

ESTRATEGIA CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS

2020-2030



Estrategia contra la extracción ilícita de yacimientos mineros 2020-2030

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA



Estrategia contra la extracción ilícita de yacimientos mineros

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" - ESDEG
Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional
(CAEM -CIDENAL) Carrera 11 No. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

Editores

Mayor General Helder Fernán Giraldo Bonilla
Director Escuela Superior de Guerra

Brigadier General (RA) Fabricio Cabrera Ortiz
Jefe Departamento CAEM CIDENAL

Autores

Curso de Altos Estudios Militares N°. 61

Estudiantes internacionales:

CR. José Alberto López Martínez (México)

Estudiante nacionales:

CR. Jaime Alonso Galindo (Ejército Nacional)

CR. Giovanni Rodríguez León (Ejército Nacional)

CR. Giovanni Valencia Hurtado (Ejército Nacional)

CR IM. Adolfo E. Hernández Ruiz (Armada Nacional)

Estudiantes Curso Integral de Defensa Nacional No. 47

CR. Diego Hernán Rosero Giraldo (Policía Nacional)

CR. Pablo Ruiz Garzón (Policía Nacional)

Nazly Ramírez Colorado

Ana Paola Agudelo García

Martha C. Artunduaga Guaraca

Martha Irma Alarcón López

Edwin Alberto Valdés Rodríguez

Erika Alexandra Benítez Tapia

René Saldarriaga Estrada

Harry Giovanni González García

Jaime M. González Montaña

Harold E. Hernández Albarracín

Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Alejandro Moreno Salamanca

Danny Julián Quintana Torres

Diseño y Diagramación

Antonio José Rosero Torres

José Noel Muñetón Medina

Asistentes editoriales

Mayor Gregorio Niño Rodríguez

María Johanna Alarcón Moreno

ISBN: 978-958-52545-9-6

Primera edición: Septiembre 2020

Bogotá DC. - Colombia

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgra.com

©ESDEG - Graphic Motion

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo.

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.

Contenido

Pág.
08



Introducción

Pág.
20



Capítulo 1

Contexto Nacional

El impacto de la extracción ilícita de yacimientos mineros

Pág.
44



Capítulo 2

El Papel del Estado

Colombiano en la lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Pág.
64



Capítulo 3

Análisis de los factores de inestabilidad

Pág.
78



Capítulo 4

Objetivos y líneas de acción para la implementación de la estrategia



Resumen ejecutivo

En el desarrollo del conflicto armado colombiano, se han generado innumerables dinámicas de economías ilícitas; no obstante, este aspecto tiene como relevancia especial el incremento de las actividades que se han presentado sobre la extracción ilícita de yacimientos mineros. Lo anterior ha facilitado, por causa de diversos factores como, la mutación y la capacidad de adaptación de las organizaciones delincuenciales, el afianzamiento de las condiciones para su crecimiento y la ausencia del control institucional o su débil presencia en las regiones del territorio. Ocasionalmente de esta manera, el incremento de espacios vacíos de autoridad y esto a su vez, favorece la marginalidad social, política y económica que se refleja en la falta de satisfacción de las necesidades básicas, siendo este un escenario de gran provecho para las estructuras delictivas.

En contraste, y junto al impacto ambiental e irreversible que la extracción ilícita de yacimientos mineros ocasiona en el agua, la biodiversidad y el medioambiente (contemplados como activos estratégicos de la nación por la “Política de Defensa y Seguridad” 2019-2022), se debe buscar la forma más efectiva de contrarrestar esta práctica destructiva, para así defender y proteger de acuerdo con el mandato constitucional los



recursos vitales para la supervivencia de la nación y que adicionalmente hacen parte de los intereses nacionales y prevalentes; por lo que son prioridad para la seguridad nacional.

Precisamente, lo anterior permite la generación de mecanismos que facilitan la articulación del esfuerzo de la acción unificada del Estado, como herramienta principal para lograr la interrupción de este delito, que afecta de manera significativa los ecosistemas, las comunidades y la economía en el territorio nacional.

De ahí, la importancia que representa fortalecer la estrategia actual contra esta actividad ilícita, empleando toda la capacidad institucional en lo social, jurídico, ambiental, económico y militar, con el propósito de establecer dinámicas determinantes dentro del proceso de transformación de criminalidad y legalidad, y, asimismo, alcanzar mejores prácticas en las etapas de exploración, desarrollo de la actividad minera y explotación económica, que desencadenan los fenómenos de afectación institucional y que no permiten cumplir con las expectativas de la población en lo concerniente a las oportunidades de desarrollo sostenible con equidad.



INTRODUCCIÓN

Introducción

El análisis del impacto de la seguridad multidimensional en la extracción ilícita de yacimientos mineros (en adelante, EIYM) demanda entender que este concepto amplía significativamente los escenarios y las amenazas que afectan la seguridad. En el caso colombiano, esta clase de extracción está contemplada como un factor de inestabilidad económica y permite vislumbrar la complejidad de las dinámicas en las regiones, lo que exige proponer soluciones integrales a la problemática de seguridad; en tal sentido, rebate el principio militar unidimensional en los asuntos de seguridad, entendiendo la importancia de construir escenarios que permitan la estabilización social y la construcción de espacios de convivencia pacífica (Ramírez, 2017, p. 558).

Ahora bien, el concepto de la multidimensionalidad, como lo definen diversos teóricos, se debe comprender más como la necesidad de diseñar políticas públicas de seguridad multidimensional que, propendan por priorizar la coordinación interinstitucional y que sirva como la hoja de ruta que define las estrategias de la política de seguridad y defensa; es decir, que se aplique el concepto de la responsabilidad de proteger de manera sistémica en pro del desarrollo sostenible, y no solo desde la perspectiva militar, para situarlo como un ámbito en el que tienen que estar presentes todos los sectores de la sociedad (Ramírez, 2017, p. 561).

Por ello, es importante la coordinación interinstitucional reflejada en planes de seguridad que permita ampliar el concepto de la estrategia



de seguridad, pero con una coherencia tal que puedan darse escenarios de gobernanza, que incluyan elementos de todas las instituciones del Estado y logren la construcción social del territorio, con el goce efectivo de los derechos como corresponde en un Estado social de derecho. De ahí, es fundamental articular el esfuerzo estatal para darle sentido al cambio del concepto de control territorial que hace la Fuerza Pública para lograr el control institucional, por cuanto se pasa de una presencia física a la construcción de elementos de estatalidad, que permitan la consolidación de legitimidad, en especial en los territorios, en los cuales, el Estado tiene mayor deficiencia por tener únicamente presencia militar (Ramírez, 2017, p. 563).

En ese orden de ideas, el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad 2018–2022, determinan que la seguridad es un factor necesario para el ejercicio de los derechos y es un imperativo esencial a



Es fundamental articular el esfuerzo estatal para darle sentido al cambio del concepto de control territorial que hace la Fuerza Pública para lograr el control institucional.



La explotación ilícita de yacimientos mineros (mal llamada 'minería ilegal') está clasificada como un factor de inestabilidad que afecta significativamente el agua, la biodiversidad y el medioambiente, por lo que es necesario la acción unificada del Estado.

fin de garantizar la legalidad, el emprendimiento y la equidad (como ejes transformadores de la nación). En estas políticas públicas toma especial relevancia el aspecto del desarrollo sostenible, específicamente en los temas relacionados con la vida de ecosistemas terrestres y de agua limpia y saneamiento; por tal motivo, se enmarcan como activos estratégicos de la nación y se priorizan como asuntos de primer orden en temas de seguridad y defensa nacional.

Por ello, la explotación ilícita de yacimientos mineros (mal llamada 'minería ilegal') está clasificada como un factor de inestabilidad que afecta significativamente el agua, la biodiversidad y el medioambiente, por lo que es necesario la acción unificada del Estado; es decir, la acción de las entidades y organismos estatales bajo una sola estrategia. Adicionalmente, esto tendría como objetivo lograr la disrupción del fenómeno, a través del desmantelamiento de las economías ilícitas que se lucran de él y la afectación de la cadena criminal (Estrategia MDN, 2019-2022), sin desconocer el impacto social que debe encauzar la política, no solo a la acción legal, sino a la promoción de la formalización de las actividades mineras.

Para este gobierno, la meta en el cuatrienio establece una disminución del 37% de la extracción ilícita de yacimientos mineros, reducir esta actividad a 198 municipios (PND 2019-2022),



lo cual representa un reto con respecto del incremento en la acción operacional en regiones determinadas con incidencia de esta economía ilícita y en la viabilidad de establecer un marco legal que determine la ejecución de acciones sobre los diferentes actores que intervienen en la cadena de producción, los proveedores, los que participan en la comercialización de los insumos y quienes facilitan el comercio formal (la oferta y la demanda).

Sin embargo tan solo es el inicio pues la agenda de desarrollo sostenible, se proyecta al 2030 por lo que independientemente del interés de gobierno, se contempla como un interés del Estado la ejecución de planes y proyectos vinculados a los 17 objetivos de desarrollo sostenible que permitan poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, empleando toda la creatividad, el conocimiento, la tecnología y los recursos financieros de toda la sociedad para conseguir los ODS en cada contexto.

Asimismo, es importante analizar cómo esta actividad de explotación ilícita de minerales ha generado espacios para la corrupción (en los cuales, se han visto comprometidos a funcionarios públicos del orden nacional, regional y local) y se ha evidenciado la existencia de una fragilidad institucional por parte de las autoridades para atacar el fenómeno; hecho que, a su vez, ha permitido o ha 'normalizado' la



La actividad de explotación ilícita de minerales ha generado espacios para la corrupción y se ha evidenciado la existencia de una fragilidad institucional por parte de las autoridades para atacar el fenómeno.



El factor de inestabilidad, representado por la EIYM, se debe abordar desde la concepción de la estrategia de acción unificada del Estado, consolidada como una agenda de largo plazo para el desarrollo sostenible con proyección al 2030.

existencia de esta economía ilícita en las regiones y esto ha facilitado la no toma de acciones necesarias para atacar dicho fenómeno, debido a que no sería rentable políticamente. Lo anterior, ha ocasionado un desequilibrio y choque de los roles y las misiones de las autoridades locales y la Fuerza Pública, en la medida en que las autoridades territoriales, por acción u omisión, han llegado a proteger o resguardar esa actividad ilegal (Política MDN, 2020).

En conclusión, el factor de inestabilidad, representado por la EIYM, se debe abordar desde la concepción de la estrategia de acción unificada del Estado, consolidada como una agenda de largo plazo para el desarrollo sostenible con proyección al 2030 en la que independientemente del gobierno de turno, se cumpla con el "llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad", logrando de esta forma la disrupción de la economía ilícita que afecta lo social, lo económico, lo ambiental y la consolidación de las regiones y, además, genera nuevas amenazas contra la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, por cuanto sobrepasan el escenario de la actuación de la Fuerza Pública (único elemento de respuesta del Estado para contrarrestarlas).



ESTRATEGIA CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



Principios estratégicos

La Estrategia contra la explotación ilícita de yacimientos mineros tendrá como principios orientadores para su implementación, lo consagrado en la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional, la cual establece: la corresponsabilidad, la sinergia, la proyección, la eficiencia y la legalidad, los que enmarcan las bases contra la extracción ilícita de yacimientos mineros (en adelante, EIYM), en pro del desarrollo de un sector minero-energético que cuente con los más altos estándares de responsabilidad y que se consolide como dinamizador de territorios sostenibles y promotor de la competitividad de la industria, a fin de garantizar el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales (EMSN, 2018).

Además de los principios anteriormente expuestos y tomando en cuenta la gran incidencia de la Estrategia sobre los recursos naturales y velando por su aprovechamiento ordenado, deben considerarse los principios generales ambientales, contemplados en la Ley 99 de 1993, que se refieren a los principios universales y del desarrollo sostenible de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, además de los relacionados con el respeto de la biodiversidad del país, con la protección especial de zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos que serán objeto de protección especial y los de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (Ley 99 de 1993).

Igualmente, se debe considerar que las acciones del Estado tienen que fomentar la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables, tal como lo expresa la Ley 99 de 1993. Por lo tanto, bajo el principio de coordinación, todas las acciones de protección y recuperación ambiental se deben desarrollar entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.



PRINCIPIOS

DE LA ESTRATEGIA MULTIDIMENSIONAL DE SEGURIDAD NACIONAL



Fuente: Recuperado de ESMN (2018)

ACCIONES DEL ESTADO

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN





Con respecto de los principios del desarrollo sostenible, contenidos en la Declaración de Río de 1992, la lucha contra la EIYM contemplará el derecho al desarrollo, pero velando por que se respondan de forma equitativa las necesidades ambientales de las generaciones futuras, pensando en el bienestar de las comunidades que habitan en los entornos de explotación (que puedan sufrir afectaciones) y considerando el impacto que podría llegar a causar una explotación ilegal sobre el ecosistema; de igual manera, se cuidará que las acciones contempladas no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Declaración de Río de Janeiro, 1992).

Es así, como por una parte, el desarrollo sostenible se convierte en un principio fundamental de la lucha contra la EIYM y, por la otra, el ambiente se vuelve una pieza integral del desarrollo, la cual debe ser conservada, protegida y restablecida, eliminando las modalidades de producción y consumo insostenibles y facilitando un marco normativo eficaz, que disminuya los daños ambientales causados por la intervención humana y que permita sentar las bases para su restablecimiento y su aprovechamiento ordenado.



Capítulo 1

CONTEXTO NACIONAL

EL IMPACTO DE LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



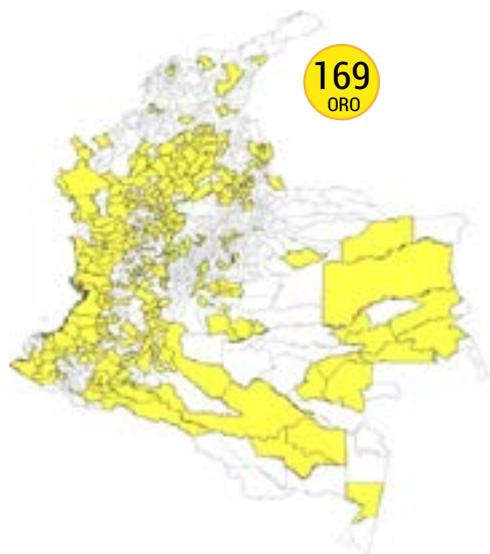
Contexto nacional

El impacto de la extracción ilícita de yacimientos mineros

La extracción ilícita de yacimientos mineros es una de las grandes problemáticas que afronta el país y que genera enormes impactos en lo ambiental, en lo político, en lo económico y en lo social, en este capítulo se presentarán estos impactos y el papel que ha tenido la nación frente a la lucha contra este delito. Es indispensable para la realización del contexto identificar y diferenciar los tipos de minería que se presentan actualmente en el país, con el propósito de poder comprender la problemática tan compleja y desafiante que sufren las regiones mineras. Además, conocer y entender la situación económica, social, política y cultural de estas regiones en las que el manejo de la seguridad es tan complejo que el resto del país es una acción fundamental para poder establecer el marco de acción de la Estrategia contra la extracción ilegal de yacimientos mineros.



DIAGNÓSTICO EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



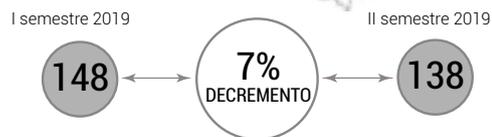
169
ORO



Afectación concentrada en Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño, Caldas, Bolívar, Amazonas, Caquetá y Valle



48
CARBÓN



Mayor afectación en Córdoba, Valle, Cauca, Chocó, Atlántico y Bolívar



138
MATERIAL
ARRASTRE



Mayor afectación en Boyacá, Cauca, Norte de Santander y cundinamarca

Por lo anterior, se debe desarrollar un estudio exhaustivo que permita diferenciar los distintos actores y dinámicas del sector, teniendo claro que se deben respetar y garantizar los derechos de las personas que viven en estas regiones mineras, en pro de la legalidad, el emprendimiento y la equidad (pilares de la Política de Defensa y Seguridad), e identificar e individualizar los actores criminales para saber enfocar los esfuerzos militares, policiales, legales y de la justicia, sin incurrir en actos arbitrarios que perjudiquen a la comunidad y retrasen el desarrollo de estas regiones tan vulnerables. A continuación se presenta un análisis del impacto que ésta ha tenido en el contexto ambiental, político, social y económico.

1.1. En lo ambiental

La extracción ilícita de minerales, tiene un profundo impacto en el ambiente, de acuerdo al informe EVOA¹ sobre explotación de oro de aluvión, realizado en el 2019 por el Ministerio de Minas y Energía, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito, se revela como Colombia pasó de tener 83.620 hectáreas afectadas en el 2016 a 92.046 en 2018 y 98.028 en 2019, representando un crecimiento en cuatro años de casi un 16%, explotación

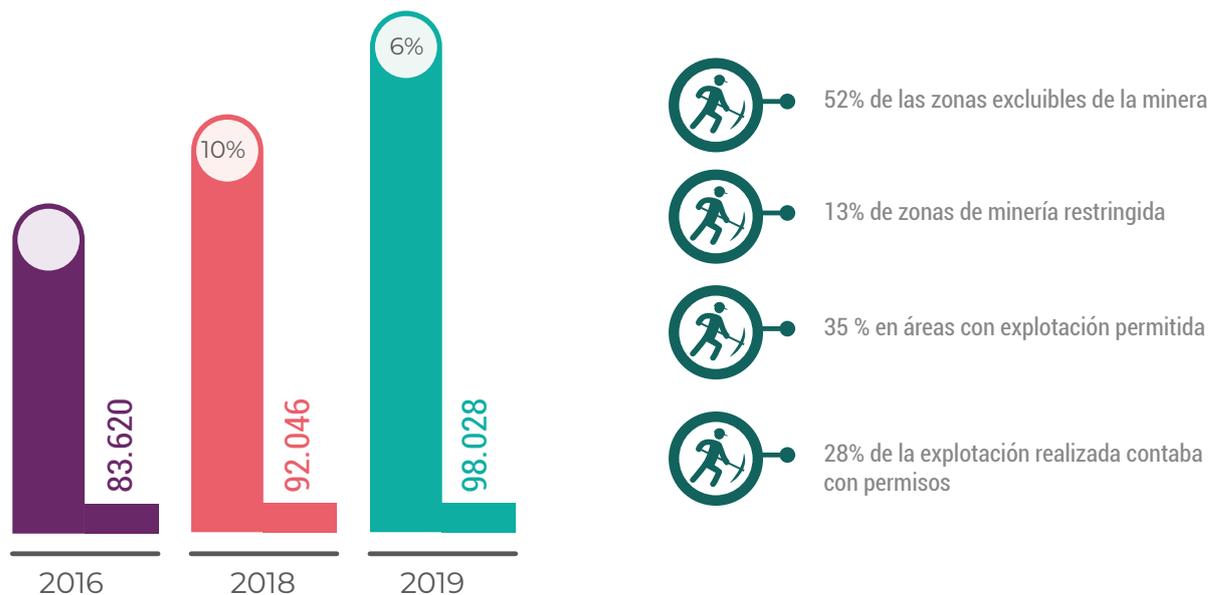
¹ El Ministerio de Minas y Energía, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentan el informe: "Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018", en el cual unieron esfuerzos, especialmente, para el monitoreo de la explotación ilícita de oro.

La información contenida en el análisis busca contribuir a la formulación de políticas públicas, planes y estrategias de intervención que atiendan las necesidades específicas y disminuyan la vulnerabilidad de las comunidades que habitan en los territorios afectados. Además, ofrece un marco de conocimiento que permite entender la dinámica que se presenta en los territorios y su relación con este fenómeno y otras actividades al margen de la ley.



que afectó un 52% de las zonas excluibles de la minera, 13% de zonas de minería restringida y 35 % en áreas con explotación permitida, se logró además evidenciar que tan solo el 28% de la explotación realizada contaba con permisos.

CRECIMIENTO EN HECTÁREAS AFECTADAS DE LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES



El daño ambiental causado es incalculable, la minería ilícita está generando daños irreversibles en la tierra y afectando el recurso hídrico de los ríos de al menos nueve departamentos colombianos, El Sistema de Monitoreo Antinarcóticos de la Policía (SIMA), identificó para el 2020, aproximadamente 6330 puntos de extracción de aluvión, siendo los departamentos más afectados el Chocó con 40.780 hectáreas y Antioquia con 35.581, presentando así niveles de daño irreversibles.

La extracción ilícita de yacimientos mineros, arrasa con el medio ambiente de diversas maneras, con la maquinaria amarilla se destruye la capa vegetal, acabando con las primeras capas del suelo y el sustento de la tierra, el humus. Las retroexcavadoras abren cráteres de casi 20 metros de profundidad, acabando con toda la flora y la biodiversidad existente, las fuentes hídricas son utilizadas para el bombeo, de esta manera se secan ríos, arroyos y otras fuentes cercanas, además son envenenadas con mercurio o cianuro, afectando el ciclo de vida de las especies, no solo los animales que habitan sino también los seres humanos.

Las aguas se convierten en azules al quedar llenas de metales pesados, las cuales generan un mayor deterioro ambiental, los ríos se convierten en quebradas de lodo, que no puede ser consumida y que genera estragos ambientales al verterse en el ambiente a través de la proliferación en las aguas subterráneas, el producto final de la explotación es en una tierra sin vida y sin ninguna probabilidad de recuperación.

Los costos ambientales de recuperación son altos, de acuerdo con un estudio realizado por la Brigada contra la Minería Ilegal, el pasivo ambiental por la explotación ilegal llegaría a los 10 billones de pesos², un costo imposible de cubrir, y esto solo con lo relacionado para la minería ilegal de oro.

² Periódico El tiempo. Minería ilegal se extendió en 6.000 hectáreas más en 2019. María Camila Pérez y Mauricio Galindo.



1.2. En lo social

1.2.1. En lo referente al trabajo infantil

El empleo de niños en la minería constituye un abuso que puede ser invisible en algunas regiones por la necesidad y la costumbre, puesto que les implica ejecutar oficios pesados, hacer excavaciones en túneles, sumergirse en ríos, mover con sus fuerzas cargas pesadas del mineral, picar el material o molerlo para mezclarlo con mercurio (en el caso del oro), etc. Además, impide el acceso a la educación y vulnera su derecho a la salud y a gozar de ratos de bienestar y ocio y los priva de disfrutar de una infancia digna (Colombia Minera, 2017). Lo anterior contribuye a despojar a las generaciones futuras de estas regiones de una proyección digna dentro de la sociedad que les posibilite contribuir a su desarrollo.



El empleo de niños en la minería constituye un abuso que puede ser invisible en algunas regiones por la necesidad y la costumbre.

1.2.2. En lo referente a salud

En cuanto a las vulnerabilidades relacionadas con la salud, tienen que ver con los riesgos a los que se expone la población y pueden ser químicos, biológicos, biomecánicos, físicos y psicosociales (OMS, 2017):

- **Riesgos químicos.** Los mineros son susceptibles a inhalar, absorber e ingerir químicos durante el proceso de minería. Las exposiciones a químicos más comunes en la EIYM son al mercurio, utilizado durante el proceso de amalgamación del oro; al cianuro, utilizado para extraer el oro (por ejemplo, de los relaves); y a otros químicos que se encuentran en el polvo y los gases (OMS, 2017).
- **Riesgos biológicos.** Los más comunes son aquellas enfermedades transmitidas por el agua, infecciones de transmisión sexual, VIH/SIDA y tuberculosis. Las infraestructuras de agua y los saneamientos suelen ser inexistentes o inadecuados en los campos de minería artesanal y de pequeña escala, ya que muchas de las minas se encuentran en ubicaciones remotas de difícil acceso y esta tiende a ser una actividad transitoria (OMS, 2017).
- **Riesgos biomecánicos y físicos.** Las grandes cargas de trabajo, las tareas repetitivas, las largas horas de trabajo y un equipo inseguro pueden tener como resultado el desarrollo de trastornos musculoesqueléticos (los más comunes son los trastornos de hombros, la fatiga y dolor en la zona lumbar [McPhee, 2004]). Los riesgos físicos conforman una categoría amplia e incluyen la vibración, los ruidos fuertes, el calor, la humedad y la radiación (OMS, 2017).
- **Riesgos psicosociales.** Alcoholismo, consumo de drogas, carencias nutricionales, estrés, fatiga, entre otros (OMS, 2017).



RIESGOS

A LOS QUE SE EXPONE LA POBLACIÓN





1.2.3. En lo referente a la seguridad alimentaria

Otro aspecto que se convierte en una vulnerabilidad es la afectación a la seguridad alimentaria de las comunidades asentadas en las cuencas de los ríos. La contaminación de las aguas y el cambio del curso de los ríos producen desabastecimiento en la comunidad que se surte de estas fuentes para suplir sus necesidades básicas, se genera pérdida del recurso íctico³ y, en consecuencia, se afecta el derecho al trabajo de los pescadores y a la seguridad alimentaria de los habitantes de la región, (Defensoría del Pueblo, 2015). También, se afecta la agricultura, la pesca, el equilibrio ecosistémico, la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos (humedales, manglares, arrecifes de coral, bosques, entre otros), como se aprecia en la gráfica de la derecha.

La seguridad alimentaria es un derecho afectado por la expansión de la actividad minera ilegal y sin control, debido a la contaminación de suelos, el levantamiento de la capa orgánica básica para la agricultura, la deforestación sin control y el aporte de alta cantidad de sedimentos a los cuerpos de agua, colmatando⁴ las ciénagas y lagunas de desove de los peces (Defensoría del Pueblo, 2015).

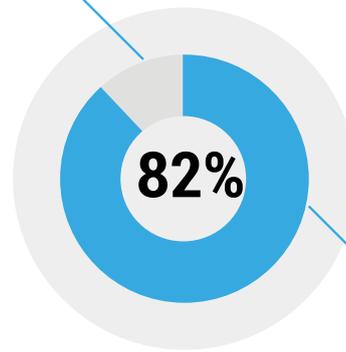
³ El recurso íctico hace referencia a los peces que se encuentran en los ríos.

⁴ Del verbo colmatar: Rellenar una hondonada o depresión del terreno mediante sedimentación de materiales transportados por el agua. Rellenar una hondonada mediante procedimientos artificiales.



RÍOS AFECTADOS POR LA EIYM

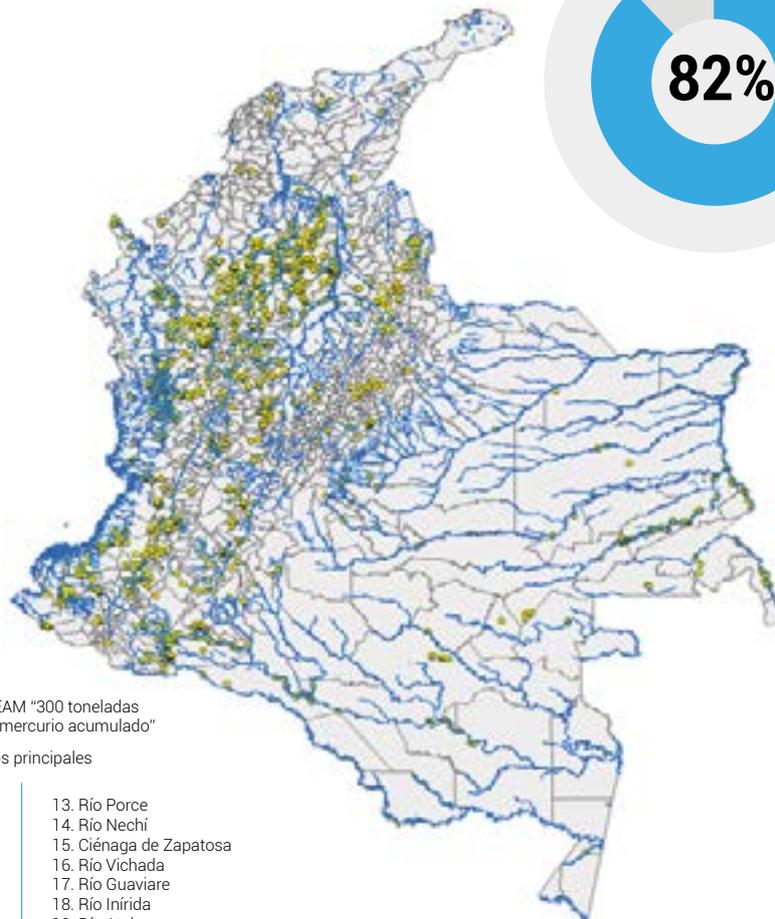
Minería de filón 18%
Uso de maquinaria en tierra
(retroexcavadoras)



Minería de aluvión

Extracción con uso de maquinaria en agua (dragas, elevadores, bombas)

Minería de aluvión no detectable (artesanal)



● IDEAM "300 toneladas de mercurio acumulado"

— Ríos principales

- | | |
|----------------------|------------------------|
| 1. Río Magdalena | 13. Río Porce |
| 2. Ciénaga de Ayapel | 14. Río Nechí |
| 3. Río San Jorge | 15. Ciénaga de Zapatos |
| 4. Río Atrato | 16. Río Vichada |
| 5. Río Quiparado | 17. Río Guaviare |
| 6. Río Truando | 18. Río Inírida |
| 7. Río Bojayá | 19. Río Atabapo |
| 8. Río Baudó | 20. Río Vaupés |
| 9. Río San Juan | 21. Río Caquetá |
| 10. Río Patía | 22. Río Putumayo |
| 11. Río Telembí | 23. Río Amazonas |
| 12. Río Cauca | |

Fuente: Brigada contra la minería ilegal



1.3. En la minería artesanal

Al igual que muchos países de Latinoamérica que han tenido conflictos, Colombia ha contado con la presencia de grupos armados ilegales durante buena parte del siglo XX y la primera década de siglo XXI; sin embargo, a diferencia de estos, los actores generadores de violencia irregular han persistido a tal punto que, luego de varios intentos de negociación con diversos grupos, bien sea de ideologías de izquierda o de derecha, y habiendo logrado por fin un audaz, pero controvertido acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁵; algunos reductos desertaron del proceso y se mantienen en la clandestinidad, desarrollando acciones bélicas y delictivas en contra del Estado, por lo que el panorama para el país es desalentador e incierto en el corto plazo, debido a su tendencia a disgregarse o fragmentarse en nuevas organizaciones criminales.

La dificultad para neutralizar totalmente a los grupos criminales y carteles de la droga radica en su relativamente reciente diversificación de fuentes de financiamiento.

En gran parte, dicha dificultad para neutralizar totalmente a los grupos criminales y carteles de la droga radica en su relativamente reciente diversificación de fuentes de financiamiento, puesto que muchos de estos han dejado de financiarse exclusivamente mediante el tráfico de estupefacientes y han empezado a

⁵ Hoy partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.



mostrar mayor interés en sectores económicos que tienen un nivel de rentabilidad muy atractivo (como el minero).

La constante intromisión de grupos delincuenciales en la minería ha traído problemas para el Estado (en materia de defensa) y las diferentes regiones auríferas del país (en materia económica y de desarrollo), sin mencionar los graves problemas ambientales que emanan de la explotación irresponsable que realizan en los yacimientos mineros. En efecto, cada vez es más delgada la línea que divide a los mineros de tradición artesanal de aquellos que son criminales y se vienen lucrando de manera ilícita de la extracción de minerales.

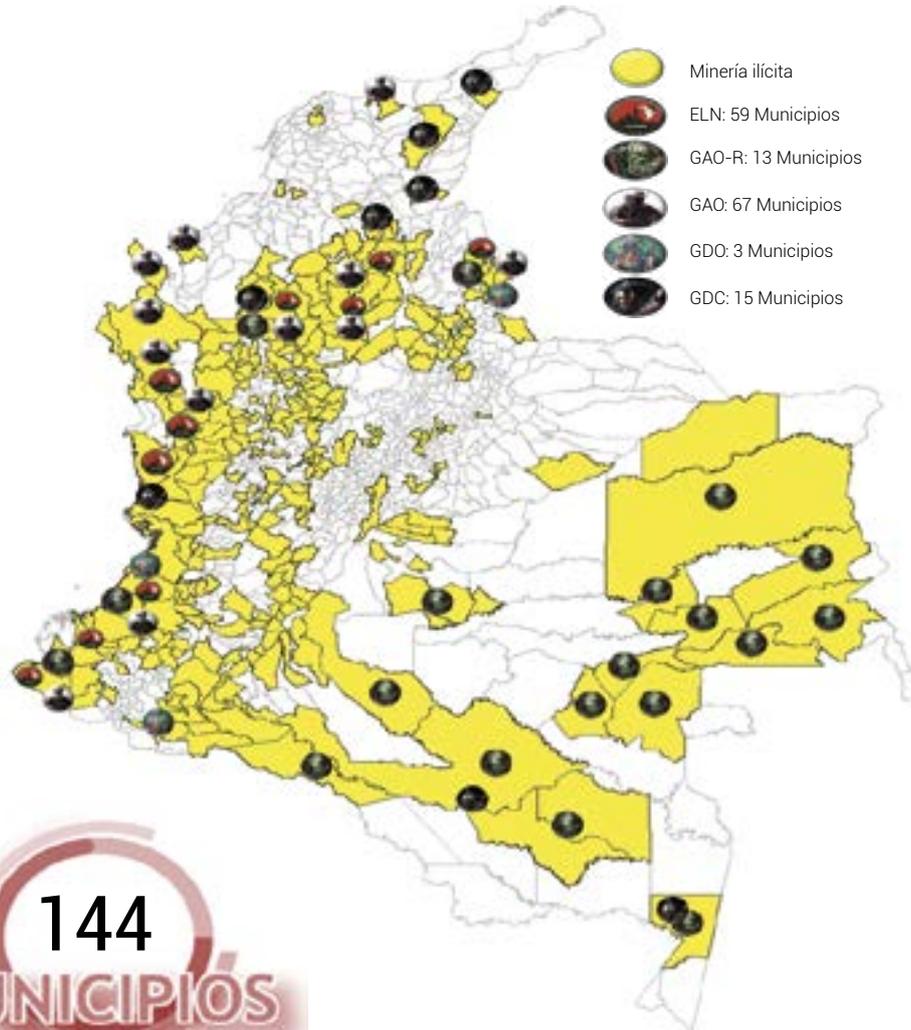
Adicionalmente, como se evidencia en la gráfica gran parte de esta actividad económica tiene una mayor presencia de grupos al margen de la ley, debido a la ausencia de mecanismos institucionales de control y vigilancia que permitan un desarrollo social armónico que promueva factores de estabilidad en las comunidades periféricas de difícil acceso en las que se efectúa esta actividad minera artesanal.



La constante intromisión de grupos delincuenciales en la minería ha traído problemas para el Estado y las diferentes regiones auríferas del país, sin mencionar los graves problemas ambientales que emanan de la explotación irresponsable que realizan en los yacimientos mineros.



PRESENCIA DEL ENEMIGO CON EL FENÓMENO



144
MUNICIPIOS
AFFECTADOS



1.3.1. La cadena productiva como factor de inseguridad

Aun cuando la minería ha tenido una tradición económica anterior a la génesis del conflicto armado interno en Colombia, negar su relación en las dos últimas décadas sería absolutamente inaceptable, por causa de la evolución y complejización del conflicto y la transformación de sus actores; todavía más, si se tiene en cuenta que, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, los grupos armados han visto en la minería artesanal una gran fuente de financiación.

Ello ha traído consigo, un conjunto de factores y prácticas de intimidación para tener el control de la explotación de territorios ricos en minerales valiosos y poderlos comercializar posteriormente en el mercado negro internacional. Otro factor recurrente es que dichos territorios se encuentran afectados por actividades extorsivas sobre sus poseedores legales para que puedan preservar su propiedad o, incluso, continuar con la explotación minera (Ortiz & Rettberg, 2018). Lo exigido puede ser en efectivo o en porcentajes sobre la producción total de la mina o de los sectores de explotación aluvial.

Ahora bien, también existen sectores de minería artesanal que no tienen relación alguna con grupos subversivos ni actores delincuenciales; no obstante, la tendencia institucional que se ha venido consolidando en la última década obedece a una creciente indistinción entre lo ilegal y lo criminal. Determinando lo primero por la carencia de las licencias necesarias estipuladas por la legislación vigente y lo segundo por las actividades criminales ya descritas, como lo muestra la gráfica.

EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



01
MAPE



Mineros artesanales
y/o a pequeña escala

02
PRODUCE



Oro ilegalmente

03
GENERA



Ingresos marginales

04
CONSECUENCIAS



Produce daño ambiental
No paga impuestos ni regalías
Sin seguridad en el trabajo
Uso de mercurio y explosivos ilegales

Fuente: Brigada contra la minería ilegal



La minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) ha tenido que lidiar con un problema de estigmatización, con respecto de lo cual autores como Pantoja (2015) evidencian:

- a) Débil apoyo estatal y señalamiento injustificado por parte de algunos estamentos del Estado Colombiano de ser propiciadora de la ilegalidad y la criminalidad.
- b) Desigualdad en la asignación de responsabilidades sociales y ambientales entre la minería tradicional y otras actividades productivas que también producen impactos sociales y ambientales importantes (como la ganadería, la agricultura, el aprovechamiento forestal, entre otros).
- c) Incorrecta percepción de la población no minera (que es la mayoría) hacia la MAPE, incrementada por la difusión equivocada de los medios de comunicación sobre la problemática social y ambiental en las regiones de minería tradicional del oro.

La ausencia de una distinción clara de este sector económico hace que no se logre apropiarse positivamente sus aportes al crecimiento económico ni sus expectativas en el desarrollo económico en el futuro inmediato. En este sentido, ya se han llevado a cabo diferentes estudios, entre ellos el presentado por Martínez y Aguilar a Fedesarrollo, quienes evidencian el aporte histórico de este sector, pero simultáneamente hacen palpable la ausencia de la presencia institucional del Estado; en particular, la relación de dicha ausencia con los principales



La ausencia de una distinción clara de este sector económico hace que no se logre apropiarse positivamente sus aportes al crecimiento económico ni sus expectativas en el desarrollo económico en el futuro inmediato.

sectores productivos en el país: "La minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) del oro ha tenido un papel fundamental en el desarrollo económico y social de múltiples regiones del país, en especial en zonas con escasa presencia estatal y desligadas de los principales sectores productivos colombianos" (Martínez & Aguilar, 2012).

Acorde con lo planteado por Martínez y Aguilar, para el año 2018, el sector minero-energético en Colombia era el octavo renglón que más aportaba al producto interno bruto (PIB) del país (DANE, 2018). Esta tendencia, que se ha mantenido relativamente estable, establece un comportamiento de crecimiento marginal de gran importancia en el emprendimiento económico y el desarrollo de las regiones.

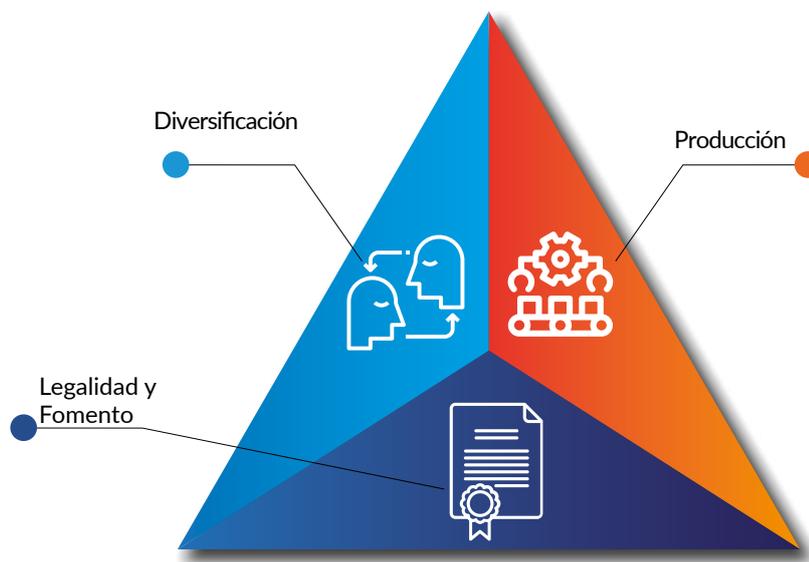
Es plausible afirmar que, aunque el sector de la minería artesanal venga presentando un incremento en su participación en el PIB (como un sector informal económico), dicha indistinción entre lo ilegal y lo criminal por parte de los sectores de Gobierno (la cual se ve reflejada en la estructura jurídica como el Código de Minas del año 2001) amplía la brecha de la ilegalidad con el consecuente efecto de un incremento de daños colaterales en aspectos sociales y ambientales. Así lo exponen enfáticamente Pantoja y Pantoja (2016):

En la actualidad, existe desconocimiento en diversos sectores políticos y académicos respecto a la importancia económica y social de la MAPE del oro en Colombia, ya que continuamente se la equipara con actividades de explotación minera ilegales, las cuales se han elevado sustancialmente en los últimos años, generando grandes impactos sociales y ambientales. De igual manera, la eliminación de la estratificación por escalas de explotación minera, con la promulgación del Código de Minas de 2001, dejó en condiciones de ilegalidad a la mayoría de pequeños mineros (el 66 %, según el censo minero), al no poder cumplir con los requisitos de concesión que desde entonces son idénticos para todo aquel que quiera realizar minería en el país.



Ante lo descrito, es necesario plantear una superficie analítica de orden estratégico. Así, es posible afirmar que el Estado debe enfocar sus esfuerzos en incentivar y brindar garantías para su desarrollo responsable, bajo una normatividad clara y directa a los grupos sociales que efectúen actividades de minería artesanal (en el presente o en el futuro). Ello, en procura de garantizar, a través de una cultura de la legalidad, el fortalecimiento de las instituciones del Estado a nivel central y regional, reducir las causas objetivas de inseguridad y propiciar la viabilidad en la ejecución de la política de seguridad y defensa nacional, como lo describe la siguiente gráfica.

TRANSFORMACIÓN HACIA UNA OPERACIÓN MINERA CON LEGALIDAD Y EMPRENDIMIENTO



Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Colombia



El Estado debe enfocar sus esfuerzos en incentivar y brindar garantías para su desarrollo responsable, bajo una normatividad clara y directa a los grupos sociales que efectúen actividades de minería artesanal (en el presente o en el futuro).

La legalidad es la base de la seguridad y la convivencia. El respeto al derecho internacional por parte de los Estados es garantía de seguridad y paz, al igual que en la nación, el acatamiento al ordenamiento jurídico permite la convivencia pacífica, el ejercicio de los derechos individuales y la resolución pacífica de los conflictos. La legalidad está ligada a la eficacia de la ley y de la justicia, al igual que al fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones, particularmente, en regiones donde el Estado ha permanecido ausente o ha sido deficitario (Política de Defensa y Seguridad, 2018, pp. 31-32).

Esta definición pone de presente que es necesario formular una propuesta, en el marco de la política de seguridad y defensa nacional, cuyo objetivo sea establecer criterios esenciales para la gestión del territorio y, consecuentemente, la neutralización de amenazas crecientes a la seguridad regional y nacional.

1.4. En lo económico

Las empresas criminales son las beneficiarias de las grandes ganancias y las comunidades involucradas terminan dejando de lado los puestos de trabajo en la agricultura, la ganadería, las agroindustrias, el turismo y la pesca. Asimismo, los grupos armados organizados y



las estructuras criminales utilizan a la población civil para legalizar los minerales a través de la figura de los barequeros⁶ (Dirección de Seguridad Pública e Infraestructura, 2020).

Alrededor del tema de los barequeros se teje un entramado de ilegalidades que los lleva a esa situación, en parte, como consecuencia de la falta de control sobre las normas creadas para regular la comercialización del oro y hacer más legal la actividad extractora. A su vez, paradójicamente, los barequeros son el eslabón más débil de la cadena, debido a que ejercen la labor en pésimas condiciones de salubridad y seguridad y son los más vulnerables a la criminalidad que rodea el negocio (Verdad Abierta, 2017).

De acuerdo con el Ministerio de Minas el año 2019 la extracción ilícita de yacimientos representó aproximadamente \$140.000 millones en regalías que podrían haber aportado al desarrollo del país⁷.

Adicional a ello, se estima que mensualmente las organizaciones criminales que controlan la cadena ilegal de producción de oro, como por ejemplo, el Clan del Golfo, percibe mensualmente cerca de 750 millones de pesos por cada



Alrededor del tema de los barequeros se teje un entramado de ilegalidades que los lleva a esa situación, en parte, como consecuencia de la falta de control sobre las normas creadas para regular la comercialización del oro y hacer más legal la actividad extractora.

⁶ Pobladores de estas regiones que viven de la extracción artesanal del oro.

⁷ Revista Dinero. Gobierno radicó proyecto contra la minería ilegal, 21 de julio de 2020.

dragón⁸ que controlan, el cual produce semanalmente cerca de una libra de oro que en el mercado cuesta cerca de 32 millones de pesos, adicional en el mercado internacional se estima que el kilo de oro cuesta entre 80 y 90 millones de pesos y que en los 233 municipios en los que hay explotación ilegal, confluyen diferentes actores criminales, quienes o bien controlan la producción o cobran extorsiones en el segundo caso, los valores determinados son los siguientes: 5 millones por permitir el paso de una retroexcavadora, 2 millones mensuales por permitirles trabajar a las retroexcavadoras, y 3 mil pesos por galón de combustible que pasa hacia el territorio en el que están haciendo la extracción y finalmente los barequeros deben pagar semanalmente el equivalente a un castellano, es decir 320 mil pesos (Semana 2020).

⁸ Estructura que se instala en las cercanías de los ríos para extraer arena de los ríos y procesarla con mercurio para obtener el oro.



OTRAS

CIFRAS DE IMPORTANCIA

16.784

hectáreas de bosque fueron deforestadas en 2014 por cuenta de la minería ilegal de oro.

59.5 %

de la deforestación por minería ilegal se dio en Chocó, seguido de Nariño y Antioquia con 11.3 % y 10.9 % respectivamente.

87.000 PESOS

aproximadamente es el precio internacional del gramo de oro. Hace una década alcanzaba los 16.000

45.000 MILLONES

de pesos estima el gobierno que mueve mensualmente la explotación ilegal de oro

100 TONELADAS

de mercurio se arrojan a 13 ríos de Antioquia cada año, arriesgando la salud de 1 millón de personas





Capítulo 2

PAPEL DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA LUCHA CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS

Papel del Estado colombiano en la lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros

El Estado Colombiano, en su tarea de combatir la extracción ilícita de yacimientos mineros y los impactos ambientales, políticos, sociales y económicos que este delito ocasiona, ha generado un conjunto de leyes, políticas y acciones, las cuales se presentan a continuación:

2.1. Marco jurídico

A continuación, se presenta el marco jurídico desarrollado frente a este delito:



Fuente: Elaboración propia

- **Constitución Política de 1991.** El Estado social de derecho promueve la protección del medio ambiente, como un objetivo principal y valor que irradia toda la carta fundamental, con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su conservación, restauración y desarrollo sostenible, bajo los postulados de la denominada “constitución ecológica, verde o ambiental”⁹. Bajo este principio constitucional, frente al auge de los yacimientos minerales en Colombia y con el objetivo de mitigar los efectos del desarrollo de la actividad minera con respecto del ambiente, se han expedido normas de carácter preventivo, correctivo y represivo para garantizar su uso responsable y sostenido.
- **Código de Minas (Ley 685 de 2001).** Tiene como propósito impulsar la actividad minera, en coordinación armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.
- **Ley 1333 de 2009.** Establece el procedimiento sancionatorio ambiental y reivindica la titularidad del Estado frente a esta potestad, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, T-380 de 1993, C-058 de 1994, T-349 de 1996, T-496 de 1996, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, C-595 de 2010, C-632 de 2011, C-331 de 2012, T-080 de 2015, T-256 de 2015, T- C-699/15, 766 de 2015, C-035 de 2016 y T- 622 de 2016.



reglamentos, precisando que las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio.

- **Código Penal (Ley 599 de 2000).** En el título XI, que protege el bien jurídico de los recursos naturales y el medio ambiente, capítulo único, artículo 338, consagra el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros minerales, sancionando con pena de prisión de 32 meses a 144 meses y multa de 133.3 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, al que, sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente. Delito que puede ser cometido por cualquier persona, resultando víctima el Estado, como titular del subsuelo y los recursos naturales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) y el artículo 332 de la Carta Política, el cual se desarrolla a través del despliegue de actividades de explotación, exploración y extracción del yacimiento minero, las canteras de arena y los ríos.
- **Ley 1382 de 2010.** Por la cual se reforma el Código de Minas del 2001; sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011, por no cumplir el requisito de la consulta previa, este intento fue la base para plantear la necesidad de modernizar este código.
- **Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.** El artículo 106 prohíbe, en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las

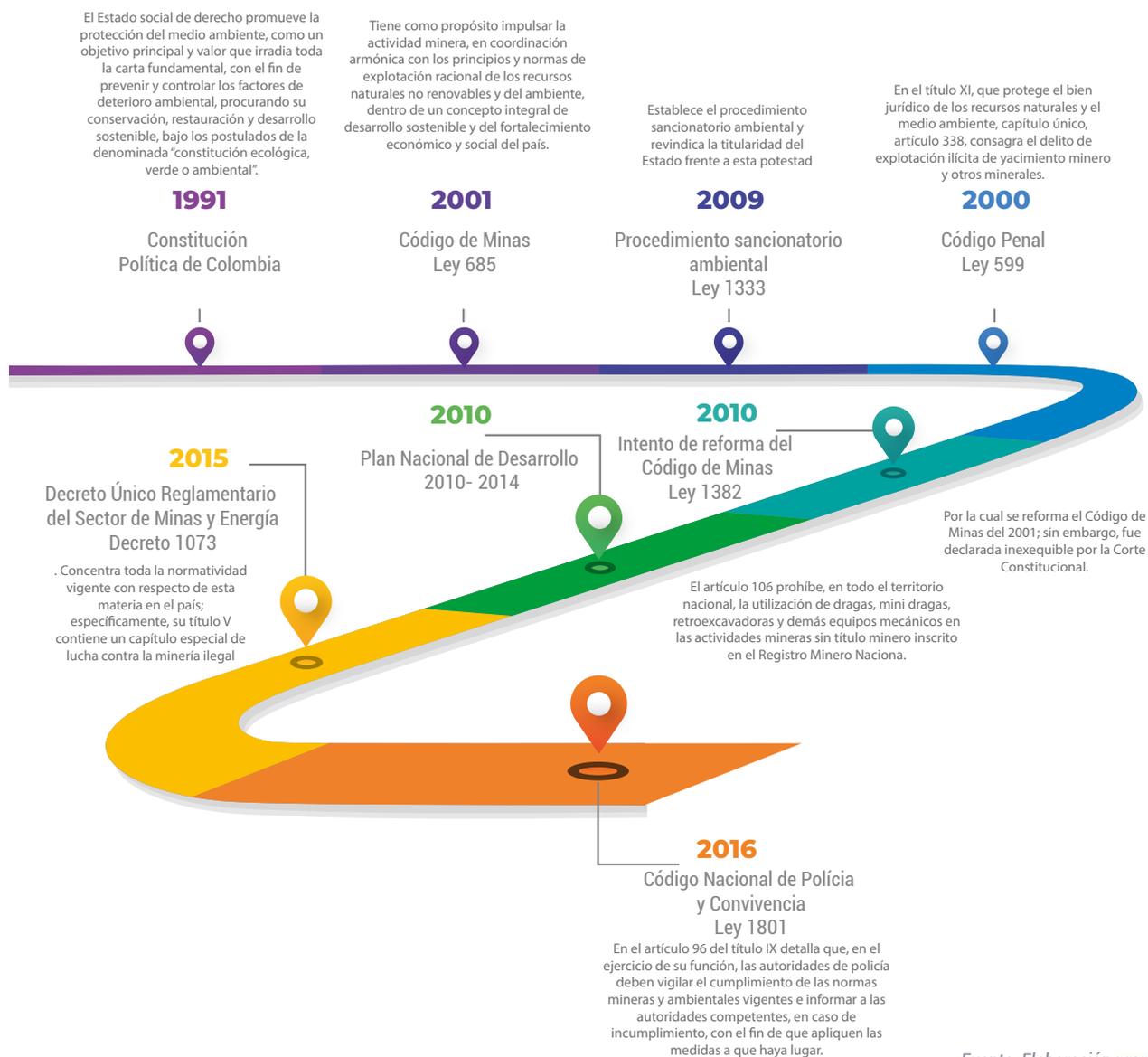
actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional; además, el artículo 112 establece medidas para controlar la comercialización de minerales. Este articulado es la base del Decreto 2235 de 2012, que reglamenta la destrucción de maquinaria pesada (y sus partes) utilizada en la exploración o explotación de minerales sin los requisitos legales.

- **Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía Decreto 1073 del 26 mayo de 2015.** Concentra toda la normatividad vigente con respecto de esta materia en el país; específicamente, su título V contiene un capítulo especial de lucha contra la minería ilegal (marco jurídico que rige en la actualidad).
- **Código Nacional de Policía y Convivencia** (adoptado mediante la Ley 1801 de 2016). En el artículo 96 del título IX detalla que, en el ejercicio de su función, las autoridades de policía deben vigilar el cumplimiento de las normas mineras y ambientales vigentes e informar a las autoridades competentes, en caso de incumplimiento, con el fin de que apliquen las medidas a que haya lugar.



LÍNEA DE TIEMPO

DEL MARCO JURÍDICO DE LA MINERÍA EN COLOMBIA (1991-2016)



Fuente: Elaboración propia

Como parte del desarrollo jurídico del país, se han tomado diversos referentes internacionales que han permitido establecer las bases para la lucha transnacional de la extracción ilícita de minerales; por ejemplo, el informe del secretario general de la ACNUR en 2015 sobre la explotación y el tráfico de recursos naturales; la resolución de la ONU en 2013 acerca de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y sus posibles vínculos con el tráfico ilícito de metales preciosos; el informe sobre la explotación de oro de aluvión, con algunas evidencias a partir de la percepción remota, elaborado en 2016 por el Ministerio de Minas y Energía, la Embajada de los Estados Unidos en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; la Resolución de la ONU en 2019 para combatir el crimen organizado transnacional y sus nexos con el tráfico ilícito de metales preciosos y minería ilegal; entre otros. Este marco normativo ha sido la base para la construcción de estrategias y acciones desarrolladas por las autoridades nacionales que han servido para una minería bajo el marco de la legalidad, las cuales se presentan a continuación.

2.2. Programas y acciones contra la extracción ilícita de yacimientos mineros

Históricamente, el Estado ha tratado de contrarrestar la extracción ilícita de yacimientos mineros mediante una serie de medidas punitivas (como puede observarse en el artículo 338 del Código Penal, que consagra la conducta punible de explotación ilícita de yacimiento minero y la judicialización de las personas que se dedican a esta actividad) y por medio de una serie de acciones y programas.



Acciones

- **Creación de la Brigada contra la Minería Ilegal (BRCMI), en el año 2016.** Liderada por el Ejército Nacional, para combatir la explotación ilícita de yacimientos mineros y apoyar en la protección de los recursos estratégicos del Estado (COGFM, 2019).
- **Generación del proyecto “Minería Naranja: Las Salinas de Gale-razamba”** (ubicadas en el municipio de Santa Catalina, Bolívar), en el año 2019. La Agencia Nacional de Minería adjudicó a la empresa Cabrales Paffen S.A. la explotación y comercialización de las salinas de Galerazamba durante un periodo de 30 años. Es el primer proyecto de minería naranja en el país y está encaminado a generar, a partir de las actividades mineras, desarrollo, progreso y bienestar para los habitantes de la región del dique bolivareño (Agencia Nacional de Minería, 2019).
- **Creación de la plataforma digital “Anna Minería” para la gestión minero-ambiental, en el año 2020.** Herramienta que permite reducir de un año a tres meses el tiempo en la gestión de trámites para el desarrollo de actividades mineras e identificar los focos de minería ilegal en el país. La presidente de la Agencia Nacional de Minería, Silvana Habib, desde principios de este año ha estado realizando diferentes socializaciones en departamentos sobre la implementación y funcionalidad de esta plataforma; no obstante, aún no se evidencian avances en su desarrollo, debido a que su lanzamiento es muy reciente (Presidencia de la República, 2020).

ACCIONES

CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



Fuente: Elaboración propia



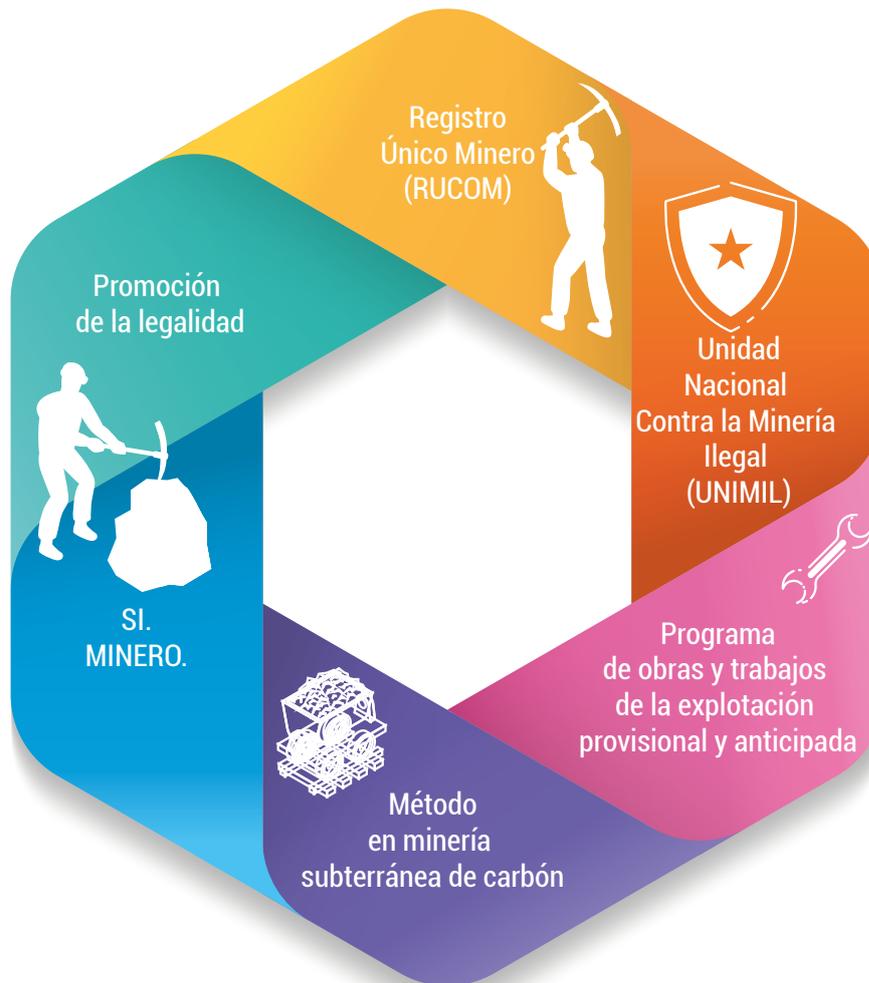
Programas y proyectos

- **Registro Único Minero (RUCOM).** Registro diseñado por la Agencia Nacional de Minería, con el objetivo de certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan los minerales en el territorio nacional y poder darle mayor transparencia a esta actividad en Colombia (Agencia Nacional de Minería, 2020a).
- **Unidad Nacional Contra la Minería Ilegal (UNIMIL).** Programa en el que interviene principalmente la Policía Nacional, cuyo fin es establecer una coordinación armónica entre entidades competentes (como las Fuerzas Militares, Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, ANLA, ANM, entidades territoriales, etc.) para combatir la extracción ilícita de yacimientos mineros. Este ha entregado buenos resultados, como los que se obtuvieron producto de la Operación Golfo, en Antioquia y en otros departamentos (Policía Nacional, 2017).
- **Programa de obras y trabajos de la explotación provisional y anticipada.** Programa determinado por el grado de la certeza geológica; por lo tanto, en el grado de la seguridad técnica y económica de toda información obtenida durante el trabajo de explotación. Su objetivo general es definir, unificar y normalizar criterios y procedimientos para llevar a cabo diferentes actividades de los estudios realizados y trabajos de exploración minera, teniendo en cuenta que los títulos mineros deberán encaminarse a las guías minero-ambientales preparadas por las autoridades correspondientes. Este programa ha tenido resultados importantes en diversos aspectos y, además de eso, no solo pretende la explotación de un lugar en cualquier departamento o municipio del territorio colombiano, sino generar los controles pertinentes según las circunstancias en las que se vaya realizar dicha actividad minera.

- **Método en minería subterránea de carbón.** Tiene como objetivo suministrar la base de desarrollo del Sistema de Gestión Ambiental y sus resultados son utilizados para la elaboración del plan de acción y el establecimiento de prioridades de ejecución. Este método es muy común en los puntos más bajos del terreno, a fin de lograr las mayores coberturas de la excavación y hacer que los botaderos de estéril queden ubicados en las zonas bajas en que suelen estar están ubicados los drenajes naturales o cauces de agua, lo cual causa su obstrucción y representa riesgos potenciales debido a las crecientes.
- **SI.MINERO.** Sistema de información del sector minero que busca facilitar la labor de la institucionalidad minera colombiana y de sus usuarios, a través de la automatización de los trámites de la administración del recurso minero (Ministerio de Minas y Energía, 2017).
- **Promoción de la legalidad.** Los artículos del PND son muestra del compromiso del Gobierno Nacional con la industria minera. Se resolverán cerca de 2500 trámites presentados por mineros con interés en trabajar bajo la legalidad. La meta es, que, a julio de 2020, se haya dado respuesta a por lo menos el 50 % de estos procesos (Agencia Nacional de Minería, 2020b).



PROGRAMAS Y PROYECTOS CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS





Fuente: Elaboración propia



2.3. El reto del tránsito del control territorial al control institucional

El Gobierno Nacional tiene un gran reto frente a la implementación de políticas de Estado que permitan una lucha efectiva contra este delito, en el marco de este y del fortalecimiento de la legalidad, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) estableció zonas para el control territorial y poder determinar la premisa de base para adelantar posibles propuestas y recomendaciones. Por consiguiente, elaboró una conceptualización de las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), a partir de su pretensión funcional como primer objetivo: "Transitar del control militar y policial al control institucional, mediante la acción unificada de las instituciones del Estado, las entidades privadas, las organizaciones civiles, la cooperación internacional y la Fuerza Pública" (PND, 2019, p. 74).

Siguiendo esa premisa, en el Pacto para la Construcción de Paz, el PND hace hincapié en una estrategia eficiente consistente en impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución, que puede ser asumido de igual forma a las zonas de explotación minera. En efecto, si el compromiso del Estado en la generación de un nuevo modelo en el que la explotación ancestral advirtiera el reconocimiento de las minorías étnicas e hiciera un apalancamiento extensivo a otras comunidades marginadas que se dedicaran a esta labor, se demarcaría una suerte de ampliación de los escenarios de seguridad a otros sujetos colectivos de vulneración (p. 1084).

Así las cosas, sería plausible que la misma Política de Seguridad y Defensa lograra materializar el horizonte propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, a partir de la consecución del objetivo trazado como estrategia en la creación de las ZEII¹⁰: "Denegar el territorio a los sistemas criminales, reducir su capacidad delictiva en dirección a su desarticulación

¹⁰ Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII, definidas en el decreto 2278 de 2019.

y crear condiciones de seguridad para restablecer la legalidad, proteger a la población y defender los cuerpos de agua, la biodiversidad y el medio ambiente, activos estratégicos de la nación" (PND, 2019, p. 38).

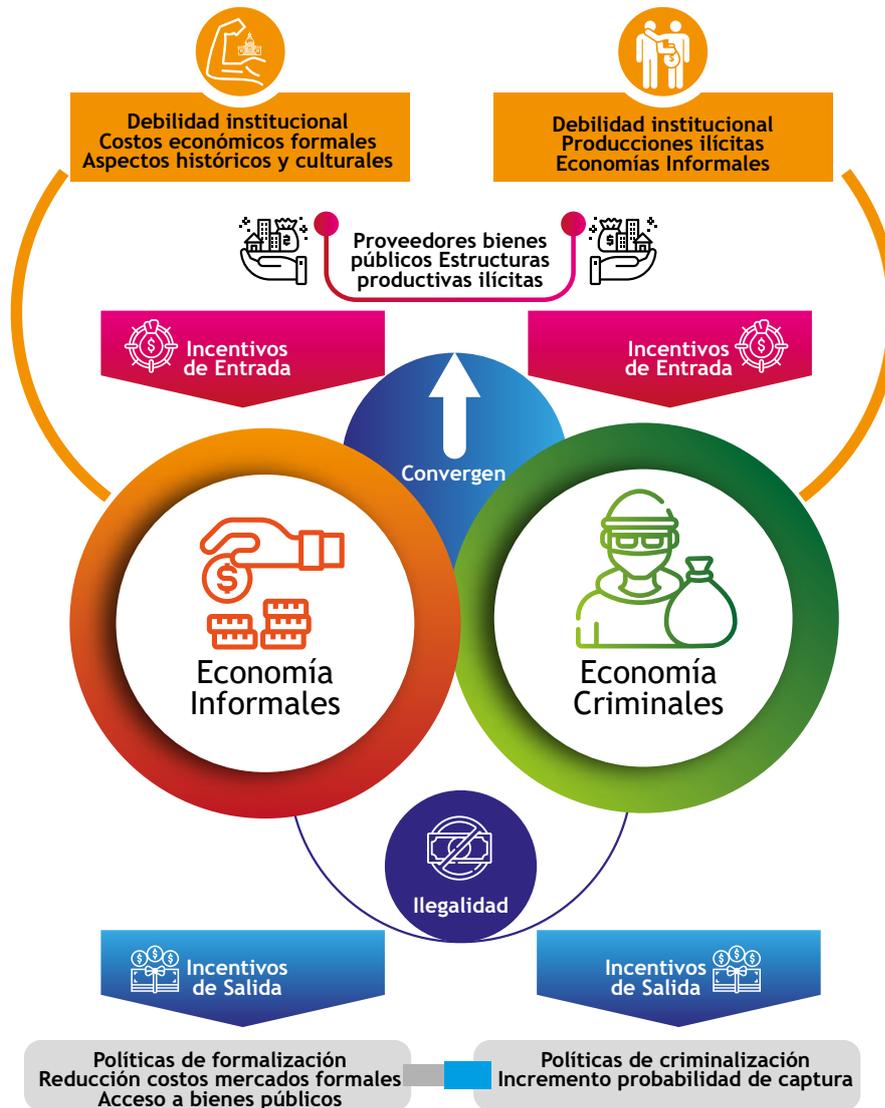
En este marco operacional, y en relación con este contexto específico, la definición de seguridad expuesta en la política se ajustaría a la teorización de la seguridad multidimensional: "La seguridad garantizará las condiciones para promover el desarrollo económico y mejores condiciones sociales para sus habitantes" (*ibíd.*, p. 39). En este orden de ideas, el desarrollo de la minería artesanal no supondría obviar los controles ambientales, sino facilitar la implementación de la nueva normatividad minera haciéndola más dinámica e integrando al explotador (como principal gestor de la seguridad sublocal), con acompañamiento permanente de las autoridades, para garantizar un buen uso de los recursos y una recuperación ambiental adecuada.

A pesar de lo anterior, cabe recalcar la dificultad para obtener una licencia ambiental, lo cual es un factor que contribuye al incremento de la ilegalidad y hace de la acción criminal un terreno abonado, como amenaza creciente que vulnera las capacidades de acción de gobierno del Estado en las zonas periféricas de la explotación minera. Dicho esto, al establecer la legalidad como cogestión de la seguridad, los procedimientos y mecanismos para una capacitación oportuna en el manejo medio ambiental (como en la economía naranja y de emprendimiento) harían relativamente ágil la consecución de las licencias ambientales para la explotación.

En este sentido, esta prospectiva estratégica se podría resumir en la informalidad de los mineros de buena fe, que requieren apoyo para formalizarse; procesos más simples, que no signifiquen un coste de oportunidad tan alto; minería ejercida por actores delincuenciales, que debe ser atacada frontalmente para eliminar estas fuentes de financiación del terrorismo que afectan gravemente a la seguridad nacional; y el deterioro ambiental emanado de la explotación irresponsable, que necesita veeduría para evitar daños irreversibles en los ecosistemas.



MECANISMOS DE INCENTIVOS PARA LAS ECONOMÍAS INFORMALES Y CRIMINALES



Fuente: Giraldo & Muñoz (2012)

Como se puede apreciar en la figura anterior, existe una serie de incentivos para que los actores informales y criminales ingresen o abandonen estos modelos económicos; en este sentido, se establece la necesidad de generar estímulos y mecanismos más atractivos para la inserción social, a partir de un ejercicio de marketing¹¹ que estimule la legalización y la formalización de la actividad minera en pro de promover el desarrollo integral localizado, como parte de la estrategia de seguridad multidimensional que garantiza la seguridad humana, y además actualiza la capacidad de la Fuerza Pública en conjunto con otras instituciones del Estado.

A propósito de esto, el mayor reto es hacer que los incentivos para salir de esas economías sean efectivos, puesto que la primer y más importante actividad es la transformación de la mentalidad de las poblaciones, la cual ha sido manipulada por el accionar de las organizaciones criminales, quienes los han llevado a la dependencia del capital criminal, por lo que es importante pensar en el neuromarketing¹² como herramienta de transformación social, logrando de esta forma un plan de acompañamiento integral a los mineros ubicados en zonas de alto riesgo por la presencia de los grupos armados, llevándolos a la formalización y a la prosperidad.

¹¹ Marketing es la ciencia y el arte de explorar, crear y entregar valor para satisfacer necesidades de un mercado objetivo con lucro. El Marketing identifica necesidades y deseos no realizados. Define, mide y cuantifica el tamaño del mercado identificado y el lucro potencial.

¹² El neuromarketing es la aplicación de las técnicas de la neurociencia al marketing. Su objetivo es conocer y comprender los niveles de atención que muestran las personas a diferentes estímulos. De esta manera se trata de explicar el comportamiento de las personas desde la base de su actividad neuronal. La finalidad del uso de estas técnicas es buscar la eficacia en sus decisiones. Averiguar a qué estímulos las personas prestan más atención y a cuáles no influye directamente en el comportamiento de la persona. Lo que se trata en este sentido es de comprender más y mejor a las personas, sin caer en la manipulación.

El mayor reto es hacer que los incentivos para salir de esas economías sean efectivos, puesto que la primer y más importante actividad es la transformación de la mentalidad de las poblaciones.







Capítulo 3

ANÁLISIS DE LOS FACTORES DE INESTABILIDAD

Análisis de los factores de inestabilidad

3.1. Amenazas, riesgos y desafíos

La Estrategia multidimensional de seguridad nacional permite definir que la extracción ilícita de yacimientos mineros se enmarca dentro de las amenazas contra la seguridad democrática y es por ello que, a partir de su definición, se determinan tres líneas de gestión (el fortalecimiento de la justicia, la participación ciudadana en la formación de políticas públicas y la gobernanza estratégica) y la forma en la cual estas se integran al sistema de seguridad nacional para proteger los intereses vitales de la nación; de lo anterior surge como desafío la protección de los activos estratégicos, representados por los recursos hídricos, la biodiversidad y la infraestructura crítica (EMSN, 2019).

En consecuencia, es importante tener claridad sobre las amenazas, riesgos y desafíos a los que se enfrenta el Estado colombiano frente a esta problemática e identificar una metodología que permita enfrentar esta situación mediante el análisis de sus capacidades, encaminadas a lograr la disrupción de la economía ilícita para transformarla en una economía lícita regulada por el Estado. De ahí que la cultura de la evidencia facilite la evaluación de los resultados y, de ser necesario, permita corregir los mecanismos que pudieran llegar a afectar la implementación de la estrategia seleccionada (EMSN, 2019).



Amenazas

Se identifican como amenazas los siguientes factores provocadores de la inestabilidad de la gobernabilidad y la gobernanza en el territorio:

Presencia de actores al margen de la ley

Las zonas en el país con mayor extracción ilícita de yacimientos mineros se encuentra en los departamentos de Antioquia, Chocó, Bolívar, Córdoba, Cauca y Nariño, de acuerdo al pronunciamiento del comandante de la Séptima División del Ejército (con jurisdicción en Antioquia, Córdoba, Chocó, Sucre y Santander), general Juan Carlos Ramírez Trujillo, realizado el 7 de diciembre al EL TIEMPO que "hay una disputa territorial por parte de los grupos armados para quedarse con el control de las economías ilícitas en esta zona que son los cultivos ilícitos y la extracción irregular de yacimientos mineros". El oficial señaló que estos territorios, además, son de importante movilidad: "en el caso de Chocó da salida al océano Atlántico y Pacífico. Y el Urabá, al Pacífico, lo que los convierte en grandes corredores para la salida de la coca y el oro"¹³.



La Estrategia multidimensional de seguridad nacional permite definir que la extracción ilícita de yacimientos mineros se enmarca dentro de las amenazas contra la seguridad democrática.

¹³ Minería Illegal del Oro. El 48% se práctica en reservas forestales. El Tiempo. Diciembre 7 de 2019.

Siendo estos corredores estratégicos aparecen actores como: El Grupo Armado Organizado ELN con los frentes de guerra oriental, occidental y sur occidental, el Grupo Armado Organizado residual dividido en dos áreas, en una de ellas como cabecilla a. Gentil Duarte y en la otra como cabecilla a. Iván Márquez, los Grupos Delincuenciales Organizados identificados como el Clan del golfo, Pelusos y Caparros y la Delincuencia Organizada Transnacional.

Falta de institucionalidad

El informe de la Defensoría del Pueblo: "La Minería sin control un Enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos" del año 2016, presenta como uno de los principales problemas de las zonas con auge de extracción ilícita es la ausencia del Estado, que visibiliza en problemáticas como el analfabetismo, la falta de servicios de salud, la violación constante a los habitantes, desempleo, etc. Situación que no ha cambiado en los últimos años y que se convierte en la base del surgimiento y fortalecimiento de las economías ilegales.

Riesgos

Se identifican como riesgos los factores que coadyuvan al mantenimiento y fortalecimiento de las economías ilegales producto la extracción ilícita de los yacimientos mineros, estos son:

Rentas criminales

Las ganancias de la extracción ilícita de yacimientos mineros son incalculable, según los informes de la Brigada contra la minería ilegal del ejército un kilo de oro vendido informalmente cuesta 90 millones y su



exportación puede ascender a más de 135 millones¹⁴, recursos al ser manejados por grupos ilegales son usados para fortalecer sus filas, financiar factores de inestabilidad y lavar activos y no para generar el desarrollo de los territorios.

De acuerdo al reportaje realizado por el periódico el Espectador el 10 de septiembre 2020, para el fiscal, la minería ilegal está reemplazando al narcotráfico como combustible del crimen organizado, porque sería más rentable. "Mientras un kilo de coca puesto en Nueva York vale 25 mil dólares, un kilo de oro en el mercado en Nueva York vale 42 mil dólares. Es decir, prácticamente el doble" y "los costos transaccionales de esta industria criminal son mucho más bajos porque hay menos regulación, menos control".

Este escenario es devastador, pues la gran renta producida atrae a más actores ilegales, que aprovechan los territorios con ausencia del Estado y con profundas problemáticas sociales para generar estas economías ilícitas, y en donde la comunidad empieza a tener una participación activa como trabajadores en diferentes áreas, al ser el único factor productivo generador de empleo.



La minería ilegal está reemplazando al narcotráfico como combustible del crimen organizado, porque sería más rentable.

¹⁴ Minería Ilegal se extendió a más de 6.000 hectáreas en 2019. El tiempo. Febrero 22 de 2020.

Logísticas

Diversos actores se ven involucrados en la extracción ilícita de yacimientos mineros, el uso de maquinaria, insumos químicos, explosivos e hidrocarburos, se convierte en un factor atrayente para diversos actores de la economía.

El informe de la Brigada contra la minería ilegal del Ejército, referido en el periódico el Tiempo el 22 de febrero de 2020, presenta como la explotación ilegal con retroexcavadora, que tiene un costo mensual promedio por máquina de 18 millones de pesos y se puede obtener una producción bruta mensual de entre 135 y 225 millones de pesos, y una ganancia neta de 86 por ciento.

Estas ganancias se replican en los diferentes insumos que tiene la extracción ilícita de yacimientos mineros y que genera economías ilegales de escala que afectan el desarrollo del país.

Desafíos

Se consideran desafíos los factores que deben intervenir para generar un cambio en la situación actual.

Vacíos normativos

La legislación Colombiana frente la extracción ilícita de yacimientos mineros presenta debilidades que no permiten la judicialización efectiva de los que cometen este crimen, ni de aquellos que hacen parte de las economías a escala ilícitas que se van generando.



Aunque el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía fue promulgado en 2015, y estableció un capítulo especial de lucha contra minería ilegal, no da los lineamientos necesarios que permitan una lucha frontal sobre este fenómeno y solo se limita a establecer una leve frontera entre lo legal y lo ilegal.

Es bajo este contexto que se hace necesario llenar los vacíos normativos que permitan un trabajo integral por parte de todas las entidades del Estado, frente a este fenómeno que daña irreparablemente el ambiente y destruye las bases sociales del país.

Cadena de valor

Uno de los grandes desafíos es afectar todos los eslabones de la economía ilícita desde la exploración, explotación, distribución, acopio y comercio, a través de acciones estratégicas que permitan interferir las redes criminales, este reto solo es posible a través de diferentes acciones estratégicas que toquen los factores sociales, económicos y políticos que son parte de los objetivos específicos de esta estrategia.

Lo anterior, nuevamente, resalta la importancia de la acción unificada del Estado para actuar frente a estos factores (que mutan de acuerdo con las estrategias desarrolladas) y de la consideración de escenarios actuales y futuros bajo el prisma de la seguridad multidimensional.

AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS DE LA EIYM

AMENAZAS 

RIESGOS 

DESAFÍOS 

- Manipulación tramites administrativos
 - Aprobación y ocupación de tierras
 - Cobro extorsión por gramaje
 - Cobro extorsión por montaje
 - Cobro Extorsión transporte insumos
 - Cobro extorsión tránsito maquinaria

- Municipios y ciudades intermedias
 - ¿Zonas francas?

EXPLORACIÓN

COMERCIO

Nacional, regional, local
Internacional
Contrabando

- Compra listados de barequeros
- Lavado de activos
- Creación de empresas fachadas
- Falsificación de documentos

OFERTA - DEMANDA

Actores

GAO - GAO-r - GDO - GDC
Explotadores Ilegales



Cadena de Valor

BENEFICIO, DISTRIBUCIÓN
Y ACOPIO

EXPLOTACIÓN

- Subterránea (filón, beta, cúbicos aluvión)
- Cielo abierto
- Aluvión



Logística

Dinamizadores de la EIYM



Maquinaria

- Trazabilidad, Importación y Registro
- Sistemas GPS no funcionales
- Trazabilidad astilleros y dragas
- Inspecciones fluviales infuncionales

Insumos Químicos

- Contrabando mercurio
- Falta de control en transporte y uso
- Falta de regulación de disposición

Explosivos

- Seguimiento a la venta
- Falta Control Transporte Uso Almacenamiento



Vacios Normativos

Falencias y debilidades

Territorio

Superposición Organizacional

Rentas Criminales

- Evasión de impuestos
- Aportes capital empresas legales
- Control zonas geoestratégicas de interes criminal

Hidrocarburos

Control del suministro y contrabando

Macroelementos

- Excavadoras
- Dragas
- Bulldoser
- Volquetas
- Motores
- Clasificadoras
- Molinos
- Ejes

01

Actores

- DOT
- Migración Irregular
- Mineros informales, Artesanales , Tradicionales

02

Territorio

- Falta de institucionalidad
- Necesidades básicas insatisfechas
- Población flotante y migración irregular
- Factores socioculturales

03

Logística

- Maquinaria
- Insumos Químicos
- Explosivos
- Hidrocarburos
- Macroelementos

04

Cadena de valor

- Exploración
- Explotación
- Beneficio, Distribución y Acopio
- Comercialización

05

Vacios Normativos

- Regulación y formalización minera
- Inestabilidad jurídica
- Deficiencias implementación política minera
- Conductas no reguladas

06

Rentas Criminales

- Financiación (ORGANIZACIONES)
- GAO-GAO-r-GDO-GDC
- DOT
- Grupos criminales empresarial fachada

3.2. Análisis de debilidades y vulnerabilidades

De tal manera que, si se mira desde la óptica de la seguridad y la defensa de la nación, a través del fenómeno de la EIYM, se pueden identificar algunas debilidades institucionales y sociales que son aprovechadas por el crimen organizado, tales como:

- La existencia de espacios vacíos de la presencia estatal
- El empleo producto de la extracción ilícita de yacimientos mineros.
- La participación irresponsable de menores en la actividad extractiva,
- Los riesgos de afectaciones de la salud a que se expone la población,
- La desinstitucionalización por el cambio en normatividad jurídica aprovechada por los delincuentes.

De estas podemos decir que: la generación de espacios vacíos y la falta de capacidad del Estado para actuar con su poder para controlarlos y ejercer influencia en las periferias, crea una vulnerabilidad muy grande que expone a las comunidades a que construyan un vínculo con pequeños micropoderes que se lucren de lo ilegal y se afecte así la gobernabilidad y la relación de las instituciones con la población civil. Esto permite que se forme una falsa percepción de legitimidad, a través de la creencia de la población de que las acciones de los actores ilegales pueden ser justificables y al apoyo popular que esta les decida ofrecer voluntariamente a aquellos grupos que se benefician de la extracción de yacimientos mineros de manera ilegal por medio de trabajo, encubrimiento, refugio y servicios de inteligencia, lo que se denominaría capital político (Felbab-Brown, 2009).



Otra vulnerabilidad a considerar, producto de la desinstitucionalización causada por la EIYM, es que la extracción que se hace de manera anti-técnica no posee una planeación adecuada para la extracción del recurso y se explota el oro sin tener en cuenta las consecuencias medioambientales, por cuanto no hay criterios jurídicos o reglamentos del Código de Minas que amparen esta actividad (Romero, 2019). Es decir, al no estar cubierta bajo la sombrilla del Código de Minas, esta se considera una extracción ilegal y carece de los parámetros ambientales que exige la ley y la Agencia Nacional para las Licencias Ambientales (ANLA).

En Colombia las normas jurídicas son cambiantes, lo que no ofrece una seguridad jurídica, y esta es una de las principales quejas de los inversionistas extranjeros, puesto que podrían llegar a perder sus inversiones en la disputa de si se hace o no minería; precisamente, han ocurrido casos en que los inversionistas invierten millones de pesos que no han podido ser utilizados después de que se haya decidido no llevar a cabo acciones de minería en los territorios. La EIYM también genera esta inestabilidad jurídica, que es aprovechada por la delincuencia para el lavado de activos (Romero, 2019).

Para finalizar, otro aspecto generador de vulnerabilidades es el uso de motores elevadores, retroexcavadoras, dragas y dragones sobre los cauces de los ríos y sus alrededores. El empleo indiscriminado de estos artefactos afecta profundamente la morfología de los ríos, lo cual causa desvíos de los cauces naturales, pérdidas en el medio ambiente y alteración de las variables fisicoquímicas; a su vez, esto produce una reducción considerable en la disponibilidad de micro-hábitats, la variedad trófica, la riqueza, la diversidad y la composición de los organismos ícticos que viven en estos ecosistemas modificados (Corte Constitucional, 2016). A considerar, las dragas remueven grandes cantidades de arena para lavarla y obtener el oro, lo que modifica los nichos ecológicos (Morelli, 2013).

3.3. Diagnóstico y análisis DOFA

Se emplea como herramienta de análisis para definir estrategias, la matriz DOFA CRUZADA, bajo el modelo PE248G para Excel®, desarrollada en 2010 por E.Ditor Consulting SI¹⁵, que se compone de las matrices DOFA, de Estrategias y de Análisis de la Posición Estratégica, las cuales son adjuntos de este documento, identificando las estrategias ofensivas, defensivas, de reorientación y de supervivencia, a través de la participación del equipo multidisciplinar, configurado así las estrategias que facilitan contrarrestar y potencializar cada una de las acciones necesarias para la acción unificada del Estado. El cruce se realiza con base en la siguiente metodología:

- 1- Fortalezas + Oportunidades : Estrategias ofensivas.
- 2- Fortalezas + Amenazas : Estrategias defensivas.
- 3- Debilidades + Oportunidades : Estrategias de Reorientación.
- 4- Debilidades + Amenazas : Estrategias de supervivencia.

Se identifican 28 posibles estrategias en las que se encuentran las ofensivas, defensivas, de reorientación y de supervivencia que permiten la interacción institucional (Ver adjunto) y que conllevan a la promoción de los objetivos de desarrollo sostenible, priorizando que definitivamente se pase del histórico control territorial que el Estado ha ejercido por décadas y que ha tenido efectividad limitada, al control institucional que potencialice la gobernanza y permita encontrar y consolidar la gestión de los recursos para cumplir con la responsabilidad de proteger a los

¹⁵ EDITOR CONSULTING, S.L., es una empresa inscrita en el Registro Mercantil de Barcelona España, creador y propietario de las páginas Web incluidas en el sitio www.plannegocios.com.



ciudadanos, y en pleno siglo XXI se hace cada vez más necesario que todas y cada una de las instituciones trabajen con el objetivo común de alcanzar los más altos estándares de producción y desarrollo.

Beneficiando de esta forma a los colombianos, en especial los que se encuentran en las zonas más apartadas del territorio nacional, y quienes se han visto afectados por los actores alzados en armas que desde hace más 6 décadas le declararon la guerra al país, y han encontrado como combustible la explotación de los recursos mineros que como se ha visto en acápites anteriores, producen más dividendos que el mismo tráfico de drogas, especialmente por las facilidades con las que se desarrolla la cadena productiva.



La gran renta producida atrae a más actores ilegales, que aprovechan los territorios con ausencia del Estado y con profundas problemáticas sociales para generar estas economías ilícitas.





Capítulo 4

OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Objetivos y líneas de acción para la implementación de la estrategia

4.1. Acción unificada del Estado

La explotación ilícita de yacimientos mineros abarca un conjunto de aspectos a considerar: en primer lugar, tiene unas áreas específicas de afectación entre las que predominan las zonas rurales con poca presencia de entidades y organizaciones estatales; en segundo lugar, presenta la afectación permanente de la seguridad nacional en general, que perturba de forma significativa la integridad de los que realizan las actividades mineras de forma legal; y en tercer lugar, la terrible afectación del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.

Además, como se ha mencionado, este fenómeno contiene muchos actores generadores de inestabilidad: grupos armados organizados (GAO) (tanto residuales como persistentes), delincuencia común (DELCO) (en general) y grupos delincuenciales organizados (GDO), los cuales se presentan en las áreas de afectación como la fuerza organizativa y directora de una forma de vida basada en la ilegalidad y el aprovechamiento de los recursos naturales que usufructúan para el beneficio económico, con el fin principal de aumentar las finanzas de las estructuras al margen de la ley.



Bajo este contexto se hace necesario generar acciones que garanticen la disminución de la explotación ilícita de yacimientos mineros, a través de la cual se ataque de manera integral a los grupos que se financian con esta actividad destructiva y de esta manera se contrarresten los efectos nocivos para la población, el medio ambiente y la economía en el corto, mediano y largo plazo.

Estos aspectos son objetivos prioritarios del Estado y necesitan una acción unificada por parte de este, que garanticen una política pública de seguridad que incluya a todos los actores estatales pertinentes y se evidencia la cooperación de otros actores no gubernamentales y multinacionales (regionales y globales).



La explotación ilícita de yacimientos mineros abarca un conjunto de aspectos a considerar: en primer lugar, tiene unas áreas específicas de afectación entre las que predominan las zonas rurales con poca presencia de entidades y organizaciones estatales.



A saber, la acción unificada tiene como propósito la unidad del esfuerzo, lo que se constituye como el mejor mecanismo para enfrentar la explotación ilícita de yacimientos (razón por la cual se enfatiza tanto en su importancia dentro del presente documento), sobre todo cuando se apoyan las estrategias nacionales que indican objetivos comunes a alcanzar. Además, es importante entender que la capacidad de la Fuerza Pública colombiana, para operar como un equipo cohesionado, se constituye en una ventaja clave para enfrentar este fenómeno criminal en cualquier ambiente operacional.

En consecuencia, además de combatir militarmente a los grupos armados organizados como mecanismo de derrota¹⁶ de las estructuras armadas del crimen transnacional organizado, se deben emplear mecanismos de estabilidad¹⁷ alineados con los objetivos de desarrollo sostenible que permitan apoyar integralmente el desarrollo y la formalización del sector minero y posicionarlo como dinamizador del progreso de las áreas en las que se presenta la extracción ilícita de yacimientos minerales (línea estratégica planteada en el estudio "Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional", realizado por el CAEM No. 60 - CIDENAL No. 46 de la Escuela Superior de Guerra en el año 2019).

¹⁶ Un mecanismo de derrota es un método a través del cual las fuerzas amigas cumplen su misión contra la oposición enemiga. Las unidades del Ejército en todos los niveles utilizan combinaciones de cuatro mecanismos de derrota: destruir, dislocar, desintegrar y aislar (Ejército Nacional, MFRE 3-0, 2017, párr. 3-13).

¹⁷ Un mecanismo de estabilidad es el principal método a través del cual las fuerzas amigas apoyan a los civiles para lograr condiciones que contribuyen al establecimiento de una paz estable y duradera. Al igual que con los mecanismos de derrota, las combinaciones de mecanismos de estabilidad producen efectos complementarios y de refuerzo que cumplen la misión de manera más eficaz y eficiente que empleándolos por separado. Los cuatro mecanismos de estabilidad son obligar, controlar, influir y apoyar (Ejército Nacional, MFRE 3-0, 2017, párr. 3-19).

Precisamente, esta iniciativa no solo promueve el desarrollo en dichas zonas, sino que también se preocupa porque, en el momento de alcanzar las condiciones deseadas, se logre la sostenibilidad necesaria para que las personas que dependen de esta actividad económica ilegal puedan construir unas bases sólidas que garanticen su retorno a la legalidad.

Asimismo, enfrentar el fenómeno criminal de la explotación ilícita de yacimientos mineros requiere una visión amplia que permita consolidar ganancias (además de capturar, retener y explotar la iniciativa frente a los diversos actores en las áreas afectadas); es decir, aprovechar las acciones en las que se logren neutralizar aquellas acciones que atenten contra la seguridad, la economía y el medio ambiente y construir mecanismos que permitan mantener una presencia estatal que esté acompañada de la posibilidad de crear condiciones que faciliten la sustitución de las actividades ilegales por empleos que garanticen el aprovechamiento de la mano de obra local en empresas que tengan estándares de calidad y permitan el aprendizaje de buenas prácticas.

En conclusión, para mitigar los efectos de la explotación ilícita de yacimientos mineros, el Estado colombiano debe apoyarse en sus Fuerzas Militares y la Policía Nacional, teniendo la responsabilidad de gestionar y poner en práctica estrategias para lograr la unidad de esfuerzo por medio de acción unificada; es decir, por medio de estrategias que integren todas las capacidades nacionales hacia la consecución de objetivos comunes que protejan los intereses nacionales, hacia la búsqueda del progreso sostenible.

Bajo este contexto se presenta a continuación los componentes de la Estrategia contra la extracción ilícita de Yacimientos Mineros que busca el fortalecimiento de la Acción Unificada del Estado, en pro del desarrollo sostenible y el fortalecimiento económico y social del país.



4.2. Objetivo general

Generar las herramientas necesarias que permitan fortalecer la acción unificada del Estado para neutralizar a los actores generadores de violencia, aumentar las posibilidades de contrarrestar los daños producidos por dicho factor de inestabilidad y potencializar el crecimiento de la exploración y explotación minera en los territorios, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

4.3. Objetivos específicos

Objetivo específico n.º 01

Crear una Consejería Presidencial para el control de la explotación ilícita de los yacimientos mineros, con el fin de incrementar la articulación entre las diferentes instituciones del Estado.

Objetivo específico n.º 02

Promover y fortalecer con la Agencia Nacional de Minería, el esfuerzo de generación de iniciativas contra la extracción ilícita de yacimientos mineros, en lo jurídico, económico, social y ambiental.

Objetivo específico n.º 03

Consolidar alianzas regionales en la lucha contra la explotación ilícita de yacimientos minerales para actuar de manera sinérgica con otros países del hemisferio.

Objetivo específico n.º 04

Proteger el agua, la biodiversidad y el medio ambiente contra la Explotación Ilícita de yacimientos mineros, en zonas de manejo especial tales como Parques Nacionales Naturales, santuarios de fauna y flora, reservas naturales, áreas naturales únicas y resguardos indígenas.



Objetivo específico n.º 05

Fomentar la explotación minera sostenible, que aporten al desarrollo económico y social del país.



4.4. Líneas de acción

Del objetivo específico n.º 1





- Fortalecer la acción unificada de Estado a través de la Consejería para que se facilite, articular y centralizar los esfuerzos de las entidades que participan en el proceso contra la explotación ilícita de minerales y así blindar sus competencias administrativas, judiciales y operacionales.
-
- Propugnar por una fuerte articulación institucional que permita el funcionamiento integral de políticas sostenibles de extracción de recursos naturales.
-
- Organizar comités interinstitucionales del orden nacional, con experiencia jurídica, ambiental, económica y social, que permitan plantear iniciativas de políticas públicas de la acción estatal contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Del objetivo específico n.º 2





- Conformar un grupo de juristas, expertos en minería, que orienten el fortalecimiento del marco jurídico con respecto de la extracción ilícita de yacimientos mineros y la reforma a la Ley 685 de 2001 (Código de Minas).
-
- Fortalecer el marco jurídico que considere como delitos a aquellas actividades que permitan dinamizar la cadena logística de la extracción ilícita de yacimientos mineros
-
- Generar una política de sostenibilidad que incorpore variables ambientales, sociales y económicas que favorezcan la prosperidad de la nación.
-
- Articular las actividades de inteligencia estratégica para identificar, investigar y judicializar las organizaciones criminales que se lucren de la explotación ilícita de minerales y de recursos naturales.
-
- Fortalecer las facultades sancionatorias de las corporaciones regionales y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para que ejerzan mayor control sobre insumos utilizados para la extracción de recursos.



Del objetivo específico n.º 3





- Promover y fortalecer los acuerdos de cooperación bilateral y multilateral en materia de asistencia judicial mutua contra la extracción ilícita de yacimientos mineros para afectar este delito transnacional.
-
- Participar en las reuniones en el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, con el fin de establecer posibles socios internacionales, en lo referente a la comercialización y explotación de minerales.



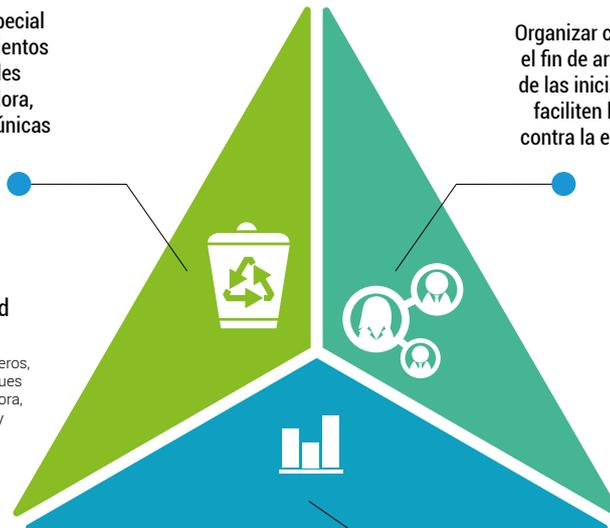
Del objetivo específico n.º 4

Establecer planes de protección especial contra la extracción ilícita de yacimientos mineros en los Parques Nacionales Naturales, santuarios de fauna y flora, reservas naturales, áreas naturales únicas y resguardos indígenas

OBJETIVO 4

Proteger el agua, la biodiversidad y el medio ambiente

contra la Explotación Ilicita de yacimientos mineros, en zonas de manejo especial tales como Parques Nacionales Naturales, santuarios de fauna y flora, reservas naturales, áreas naturales únicas y resguardos indígenas.



Organizar comités interinstitucionales, con el fin de articular y facilitar la trazabilidad de las iniciativas de políticas públicas que faciliten la gobernanza regional y local contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Implementar un modelo de actuación preventivo, operativo, unificado y medible que permita hacer frente a la explotación ilícita de minerales.



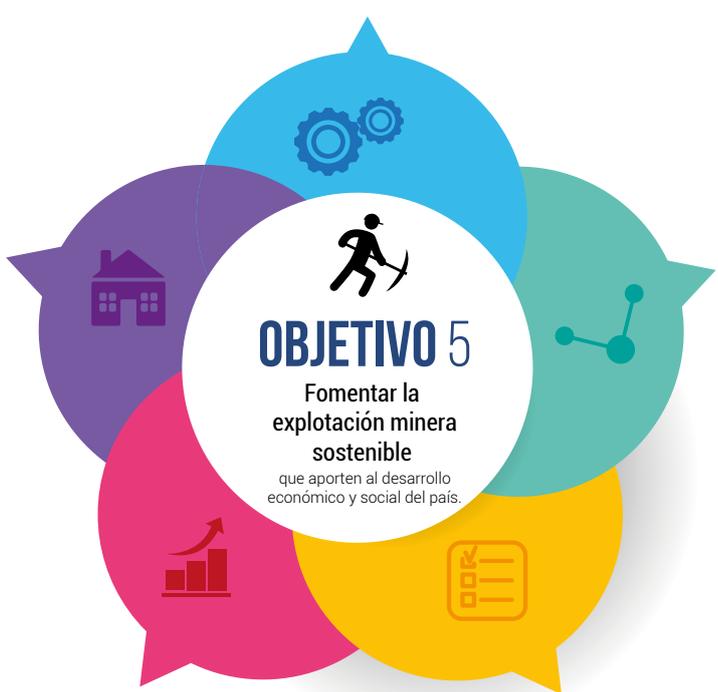
- Establecer planes de protección especial contra la extracción ilícita de yacimientos mineros en los Parques Nacionales Naturales, santuarios de fauna y flora, reservas naturales, áreas naturales únicas y resguardos indígenas
-
- Organizar comités interinstitucionales, con el fin de articular y facilitar la trazabilidad de las iniciativas de políticas públicas que faciliten la gobernanza regional y local contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.
-
- Implementar un modelo de actuación preventivo, operativo, unificado y medible que permita hacer frente a la explotación ilícita de minerales.

Del objetivo específico n.º 5

Formular un plan articulado de innovación y emprendimiento social, con base en un catastro multipropósito que sea sostenible ambientalmente.

Desarrollar condiciones de legalidad, seguridad y sostenibilidad ambiental para que los mineros ejerzan sus actividades.

Fortalecer las cadenas de trazabilidad de la minería artesanal en procura de facilitar la legalización de algunos sectores ilegales.



OBJETIVO 5

Fomentar la explotación minera sostenible

que aporten al desarrollo económico y social del país.

Promover la competitividad de la industria minera, generando aumento en los índices macroeconómicos y de generación de empleo.

Extraer los minerales bajo parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales adecuados.



- Formular un plan articulado de innovación y emprendimiento social, con base en un catastro multipropósito que sea sostenible ambientalmente.
-
- Fortalecer las cadenas de trazabilidad de la minería artesanal en procura de facilitar la legalización de algunos sectores ilegales.
-
- Extraer los minerales bajo parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales adecuados.
-
- Promover la competitividad de la industria minera, generando aumento en los índices macroeconómicos y de generación de empleo.
-
- Desarrollar condiciones de legalidad, seguridad y sostenibilidad ambiental para que los mineros ejerzan sus actividades.



Glosario

- **Aprovechamiento ilícito.** Cuando se realicen trabajos de exploración, extracción o captación de minerales, de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el título minero correspondiente vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad (Ley 685, 2001).
- **Desarrollo Sostenible.** Aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (Ley 99, 1993).
- **Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional.** EMSN, es el instrumento del poder nacional para desarrollar la Política de Defensa y Seguridad formulada por el Presidente de la República, con campos de acción en el área política, económica, sicosocial y de defensa.
- **Exploración y explotación ilícita.** Se configuran cuando se realizan trabajos de exploración, extracción o captación de minerales, de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el título correspondiente vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad (Ley 685, 2001).
- **Impacto ambiental.** Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adversa o beneficiosa, total o parcialmente, que pueda ser atribuida al desarrollo de un proyecto, obra o actividad (Decreto 2041, 2014).



- **Pasivo ambiental.** "Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitado(s) geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente"¹⁸.
- **Seguridad Democrática.** Línea de gestión de la estrategia multidimensional de seguridad que apunta al fortalecimiento de la justicia y los partidos políticos, a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y a la gobernanza estratégica (aspectos que enfrentan amenazas como la corrupción, los grupos armados, la extracción ilícita de minerales, el lavado de activos, la pobreza extrema y la exclusión social).
- **Seguridad Humana.** Línea de gestión de la estrategia multidimensional de seguridad que apunta a la libertad para vivir sin miseria, sin miedo y con dignidad (esto enfrenta amenazas como desastres naturales, deterioro del medio ambiente, epidemias, pandemias y otras enfermedades).

¹⁸ Respuesta MADS, 13 de marzo de 2017. N° Reg. Salida: DAA-8241-E2-2017-005356, tomada del documento *La Minería Ilegal en Colombia una Política por Construir*. Recuperado de http://campus-virtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/RecursosNaturales_2016-2017_Capitulo04.

Referencias

- Agencia Nacional de Minería. (2019). Se adjudicó Galerazamba, primer proyecto de minería naranja del país. Recuperado de <https://www.anm.gov.co/?q=se-adjudico-galerazamba-primer-proyecto-de-mineria-naranja-del-pais>
- Agencia Nacional de Minería. (2020a). ¿Qué es el RUCOM? Recuperado de <https://www.anm.gov.co/?q=que-es-Rucom>
- Agencia Nacional de Minería. (2020b). Legalidad, crecimiento sostenible y dinamización, ejes del sector minero en el PND. Recuperado de https://www.anm.gov.co/?q=legalidad_crecimiento_sostenible_sector_minero_pnd
- Agencia Nacional de Minería. (2020c). Manual de usuario para alcaldes y funcionarios alcaldías. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/manual_de_usuario_genesis_rol_alcalde_funcionario_alcaldia_v.1_pb-para_comunicaciones.pdf
- Ballesteros, M. (2016). En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional.
- Centro de Doctrina Conjunto. (2018). Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0 Doctrina Conjunta. Bogotá, D. C.: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- COGFM. (2018). Ejército Nacional evita que 56 hectáreas sigan siendo afectadas por la minería ilegal en Nariño. Recuperado de <https://cgfm.mil.co/en/node/2142>



COGFM. (2019). Brigada Contra la Minería Ilegal capacita a los alumnos de la Escuela de Soldados Profesionales. Recuperado de <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/brigada-contra-la-mineria-ilegal-capacita-los-alumnos-de-la-escuela-de-soldados-profesionales>

COGFM. (2020). Fuerza Pública destruyó 12 dragas utilizadas para la minería ilegal en el río Cauca. Recuperado de <https://www.cgfm.mil.co/es/tags/unidad-nacional-contra-la-mineria-ilegal-y-antiterrorismo>

Colombia. Escuela Superior de Guerra. (2018). Apreciación Político Estratégica Nacional 2018. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Guerra.

Colombia Minera. (2017). Los niños en la minería ilegal. Recuperado de <https://colombiaminera.com/2018/07/26/los-ninos-en-la-mineria-ilegal/>

Colombia, Gobierno Nacional. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Recuperado de https://ccong.org.co/files/867_at_BasesPND2018-2022.pdf

Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/GUIA_DE_POMCAS.pdf

Colombia, Ministerio de Minas y Energía. (2017). Instructivo para la inscripción de mineros de subsistencia: ¡un primer paso hacia la formalidad! Recuperado de <https://siminero.minminas.gov.co/SIMINERO/ayuda/InstructivoMinerosdeSubsistencia.pdf>

- Colombia, Procuraduría General de la Nación. (2011). Minería Ilegal en Colombia. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>
- Colombia. Gobierno Nacional. (2016). Explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/junio/Explotacion_de_Oro_de_Aluvion.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2015). La Minería sin control, un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Dirección de Seguridad Pública e Infraestructura. (2020). Estrategia Sectorial Midas para la lucha contra la explotación ilícita de minerales 2020-2022. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Duarte, C. (2012). La gobernabilidad minera: cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Recuperado de <https://gobernabilidadminera.wordpress.com/>
- Ejército Nacional. (2017). Manual fundamental de referencia 3-0, Operaciones. Bogotá, D. C.: Imprenta del Ejército Nacional.
- Escuela Superior de Guerra CAEM-CIDENAL No 46. (2018). Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional Propuesta 2018-2018. Bogotá, D. C.: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. (2019).
- European Commission. (2019). Combatting conflict minerals. Recuperado de <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/>



European External Action Service. (2017). EU Ambassador's speech at the Illegal Mining Conference. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/32879/eu-ambassadors-speech-illegal-mining-conference_en

Felbab-Brown, V. (2009). "The Political Capital Model of Illicit Economies", traducido por el CID como "El modelo de capital político de las economías ilícitas,". Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs, 13-33.

Fuerza Aérea Colombiana. (2020). Impactada estructura criminal "Los Empresarios" por el delito de minería ilegal en zona rural de Ibagué. Recuperado de <https://www.fac.mil.co/impactada-estructura-criminal-%E2%80%9Clos-empresarios%E2%80%9D-por-el-delito-de-miner%C3%ADa-ilegal-en-zona-rural-de>

Martínez, M., Peña, J., Calle, M. & Velásquez, F. (2013). La normativa minera en Colombia. Recuperado de https://www.movimientom4.org/wp-content/docs/Normativa-Minera_Colombia.pdf

McPhee, B. (2004). Ergonomics in mining. Occupational Medicine, 297-303.

Minerals Council. (2020). Illegal Mining. Recuperado de <https://www.mineralscouncil.org.za/work/illegal-mining>

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de Defensa y Seguridad Nacional (PDS). Bogotá, D. C.

Naciones Unidas. (2013). Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social el 25 de julio de 2013. Recuperado de <https://undocs.org/es/E/RES/2013/38>

- Naciones Unidas. (2015). Informe del Secretario General sobre la amenaza de los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10122.pdf>
- Naciones Unidas. (2019). Informe sobre el vigésimo octavo período de sesiones (7 de diciembre de 2018 y 20 a 24 de mayo de 2019). Recuperado de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/2019/30>
- OMS. (2017). La minería aurífera artesanal o de pequeña escala y la salud. Documento técnico n.º 1: riesgos para la salud relacionados con el trabajo y el medio ambiente asociados a la extracción de oro artesanal o a pequeña escala. Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Policía Nacional. (2017). Operación "Golfo I" permite la incautación maquinaria utilizada en esta actividad ilícita. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/noticia/hacemos-frente-mineria-ilegal>
- Policía Nacional. (2019a). Gran ofensiva contra la extracción ilícita de minerales y uso del mercurio. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/noticia/gran-ofensiva-contr-extraccion-ilicita-minerales-y-uso-del-mercurio>
- Policía Nacional. (2019b). Operativo contra la minería ilegal en Boyacá. Recuperado de <https://policia.gov.co/noticia/operativo-contr-mineria-ilegal-boyaca>
- Poveda Ramos, G. (2002). Cinco siglos de variantes y desarrollos. Recuperado de



Presidencia de la República. (2020). Gobierno lanzó 'AnnA Minería', una herramienta que transforma el relacionamiento del Estado con la ciudadanía en materia de información y la gestión minero ambiental. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-lanzo-AnnA-Mineria-una-herramienta-que-transforma-el-relacionamiento-del-Estado-con-la-ciudadania-materia-200115.aspx>

Rojas Escobar, L. (2013). ¿Qué se protege realmente con la criminalización de la minería ilegal en Colombia? Revista Derecho Penal No.43 abril-junio. pp. 149-204 ISSN1692-1682. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rpenal&document=rpenal_dbbd5ee8727200eee0430a01015100ee

Romero, O. (2019). Minería legal vs extracción ilegal en Colombia. Recuperado de <https://www.areandina.edu.co/es/content/mineria-legal-vs-extraccion-ilegal-en-colombia>

Torrijo, V. & Balaguera Sarmiento, L. (2016). Tendencias conceptuales que definen la evolución actual de las amenazas a la seguridad y defensa nacional. En Cubides Cárdenas, J. & Jiménez Reina, J. (Eds.). Desafíos para la seguridad y defensa de Colombia: Teoría y Praxis. (pp. 50-54). Editorial Escuela Superior de Guerra.

Verdad Abierta. (2017). Barequeros y Cahatarreros entre criminales y la DIAN. *El Tiempo*, pág. nacional.

Anexos

Tabla 1. Análisis DOFA de la extracción ilícita de yacimientos mineros

		Pueden generar PROBLEMAS	Pueden generar VENTAJAS COMPETITIVAS
		D Debilidades	F Fortalezas
INTERNAS	1	Falta capacidad de cobertura total del territorio	1 Capacidades FF. MM. y PONAL
	2	Terreno fértil para la corrupción en todos los niveles	2 Coordinación interinstitucional
	3	Fallas en control de comercio de maquinaria amarilla	3 Creación de las ZEII
	4	Influencia de los delincuentes en los poderes locales	4 Eficiencia operacional
	5	Aprovechamiento de yacimientos de oro por ilegalidad	5 Estrategia sectorial
	6	Falta de control sobre los títulos mineros	6 Ley de extinción de dominio
	7	Riesgo de corrupción de funcionarios	7 Coordinación intersectorial
Procedentes del ENTORNO			8 Alto favorabilidad institucional a nivel nacional
	A Amenazas		O Oportunidades
	1	Actores externos atentan contra el medio ambiente	1 Cooperación internacional
	2	Lucro para el crimen transnacional	2 Territorios con procesos de transformación
	3	Aumento precio de oro en mercados internacional	3 Fortalecimiento de las normas
	4	Mayor demanda de oro a nivel internacional	4 Uso de comunicación estratégica
	5	Actores aprovechan necesidades de barequeros	5 Planes alternativos de producción
	6	Países que legalizan el oro (China, Rusia y Turquía)	6 Efectos de la COVID-19 sobre la actividad criminal
	7	Aprovechamiento de cleptocracia venezolana	7 Herramientas innovadoras para combatir la EIYM
	8	Existencia de espacios con vacío institucional	8 Cambios en la economía criminal
9	Altos niveles de pobreza		
10	Potencia de economía subterránea por EIYM		



Tabla 2. Formulación de estrategias a partir del análisis DOFA

DAFO	Oportunidades	Amenazas
	Cooperación internacional Territorios con procesos de transformación Fortalecimiento de las normas Uso de comunicación estratégica Planes alternativos de producción Efectos de la COVID-19 sobre la actividad criminal Herramientas innovadoras para combatir la EIYM Cambios en la economía criminal	
Fortalezas	Estrategias OFENSIVAS	Estrategias DEFENSIVAS
Capacidades FF, MM, y PONAL	1 Acuerdos de cooperación Internacional para la lucha contra minería	1 Incremento de operaciones contra minería ilegal
Coordinación interinstitucional	2 Generar nuevos procesos de control de minerales certificados	2 Consolidar capacidades estatales para desarrollo de ZEII
Creación de las ZEII	3 Formulación de políticas públicas de seguridad multidimensional	3 Fortalecer Acuerdos bilaterales para control del comercio internacional de minerales
Eficiencia operacional	4 Fortalecimiento del MINMINAS a través de inteligencia Estratégica	4 Incrementar acciones de inteligencia contra señores de la guerra
Estrategia sectorial	5 Consolidación del Estado en ZEII con enfoque R2P	5 Potencializar judicialización para diezmar acciones de Crimen Org
Ley de extinción de dominio	6 Fortalecer procesos de ANLA para títulos Mineros	6 Fortalecer procesos de restitución de derechos con ICBF
Coordinación intersectorial	7 Emplear nuevas TI para control de procesos mineros	7 Facilitar procesos para obtener títulos mineros que reduzca ilegalidad
Alta favorabilidad institucional a nivel nacional	8 Conformar por ley reservas estratégicas de minerales	8 Fortalecer la acción unificada del Estado
	9 Formar población vulnerable en procesamiento de minerales	
	10 Fortalecer comercio Exterior de Minerales certificados	
Debilidades	Estrategias REORIENTACIÓN	Estrategias SUPERVIVENCIA
Falta capacidad de cobertura total del territorio	1 Incrementar presencia estatal en zonas históricamente sin presencia	1 Aumentar controles contra tráfico de oro en todas las regiones
Terreno fértil para la corrupción en todos los niveles	2 Incrementar y fortalecer procesos de integridad para funcionarios	2 BANREP debe intervenir en proceso de comercialización de oro
Fallas en control de comercio de maquinaria amarilla	3 Asignar nuevas tareas de control de maquinaria a diferentes instituciones estatales	3 Diseñar planes de cobertura global de necesidades de pobladores y barequeros
Influencia de los delincuentes en los poderes locales	4 Incrementar controles de explotación minera con nuevas TI	4 Combatir economía ilícita con generación de proyectos integrales de desarrollo
Aprovechamiento de yacimientos de oro por ilegalidad	5 Fortalecer procesos diseñados por MIPG para reducir niveles de corrupción	5 Formular proyectos de desarrollo sostenible que cubran los 17 ODS
Falta de control sobre los títulos mineros Riesgo de corrupción de funcionarios		

Tabla 3. Análisis De La Posición Estratégica (DAFO)

Análisis de la SITUACIÓN INTERNA

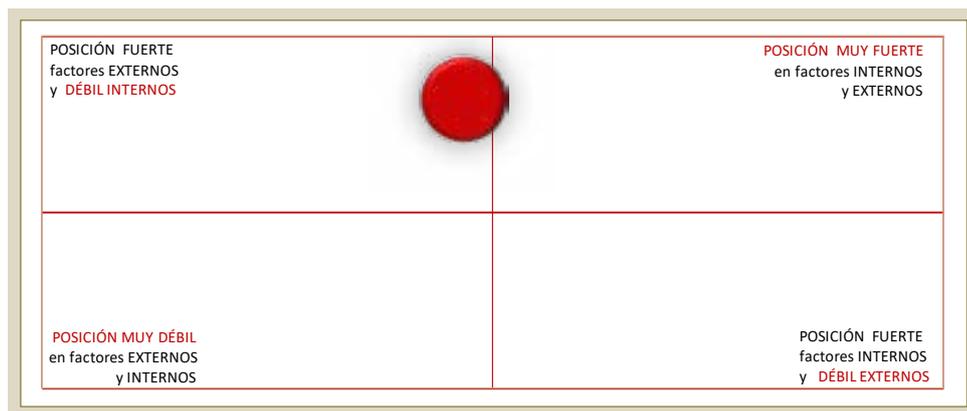
	FACTORES CRÍTICOS PARA EL ÉXITO	POSICIÓN	% Importancia para ÉXITO	VALORACIÓN
F FORTALEZAS pon los factores críticos	1 Coordinación interinstitucional	MF	13%	
	2 Coordinación intersectorial	F	7%	
	3 Creación de las ZEII	MF	12%	
	4 Eficiencia operacional	F	8%	
	5 Estrategia sectorial	M	5%	
D DEBILIDADES pon los factores críticos	1 Riesgo de corrupción de funcionarios	MD	15%	
	2 Influencia de los delincuentes en los poderes locales	D	10%	
	3 Falta capacidad de cobertura total del territorio	MD	15%	
	4 Aprovechamiento de yacimientos de oro por ilegalidad	M	5%	
	5 Falta de control sobre los títulos mineros	D	10%	

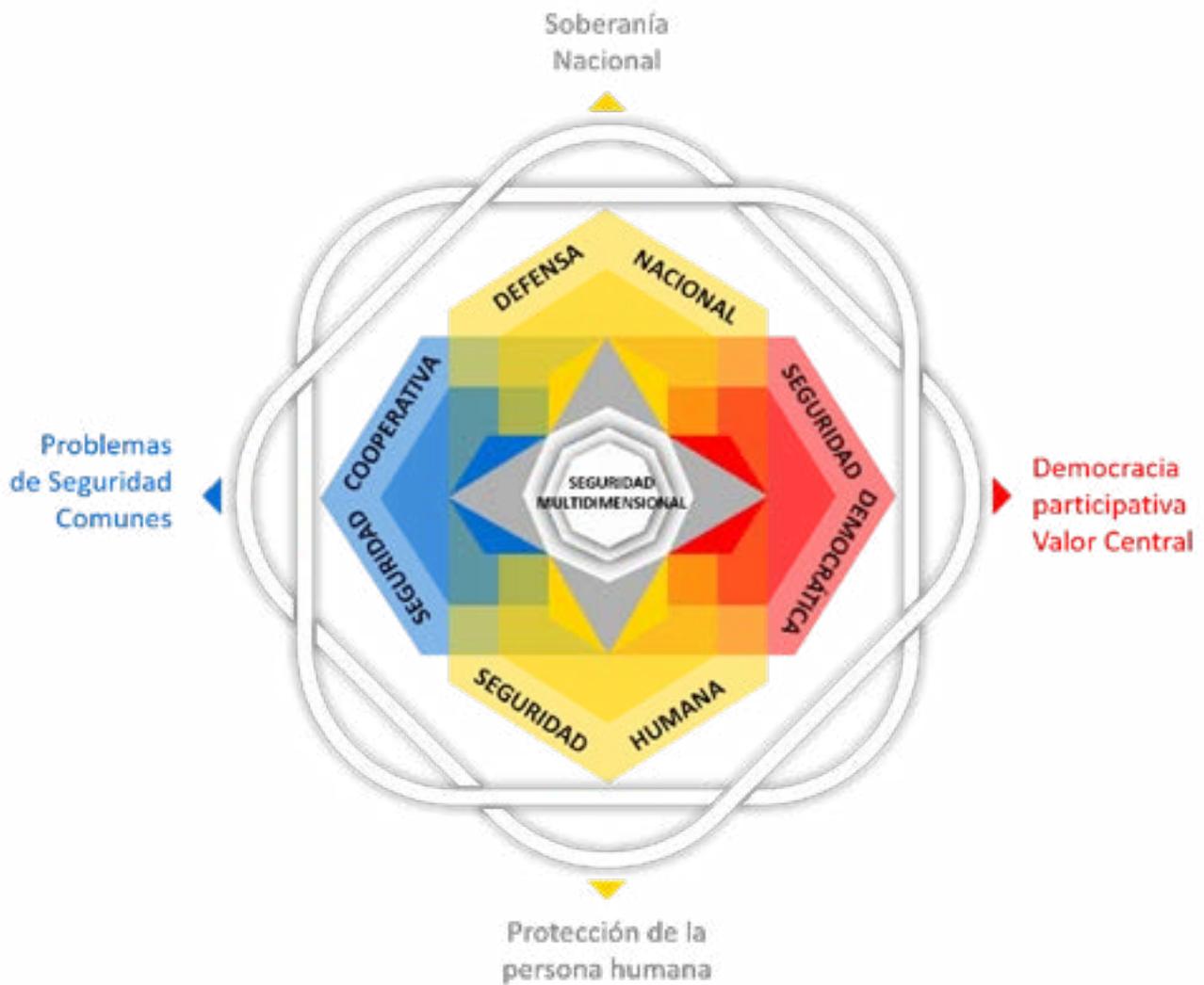
Análisis de la SITUACIÓN EXTERNA

	FACTORES CRÍTICOS PARA EL ÉXITO	VALOR	% Importancia para ÉXITO	VALORACIÓN
O OPORTUNIDADES pon los factores críticos	1 Cooperación internacional	MF	12%	
	2 Fortalecimiento de las normas	M	7%	
	3 Planes alternativos de producción	MF	12%	
	4 Territorios con procesos de transformación	MF	13%	
	5 Uso de comunicación estratégica	M	6%	
A AMENAZAS pon los factores críticos	1 Actores externos atentan contra el medio ambiente	F	7%	
	2 Altos niveles de pobreza	MF	15%	
	3 Existencia de espacios con vacío institucional	M	7%	
	4 Potencia de economía subterránea por EIYM	MF	15%	
	5 Mayor demanda de oro a nivel internacional	F	6%	

100%

Posición Estratégica Actual - FODA





ESTRATEGIA CONTRA LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS

2020-2030



El futuro
es de todos

MinDefensa



**LA VICTORIA ES
DE TODOS**
FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA

“General Rafael Reyes Prieto”

Colombia