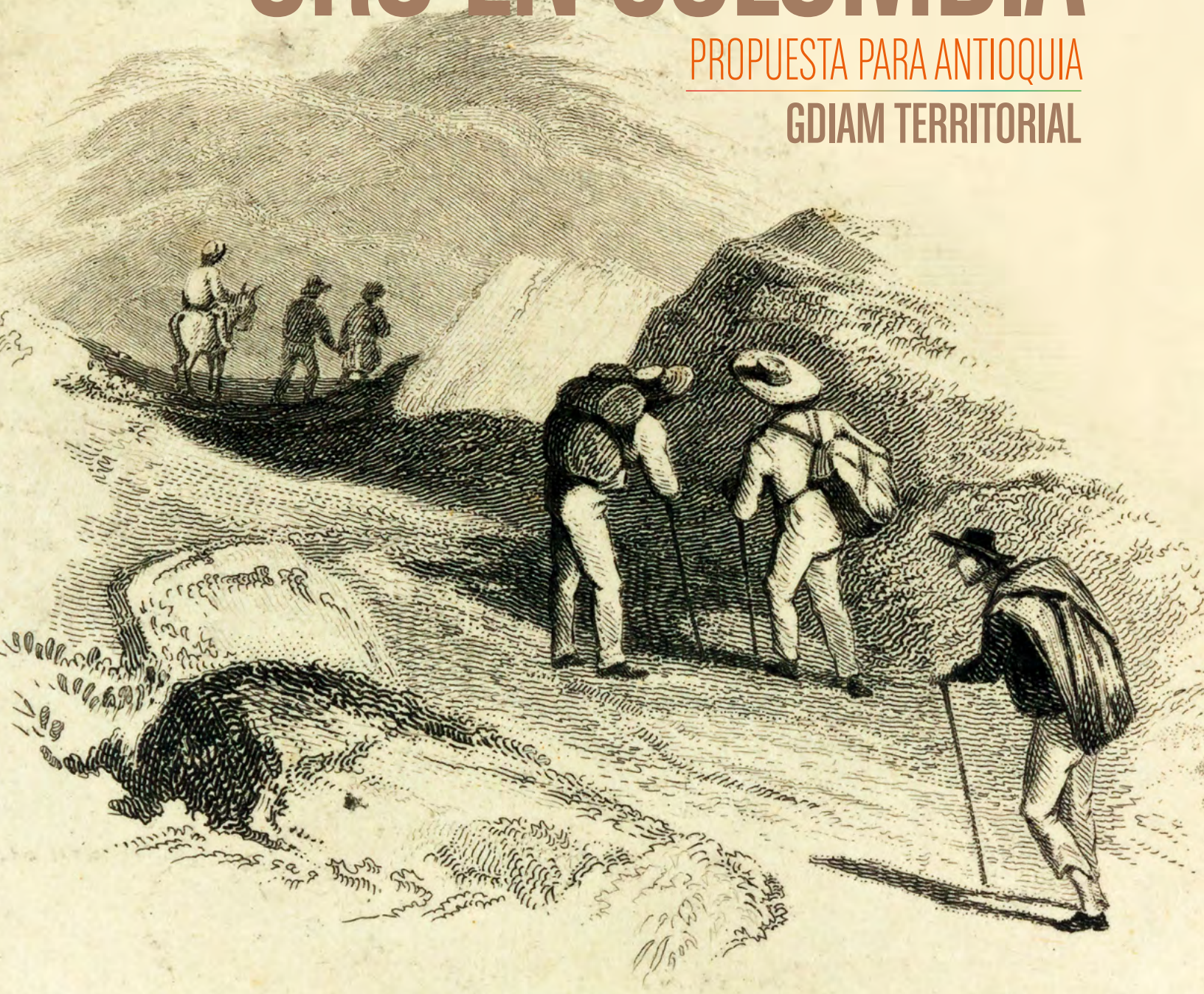


COMERCIALIZACIÓN Y TRAZABILIDAD DEL
ORO EN COLOMBIA
PROPUESTA PARA ANTIOQUIA
GDIAM TERRITORIAL





GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

COMERCIALIZACIÓN Y TRAZABILIDAD DEL

ORO EN COLOMBIA

PROPUESTA PARA ANTIOQUIA

GDIAM TERRITORIAL



Colombia, Sudamérica. Buscadores de oro no identificados cruzan las cordilleras. Esta imagen es de un dibujo en miniatura antiguo del Atlas ilustrado del mundo publicado alrededor de 1828 .
Shuterrstock_Fotografía Platslee

Equipo Ejecutivo

Claudia Jiménez	Directora Ejecutiva
Laura Camila Galvis	Subdirectora
Sarita Ruiz	Coordinadora de Proyectos
Silvia Helena Vélez	Asistente Administrativa y de Comunicaciones

Compiladora y redactora de textos

Claudia Herrera	Directora Ejecutiva Claudia Herrera y Abogados
-----------------	--

Miembros del GDIAM Territorial

Diana Bayer	Directora Regional Asociación Colombiana de Minería (ACM)
Verónica Blandón	Directora Operaciones Grupo Bullet
Santiago Cardona	Vicepresidente Mineros S. A.
Martha Liliana Cuesta	Líder Afro El Bagre, Antioquia
Adolfo Eslava	Decano Facultad de Humanidades Eafit
Carolina Flórez	Representante Andes Resource, Pacifico Minerals, Four Points y Concreto
Carlos Franco	Consultor independiente
Franchesca Gallón	Líder Afro y representante Consejo Comunitario El Retiro-Zaragoza, Antioquia
Laura Granada	Consultora independiente
Javier Genaro Gutiérrez	Director Centro de Pensamiento. Universidad Escuela de Ingenieros de Antioquia (EIA)
Maria José Mejía	Gerente Gold Mining
Francisco Montoya	Director Regional Jaime Arteaga y Asociados (JA&A)
Jorge León Pérez	Director Centro de Pensamiento sobre la Responsabilidad y Sostenibilidad en la Industria Minera. Universidad Nacional de Colombia
Marcin Piersiak	Subdirector Alianza por la Minería Responsable (ARM)
Juliana Posada	Representante Pequeña Minería, Mina La Gabriela, Tarazá, Antioquia
Juan Camilo Quintero	Gerente Asuntos Corporativos Anglo Gold Ashanti
Nelson Restrepo	Coordinador Ciudadanía Ambiental en Conciudadanía
Rafael Roldán	Expresidente Asociación de Profesionales del Sector Minero de Colombia (AIMC)
Sergio Tobón	Director Desarrollo Social de Proantioquia
Alexander Zuluaga	Exalcalde de Támesis, Antioquia (2016-2019) y experto en desarrollo territorial

Equipo Editorial

Camilo Jaramillo	Director editorial & gráfico
Studiovisual.co	Armada gráfica y producción digital
Marcela Giraldo	Editora y correctora de estilo
Shutterstock	Fotografía

ISBN 978-958-52458-2-2



Introducción	10		
Capítulo 1. Contexto legal	12		
Comercializador de minerales autorizado			
Certificado de origen			
Explotador minero autorizado			
• Titular minero en etapa de explotación			
• Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera			
• Beneficiarios de áreas de reserva especial			
• Subcontratista de formalización minera			
• Mineros de subsistencia			
• Iniciativas de apoyo de los titulares mineros			
Capítulo 2. Propuesta tipología de minería en Colombia con enfoque regional	17		
Subsistencia			
Formal			
En proceso de formalización			
No formalizable			
Extracción ilícita de minerales			
Capítulo 3. Problemáticas asociadas a la producción	21		
Clasificación del oro producido en Colombia			
Problemas en la formalización			
Recuadro. Testimonio. Los negros hemos sido mineros toda la vida			
Capítulo 4. Problemáticas asociadas a la comercialización	34		
Dificultades en la cadena de comercialización			
Problemas con la autoridad de impuestos DIAN			
Descuento por regalías			
Devolución de IVA			
Recuadro. Testimonio. Nuestro difícil camino hacia la bancarización			
Capítulo 5. Problemática del oro en Antioquia	40		
Análisis de los datos abiertos			
Cáceres			
Caucasia			
El Bagre			
Nechí			
Tarazá			
Zaragoza			
Observaciones y recomendaciones			
Capítulo 6. Problema explotación ilícita de minerales en Antioquia	48		
Capítulo 7. Falta de confianza y dificultades de acceso al sistema financiero	51		
Control en la cadena de suministro			
Problema del “riesgo” en el sector minero			
Recuadro. Testimonio. Somos una empresa exploradora			
Capítulo 8. Alternativas y estrategias del Gobierno nacional	54		
Legalidad			
Reconversión laboral			
Proyecto de ley de control a la explotación ilícita de minerales			
Normas penales			
Medidas administrativas			
Modificación al Código de Minas			
Medidas ambientales			
Bancarización y mapa de riesgos			
Capítulo 9. Propuestas GDIAM Antioquia	57		
Adopción del Código CRAFT			
Proceso de implementación del Código CRAFT en los territorios			
Código CRAFT como apoyo a la bancarización			
Debida diligencia diferencial para la comercialización de metales y trazabilidad			
¿Qué se debe exigir para comercializar?			
Capacitación al sistema financiero			
Pre-Camina			
Plan Piloto			
Conclusiones	65		
Bibliografía	70		
Siglas y acrónimos	72		

Tablas y gráficas

Tabla 1. Volúmenes de producción minería de subsistencia.	15
Tabla 2. GDIAM Territorial. Propuesta tipología minería en Colombia.	18
Tabla 3. Explotadores mineros autorizados.....	21
Tabla 4. Normatividad mecanismos de formalización y legalización minera.	28
Tabla 5. Explotadores mineros autorizados.	41
Tabla 6. Bajo Cauca. Explotadores mineros autorizados	41
Tabla 7. Regalías reportadas. 2019.	42
Tabla 8. Bajo Cauca. Regalías. 2019.	43
Tabla 9. Bajo Cauca. Análisis de agente minero por municipio	43
Tabla 10. Bajo Cauca. ARES	47
Tabla 11. Municipios de Antioquia con mayor afectación por EVOA en tierra. 2016	49
Tabla 12. Dinámica extorsiva actividad explotación ilícita en municipios	49
Tabla 13. Modalidades lavado de activos asociados.	50
Tabla 14. ¿Qué se debe exigir para comercializar?	61
Tabla 15. GDIAM. Problemática y propuestas	67
Gráfica 1. Diagnóstico explotación ilícita de yacimientos mineros - oro	26
Gráfica 2. Incidencia criminal explotación ilícita de yacimientos mineros	27
Gráfica 3. Posibilidades de explotación en trámites de formalización	29
Gráfica 4. Cadena de producción y comercialización del oro	35
Gráfica 5. Cadena de precios	35
Gráfica 6. ¿Qué tenemos y hacia dónde vamos?	54



INTRODUCCIÓN

El Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM), en su experiencia de diálogo territorial Antioquia, definió una visión de desarrollo compartida con enfoque regional a partir de distintos actores, en la cual se reconoce la minería como un dinamizador fundamental para el desarrollo territorial e integral del departamento.

Por ello el GDIAM Territorial, en concordancia con su misión de propiciar consensos que provean insumos para la construcción de políticas públicas, mediante la promoción de una minería “incluyente”, “resiliente” y “competitiva”, consolida estos procesos en los ámbitos nacional y territorial. Lo anterior, mediante la construcción de gobernanza alrededor de la toma de decisiones en el sector minero, con múltiples visiones de desarrollo afianzadas en un diálogo respetuoso de la diferencia y fortalecido en la confianza allí generada.

Para dar cuenta de la especificidad del ejercicio territorial es necesario definir con claridad los tres momentos del diálogo, con el fin de acercarse a vivencias, relatos y visiones de los actores.

En sintonía con el propósito y la vocación de incidencia del grupo, aquí se propone considerar las etapas del diálogo minero en tres momentos. En primer término, el conocimiento conjunto de las situaciones virtuosas y problemáticas de la actividad minera en el departamento. En segundo lugar, las discusiones informadas a partir de los argumentos que exponen los participantes y, tercero, la construcción de un compromiso colectivo alrededor de la visión compartida y colegiada.

En este contexto, el GDIAM ha buscado propiciar consensos que provean insumos para la construcción de propuestas con enfoque de política pública, como lo es el presente documento, en el cual se analiza la problemática sobre la comercialización de oro en el país, con énfasis en la región del Bajo Cauca; se recoge la memoria de las discusiones, aportes y acuerdos llevados a cabo con la participación efectiva de las comunidades étnicas, representantes de la minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) y diferentes actores de los sectores público, privado y académico en el grupo GDIAM Territorial Antioquia.

Hacia una propuesta territorial

Para analizar la problemática de la explotación del oro en Colombia, se presenta un contexto sobre el proceso de comercialización en la cadena de dicho mineral y, a partir de ello, se comprenden las problemáticas asociadas que obedecen a un conjunto de factores de la cadena de producción, comercialización y venta a los consumidores finales.

Es por ello que, en esta oportunidad, para realizar un análisis completo y confiable sobre la difícil situación de la comercialización de oro en Colombia, se explica en primera instancia el contexto legal (Capítulo 1).

Luego se plantea una propuesta para la tipología de la minería en Colombia (Capítulo 2) con enfoque regional, entendiendo que parte de la problemática radica en la falta de claridad en cuanto a la clasificación de los mineros y del tipo de minería que realizan, lo que ha dificultado la estructuración acertada de una política pública minera.

En consecuencia, el GDIAM Territorial propone entonces una “clasificación cruzada” con el Decreto 1666 de 2016, con cinco tipos de minería (Tabla 2, Capítulo 2), entendiendo que en el mismo territorio se presentan procesos de simbiosis-hibridación entre diversos actores mineros.

LAS RECOMENDACIONES DEL GDIAM TERRITORIAL, ASPIRAN A PRODUCIR UN IMPACTO POSITIVO EN EL SISTEMA, QUE ARROJE COMO CONSECUENCIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MEJOR RELACIÓN ENTRE EL SECTOR MINERO Y EL SISTEMA FINANCIERO.



De igual forma, el texto analiza la cadena de producción de oro y sus problemáticas, desde el primer eslabón, los productores; pasando por la comercialización y la trazabilidad del mineral (capítulos 4, 5 y 6). Ahora bien, al considerar el escenario regional de la discusión, se estudia este fenómeno en el departamento y se puntualiza para los municipios ya mencionados.

Lo anterior permite precisar una problemática que se debe abordar de manera integral, y en la cual el GDIAM Territorial ha enfocado su discusión, como es la falta de confianza y las dificultades de acceso al sector financiero (Capítulo 7), frente a las cuales se exponen las alternativas y las estrategias del Gobierno nacional (Capítulo 8), y así, finalmente, desarrollar propuestas (Capítulo 9) para la región del Bajo Cauca antioqueño.

Estas recomendaciones del GDIAM Territorial, aspiran a producir un impacto positivo en el sistema, que arroje como consecuencia la construcción de una mejor relación entre el sector minero y el sistema financiero. Así mismo, propende por un mejoramiento de las condiciones estructurales en las cuales se desarrolla la actividad minera de cualquier escala en el territorio nacional, bajo el supuesto que la bancarización es el primer paso para lograr un sistema más transparente, que fortalezca la actividad empresarial, estimule el desarrollo de iniciativas de la MAPE y, posteriormente, permita procesos como el acceso a líneas de crédito para estas actividades.

El documento, además, incluye las voces de representantes de las distintas escalas de la actividad minera, testimonios que dan contexto a la problemática analizada. Un minero en representación de los pequeños mineros de Tarazá en su difícil camino a la bancarización; una barequera afrodescendiente de El Bagre; y un representante de mediana empresa, con sede en Medellín, todos ellos en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo en el marco de la legalidad.

Para la contextualización del proceso de comercialización en la cadena del oro en el país, es necesario definir y analizar los principales elementos jurídicos y regulatorios existentes, en cuanto corresponde a la comercialización, la cadena de trazabilidad y los actores que la componen, así como el análisis con enfoque diferencial de estos elementos en cada una de las escalas de la minería. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)¹, en su artículo 112, ordenó implementar medidas de control a la comercialización de minerales al indicar que se debe publicar una lista de los explotadores mineros autorizados y de los agentes que se encuentren habilitados para la comercialización de minerales, en cumplimiento de lo que se desarrolló en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom).

Esta medida de control, creada en virtud del artículo 112 de la Ley 1450 de 2011, consistió en certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan minerales en el territorio nacional con el propósito de dar mayor transparencia a la actividad comercializadora de minerales en Colombia. Con la respectiva inscripción en la plataforma, se validó la información y los requisitos presentados por parte de los comercializadores, con el fin de controlar que los compradores y comercializadores de minerales solo adquieran estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados, so pena del decomiso² y la imposición de multas³.

Este artículo 112, reglamentado cuatro años después por el Decreto 0276 del 19 de febrero de 2015, modificó y unificó la regulación vigente y determinó las definiciones, los parámetros, los certificados de origen, las excepciones a la inscripción, así como las obligaciones y requisitos a seguir en cuanto al Rucom.

Por su parte, mediante el Decreto 1073 de 2015, se adoptaron las definiciones tomadas previamente en febrero. Sin embargo, dos años después, el Decreto 1102 de 2017 modificó el Decreto Único Reglamentario, y de esa forma se adoptaron nuevas definiciones, se cambió la expedición del certificado de origen, las excepciones a la inscripción y las obligaciones de los comercializadores de minerales autorizados, entre otros aspectos. Este decreto desarrolló las definiciones frente a tres categorías que se explican a continuación: comercializadores de minerales autorizados (CMA), certificado de origen y explotador minero autorizado.

1.1 Comercializador de minerales autorizado

Es una persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Rucom y que tiene la certificación de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en la cual consta dicha inscripción.

Sin embargo, hay unas excepciones y por ello no tienen la obligación de inscribirse en el Rucom: los explotadores mineros autorizados, y los barequeros y chatarreros inscritos ante las respectivas alcaldías; aquellos quienes comercializan productos ya elaborados para joyería, y requieran materia prima sin superar los volúmenes, cantidades y peso señalados en la norma; y quienes adquieran minerales (carbón y materiales de construcción) para destinarlos a actividades diferentes a la comercialización de los mismos, sin superar los volúmenes, cantidades y peso señalados en la Resolución 396 de 2015.

Por último, mediante la Resolución 171 de 2018, la cual derogó la 362 de 2017, se definen los parámetros y criterios para determinar la capacidad económica de quienes pretenden inscribirse o actualizar su inscripción en el Rucom.

1.2 Certificado de origen

Este concepto ha sufrido las mismas modificaciones legislativas similares a las definiciones mencionadas al comienzo de esta parte 2 de “Contexto legal”, y el cual ha sido definido más recientemente como:

Documento que se emite por el explotador minero autorizado, con excepción de los mineros de subsistencia, con el objeto de certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, beneficie, distribuya, intermedie, comercialice o exporte; el cual, no tendrá fecha de vencimiento alguna⁴.

Las plantas de beneficio (obligadas también a inscribirse en el Rucom)⁵ están en el deber de expedir el certificado de origen, el cual se deberá

entregar al CMA. Por su parte, el subcontratista de operación deberá pedirlo del titular minero.

Este certificado no tiene fecha de vencimiento y debe llevarse un control sobre el número consecutivo en el formato establecido para el efecto, cuya información debe coincidir con la declaración de producción y liquidación de regalías entregada a la autoridad minera nacional.

Todos aquellos quienes transporten minerales dentro del territorio nacional deben portar copia de la certificación de inscripción en el Rucom del comercializador, o copia del certificado de origen del mineral transportado.

1.3 Explotador minero autorizado

En esta categoría se ubican:

- El titular minero en etapa de explotación.
- Los solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando tengan autorización legal.
- Los beneficiarios de áreas de reserva especial, mientras se resuelvan dichas solicitudes.
- El subcontratista de formalización minera.
- Los mineros de subsistencia.

Antes de analizar las problemáticas asociadas a la producción (Capítulo 3) es necesario definir con claridad quiénes se entienden incluidos en cada una de las categorías de explotadores mineros autorizados arriba mencionadas, pues respecto de la misma definición y su capacidad de comercialización existen una serie de complicaciones que se expondrán más adelante (capítulos 3, 4, 5, 6 y 7).

¹ Ley 1453, 16 de junio de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”. Diario Oficial 48.102, 16 de junio de 2011.

² Código de Minas. Ley 685 de 2001. “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, artículo 261, 15 de agosto de 2001 (Colombia).

Decreto 0276 de 2015, Ministerio de Minas y Energía (MME). “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (Rucom)”, 17 de febrero de 2015.

³ Código de Minas, Ley 685 de 2001, artículo 115.

⁴ Decreto 1102 de 2017, artículo 1, MME. “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con la comercialización de minerales”, 27 de junio de 2017.

⁵ Decreto 1421 de 2016, MME. “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con el beneficio y comercialización de minerales y se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, respecto del licenciamiento ambiental para plantas de beneficio”, 1 de septiembre de 2016.

Titular minero en etapa de explotación

Según los artículos 14 y 15 de la Ley 685 (Código de Minas) de 2001, el titular minero es la persona natural o jurídica beneficiaria de un título minero debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional (RMN). Así mismo, el Código de Minas en el capítulo décimo “Obras y trabajos de explotación”, define la etapa de explotación y la descripción de lo correspondiente a los requisitos en esta etapa, como, por ejemplo, la necesidad de tener un plan de trabajo y obras (PTO) o un plan de trabajo e inversión (PTI) aprobados, y con las respectivas autorizaciones o licencias ambientales.

Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera

El Decreto 1102 de 2017 señala que son explotadores mineros autorizados los solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando cuenten con autorización legal para su resolución; sin embargo, no define en qué consiste esta autorización legal como tampoco qué significa el término “resolución”. Pese a ello, se entiende que son los solicitantes de los programas de legalización de las leyes 685 de 2001 (artículo 165) y 1382 de 2010, quienes continuaron con su trámite en virtud del artículo 325 de la Ley 1955 de 2019.

Según lo dispuesto en la misma ley, no habrá lugar a la aplicación de medidas como el decomiso (artículo 161, Ley 685 de 2001), la suspensión (artículo 306, Ley 685 de 2001), o acciones penales— únicamente las preventivas y sancionatorias de carácter ambiental y de seguridad minera—, es claro que la intención misma de la norma fue contribuir, apoyar y fomentar la legalización minera. En efecto, al disponer que no habrá sanciones ni penalidades, se admite que el minero seguirá explotando y ejerciendo la actividad minera mientras está en curso su solicitud de formalización.

Beneficiarios de áreas de reserva especial

El artículo 31 de la Ley 685 de 2001 establece que el Gobierno nacional, por motivos de orden social o económico determinados en cada caso; de oficio; o bien por solicitud expresa de la comunidad minera en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, ya sea sobre todos o algunos minerales.

Su objeto será el de realizar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país, destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. Estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos años en todo caso. La concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiese solicitud de terceros, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, ya sea otorgados o reconocidos.

Se entiende, entonces, que según la Resolución 266 del 10 de julio de 2020 (artículo 14), estando en firme el acto administrativo que declara y delimita el área de reserva especial (ARE), estas comunidades adquieren la calidad de “explotadores mineros autorizados”; más adelante se expondrá la problemática que enfrentan dichos actores mientras no obtengan la licencia ambiental temporal para la formalización.

Subcontratista de formalización minera

Por su parte, el Decreto 1949 de 2017 reglamentó el capítulo sobre el subcontrato de formalización minera, su autorización, celebración y ejecución. Se trata de un contrato entre el beneficiario de un título minero y los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que desarrollen actividades de explotación desde antes del 15 de julio de 2013, en el área perteneciente a dicho título. Este se inscribe en el RMN y se fiscaliza de manera diferencial.

Bajo esta norma se entendería que una vez se haya inscrito el subcontrato, este se convierte en “explotador minero autorizado”, especialmente porque el subcontratista debe tramitar una licencia ambiental temporal dentro de los tres meses siguientes a la autorización, pero no adquiere la prerrogativa de explotación, lo cual carece de todo sentido y más aún cuando una vez inscrito en el RMN debe presentar licencia ambiental definitiva.

Entonces se puede formular la pregunta ¿para qué el subcontratista de formalización tramita una licencia temporal si no puede comercializar? Y, además, ¿por qué si la ley indica que la inscripción en el RMN debe hacerse dentro de los quince días siguientes a la autorización se requiere una licencia temporal? Se considera que estos explotadores deberían seguir operando con las guías minero ambientales, tal y como está establecido en la norma la cual no ha sido derogada expresamente.

Mineros de subsistencia

La normatividad de la minería de subsistencia se encuentra consagrada en el PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, expedido por el Gobierno del presidente Iván Duque y consagrado en la Ley 1955 de 2019.

El texto para el PND está consignado en el Decreto 1073 de 2015 (artículo 2.2.5.1.5.3, adicionado por el Decreto 1666 de 2016), y señala:

Es la actividad minera desarrollada por personas o grupos de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.

De igual modo, la Resolución 40103 de 2017 del Ministerio de Minas y Energía (MME) hace también referencia a este tipo de minería puesto que define sus volúmenes máximos.

De acuerdo con el Código de Minas, Ley 685 de 2001, en su artículo 155, dice:

En la minería de subsistencia, se entienden incluidas las labores de barequeo⁶ (actividad de los habitantes de terrenos aluviales por medio de la cual a través del lavado de arenas por medios manuales –bateas– y sin ayuda de medios mecánicos, separan y recogen metales o piedras preciosas y semipreciosas).

TABLA 1. VOLÚMENES DE PRODUCCIÓN MINERÍA DE SUBSISTENCIA

MINERAL O MATERIALES		VALOR PROMEDIO MENSUAL	VALOR MÁXIMO DE PRODUCCIÓN ANUAL
Metales preciosos (oro, plata, platino)		35 g	420 g
Arenas y gravas de río (destinadas a la industria de construcción)		120 m³	1 440 m³
Arcillas		80 t	960 t
Piedras preciosas	Esmeraldas	50 quilates	600 quilates
	Morrallas	1 000 quilates	12 000 quilates
Piedras semipreciosas		1 000 quilates	12 000 quilates

Fuente: Resolución 40103 de 2017.

6 Código de Minas, Ley 685 de 2001, artículo 155.

Y, por su parte, el Decreto 1666 de 2016 se refiere a que debido a la prohibición de usar maquinaria, en ningún caso se entenderán como de “subsistencia” las actividades de labores subterráneas.

La minería de subsistencia además está limitada y sometida a unos volúmenes máximos de producción mensual y anual como se ilustra en la Tabla 1⁷.

Los mineros de subsistencia se deben registrar en la nueva plataforma Génesis (en reemplazo del registro que se había hecho en el SI.MINERO), la cual se encuentra en fase de implementación y se encuentra a disposición de los alcaldes en cumplimiento del artículo 327 de la Ley 1955 de 2019. Los mineros que se encontraban ya aprobados en el SI.MINERO (y cuyo registro ya hubiese sido publicado en el Rucom), no deberán presentar solicitud de inscripción en el nuevo módulo.

Mediante el registro en la nueva plataforma Génesis, se busca ejercer un control de todos aquellos que presentaron solicitudes de inscripción, actualización o renovación de la actividad de minería de subsistencia. Esto se debe hacer por medio del registro de un correo electrónico único, con el fin que la ANM se pueda comunicar y presentar la renovación establecida en la Resolución 40838 de 2019. Esto le permitirá a los mineros, de igual modo, recibir información sobre la cantidad del mineral que ha sido reportado a su nombre por parte de los comercializadores, y al mismo tiempo, llevar el control sobre los máximos de producción establecidos en la Resolución 40103 de 2017.

Por ello, al minero que realizó ese proceso de inscripción en la nueva plataforma, se le entrega-

rá un certificado impreso firmado por el alcalde en el cual conste su inscripción, la cual deberá ser solicitada para renovación con dos meses de anticipación a su vencimiento. Las alcaldías tendrán el deber de verificar y corroborar la veracidad de la información en aspectos técnicos (minerales, departamento, municipio, vereda, corregimiento, nombre del río o quebrada donde se va a realizar la actividad); jurídicos (en propiedad privada, zona excluida, étnica, si es vecino); y socioeconómicos (cantidad aproximada de mineral extraído al mes, hace cuánto realiza la actividad, ingresos mensuales, número de personas a cargo, días laborados, personas del grupo familiar, compra y venta de minerales, grado de escolaridad, estado civil y tipo de vivienda, etcétera), lo cual implica unos retos importantes que se señalan más adelante.

Iniciativas de apoyo de los titulares mineros

Durante la discusión surtida en el GDIAM Territorial, se reconoció además de todas las figuras expuestas arriba, la importancia de las iniciativas de los titulares mineros que deciden hacer negociaciones con los mineros que operan ilegalmente dentro de sus títulos mineros, para celebrar contratos de operación; lo cual, igualmente, permite a los “ilegales” entrar en la formalidad y contar con el apoyo y la solidaridad en las responsabilidades del titular minero.

Entre estas iniciativas se pueden señalar casos como el de Mineros S. A., en El Bagre, que a través de contratos de operación ha formalizado cuatro unidades de dragado; o el de Continental Gold que además de tener subcontratos de formalización, cuenta con cuatro contratos de operación; y Gran Colombia Gold con alrededor de treinta operadores mineros.

7 Resolución 40103 de 2017, MME. “Por la cual se establecen los volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia”, 9 de febrero de 2017.

A partir del contexto jurídico y normativo expuesto en el capítulo anterior, el GDIAM Territorial inspirado en la propuesta del Grupo nacional, parte de la premisa de que el desarrollo de una minería “incluyente”, “resiliente” y “competitiva” en Colombia requiere diferenciar y definir con claridad los tipos de dicha actividad existentes en el país.

Resulta lógico que la falta de claridad conceptual evidenciada en las normas mineras, ambientales y penales y en decisiones supranacionales, planes de desarrollo o documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), ha sido una falencia que ha dificultado la estructuración acertada de una política pública minera.

Por ejemplo, no es justo ni acertado asimilar la actividad extractiva criminal que desarrollan grupos aliados a redes criminales, sin vocación de legalización, con las actividades mineras informales de mineros artesanales y de pequeña escala que no cumplen con la totalidad de las leyes vigentes, aunque tengan vocación de formalización; y menos aún, con aquellas que sí las cumplen.

De acuerdo con el Decreto 1666 de 2016, para efectos de implementar una política pública diferenciada, se clasifican los diferentes tipos de minería, como de subsistencia, y de pequeña, mediana y gran escala.

Los tamaños se dan en función de la reglamentación expedida por el Gobierno nacional para diferenciar entre las actividades de exploración y construcción de montaje, en las cuales el tamaño depende del área del título minero y en función de volúmenes de producción anual para la etapa de explotación, para seis grupos de minerales principales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales preciosos, y piedras preciosas y semipreciosas⁸.

En este contexto, el GDIAM en su experiencia territorial propone la siguiente tipología básica de la minería, que permite diseñar instrumentos y políticas públicas diferenciadas por tipo según su estatus jurídico. No obstante, es de mencionar que en el territorio mismo se pueden observar procesos de simbiosis-hibridación entre diversos tipos de minería que han de develarse a la hora de la implementación de políticas públicas, cuya aplicación permitirá velar por su eficacia y minimizar los daños colaterales de diversa índole que estos procesos pudiesen ocasionar.

La tipología propuesta cruza las escalas establecidas en el Decreto 1666 de 2016 sobre clasificación de la minería en Colombia con cinco grandes tipos. Desde el GDIAM nacional se propuso como tipología la minería: artesanal y ancestral⁹, formal, informal, ilegal y extracción ilícita de minerales (EIM). Sin embargo, luego de la reflexión y discusión territorial, se llegó a un nuevo consenso sobre la clasificación de la minería. A continuación, se presenta la propuesta en la Tabla 2.

8 Véase artículo 2.2.5.1.5.5, Decreto 1666 de 2016. “Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera”, MME, 21 de octubre de 2016.

9 En la nueva nomenclatura que se propone se entiende que la minería artesanal entra en subsistencia y que la ancestral depende de la antigüedad y puede ser de subsistencia, formal o en proceso de formalización en cualquiera de los tamaños indicados.

TABLA 2. GDIAM TERRITORIAL. PROPUESTA TIPOLOGÍA MINERÍA EN COLOMBIA

ESCALA (DECRETO 1666 DE 2016) TIPO	SUBSISTENCIA	PEQUEÑA	MEDIANA	GRANDE
Subsistencia	X			
Formal		X	X	X
En proceso de formalización		X	X	
No formalizable		X	X	X
Extracción ilícita de minerales			X	X

Fuente: elaboración propia.

2.1 Subsistencia

Esta categoría de minería incluye tanto la “minería ancestral” como la “minería artesanal”. La primera, definida como aquella desarrollada por comunidades étnicas en sus territorios, y la segunda, como la realizada tradicionalmente por comunidades rurales.

Debe anotarse que esta clasificación corresponde a una minería de subsistencia, no mecanizada, y que utiliza medios artesanales o rudimentarios de extracción. Cuando la minería ancestral y tradicional no se realiza solo por medios manuales, esta debe ser parte de un proceso de formalización y no pertenecería a la categoría de la minería de subsistencia, sino a la tipología de la minería en proceso de formalización.

2.2 Formal

Este tipo de minería es aquella constituida por unidades de explotación de tamaño variable, desarrollada con el cumplimiento de las normas en los ámbitos minero, medioambiental, fiscal y cambiario, laboral y de seguridad social. Esta minería cuenta con –o trabaja al amparo de– un título minero legalmente otorgado e inscrito en el RMN, PTO/PTI y licencia ambiental, independientemente de la escala del proyecto, obra o actividad.

Se caracteriza por operar con base en los estándares propios de la industria en materia de seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, gestión ambiental, responsabilidad social, transparencia económica y, en general, por cumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales, legales y contractuales.

La minería formal existe en las escalas de pequeña, mediana y grande. En esta clasificación se encuentran los títulos mineros en etapa de explotación y los contratos especiales inscritos producto de procesos de legalización, ARE o subcontratos de formalización debidamente inscritos.

2.3 En proceso de formalización

La minería en proceso de formalización existe en la escala de pequeña y podría darse eventualmente en la mediana. Se considera que está en “proceso de formalización”, porque si bien tiene vocación de formalización, no ha logrado regularizarse ni formalizarse por factores ajenos a su voluntad. En la reflexión nacional se denominó como “minería informal”, pero luego de las discusiones territoriales, se propone cambiar su nombre por “minería en proceso de formalización”, para significar con claridad su intención de formar parte del sistema bajo alguno de los mecanismos previstos en la ley.

En esta actividad extractiva se incumple al me-



nos uno de los requisitos exigidos por la ley: título minero vigente; programa de trabajos y obras o documento técnico que haga sus veces aprobado; licencia ambiental o instrumento ambiental otorgado; normas laborales, ambientales, de seguridad o higiene minera; capacidad técnica mínima necesaria; o bien el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales.

2.4 No formalizable

La minería no formalizable es aquella sin vocación de formalización, en la cual el minero teniendo la opción de legalizar su actividad decide mantenerse por fuera de la ley.

En esta clasificación no se dispone del correspondiente título minero vigente, además no cumple con al menos uno de los requisitos exigidos por la ley arriba mencionados.

Este tipo de minería se puede dar en pequeña, mediana o gran escala. En la discusión nacional se denominó como “minería ilegal”, pero luego del análisis en el GDIAM Territorial se propone cambiar su nombre por considerar que el término “ilegal” se extiende no solo a los no formalizables sino también a la minería en proceso de formalización, la cual está en camino de obtener un título o de

trabajar bajo el amparo de la ley, pero que no lo ha logrado aún.

En esta clasificación, además de hacer referencia a que no se cuenta con los instrumentos legales requeridos, definitivamente no hay vocación de formalización; el minero ha tomado la decisión de no legalizar su actividad pero a diferencia del tipo de la EIM, no forma parte de estructuras criminales.

2.5 Extracción ilícita de minerales (EIM)

La EIM se desarrolla por lo general a mediana y gran escala. Es aquella actividad extractiva en la que para su financiamiento, operación o comercialización participan grupos armados criminales. En zonas bajo el control de estos grupos, es frecuente que los mineros descritos en las clasificaciones anteriores estén sometidos a la extorsión y que las redes de suministro sean controladas por redes criminales (Massé y Munévar, 2017). Ello convierte a los mineros en víctimas de la minería criminal y esta distinción es importante para fines de manejo en el terreno y aplicación de una política pública adecuada.



CAPÍTULO

3

Problemáticas asociadas a la producción

El primer eslabón en la cadena de comercialización es la producción. Por lo cual, en esta primer fase se debe garantizar que la extracción se realice cumpliendo con todos los requisitos legales, dando así un inicio adecuado y sostenible en la cadena de trazabilidad.

Una de las dificultades identificadas es la falta de información accesible y confiable, de hecho, se resalta que la información de producción, de explotadores autorizados y de regalías, se encuentra en diferentes fuentes oficiales y la mayor parte de las veces dicha información no concuerda, lo que produce graves problemas en el proceso de fiscalización, veeduría ciudadana y trazabilidad del proceso productivo, lo cual aumenta de manera ostensible los problemas de credibilidad en el sector minero.

Como base del análisis aquí planteado, se tomó información de Datos Abiertos¹⁰ de Colombia frente a los explotadores mineros autorizados, observando lo consignado en la Tabla 3, respecto de la cantidad de explotadores autorizados, clasificados de acuerdo con la tipología GDIAM Territorial de subsistencia y formalizados.

Frente a esta información es preciso indicar que, a enero de 2020, en Colombia existían 112.982 explotadores mineros autorizados publicados en el Rucom y serían los únicos facultados para explotar minerales bajo el amparo de la ley.

Llama la atención que el 95,3 % de los mineros autorizados corresponde a la minería de subsistencia, en la cual el 85,5 % son barequeros, prin-

¹⁰ <https://www.datos.gov.co/Minas-y-Energ-a/ANM-RU-COM-Explotador-Minero-Autorizado-Beneficiari/f385-sq-mw/data> (20 de enero 2020).

TABLA 3. EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS

TIPOLOGÍA GDIAM TERRITORIAL	EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS	RUCOM PUBLICADO		PORCENTAJE	
Subsistencia	Barequeros	96 553	107 713	85,5	95,3
	Chatarreros	6 375		5,6	
	Otros	4 785		4,2	
En proceso de formalización	Solicitudes de legalización	2 019	2 185	1,8	1,9
	Beneficiarios de reserva especial	166		0,1	
Formalizados	Titulares mineros	2 974	3 084	2,6	2,7
	Subcontratos de formalización	110		0,1	
		112 982		100	

Fuente: elaboración propia con base en Datos Abiertos.



principalmente distribuidos en los departamentos de Antioquia (47 %), Chocó (19 %), Bolívar (10 %) y Nariño (7 %). Más adelante se hace un análisis sobre las implicaciones económicas de esta situación evidenciada.

Solo 2,7 %¹¹ de los explotadores mineros autorizados tiene un título minero o trabaja bajo el amparo de uno. Llama la atención que los títulos mineros que actualmente se encuentran inscritos y que tienen PTO o PTI aprobado e instrumento ambiental otorgado representan únicamente el 2,6 %. En este porcentaje se sitúan los proyectos estratégicos de interés nacional (PINE).

De igual manera, se observa que solo el 1,9 % corresponde a unidades productivas que entran en la categoría de “en proceso de formalización”, lo cual es un porcentaje muy bajo y permite concluir que se debe hacer un gran esfuerzo para revisar porqué los procesos de formalización no logran concretarse; igualmente, es necesario medir el tiempo que toma el proceso y cómo la dilación de los mismos afecta al sector de manera trascendental.

Una de las conclusiones del análisis de estos datos se refiere a que los mineros en Colombia en su mayor parte son de subsistencia, y dentro de dicha minería se debe realizar un estudio riguroso para identificar si esta actividad es realmente rea-

lizada por las personas que deben entrar en esta categoría o si la misma es utilizada por la minería no formalizable o por la extracción ilícita de minerales, para legalizar parte de su producción.

En este documento se analiza la importante participación de este tipo de minería en la producción total del país, así como la necesidad de fortalecer las políticas para este grupo de mineros, pero a la vez se trata de buscar mecanismos que incentiven la actividad minera amparada bajo un título minero, pues las cifras revelan su baja participación en la actividad total.

Al respecto, durante la revisión de los datos de cifras abiertas del Rucom, se encontraron 2600 nombres y apellidos repetidos en el listado de los barequeros. Esta situación debe ser revisada al detalle por parte de las autoridades mineras encargadas de este registro, y además deben tener presente que por mandato legal una persona no puede estar inscrita como barequero en más de un municipio.

Más adelante se evidencian algunas inconsistencias encontradas en el Rucom a raíz de este análisis. Esta herramienta debe brindar seguridad a los comercializadores de minerales sobre los explotadores mineros que efectivamente están autorizados para el desarrollo de labores extractivas; pues de acuerdo con lo consagrado en las disposiciones reglamentarias del Rucom, allí no se incluirían los titulares mineros que no se encuentran en etapa de explotación, o que no tengan los respectivos permisos ambientales, cuando estos les eran exigibles.

Tal situación ha sido ratificada en diversas oportunidades por la ANM, como autoridad encargada de la administración del Rucom, al disponer que:

¹¹ Según el Ministerio de Trabajo a septiembre de 2019, el sector formal minero generaba 150.000 empleos directos, lo cual significaría que en número de personas empleadas los mineros de subsistencia equivalen al 72 % del total de empleos propiciados por los mineros formalizados, cifra que demuestra de nuevo la importancia de este tipo de minería. Igualmente, según cifras del MEE, publicadas en mayo de 2019, el sector generaba más de 350.000 empleos directos (lo cual demuestra de nuevo las graves incongruencias en la información sectorial disponible para la toma de decisiones).

<https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2019/septiembre/sector-minero-genera-mas-de-150.000-empleos-directos-en-el-pais-viceministro-carlos-baena>

LOS PROBLEMAS EN LA CADENA DEL ORO VAN MUCHO MÁS ALLÁ DE LA COMERCIALIZACIÓN.

En virtud del capítulo 6 del Decreto 1073 de 2015, por medio del cual se reglamentó el Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom), donde se publican todos los explotadores mineros autorizados, es necesario tener en cuenta que para el caso de los titulares mineros deben contar con el PTO/PTI aprobado, con la respectiva viabilidad ambiental y encontrarse en etapa de explotación, y podrán explotar y comercializar solo los que se encuentren publicados en el Rucom. En ese sentido le informamos que los titulares mineros que no cuentan con los requisitos antes mencionados no se encuentran publicados¹².

En el estudio de Escobar y González (2019) de EConcept Análisis Económico Independiente sobre la “Participación del Banco de la República en la comercialización de oro en Colombia”, se concluyó que los problemas de ilegalidad e informalidad en la explotación y comercialización aurífera poseen más dimensiones y aristas de las que se ven a primera vista, dejando por sentado que los problemas en la cadena del oro van mucho más allá de la comercialización.

El documento expresa la necesidad de un enfoque diferencial que reconozca las capacidades de las unidades de producción y la implementación de esquemas de certificación que faciliten la trazabilidad del mineral, todo bajo una acción coordinada de las diferentes instituciones del gobierno y la presencia de organismos internacionales que garanticen el éxito de las medidas, pues resulta prioritario y estratégico para el país avanzar decididamente en la implementación acertada de este tipo de medidas.

3.1 Clasificación del oro producido en Colombia

De acuerdo con el estudio de Escobar y González (2019), se define una clasificación para el oro producido en Colombia: el “oro tipo A”, que se produce con las debidas autorizaciones y por tanto corresponde al oro legal; y el “oro tipo B”, que no cumple con las autorizaciones, el cual debería eliminarse por parte de las autoridades competentes, a quienes también corresponde promover la formalización para aquellos que se encuentren realmente en la categoría de “formalizables”, como ya se definió.

Para el caso de los barequeros y de acuerdo con las entrevistas realizadas, este estudio de Escobar y González (2019) indica que:

Les pagan a los barequeros para que “inflen” su producción o consiguen personas naturales (sean o no barequeros) y les pagan para que se registren como tales. De esta manera, se hace posible, cuidándose de no exceder los límites de 35 gramos mes, imputarles producción ilegal y darle así una apariencia de legalidad.

Frente a este punto identifican que los requisitos para inscribirse como barequeros¹³ son de fácil evasión y no hay un efectivo control, sumado a que el tope máximo de producción de 35 gramos mensuales es muy alto para la producción de un minero de subsistencia.

El tope señalado en la ley equivale a algo más de una onza troy, para un valor actual de la onza troy que supera los 1740 dólares. También se podría hablar de unos ingresos promedios para los mineros de subsistencia de 7.300.000 pesos



mensuales¹⁴. Con un total de 102.928 barequeros y chatarreros se hace referencia a una economía de más de 751.000 millones de pesos (exactamente 751.374.400.000 de pesos) al mes, esto es más de 200 millones de dólares al mes, lo cual demuestra que el tema no es residual y requiere de un control adecuado e inmediato.

Ahora bien, en la realidad este tipo de mineros no acceden al precio internacional. Según datos entregados al GDIAM Territorial por mineros de subsistencia del Bajo Cauca, para agosto de 2020, en promedio ellos estaban vendiendo a 170.000 pesos el gramo, lo cual implica un ingreso promedio por persona de 5.950.000 de pesos, lo que a su vez evidencia una reducción cercana al 20 % frente al precio internacional. Lo anterior coincide con los hallazgos del estudio del Banco de la República de Escobar y González (2019) sobre la comercialización de oro en Colombia.

La plataforma Génesis debería contribuir con

el propósito de controlar efectivamente este tipo de minería, pero debe considerarse que dejar esta responsabilidad únicamente en manos de los alcaldes municipales desborda ampliamente su capacidad real de acción y de control a la ilegalidad. Esto lleva a la necesidad de considerar la alternativa de realizar un acompañamiento efectivo y diferente en este sentido por parte de las autoridades mineras, ambientales y del Estado central.

Para el caso de los mineros informales-ilegales, que en el grupo GDIAM Territorial se denominaron como “no formalizables” y de “extracción ilícita de minerales”, toda su producción es del tipo B, dado que no tienen permiso legal ni vocación de formalización. En el caso de los mineros en proceso de formalización ocurre algo similar al de los barequeros: las dificultades en el control facilita imputarles producción que no han realizado, con el agravante que los volúmenes de producción se elevan para los de pequeña y mediana minería, así que quienes se presten para este ilícito, podrán ingresar grandes cantidades de oro tipo B al sistema.

¹² ANM (radicado núm. 20203210302231).

¹³ Inscribirse en la alcaldía del municipio donde se realiza la actividad y estar publicados en el Rucom, para el momento de ese estudio.

¹⁴ Si se considera una tasa de cambio de 3750 pesos.

EL RUCOM DEBE BRINDAR SEGURIDAD A LOS COMERCIALIZADORES DE MINERALES SOBRE LOS EXPLOTADORES MINEROS QUE EFECTIVAMENTE ESTÁN AUTORIZADOS PARA EL DESARROLLO DE LABORES EXTRACTIVAS.

En la Gráfica 1 de 2017 de la Brigada Contra la Minería Ilegal (BRCMI), se observa la afectación por departamentos de este fenómeno, y se muestra que Antioquia es el departamento más afectado con 53 municipios, en los cuales se realiza explotación ilícita de yacimientos de oro.

Así mismo, en la Gráfica 2 se diagnostica la incidencia criminal sobre la actividad minera por departamento, y se resalta la grave afectación en Antioquia por la actividad de grupos guerrilleros, grupos armados organizados y delincuencia común.

En el estudio del Banco de la República, se indica que el lavado de oro ilegal surge de la posibilidad de producir oro tipo B, lo cual se debe a multiplicidad de factores, a saber:

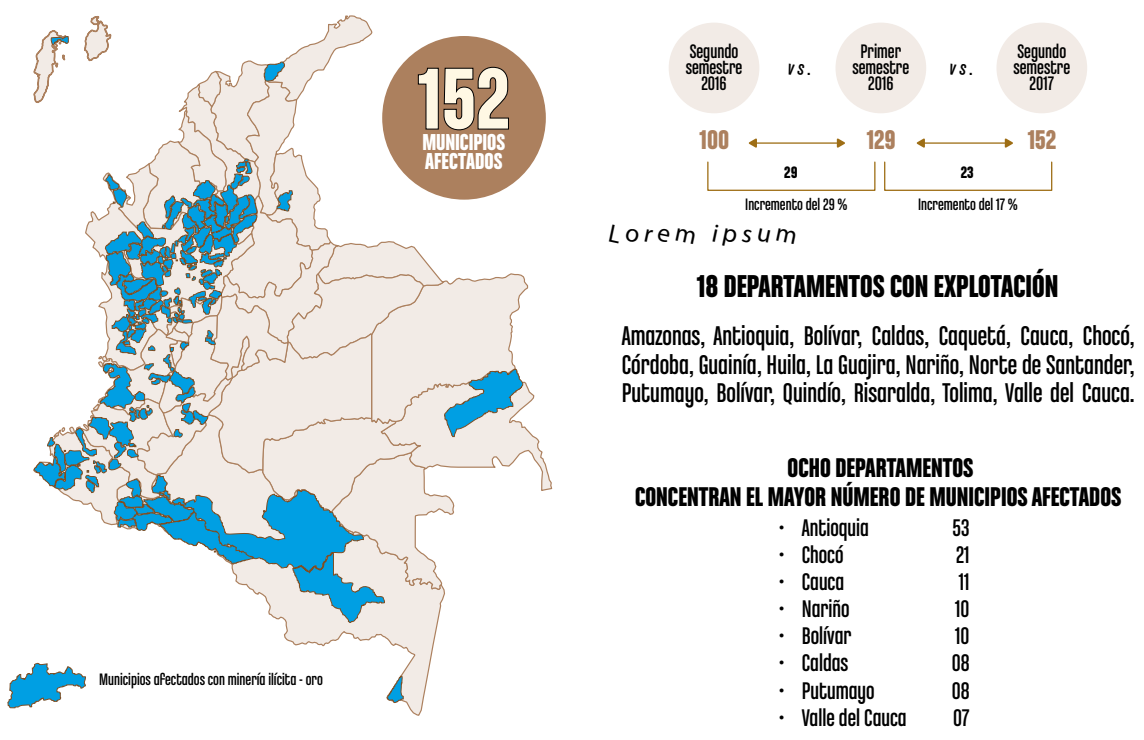
- Presencia de grupos criminales en las zonas de producción.
- Existencia de enormes rentas que surgen de los descuentos que se dan por la diferencia entre el precio de compra del oro tipo B y su venta una vez legalizado.

- Dificultad de control por parte de las autoridades de un producto como el oro que es legal, de alto valor por unidad de masa, fácil de esconder e indiferenciable en cuanto a la legalidad de su producción.
- Condiciones de pobreza en las zonas donde se produce oro tipo B y la dificultad para encontrar otras fuentes de ingreso.
- Bajas barreras de entrada a la actividad.

3.2 Problemas en la formalización

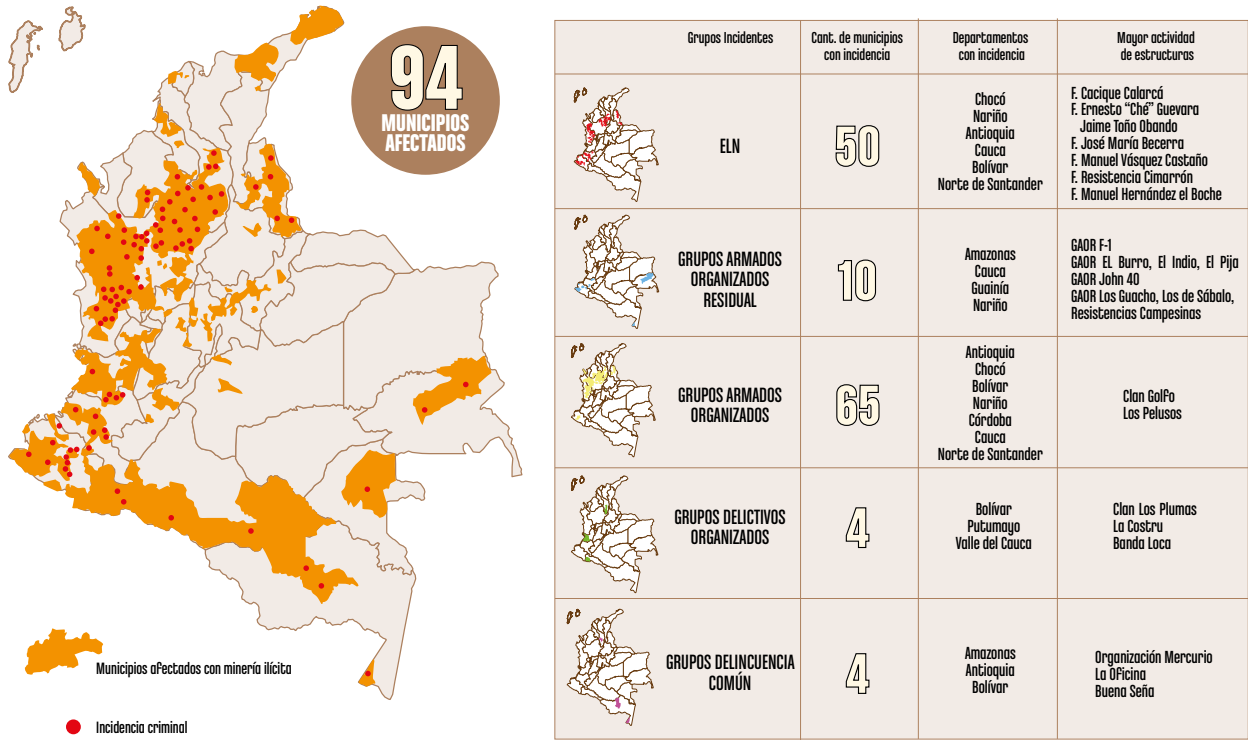
En el estudio del Banco de la República referido, también se indica que los altos niveles de informalidad en la producción, la presencia de diversos grupos al margen de la ley, las barreras a la formalización, la falta de información e instrumentos eficaces para la vigilancia y la fiscalización de las unidades de producción, son algunos de los factores que hacen de la comercialización del oro un tema de difícil manejo. Por tanto, establece que un enfoque integral, el cual plantee políticas en varios frentes es necesario si se quiere un nivel aceptable de formalización en la producción.

GRÁFICA 1. DIAGNÓSTICO EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS – ORO



Fuente: Brigada contra la minería ilegal.

GRÁFICA 2. INCIDENCIA CRIMINAL EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTOS MINEROS



Fuente: Brigada contra la minería ilegal.

A ENERO DE 2020, EN COLOMBIA EXISTÍAN 112.982 EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS PUBLICADOS EN EL RUCOM Y SERÍAN LOS ÚNICOS FACULTADOS PARA EXPLOTAR MINERALES BAJO EL AMPARO DE LA LEY.

En efecto, los tiempos y requisitos exigidos por la ley para que estos mineros puedan formalizarse son tan elevados que su fragilidad económica les impide cumplirlos, lo que se convierte en una de las causas raíces para que la ilegalidad aproveche dicha complejidad aumentando la producción del oro tipo B.

Es vital facilitar y agilizar los procesos de legalización y formalización de los mineros formalizables y establecer requisitos diferenciales que les permitan operar de acuerdo con sus realidades económicas y sociales, puesto que el principal objetivo de la formalización se refiere al cumplimiento de las normas mineras, ambientales, laborales y de seguridad e higiene.

Así mismo, es importante profundizar en el análisis de las medidas recientes que el MME estableció sobre la incorporación de la licencia ambiental temporal para la formalización en el PND.

En la Tabla 4 se compendian los mecanismos de formalización ya descritos en este documento y el momento desde el cual pasan a ser explotadores mineros autorizados, según la ANM. En ese orden de ideas pueden realizar su actividad de manera lícita mientras terminan sus procesos de formalización y obtienen las autorizaciones mineras y ambientales requeridas en cada caso.

Con la expedición del nuevo PND¹⁵, se implementó la figura de la licencia ambiental temporal para la formalización minera y el fortalecimiento de la fiscalización, seguimiento y control de esta actividad.

En el artículo 22 de la Ley 1955 de 2019 de expedición del PND, se estableció que dentro de los tres meses siguientes a la autorización del subcontrato de formalización, la aprobación de la devolución de áreas, o la declaración y delimitación del ARE, se debe radicar un estudio de impacto

ambiental (EIA) junto con la solicitud de licencia ambiental temporal para la formalización. Sin embargo, surge la siguiente pregunta: ¿Puede el minero seguir realizando la actividad minera, y a partir de qué momento?

Para todos los casos, el MME ha interpretado que los mineros en procesos de formalización minera únicamente pueden desarrollar la actividad con uso de los equipos o maquinaria propia de su operación, una vez se les otorgue la licencia ambiental temporal y no antes. Esta reflexión, se deriva de la supuesta aplicación del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, que de interpretarse textualmente obligaría a todos los mineros en proceso de formalización a equipararse a mineros de subsistencia, mientras no obtengan un título minero inscrito en el RMN.

Al respecto debe señalarse que según el artículo 30 del PND: “Las áreas de reserva especial que cuenten con condiciones de seguridad e higiene minera y con instrumento ambiental diferencial, luego de su declaratoria, podrán ejecutar operaciones mineras sin restricción”.

Lo anterior querría decir entonces que desde su declaración pueden explotar, pero solo desde

la aprobación de la licencia pueden usar maquinaria, cuando claramente este tipo de explotación ha implicado el arranque con medios mecánicos, razón por la cual son objeto de formalización.

En cuanto a los solicitantes de legalización se deben considerar autorizados desde la solicitud aún sin licencia temporal, y los subcontratistas desde su inscripción, habiéndose señalado ya en este documento la incongruencia en los tiempos de autorización, inscripción, y licenciamiento temporal y definitivo para estos últimos.

Se requiere entonces una interpretación más armónica que entienda que estos instrumentos son equiparables a un título minero o que se modifique esta disposición normativa para reconocer la realidad social y operativa de los mineros que se encuentran dentro de la tipología GDIAM Territorial. Además se debe clarificar este requisito para los subcontratistas de formalización, cualquier interpretación diferente produce aún más dificultades en la trazabilidad y operación de comercialización.

En la Gráfica 3 se compendia la interpretación que corresponde a las posibilidades de explotación en cada caso.

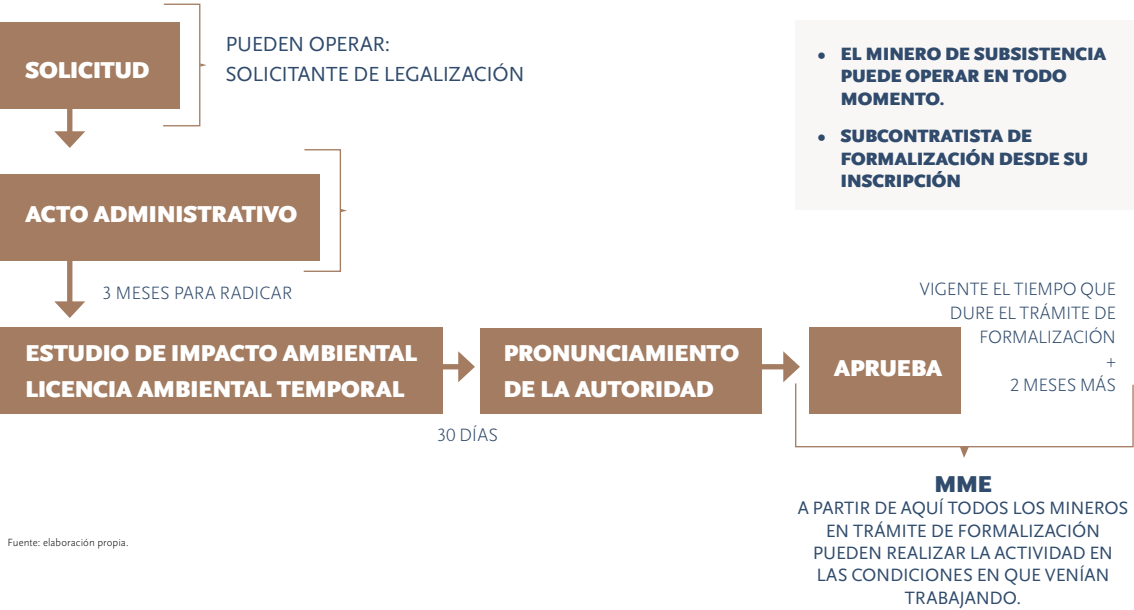
TABLA 4. NORMATIVIDAD MECANISMOS DE FORMALIZACIÓN Y LEGALIZACIÓN MINERA

	Área de reserva especial	Devolución de áreas para la formalización minera	Subcontrato de formalización minera	Contrato de concesión diferencial para pequeña minería	Legalización de hecho	Legalización de minería tradicional	Minero de subsistencia
Fundamento normativo	Artículo 31 Ley 685/2001 Ley 1753/2015 Resolución 546/2017	Ley 1658/2013 Ley 1753/2015	Ley 1658/2013 Ley 1753/2015	Artículo 326 Ley 1955/2019*	Artículo 165 Ley 685/2001	Artículo 325 Ley 1955/ 2019	Decreto 1666/2016 Decreto 1102/2017 Ley 1955/2019
Explotador minero autorizado	Sí. Mientras se resuelva la solicitud	A partir de la autorización legal para su resolución	Desde su inscripción en el RMN	A partir de la autorización legal para su resolución	A partir de la autorización legal para su resolución	A partir de la autorización legal para su resolución	Sí

* El Gobierno nacional definirá los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 3. POSIBILIDADES DE EXPLOTACIÓN EN TRÁMITES DE FORMALIZACIÓN



Fuente: elaboración propia.

15 Artículos 22 y 30, Ley 1955 de 2019. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Diario Oficial 50.964, 25 de mayo de 2019.

EL PRIMER ESLABÓN EN LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN ES LA PRODUCCIÓN. SE DEBE GARANTIZAR QUE LA EXTRACCIÓN SE REALICE CUMPLIENDO CON TODOS LOS REQUISITOS LEGALES, DANDO ASÍ UN INICIO ADECUADO Y SOSTENIBLE EN LA CADENA DE TRAZABILIDAD.

Al respecto se indica que la ley es clara cuando señala que mientras al solicitante no se le resuelva de fondo el trámite de formalización minera, no habrá lugar a la aplicación de medidas como el decomiso (artículo 161, Ley 685 de 2001), la suspensión (artículo 306, Ley 685 de 2001), ni acciones penales; únicamente las preventivas y sancionatorias de carácter ambiental y de seguridad minera.

Es claro, entonces, que la intención misma de la ley es contribuir, apoyar y fomentar la legalización minera, puesto que al disponer que no habrá sanciones o penalidades, admite que el minero seguirá explotando y ejerciendo esta actividad mientras está en curso su solicitud de formalización.

Se entendería que la misma interpretación tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual en los considerandos de la Resolución 448 de 2020 (términos de referencia para la licencia temporal), define la siguiente idea, dejando ver la intención misma de fomentar la formalización:

(...) se busca contar con un marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética: con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de aquellos mineros que cuenten con autorización legal para realizar su actividad.

Es decir, se reconoce que los mineros no formalizados aún cuentan con una autorización legal para operar mientras tramitan su licencia temporal. Además se anota que después de otorgado el contrato de concesión o inscrito el subcontrato de formalización en el RMN, se deberá tramitar un segundo proceso de licenciamiento para obtener la licencia ambiental global.

Resulta evidente que esta licencia ambiental para la formalización no se constituyó en un requisito para continuar con el ejercicio de actividades extractivas, en las condiciones en que se adelanta para aquellas explotaciones amparadas en procesos de formalización, ya que no consagró una causal de suspensión expresa de dichas actividades, como tampoco es posible deducir del texto legal una derogatoria tácita del Decreto 1753 de 2015 ya expuesto. Solo en el caso interpretativo del artículo 30 de la Ley 1955 se podría decir que los beneficiarios de ARE adquieren la posibilidad de explotar sin ninguna restricción desde la obtención de la licencia temporal.

Adicional a lo anterior, la Ley 1955 de 2019 consagra que la solicitud de la licencia ambiental para la formalización se deberá presentar en un plazo de tres meses, contado a partir del día siguiente a la entrada en vigencia de los términos de referencia diferenciales, para la elaboración del estudio de impacto de la licencia ambiental temporal hacia la formalización minera por parte del Ministerio de Ambiente, los cuales apenas fueron publicados el 22 de mayo de 2020, mediante Resolución 448 de 2020, por lo cual dicha solicitud solo sería exigible a partir del 23 de agosto de la misma anualidad.

Sin embargo, mediante Resolución 669 del 19 de agosto de 2020 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se resolvió diferir la entrada en vigencia de la Resolución 448 de 2020, para que empiece a regir a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, que para la fecha de este documento sería el 30 de noviembre de 2020, si no se prórroga.

Es importante resaltar que según oficio 2-2020-013451 del 6 de agosto de 2020, el MME informa al Ministerio de Ambiente que a esa fecha exis-

tían 1648 procesos de explotadores mineros autorizados que deben tramitar la licencia ambiental temporal y que cobija un total de 17.946 mineros, distribuidos en 113 áreas de reserva especial, 31 subcontratos de formalización¹⁶ y 1504 solicitudes de formalización de minería tradicional.

Finalmente, el MME (2018a) en repetidas ocasiones ha indicado que la formalización minera es una herramienta para la lucha contra el crimen organizado transnacional, el lavado de activos y el narcotráfico. De igual forma, el oro es un metal con un alto valor intrínseco, mundialmente aceptado como divisa y de fácil comercialización, que enfrenta distintos desafíos.

Bajo estas circunstancias, los grupos criminales se han aprovechado de la debilidad de los mineros, de su falta de acceso al mercado de capitales y su poco conocimiento e información. En ese sentido, una política enfocada hacia la formalización minera permitiría combatir activamente a estos grupos y sus estructuras criminales, pues a través de esta se podrían identificar con mayor facilidad el mineral que es producto de actividades ilícitas, al fortalecerse los mecanismos de trazabilidad y al existir información confiable sobre la procedencia del mineral que entra en el mercado, y a la vez equiparar con claridad los actores legítimos en el sector, separándolos de quienes no lo son.

Sin embargo, temas como las disposiciones finales adoptadas en la Resolución 266 de julio de 2020, que hacen casi imposible el proceso de otorgamiento de ARE sin reconocer ningún régimen de transición ni las prerrogativas de explotación establecidas en la ley para este tipo de mineros¹⁷, deben revisarse a profundidad y priorizar la forma-

lización ágil y efectiva de los mineros formalizables por parte de las autoridades mineras.

Así mismo, el proyecto de ley “Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas y se dictan otras disposiciones”, radicado por el MME que, si bien apunta a atacar un problema fundamental para el sector y debe ser apoyado en ese sentido, no tiene la previsión de proteger a los mineros en proceso de formalización, como tampoco contempla algún proceso de transición o gradualidad para los mineros formalizables, dejándolos de manera inmediata incursos en los nuevos tipos penales que se proponen y sin ninguna posibilidad real de formalizar su operación.



¹⁶ En este caso no es claro porque razón si se trata de subcontratos inscritos el ministerio indica que deben tramitar licencia temporal en el mencionado oficio.

¹⁷ Artículos 31, 165, 194, 198, 199, 200, 248 de la Ley 685 de 2001 y 22, 325 y 326 de la Ley 1955 de 2019.



Se presenta a continuación un conmovedor testimonio de una mujer minera del municipio de El Bagre, quien relata las vicisitudes que atraviesan los mineros de la región ante la persecución oficial a la cual han sido sometidos por motivos de su actividad que les brinda el sustento para subsistir.*

LOS NEGROS HEMOS SIDO MINEROS TODA LA VIDA

Como minera de El Bagre, que subsiste de esta actividad y comprometida con las buenas prácticas, puedo hablar por todos aquellos quienes sabemos que la actividad minera en el Bajo Cauca ha sido un determinante económico, social y político de su historia.

El oro ha sido explotado en nuestro país desde antes de la llega de los españoles, en la época de la Conquista. La economía en las zonas mineras tradicionales depende principalmente de las prácticas de los barequeros, de los mineros artesanales, tradicionales y pequeños mineros siendo las principales fuentes de ingreso en nuestra subregión; actividades como la agricultura, la ganadería, los comerciantes y el trabajo informal corresponde a una economía secundaria.

La pequeña minería es una fuente de ingreso y sostenimiento para nuestras comunidades afrodescendientes, quienes por décadas hemos desarrollado esta práctica, heredada de nuestros ancestros. Por esta razón esta actividad forma parte fundamental de nuestra cultura y ha sido la manera de subsistir y sostener a nuestras familias. Por años, hemos ocupado un territorio colectivo, ya sea titulado o heredado, el cual protegemos, y a cambio, nos ha permitido vivir económicamente en paz.

Sin embargo, recientemente, el Gobierno nacional ha atacado a la pequeña minería, a la minería ancestral y artesanal, quemando y destruyendo los “entables” y las pequeñas construcciones que utilizamos para desarrollar la minería, dejando sin empleo a hombres y mujeres cabezas de hogar. La persecución nos hace ver como delincuentes hasta llegar al punto de quitarnos motores, bateas, palas y cajones, y judicializándonos, destruyendo nuestra imagen y tradición, y además acabando con nuestras vidas.

Esto ha afectado a nuestras comunidades de tal manera que algunas familias se han visto en la obligación de desplazarse hacia otros municipios y territorios, incluso territorios no mineros, buscando otros medios para sobrevivir y migrando a los grandes municipios y ciudades, situación que ha afectado no solo a las familias sino al territorio, al quedar abandonado. Incluso, los padres al no poder practicar la minería para sostener a sus familias las han abandonado yéndose hacia otros países donde también han empezado a practicar este trabajo, ante la imposibilidad de hacerlo aquí en Colombia.

Esta persecución que el Gobierno tiene contra los mineros ha desatado violencia y problemas de orden público. Las personas son obligadas a cambiar sus costumbres, afectando el desarrollo de sus vidas, la niñez ha quedado desprotegida, ha causado pobreza, separación de familias y pérdida de padres o madres, incluso mujeres que han caído en la prostitución y hasta la muerte de menores y familiares, por violencia o condiciones precarias de salud, puesto que son personas que desde pequeñas han sido enseñadas a trabajar en la minería.

¡Nosotros somos mineros de subsistencia, necesitamos apoyo y capacitación no persecución!

BAREQUERA DE EL BAGRE, JULIO 2020

* Para preservar su identidad se omiten sus nombres.

Problemáticas asociadas a la comercialización

Según el estudio de Escobar y González (2019) de EConcept “Análisis Económico Independiente para el Banco de la República sobre la conveniencia de volver al monopolio en la compra del oro”, varios factores hacen de la comercialización del oro un tema de difícil manejo, como son: los altos niveles de informalidad en la producción, la presencia de diversos grupos al margen de la ley, las barreras a la formalización, y la falta de información y de instrumentos eficaces para la vigilancia y la fiscalización de las unidades de producción.

4.1 Dificultades en la cadena de comercialización

De acuerdo con cifras abiertas del Rucom, el número de comercializadores certificados inscritos en este registro asciende a 2746, de los cuales el 39 %, cerca de 1062 están inscritos para comercialización de minerales metálicos.

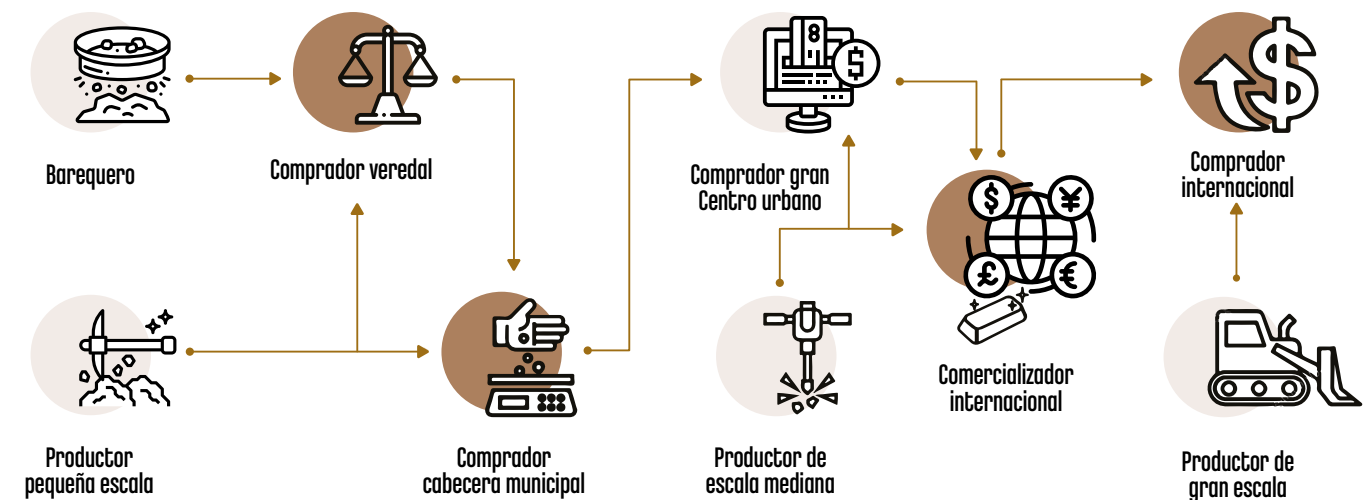
En el estudio del Banco de la República (2019) se identificaron los siguientes aspectos como las principales problemáticas en la comercialización:

- El papel de los comercializadores inscritos en el Rucom y el propósito de la información que este debe contener: “El correcto funcionamiento del Rucom debe permitir una trazabilidad completa de cada onza producida en el país y, en esa medida, limitar de forma importante la participación de organizaciones al margen de la ley en la cadena del oro” (Escobar y González, 2019).
- El Banco de la República continúa operando como comprador de oro.
- La calidad de la información que reposa en el Rucom es precaria.
- Las organizaciones al margen de la ley estarían aprovechando los espacios que otorga el Rucom.
- Las organizaciones al margen de la ley no solo participan en la producción, sino también en la comercialización.
- Los comercializadores juegan un papel fundamental como financiadores de las operaciones mineras.
- El número actual de puntos de compra respondería, entre otros, a intereses de las organizaciones al margen de la ley.
- Acuerdos de comercialización directa con el exterior.

En la problemática ya definida, como el número actual de puntos de compra, se señala que esta cadena respondería, entre otros aspectos, a intereses de las organizaciones al margen de la ley, y de acuerdo con el trabajo de campo, en este estudio se estableció la siguiente información sobre la cadena del oro en la región del Bajo Cauca antioqueño (Gráfica 4).



GRÁFICA 4. CADENA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL ORO



Fuente: adaptado de EConcept, 2019.

En el estudio de EConcept (2019, 59 y 60) se describe el proceso de esta cadena de la siguiente manera:

El minero de subsistencia y el pequeño minero llevan su producción a un punto de compra veredal, que consiste generalmente en una persona que recorre las zonas productoras en motocicleta y adquieren la producción de oro de contado.

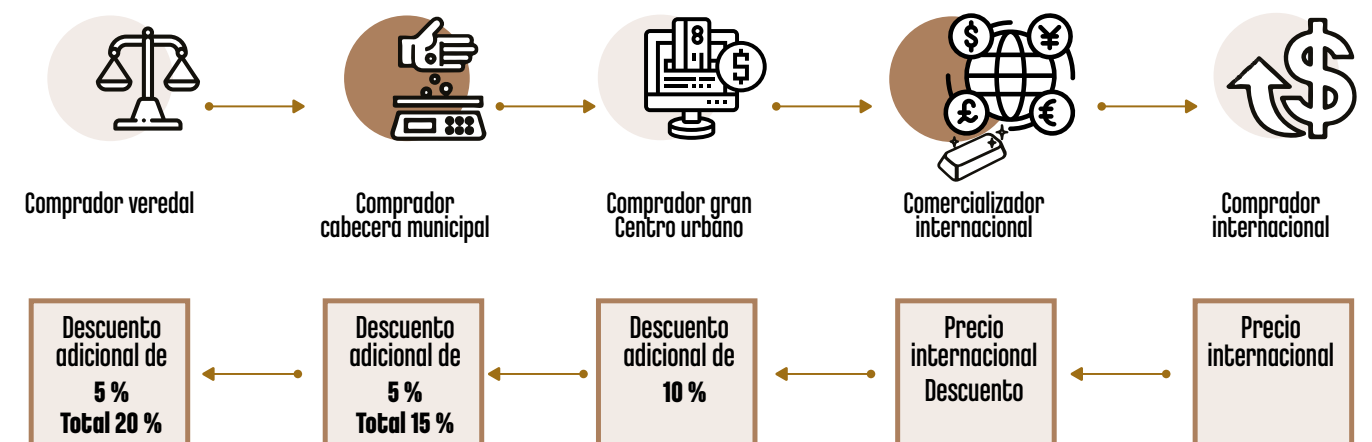
El comprador veredal, a su vez, lleva la producción a un comercializador intermedio, localizado en la cabecera municipal. Este segundo agregado, por su parte, lleva la producción a las compras localizadas en los grandes centros urbanos, principalmente Medellín y Bogotá.

Los productores de mediana escala llevan su producción a los compradores de los grandes centros urbanos o van directamente a un comercializador internacional. Finalmente, los productores de gran escala exportan directamente el oro que producen.

En esta cadena con tantos agentes, se pierde trazabilidad y es más difícil identificar la presencia de las organizaciones al margen de la ley.

Adicionalmente se presenta un esquema de la cadena de precios que reciben los diferentes tipos de productor (Gráfica 5).

GRÁFICA 5. CADENA DE PRECIOS



Fuente: adaptado de EConcept, 2019.

En estos casos para que en la cadena de comercialización pueda entrar el oro tipo B definido anteriormente, fuera de los descuentos que operan en el esquema, podría haber, según el estudio, un descuento adicional a los anteriores del 20 %. Una de las situaciones identificadas en dicho estudio se refiere a que con el esquema de cadena de descuentos ya descrito, se cubren los costos asociados con la intermediación y una parte de estos márgenes a lo largo de la cadena, y la totalidad del margen entre el oro tipo A y el oro tipo B irían a las arcas de las organizaciones al margen de la ley.

Los problemas en materia de acceso a la información, no facilitan la labor de las autoridades en lo que corresponde a distinguir el oro tipo A del oro tipo B, lo cual tiene dificultades en la trazabilidad, excepto en la producción que realizan las grandes empresas con títulos formales. Así mismo, se indica que es imposible establecer con certeza si una buena parte de la producción del oro registrada en el Rucom cumple con los requisitos que la normatividad vigente considera como mínimos aceptables en materia social, ambiental y fiscal.

Debido a esta imposibilidad para diferenciar el oro tipo A, del oro tipo B, lo que a su vez, permite la posibilidad de registrar ambos tipos de producción en el Rucom, se abre la puerta para que ambos tipos de oro puedan ser comercializados de forma legal y eventualmente exportados o utilizados como medio de lavado de dinero. Por tanto, bajo las actuales circunstancias, los compradores de buena fe se exponen a diversos riesgos asociados con adquirir oro, cuya procedencia puede ser altamente problemática (EConcept, 2019).

El segundo problema que se identifica son los vacíos en el proceso de registro y de fiscalización, en los cuales los grupos al margen de la ley encuentran la manera de darle apariencia de legalidad al oro tipo B, tanto en la producción como en la comercialización.

El tercer problema tiene que ver con las implicaciones económicas de encubrir el oro tipo B como oro tipo A.



4.2 Problemas con la autoridad de impuestos DIAN

Al aumentar la problemática ya descrita y potenciar la desconfianza en el sistema, debe señalarse que existen interpretaciones realizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que afectan altamente el proceso de comercialización y trazabilidad de la minería de oro.

Descuento por regalías

La DIAN considera que frente a las comercializadoras internacionales es improcedente el costo que estas contabilizan por el pago de la regalía del mineral que compran, ya que según ellos estas solo fungen como retenedores.

Como sustento de su posición, la DIAN tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Los proveedores facturan a la comercializadora el mineral con el valor de la regalía incluido.
- Los proveedores discriminan en la factura el valor de la regalía retenida.
- El proveedor recibe como pago por su producto el valor del metal menos el valor de la regalía retenida.
- El valor de las regalías es asumido por el explotador-proveedor, y las comercializadoras solo son retenedores por lo cual no pueden contabilizar la regalía como un costo de venta.

El hecho de que el valor de la regalía sea asumido por el explotador, y el comercializador solo funja como retenedor, no puede desconocer que el valor de la regalía forma parte del precio que el comercializador paga por el mineral, precio que si bien no recibe el explotador, sí debe ser consignado a la autoridad minera a nombre de dicho explotador, y es un costo para la comercializadora, no a título de regalía, sino a título de costo de producto. De esta forma resulta claro que este es

un costo del producto, tan es así que ese valor es incluido en la factura expedida por el explotador. Decir lo contrario correspondería a sostener que la comercializadora no funge como retenedor, si no que sería un recaudador, términos que por supuesto son diferentes.

La interpretación realizada por la DIAN desconoce que el valor de la regalía forma parte del precio que el comercializador se obliga a pagar al vendedor por el mineral que entrega, y el hecho de que dicho valor no sea entregado al proveedor, no supone que sea efectivamente asumido por el comercializador, quien únicamente lo retiene para entregarlo a la autoridad minera en cumplimiento de una obligación a cargo del explotador-proveedor. Por lo cual se sobrecarga el costo de comercialización, siendo necesario igualmente un proceso de capacitación importante con estas autoridades.

Devolución de IVA

El oro que se vende a las sociedades de comercialización internacional y que es exportado se encuentra exento del impuesto sobre las ventas y se produce el derecho a devolución bimestral, en virtud de lo dispuesto en los artículos 481 y 850 del Estatuto Tributario.

Teniendo en cuenta esto, varias comercializadoras internacionales han presentado diversos derechos de petición a la ANM, para que emita una certificación dirigida a la DIAN, con el fin de realizar el trámite de solicitud del impuesto al valor agregado (IVA) descontable con base en lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (31 de mayo de 2018, Decreto 1625, artículo 1).

Artículo 1. Adición de los literales n) y o) al artículo 1.6.1.21.15 del Capítulo 21 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.(...)



o) Los exportadores de oro solicitantes de devolución de saldos a favor determinados en su declaración del impuesto sobre las ventas (IVA) originados en la adquisición de bienes y servicios necesarios para su producción y/o comercialización, deberán acreditar los siguientes requisitos:

1. Certificación expedida por el representante legal de la empresa solicitante o del titular del saldo a favor cuando se trate de persona natural, en la cual conste:

a. Que el oro exportado se explotó al amparo de un título minero vigente e inscrito en el Registro Minero Nacional.

b. Que el título minero cuenta con la respectiva licencia ambiental, indicando la entidad que expidió la misma.

c. Que la producción del oro exportado cumplió con los requisitos de extracción, transporte y comercialización (Decreto 0276 del 17 de febrero de 2015).

d. Que el explotador y/o comercializador se encuentra autorizado e inscrito en el Registro Único de Comerciantes de Minerales (Rucom).

2. Copia del certificado de origen expedido por el explotador minero, cuando el oro exportado provenga de adquisiciones a comercializadores autorizados.

3. Certificación de la Agencia Nacional de Minería o de la autoridad minera delegada, dirigida a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en la que conste la relación de los certificados de origen emitidos por el titular minero en la respectiva vigencia fiscal y de las declaraciones, liquidaciones y pagos de las regalías correspondientes (resaltado del GDIAM).

Esta certificación solo podrá expedirse una vez se hayan presentado y aprobado por parte de la autoridad minera los formatos básicos mineros de la respectiva vigencia fiscal y será emitida únicamente al comercializador que aparezca referenciado en los certificados de origen.

Cuando las solicitudes presentadas a la ANM giran en torno al oro que proviene de un ARE, solicitudes de programas de legalización o de formalización minera, subcontratos de formalización minera, barequeros o chatarreros, la autoridad ha contestado que no es posible expedir la certificación toda vez que las personas relacionadas en las peticiones “no son poseedores de un título minero vigente”. Para esto la autoridad trae a colación el parágrafo 3 del artículo 850 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 267 de la Ley 1819 de 2016 que señala:

El exportador de oro podrá solicitar la devolución de los saldos originados en la declaración del impuesto sobre las ventas, únicamente cuando se certifique que el oro exportado proviene de una producción que se adelantó al amparo de un título minero vigente e inscrito en el Registro Minero Nacional y con el cumplimiento de los requisitos legales para su extracción, transporte y comercialización, y la debida licencia ambiental otorgada por las autoridades competentes.

De la Ley 685 de 2001 se colige que solo son titulares mineros quienes tienen un contrato de concesión, pues esta dispone:

Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 15, Título I, Ley 685 de 2001. “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones” (DO: 44.545).

Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

Lo anterior ha derivado en una afectación a los flujos de caja de las sociedades de comercialización internacional, pues cuando se adquiere mineral de un explotador minero autorizado que no tiene un contrato de concesión no hay lugar a la devolución del IVA. De esta forma, en la práctica se genera un incentivo para adquirir el mineral preferiblemente de titulares mineros o para pagar un precio menor a los demás explotadores mineros autorizados, lo que ocasiona una seria afectación a estos últimos y un desincentivo importante a la formalización.

DE ACUERDO CON CIFRAS ABIERTAS DEL RUCOM, EL NÚMERO DE COMERCIALIZADORES CERTIFICADOS INSCRITOS EN ESTE REGISTRO ASCIENDE A 2746, DE LOS CUALES EL 39 %, CERCA DE 1062 ESTÁN INSCRITOS PARA COMERCIALIZACIÓN DE MINERALES METÁLICOS.

NUESTRO DIFÍCIL CAMINO HACIA LA BANCARIZACIÓN

Se presenta el testimonio de un grupo de pequeños mineros en el municipio de Tarazá, situado en la región del Bajo Cauca antioqueño, con las dificultades que deben recorrer por ser estigmatizados de “ilegales”, en su camino para poder abrir unas cuentas bancarias, situación que padecen varios pequeños mineros en otros municipios del país. Después de muchas vicisitudes lograron abrir una cuenta en una entidad bancaria, gracias al apoyo de la Alliance for Responsible Mining (ARM) y al GDIAM.*

Desde el año 2011, cuando obtuvimos el contrato de concesión minera para la explotación de un yacimiento de oro, somos titulares mineros. En el ejercicio de una actividad regularizada y formal, actualmente empleamos trece trabajadores. Tenemos la misión de generar un beneficio no solo a los propietarios de la mina, sino también a los trabajadores y a la comunidad que impactamos, de manera técnica, productiva, rentable y segura; con responsabilidad ambiental y social, sustentada en una organización comprometida, eficiente e innovadora, que afronta los retos del modelo económico y legal, exigido por el ejercicio de la actividad minera.

Nuestro duro camino a la bancarización se inició en 2012 con la apertura de una reconocida entidad bancaria nacional, proceso sencillo que se dio con normalidad y sin ningún contratiempo. Durante los siguientes años (casi siete), nuestra relación con el banco siempre fue buena, fuimos bienvenidos y al actualizar la información bancaria anualmente no tuvimos ningún obstáculo, pero esta relación cambió radicalmente en 2019.

En ese año, el banco se comunicó con nosotros para decirnos que debíamos dirigirnos a una sucursal para actualizar una información lo más pronto posible. Nos dirigimos a la oficina del municipio de Yarumal para dicho trámite, y en el momento cuando fuimos recibidos en la oficina del subdirector de dicha sucursal nos manifestó que el banco había decidido terminar unilateralmente el contrato con nosotros por dedicarnos a la minería, actividad económica que según ellos y sin ninguna justificación objetiva es considerada como “ilegal”.

Por supuesto, quedamos demasiado sorprendidos pues este comentario no tenía nada que ver con nuestro comportamiento como clientes, y la decisión del banco se debía únicamente a nuestra actividad comercial. No podíamos entender por qué si cumplíamos con todos los requisitos de ley, teníamos un contrato de concesión debidamente inscrito (nada más formal que esto), un plan de trabajo y obras aprobado, y además otro de manejo ambiental, además de información de soporte financiero y otros papeles solicitados en las listas de requerimientos de los bancos, todos esos documentos ya no parecían suficientes para la entidad financiera.

Nos impactó la forma poco amable y honesta por parte del personal del banco para con nosotros, dándonos siempre respuestas ambiguas e inconclusas. Desde que entramos, encontramos un ambiente hostil y discriminatorio por ser mineros, cosa que no había pasado en años anteriores. En aquel momento, nos entregaron el dinero de la cuenta y nos retiramos de la entidad con agobio, impotencia y decepción ante una situación a todas luces injusta y prejuiciosa.

El trato hacia nosotros los mineros siempre se ha caracterizado por ser discriminatorio y estigmatizado. Siempre hemos pensado que “en la minería somos culpables hasta que se compruebe lo contrario” y fue exactamente lo que nos pasó ese día en aquella sucursal.

Al salir de allí, en vista de la necesidad de buscar alternativas bancarias y soluciones a nuestra situación financiera, empezamos un recorrido por varias entidades para tratar de abrir de nuevo una cuenta. Algunos bancos nos escucharon, otros ni siquiera nos atendieron y pocos recibieron la documentación de soporte que llevábamos. Todos coincidían en que era un riesgo abrirnos una cuenta bancaria por el hecho de ser mineros, utilizando constantemente la expresión “por ser ilegales”, e incluso otros nos explicaron que únicamente estaban dando cumplimiento a lo dispuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia. Solo hasta que otra reconocida entidad bancaria nacional nos recibió la documentación para analizarla y estudiarla sentimos una posibilidad y esperanza.

Para aquel momento ya conocíamos a la entidad Alliance for Responsible Mining (ARM), entidad que siempre se ha caracterizado por ayudarnos y acompañarnos en muchos procesos, en este caso nos indicaron cómo podíamos actuar ante el rechazo de los bancos.

Durante este proceso, también el GDIAM siempre nos brindó su apoyo. Enviaron nuestro caso a varias personas para hacerlo visible y manifestaron la intención de buscar ayuda y posibles soluciones a nuestra situación. Sin embargo, durante el tiempo de incertidumbre bancaria, nuestra comercialización se vio afectada y se “estancó”. Se nos hizo muy difícil poder continuar con las actividades cotidianas de la empresa, porque al no tener cuenta es prácticamente imposible comercializar el material extraído, pagar la nómina de manera bancarizada, y cualquier otra actividad que, por ley o costumbre, requiere de tales servicios.

Con la ayuda de estas entidades, iniciamos el proceso con la Superfinanciera, el cual duró varios meses, pero al final no se obtuvo ninguna respuesta positiva. También enviamos derechos de petición a los bancos, pero su respuesta siempre fue en el sentido de que gozan de autonomía para realizar contratos, y no con quienes deseen.

Además de ser evidente que los funcionarios de estas entidades no conocen el sector minero, tienen prejuicios sobre la actividad que realizamos, promovidos por los medios de comunicación y las campañas negativas que afectan la actividad. Además la situación se agrava constantemente con las interpretaciones inadecuadas de las normas, entendiendo que como pequeños mineros no clasificamos para recibir sus servicios; esto sin duda bloquea el desarrollo formal de nuestra actividad económica.

Desde el cierre arbitrario de nuestra cuenta inicial, seguimos luchando por encontrar soluciones y alternativas, convencidos de quiénes somos como personas y como titulares mineros, de nuestra legalidad y de nuestro derecho a ser percibidos como tal.

Fuimos perseverantes, sin embargo, reconocemos que somos unos de los pocos afortunados al contar con el apoyo del ARM y el GDIAM, que nos ayudaron y confiaron en nosotros desde el principio, hasta que finalmente pudimos solucionar este traspié, trabajando actualmente con el banco que nos abrió la cuenta, después de habernos analizado como clientes dos meses y que de nuestra parte tuvimos que insistir y enviar información todo el tiempo. Sin embargo, nos seguimos preguntando y ¿qué pasa con todos los pequeños mineros que no corren con la misma suerte?, situación que promueve y da fuerza a la ilegalidad.

TESTIMONIO DE PEQUEÑOS MINEROS DE TARAZÁ

Julio de 2020

* Para preservar su identidad se omiten sus nombres.

Problemática del oro en Antioquia

Por tratarse de una discusión surtida en el seno del GDIAM Territorial Antioquia, con base en lo que ya se ha expuesto, a continuación se plantea la problemática específica en el departamento, haciendo énfasis en la región del Bajo Cauca, conformado por los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá, Cáceres y Zaragoza, para posteriormente desarrollar la discusión sobre la explotación ilícita de minerales y los problemas de acceso al sistema financiero en el contexto descrito, y así, abordar las alternativas que ha propuesto el Gobierno nacional y las recomendaciones del GDIAM.

Según cifras presentadas al GDIAM en su experiencia territorial, por parte de la viceministra de Minas y Energía, Carolina Rojas:



- Antioquia es el mayor productor de metales, carbón y materiales de construcción.
- La minería en el departamento aporta un 2 % al producto interno bruto (PIB).
- La minería genera alrededor de 80.000 empleos directos.
- Hay alrededor de 54.000 mineros de subsistencia registrados, los cuales representan el 49 % del total nacional.
- Durante 2019 fue el principal productor de oro del país con un 57 % de la producción nacional.
 - De 20,8 toneladas, el 43 % proviene de minería de subsistencia.
 - Las 20,8 toneladas son equivalentes a 20,8 millones de gramos y dividido en 54.000 mineros de subsistencia registrados, da un volumen de 385 gramos/año y equivale a 32 gramos, es decir dentro de la ley.
- Se generaron 1,2 billones en regalías para el periodo 2019-2020.
 - Con la reforma al Sistema General de Regalías (SGR), las regalías directas pasarían de 40.000 a 97.000 millones de pesos.
 - Hay cerca de 1328 títulos mineros vigentes, distribuidos en: 6 % en producción, 62 % para pequeña minería y 38 % para oro y metales.
- Proyectos estratégicos de interés nacional por desarrollar (PINE)
 - Buriticá – oro – explotación 2020.
 - Quebradona – cobre – exploración – explotación en 2024
 - Gramalote – oro construcción y montaje – explotación en 2025
 - Mineros aluviales. Explotación. Nueva infraestructura para ampliar producción hasta 2031.

5.1 Análisis de los datos abiertos

La información que se analiza fue tomada de los datos abiertos del Gobierno encontrando que, de los 112.982 explotadores mineros autorizados, 52.358 que corresponde al 46 %, son de Antioquia (Tabla 5).

TABLA 5. EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS

TIPOLOGÍA GDIAM TERRITORIAL	EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS	RUCOM PUBLICADO		PORCENTAJE	
Subsistencia	Barequeros	96 553	107 713	85,5	95,3
	Chatarreros	6 375		5,6	
	Otros	4 785		4,2	
En proceso de formalización	Solicitudes de legalización	2 019	2 185	1,8	1,9
	Beneficiarios de reserva especial	166		0,1	
Formalizados	Titulares mineros	2 974	3 084	2,6	2,7
	Subcontratos de formalización	110		0,1	
		112 982		100	

Fuente: elaboración propia.

Se mantiene la misma tendencia a escala de país, en la cual la mayor cantidad de mineros en Antioquia corresponde a minería de subsistencia, al abarcar un 99 % y solo un 0,6 % pertenece a títulos mineros con instrumento técnico aprobado e instrumento ambiental otorgado para poder realizar la actividad de extracción.

También es cuestionable que solo el 0,2 % esté en proceso de formalización y el 0,1 % se haya formalizado a través de un subcontrato de formalización. Para el caso específico del Bajo Cauca la situación se presenta en la Tabla 6.

TABLA 6. BAJO CAUCA. EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS

TIPOLOGÍA GDIAM TERRITORIAL	EXPLOTADORES MINEROS AUTORIZADOS	RUCOM PUBLICADO		PORCENTAJE	
Subsistencia	Barequeros	28 587	28 618	99,4	99,5
	Chatarreros	13		0,0	
	Otros	18		0,1	
En proceso de formalización	Solicitudes de legalización	53	61	0,2	0,2
	Beneficiarios de reserva especial	8		0,0	
Formalizados	Titulares mineros	55	93	0,2	0,3
	Subcontratos de formalización	38		0,1	
		28 772		100	

Fuente: elaboración propia.

Tal como se observa, en la información publicada por el Rucom para la subregión del Bajo Cauca antioqueño, habría 55 títulos mineros con PTO o PTI aprobado, y con instrumentos ambientales otorgados que los faculta para realizar la actividad de explotación y que según la información de la Tabla 6, representan solo el 0,2 % de lo que se encuentra publicado en el Rucom.

De los 55 títulos publicados, cuatro son para materiales de construcción y 51 para oro, mineral en el cual se centra esta evaluación.

Este 0,2 %, generó unas regalías de seis mil millones de pesos (6.050.476.256 de pesos), que representan el 45 % de las correspondientes al Bajo Cauca en 2019, de acuerdo con información de la ANM, del Grupo de Regalías y Contraprestaciones Económicas de la página del SGR.

Al realizar un análisis de los 55 títulos publicados en el Rucom, se pudo concluir que solo once generan y reportan regalías en la actualidad, al pasar de 0,2 % a 0,04 %. Estos once títulos mineros tienen un área de 50.673 hectáreas, que representan el 6 % del territorio del Bajo Cauca (8485 km²).

En la Tabla 7, se presenta un resumen de las regalías reportadas por los títulos mineros a diciembre de 2019.

Solo se indican catorce títulos, porque uno de ellos, por la ubicación de su explotación reporta regalías en dos municipios (El Bagre y Zaragoza), y porque dos de ellos, el 12 de junio de 2019, fueron integrados a otro título minero de la lista, continuando con su generación de regalías al municipio de Zaragoza.

De lo observado en este análisis, se comprueba que es necesario que la ANM mantenga actualizadas las listas que publica en Rucom sobre los explotadores mineros autorizados en la categoría de titulares mineros, pues esta debe ser la garantía para cualquier comercializador con respecto a la posibilidad de realizar transacciones con un minero. Para el caso del Bajo Cauca se debe:

- Eliminar del listado 28 títulos, que desde el 22 de junio de 2015 fueron integrados en uno solo, que produce y reporta regalías.
- Eliminar un título minero, que fue caducado desde el 15 de mayo de 2015.
- Revisar los expedientes de quince títulos mineros, publicados en el Rucom, pero que no reportan regalías. Entre estos se hallan cuatro de materiales de construcción, por lo cual es función de fiscalización determinar las causas de esta situación y tomar las medidas correctivas necesarias.

La Tabla 8 compila las regalías, que según el SGR corresponden al Bajo Cauca en 2019.

TABLA 7. REGALÍAS REPORTADAS. 2019

# TÍTULOS	MUNICIPIO	AU (GR)	AG (GR)	REGALÍAS AU (\$)	REGALÍAS AG
1	Cáceres	10 926,65	2 494,54	52 627 414	136 109
1	Caucasia	69 095,55	4 924,99	478 371 583	262 877
1	El Bagre	1 672 790,88	153 694,31	2 744 346 076	2 919 195
0	Nechí	0,00	0,00	-	-
5	Tarazá	72 437,09	5 549,39	484 476 009	327 998
6	Zaragoza	681 311,59	1 020 385,23	2 239 016 088	47 992 907
14		2 506 561,76	1 187 048,46	5 998 837 170,00	51 639 086,00

Fuente: ANM Grupo de Regalías y Contraprestaciones Económicas. SGR.

TABLA 8. BAJO CAUCA. REGALÍAS. 2019

MUNICIPIO	AU (GR)	AG (GR)	REGALÍAS AU (\$)	REGALÍAS AG (\$)
Cáceres	257 547	29 541	1 113 335 031	1 462 066
Caucasia	1 235 942	97 388	5 266 660 360	4 864 381
El Bagre	1 436 584	145 257	2 949 783 972	3 849 407
Nechí	138 411	9 923	581 620 725	498 321
Tarazá	242 526	37 225	1 028 212 128	1 848 390
Zaragoza	646 911	433 686	2 430 216 249	19 281 740
	3 957 921	753 020	13 36 828 465	31 804 305

Fuente: elaboración propia a partir de Sistema General de Regalías.

En vista de que para el 45 % de la producción de oro en el Bajo Cauca se tiene la trazabilidad de acuerdo con lo reportado en los títulos mineros, no es claro a qué está asociado el 55 % restante si a minería de subsistencia o a trámites de formalización, teniendo en cuenta que estos mineros representan casi el 100 % de los explotadores autorizados en la región.

Es por ello, que se realiza un análisis por municipio y por agente publicado en el Rucom. Se aclara que en la Tabla 9, no se tienen en cuenta los títulos mineros publicados en el Rucom, sino los que reportaron regalías en 2019.



TABLA 9. BAJO CAUCA. ANÁLISIS DE AGENTE MINERO POR MUNICIPIO

MUNICIPIO	Subsistencia			Formalizados			
	Barequeros	Chatarreros	Otros	Legalización	ARES	Subcontratos	Titulares
Cáceres	2 319			15	2	30	1
Caucasia	13 462			5	2		1
El Bagre	6 530			2			1
Nechí	1 371		18	6		3	
Tarazá	1 440			11	3		5
Zaragoza	3 465	13		14	1	5	4
TOTAL	28 587	13	18	53	8	38	12

Fuente: elaboración propia con información de Datos Abiertos.

Cáceres

Se reporta una producción de 257.547 gramos de oro (Au) y 29.541 gramos de plata (Ag). En el municipio se encuentra un título minero facultado para explotar con un área de 100 hectáreas, donde se reportó una producción de 10.927 gramos de Au y 2494 gramos de Ag, que representan el 4 % y el 8 %, respectivamente, de la producción de oro y plata.

El 96 % de la producción de oro en dicho municipio pudo ser producida por 2319 barequeros, quince solicitudes de legalización, dos beneficiarios de ARE o treinta subcontratos de formalización, publicados en el Rucom.

Si los barequeros que están inscritos para el municipio de Cáceres, utilizaran su cupo completo, es decir cerca de 420 gramos de oro al año, se podría tener una producción de 973.980 gramos de oro, valor muy superior a la diferencia entre la producción de oro en Cáceres y la producción del título minero de 246.620 gramos de oro producidos, lo que significa que menos del 25 % de la capacidad de producción de los mineros de subsistencia se estaría utilizando.

Esto sin tener en cuenta que en el municipio de Cáceres se encuentran treinta subcontratos de formalización inscritos en los cuales se debe revisar su producción. En términos generales se concluye que la cantidad de barequeros inscritos en el municipio de Cáceres, no usan el cupo permitido y se debe entonces hacer una revisión sistemática de cuáles están activos y cuáles no lo están, para depurar la información del sistema y reducir los inscritos al número real de productores.

Caucasia

Se reporta una producción total para 2019 de 1.235.942 gramos de Au y 97.388 gramos de Ag. Solo se encuentra un título minero facultado para explotar, con un área de 8935 hectáreas, con un reporte de 69.096 gramos de Au y 4925 gramos de Ag, que representan el 6 % y 5 %, respectivamente, de la producción total de oro y plata del municipio.

El 94 % de la producción restante de oro, pudo ser producida por 13.462 barequeros, cinco solicitudes de legalización o dos beneficiarios de ARE, publicados en el Rucom.

La diferencia entre la producción total de oro en el municipio y la reportada por el título minero es de 1.166.846 gramos de Au. Si los barequeros publicados utilizaran todo su cupo (420 gramos de oro anual), podrían reportar hasta 5.654.040 gramos de oro, con lo cual se concluye que se usa menos del 21 % del cupo permitido.

En este municipio hay cinco barequeros con el mismo nombre y apellidos, dato que debe ser revisado, porque solo es permitido un registro por persona. Adicionalmente se encuentran 59 personas con el mismo nombre y apellidos ya inscritos en otros municipios del Bajo Cauca. Se hace la aclaración que esta revisión solo se realizó entre los municipios del Bajo Cauca y valdría la pena realizar la validación con los demás municipios de Antioquia y con los registros del país, para determinar si una misma persona está inscrita en varios municipios o departamentos, desconociendo las restricciones de ley y siendo autorizado por la ANM, en contravía de la esencia de la minería de subsistencia.

En el municipio de Caucasia, también se debe revisar la lista de barequeros y quienes realmente están realizando dicha actividad, porque es evidente un sobredimensionamiento de barequeros que no responde a la producción del municipio. De igual manera, se debe revisar si las cinco solicitudes de legalización y los dos beneficiarios de ARE realizan actividades extractivas y bajo cuáles condiciones.

El Bagre

En el municipio de El Bagre, contrario a lo observado en los dos municipios anteriores, su producción es realizada en su totalidad por el título minero facultado para ello. Aunque hay una diferencia entre lo que reporta el título para 2019, que corresponde a 1.672.791 gramos de oro, y lo reportado por el municipio, de 1.436.584 gramos de oro. Esto se debe revisar porque la diferencia de 236.207 gramos de Au, plantea la pregunta, sobre si la totalidad de la producción es generada por el título minero, ¿por qué se encuentran inscritos 6530 barequeros y qué hacen con su producción? Adicional a los barequeros también se tienen dos solicitudes de legalización.

Entre estos 6530 barequeros, existen 29 con los mismos nombres y apellidos, están inscritos en otros municipios del Bajo Cauca, lo cual debe revisarse en detalle.

La producción que podrían generar estos 6530 barequeros sería de 2.742.600 gramos de oro al año, y si dentro del municipio no se está reportando esta actividad, entonces ¿dónde se está reportando?

Se requiere de un mayor control y vigilancia para este municipio, en especial con los barequeros que se encuentran inscritos y para entender que está pasando con el pago de las regalías que corresponde a estos mineros de subsistencia.

Nechí

En el municipio de Nechí se reporta una producción para 2019 de 138.411 gramos de oro, y no se encuentran títulos mineros facultados para explotar, por lo que dicha producción puede ser generada por 1371 barequeros, 18 mineros clasificados como “otros” de subsistencia, seis solicitudes de legalización o tres subcontratos de formalización.

Entre los 1371 barequeros inscritos, se encontraron 24 registros con los mismos nombres y apellidos, que ya estaban inscritos en otros municipios del Bajo Cauca, situación que debe ser revisada y corregida.

Si los barequeros inscritos utilizaran la totalidad de su cupo al año generarían una producción de 575.820 gramos de Au, muy por encima de la reportada por el municipio. Por lo que se debe revisar si la cantidad de barequeros inscritos realmente están realizando su actividad, pues la producción alcanza apenas el 24 % del cupo autorizado por ley.



Tarazá

En Tarazá se reportó para 2019, una producción de 242.526 gramos de Au, y en la actualidad están facultados cinco títulos mineros para realizar actividades de explotación, entre ellos dos ARES, cuyos contratos especiales de concesión fueron inscritos en mayo de 2019, un título fue producto de proceso de legalización, se tiene una licencia de explotación y un contrato de concesión de acuerdo con la Ley 685 de 2001. En total el área de los cinco títulos mineros es de 1231 hectáreas.

La diferencia entre la producción reportada por los títulos mineros y la del municipio es de 170.089 gramos de Au, la cual puede ser producida por 1440 barequeros, once solicitudes de legalización o tres beneficiarios de ARES.

En los 1440 barequeros, se identificaron 27 con los mismos nombres y apellidos inscritos en otros municipios del Bajo Cauca. Si los barequeros inscritos en este municipio utilizaran su cupo máximo, reportarían una producción de 604.800 gramos de oro, cifra superior a la del municipio, que es solo el 28 % de esta cantidad.

Zaragoza

Zaragoza tiene un comportamiento similar al observado en Nechí, donde la producción reportada por el municipio es generada en su totalidad por los cuatro títulos mineros (inicialmente se había hablado de seis, pero dos de ellos el 12 de junio de 2019 fueron integrados en otro título minero de este listado), que están facultados para ello. Se observa una diferencia de 34.401 gramos de oro, entre lo que reportan los títulos mineros, que es una producción de 681.312 gramos de Au y lo que reporta el municipio que corresponde a 646.911. Se debe revisar cual es la causa de dicha diferencia.

Estos cuatro títulos mineros ocupan un área de 40.407 hectáreas y están conformados por tres reconocimientos de propiedad privada (RPP) y un contrato de concesión integrado. Además de los cuatro títulos mineros, hay 3465 barequeros y trece chatarreros inscritos, así como catorce solicitudes de legalización, un beneficiario de ARE y cinco subcontratos de formalización inscritos.

Se debe hacer una revisión en detalle en este municipio, porque si la producción es generada y reportada en su totalidad por los títulos mineros, ¿qué pasa con los otros agentes que se encuentran facultados para ello?, ¿no están realizando actividad?, y acaso, ¿no están pagando regalías?

Si los 3465 barequeros estuvieran ocupando su cupo, se podría justificar una producción de 1.455.300 gramos de Au, lo cual es una cifra destacada. En los barequeros inscritos hay tres registros con los mismos nombres y apellidos dentro del mismo municipio y hay 144 registros con los mismos nombres y apellidos inscritos en otros municipios del Bajo Cauca, situación que debe ser revisada y corregida.

TABLA 10. BAJO CAUCA. ARES

CÓDIGO	PERSONAS	MINERAL	MUNICIPIO	NOTAS
ARE-RKI-o8o01X	9	Minerales de oro y sus concentrados	Zaragoza	
ARE-SMK-o8o01X	2	Minerales de oro y sus concentrados	Caucasia	
ARE-TB8-16o11	5	Minerales de oro y sus concentrados	Cáceres, Cauca	
ARE-TC1-o8o01X	13	Minerales de oro y sus concentrados	Tarazá	Mismos beneficiarios del ARE-TC1-o8o01X ARE-TC1-o8o21X ARE-TC1-15591
ARE-TC1-o8o11X	13	Minerales de oro y sus concentrados	Tarazá	
ARE-TC1-o8o21X	13	Minerales de oro y sus concentrados	Cáceres	
ARE-TC1-15591	13	Minerales de oro y sus concentrados	Tarazá	
ARE-TDC-17161	3	Materiales de construcción	Caucasia	
ARE-TDR-o8o01X	5	Carbón Térmico	Venecia	
ARE-TGR-15531	3	Caliza triturada o molida	Sonsón	

Fuente: recuperado de Rucom.

5.2 Observaciones y recomendaciones

- En los municipios de El Bagre y Zaragoza, la producción reportada por el municipio es producida por los títulos mineros facultados para ellos, pero existen otros agentes como barequeros, solicitudes de legalización, beneficiarios de ARES, subcontratos de formalización, que también estarían facultados para comercializar mineral y no se sabe si están generando producción, y si es así dónde se está reportando. (Tabla 10)
- En casi la totalidad de los casos, si los barequeros utilizaron su cupo máximo anual cuadruplicarían la producción del municipio, por lo que se sugiere hacer una revisión en detalle de los barequeros inscritos en cada municipio, para verificar que en efecto realizan dicha actividad. Además esto comprobaría que el cupo mensual y anual señalado en la norma es demasiado alto y los mineros de subsistencia no cubren realmente dicha producción, por lo cual la cifra se debería revisar para evitar que esos excesos de capacidad sean usados por mineros no formalizables y de extracción ilícita.
- Como ya se señaló, el cupo utilizado en 2019 llegó apenas al 20 % del autorizado, lo que lleva a recomendar que se debe revisar, siempre y cuando sea pertinente modificar la autorización a una producción no superior a los 10 gramos mes, para el caso de la minería de subsistencia de oro. Esto significaría un ingreso aproximado de dos millones de pesos mensuales por cada minero, cifra mucho más cercana a un ingreso de subsistencia, comparado con el salario mínimo legal vigente en Colombia.
- Se propone también revisar los registros de los barequeros publicados en el Rucom, puesto que dentro del mismo municipio algunos se encuentran repetidos y otros lo están en varios municipios del Bajo Cauca. Este tipo de análisis se debe realizar en una comparación con todos los municipios de Antioquia y con los diferentes departamentos.
- Se recomienda así mismo realizar modificaciones al Rucom, en el cual para la región del Bajo Cauca se tienen 55 títulos mineros facultados para comercializar oro, pero en la realidad solo once títulos lo están haciendo, por tanto se debe proceder con las acciones fiscalizadoras correspondientes y sancionatorias si es del caso.
- Igualmente, para 2019 se identificaron diez ARES, y en consecuencia se deberá revisar la etapa en la que se encuentran. Adicionalmente en el análisis de los datos se evidenció que cuatro de las ARES tienen sus trece miembros en común.

Problema de la explotación ilícita de minerales en Antioquia

SE CONSIDERA QUE UNA DE LAS PROBLEMÁTICAS MÁS GRAVE PARA LA ACTIVIDAD MINERA ES LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES (EIM).

Se considera que una de las problemáticas más grave para la actividad minera es la extracción ilícita de minerales (EIM).

En efecto, según el informe presentado el 5 de diciembre de 2019 por el MEE, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sobre la evidencia de explotación de oro de aluvión (EVOA)¹⁸, de los 32 departamentos del país once presentan EVOA en tierra¹⁹, con un total de 92.046 hectáreas, un 10 % más que lo detectado en 2016; el 78 % se concentra en los departamentos de Antioquia (40 %) y Chocó (38 %).

Antioquia es el departamento con mayor detección de EVOA en tierra y pasa de ocupar el segundo lugar en afectación en 2016, al primer lugar en 2018.

El mayor incremento con respecto a los detectados en 2016 se ubica en el departamento de Antioquia (18 %). Las EVOA se concentran allí en diez municipios: Amalfi, Añorí, Cáceres, Cauca, El Bagre, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá y Zaragoza, y los cuales aportan el 95 % de las EVOA en tierra del departamento y el 38 % del dato nacional.

De esta manera, la región más afectada es el Bajo Cauca antioqueño, donde se localiza el principal núcleo de extracción aurífera del departamento. El 66 % del área total afectada se concentra en cuatro municipios: Cáceres, El Bagre, Nechí y Zaragoza, y no existe un registro confiable sobre cómo ingresa esta producción al sistema y cuanto contribuye a actividades criminales y lavado de activos.



18 Informe Colombia, EVOA: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019. http://biesimci.org/fileadmin/2019/documentos/evoa/lanzamiento_2019/Espa%C3%B1ol/EVOA%202018%20-%20Espa%C3%B1ol%20-%20Documento.pdf

19 La explotación de oro de aluvión (EVOA) en el territorio colombiano presenta dos modalidades de explotación en función de la ubicación del yacimiento, en paisajes aluviales circundantes a lechos de cuerpos hídricos actuales o antiguos (EVOA en tierra), o directamente en el lecho activo de los ríos (EVOA en agua). La detección de EVOA en agua permite la ubicación geográfica de la alerta; sin embargo, por la naturaleza de la evidencia, no es factible el dimensionamiento en unidad de área. En este sentido, las EVOA en agua tienen una aproximación de afectación del territorio a escala municipal de ubicación sin relevancia a la afectación del impacto y desplazamiento en el medio hídrico.

TABLA 11. MUNICIPIOS DE ANTIOQUIA CON MAYOR AFECTACIÓN POR EVOA EN TIERRA. 2016

MUNICIPIO	EVOA EN TIERRA 2016 (ha)	TOTAL EVOA EN TIERRA ANTIOQUIA 2016 (%)	CAMBIO EVOA EN TIERRA 2014 - 2016 (%)
Zaragoza	6 185,80	20,00	26,50
Nechí	5 916,30	19,10	-4,60
El Bagre	4 376,80	14,20	39,60
Cáceres	4 095,70	13,30	22,00
Caucasia	1 715,40	5,60	34,30
Tarazá	1 603,50	5,20	31,70
Segovia	1 471,50	4,80	19,70
Remedios	1 442,40	4,70	30,80
Anorí	1 336,10	4,30	26,50
Amalfi	1 030,80	3,30	27,70

Fuente: Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019 (p. 109).

Las tablas 11 y 12 resumen la situación evidenciada por UNODC, que coincide con lo que se ha venido planteando en este documento. Y, en la Tabla 13, se detalla la modalidad de activos asociados a diferentes modalidades y actividades.

TABLA 12. DINÁMICA EXTORSIVA ACTIVIDAD EXPLOTACIÓN ILÍCITA EN MUNICIPIOS

GRUPO ARMADO	ACTIVIDAD	IMPUESTOS / COBROS	RANGO DE ACCIÓN
ELN Disidencias FARC -EP	Control de maquinaria	Impuestos a insumos y maquinaria	Zonas remotas y difícil acceso
BACRIM	Financiación de extracción con maquinaria de terceros	Cobro anticipado de servidumbre o permiso de trabajo en un área determinada. Frecuencia: semanal	Zonas accesibles y urbanas
		Gramaje (10 % del producido) Frecuencia: por lavada	
		Vacuna / extorsión Frecuencia: mensual	

Fuente: Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019 (p. 108).

MODALIDAD	MECANISMO
Crédito de insumos contra producto	Los comercializadores de maquinaria e insumos anticipan los productos contra ventas futuras a los mineros de subsistencia (MS) asegurando su compra futura a precios a los cuales se pueden cargar los costos financieros de los anticipos. Posteriormente, ingresan el producto en el mercado legal por los diferentes canales de legalización descritos.
Compra de oro a MS sin registro	Los comercializadores de maquinaria e insumos anticipan los productos contra ventas futuras a los mineros de subsistencia asegurando su compra futura a precios en los que se pueden cargar los costos financieros de los anticipos. Posteriormente, ingresan el producto en el mercado legal por los diferentes canales de legalización descritos.
Inscripción de todo el grupo familiar como MS	El pequeño minero inscribe a todo un grupo familiar como mineros de subsistencia, para ampliar la posibilidad de comercializar el oro producido por la pequeña mecanización.
Sobre registro de MS	Productores ilícitos y comercializadores de oro realizan la inscripción masiva de personas en el SI.Minero como mineros de subsistencia, lo que les permite la legalización de grandes volúmenes de oro como si se tratara de muchos agentes individuales.
Usurpación de cupos de MS	Los medianos mineros ilegales y otros agentes utilizan fraudulentamente los cupos de comercialización de los MS registrados, sin su conocimiento, para legalizar los volúmenes de producción de sus UPM.
Comercialización simultánea de varias compraventas	El productor (lícito o ilícito) realiza ventas el mismo día en varias compraventas bajo el mismo cupo de venta, aprovechando que no se puede consultar información de manera inmediata en el sistema de registro de ventas, aumentando ficticiamente su cupo de venta. Cuando se puede consultar el cupo vigente, el productor hace primero una ronda por las compraventas para que verifiquen el cupo, y pasa después a vender, cuando las compraventas ya han confirmado su cupo y realiza la compra.
Utilización de zonas francas para legalización	Las comercializadores adquieren el oro en el mercado informal, y luego lo ingresan por las zonas francas, donde los controles de origen son más flexibles.
Contrabando con y sin repatriación	Se compra el oro en el mercado informal, y se exporta por contrabando a otros países. En otros casos, el oro se saca por las fronteras, y se reingresa al país por un puerto formal, declarando "oro de reciclaje" que puede entrar al mercado formal con menores restricciones.

Fuente: Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019 (p. 110).

Por lo ya expuesto en los anteriores capítulos es comprensible que el sistema financiero evidencie un alto grado de desconfianza con la actividad minera y que dificulte ampliamente el acceso a los servicios públicos que le corresponde prestar a todos los ciudadanos y actividades lícitas que se desarrollan en el territorio.

Por esta razón el GDIAM en su experiencia territorial considera necesario identificar claramente esta problemática y trabajar de manera coordinada con todos los agentes públicos y privados para encontrar soluciones efectivas a esta situación.

7.1 Control en la cadena de suministro

Ya se señaló que el Estado no tiene los mecanismos suficientes para poder diferenciar la minería formalizable de la no formalizable y la extracción ilícita, siendo una de las causas de temor por parte del sistema financiero al no disponer de una trazabilidad confiable sobre la fuente de la producción y los demás eslabones de la cadena de comercialización.

Colombia forma parte de la OCDE²⁰, organización que definió la cadena de suministro en su *Guía de Debida Diligencia* para el suministro responsable de minerales así:

La cadena de suministros de minerales. El proceso de llevar un mineral en bruto al mercado de consumo involucra a múltiples actores y por lo general incluye la extracción, el transporte, la manipulación, la negociación, el procesamiento, la fundición, el refinado, y la aleación, fabricación y venta del producto final. El término “cadena de suministro” se refiere al sistema de todas las actividades,

organizaciones, actores, tecnologías, información, recursos y servicios involucrados en el movimiento del mineral desde el sitio de extracción hasta su incorporación al producto final para el consumidor.

Por lo cual es fundamental que los controles se ejerzan adecuadamente sobre las actividades de beneficio, transporte, comercialización, y exportación de dicho mineral.

Esto es más claro aún, cuando se evidencia que la mayor parte del mineral exportado en el país, y que por tanto paga regalías (ya que es un requisito sin el cual el mineral no puede ser exportado), proviene de minería ilegal, entendiéndose esta para el caso específico, como aquella ejecutada sin permisos.

7.2 Problema del “riesgo” en el sector minero

Es fundamental comprender que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha clasificado la actividad minera ilegal de oro como de alto riesgo²¹, para combatir el lavado de activos.

De hecho en 2018 el informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, International Narcotics Control Strategy Report, señaló que: “(...) las técnicas y productos utilizados para lavar fondos ilícitos incluyen (...) minería ilegal de oro (...) Las 104 zonas francas en Colombia son vulnerables debido a una regulación, supervisión y transparencia inadecuadas”.

Sumado a esto, todo banco nacional cuenta con al menos un corresponsal internacional para poder operar y realizar adecuadamente sus giros internacionales; por tanto si no extreman sus prácticas de debida diligencia y están completamente blindados contra los riesgos de lavado de

20 <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>
21 Evaluación GAFI sobre el desempeño de Colombia en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo (2018).



activos, corren el riesgo de que les cancelen la coresponsalia, por lo cual en la mayor parte de ocasiones el sistema prefiere abstenerse de participar en cualquier actividad que considere riesgosa.

Adicionalmente, se evidencia un desconocimiento de la actividad por parte de los bancos y especialmente de sus oficiales de cumplimiento, quienes confunden los tipos de minería, los comercializadores y los distintos agentes en la cadena de suministro.

Por esa razón, incluso en los requerimientos de información que realizan, solicitan información a los explotadores como si fueran compraventas o comercializadoras internacionales, lo que evidencia una clara falla en la caracterización y conocimiento de la actividad y sus participantes.

Este problema se agudiza aún más respecto de los mineros en proceso de formalización, por cuanto a pesar de ser explotadores autorizados, normalmente las comercializadoras internacionales (C. I.), no pueden comprarles debido a las restricciones en sus sistemas de cumplimiento pues no tienen en orden sus estados financieros y declaraciones de renta, y por tanto mucho menos tienen acceso al financiamiento y al sistema financiero incluso para apertura de una cuenta.

Por esta razón el trabajo con la banca es esencial, en tanto deberá enfocarse en desarrollar confianza y conocimiento del sector como se plantea más adelante, además de la necesidad de reducir sustancialmente del uso de efectivo en la actividad minera y cierre de las brechas que propician posibilidades de lavado de activos.

SOMOS UNA EMPRESA EXPLORADORA*

A continuación se presenta el testimonio de un ejecutivo de una empresa mediana, dedicada a la exploración de minerales en Antioquia, y su situación con relación al manejo de los productos financieros con los bancos.

Lo que les relato corresponde a la situación que actualmente sufre una empresa mediana constituida desde 1994, la cual actualmente está en etapa de exploración y no cuenta con proyectos en etapa de explotación, ni comercializa minerales, la cual desde 1999 tiene productos financieros en Bancolombia. En los últimos años, y producto de la mala reputación que ha sufrido el sector minero, varias de nuestras líneas de crédito han sido cerradas, a pesar de tener un buen historial crediticio que nos permitió tener cuentas de ahorros y corriente, cinco tarjetas de crédito, sobregiro y créditos con garantías hipotecarias que asumimos siempre con responsabilidad.

Sin embargo, aproximadamente en 2015, luego del caso Goldex, empezaron las dificultades en la relación con los bancos, pues pasaron a considerar como riesgosa toda la actividad minera, sin entender las diferentes actividades dentro del ciclo minero y que de acuerdo con cada una de ellas –exploración, explotación o comercialización– se pueden medir o identificar los riesgos.

Dicha situación se agravó en 2017, cuando los bancos empezaron a solicitar gran cantidad de información; pero, desafortunadamente, los oficiales de cumplimiento encargados de evaluar la información entregada, no eran especializados en minería. A partir de ese año, nos bloquearon el acceso al sistema crediticio, sin mayores explicaciones, solo la consideración de la minería como actividad de alto riesgo.

En nuestro caso particular, las líneas de crédito que teníamos activas fueron bloqueadas, así como el sobregiro; y de las cinco tarjetas de crédito, solo nos permitieron continuar con dos, que a la fecha disponen con menos de la mitad del cupo que anteriormente tenían.

En 2018, por medio de una solicitud escrita por parte de Bancolombia nos solicitaron gran cantidad de información, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia (Parte I, Título IV de la Circular Básica Jurídica) con relación a los factores de riesgo, vinculación de los clientes, actualización de la información y administración de la relación.

Dicha información fue entregada a Bancolombia, entidad que después de varios meses de estudio informó que toda la documentación estaba en regla. Sin embargo, y pese a que los documentos estaban conforme a la ley, ante la solicitud de reabrir las líneas de crédito su respuesta fue negativa, manifestando que seguirían bloqueadas y debíamos agradecer el no cierre de las cuentas, las que seguían abiertas.

Para las empresas mineras en etapa de exploración esta situación es muy compleja porque durante dicha etapa no se explota, y como consecuencia, no se generan ingresos por la comercialización de minerales; dependiendo exclusivamente de los recursos, de la inversión extranjera o de activos de los cuales disponga la sociedad.

Dicha situación con las entidades financieras nos ha obligado a recurrir a préstamos con intereses hasta del 6 % mensual, situación que inviabiliza cualquier actividad, y aunque siempre hemos estado dispuestos a atender diferentes requerimientos por parte de los bancos, es necesario que las entidades financieras entiendan la actividad económica de la minería, se capaciten y especialicen en este tema a fin de poder entender mejor nuestro sector, diferenciando los riesgos no asumibles, sin bloquear indistintamente a todo el sector, tratándonos como delincuentes, aun cuando trabajamos bajo el amparo de la ley y cumplimos con todos sus requisitos.

REPRESENTANTE EMPRESA EXPLORADORA EN MEDELLÍN

Julio de 2020

** Para preservar su identidad se omiten sus nombres.*

Alternativas y estrategias del Gobierno nacional

El Gobierno nacional ha venido desarrollando estrategias legales para disponer de instrumentos diferenciales que favorezcan la formalización minera en toda la extensión del término, como son:

- Creación de herramientas diferenciales mineras y ambientales (artículos 326 y 22, PND).
- Definición de situación jurídica a mineros que estaban en incertidumbre (artículo 325, PND).
- Mayor cobertura de control a la actividad (figuras de prerrogativa) y énfasis en seguridad minera, ambiental y pago de compensaciones (artículo 30, PND).
- Acompañamiento a procesos de tránsito hacia la legalidad que involucran PINE: Soto Norte (Minesa), Gramalote (AGA), Buriticá (CG).
- Articulación con autoridades ambientales y entidades territoriales.

Adicionalmente, se tiene establecido un programa para mejorar la problemática descrita que se puede resumir con los temas de legalidad, reconversión laboral, control a la EIM y mejor acceso a la bancarización.

8.1 Legalidad

Consiste en crear incentivos, eliminar barreras para la legalidad y fomentar la actividad minera, enfocándose especialmente en cinco aspectos:

- Legalidad minero ambiental
- Emprendedor
- Responsable
- Influyente para el desarrollo territorial

8.2 Reconversión laboral

Se trata de hacer énfasis en los siguientes aspectos (Gráfica 6):

- Cerca de 10.000 mineros en tránsito a la legalidad, como es el caso de 27.000 en 2022.
- Establecer un modelo de fomento.
- Fortalecer el registro para mineros de subsistencia.

8.3 Proyecto de ley de control a la explotación ilícita de minerales

En este contexto y según lo expresado por la viceministra de Minas, Carolina Rojas (2018 a octubre 2020), es necesaria la definición de una ley para el control de la EIM, en tanto que:

- El delito está mal tipificado, con penas bajas y sin conductas agravantes.
- En promedio al 5 % de las personas capturadas por el delito se les aplica la medida de detención. Entre el 70 % y el 80 % quedan en libertad.
- La comercialización, beneficio y transporte no están tipificados.
- Se debe “demostrar” la gravedad del daño ambiental.
- A pesar de la prohibición sobre el uso de mercurio en actividades mineras, existen evidencias de elevado contenido de mercurio en zonas como la Mojana y la Amazonia. No existe una medida de castigo por su uso.
- Se lograría judicializar a quienes desarrollen explotación ilícita en parques nacionales naturales y se podrían iniciar procesos de restauración ambiental para esas zonas.

Por tanto, el MME, en conjunto con los ministerios de Justicia, Defensa, Ambiente y la Fiscalía General de la Nación, viene trabajando, de manera coordinada, en la construcción de una propuesta de proyecto de ley para la lucha contra la EIM. El proyecto propone medidas en cuatro componentes:

a. Penal

Modificación del Código Penal, para que la explotación ilícita sea considerada delito fuente del lavado de activos, con agravantes como financiación del terrorismo y realización de la actividad en áreas protegidas, entre otros aspectos. Se propone aumentar las penas de cinco a doce años (actualmente están de dos a cinco años), la implementación de medidas restaurativas (como restauración de zonas afectadas), y crear nuevos tipos penales como aprovechamiento ilícito de minerales, tenencia o transporte de mercurio y financiamiento o suministro de maquinaria para la explotación ilícita.

b. Medidas administrativas

- Medida especial de cierre definitivo de bocamina.
- Trámite para la ejecución de la medida especial de cierre de bocamina.
- Medida para controlar el suministro de combustibles en zonas con presencia de economías ilegales.
- Multas por traslado de maquinaria sin el cumplimiento de normatividad (guía y horarios establecidos, entre otras).

c. Modificaciones al Código de Minas

- Requisitos para la compra, venta y exportación de oro, plata, platino (*Guía de Debida Diligencia* OCDE).
- Inscripción, publicación, seguimiento y control a las plantas de beneficio en el Rucom.
- Sanciones por exceso de producción.
- Sanciones en la comercialización de minerales y a comercializadores.
- Volumen de producción minera para prerrogativas.
- Trazabilidad de minerales.
- Obligaciones de los comercializadores de minerales y plantas de beneficio.

d. Medidas ambientales

Se aclara el procedimiento para el decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Por parte del grupo GDIAM Territorial se reitera la necesidad de armonizar este proyecto de ley con las políticas de formalización del Gobierno nacional para propiciar un entorno seguro que promueva la legalidad y ataque la actividad criminal asociada a la extracción de minerales.

8.4 Bancarización y mapa de riesgos

A julio de 2020, fecha en que se inició la elaboración de este documento, el Ministerio de Minas y Energía está trabajando con la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) en lo que se denomina “*mapa de riesgos*”. Como se ha mencionado, por parte de las entidades bancarias no existe un claro entendimiento del sector minero.

GRÁFICA 6. ¿QUÉ TENEMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?



Fuente: MME, 2020.

EL GOBIERNO NACIONAL HA VENIDO DESARROLLANDO ESTRATEGIAS LEGALES PARA DISPONER DE INSTRUMENTOS DIFERENCIALES QUE FAVOREZCAN LA FORMALIZACIÓN MINERA.

Cuando se evalúan las características del minero las entidades financieras utilizan un *mapa de riesgos*. Este mapa debe estar al día materia de normatividad, definir claramente el ciclo minero y los riesgos de cada etapa. Algunos riesgos se definen como consecuencia de imaginarios y mitos sobre el sector.

Según este documento, la debida diligencia (DD) de Asobancaria se construía con mapas de riesgos para el sector minero, de manera que se pudiera establecer un protocolo de debida diligencia; sin embargo estos son documentos borradores que no se han aplicado en la actualidad.

Igualmente, la ARM realizó jornadas de capacitación con los oficiales de distintos bancos y con Asobancaria, pero no se pudo avanzar sustancialmente en dichos diálogos. Pese a ello, la ARM acompaña a los pequeños mineros en el proceso de solicitud de créditos en las sucursales bancarias en territorio, y con el MME triangulan la petición para hacerla llegar al ámbito nacional, y de esta forma participa junto con el MME y Asobancaria en mesas de trabajo en las cuales se discuten estos temas. En esta mesa participará el GDIAM.

También se han desarrollado iniciativas como la cartilla de “Aplicación de la *Guía de Debida Diligencia* para empresas comercializadoras de minerales en Colombia”, elaborada a finales de 2019 por la ARM, en la cual mediante un proceso participativo se hizo un documento que permite entender la adopción y la aplicación de la *Guía de Debida Diligencia* de la OCDE en el contexto colombiano²².

Con un grupo de ingenieros, la ARM y el Better Gold Initiative (BGI), explicaron y desarrollaron el ciclo minero, cada una de sus etapas y sus riesgos posibles, y como resultado, se identificó un nuevo

mapa de riesgos, ajustado a la realidad del negocio. En efecto, se pudo demostrar que la actividad tiene riesgos, pero que son “identificables” y “mitigables”, por lo cual a través de un adecuado control y manejo no deben conducir al bloqueo de la actividad.

El *mapa de riesgos* se construye como una especie de documento de consulta para que cuando el minero llegue a la entidad bancaria, no tenga que verse sometido al rechazo y a la dilatación de los procesos, como consecuencia del miedo y el desconocimiento del sector. La idea es socializar, fortalecer los vínculos e intercambiar información que permita afianzar la relación entre las partes.

Se plantea exponer junto con Asobancaria, los resultados de este *mapa de riesgos* para que sean incorporados en las áreas de cumplimiento. Asobancaria cuenta con un comité de oficiales de cumplimiento, conformado por personal de las diferentes entidades financieras, por lo que a través de ellos, se pretende exponerlo y tramitarlo a sus respectivas áreas en cada entidad.

Igualmente, junto con la actualización del *mapa de riesgos*, se han depurado documentos que los bancos pedían al minero, que ni siquiera existen como documentación legal o requerimiento de la autoridad minera. Por ello se les explicó, de acuerdo con la etapa y actividad, cuáles documentos pueden solicitar, que sean más acertados y confiables, y de esta forma se aterriza la información a la primera línea de atención del banco.

El reto es grande, en tanto la dinámica de funcionamiento del sistema financiero es amplia y compleja, por ello cada vez más personas se deben sensibilizar frente a los distintos contextos y realidades de los territorios mineros.

22 <https://www.responsiblemines.org/aplicacion-de-la-guia-de-debida-diligencia-de-la-ocde-para-empresas-comercializadoras-de-minerales-en-colombia/>

Como resultado de las discusiones territoriales y el análisis de las problemáticas descritas, el grupo GDIAM Territorial considera oportuno aportar en el proceso de construcción sectorial respecto a cuatro líneas específicas.

1. Adopción del Código CRAFT (Código para la mitigación de riesgos en la minería artesanal y de pequeña escala, formando cadenas transparentes y legales), como elemento de seguridad para el sistema financiero.
2. Adopción de protocolos para la debida diligencia y trazabilidad en la comercialización de metales.
3. Procesos de capacitación en el sistema financiero.
4. Iniciativa “Pre-Camina”.

9.1 Adopción del Código CRAFT

El CRAFT es un pasaporte al mercado formal para mineras y mineros artesanales o que trabajan a pequeña escala. Está enfocado a la mitigación de los principales riesgos relacionados con este sector.

El CRAFT incluye requerimientos que impulsan a los mineros y mineras a trabajar para mejorar de manera progresiva, en el camino de la minería responsable. Se dirige tanto a organizaciones mineras como a mineras y mineros organizados en grupos o que trabajan de manera individual (incluyendo barequeros y seleccionadoras de mineral)²³.

El CRAFT no es una certificación, sino una herramienta alineada con los lineamientos de la *Guía de Debida Diligencia* de la OCDE para productores de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Es una oportunidad de integrar

mercados formales, mediante la identificación y mitigación de los riesgos. los riesgos. Igualmente, es un estándar de procesos de regulación que permite al minero aprender y aplicar:

- Capacitaciones sobre los derechos de debida diligencia con enfoque sobre derechos humanos.
- Orientación de políticas corporativas para integrar la debida diligencia.
- Intercambio de experiencias sobre la mitigación de riesgos.
- Relacionamiento con instituciones locales y nacionales.
- Creación de una guía para la implementación de la debida diligencia.
- Autoevaluaciones para identificar brechas frente a la Guía de la OCDE.
- Fortalecimiento de sus proveedores sobre la gestión de riesgos.

El CRAFT es un código, que permite a los mineros identificarse como empresa, así como un sistema de producción en sus procesos y personal, permitiéndoles conocer a fondo su actividad y recortar los riesgos, abriéndoles la posibilidad de que cualquier parte interesada en esta información pueda saber con precisión el camino que el minero ha emprendido para garantizar la cadena de producción y comercialización.

De igual manera, está compuesto de cuatro códigos completos que le permitirán a las instituciones gubernamentales, compradores, proveedores y demás actores del sector minero, identificar al minero y su estado actual.

23 CRAFT Mines. (s. f.) ¿Qué es el CRAFT? [Recuperado: 3 julio 2020]. <https://www.craftmines.org/que-es-craft/>

Módulo 1. Alcance y afiliación. Sistema de gestión interno. En este módulo se realiza el registro del minero, lo que tienen en producción, equipos y personas con las que trabaja, entre otros, y de ahí empezar a visualizar los posibles riesgos asociados.

Módulo 2. Legitimidad de los productores mineros artesanales y de pequeña escala (PMAPE). Se evalúan los requisitos genéricos aplicables a todos los minerales y, en un volumen 2, los específicos a cada uno de los minerales.

Módulo 3. Riesgos del Anexo II que requieren una desvinculación inmediata.

Módulo 4. Riesgos del Anexo II que requieren desvinculación después de una mitigación fallida.

Los módulos 3 y 4 son herramientas para obtener criterios de debida diligencia (OCDE) y acceso a mercados formales y responsables. Le permite a un proveedor minero cumplir con todos los riesgos dentro del formato. Se evalúan temas de derechos humanos, trabajo infantil, contribución a conflictos armados, lavado de activos, soborno, delitos financieros, corrupción y extorsión, etcétera.

- Por otro lado, existe el Módulo 5, que aborda los riesgos que no están cubiertos específicamente por la *Guía de Debida Diligencia* de la OCDE. Este módulo permite a los mineros tomar acciones para trabajar sobre temas que no han sido mencionados en la guía, pero que son de gran importancia, como lo son el medio ambiente, la equidad de género, la seguridad y la salud en el trabajo, entre otros.

De esta manera, la intención es contribuir a que el CRAFT sea una especie de carta de presentación de los mineros de la MAPE a los bancos, y así, ayudar a fomentar la seguridad del sector financiero ante el sector minero, y a su vez, que el sector minero disponga de respaldo y apoyo financiero que le permita crecer y estabilizar su actividad cada vez más.

Además, el Código CRAFT es avalado por el MME y la ANM, lo que le ayudará a este mecanismo a ser reconocido como una herramienta legítima ante el sector financiero, y ser incorporado en sus protocolos de debida diligencia y documentación requerida.

Por último, es necesario mencionar que el CRAFT puede adaptarse a distintos contextos, siendo el foco el sector financiero, se podría adicionar, modificar y adaptar para que haya preguntas más precisas, referentes al lavado de activos y la financiación del terrorismo, de acuerdo con la necesidad del sector.

Proceso de implementación del Código CRAFT en los territorios

Para este proceso de implementación del CRAFT en los territorios, el GDIAM Territorial sugiere los siguientes tres aspectos.

- Gestión de los riesgos en el ámbito territorial y articulación con actores relevantes.
- Gestión de los riesgos en la mina.
- Elaboración del plan de mejoramiento, en conjunto con la mina.

Colombia es el miembro número 37 de la OCDE desde mayo de 2018, organización que reconoce el CRAFT como herramienta para la aplicación de debida diligencia en la MAPE. Otras organizaciones, como Levin Sources and Planet Gold, utilizan esta herramienta para asistir a mineros y mejorar la formalización de operaciones, cumplir con las expectativas de la industria, contestar a los retos de la inclusión financiera y brindar soluciones técnicas.

Código CRAFT como apoyo a la bancarización

De acuerdo con el Banco Mundial, la inclusión financiera significa, “tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan las necesidades de personas y empresas en cuanto a transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguros, prestados de manera responsable y sostenible” (Murillo, 2019).

Sin embargo, como ya se señaló, el sector minero, en especial pequeños y medianos mineros, están siendo excluidos de muchos beneficios financieros, sufren barreras bancarias principalmente por la imagen negativa del sector, existe un gran desconocimiento entre sectores (financiero y minero), y se registra falta de información confiable.

De acuerdo con lo anterior, los bancos tienen la obligación de realizar una debida diligencia de su parte, antes de establecer relaciones bancarias con cualquier cliente y hacerla constante durante la relación bancaria que los une. Cuando el banco no está en capacidad de realizar dicha debida diligencia, su responsabilidad como entidad financiera consiste en no abrir la cuenta o el producto bancario, incluso, debe considerar realizar un reporte del cliente sospechoso.

A esto se le suma la “autonomía de la voluntad privada”, establecida en el ordenamiento jurídico colombiano para todos los particulares en sus relaciones comerciales y jurídicas, principio que ampara la libertad de no recibir como cliente al sector minero, sin detallar motivos o razones, lo que hace aún más fácil el rechazo al minero.

Para que el banco pueda desarrollar una debida diligencia, es menester que este conozca el sector minero en su amplitud. Requiere de un entendimiento específico del sector tanto productor como comercializador; debe conocer de sus procesos de formalización y los riesgos reales y objetivos, no los que surgen de una imagen negativa relacionada con el lavado de activos, la financiación de grupos al margen de la ley y la destrucción ambiental, entre otros.

Sin embargo, las dificultades en comprender estas realidades, la falta de acceso a información confiable y actualizada, y las debilidades en la gestión financiera del minero crean barreras como la que se pudo observar en las partes iniciales de este documento.

La primera de esas dificultades que enfrenta el minero se refiere a que este no es atendido en la sucursal bancaria. Si logra ser atendido, lo más probable es que le comuniquen directamente que no trabajan con el sector y, si llegaran a recibirlo, dilatan el proceso con alguna de las siguientes justificaciones, descritas por Murillo.

(1) Tiempos extensos de respuesta, el minero debe acercarse a la entidad bancaria una y otra vez, con el fin de recibir respuesta a su solicitud sin que esto suceda. (2) El banco solicita información adicional compleja de conseguir como datos de sus

compradores en el exterior. (3) Niega la solicitud de manera verbal sin presentar por escrito las causas objetivas de la decisión (Murillo, 2019).

Por ello se propone realizar una alianza con los bancos en el sentido de permitir que el minero que cumpla con el CRAFT y acredite su debida diligencia (como proceso que permite identificar, evaluar y mitigar los riesgos en materia de derechos humanos), pueda exponer el código como carta de presentación, puesto que este incluye temas como el financiamiento ilícito, derechos humanos y prácticas laborales.

Por otro lado, en este análisis es posible evidenciar que en el sistema financiero se desconocen las diferencias entre los distintos tipos de minería (subsistencia, pequeña, mediana y gran minería), por lo que surge la necesidad de crear un protocolo que le permita al banco hacer una debida segmentación del minero; en el sentido de que le sirva a la entidad bancaria como hoja de ruta clara, según el tipo de minería, sin generalizaciones, y con la aplicación de criterios diferenciales que incluyan la debida diligencia del CRAFT.

Es necesario que el sector minero establezca lineamientos y directrices concretas para el sector financiero con enfoque diferencial. Se debe construir un paso a paso donde se detallen las actuaciones que constituyen una violación de derechos en el sector financiero.

En vista de que uno de los más grandes inconvenientes con el sector bancario es el desconocimiento del sector minero, es necesario analizar y definir cómo capacitar a los oficiales para que conozcan la dinámica del sector minero y la *Guía de Debida Diligencia* de la OCDE.

9.2 Debida diligencia diferencial para la comercialización de metales y trazabilidad

Según lo analizado en el GDIAM Territorial se propone implementar unos procesos de debida diligencia diferencial, que atiendan a las necesidades de trazabilidad y confianza requeridas por el sistema financiero y también a las particularidades del mercado del oro (Tabla 14).

TABLA 14. ¿QUÉ SE DEBE EXIGIR PARA COMERCIALIZAR?

MINEROS CON TÍTULO	MINERÍA DE SUBSISTENCIA	JOYERÍA EN DESUSO COMERCIALIZADOR LOCALES INTERNACIONALES	ÁREAS DE RESERVA ESPECIAL	SUBCONTRATOS DE FORMALIZACIÓN
<i>Tener aprobado un Plan de Trabajos y Obras (PTO) Plan de Trabajo e Inversión (PTI) PTO complementario</i>	<i>Estar inscritos en el Rucom</i>	<i>Contrato de compraventa con pacto de retroventa</i>	<i>Resolución que delimita y declara el área. No uso de maquinaria hasta el contrato</i>	<i>Presentación del plan de trabajo y obras complementarias (PTOC) diferencial</i>
Tener aprobada la licencia ambiental Plan de Manejo Ambiental (PMA)	RUT (actividad minera de subsistencia)	Documento equivalente	Licencia ambiental temporal o definitiva	Licencia temporal desde la autorización. Presentación de la licencia definitiva desde la inscripción del subcontrato.
<i>Permisos para utilización de explosivos</i>	<i>Cédula de ciudadanía vigente</i>	<i>Cédula de ciudadanía vigente</i>	<i>Permisos para utilización de explosivos</i>	<i>Depende de los arreglos con los que se llegue al titular.</i>
Certificado de carencias (sustancias químicas)	Verificación volúmenes límite 420 gramos/año	Listado de compras y volúmenes formato ANM	Certificado de carencias (sustancias químicas)	Depende de los arreglos con los que se llegue al titular.
<i>Certificado de origen explotador</i>	<i>Certificado de origen exportador</i>	x	<i>Certificado de origen de explotador</i>	<i>Certificado de origen de explotador</i>
Estar publicado en el listado del Rucom	Compra local	Rucom	Rucom	Rucom
<i>Pago de regalías</i>	<i>Pago de regalías</i>	<i>Listado en Rucom</i>	<i>Pago de regalías</i>	<i>Pago de regalías</i>
Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	Compra local	Compra local	Compra local
<i>Inspección DIAN</i>	<i>Inspección DIAN</i>	<i>Pago de regalías</i>	<i>Pago de regalías</i>	<i>Pago de regalías</i>
Exportación o vender en zona franca, o vender en Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Visita a la compraventa	Declaraciones de exportación (DEX)	Visita a la compraventa	Visita a la compraventa
<i>Pagos a la seguridad social SARLAFT</i>	<i>Pagos a la seguridad social</i>	<i>Pagos a la seguridad social</i>	<i>Pagos a la seguridad social</i>	<i>Pagos a la seguridad social</i>
Certificado de registro minero no mayor a 60 días	Inscripción en Génesis	Visita a la compraventa	Resolución de autorización	Certificado de registro minero del titular no mayor a 60 días
<i>Ultimo concepto técnico y visitas de fiscalización</i>	<i>Topes mensuales no anuales</i>	<i>Verificación de antecedentes de la persona natural que vende o contrata la retroventa de la joya</i>	<i>Último concepto técnico y visitas de fiscalización</i>	<i>Último concepto técnico y visitas de fiscalización</i>
Minuta firmada por titular	Monitoreo remoto (video, imagen)	Revisión de volúmenes	Resolución de delimitación	Minuta firmada por titular y subcontratista
<i>Carta aclaratoria si tienen subcontratos de formalización y amparos administrativos</i>	<i>Cédula original</i>	<i>Revisión de costumbres mercantiles (temporadas)</i>	<i>Amparos administrativos</i>	<i>Carta aclaratoria si tienen otros subcontratos de formalización y amparos administrativos</i>
Autorización revisión expediente técnico	Verificación de antecedentes	Compraventas grandes: tienen call center y sistemas de monitoreo	Autorización revisión expediente técnico	Autorización revisión expediente técnico
<i>Análisis del beneficiario final de la empresa</i>	<i>No tener vínculos laborales (Fosyga)</i>	<i>Copia de la factura o documentos equivalentes y contrato de retroventa</i>	<i>Análisis del beneficiario final de la empresa</i>	<i>Análisis del beneficiario final de la empresa</i>
Documentación legal persona jurídica	Revalidación del cupo del minero y certificado Rucom	Trayectoria de los establecimientos de comercio	Documentación legal persona jurídica	Documentación legal persona jurídica
<i>Validación en listas restrictivas</i>	<i>Renovación de Génesis</i>	<i>Entrega de la joya en desuso en su estado original (no fundido), revisión física del material y registro en fotos y videos</i>	<i>Validación en listas restrictivas</i>	<i>Validación en listas restrictivas</i>
Visita de geólogo (capacidad productiva)	Consecutivo de facturación o documentos equivalentes	Llamadas aleatorias a vendedores	Visita de geólogo (capacidad productiva)	Visita de geólogo (capacidad productiva)
<i>Consecutivo de facturación</i>	<i>Conteo previo a entrega física del material</i>	NA	<i>Consecutivo de facturación</i>	<i>Consecutivo de facturación</i>
Certificación de la procedencia de la maquinaria	NA	NA	Certificación de la procedencia de la maquinaria	Certificación de la procedencia de la maquinaria
<i>Revisión de nexo legal con la propiedad de superficie</i>	NA	NA	<i>Revisión de nexo legal con la propiedad de superficie</i>	<i>Revisión de nexo legal con la propiedad de superficie</i>
Investigaciones en curso: riesgos gerente y socios	Investigaciones en curso	Investigaciones en curso	Investigaciones en curso: miembros del ARE	Investigaciones en curso: personas vinculadas al proyecto de subcontrato

Fuente: elaboración propia.

9.3 Capacitación al sistema financiero

Se considera esencial construir una estrategia de pedagogía con las sucursales de los bancos, los agentes de cumplimiento, Asobancaria y MME, que propicie un conocimiento real de la actividad, sus agentes, el Código CRAFT y la manera de mitigar los riesgos asociados al lavado de activos, para de esta forma mejorar el relacionamiento y abrir las posibilidades de acceso al sistema.

9.4 Pre-Camina

El MME, mediante Decreto 4134 de 2011, crea la ANM y determina su objetivo y estructura orgánica; y así mismo, dentro de su estructura constituye la Vicepresidencia de Promoción y Fomento. Posteriormente, la ANM, mediante la Resolución 206 de 2013, conforma unos grupos de trabajo específicos; de esta forma se da vida jurídica a los grupos de Promoción y de Fomento.

El Grupo de Fomento tiene como función principal promover el desarrollo social y ambiental de la pequeña y mediana minería con criterios de desarrollo sostenible, y el Grupo de Promoción está orientado a impulsar en el país y el exterior la inversión en minería en el territorio nacional, en coordinación con las autoridades competentes.

Por su parte, el MME mantiene dentro de su estructura organizacional dos direcciones, así: de Minería Empresarial y de Formalización Minera. La primera, de acuerdo con el Decreto 1617 de 2013 está encargada de proyectar los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector de la minería empresarial, entre otros; en tanto la segunda, tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar y proponer los lineamientos que apoyen la formulación y el desarrollo de la política nacional para la formalización minera.

En este marco institucional debe tenerse en cuenta que el MME presentó el denominado “Nuevo Modelo de Fomento Minero”, para empezar a ser ejecutado en 2020, el cual apoyaría a cerca de 27.000 mineros en su proceso de formalización, así como impulsar la pequeña, mediana y gran minería, con miras a un recaudo por regalías anual cercano a los 800.000 millones de pesos, con inversiones cercanas a los 18 billones de pesos.

Por esta razón, el modelo institucional que se propone bajo la denominación “Camina” deberá estudiar a profundidad toda la estructura existente, buscando optimizar y facilitar el cumplimiento de los objetivos de formalización, inversión e incremento en los recursos provenientes de la exploración y la explotación del subsuelo con la consecuente generación de riqueza y bienestar para la nación.

Este modelo está diseñado para apoyar a los mineros formalizados que ya cuenten con PTO aprobado y licencia ambiental para su operación, y conseguir el cumplimiento de los elementos esenciales que lo conviertan en un minero formal.

Sin embargo, en la discusión del grupo territorial se considera fundamental crear un proceso de acompañamiento denominado “Pre-Camina”, comprendido desde el momento mismo de la solicitud de formalización en cualquiera de sus modalidades, hasta cumplir con los requisitos para ser beneficiario de Camina.

Este proceso permitiría solucionar muchas de las problemáticas existentes, definir quienes realmente son susceptibles de formalizarse y quienes no, establecer procesos de reconversión y asistencia técnica a una gran población minera con voluntad de formalizarse, y que en la actualidad no dispongan de un acompañamiento apropiado.

LA INTENCIÓN ES CONTRIBUIR A QUE EL CRAFT SEA UNA ESPECIE DE CARTA DE PRESENTACIÓN DE LOS MINEROS DE LA MAPE A LOS BANCOS, Y ASÍ, AYUDAR A FOMENTAR LA SEGURIDAD DEL SECTOR FINANCIERO ANTE EL SECTOR MINERO.

También es necesario señalar que para apoyar verdaderos procesos de formalización, el Estado debe facilitar los mecanismos para convertirse en parte activa de los mismos, y no solo ser observador, capacitador y fiscalizador.

Ello implica que se deben pensar las medidas requeridas para apoyar efectivamente los procesos de construcción de los planes de trabajos y obras, los estudios de impacto ambiental, y las inversiones comunitarias requeridas, entre otros aspectos; lo que debe considerarse con rigor, incluso si llegasen a necesitarse cambios legislativos, con el fin que la autoridad minera sea parte activa del proceso de formalización.

9.5 Plan Piloto

Con la intención de construir una experiencia sostenible, el GDIAM Territorial se ha propuesto implementar un plan piloto en el Bajo Cauca antioqueño, mediante la selección de un grupo²⁴ de mineros representativos de la gran y mediana escala, así como con representantes de la MAPE, con el fin de identificar las necesidades de información tanto del sector minero como del del sector bancario, así como los cuellos de botella y especialmente visibilizar las acciones necesarias para facilitar el acceso al sistema y fortalecer las herramientas de trazabilidad y transparencia en entre ambos sectores.

Este es un proyecto que se plantea en varias fases, siendo la primera de ellas fundamental de sensibilización y capacitación al sistema financiero local y sus oficiales de cumplimiento en los temas expuestos y con el objetivo de propiciar un conocimiento integral sobre la actividad minera, que permita reducir los temores frente al sector.

En este proceso se espera integrar armónicamente a las entidades públicas necesarias en cabeza del MME, entidades bancarias y privadas, Embajada de Canadá, organizaciones multilaterales y la Alianza por la Minería Responsable, de tal forma que se logre un ejercicio articulado y aterrizado con el contexto y la realidad territorial.

Ruta de acción propuesta:

1. Capacitación al sistema financiero
2. Adopción de protocolos para la debida diligencia y trazabilidad en la comercialización de metales.
3. Adopción del Código CRAFT como elemento de seguridad al sistema financiero por parte de mineros de la MAPE.
4. Entidad financiera piloto: identificación de una entidad financiera en el Bajo Cauca.

24 Esta selección, se realizará en la plenaria del GDIAM Territorial.



CONCLUSIONES

Al analizar en el GDIAM Territorial los problemas de comercialización y trazabilidad del oro en Antioquia, se pone de presente que una de las principales problemáticas identificadas es la falta de información accesible y confiable.

De hecho, se resalta que la información de producción, explotadores autorizados y regalías se encuentra en diferentes fuentes oficiales, y la mayor parte de las veces esta no concuerda; porque en una cadena con tantos agentes, se pierde trazabilidad y es más difícil identificar la presencia de las organizaciones al margen de la ley que utilizan el sistema en su beneficio.

Igualmente, para el sector es necesario reflexionar y llegar a acuerdos consensuados sobre la tipología minera, de la cual surge la necesidad de crear una adecuada segmentación que le permita a los bancos entender las diferencias entre los distintos tipos de minería y los riesgos asociados a cada uno de ellos.

Por ello, se propone la creación de una hoja de ruta clara de relacionamiento con los bancos que incluya una debida diligencia y que considere los distintos factores que producen riesgo en las diferentes etapas de la cadena desde la producción hasta la comercialización (incluido el transporte y beneficio), lo cual contribuirá ampliamente al mejoramiento de la actividad sectorial.

Al estudiar las problemáticas en el contexto de la producción, primer eslabón de la cadena, deben señalarse las dificultades asociadas a los procesos de formalización y la coherencia entre las autoridades para promover la política pública de formalización, como un instrumento de legalidad que brinde confianza al sistema financiero.

Igualmente, es fundamental comprender que dentro de la problemática del oro en Colombia, se encuentra la imposibilidad de diferenciar el oro tipo A del denominado oro tipo B, generándose la posibilidad de registrar ambos tipos de producción dentro del sistema legal. Igualmente se concluye que no solo las implicaciones económicas de encubrir el oro tipo B como oro tipo A, sino además todas las dificultades asociadas a la comercialización, afectan significativamente el proceso de comercialización y trazabilidad de la minería de oro.

El GDIAM en su experiencia territorial desarrolla una propuesta de tipología para la minería con enfoque regional, con el fin de diseñar instrumentos y políticas públicas diferenciadas por tipo de minería según su estatus jurídico. La tipología propuesta cruza las escalas establecidas en el Decreto 1666 de 2016 sobre clasificación de la minería en Colombia con cinco grandes tipos de minería a saber: subsistencia, formal, en proceso de formalización, no formalizable y extracción ilícita de minerales.

Con todo lo expuesto es evidente que el sistema financiero muestre un alto grado de desconfianza frente a la actividad minera, lo que dificulta considerablemente el acceso a los servicios públicos en materia financiera y bancaria por parte de todos los ciudadanos, incluidos los mineros y el desarrollo de su actividad lícita en el ámbito territorial.

SE PROPONE LA CREACIÓN DE UNA HOJA DE RUTA CLARA DE RELACIONAMIENTO CON LOS BANCOS QUE CONSIDERE LOS DISTINTOS FACTORES QUE PRODUCEN RIESGO DESDE LA PRODUCCIÓN HASTA LA COMERCIALIZACIÓN.

Por ello, el GDIAM considera necesario identificar claramente esta problemática, con el fin de aportar y apoyar el proceso, trabajar de la mano y de manera coordinada con las diferentes instituciones del gobierno, organizaciones privadas y la presencia de organismos internacionales que garanticen el éxito de las medidas.

De otra parte, el Gobierno nacional ha desarrollado estrategias legales para disponer de instrumentos diferenciales que favorezcan la formalización minera en toda la extensión del término. Sin embargo, como resultado de las discusiones territoriales y el análisis de las problemáticas descritas por el grupo GDIAM, es oportuno aportar en el proceso de construcción sectorial en cuatro líneas específicas.

1. Se sugiere la adopción del código CRAFT, como elemento de seguridad al sistema financiero, con la posibilidad de adaptarse a distintos contextos, así como adicionar, modificar y ajustar para que haya preguntas más precisas referentes al lavado de activos y la financiación del terrorismo, entre otras, adecuándose a la necesidad del sector.
2. Se propone la adopción de protocolos para la debida diligencia y trazabilidad en la comercialización de metales, generando la confianza que requiere el sistema financiero y también a las particularidades del mercado del oro, diferenciando los requisitos correspondientes a cada tipo de actividad realizada en la dinámica minera.
3. Desarrollar y ejecutar procesos de capacitación en el sistema financiero, con el fin de construir un paso a paso en el cual se detallen las actuaciones que constituyen una violación de derechos en el sector bancario es el desconocimiento del sector minero, por ello es necesario analizar y definir cómo capacitar a los oficiales para que conozcan la dinámica del sector minero y la *Guía de De-bida Diligencia* de la OCDE.
4. El modelo institucional Camina que propone el MME en su nueva iniciativa de fomento minero, es la herramienta adecuada para estudiar a profundidad toda la estructura existente, buscando optimizar y facilitar el cumplimiento de los objetivos de formalización, inversión e incremento en los recursos provenientes de la exploración y explotación del subsuelo con la consecuente generación de riqueza y bienestar para toda la nación. De esta manera, se propone crear un proceso de acompañamiento que se denomine Pre-Camina, que iría desde el momento mismo de la solicitud de formalización en cualquiera de sus modalidades hasta que se cumpla con los requisitos para ser beneficiario de Camina.

Finalmente, se espera que de esta reflexión territorial surja un plan piloto de colaboración público-privada para construir una experiencia exitosa territorial de relacionamiento con el sistema financiero.

Para efectos de condensar la exposición realizada en este documento y a manera de conclusión, la Tabla 15 presenta las distintas problemáticas identificadas y las propuesta de acción desarrolladas por el GDIAM Territorial.

TABLA 15. GDIAM. PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS

CONTEXTO GENERAL	PROBLEMÁTICA	PROPUESTA
PRODUCCIÓN	- La información de producción, explotadores autorizados y regalías se encuentra en diferentes fuentes oficiales, hace falta información accesible y confiable. - El funcionamiento y confiabilidad del Rucom están por optimizarse. - Muchas veces la información no concuerda y presenta inconsistencias, lo que genera graves problemas en el proceso de fiscalización, veeduría ciudadana y trazabilidad de todo el proceso productivo.	Difundir información confiable y única para la toma de decisiones sectoriales y mejorar la actualización y trazabilidad en el Rucom.
	112 982 explotadores mineros autorizados: 95,3 % subsistencia. 2,7 % titular minero. 1,9 % proceso de formalización.	- Proponer una tipología para la minería en Colombia: subsistencia, formal, en proceso de formalización, no formalizable, extracción ilícita de minerales. - Esta tipología combina el tamaño, de la minería, con los distintos tipos que se presentan en el territorio, con el objetivo de elaborar políticas públicas diferenciadas que contribuyan efectivamente a la formalización y a la criminalización de quienes deben ser sujetos de las sanciones penales establecida en la ley.
	Los mineros en Colombia son de subsistencia en su mayor parte, y los requisitos para operar en dicha categoría son de fácil evasión y no hay un efectivo control.	Trabajar desde un enfoque diferencial que reconozca las capacidades de las unidades de producción y la implementación de esquemas de certificación que faciliten la trazabilidad mineral, todo bajo una acción coordinada de las diferentes instituciones del gobierno y la presencia de organismos internacionales que garanticen el éxito de las medidas
	- El tope máximo de producción mensual es de 35 gramos para un minero de subsistencia, lo que resulta bastante alto. - Igual pasa con los mineros en proceso de formalización.	- Revisar y hacer un estudio riguroso para identificar si dicha actividad es realmente realizada por las personas que deben entrar en esta categoría o si la misma es utilizada por la minería no formalizable o la extracción ilícita de minerales para legalizar parte de su producción de oro. - No dejar esta responsabilidad en cabeza exclusiva de los alcaldes, pues claramente desborda sus capacidades reales de acción. El Gobierno central debe participar activamente.
	El lavado de oro ilegal surge de que sea posible producir oro tipo B (que no cumple con las autorizaciones y no debería producirse).	Revisar la cifra del cupo mensual y anual señalado en la norma porque es demasiado alto y los mineros de subsistencia no cubren dicha producción realmente. De esta forma se evitan que esos excesos de capacidad sean usados por mineros no formalizables y de extracción ilícita.
	Las dificultades en el control facilitan imputarles producción que no han realizado, con el agravante de que los volúmenes de producción se elevan a los de pequeña y mediana minería, por lo cual quienes se presten para este ilícito pueden ingresar grandes cantidades de oro tipo B al sistema.	Fortalecer los mecanismos de control y criminalización para aquellos mineros no formalizables o que realizan extracción ilícita de minería.

CONTEXTO GENERAL	PROBLEMÁTICA	PROPUESTA
FORMALIZACIÓN	Altos niveles de informalidad en la producción.	- Contribuir a facilitar y agilizar los procesos de legalización y formalización de los mineros formalizables. - Establecer verdaderos requisitos diferenciales que les permitan operar de acuerdo con sus realidades económicas y sociales, teniendo claro que el principal objetivo de la formalización consiste en se cumplan las normas mineras, ambientales, laborales y de seguridad e higiene.
	La presencia de diversos grupos al margen de la ley que se han aprovechado de la debilidad de los mineros en esta escala, de su falta de acceso al mercado de capitales y su poco conocimiento e información.	Definir una política enfocada hacia la formalización minera, la cual permitiría combatir activamente grupos ilegales y sus estructuras criminales. A través de esta política se podrían identificar con mayor facilidad el mineral producto de actividades ilícitas, al fortalecerse los mecanismos de trazabilidad y al existir información confiable sobre la procedencia del mineral que entra en el mercado, identificando a la vez de manera clara los actores legítimos en el sector y separándolos de quienes no lo son.
	Las barreras a la formalización.	Facilitar y agilizar los procesos de legalización y formalización de los mineros formalizables, definiendo verdaderos requisitos diferenciales que les permitan operar de acuerdo con sus realidades económicas y sociales, teniendo claro que el principal objetivo de la formalización se refiere a que se cumplan las normas mineras, ambientales, laborales y de seguridad e higiene.
	Divergencia en interpretaciones y falta de coherencia entre las autoridades, para promover políticas públicas de formalización como un instrumento de legalidad que brinde confianza al sistema financiero.	Propiciar un trabajo armónico entre las distintas entidades encargadas e interpretaciones o normas que permitan reconocer las prerrogativas de explotación previstas en la ley para los mineros en proceso de formalización.
	La ausencia de mecanismos efectivos de formalización, (los tiempos y requisitos son tan elevados que su fragilidad económica les impide cumplirlos).	Propiciar procesos ágiles que formalicen a quienes cumplen y permitan atacar rápidamente a quienes deben salir del sistema.
COMERCIALIZACIÓN	La falta de información e instrumentos eficaces para la vigilancia y la fiscalización de las unidades de producción hacen de la comercialización del oro un tema de difícil manejo.	Mantener actualizadas con frecuencia las listas que la ANM publica en Rucom sobre los explotadores mineros autorizados en la categoría de titulares mineros, pues esta debe ser la garantía para cualquier comercializador sobre la posibilidad de realizar transacciones con un minero.
	La falta de información accesible y confiable, que se traduce en la dificultad por parte de las autoridades para distinguir el oro tipo A del oro tipo B, no obstante si existe la posibilidad de registrar ambos tipos de producción en el Rucom, lo cual abre la puerta para que ambos tipos de oro puedan ser comercializados de forma legal y eventualmente exportados o utilizados como medio de lavado de dinero.	- Revisar constantemente los registros que se encuentran publicados en el Rucom, puesto que en algunos municipios, el mismo minero se encuentra repetido en uno o varios municipios. - Realizar el análisis, mediante la comparación con todos los municipios y con los diferentes departamentos para evitar la duplicidad. - Fortalecer el proceso fiscalizador en campo.
	La cadena tiene tantos agentes que se pierde la trazabilidad, haciendo más difícil identificar la presencia de las organizaciones al margen de la ley.	Implementar protocolos de debida diligencia, como CRAFT y OCDE, para todos los agentes de la cadena de manera obligatoria.
	Las organizaciones al margen de la ley no solo participan en la producción, sino también en la comercialización.	
	Interpretaciones hechas por la DIAN que afectan el proceso de comercialización y trazabilidad (descuento por regalías y devolución del IVA).	Trabajar de manera coordinada por parte de las autoridades mineras y tributarias para que, a partir de un verdadero entendimiento del sector minero, se eviten este tipo de interpretaciones que afectan ampliamente su funcionamiento.

ESTAS PROBLEMÁTICAS HAN PRODUCIDO LOS SIGUIENTES IMPACTOS SOBRE EL SECTOR MINERO

IMPACTO	CONTEXTO	PROPUESTA
DEBILIDADES EN EL CONTROL DE TODA LA CADENA DE SUMINISTRO	El Estado no ha puesto en marcha los mecanismos idóneos para diferenciar la minería formalizable de la no formalizable y la extracción ilícita, y no se tiene una trazabilidad confiable sobre la fuente de la producción y los demás eslabones de la cadena de comercialización.	- Ejercer los controles adecuadamente sobre las actividades de beneficio, transporte, comercialización, y hasta exportación de dicho mineral. - Plantear una iniciativa Pre-Camina que apoye a los mineros formalizables.
	La falta de claridad conceptual sobre los distintos tipos de la actividad minera en el territorio ha sido una grave falencia que impide la estructuración acertada de la política pública minera.	- Proponer una tipología cruzada de cinco tipos de minería (propuesta del GDIAM Territorial), que permite diseñar instrumentos y políticas públicas diferenciadas por tipo de minería según su estatus jurídico. - La tipología propuesta es la siguiente: subsistencia, formal, en proceso de formalización, no formalizable y la extracción ilícita de minerales.
FALTA DE CONFIANZA Y DIFICULTADES DE ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO	Se evidencia un alto grado de desconfianza con la actividad minera por parte del sector bancario, lo cual dificulta considerablemente el acceso a los servicios públicos en materia financiera y bancaria por parte de todos los ciudadanos, incluidos los mineros y el desarrollo de su actividad lícita en el ámbito territorial.	- Identificar claramente esta problemática, la cual en su experiencia territorial el GDIAM considera necesario. - Trabajar de manera coordinada con los agentes públicos y privados para encontrar soluciones efectivas a esta situación. - Diseñar una matriz de riesgo.
	El Estado no ha definido los mecanismos idóneos para diferenciar la minería formalizable de la no formalizable y la extracción ilícita, que se traduce en un desconocimiento de la actividad por parte de los bancos y especialmente de sus oficiales de cumplimiento, quienes confunden los tipos de mineros, los comercializadores y los distintos agentes en la cadena de suministro. - Existen, además, interpretaciones realizadas por la DIAN que afectan los valores de las regalías que forman parte del precio que el comercializador se obliga a pagar al vendedor.	- Conformar mesas de trabajo con alternativas y estrategias del Gobierno nacional, como: - Creación de herramientas diferenciales mineras y ambientales (artículo 326, 22, PND). - Definición de situación jurídica a mineros que estaban en incertidumbre (artículo 325, PND). - Mayor cobertura de control a la actividad (figuras de prerrogativa), con énfasis en seguridad minera, ambiental y pago de compensaciones (artículo 30, PND). - Articulación con autoridades ambientales y entidades territoriales. - Adopción del código CRAFT, como elemento de seguridad al sistema financiero. - Adopción de protocolos para la debida diligencia y trazabilidad en la comercialización de minerales. - Procesos de capacitación en el sistema financiero. - Iniciativa Pre-Camina.
EL PROBLEMA DE RIESGO	El GAFI ha clasificado la actividad minera ilegal de oro como de “alto riesgo”.	Adoptar el Código CRAFT, como herramienta de debida diligencia.
	Desconocimiento de la actividad por parte de los bancos.	- Proponer una capacitación constante al sistema financiero, a las sucursales en territorio y a todos sus agentes de cumplimiento. - Implementar un plan piloto en el Bajo Cauca antioqueño, mediante la selección de un grupo de mineros que represente la actividad de mediana y gran escala, así como la MAPE, con el fin de identificar las necesidades de información tanto del sector minero como del sector bancario. - Identificar los cuellos de botella y especialmente visibilizar las acciones necesarias para facilitar el acceso al sistema, y fortalecer las herramientas de trazabilidad y transparencia en entre ambos sectores.
	Riesgo de que les cancelen la corresponsalía.	
	Los mineros en proceso de formalización a pesar de ser explotadores autorizados, normalmente las comercializadoras internacionales (C.I.), no pueden comprarles debido a las restricciones en sus sistemas de cumplimiento.	Definir mecanismos e interpretaciones claras desde el Gobierno nacional que permita a las comercializadoras incluir a todos los explotadores autorizados de manera confiable en sus procesos.

Fuente: elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza por la Minería Responsable. (AMR) (2018).

Código para la mitigación de riesgos en la minería artesanal y de pequeña escala formando cadenas transparentes y legales - CRAFT. <http://www.responsiblemines.org/nuestro-trabajo/estandares-y-certificacion/>

Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2001). Ley 685 de 2001.

“Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. [DO: 44.545]. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf

Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2011.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. “Prosperidad para todos”. [DO: 48.102]. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo_Parte3.pdf

Congreso de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019.

“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. [DO: 50.964]. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Escobar, A., y González, T. (julio de 2019).

Participación del Banco de la República en la comercialización de oro en Colombia. EConcept Análisis Económico Independiente (AEI). <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/documento-tecnico-comercializacion-oro.pdf>

Gobierno de Colombia – UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2019).

Explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019. Bogotá.

Massé, F., y Munévar, J. (2017).

Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana: perspectivas generales. Conducta empresarial responsable. <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>

Ministerio de Minas y Energía. (17 de febrero de 2015). Decreto 0276 de 2015.

“Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (Rucom)”. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_276_del_17_de_febrero_de_2015.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (1 de septiembre de 2016). Decreto 1421 de 2016.

“Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con el beneficio y comercialización de minerales y se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible, 1076 de 2015, respecto del licenciamiento ambiental para plantas de beneficio”. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_1421_de_2016.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (21 de octubre de 2016). Decreto 1666 de 2016.

“Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera”. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_1666_de_2016.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (9 de febrero de 2017). Resolución 40103 de 2017.

“Por la cual se establecen los volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia”. https://anm.gov.co/sites/default/files/res_40103_9_feb_2017.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (27 de junio de 2017). Decreto 1102 de 2017.

Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de minas y energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con la comercialización de minerales. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_1102_de_2017.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2018a). Propuesta de trabajo para un plan nacional único de formalización. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía. (2018b). Consulta con grupos de interés para una propuesta a la política de formalización. Bogotá.

Murillo, M. (30 de septiembre 2019). Un mundo sin servicios financieros (1). [Entrada de blog]. <https://www.responsiblemines.org/2019/08/un-mundo-sin-servicios-financieros-1/>

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016).

Guía de Debida Diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables en las áreas de conflicto o de alto riesgo. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>

República de Colombia. Decreto 0276 de 2015.

“Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores – Rucom”. Ministerio de Minas y Energía. 17 de febrero de 2015.

República de Colombia. Decreto 1421 de 2016.

“Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de minas y energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con el beneficio y comercialización de minerales y se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible, 1076 de 2015, respecto del licenciamiento ambiental para plantas de beneficio”. Ministerio de Minas y Energía. 1 de septiembre de 2016.

República de Colombia. Decreto 1102 de 2017, artículo 1.

“Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de minas y energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con la comercialización de minerales”. Ministerio de Minas y Energía. 27 de junio de 2017.

República de Colombia. Resolución 40103 del 2017.

“Por la cual se establecen los volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia”. Ministerio de Minas y Energía. 9 de febrero de 2017.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Asociación Colombiana de Minería	JA&A	Jaime Arteaga y Asociados
AEI	Análisis Económico Independiente	LBMA	Levin Sources and Planet Gold
Ag	Plata	MAPE	Minería artesanal y de pequeña escala
AGA	Anglo Gold Ashanti (PINE Gramalote)	MINESA	Sociedad Minera de Santander (PINE Soto Norte)
AIMC	Asociación de Profesionales del Sector Minero de Colombia	MME	Ministerio de Minas y Energía
ANM	Agencia Nacional de Minería	MS	Mineros de subsistencia
ASOBANCARIA	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ARE	Áreas especiales	PIB	Producto interno bruto
ARM	Alianza por la Minería Responsable (Alliance for Responsible Mining)	PINE	Proyectos estratégicos de interés nacional
Au	Oro	PMA	Plan de Manejo Ambiental
Bacrim	Bandas criminales	PMape	Productores mineros artesanales y de pequeña escala
BGI	Better Gold Initiative	PND	Plan Nacional de Desarrollo
BRCMI	Brigada contra la Minería Ilegal	PTI	Plan de trabajo e inversión
CG	Continental Gold (PINE Buriticá)	PTO	Plan de trabajos y obras
C. I.	Comercializadora Internacional	PTOC	Plan de trabajo y obras complementarias
CMA	Comercializador de Minerales Autorizado	PYMES	Pequeñas y medianas empresas
COMFAMA	Caja de Compensación Familiar de Antioquia	RMN	Registro Minero Nacional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	RPP	Reconocimientos de propiedad privada
CRAFT	Código para la mitigación de riesgos en la minería artesanal y de pequeña escaa, formando cadenas transparentes y legales	RUCOM	Registro Único de Comercializadores de Minerales
DD	Debida diligencia	RUT	Registro Único Tributario
DEX	Declaraciones de exportación	SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
EAFIT	Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico	SGR	Sistema General de Regalías
EIA	Estudio de impacto ambiental	SUPERFINANCIERA	Superintendencia Financiera
EIA	Escuela de Ingenieros de Antioquia	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
EIM	Extracción ilícita de minerales	UPM	Unidad de producción minera
ELN	Ejército de Liberación Nacional	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
EVOA	Evidencia de explotación de oro de aluvión	VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo		
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantías		
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional		
GDIAM	Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia		
IVA	Impuesto al Valor Agregado		



GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

