado1.pdf> (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- OECD (2014), *Managing the minerals sector: implications for trade from Peru and Colombia*, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wrc2r7l-en>.
- Palacios M., Vivescas F., Sicard A. y Niño B. (2003). “Del socavón a la vida: línea base para el acercamiento a la erradicación y prevención del trabajo infantil en la minería artesanal colombiana”. PEPTIMA. Informe de la Universidad Nacional de Colombia para Minercol Ltda. y PNUD.
- Portafolio (2014), “Investigan operadores de oro por presunto lavado de activos,” 26 de mayo, www.portafolio.co/economia/presunto-lavado-activos-operadores-oro (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- RCN (2013), “Gobierno dice que ELN presiona a mineros para que protesten”, 24 de julio, <http://noticiasrcn.com/tags/paro-minero> (Fecha de consulta: 20 abril 2015)
- Rettberg A., & Ortiz J.P. (2014), *Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia*. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Rocha R. (2014), “La riqueza del narcotráfico y la desigualdad en Colombia: 1976-2012,” Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, N.147, 3 de julio, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/417.pdf> (Fecha de consulta: 20 abril 2015)

- Rudas G. and Espitia J-E. (2013), "Participación del Estado y la sociedad en la renta minera," in *Minería en Colombia, derechos, políticas públicas y gobernanza*, Contraloría General de la República, mayo, Vol. 1, pp. 125-173.
- Sabogal A. (2012), "Levantamiento de una línea de base sobre minería ilegal de oro en Colombia," Fedesarrollo, 2 de diciembre, www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/371/1/levantamiento-de-una-l%C3%ADnea-de-base-sobre-miner%C3%ADa-ilegal-de-oro-en-Colombia-Informe_metodol%C3%B3gico_miner%C3%ADa_ilegal_oro.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Semana (2005), "Las Cuentas de las FARC", Semana, 30 de enero, www.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-farc/70582-3 (Fecha de consulta: 20 de marzo 2015)
- Servicio Geológico Colombiano (2015), "Áreas Estratégicas Mineras", www.sgc.gov.co/Noticias/General/Areas-Estrategicas-Mineras.aspx (Fecha de consulta: 15 abril 2015)
- Sistema de Información Minero Colombiano (2015), "Histórico de Producción de Oro," 31 de diciembre 2015, www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=116&grupo=355&FechaInicial=01/01/1931&FechaFinal=31/12/2015 (Fecha de consulta: 11 enero 2016)
- United Nations Office on Drug and Crime (2014), "World Drug Report 2014", junio, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf (Fecha de consulta: 20 marzo 2015)
- Zaum D., & Cheng C. (Eds.). (2011). *Corruption and post-conflict peacebuilding: Selling the peace?* (Vol. 29). Routledge

Notas

¹ La Guía está disponible en inglés y español, entre otros idiomas.

² Colombia adhirió a la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Cadenas de suministro Responsables el 23 de mayo del 2012. Si bien no es jurídicamente vinculante, la Recomendación refleja la posición común y compromiso político de todos los países vinculados, incluyendo los 34 países miembro y los 9 países no miembro (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Letonia, Lituania, Marruecos, Perú y Rumania).

³ Se llevaron a cabo algunas entrevistas adicionales durante el proceso de revisión entre junio y diciembre del 2015.

⁴ En septiembre del 2013, de los 10.158 títulos mineros que aparecían en los registros del gobierno, 10% (1.050) eran para producción de oro, http://www1.upme.gov.co/sites/default/files/forum_topic/3655/files/sector_minero_colombiano_actual_trayectoria_organizacion_industrial_distancia_frontera_tecnologica.pdf.

⁵ Las cifras de exportación están *Free on Board*.

⁶ Sin embargo, cerca de 100 municipios registraron haber producido oro de manera oficial.

⁷ Se esperaba que la Agencia Nacional de Minería identificara las áreas estratégicas mineras dentro de los cinco años luego de haber decretado la Resolución 180241 del 2012. Actualmente, el Consejo de Estado está evaluando la validez de la Resolución que permite la creación de un área estratégica minera luego de que una ONG denunció que no se había consultado con las comunidades indígenas antes de expedir esta norma.

⁸ Según el Ministerio de Minas y Energía, el 83% de la producción restante podría estar dada por mineros a la espera de sus títulos, barequeros, mineros trabajando en áreas de reserva especial y mineros ilegales.

⁹ Las comunidades mineras pueden solicitar la creación de un área de reserva especial, donde sólo se le permite minar a mineros tradicionales (mineros informales que puedan probar que históricamente han operado en un área específica).

¹⁰ El Ministerio de Minas reconoció varias limitaciones en la información recolectada, incluyendo la presencia de grupos armados ilegales en algunas regiones, una alta varianza en el número de municipios alcanzados y la falta de confianza y conocimiento por parte de los informantes en el momento de responder la encuesta.

¹¹ El 60% de la producción minera ilegal corresponde a oro, 25% a coltán, 10% a carbón y 5% a tungsteno.

¹² El censo minero de 2010-2011 clasificó operaciones mineras con más de 70 empleados como operaciones a gran escala. Aquellas que tenían entre 6 y 70 empleados fueron consideradas como de mediana escala y aquellas que tenían hasta 6 empleados fueron consideradas como pequeña escala.

¹³ Además de estas operaciones mineras a gran escala, el Ministerio de Minas tiene registro de 349 titulares o mineros aplicando a programas de formalización/legalización que tienen permiso de producir y comercializar metales preciosos, incluyendo oro.

¹⁴ Muchos de los refinadores que compran oro de proveedores colombianos son miembros del London Bullion Market Association y tienen estrictos códigos de conducta y de debida diligencia.

¹⁵ Entrevistas con funcionarios de la compañía asociaciones locales de mineros.

¹⁶ En Colombia, el término 'grupos armados ilegales' es utilizado indistintamente con lo que la Guía de Debida Diligencia de la OCDE llama grupos armados no estatales; grupos que retan el monopolio que tiene el estado al uso de la fuerza. Las autoridades colombianas prefieren llamarlos 'grupos armados ilegales' para resaltar su carácter ilícito. Por lo tanto, en este reporte utilizaremos el término 'grupos armados ilegales'. La segunda distinción de terminología hecha por las autoridades colombianas es en relación a los objetivos de los actores no estatales. Los grupos guerrilleros de izquierda se han llamado tanto 'narco-terroristas' como 'grupos al margen de la ley'. Sin embargo, otros grupos armados ilegales, como las BACRIM y las redes de tráfico de droga están asociadas con el término 'organizaciones criminales' o 'bandas'. Para evitar confusiones, utilizaremos distinciones similares en este reporte.

¹⁷ El Ministerio de Defensa estima que las llamadas "redes de apoyo al terrorismo" (miembros desarmados de las FARC dando apoyo logístico en pueblos cerca de áreas rurales donde están presentes) contaban con 9.600 miembros.

¹⁸ Llegado noviembre del 2013, la Unidad Contra las Bandas Emergentes de la Fiscalía General estaba investigando vínculos entre organizaciones criminales y 208 funcionarios públicos, incluyendo 114 miembros de las fuerzas de seguridad y 7 alcaldes. 44 miembros de las fuerzas de seguridad se han hallado culpables de vínculos con estas organizaciones.

¹⁹ En el 2010 el antiguo jefe paramilitar, Salvatore Mancuso, confirmó las acusaciones.

²⁰ En el 2011, el gobierno colombiano introdujo una reforma a la forma en que las regalías son recolectadas y distribuidas a las autoridades locales. Un nuevo fondo centralizado recolecta todos los pagos de regalía y las redistribuye tanto a municipios extractivos como a municipios no extractivos. Ya que la cantidad producida no es el único factor para definir el monto transferido a las autoridades locales, el incentivo para inflar artificialmente las cifras de producción de oro del municipio disminuyeron, pero no desaparecieron.

²¹ En el Artículo 160 del Código de Minas del 2001 ya estaban previstos los potenciales cargos criminales en contra de aquellos que produjeran minerales sin un título minero (exceptuando prácticas ancestrales de minería sin el uso de maquinaria y aquellos que minaran para uso personal de los materiales sin propósitos comerciales), al igual que aquellos que procesan y comercializan minerales adquiridos de operaciones sin un título minero.

DEBIDA DILIGENCIA EN LA CADENA DE SUMINISTROS DE ORO COLOMBIANA

PERSPECTIVA GENERAL

Este informe es el primero en una serie de evaluaciones de las cadenas de suministro de oro en Colombia y busca desarrollar un análisis y aproximación inicial acerca de la relevancia en el contexto colombiano de los riesgos expuestos en el Anexo II de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo.

mneguidelines.oecd.org/mining.htm

