

# *Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia*

Reporte final



# Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia (TGNR, por sus siglas en inglés)

## Síntesis reporte final<sup>1</sup>

### Cuarta Versión

**Fecha:** 31 de mayo de 2021

Esta publicación fue producida y revisada con la participación conjunta de la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional y WWF Inc., mediante la Adjudicación de Monto Fijo No. 72051420FA00004

### Equipo técnico:

#### WWF US

Fabiola Hernández

#### WWF Colombia

Diego Amorocho

Ximena Barrera

Mauricio Cabrera

Joaquín Carrizosa

Luis Fernando Gómez

Johana Herrera

Natalia Muñoz

Miguel Pacheco

Sandra Valenzuela

### Miembros de organizaciones que contribuyeron con información y metodologías para el análisis :

James Bargent

Rodrigo Botero

Juan Diego Cárdenas

Bibiana Clavijo

Fabiana Guaramato

Andrés Hernández

Sandra Martínez

Jeremy McDermott

Alejandra Laina

Javier Lizcano

María Fernanda Ramírez

Ana Paulina Sabbagh

### Contribuciones de consultorías externas:

Juan Sebastian Ayala

Gustavo Guerrero

Hobeth Martínez

Silvia María Méndez

Lilian Mondragón

Mauricio Rueda

Luis Germán Vásquez

### Organizaciones que contribuyeron con información y metodologías para el análisis:

Corporación Transparencia por Colombia, InSight Crime y Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

### Información de contacto:

Fabiola Hernández – WWF-US / [Fabiola.Hernandez@wwfus.org](mailto:Fabiola.Hernandez@wwfus.org)

Johana Herrera – WWF Colombia / [jmherrera@wwf.org.co](mailto:jmherrera@wwf.org.co)

Este estudio es gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad de WWF Colombia y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del gobierno de los Estados Unidos. Los hallazgos aquí descritos tampoco representan una posición institucional de los implementadores y obedecen única y exclusivamente a la investigación científica cualitativa que se llevó a cabo, la cual es el producto de la experiencia y conocimiento de las organizaciones que lideraron el desarrollo de este trabajo. Refleja las percepciones y el entendimiento de los motores por parte de diversos expertos institucionales, organizaciones no gubernamentales, la academia y actores locales entrevistados.

<sup>1</sup> El documento de síntesis resume las principales conclusiones del TGNR para USAID, las instituciones del gobierno colombiano y las agencias internacionales de cooperación.

## Lista de acrónimos

<b>AnnA</b>	Alma Minera de Colombia
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>ANM</b>	Agencia Nacional de Minería
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>APP</b>	Alianzas Público Privadas
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>Asocars</b>	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
<b>AUNAP</b>	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
<b>CAR</b>	Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible
<b>CAV</b>	Centros de Atención y Valoración
<b>CAV - R</b>	Centros de Atención, Valoración y Rehabilitación
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CIFF</b>	Comités Interinstitucionales de Fauna y Flora
<b>CITES</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
<b>CONALDEF</b>	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados
<b>Corpoamazonia</b>	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
<b>DIAN</b>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<b>DIPOL</b>	Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional
<b>DNI</b>	Dirección Nacional de Inteligencia
<b>EDS</b>	Estaciones de Servicio
<b>EICDGB</b>	Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EVOA</b>	Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión
<b>EXDE</b>	Equipo de Explosivos y Demoliciones
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FARC (Disidencias)</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>FCDS</b>	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
<b>FGN</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>GAO</b>	Grupos Armados Organizados
<b>IATA</b>	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
<b>ICA</b>	Instituto Colombiano Agropecuario
<b>Ideam</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IFN</b>	Inventario Forestal Nacional
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>Invías</b>	Instituto Nacional de Vías
<b>LOFL</b>	Libro de Operaciones Forestales en Línea
<b>MIGD</b>	Marco de Interoperabilidad para el Gobierno Digital

<b>Minambiente</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>Minagricultura</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>Mincomercio</b>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
<b>Mindefensa</b>	Ministerio de Defensa
<b>Mineducación</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>Minhacienda</b>	Ministerio de Hacienda y crédito público
<b>Mininterior</b>	Ministerio del Interior
<b>Minjusticia</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>Minminas</b>	Ministerio de Minas y Energía
<b>MinTIC</b>	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
<b>Mintransporte</b>	Ministerio de Transporte
<b>MME</b>	Mineros Mecanizados Emergentes
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONG</b>	Organizaciones No-Gubernamentales
<b>PATIS</b>	Plan Amazónico de Transporte Intermodal Sostenible
<b>PCA</b>	Puestos de Control Ambiental
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PGN</b>	Procuraduría General de la Nación
<b>PIFS</b>	Portal de Información sobre Fauna Silvestre
<b>PNN</b>	Parques Nacionales Naturales
<b>POF</b>	Planes de Ordenación Forestal
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>RUCOM</b>	Registro Único de Comercializadores de Minerales
<b>RUIA</b>	Registro Único de Infractores Ambientales
<b>RUNT</b>	Registro Único Nacional de Tránsito
<b>SIAC</b>	Sistema de Información Ambiental de Colombia
<b>SIAME</b>	Sistema de Información Ambiental Minero-Energético
<b>SICOM</b>	Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo
<b>SIGOT</b>	Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento
<b>SIMCI</b>	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
<b>SIMCO</b>	Sistema de Información Minero Colombiano
<b>SINA</b>	Sistema Nacional Ambiental
<b>SINIGAN</b>	Sistema Nacional de Información Ganadera
<b>SNF</b>	Sistema Nacional Forestal
<b>SNIF</b>	Sistema Nacional de Información Forestal
<b>SMBYC</b>	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
<b>SUNL</b>	Salvoconducto Único Nacional en Línea
<b>TGNR</b>	Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales
<b>UIAF</b>	Unidad de Información y Análisis Financiero
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>VITAL</b>	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea
<b>VUCE</b>	Ventanilla Única de Comercio Exterior



## Contenido

1. Introducción.....	8
2. Contexto del Proyecto TGNR y los Conceptos Clave.....	8
3. Hallazgos y Recomendaciones por Motor .....	16
3.1 Minería ilegal de oro.....	17
3.2 Tráfico de madera .....	34
3.3 Tráfico de fauna .....	52
3.4 Apropiación de tierras.....	66
4. Una mirada transversal a la corrupción y el crimen organizado .....	84
4.1 Hallazgos .....	85
4.2 Recomendaciones transversales para consolidar la lucha contra la deforestación .....	90
4.3 Recomendaciones para fortalecer la lucha anticorrupción .....	95
4.4 Recomendaciones y propuestas para enfrentar el crimen organizado.....	102
5. Mensaje final .....	107
6. Bibliografía .....	118
<b>Anexo 1.</b> Minería ilegal de oro .....	120
<b>Anexo 2.</b> Tráfico de madera .....	126
<b>Anexo 3.</b> Tráfico de fauna.....	132
<b>Anexo 4.</b> Apropiación de tierras.....	138
<b>Anexo 5.</b> Semáforo para evaluar riesgos de seguridad de los territorios a intervenir .....	142

## 1. Introducción

A pesar de la amplia extensión de los bosques naturales en Colombia y su importancia en la provisión de múltiples servicios ecosistémicos de los cuales dependen los colombianos de manera directa e indirecta, la deforestación representa uno de los principales desafíos medioambientales del país. Muestra de ello no son sólo las cifras de deforestación, las cuales reportan una pérdida neta de bosques de cerca de 4,5 millones de hectáreas entre el año 2000 y 2019 (Ideam, 2020), sino también otros complejos fenómenos políticos, sociales, económicos y culturales que se expresan a través de la deforestación y la degradación forestal.

En respuesta a la problemática ambiental que enfrenta el país, Colombia ha ratificado varios tratados internacionales y desarrollado políticas nacionales, comprometiéndose en la lucha contra el cambio climático y la protección de la biodiversidad a través de la Contribución Nacional Determinada (CND), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Metas Aichi, el Pacto de Leticia, y la Declaración de Lima sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre. Sin embargo, el logro de estos objetivos puede verse afectado por la corrupción y la criminalidad. En opinión de algunos expertos, estos fenómenos son facilitadores y dinamizadores de diversas actividades que tienen responsabilidad directa en la deforestación, la degradación de los bosques, y la pérdida de la biodiversidad.

En este contexto surgió el Proyecto de Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales (TGNR, por sus siglas en inglés). El TGNR es un proyecto financiado por USAID y ejecutado de forma articulada por WWF con tres (3) organizaciones que contribuyeron con información y metodologías para el análisis. El proyecto tuvo como objetivo generar recomendaciones claras y factibles que permitan mitigar la corrupción y el crimen organizado que contribuyen a la deforestación, la degradación de los bosques y la pérdida de la biodiversidad en la Amazonía y el Pacífico colombiano. Para esto, el TGNR identificó y priorizó cuatro (4) motores asociados a esta problemática ambiental: la minería ilegal de oro, el tráfico de madera, el tráfico de fauna silvestre y la apropiación de tierras.

## 2. Contexto del Proyecto TGNR y los Conceptos Clave

### a. Alcance del TGNR y del presente documento

Aunque el gobierno, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las agencias internacionales de cooperación han realizado esfuerzos previos para reconocer la forma en que operan la minería ilegal de oro, el tráfico de madera y de fauna silvestre, y la apropiación de tierras (de ahora en adelante llamados “motores”), así como los efectos negativos que éstos generan en los ecosistemas, el TGNR identificó algunos vacíos de investigación que constituyen su alcance. Estos vacíos señalan que existe la necesidad de identificar las debilidades en el marco normativo e institucional colombiano y en su aplicación a diferentes escalas. Asimismo, los vacíos evidencian que el entendimiento de los motores se ha centrado en las expresiones visibles de éstos, sin un abordaje profundo en las causas subyacentes que los dinamizan cómo son los fenómenos de corrupción y el crimen organizado. Un adecuado entendimiento y análisis de dichos fenómenos permitiría diseñar mecanismos y herramientas que atiendan las circunstancias de fondo que los propician, las cuales deben apuntar a garantizar la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la construcción de objetivos comunes, y a permitirles ejercer una mayor veeduría sobre las actuaciones de la administración pública.

Teniendo en cuenta estos vacíos de información, el TGNR determinó los siguientes objetivos específicos (i) entender el papel que juegan la corrupción y el crimen organizado como facilitadores de los motores de deforestación objeto de análisis; (ii) proporcionar una descripción integral de cómo estos motores operan en las regiones del Pacífico y Amazonía; e (iii) identificar las debilidades en el marco jurídico colombiano que puedan facilitar las prácticas corruptas y criminales en estos motores. Para tales fines, se formularon las siguientes cuatro (4) principales preguntas de investigación:

1. *¿Cómo funcionan las redes criminales y los procesos corruptos que promocionan o contribuyen a estos motores?*
2. *¿Quiénes son los actores, tanto legales como ilegales, que están involucrados en estas redes criminales y quienes están realizando prácticas corruptas?*
3. *¿Quiénes financian estas redes criminales y actos corruptos?*
4. *¿Cuáles son las fallas en la implementación de leyes y regulaciones, y cómo esto facilita los actos de corrupción y el crimen en el manejo de los recursos naturales?*

El presente documento de síntesis busca socializar los principales resultados y recomendaciones de la investigación de forma que tomadores de decisión y demás actores clave tales como el gobierno colombiano, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias internacionales de cooperación y el sector privado que estén interesados en promover su implementación puedan propiciar espacios de trabajo con el equipo del TGNR para detallar el alcance de las recomendaciones aquí previstas. Es importante resaltar que los hallazgos aquí descritos no representan una posición institucional del financiador ni de los implementadores y obedecen única y exclusivamente a los resultados de una investigación científica cualitativa que es el producto de la experiencia y conocimiento de las organizaciones que lideraron el desarrollo de este trabajo, y que refleja las percepciones y el entendimiento de los motores por parte de diversos expertos institucionales, ONG, la academia y actores locales entrevistados.

Igualmente, es importante resaltar algunas de las limitaciones del proyecto. La primera de ellas tiene relación con la época en que ocurrió su ejecución. Dado que las entrevistas y los espacios de validación de hallazgos constituyeron la principal fuente de recolección de información, éstas se vieron limitadas por las medidas de aislamiento por COVID-19 que se encontraban vigentes en los meses de su ejecución (septiembre 2020 y febrero 2021). Asimismo, al ser una investigación cualitativa, este reporte tiene como segunda limitación la ausencia de información cuantitativa sobre los motores y la cuantificación de las actividades corruptas o criminales asociadas a los motores. Dichos datos deberán ser objeto de futuros proyectos de investigación que le apunten a la cuantificación de los motores, a diferencia del alcance del TGNR que buscaba principalmente entender la forma en que éstos operan y se relacionan con hechos de corrupción y crimen organizado.

En los últimos años diferentes instituciones públicas, privadas y ONG, con el apoyo de cooperación internacional, han identificado acciones estratégicas que apuntan a darle solución a la compleja problemática ambiental del país, y algunas de ellas han estado incluso relacionadas con los motores estudiados en esta investigación. Aunque tal vez estas acciones no fueron formuladas para atender directamente la problemática de corrupción y el crimen organizado, pueden contribuir a contrarrestar estos dos fenómenos. Así, en el proceso de investigación este valioso trabajo fue considerado para la formulación de recomendaciones. Se resaltan los estudios realizados en el Marco de la Misión de Crecimiento Verde, en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (Conpes 4021); entre muchos otros referentes.

Este documento se ha dividido en tres partes. La primera, abordará los principales resultados del análisis de riesgos de corrupción y crimen organizado de cada motor y describirá las recomendaciones que han sido formuladas para contrarrestar estos dos fenómenos. La segunda parte del documento proveerá un resumen del análisis transversal de los hallazgos del TGNR, junto con las recomendaciones claras y factibles que han sido formuladas con un alcance más amplio para abordar las debilidades institucionales, legales y políticas identificadas. Por último, este documento ofrece un mensaje final sobre la relevancia de atender las problemáticas identificadas en el curso de la investigación.

## b. Metodología y Motores Priorizados

Esta investigación empleó como base para el análisis el enfoque metodológico diseñado por Transparencia por Colombia, y que ha sido ampliamente usado en otros análisis de riesgos de corrupción. Esta metodología fue ajustada con la inclusión de una segunda variable



– el crimen organizado– de forma tal que se pueda dar respuesta a las preguntas de investigación sobre esta materia. Este es un enfoque innovador en la medida en que integra en un solo análisis los cuatro motores de deforestación los cuales en el pasado habían sido analizados de forma individual. Esta integración permite identificar problemáticas transversales, que de ser abordadas de manera aislada para un solo motor representarían una pérdida de oportunidad para generar cambios estructurales en los mecanismos de gobernanza de los recursos naturales en Colombia. Además, este análisis abarca el entendimiento de las múltiples causas que afectan los motores (ej. Aspectos sociales, económicos, políticos, legales, entre otros) lo que permite que las recomendaciones emitidas por el proyecto no se circunscriban únicamente a la esfera medioambiental, sino que abordan otro tipo de intereses tales como garantizar la transparencia en el manejo de los recursos naturales, promocionar la creación de mecanismos que aseguren una fuente de ingreso sostenible para las comunidades locales, mecanismos de mitigación de riesgos para líderes sociales en la implementación de las recomendaciones, garantizar la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones, entre otros.

Debido a que cada motor tiene un comportamiento y forma de expresión distinto y complejo, el TGNR evidenció la necesidad de delimitar (i) el objeto de la investigación; (ii) el alcance geográfico; y (iii) el marco temporal. Para definir el objeto de la investigación, el TGNR analizó las cadenas de valor de tres de los cuatro motores: el tráfico de fauna silvestre, el tráfico de madera y la minería ilegal de oro. Estas cadenas de valor buscaban reflejar los procesos y procedimientos<sup>2</sup> legales para el uso de los recursos naturales, así como identificar los puntos críticos que deberían ser analizados en mayor detalle, donde el crimen organizado y las actividades relacionadas con la corrupción podrían proliferar debido a las debilidades institucionales, regulatorias, o de otro tipo. Para el motor de apropiación de tierras, el TGNR se enfocó en identificar los patrones que convergen en el fenómeno de ocupación ilegal de dichas tierras y/o sus condiciones habilitantes. Así, la **Tabla 1** presenta las delimitaciones del análisis de cada motor.

En cuanto a la delimitación geográfica, inicialmente el TGNR fue planteado con un nivel de análisis municipal, en el que se priorizaron aquellos municipios donde cada uno de los motores tenía mayor relevancia e impacto. Sin embargo, durante la ejecución del proyecto se constató que la información más pertinente para la comprensión de los motores no estaba circunscrita a los municipios, y que por el contrario las personas

entrevistadas tenían amplios conocimientos de las dinámicas regionales (Amazonía y Pacífico). Así, se identificaron áreas de referencia para el análisis, donde fue posible entender con mayor detalle los fenómenos estudiados.

**Tabla 1.** Alcance del análisis del TGNR

Motor	Objeto de la investigación	Áreas referentes para el análisis
<b>Minería ilegal de oro</b>	Aunque en ocasiones se comercializa oro proveniente de explotaciones aluviales subterráneas informalmente conocidas como hoyadero, cúbico o guache, la investigación se centró principalmente en la explotación de oro de aluvión a cielo abierto. Esto teniendo en cuenta que la mayor degradación ambiental y volumen de oro producido se asocia con este tipo de explotación. Se evaluaron las fases de extracción (que incluye la provisión de los suministros necesarios para esta actividad), beneficio y comercialización y la exportación. La minería de aluvión prevalece en Chocó y en comparación con otros tipos de minería (ej. Minería de socavón) requiere menos procedimientos especializados e involucra menos gastos. Por ende, la minería de aluvión es más asequible para la población en general y supone menos barreras de entrada para las redes criminales.	Chocó
<b>Tráfico de madera</b>	La investigación describe la cadena de valor legal para el aprovechamiento y la comercialización de madera de bosque natural e identifica cómo operan las actividades de tráfico de madera. Asimismo, el análisis tuvo un énfasis especial desde la etapa de aprovechamiento, pasando por el transporte, hasta la transformación primaria, pues en dicha etapa se finaliza el proceso de lavado de madera. Así, una vez surtida esta etapa la madera ya ha sido legalizada. El TGNR no priorizó la investigación del comercio ilegal de una especie en particular, sino que analizó al motor en conjunto.	Putumayo, Amazonas y Chocó (incluyendo sus vínculos con Urabá)
<b>Tráfico de fauna silvestre</b>	Se analizó la cadena de valor en relación con la cacería ilegal, el transporte, el procesamiento y la comercialización de fauna silvestre. Estas etapas permiten entender tanto el funcionamiento de la cadena de valor legal como los procesos claves que son manipulados para el blanqueo de fauna silvestre y los productos derivados. Aunque la especificidad en que opera el tráfico de fauna silvestre puede variar según las especies traficadas, o si los individuos se comercializan vivos o en partes, el TGNR buscó obtener una comprensión general de cómo opera el motor en las zonas de análisis.	Amazonas y Nariño
<b>Apropiación de tierras</b>	La apropiación siempre será ilegal, toda vez que se presenta en territorios con restricciones de ordenamiento territorial y procesos de titulación. Dada la complejidad de las expresiones sociales, políticas y económicas que convergen en este motor, el TGNR identificó los patrones que están presentes en el proceso de apropiación de tierras y las condiciones facilitadoras de este fenómeno.	Arco Noroccidental de la Amazonía que comprende parte de los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta.

<sup>2</sup> Un proceso es un “Conjunto de actividades mutuamente relacionadas que utilizan las entradas para proporcionar un resultado previsto” (Norma ISO 9001:2015. Fundamentos y vocabulario). En otras palabras, el proceso es una secuencia de actividades generales para lograr un fin, y responde a la pregunta de “¿Qué?”. Un proceso tiene muchos procedimientos. Por su parte, un procedimiento es una “Forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso” (Norma ISO 9001:2015. Fundamentos y vocabulario). En otras palabras, el procedimiento son pasos específicos que se deben cumplir y responden a la pregunta del “¿Cómo?”. Un procedimiento puede tener algunos trámites.

### c. Corrupción y crimen organizado

La corrupción y la criminalidad son fenómenos complejos que exacerbaban varios problemas sociales en Colombia. En cuanto a la deforestación y la pérdida de biodiversidad, hay múltiples actores criminales involucrados en la minería ilegal de oro, el tráfico de madera y de fauna silvestre y la apropiación de tierras, que han encontrado en la corrupción una forma de ampliar y aumentar la efectividad de sus objetivos ilícitos. A esto se suma el poder que ejercen los actores criminales en los territorios al instrumentalizar<sup>3</sup> a las comunidades locales para su propio beneficio. Esta sección describe las definiciones asignadas a la corrupción y al crimen organizado para los fines del análisis del TGNR, y la forma como estos fenómenos se relacionan.

Durante el desarrollo metodológico del TGNR se tuvo como punto de partida la definición de corrupción de Transparencia por Colombia. Dicha definición se adaptó a las circunstancias específicas de corrupción asociadas a los motores de análisis como, por ejemplo, los componentes de toma o incidencia en decisiones u omisiones, como manifestaciones de la corrupción en la administración, control y vigilancia del manejo de los recursos naturales. Como resultado, se desarrolló la siguiente definición de corrupción:

#### Definición de la corrupción

*“El abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular de actores legales y/o ilegales (criminales), o en posible asocio entre estos, en detrimento del interés colectivo en general y de los recursos naturales en particular. Se realiza a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios, beneficios y/o favores, a cambio de acciones, toma o incidencia en decisiones u omisiones.”*

El TGNR identificó muy rápidamente que los cuatro motores objeto de estudio parecerían no tener relación con el fenómeno de la delincuencia común. Muy por el contrario, los motores parecen estrechamente ligados con crímenes más estructurados, por lo que se decidió que el análisis de criminalidad se haría desde el punto de vista del “crimen organizado”. Para propósitos del TGNR, el crimen organizado se definió con fundamento en los conceptos existentes de la Convención de Palermo y el Consejo de la Unión Europea, así:

<sup>3</sup> Para efectos de este proyecto, se ha entendido por instrumentalización, el involucramiento, por parte de actores criminales o corruptos, de comunidades locales en la comisión de actividades ilícitas para lucrarse de algunas prerrogativas de las que gozan dichas comunidades, a cambio de cantidades irrisorias de dinero o bienes (ej. Útiles escolares, maquinaria, entre otros).

#### Definición del crimen organizado

*“La asociación de por lo menos tres actores en una empresa/grupo/red que existe durante cierto tiempo, con el propósito de obtener un beneficio económico o alguna forma de poder a través de la consecución de uno o más delitos graves relacionados con la degradación del ambiente (ej. minería ilegal, tráfico de fauna y madera, y apropiación de tierras).”*

Como parte de la caracterización de la criminalidad, el TGNR definió tres (3) tipos de actores criminales, así:

Figura 1. Tipología de actores criminales



**Grupos estilo mafia**

Hace referencia a grupos criminales claramente definidos. Al mismo tiempo incluye las milicias y los grupos guerrilleros financiados principalmente por las actividades ilícitas. Tienen cuatro (4) rasgos distintivos: (i) un nombre reconocido; (ii) un liderazgo definido; (iii) el control territorial; y (iv) una membresía identificable.



**Redes criminales y emprendedores criminales**

Hace referencia a una red informal de asociados criminales que participan en las actividades criminales. También incluye grupos relativamente pequeños que no tienen control sobre un territorio y no se reconocen ampliamente por un nombre o un líder reconocido. Están involucrados en el tráfico de materias primas y/u otras actividades ilícitas, pero no tienen el control territorial ni ninguno de los rasgos distintivos de los grupos estilo mafia.



**Mano de obra**

Hace referencia a los que se encuentran en el peldaño inferior de la cadena logística y que realizan las labores básicas, tales como la minería de oro, la tala de árboles o la caza furtiva de animales. Pueden ser empleados – pero no miembros – de las redes criminales o contratistas o trabajadores independientes que interactúan con los actores criminales de la red quienes operan más arriba en la cadena logística. Se consideran más trabajadores informales que criminales y en muchos casos, son igualmente víctimas de los actores criminales, sobre todo en cuanto a la extorsión, el trabajo forzoso y el tráfico humano.

En la ejecución de la investigación se evidenció que la corrupción y el crimen organizado no son independientes. Por el contrario, en algunas ocasiones se presenta la existencia de actores con poder político y/o económico que tienen negocios legales pero que participan en los motores. Estos actores se apoyan en actuaciones criminales para facilitar las actividades ilegales que nutren sus negocios legales. La instrumentalización de los actores ilegales y de comunidades, reduce la exposición de dichos actores legales ante las autoridades de control al no ser partícipes de la ejecución de las principales actividades delictivas. Muestra de ello es la utilización de “apoderados” para que obtengan los permisos y autorizaciones para el aprovechamiento forestal, o los pagos que se realizan a los Grupos Estilo Mafia como proveedores de servicios de seguridad en operaciones de minería ilegal o de apropiación de tierras, como se verá en detalle más adelante. Así, el crimen organizado permite que estos actores, quienes por lo general son los principales financiadores de los motores y están inmersos en hechos de corrupción, se mantengan en la sombra. Para efectos del TGNR, estos actores serán denominados como “invisibles”.

En cuanto a las redes de criminalidad organizada se determinó que éstas tienen esquemas con niveles considerables de sofisticación para que sus operaciones sean exitosas, y para ello se apalancan en actores corruptos quienes les permiten consolidar sus negocios ilegales. Sin embargo, estas redes no se dedican a los motores de forma exclusiva, sino que incluso algunas de ellas están inmersas en la comisión de otros delitos graves como narcotráfico, extorsión, amenazas, desplazamiento forzado y asesinatos. Así, el crimen organizado y la corrupción se nutren mutuamente. Estas actuaciones conjuntas garantizan el aprovechamiento de las debilidades institucionales y sociales, y les permite tanto a actores corruptos como criminales contar con una alta capacidad de adaptación para reaccionar oportunamente a las medidas de control que adopta el Estado colombiano.

### 3. Hallazgos y Recomendaciones por Motor

Si bien los resultados del análisis de cada uno de los motores son complejos e involucran la identificación de posibles riesgos de corrupción, los mecanismos en que opera el crimen organizado y sus acciones concomitantes, esta sección se concentrará en evidenciar las principales fases que se ven permeadas por la corrupción y el crimen organizado en la cadena de valor de la minería ilegal de oro, el tráfico de fauna y madera, y en la cadena de patrones identificados en la apropiación de tierras.

## 3.1 Minería ilegal de oro

El análisis de la cadena de valor de este motor incluye las fases de extracción, beneficio y comercialización, fundición y exportación, según se describe en el **Anexo 1 (Gráfico 1-A)**. Sin embargo, es importante mencionar que la fase de extracción incluye la descripción sobre cómo opera el suministro de los insumos necesarios para desarrollar las actividades de minería ilegal de oro.

### a. Fase de extracción

Los hallazgos identificados en esta fase fueron englobados en cuatro (4) principales temas. En la **Tabla 1-A del Anexo 1** se encuentra la síntesis de la información que se describe a continuación.

### **Actuaciones gubernamentales para autorizar la extracción de oro y ejercer el adecuado monitoreo de actividades mineras**

El TGNR evidenció tres (3) hallazgos sobre las actuaciones gubernamentales que permiten deficiencias en la explotación minera, así como al seguimiento, monitoreo y control de la actividad. En primer lugar, se encontró que los controles para la inscripción de mineros de subsistencia son deficientes en gran medida dadas las siguientes circunstancias:

-  Limitadas capacidades técnicas, administrativas y financieras de las autoridades municipales para verificar la veracidad de la información suministrada por las personas que buscan inscribirse como mineros de subsistencia (ej. controles biométricos, desconocimiento de normatividad minera);
-  Limitado acceso a información, bien sea porque los sistemas disponibles tienen vacíos en la información requerida para las verificaciones o porque el internet en la zona es de baja capacidad e intermitente;
-  Desarticulación entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Vida que en muchas ocasiones no incluyen temas mineros y están desactualizados; e
-  Instrumentalización, por parte de redes criminales para registrar como mineros de subsistencia a quienes no lo son.

El segundo resultado apunta a los deficientes controles ejercidos por las autoridades mineras o autoridades municipales (ej. Alcaldías) en la etapa de extracción a los mineros de subsistencia. El control se ha circunscrito a la fase de comercialización del oro (ej. cuando el minero lo vende a la compraventa en Quibdó) y por tanto no se verifica si la información reflejada en dicha etapa coincide con el oro realmente producido en la región. Las autoridades mineras y ambientales ejercen un débil control a la producción de los mineros de subsistencia<sup>4</sup>. Como consecuencia, las redes criminales instrumentalizan a estos mineros para que inflen la producción<sup>5</sup> y así se pueda blanquear el oro obtenido ilegalmente, haciendo sobrerregistros, usurpación de cupos, o comercialización simultánea en varias compraventas.

En línea con lo anterior el tercer hallazgo indicó que el monitoreo de la extracción ilícita de oro es limitado, dada la ausencia de un sistema de alertas tempranas que permita el seguimiento en tiempo real, es decir lo antes posible, al desarrollo de actividades mineras ilegales.

## ***Limitaciones a la formalización minera***

Se identificaron circunstancias que dificultan que los mineros de subsistencia y pequeños mineros puedan acceder a mercados legales y lucrativos para la comercialización de su oro; esta circunstancia los hace vulnerables a ceder a las actuaciones de actores criminales que los instrumentalizan para que participen en actividades de minería ilegal.

El primer hallazgo señala que los mineros de subsistencia o pequeños mineros enfrentan grandes barreras para la formalización de la actividad debido a que los mecanismos existentes para ello presentan debilidades como: controles complejos y demorados para acceder a los mecanismos de formalización, la insuficiente destinación de recursos para las autoridades responsables, el constante cambio a los requerimientos y condiciones (entendido como la inseguridad jurídica de las disposiciones legales atinentes a la formalización), y una limitada capacidad de las autoridades ambientales para analizar y hacer seguimiento de las licencias ambientales temporales requeridas para la formalización.

4 Si bien las autoridades ambientales no están encargadas de la supervisión de la producción minera en estricto sentido, sí son responsables de hacer seguimiento y control a esta actividad para mitigar los impactos ambientales derivados de la misma.

5 Si bien existen unos toques máximos de comercialización por parte de los mineros de subsistencia (35 gramos al mes o 420 gramos al año), lo que ocurre es que, sí por ejemplo, uno de estos mineros produjo 25 gramos en un mes, las redes criminales se aprovechan de que aún existe cupo para legalizar oro y se infla la producción del minero hasta 35 gramos como mecanismo para lavar los 10 gramos de oro obtenido ilegalmente.

En segundo lugar, se encontró que los mineros de subsistencia y los pequeños mineros tienen limitado acceso a créditos para mejorar sus procesos productivos y para dar cumplimiento a las normas del sector. Esto se debe a que los mineros de subsistencia y los pequeños mineros no pueden acceder a servicios financieros debido a la desconfianza del sector bancario respecto del sector minero y a la ausencia de programas de gobierno que financien la mejora de estos procesos productivos.

## ***Actividades para el control y sanción de actores involucrados en la minería ilegal***

Respecto de estas actividades el TGNR identificó dos (2) principales hallazgos. En primer lugar, se encontró que las acciones de control a las actividades de minería ilegal (ej. extracción de oro con dragones<sup>6</sup>), las cuales principalmente consisten en operativos militares, requieren la articulación de múltiples entidades que no siempre cuentan con la misma información ni toman las decisiones de forma coordinada. Adicionalmente, se encontró que las autoridades ambientales tienen baja capacidad para acompañar los operativos militares, lo que impacta negativamente los resultados de dichas intervenciones.

En segundo lugar, se halló que el régimen sancionatorio es laxo y de difícil aplicación lo que imposibilita que los actores ilegales sean disuadidos por las sanciones. Esto se debe a que los delitos son excarcelables, que los entes de control y sanción desconocen el marco legal aplicable e incluso en algunos casos desconocen sus competencias, y a que no se sancionan adecuadamente las omisiones o hechos corruptos por la permisividad de algunos funcionarios públicos.

## ***Controles a los insumos necesarios para la minería ilegal***

Los resultados del TGNR evidenciaron que existen limitaciones al control sobre los insumos necesarios para la extracción ilegal de oro, como son: el combustible, el mercurio y la maquinaria amarilla (que para efectos del TGNR será entendida como dragas, elevadores hidráulicos o retroexcavadoras). En relación con el mercurio se encontró que, pese a su prohibición en Colombia (Ley 1658 de 2013), las operaciones de minería ilegal

6 Se entiende por “dragones” la maquinaria pesada como dragas de succión, elevadores hidráulicos y retroexcavadores.

en el Chocó continúan usando este insumo, el cual es obtenido por vía de contrabando. La información recolectada apunta a que habría redes criminales internacionales involucradas en la comercialización ilegal del mercurio y éstas tendrían vínculos con los actores criminales vinculados a la minería ilegal. Sin embargo, los controles al contrabando de mercurio parecerían ser insuficientes.

En cuanto al suministro de combustible de pequeña y gran escala, se evidenció que las autoridades de control permitirían su transporte en cantidades superiores a las autorizadas, como resultado de sobornos. Sin embargo, la falencia en los controles también parecería ocurrir a mayor escala, como por ejemplo, las demoras en identificar que su consumo en Chocó no corresponde con las realidades del territorio (ej. Estación de servicio en Riosucio, Chocó vendía 1,2 millones de galones al año, la misma cantidad que vende la estación de servicios con mayores ventas en Bogotá, aunque Riosucio solo tiene 20.000 habitantes (El Tiempo, 2019)) y que esto podría ser un indicio del aumento de la actividad minera ilegal.

Por último, el TGNR identificó que hay deficiencias en los controles que se deben ejercer sobre la maquinaria amarilla. Así, por ejemplo, el sistema de monitoreo satelital sólo ocurre al momento de la venta de maquinaria nueva, mientras que la mayoría de la maquinaria que llega a Chocó es maquinaria usada que no tiene monitoreo satelital. Adicionalmente, el sistema de monitoreo satelital no está articulado con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y esto redundaría en la inexistencia de un sistema integrado del control a dicha maquinaria.

## b. Fase de beneficio y comercialización

En esta fase se evidenciaron cuatro (4) principales hallazgos, además de identificar algunas de las rutas utilizadas para el tráfico de oro previstas en el **Gráfico 1**. El primero de ellos refleja que los controles a los comercializadores de oro (ej. compraventas) son inadecuados al permitir sistemas manuales de operación. Estas circunstancias facilitan suplantaciones, falsificaciones y adulteraciones de documentos. Por ejemplo, el comercializador puede suplantar la identidad de un minero de subsistencia para realizar nuevas compras de oro ilegal, pues en la medida en que los documentos que soportan la compra del oro, tales como la factura, sean manuales no es posible contrastar la información entre las distintas bases de datos (ej. Génesis, Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), DIAN).

Igualmente, hay casos en los que los mineros dejan información en blanco en los formularios y documentos entregados a los comercializadores, quienes posteriormente se aprovechan para llenarlos a su conveniencia, o casos en que existe una relación fraudulenta entre comercializadores y mineros que no son de subsistencia, o personas que no ejercen la minería, para blanquear oro.

Estas circunstancias se agravan con el segundo hallazgo que muestra que hay una multiplicidad de niveles en los comercializadores de oro, que van desde comercializadores que compran el oro en las zonas de extracción hasta comercializadores internacionales, y no todos están inscritos en el RUCOM, lo cual facilita enmascarar el origen ilícito del oro. La existencia de estos múltiples comercializadores se explica por el diferencial de precio al que se vende el oro en las distintas etapas de su comercialización (ej. en vereda, en Quibdó, en Bogotá o el exterior); la cadena ilegal se aprovecha de las debilidades del control diferenciado a estos actores y de la dificultad de las normas mineras para adaptarse a las realidades del territorio.

En tercer lugar, se halló que existen barreras para la comercialización del oro que impiden que pequeños mineros puedan acceder a mercados lucrativos y legales. Por ejemplo, los requisitos y procedimientos para la exportación de oro son percibidos como complejos y se desincentiva el acceso de pequeños mineros a mercados internacionales. Igualmente, se advierte que existe una alta discrecionalidad de los inspectores aduaneros quienes, en muchas ocasiones por desconocimiento, impiden que los pequeños mineros puedan exportar el oro. Como consecuencia, estos mineros se ven obligados a vender su oro a menores precios en el mercado interno, e incluso en muchas ocasiones por necesidad terminan vendiendo el oro a actores ilegales.

Como último hallazgo, tenemos que las joyerías no están obligadas a inscribirse en el RUCOM. Si bien parecería que las joyerías compran pocas cantidades de oro en el país y que por lo tanto tendrían poca incidencia en la comercialización del oro ilegal, la información obtenida en entrevistas indica que las joyerías podrían estar siendo instrumentalizadas para lavar oro ilegal o los recursos financieros provenientes de su comercialización. Por ejemplo, el oro que ha salido del país de contrabando sería reingresado a Colombia en joyas que son comercializadas a través de las joyerías, o con los dineros fruto de la comercialización del oro ilegal en el exterior se compran joyas que posteriormente son comercializadas en las joyerías colombianas. De esta forma, los actores legales lavan los dineros obtenidos de la venta de oro ilegal. En la **Tabla 2-A del Anexo 1** se encuentra la síntesis de estos hallazgos.

Gráfico 1. Rutas minería ilegal de oro



### c. Fase de exportación

Esta fase reflejó dos (2) principales hallazgos. El primero de ellos apunta al limitado control de las comercializadoras internacionales en las Zonas Francas del país, a través de las cuales se podría estar exportando oro ilegal en la medida en que no hay forma de cruzar las cantidades de oro que ingresaron a las Zonas Francas frente a las cantidades efectivamente exportadas. Este limitado control se ve exacerbado por la imposibilidad de la Policía Fiscal y Aduanera de ejercer controles a las actividades que se desarrollan al interior de las zonas francas del país.

En segundo lugar, se encontró que hasta una tercera parte de la producción de oro del país sale de contrabando y permite el lavado de dinero (Gráfico 1). Esto obedecería a la presencia de Grupos Estilo Mafia en las zonas mineras, especialmente en Chocó, y a los deficientes controles al contrabando de oro. Las deficiencias en el control pueden ser atribuidas a la facilidad con la que se moviliza el oro, generada, por ejemplo, por la difícil diferenciación del oro legal y su facilidad de camuflaje entre la ropa, o su transporte como joyas. Esto conlleva a que los actores criminales consideren que los riesgos asociados al tráfico de oro son inferiores a los del narcotráfico y otras economías ilegales, con niveles de retorno de la inversión comparables o superiores, configurándose en un incentivo para esta actividad. En la **Tabla 3-A del Anexo 1** se encuentra la síntesis de esta información.

### d. Hallazgos transversales a la cadena de valor

Estos hallazgos se refieren a fenómenos que se repiten en cada una de las fases de la cadena de valor y que facilitan la minería ilegal de oro. El primero de ellos se refiere a las tensiones que existen entre los regímenes normativos minero, ambiental y de comunidades étnicas, las cuales se vuelven palpables, por ejemplo, en la ausencia de reglamentación de los Capítulos 4º y 5º de la Ley 70 de 1993, la existencia de títulos mineros otorgados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, y la existencia de instrumentos de ordenamiento territorial desactualizados, precarios y que no prevén análisis asociados a la minería de oro.

Un segundo hallazgo se refiere a la inexistencia de espacios de diálogo integral con las comunidades locales, pues parecería que las interacciones con ellas se limitan a adelantar las consultas previas requeridas para la toma de medidas (legislativas y administrativas), o para la ejecución de proyectos u obras, pero no para la construcción participativa y la toma de decisiones.

El tercer hallazgo resalta la ausencia de un sistema adecuado de trazabilidad para el oro que garantice el origen legal del mismo. El mecanismo actual de trazabilidad del oro consiste en la emisión de un certificado de origen por parte del mismo minero que lo produce y que las ventas deben efectuarse a comercializadores de oro registrados en el RUCOM. En la medida en que existen debilidades para el control del registro de subsistencia, que permiten la adulteración y falsificación de documentos, y que en la cadena de valor ilegal del oro hay comercializadores que no están inscritos en el RUCOM, se dificulta la identificación del origen real del oro.

Por último, el cuarto hallazgo transversal se refiere a la insuficiencia de los sistemas de información existentes en el sector minero y su desarticulación con otros sistemas relevantes. Estos fenómenos se evidencian en (i) la ausencia de un módulo de evaluación y seguimiento en el Acceso al Alma Minera de Colombia (AnnA); (ii) información desactualizada sobre licencias ambientales, en parte por la baja capacidad de las autoridades ambientales para hacer seguimiento y hacer el registro de la información en los sistemas que correspondan (ej. Ventilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)); o (iii) las deficiencias de interoperabilidad de los sistemas de información que dificultan el acceso a ésta por parte de otras entidades o funcionarios públicos, y por la sociedad civil. En la **Tabla 4-A del Anexo 1** se encuentra la síntesis de los hallazgos.

### e. Financiación de la minería ilegal

La financiación de la minería ilegal inicia (i) con dineros provenientes de inversionistas, quienes no necesariamente están asociados a otras actividades ilícitas; o (ii) con dineros obtenidos de otras economías ilícitas como el tráfico de drogas, la extorsión, entre otras. Estos recursos son recibidos por mineros ilegales de oro de larga data y que se valen del uso de maquinaria amarilla para maximizar su operación, quienes en adelante serán denominados “Mineros Mecanizados Emergentes - (MME)”. En algunas ocasiones es incluso posible que sean los mismos MME quienes financian la operación por sí solos, con dineros que han obtenido de la comercialización ilegal del oro o a través de préstamos bancarios.

Estos MME se encargan de financiar la compra de insumos (ej. Combustible, maquinaria amarilla, etc.), abrir nuevas minas, pagarle a mineros artesanales o barequeros para que efectúen la extracción del oro o comprarle sus producciones, y de pagar los sobornos o extorsiones que sean necesarios para garantizar la operación de

su negocio. Posteriormente, comercializan el oro quedándose con una porción de las utilidades y entregando la que corresponda a los financiadores de la operación (**Gráfico 2-A del Anexo 1**).

### f. Recomendaciones y propuestas

Los hallazgos aquí reflejados permitieron la identificación de los riesgos de corrupción presentes en la minería ilegal. En respuesta a ello, la **Tabla 2** a continuación, presenta las propuestas y recomendaciones por factor de riesgo que han sido emitidas en el TGNR para mitigar o prevenir la ocurrencia de éstos. Para facilidad de análisis se han creado categorías que engloban las recomendaciones según los fines que cada una de éstas persiga. Dichas categorías son, “Propuestas normativas o de política”, recomendaciones que sugieren una “Modificación a la asignación de funciones y/o competencias”, o que propenden por el “Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales”, el “Robustecimiento de la información y el acceso a ésta”, o que proponen “Mejoras a los procesos y procedimientos”.



La **Tabla 2** igualmente designa algunos de los actores encargados de la implementación de las recomendaciones allí formuladas. Sin embargo, esta designación es meramente enunciativa. Es decir, no es taxativa y pueden existir otros actores institucionales, de la sociedad civil, del sector privado o del sector de cooperación internacional que puedan tener incidencia en la ejecución o implementación de las recomendaciones aquí previstas. Por último, es importante mencionar que la identificación de los actores se realiza de forma general, puesto que el presente documento configura una invitación a trabajar conjuntamente con el equipo del TGNR. En una etapa de trabajo conjunto, y una vez analizado en conjunto el alcance de las competencias legales de los actores en el marco de cada una de las recomendaciones, se podrá definir con mayor precisión los roles de los actores encargados de la ejecución de las mismas, así como la viabilidad para su respectiva implementación<sup>7</sup>.

**Tabla 2.** Recomendaciones para contrarrestar los riesgos de corrupción en la extracción de oro y las acciones de crimen organizado.

<p><b>Riesgo: alta concentración en la inscripción y aprobación de los mineros de subsistencia en las administraciones municipales y poca supervisión de las autoridades regionales o nacionales</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Modificaciones a la asignación de funciones y/o competencias.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear oficinas satélite de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en los cuatro principales municipios de extracción de oro del Chocó. Estas oficinas deberán contar con un equipo para viajar a las zonas mineras en su municipio, apoyar técnicamente a los mineros, encaminarlos a la formalización y coordinar con otras entidades las respuestas a la minería ilegal.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional</p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las alcaldías para que puedan verificar la identidad de las personas al momento de registrarlas como mineros de subsistencia. Para esto los municipios de categorías 5 y 6 requieren financiación directa del gobierno nacional, o la readjudicación de las competencias de registro de mineros de subsistencia a la ANM. En esta etapa, igualmente se debe validar la información de georreferenciación de las zonas donde se llevará a cabo la explotación del oro.</li> <li>• Las Alcaldías deben contar con herramientas y capacidad administrativa para la validación de la información presentada por los mineros de subsistencia como georreferenciación de las zonas sobre las cuales se hace la solicitud de extracción de minerales.</li> </ul>	<p>Minminas, ANM, Minhacienda, Mininterior y gobiernos locales. Una modificación de competencias del registro de mineros requeriría un proyecto de ley y por tanto ser aprobado en el Congreso de la República.</p> <p>Minhacienda, Mininterior, Minminas, ANM, gobiernos locales y Congreso de la República</p>
<p><b>Riesgo: las autoridades ambientales no realizan un seguimiento y protección detallado a la extracción de los recursos naturales, debido al poco presupuesto y la presunta presencia de prácticas corruptas</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ésta.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar una Evaluación Ambiental Estratégica Regional que analice tanto la deforestación y la minería ilegal como otros factores que inciden positiva o negativamente en el territorio. El propósito de esta evaluación será construir una visión conjunta de desarrollo, a partir de la cual se establezcan acciones normativas o reglamentarias, se diseñen, financien y ejecuten proyectos, y se mejore la calidad de vida de la población de acuerdo con sus formas de vida y cosmovisión.</li> </ul>	<p>Este proceso debe articularse entre el Consejo de Guardianes de la Sentencia del río Atrato y las entidades públicas que hacen parte de la Comisión Intersectorial de Chocó.</p>
<p><b>Riesgo: poca efectividad en la trazabilidad del oro extraído y comercializado en Chocó.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer verificación y control de la explotación y la comercialización declaradas en los Formularios de Declaración de Producción y Liquidación de Regalías y en los Certificados de Origen por cada uno de los beneficiarios de los títulos mineros o los explotadores autorizados, mediante la sistematización de cada uno de estos documentos, así como los certificados RUCOM/GENESIS entregados por las autoridades.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional</p>
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ésta.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener actualizadas las listas de los títulos mineros en etapa de explotación y las listas de compradores autorizados, especialmente los de nivel local.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional</p>
<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se recomienda adoptar el programa piloto contratado por la ANM con la empresa Tecnalía que busca garantizar los orígenes legales del oro mediante un sistema de blockchain.</li> <li>• Se recomienda que las compraventas tengan un sistema de facturación vinculado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con facturas en las que se consignen datos sobre la producción, fecha y precio.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional</p> <p>DIAN y Autoridades mineras a nivel nacional</p>

<sup>7</sup> Por favor tenga en cuenta que esta aclaración es igualmente relevante para las recomendaciones de cada uno de los demás motores, previstas en la **Tabla 3, Tabla 4 y Tabla 5.**

<b>Riesgo: bajo conocimiento de roles, responsabilidades y competencias de los actores responsables en las diferentes fases de la cadena de extracción de oro en Chocó.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Modificaciones a la asignación de funciones y/o competencias.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se sugiere volver a adoptar la figura de los Distritos Mineros<sup>8</sup> y consolidarlos con la creación de una estructura interinstitucional con funciones de control y vigilancia al sector minero, que congregue a secretarios de minas municipales y departamentales (si los hay), representantes de las autoridades mineras y ambientales, la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Fuerza Pública y la Procuraduría General de la Nación (PGN) entre otros.</li> </ul>	Minminas
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Socializar con los mineros artesanales y de subsistencia los procedimientos previstos en el Génesis, RUCOM, para que conozcan no solamente las obligaciones de las alcaldías municipales frente a su registro, sino que igualmente tengan conocimiento de los deberes que conlleva su inscripción.</li> </ul>	Gobiernos locales, ONG, Agencias de cooperación internacional
<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer un procedimiento estandarizado para inspectores aduaneros respecto a las exportaciones de oro en el territorio y capacitar a estos inspectores, o, de ser el caso y de acuerdo con los volúmenes de movimiento en determinados puertos de salida, establecer personal y ventanillas exclusivas que atiendan el trámite y lo resuelvan en los tiempos acordados.</li> <li>La autoridad minera debe fortalecer los mecanismos de control de ingreso y salida de materiales a ser procesados en las plantas de beneficio bien sea portátiles (ej. Las entregadas por el programa Oro Legal), o plantas industriales instaladas en el territorio y amparadas por títulos mineros (ej. Planta de AuVert), con el fin de mejorar el cálculo del pago de regalías.</li> </ul>	DIAN  Autoridades mineras a nivel nacional

8 Los Distritos Mineros fueron usados en Colombia entre 2008 y 2010 como una figura tendiente a mejorar procesos de formalización y legalización, promoviendo la responsabilidad y cumplimiento ambiental y social de la minería y como apoyo a la mejora de procesos productivos de los explotadores, especialmente de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), que engloba lo que hoy corresponde en la legislación a los pequeños mineros y a los de subsistencia. <https://www.mineria-pa.com/reportajes/distritos-mineros-una-propuesta-innovadora-en-colombia/>

<b>Riesgo: opacidad en las actuaciones administrativas de control y sanción frente a la minería legal. Poca transparencia en el control y sanciones</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Modificaciones a la asignación de funciones y/o competencias.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una entidad especializada en el diálogo social, adscrita al Ministerio del Interior. Esto incluso podría darse ampliando el alcance de la recientemente creada Agencia de Consulta Previa para una visión más integral, proveyendo los instrumentos y condiciones para que se gestionen pacíficamente los conflictos. Esta entidad puede recoger las experiencias de diálogo asociado con la mesa minera del Chocó, invitando a participar a otras entidades que confluyen en el territorio y que actualmente desempeñan acciones en el marco del cumplimiento a la Sentencia T-622 de 2016 (Río Atrato).</li> </ul>	Gobierno Nacional y Congreso de la República

<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existe un plan para proteger los líderes sociales en Colombia, sin embargo, es importante que haya una sección específica para los líderes en zonas de minería ilegal, donde hay una gran gobernanza criminal por parte de los Grupos Estilo Mafía. Para esto, las autoridades regionales deben garantizar que la información suministrada por los líderes sociales no se filtre y llegue a manos de las organizaciones criminales. Otra forma es implementar los esquemas de seguridad de la Unidad Nacional de Protección (UNP) de forma colectiva, entendiendo que en ocasiones los riesgos a los líderes sociales se traducen en riesgos para la comunidad que estos lideran. Adicionalmente, se considera necesario que el Gobierno Nacional adhiera el Acuerdo de Escazú que brinda instrumentos para la transparencia de la información y para la protección de líderes ambientales.</li> </ul>	Autoridades regionales, UNP y Congreso de la República
--	--

<b>Riesgo: pocos operativos, alcance limitado y discrecionalidad</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la capacidad de los ingenieros militares en la destrucción de minas, y actualizar el Decreto 2235 de 2012 de forma tal que permita una acción más efectiva de las fuerzas militares en los operativos y destrucción o inhabilitación de maquinaria, con los grupos especializados en inteligencia y control -tipo Marte y Equipo de Explosivos y Demoliciones (EXDE).</li> </ul>	Minminas, Mindefensa, Minambiente y Minjusticia

<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Crear protocolos que permitan seleccionar los objetivos estratégicos, articulados con las labores de inteligencia que se estén desarrollando.</li> <li>Se recomienda centralizar las decisiones de inteligencia, seguimiento, operativas y funcionales frente a la minería ilegal en un cargo de alto nivel jerárquico, preferiblemente de competencia directa de la Presidencia de la República (tal vez un Consejero Presidencial de Seguridad), para que actúe como articulador con el Ministerio de Defensa (Mindefensa).</li> <li>Se recomienda que la FGN y la Fuerza Pública desarrollen un protocolo para la priorización de intervenciones en áreas afectadas por la extracción ilícita de minerales, por ejemplo, uno de los criterios de priorización podría estar relacionado con la afectación de áreas de especial interés ambiental, tipo Parques Nacionales Naturales (PNN) u operaciones mecanizadas de alto impacto (ej. explotación con dragones y retroexcavadoras).</li> </ul>	Mindefensa, FGN, Fuerza Pública, Autoridades mineras a nivel nacional  Presidencia de la República, DNI, Mindefensa, Minminas, y Minambiente  Mindefensa, Minambiente, FGN, Fuerza Pública, y PNN
---	---

<b>Riesgo: precariedad, desarticulación y desfinanciación de los sistemas de información.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ésta.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de los sectores minero y ambiental se recomienda consolidar las bases de datos de las plataformas SIMCO, AnnA, Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), VITAL, Génesis y RUCOM, así como la información geográfica asociada a estas. Estas plataformas deben contar con información en tiempo real, de calidad e interpretable, con períodos prefijados de actualización, con información parametrizada y estándares de acceso. Además, deben garantizar que existan salidas de uso público cuya periodicidad y frecuencia deben estar predeterminadas, y aquella que sea necesaria para adelantar operativos debe emitirse en el menor tiempo posible.</li> <li>Mejorar la precisión de la información consignada en la plataforma del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de UNODC, especialmente la cantidad de oro extraído de los municipios de Chocó, datos acerca del movimiento del oro de una zona de extracción a otra de venta y el precio en que dicho oro fue negociado.</li> <li>Estructurar y operativizar el módulo de fiscalización del AnnA, especialmente en lo correspondiente a los títulos mineros entregados y solicitados (los datos no están actualizados), las licencias ambientales aprobadas (pocos datos) y los planes de gestión social. Además, se debe agregar al programa de la AnnA la información de mineros de subsistencia actualizada por mes, los datos de la cantidad de oro producido trimestralmente en los municipios, y la cantidad y tipo de maquinaria amarilla usada en la minería. Es necesario que la información de subsistencia esté georreferenciada.</li> <li>Modificar el SIMCI para que permita desplegar los mapas de calor generados por Mindefensa respecto a usuarios y producción asociados a la minería ilegal de oro, actualizada con una temporalidad que no ponga en riesgo las operaciones de la Fuerza Pública.</li> <li>Garantizar que las bases de datos sean accesibles a los tomadores de decisiones en terreno, especialmente las fuerzas armadas y las instituciones administrativas y a la sociedad civil, de acuerdo con evaluaciones de pertinencia, viabilidad y legalidad correspondiente.</li> </ul>	<p>Minminas, Minambiente</p> <p>UNODC, Ideam, ANM, Gobernación de Antioquia</p> <p>Autoridades mineras a nivel nacional y gobiernos locales</p> <p>UNODC, Mindefensa, Minminas, Ideam</p> <p>Autoridades mineras a nivel nacional, Minambiente, Mindefensa, FGN, Fuerza Pública</p>

<b>Riesgo: limitada, discrecional, lenta o desarticulada capacidad institucional para evaluar y hacerle seguimiento a la actividad minería en el territorio.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Finalizar el ajuste al Plan de Acción Nacional de Mercurio que debe ser presentado ante la COP en 2022, y el cual se alimenta de la información de los planes sectoriales, entre ellos el Plan de Mercurio del Sector Minero (definido antes de Minamata por el Ministerio de Minas y Energía (Minminas)). Dicho plan debe contemplar la implementación de acciones en materia de prevención, control y uso del mercurio, con énfasis en aquel que ingresa al país por contrabando, así como en las acciones de restauración de zonas degradadas y contaminadas con este metal. Lo anterior debe ir de la mano con el acompañamiento a las comunidades para erradicar prácticas orientadas en el uso de mercurio.</li> </ul>	<p>Minminas, Minambiente, DIAN</p>

<b>Riesgo: limitada, discrecional, lenta o desarticulada capacidad institucional para evaluar y hacerle seguimiento a la actividad minería en el territorio.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar un plan masivo de regularización para identificar los títulos mineros que fueron adjudicados sin consulta previa para la fase exploratoria y tomar las medidas que sean del caso frente a inconsistencias o nulidades que éstos tengan.</li> </ul> <p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la dotación de equipos e infraestructura para la movilidad, las comunicaciones y las necesidades logísticas de las actividades de control a cargo de la FGN, de los municipios y de las autoridades ambientales.</li> <li>Hacer permanente y obligatorio el monitoreo satelital permanente de la maquinaria amarilla ante el Mintransporte.</li> <li>Mejorar los sistemas y alertas de detección para los EVOA en agua.</li> <li>Enfocar el control sobre los combustibles tanto en estaciones de servicio (EDS) como en carrotaques que surten operaciones mineras en forma directa. Se recomienda incorporar geolocalización en las estaciones fluviales y mejorar sistemas de información de venta de combustible para cruzar este sistema con otros sistemas de alerta. Igualmente, se sugiere que Minminas fortalezca el monitoreo de volúmenes de venta municipales y por EDS en el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo (SICOM) en que permita cruzarse con las zonas de mayor operación minera ilegal y comprender las cadenas criminales que están proveyendo este insumo.</li> <li>Incrementar la dotación de equipos e infraestructura para la movilidad, las comunicaciones y las necesidades logísticas de las actividades de control a cargo de la FGN, de los municipios y de las autoridades ambientales, en relación con la vigilancia y control de la minería. Específicamente se propone dotar de teléfonos satelitales a los fiscales e investigadores que se encuentran en regiones con actividades de minería ilegal y aumentar el personal de laboratorios y peritos.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional</p> <p>Minhacienda, Autoridades ambientales a nivel nacional, Autoridades mineras a nivel nacional, FGN</p> <p>Mintransporte</p> <p>Ideam</p> <p>Minminas, Gobiernos locales, Fuerza Pública</p> <p>Minhacienda, Autoridades ambientales a nivel nacional, Autoridades mineras a nivel nacional, FGN</p>

<b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda, en el mercado nacional, aumentar los controles institucionales a los compradores, incluyendo a las compraventas, en los programas de fiscalización administrativas municipales y fiscalizaciones mineras, mejorando los controles de las cámaras de comercio, de las secretarías de industria y comercio o de planeación (autoridad competente en las gobernaciones), de la DIAN, además del RUCOM.</li> <li>Limitar el uso del dinero en efectivo como medio de pago desde las compraventas a los mineros y que sea únicamente por medios digitales. Sin embargo, para esto es necesaria la bancarización de los mineros, como se propone más adelante.</li> <li>Articular las Guías de Movilización o Tránsito de Maquinaria con la información de los propietarios de la maquinaria amarilla registrados en el RUNT.</li> <li>Complementar el monitoreo de la maquinaria amarilla con la detección de áreas afectadas por minería de oro (ej. El monitoreo de las evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA) liderada actualmente por el equipo del SIMCI de UNODC).</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional, DIAN, Gobiernos regionales, Cámaras de Comercio</p> <p>Mincomercio, Superintendencia Financiera, Sector financiero, Autoridades mineras a nivel nacional</p> <p>Mincomercio, Mintransporte, RUNT</p> <p>Ideam</p>

<b>Riesgo: normativa desactualizada, insuficiente para un ejercicio adecuado del manejo y control de la actividad minera</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir todas las actividades relacionadas a la cadena de valor de la minería ilegal de oro como un delito fuente del lavado de activos previsto en el Artículo 323 del Código Penal y endurecer las penas cuando la explotación ilegal ocurra en áreas protegidas (P.L. 059 de 2020 Senado).</li> <li>Apoyar los proyectos de ley (P.L. No. 440 de 2020 Cámara y P.L. 314 de 2020 Senado) que buscan la bancarización de los pequeños mineros y mineros de subsistencia. En este sentido el Estado debe destinar recursos para la inversión en la banca de segundo piso que respalden los créditos otorgados a los mineros.</li> <li>Establecer términos perentorios más cortos en los procedimientos sancionatorios de autoridades ambientales y mineras, así como para resolver solicitudes de formalización o legalización de minería.</li> <li>Reglamentar el Capítulo Quinto de la Ley 70 de 1993 trata sobre los recursos mineros en territorios de comunidades afrodescendientes. Los enfoques de bioculturalidad, de territorios colectivos, de instrumentos de gobierno propio deben articularse con las perspectivas de la Nación y las facultades constitucionales correspondientes. Así, en lo posible, la reglamentación debe adarar temas relacionados con la forma en que se debe proceder para el derecho de prelación en zonas mineras y la posibilidad de los Consejos Comunitarios puedan ejercer la actividad minera de manera propia y autónoma.</li> <li>Crear una categoría intermedia entre minero de subsistencia y pequeña minería que permita cierto volumen de explotación con el uso limitado de ciertos tipos de maquinaria. Esto por cuanto la realidad es que el uso de bateas en el territorio por parte de mineros de subsistencia está disminuyendo y ha aumentado el uso de maquinaria. Esto implica que los mineros que hacen uso de esta maquinaria no son considerados legalmente como mineros de subsistencia, pero tampoco pueden ser catalogados como pequeños mineros. La reglamentación asociada debe ser establecida por Minminas y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), con base en estudios técnicos y científicos que soporten aspectos como la capacidad de carga de los ecosistemas y su resiliencia frente a determinados tipos de intervención minera, de acuerdo con insumos de los institutos de investigación ambiental y la ANM.</li> </ul>	<p>Congreso de la República, ONG, Agencias de cooperación internacional, sector privado</p> <p>ONG, Agencias de cooperación internacional, sector privado, sector financiero</p> <p>Minambiente, Minminas y Congreso de la República</p> <p>Mininterior, Minminas, Minambiente</p> <p>Minminas, Minambiente, ANM</p>

<b>Riesgo: limitada gestión internacional para establecer acciones de trazabilidad conjuntas y articuladas</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer seguimiento y reafirmar en las negociaciones de la OCDE la necesidad de la implementación de obligaciones de debida diligencia para los países compradores de oro</li> </ul>	<p>Gobierno nacional, Agencias de cooperación internacional</p>

<b>Riesgo: precario y limitado control territorial del Estado</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda que la presencia institucional en las zonas mineras no solo se enmarque en contrarrestar el accionar criminal, sino que además se proporcione una oferta de servicios que permita legalizar la actividad minera y establecer modalidades de operación comunitaria para el aprovechamiento de los recursos minerales.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional, Minambiente, ONG, Agencias de cooperación internacional</p>

<b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda ofrecer acompañamiento a las comunidades locales desde las entidades protectoras de la población civil, como la Defensoría del Pueblo, para monitorear los operativos realizados por la Fuerza Pública y el comportamiento de la criminalidad organizada. Esto les permitiría a las autoridades administrativas tomar decisiones en tiempo real sobre cómo abordar la mutación que sufren las organizaciones criminales una vez son atacadas directamente.</li> </ul>	<p>Defensoría del pueblo, Personeros municipales, Fuerza Pública</p>

<b>Riesgo: limitada capacidad de control de mecanismos anticorrupción en la cadena de minería</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer seguimiento pertinente a funcionarios que estén siendo investigados por corrupción y minería ilegal, y tomar acciones preventivas. Para esto se recomienda revisar acciones administrativas como movilidad del investigado del lugar, cambio temporal de funciones u otra acción que lo aleje del eventual hecho delictivo, pero garantizando el debido proceso y sin prejuzgar y estigmatizar antes del fallo.</li> <li>Implementar correctivos y tomar acciones disciplinarias frente a funcionarios o contratistas que dilaten procesos de formalización minera sin las justificaciones adecuadas, o considerarlos falta grave de los servidores públicos.</li> </ul>	<p>PGN</p> <p>Oficinas de control interno, PGN, CGR</p>

<b>Riesgo: las acciones de control están enfocadas en la destrucción de maquinaria y no en los actores criminales que incentivan la minería ilegal</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda que el Gobierno Nacional fortalezca la capacidad investigativa, los controles en las zonas mineras y las medidas administrativas como respuesta al contrabando de oro. Para esto se debe trabajar en conjunto con la Interpol y las policías de los países cercanos donde se comercializa el oro ilegal producido en Colombia, tendientes a identificar las redes criminales involucradas y las rutas utilizadas.</li> <li>Fortalecer la capacidad de las autoridades competentes y responsables de la investigación financiera y criminal relacionada con la explotación de oro, tales como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Investigación Criminal, las Direcciones de Inteligencia de Policía y del Ejército y la FGN, el Grupo Operacional de Investigación Criminal – GROIC, para enfocar capacidades e investigar la cadena criminal del oro, el origen del dinero que se usa para abrir nuevas zonas de minería ilegal en Chocó, así como la relación que tiene con otras economías criminales como el narcotráfico y la extorsión.</li> </ul>	<p>Autoridades mineras a nivel nacional, DIAN, Fuerza Pública, Mindefensa, Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>DNI, Fuerza Pública, UIAF, FGN, GROIC</p>

**Riesgo: las acciones de control están enfocadas en la destrucción de maquinaria y no en los actores criminales que incentivan la minería ilegal**

**¿Quién debe implementar?**

*Robustecimiento de la información y el acceso a ésta.*

- Investigar las transacciones realizadas por los comercializadores en Chocó alrededor de la compra y venta del oro a mineros de subsistencia o pequeños mineros.
- Fortalecer a la FGN en el acceso y consulta de los sistemas de información geográfica de entidades minero-ambientales y sistemas automatizados de alerta de delito.

Agencias de cooperación internacional, ONG, Fuerza Pública y FGN

Autoridades mineras a nivel nacional, Minambiente, Ideam y FGN

*Mejoras a procesos y procedimientos.*

- Articular los delitos asociados al medio ambiente con aquellos relacionados con las cadenas de suministro (ej. Contrabando de oro). Esta articulación se podría hacer a través de los Centros Estratégicos de Operación (CEO) que unen la operatividad del Ejército, la Armada, Fuerza Aérea, Policía y FGN.

Mindefensa, FGN, Fuerza Pública, Agencias de cooperación internacional

## 3.2 Tráfico de madera

A partir de la cadena de valor del tráfico de madera prevista en el **Gráfico 3-A** del **Anexo 2** que comprende las fases de extracción, transporte, transformación y comercialización, fue posible identificar los principales hallazgos que se describen a continuación. Estos hallazgos han sido sintetizados para reflejar las circunstancias o problemas centrales que posibilitan su ocurrencia.

### a. Fase de extracción

En esta fase de la cadena de valor se identificaron dos (2) hallazgos (la síntesis de la siguiente descripción se encuentra en la **Tabla 5-A** del **Anexo 2**). El primero de ellos señala que actores criminales denominados “patrones” o “apoderados”, aparecen como intermediarios entre la mano de obra y los financiadores del tráfico de madera, instrumentalizando a las comunidades locales mediante el ofrecimiento de acompañamiento (ej. en algunos casos actúan frente a las autoridades ambientales en representación de los propietarios de la tierra) y facilitación en la obtención de permisos o autorizaciones de aprovechamiento forestal en sus territorios (ej. financian planes de aprovechamiento y manejo forestal, y actividades propias de la extracción de madera). Las comunidades locales ceden a estos ofrecimientos dado que desconocen los procesos legales para la obtención de permisos o porque perciben que éstos son complejos, costosos y demorados si los realizan por sí solos. En estos casos es co-



mún que los propietarios de los predios (actores locales) reciban sanciones de la autoridad ambiental debido a transgresiones legales efectuadas por los intermediarios. Por ejemplo, los propietarios de los predios son engañados para aprovechar especies no permitidas, en cantidades y/o en zonas no contempladas en los permisos o autorizaciones otorgados por dicha entidad. En otros casos, los intermediarios, sin contar con permisos ni autorizaciones de aprovechamiento, instrumentalizan directamente a corteros y monteros que identifican en el bosque las especies de madera de interés para el intermediario y las talan; estos actores locales reciben una baja retribución económica o pago en especie. Así, algunas de estas circunstancias se configuran como la primera etapa del blanqueamiento<sup>9</sup> de la madera obtenida ilegalmente.

En segundo lugar, la información recabada apunta a que las autoridades ambientales ejercen un control deficiente en la expedición y verificación de los permisos o autorizaciones de aprovechamiento forestal. Esta deficiencia es atribuible a que las autoridades ambientales en ocasiones carecen de los recursos técnicos (ej. Personal especializado en el tema forestal), tecnológicos, administrativos y financieros para ejercer el control al aprovechamiento forestal, o a la existencia de áreas de bosque que aún no cuentan con Planes de Ordenación Forestal (POF) que determinen donde se puede ejercer el aprovechamiento forestal, y a las falencias de información, dentro de las cuales se encuentra la ausencia de un sistema de marcaje que garantice la trazabilidad de la madera. Estas circunstancias conllevan a que los controles no se ejerzan de forma adecuada, a que existan riesgos de corrupción para la obtención de los permisos o autorizaciones (ej. Sin acciones de control interno efectivas para los funcionarios o de auditoría por entes de control externos), o a que los documentos, como planes de manejo y aprovechamiento, sean plagiados.

## b. Fase de transporte

Un primer hallazgo señala que en la fase de transporte existen dos (2) circunstancias que posibilitan la operación del tráfico de madera. Por un lado, se presentan, con frecuencia, falsificaciones o adulteraciones de los Salvoconductos Únicos en Línea (SUNL), documentos que son necesarios para transportar la madera del punto de extracción a los puntos de acopio (depósitos) y centros de transformación (aserríos) para su comercialización. Algunas debilidades de la plataforma tecnológica para la obtención del SUNL, la han hecho vulnerable frente al ingreso de información fraudulenta (ej. Registrar un volumen de madera que será movilizada diferente al otorgado en el permiso o

autorización de aprovechamiento, ingreso de rutas de movilización de madera inusuales, etc.), lo cual permite la falsificación o adulteración de dichos permisos, presuntamente por parte de funcionarios públicos. En consecuencia, la madera transportada con SUNL adulterados o falsificados se presume legal hasta tanto la validez de dichos permisos no sea cuestionada y puede transitar libremente desde los puntos de extracción hasta los puntos de procesamiento.

Adicionalmente, las deficiencias en las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las autoridades ambientales dificultan el seguimiento de los SUNL expedidos; una de las razones es que los salvoconductos se entregan en físico a los solicitantes en las instalaciones de las autoridades ambientales, por lo que los funcionarios no hacen visitas a los lugares de carga de madera para verificar las especies y volúmenes autorizados en el SUNL.

En las regiones de la Amazonía y el Pacífico existen distintos puntos de extracción y acopio de madera, y rutas fluviales o terrestres usadas para transportar la madera desde los bosques naturales hasta los principales puntos de transformación (**Gráfico 2**). El segundo hallazgo indica que hay debilidades en los mecanismos de control que se ejercen a la movilización de la madera. Así, por ejemplo, pese a que el control de esta actividad debe estar a cargo de la autoridad ambiental con el apoyo de la Fuerza Pública, esta acción recae principalmente sobre este último actor; es decir, las autoridades ambientales no cuentan con expertos distribuidos en puestos de control en zonas estratégicas de vías terrestres o fluviales para verificar las cargas de madera (se requiere de profesionales forestales con experticia sobre cubicación e identificación de especies por reconocimiento de características anatómicas y propiedades físicas de la madera), quedando esta acción en manos de la Fuerza Pública que no cuenta con este conocimiento técnico.

Estas debilidades son aprovechadas por las redes criminales que operan el motor, pues la ausencia de Puestos de Control Ambiental (PCA) fijos, que operen 24/7 (24 horas al día, 7 días a la semana), ubicados en lugares que sean pasos obligatorios para la movilización facilitan la distribución de madera ilegal a los principales destinos del país. A esta problemática se suma el hecho de que no existe un sistema de marcaje de trozas o de las piezas de la madera que permita la fiscalización rigurosa de los cargamentos de madera que se movilizan. Por último, los resultados señalan que se han presentado casos de soborno a la Fuerza Pública para permitir el transporte de madera extraída ilegalmente. En la **Tabla 6-A** del **Anexo 2** se encuentra la síntesis de los hallazgos.

<sup>9</sup> Se entiende que la madera ha sido blanqueada cuando ha sido obtenida de forma ilegal y se le da una apariencia de legalidad para facilitar su comercialización.

Gráfico 2. Rutas tráfico de madera



que ingresa a los depósitos o centros de transformación corresponde a carga que ha sido transportada bajo el amparo de salvoconductos falsificados, o a especies que no están incluidas en los SUNL, es decir, madera que ha sido blanqueada desde la fase de transporte.

El registro fraudulento de información se facilita por el deficiente control que ejercen las autoridades ambientales a estos centros de acopio y transformación. Para superar las debilidades de los libros físicos, ya existen los desarrollos tecnológicos para el funcionamiento del libro de operaciones forestales en línea (LOFL). No obstante, este sistema aún no ha sido puesto en marcha dado que a la fecha no ha culminado el desarrollo tecnológico, esto pese a que la Resolución 1971 del 5 de diciembre de 2019 emitida por el Minambiente indicó que el LOFL debía estar disponible en la VITAL 3 meses después de expedida la mencionada Resolución. Esta demora imposibilita que se cruce información de los SUNL emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) y por ende facilita el blanqueo de madera.

En segundo lugar, los resultados sugieren que los controles a las importaciones de madera en Leticia, Amazonas, son inadecuados. Aunado a las debilidades de control y las deficiencias de articulación de las diferentes entidades que deben ejercer el control a las importaciones, el régimen aduanero especial vigente en la zona facilita la importación de madera ilegal al país, pues de conformidad con dicho régimen, los cargamentos de madera con un valor inferior a USD1.000 sólo deben presentar una factura de compra para ingresar al país, lo que ha propiciado el fenómeno del hormigueo<sup>10</sup> de madera ilegal.

Finalmente, los resultados indican que el desconocimiento o el incumplimiento por parte de las instituciones del Estado a lo estipulado en la “Guía de compra y consumo responsable de madera en Colombia” podría incidir en que existan compras públicas de madera ilegal. Este hallazgo indicaría que habría debilidades en el uso de criterios de sostenibilidad ambiental para la compra de madera en los pliegos de licitaciones y en la verificación, por parte de las entidades públicas compradoras, de documentos que permiten corroborar el origen lícito de la madera (la síntesis de estos hallazgos se encuentra en la **Tabla 7-A del Anexo 2**).

### c. Fase de transformación y comercialización

Por último, el TGNR identificó tres (3) principales hallazgos en la fase de transformación y comercialización. En primer lugar, los resultados señalan que existen registros fraudulentos en los libros de operaciones forestales, de forma tal que parte de la madera

10 Movimiento de pequeñas cantidades de madera que no deben ser declaradas ante la DIAN (EIA, 2019).

#### d. Hallazgos transversales a la cadena de valor

Estos hallazgos se refieren a fenómenos que se repiten en cada una de las fases de la cadena de valor y que facilitan el tráfico de madera en la Amazonía y el Pacífico (la síntesis se encuentra en la **Tabla 8-A** del **Anexo 2**). En primer lugar, se identificó que existen debilidades administrativas, técnicas y financieras de las autoridades ambientales (ej. CAR, Secretarías de Ambiente) para el ejercicio de la gestión forestal, tales como la ausencia del personal idóneo, alta rotación de personal, carencia de recursos para la aplicación de protocolos sobre seguimiento y control del aprovechamiento forestal, la discrecionalidad en la toma de decisiones, entre otros.

Estas circunstancias se ven agravadas por el segundo hallazgo, el cual indica que el sistema de trazabilidad de la madera es deficiente y por tanto no permite hacer el seguimiento efectivo a la madera para conocer su origen, y que la información disponible para la vigilancia y control a lo largo de la cadena forestal está desactualizada, y los sistemas en los que dicha información se almacena no son interoperables. Esto conlleva al tercer hallazgo, el cual indica que las habilidades estatales para sancionar a los infractores del régimen de aprovechamiento forestal son pobres, por cuanto el procedimiento sancionatorio ambiental se torna engorroso al momento de atender los hechos aislados que podrían relacionarse con el tráfico de madera, aún en casos de flagrancia.

De esta forma, solo excepcionalmente las actuaciones que se inician por este concepto logran concluir con la imposición de una sanción y ello puede ocurrir incluso tras varios meses u años desde la ocurrencia de los hechos. A esto se suma que no hay control de los infractores reincidentes en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el aprovechamiento y transporte de madera. Lo anterior, facilita que los infractores reincidentan en este tipo de conductas, o que no se disuada a futuros actores ilegales.

#### e. Financiación del tráfico de madera

Por último, los resultados del TGNR han permitido identificar la forma en que se produce el financiamiento de las actuaciones necesarias para extraer, movilizar y comercializar madera ilegal. Los hallazgos (**Gráfico 4-A** del **Anexo 2**) indican que una importante fuente de financiamiento proviene de los actores que fueron denominados como “invisibles”, quienes pueden pertenecer a élites económicas o políticas (ej. Sector construcción). Los actores invisibles proporcionan, usualmente en efectivo,



los fondos necesarios para que los “intermediarios patrones” puedan financiar las operaciones de extracción de madera ilegal, su transporte y posterior venta.

Estos intermediarios patrones pagan a las comunidades locales pequeñas sumas de dinero por sus servicios de corteros, paleteros y monteros, o en ocasiones les pagan con bienes, alimentos, generadores eléctricos, o artículos escolares. Igualmente, los intermediarios se encargan de financiar las operaciones de transporte de la madera, el pago de extorsiones a Grupos Estilo Mafia y el pago de los sobornos que se requieran para extraer, y movilizar la madera ilegal. La remuneración de estos intermediarios usualmente consiste en un diferencial de precio de los montos pagados por la obtención de la madera ilegal y el precio de venta al que es ofrecida a los actores “invisibles”. Las ganancias obtenidas por los intermediarios generalmente son bancarizadas y se invierten en activos, tales como propiedades inmobiliarias, acciones o herramientas para facilitar la extracción de madera ilegal (ej. Motosierras). Sin embargo, la mayor porción de las utilidades del motor del tráfico de madera la reciben los actores “invisibles” quienes comercializan la madera a nivel nacional o internacional, con precios significativamente más altos que aquellos que han sido pagados por su extracción y procesamiento.

## f. Recomendaciones y propuestas para contrarrestar la corrupción y el crimen organizado

Los hallazgos aquí reflejados permitieron la identificación de los riesgos de corrupción presentes en el tráfico de madera. Para mitigar o prevenir la ocurrencia de dichos riesgos, la **Tabla 3** presenta las propuestas y recomendaciones del proyecto TGNR por factor de riesgo. Para facilidad de análisis se han creado categorías que engloban las recomendaciones según los fines que cada una de éstas persigan. Dichas categorías son, “Propuestas normativas o de política”, recomendaciones que sugieren una “Modificación a la asignación de funciones y/o competencias”, o que propenden por el “Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales”, el “Robustecimiento de la información y el acceso a ésta”, o que proponen “Mejoras a los procesos y procedimientos”.

**Tabla 3.** Recomendaciones para contrarrestar los riesgos de corrupción en el comercio de madera y las

<b>Riesgo: debilidades en la aplicabilidad de la normatividad sobre aprovechamiento de bosques naturales por falta de conocimiento del contexto en las comunidades.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar los mecanismos de participación para fortalecer los procesos de consulta a actores comunitarios sobre desarrollos o ajustes normativos de administración forestal. Se propone que Minambiente y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura), acojan estos elementos en el marco del desarrollo de la Línea 2 del Conpes 4021.</li> <li>• Incluir al sector de aprovechamiento del bosque natural en agendas de competitividad regionales y nacionales.</li> <li>• Incluir acciones factibles para la promoción del comercio justo de madera legal proveniente de bosques naturales, con beneficios para las comunidades locales.</li> <li>• Modificar el Decreto 1076 de 2015 para:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear y reglamentar la extensión técnica forestal, que debe estar a cargo de las autoridades ambientales, a menos que se defina lo contrario con la creación del Sistema Nacional Forestal – SNF.</li> <li>2. Fijar los criterios que garanticen a las comunidades el control sobre el aprovechamiento de sus bosques en aquellos casos en que el aprovechamiento se realice con inversión o algún otro tipo de participación de parte de terceros, o cuando se presenten escenarios de aprovechamiento mediante concesión o asociación.</li> </ol> </li> <li>• Promover el manejo forestal comunitario, en cabeza de las autoridades ambientales regionales</li> <li>• Dar solución a los principales desincentivos al aprovechamiento legal del recurso forestal (ej. Costos de los planes de manejo y aprovechamiento forestal, y tasas de aprovechamiento, baja inversión en el sector forestal, entre otros).</li> <li>• Ampliar las acciones definidas en el Pacto por el Crecimiento y para la Generación de Empleo del Sector Forestal, incluyendo elementos específicos que: (i) eviten las irregularidades en procesos y procedimientos a lo largo de la cadena forestal, (ii) promuevan el comercio de madera de origen legal, aprovechado en bosques naturales, (iii) aporten a la gestión comunitaria de los bosques (comunidades cada vez menos dependientes de intermediarios) y a la generación de trabajo decente.</li> </ul>	<p>Minambiente y Minagricultura</p> <p>Se recomienda que esta acción la encabecen las Comisiones nacionales y regionales de competitividad e innovación, así como la institucionalidad encargada de la implementación nacional y territorial de la línea 5 de la EICDGB.</p> <p>Mincomercio, ProColombia, Minagricultura, ONG, Agencias de cooperación internacional</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar solución a los principales desincentivos al aprovechamiento legal del recurso forestal (ej. Costos de los planes de manejo y aprovechamiento forestal, y tasas de aprovechamiento, baja inversión en el sector forestal, entre otros).</li> <li>• Ampliar las acciones definidas en el Pacto por el Crecimiento y para la Generación de Empleo del Sector Forestal, incluyendo elementos específicos que: (i) eviten las irregularidades en procesos y procedimientos a lo largo de la cadena forestal, (ii) promuevan el comercio de madera de origen legal, aprovechado en bosques naturales, (iii) aporten a la gestión comunitaria de los bosques (comunidades cada vez menos dependientes de intermediarios) y a la generación de trabajo decente.</li> </ul>	<p>Minambiente</p> <p>Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minagricultura, Mincomercio, Minambiente y Minhacienda</p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las autoridades ambientales deben incluir en sus planes de acción el desarrollo de campañas para proporcionar información de utilidad a los usuarios del bosque para así consolidar una cultura de legalidad forestal en los territorios.</li> </ul>	<p>Autoridades ambientales a nivel regional</p>
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ésta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar el tiempo de permanencia de los infractores en el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), ya que a la fecha solo es entre uno (1) y máximo dos (2) años (se recomienda al ANLA habilitar esta opción); esto con el fin de que las autoridades ambientales dispongan de información que pueda ser empleada para contemplar infracciones anteriores como un agravante en el momento de realizar la tasación de una multa.</li> </ul>	<p>Minambiente y ANLA</p>

<b>Riesgo: debilidades en la aplicabilidad de la normatividad sobre aprovechamiento de bosques naturales por falta de conocimiento del contexto en las comunidades.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Mejoras en procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamentar los términos de referencia para el desarrollo de planes de manejo y aprovechamiento forestal simplificados, que consideren la heterogeneidad de los tipos de bosque del país, y que garanticen la solicitud de información relevante para comprender la sostenibilidad ambiental y la viabilidad económica del aprovechamiento.</li> <li>Realizar un desarrollo tecnológico dentro de la plataforma de VITAL que facilite la aplicación de la tasa compensatoria por aprovechamiento prevista en el Decreto 1390 de 2018, para lo cual se requiere además aclarar la forma en que se calcula el valor a pagar y facilitar la gestión del cobro de dicha tasa.</li> <li>Diferenciar los requerimientos para los planes de manejo y aprovechamiento forestal en caso de ocurrir en territorios colectivos (Resguardos Indígenas, Tierras de Comunidades Negras) y zonas de reserva campesina, según el área y volumen de aprovechamiento.</li> <li>Se recomienda que cada uno de los movimientos de la madera esté asociado a una transacción comercial para que así, la DIAN pueda hacer seguimiento al dinero y a las operaciones de estos intermediarios; es decir, que el SUNL tenga asociada la factura electrónica de compraventa de la madera que se moviliza; así mismo que se realice el registro de las facturas en los libros de operaciones forestales.</li> <li>Reglamentar los modos de acceso al recurso por asociación y concesión forestal, precisando el contenido y alcance de estas formas de acceder al aprovechamiento, los casos en los que aplica, y las condiciones mínimas que deben contener una y otra.</li> </ul>	<p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente</p> <p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales</p> <p>DIAN, Minambiente, autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente</p>

<b>Riesgo: inexistencia e ineficiencia en las herramientas de control y trazabilidad de la madera, al no contemplar las realidades de los territorios, ni las necesidades del sector.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Articular los sectores de ambiente y agricultura para establecer y unificar los instrumentos de trazabilidad de la madera.</li> <li>Se requiere asesoría especializada por parte de organizaciones públicas o privadas que velen o sean garantes de los contratos o acuerdos de trabajo entre terceros (intermediarios) y las comunidades. También es eminente la necesidad que estos contratos o acuerdos de trabajo garanticen la responsabilidad solidaria de las partes (EIA, 2019).</li> </ul> <p><i>Modificación a la asignación de funciones y/o competencias.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una Cámara Forestal, que represente y articule la cadena de valor del sector forestal, con énfasis en el bosque natural, que impulse su desarrollo competitivo, y que promueva la formalización de empresas madereras.</li> </ul>	<p>Minambiente, Minagricultura</p> <p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales, ONG, Agencias de cooperación internacional</p> <p>Minambiente, Minhacienda, Mincomercio</p>
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enlazar los módulos de aprovechamiento y planificación forestal en la plataforma VITAL con el SUNL. En los nuevos módulos se debe exigir el ingreso de información geográfica del aprovechamiento en formato polígono (áreas), no por centroide (puntos). De esta forma la autoridad ambiental puede tener más control sobre las áreas de aprovechamiento en su jurisdicción.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>

<b>Riesgo: inexistencia e ineficiencia en las herramientas de control y trazabilidad de la madera, al no contemplar las realidades de los territorios, ni las necesidades del sector.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer un desarrollo tecnológico para el registro en línea de cada árbol codificado, incorporado en VITAL, que permita saber qué árbol fue talado, o dónde se encuentra la carga de madera en tiempo real.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<p><i>Mejoras en procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer un sistema de marcaje de la madera desde el bosque natural, de forma tal que el sistema de trazabilidad no se limite a las fases de transporte y transformación. Para esto es importante emplear como referencia los diferentes pilotos de marcaje que han sido desarrollados en proyectos previos.</li> <li>Hacer mejoras al desarrollo tecnológico del SUNL que permitan alertar el ingreso de información fraudulenta como cifras incoherentes y la duplicidad en el cargue de información.</li> <li>Fortalecer los sistemas de control interno en las autoridades ambientales regionales, especialmente con respecto a los funcionarios que tienen acceso a la plataforma del SUNL y administración del papel de seguridad donde se imprime el salvoconducto.</li> <li>Instalar PCA, que operen 24 horas al día, 7 días a la semana, ubicados en lugares que sean pasos obligatorios para la movilización de madera a los principales destinos del país.</li> <li>El control del tránsito de madera en puestos fijos debe contar con expertos forestales, vinculados a las autoridades ambientales.</li> <li>Diseñar un protocolo para el funcionamiento de los PCA que incluya el visado de los SUNL, de manera que, si la madera llega a un punto de control sin su respectivo visado – realizado en puntos de control previos según la ruta transitada – deba declararse su origen desconocido.</li> <li>Reglamentar el uso de una marquilla para la identificación de la madera, procedente de bosques naturales y de plantaciones forestales, que va a ser movilizada o transportada en el territorio nacional, la cual podrá consistir en un código QR, e incluso placas o pintura.</li> <li>Dar cumplimiento a la Resolución 1971 de 2019, la cual definió un plazo para la puesta en marcha del LOFL, el cual no se ha cumplido. La puesta en marcha debe incluir un seguimiento al funcionamiento de la interoperabilidad del LOFL con el SUNL.</li> <li>En la implementación del LOFL se deberá incorporar, como mínimo, las recomendaciones de mejora que fueron definidas por las autoridades ambientales regionales y otros actores clave, en el marco del Acuerdo nominado “Apoyo al desarrollo del libro de operaciones forestales en línea –LOFL, a través de la participación de las autoridades ambientales regionales y otros actores priorizados” entre la FAO y la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars) (2018).</li> <li>Se deben definir estrategias para el funcionamiento del LOFL en áreas sin acceso a internet o donde los actores de la cadena forestal no cuentan con un grado de escolaridad.</li> </ul>	<p>Minambiente</p> <p>Minambiente</p> <p>Minambiente</p> <p>Autoridades ambientales regionales, PGN, CGR</p> <p>Minambiente, Mintransporte, Mindefensa, Fuerza Pública, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente, Mintransporte, Mindefensa, Fuerza Pública, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Autoridades ambientales a nivel nacional</p> <p>Minambiente, PGR</p> <p>Minambiente</p> <p>Minambiente, MinTIC, Autoridades ambientales regionales</p>

**Riesgo: discrecionalidad y bajo cumplimiento de los procesos y procedimientos asociados al aprovechamiento de bosques naturales en las autoridades ambientales a lo largo del territorio nacional.**

**¿Quién debe implementar?**

*Propuestas normativas o de política.*

- Modificar la reglamentación vigente en lo atinente al alcance y carácter obligatorio y perentorio de la adopción de los POF por parte de las autoridades ambientales. Por ejemplo, la reglamentación deberá prever que el POF contemple, cuando corresponda, programas de manejo forestal comunitario y el desarrollo de programas de extensión forestal que permitan a las comunidades el mejor aprovechamiento forestales en su territorio.
 

	Autoridades ambientales regionales, PGN, CGR
--	--
- Se sugiere dar cumplimiento a la Agenda Regulatoria de 2021, definida por Minambiente, para que los "Lineamientos y Guía para la Ordenación Forestal en Colombia" sean acogidos mediante acto administrativo para brindar efectos jurídicos, y que además precise mejor el alcance de los POF.
 

	Minambiente
--	-------------
- Se recomienda que el Minambiente adopte por resolución los protocolos desarrollados en el marco del proyecto "Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia" para: (i) la revisión y evaluación de planes de manejo forestal, (ii) el seguimiento y control a los aprovechamientos forestales en bosque natural, (iii) el seguimiento y control de la movilización de productos maderables y no maderables del bosque, y (iv) el seguimiento y control a industrias y empresas de transformación o comercialización de productos forestales.
 

	Minambiente
--	-------------
- Se recomienda al Minambiente realizar seguimiento al uso de los cupos asignados a las autoridades ambientales (volumen anual de madera que se puede aprovechar en sus jurisdicciones), por medio de auditorías anuales realizadas a una muestra representativa del total de proyectos con permisos o autorizaciones otorgadas, y se contraste en terreno que los valores reportados en el plan de manejo o aprovechamiento forestal corresponde con el cupo asignado.
 

	Minambiente
--	-------------

*Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales*

- Ampliar la planta de personal de las autoridades ambientales de forma tal que se reduzca la vinculación de contratistas. Para esto se deben definir con claridad los criterios de idoneidad de las personas que serían vinculadas.
 

	Minhacienda, Minambiente, Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridades ambientales regionales
--	---
- Conformar equipos idóneos para la gestión forestal en cada autoridad ambiental. Estos equipos deben crearse en función de las acciones definidas en el plan de ordenación forestal de la autoridad, de la superficie de bosque total y las presiones de deforestación en sus jurisdicciones.
 

	Minambiente, Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridades ambientales regionales
--	--
- Implementar programas de formación (cursos por ciclos) con acreditación de entidades inscritas al Mineducación. Los programas de formación deberán incluir, entre otros temas: el uso de herramientas tecnológicas; el registro de datos, consulta y procesamiento de la información disponible en los módulos de VITAL, SNIF, SMBYC, entre otros.
 

	Mineducación, Minambiente, Sector privado
--	---
- Las autoridades ambientales deben fortalecer sus Oficinas de Control Interno, para que refuercen el seguimiento a los funcionarios en el cumplimiento de las acciones misionales sobre la gestión forestal.
 

	Autoridades ambientales a nivel nacional, PGN, CGR
--	--

- Se sugiere a los entes de control como la Contraloría General de la República (CGR) y la PGN fortalecer las medidas de responsabilidad fiscal y disciplinaria no solo a funcionarios/contratistas que incumplan sus funciones sino además a las autoridades ambientales donde laboran cuando se comprueben fallas de control interno.
 

	PGN, CGR
--	----------

*Robustecimiento de la información y el acceso a ésta.*

- En los casos que sea necesario la contratación de consultores, se recomienda que los perfiles sean públicos para la contratación y que estén disponibles en las plataformas de cada autoridad para consulta libre, con el fin de garantizar la transparencia de los procesos de selección.
 

	Autoridades ambientales a nivel nacional, PGN, CGR
--	--
- Incluir en los boletines de las autoridades ambientales la información relevante de la gestión forestal (cupos otorgados por Minambiente a la CAR, solicitudes de aprovechamiento recibidas y otorgadas, tiempos de respuesta, zonas de extracción, otorgamiento de SUNL, volumen de madera decomisada, etc.) con una temporalidad máxima semestral, y actualizada en línea (plataforma web de cada autoridad) de tal manera que se pueda hacer mayor veeduría ciudadana.
 

	Autoridades ambientales a nivel nacional
--	--
- Poner en marcha el SNF, cuya reglamentación está a cargo del Minagricultura y Minambiente según lo estipula la Política de Crecimiento Verde (Conpes 3934).
 

	Minagricultura, Minambiente
--	-----------------------------

*Mejoras en procesos y procedimientos.*

- Minambiente reglamente los términos de referencia para el desarrollo de planes de manejo y aprovechamiento forestal simplificados, que consideren la heterogeneidad de los tipos de bosque del país, y que garanticen la solicitud de información relevante para comprender la sostenibilidad ambiental y la viabilidad económica del aprovechamiento.
 

	Minambiente
--	-------------
- Las autoridades ambientales regionales deben adoptar la guía de cubicación que permite estimar el volumen de la madera desarrollada en el marco del Proyecto de Gobernanza Forestal. Además, se debe capacitar en el uso de la aplicación de cubicación existente.
 

	Autoridades ambientales regionales
--	------------------------------------

**Riesgo: reducida eficiencia de los puestos de control en carreteras por parte de la Policía y en vías fluviales por parte de la Armada.**

**¿Quién debe implementar?**

*Propuestas normativas o de política.*

- Se recomienda que el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (CONALDEF) incluya en su plan de acción el apoyo a los Comités de Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres departamentales.
 

	CONALDEF
--	----------
- Conformar Comités de Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres en los departamentos que aún no cuenten con este órgano de control y fortalecer los ya existentes.
 

	Gobiernos regionales
--	----------------------

*Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.*

- Continuar con el apoyo suministrado por ONG y Agencias de cooperación a Mindefensa y el Minambiente para las capacitaciones dirigidas a la Policía Nacional, y Armada Nacional, en la prevención y el control territorial de los crímenes ambientales, como el tráfico de madera.
 

	ONG, Agencias de cooperación internacional
--	--

<b>Riesgo: reducida eficiencia de los puestos de control en carreteras por parte de la Policía y en vías fluviales por parte de la Armada.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda vincular a los grupos de Contrainteligencia de la Policía Nacional en el seguimiento exhaustivo a los puntos de control en carreteras y vías fluviales para que se disminuyan posibles casos en los que la Fuerza Pública realizan cobros irregulares a los transportistas que movilizan la madera.</li> </ul>	Mindefensa, Mintransporte, Minambiente, DNI, Fuerza Pública y FGN
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Divulgar, al interior de la Fuerza Pública, los canales de comunicación donde los funcionarios pueden realizar la verificación de los SUNL en caso de encontrarse en áreas sin cobertura de acceso a internet que no les permita corroborar los SUNL físicos con los registrados en el portal de VITAL (verificación en línea).</li> </ul>	Mindefensa, Minambiente, Fuerza Pública
<p><b>Mejoras en procesos y procedimientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar una actualización a la plataforma VITAL que permita depurar periódicamente los permisos de ingreso a la plataforma, con el fin de bloquear el acceso a funcionarios salientes y otorgar rápidamente un nuevo usuario y contraseña al nuevo personal.</li> <li>Se recomienda que la verificación o visados de los salvoconductos sea obligatoria, de manera que, si la madera llega a un punto de control sin su respectivo visado, debe declararse su origen desconocido.</li> <li>Crear PCA operen 24/7, como sucede actualmente con el ganado, en los que se realicen acciones de control articulada entre Fuerza Pública y autoridades ambientales, como se mencionó anteriormente.</li> <li>Se recomienda establecer un sistema de trazabilidad que permita hacer seguimiento a las incautaciones de madera y su disposición final. Esto puede realizarse a través de un desarrollo tecnológico vinculado a VITAL.</li> </ul>	Minambiente  Minambiente, Fuerza Pública  Minambiente, Mintransporte, Mindefensa, Fuerza Pública, Autoridades ambientales regionales  Minambiente
<b>Riesgo: debilidades en el control del comercio de madera en zonas de frontera.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dar aplicación a lo dispuesto en la línea 8 del Conpes 4021, según la cual se debe diseñar una herramienta de integración de información que permita orientar la toma de decisiones en la lucha contra la deforestación, y el establecimiento de indicadores para realizar el seguimiento a los programas, planes y estrategias sectoriales impulsados en el marco del CONALDEF, y que se integre a las plataformas ya existentes de información como el SNIF y VITAL.</li> <li>Aunar los esfuerzos para la consolidación de los compromisos pactados en el encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional Perú-Colombia, así como en el Pacto de Leticia. Esto también podría ser abordado en las Comisiones de Vecindad, que son espacios de integración fronteriza en los que se busca que en las políticas de zonas de frontera se incluya la participación de las comunidades locales.</li> <li>Se recomienda que el Ministerio de Relaciones Exteriores realice las gestiones correspondientes para generar canales de comunicación y cooperación entre la DIAN, y las entidades aduaneras de países vecinos, por ejemplo, con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú, con el fin de generar un control efectivo a la evasión de impuestos y la protección del Patrimonio Natural de la Amazonia.</li> </ul>	Minambiente, Mindefensa, PGN, FGN, Superintendencia de Notariado y Registro, Consejo Superior de la Judicatura  Minambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores  Minambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores, DIAN

<b>Riesgo: deficiente acceso a información forestal por la existencia de sistemas de información forestal ineficientes</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar insumos técnicos y tecnológicos a la DIAN para el desarrollo de la línea de acción 10 de la Política Nacional para el Control a la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (Conpes 4021), que define la implementación de la estrategia para el control de requisitos aduaneros de productos de la flora silvestre. Este será un tema que también deberá ser abordado en el plan de acción de la CONALDEF.</li> <li>Se recomienda que la ANLA, como autoridad NO CITES<sup>11</sup>, tenga una oficina en zonas de frontera, como en Leticia, para que emita tal permiso.</li> </ul>	Minambiente, Minagricultura, DIAN  Minambiente, ANLA
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Optimizar el intercambio de información entre Minambiente, ANLA, DIAN, autoridades ambientales como Corpoamazonia, y Policía Nacional (ej. Policía Fiscal y Aduanera (POLFA)), por ejemplo, por medio de la mejora de canales ya existentes como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).</li> <li>Hacer efectiva la aplicación de ENVIRONET, una herramienta de comunicación mundial segura para el intercambio de información y cooperación, gestionada y coordinada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).</li> </ul>	Mincomercio, Minambiente, ANLA, DIAN, autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública  DIAN
<p><b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Generar mecanismos que permitan garantizar que la información registrada en el VUCE, sea corroborada en puerto por la DIAN y la autoridad ambiental competente.</li> </ul>	Minambiente, Mincomercio, DIAN, Autoridades ambientales regionales
<b>Riesgo: deficiente acceso a información forestal por la existencia de sistemas de información forestal ineficientes</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Destinar recursos y personal técnico al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), para reforzar el control de la información reportada por las CAR relacionada con la gestión y administración del bosque.</li> <li>El Ideam debe capacitar a las instituciones que intervienen en el control y la judicialización como la PGN, FGN, el Consejo Superior de la Judicatura, grupos de investigación, entre otros, en el uso de los datos del SNIF (con las actualizaciones que se hagan al sistema), con el fin de que dicha información pueda ser empleada para el peritazgo ambiental y como material probatorio en los procesos penales relacionados con el tráfico de madera.</li> </ul>	Minhacienda, Minambiente  Ideam
<p><b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer efectiva la adopción de mecanismos que permitan la operativización del SNIF (ej. Hacer requerimientos oficiales a las autoridades ambientales para el cargue de información, así como su seguimiento; en caso de que la autoridad no realice el reporte informar a la PGN para que surta el debido proceso).</li> <li>Hacer efectivos los mecanismos de operativización del SNIF y su interoperabilidad con el SMByC y el Inventario Forestal Nacional (IFN), y con otras plataformas como el SIAC, VITAL, y RUJA.</li> </ul>	Minambiente, Autoridades ambientales regionales  Minambiente

11 El ANLA es la autoridad encargada de autorizar la exportación e importación de especímenes de diversidad biológica que no están listados en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Es decir, las especies NO CITES son especies de flora y fauna que no están identificadas a la fecha con algún nivel de peligro de extinción.

**Riesgo: deficiencias en los procesos de compras públicas de madera** **¿Quién debe implementar?**

*Mejoras a procesos y procedimientos.*

- Minambiente actualice en cuanto corresponda y acoja de forma conjunta con Colombia Compra Eficiente mediante un acto administrativo la Guía de compra y consumo responsable, y que lo dispuesto en la Guía sea empleado como criterios habilitantes en los procesos de licitación del Estado para así garantizar el origen legal de la madera adquirida.

Minambiente, Colombia Compra Eficiente, entidades públicas en general

**Riesgo: deficiencia en los procesos de sanción a los actores involucrados en el tráfico de madera** **¿Quién debe implementar?**

*Propuestas normativas o de política.*

- Se recomienda que Minambiente realice el seguimiento y alerte a la PGN sobre las autoridades ambientales que no realicen el registro estipulado en la Resolución 415 de 2010, conforme al cual “todas las Autoridades Ambientales que impongan las sanciones administrativas ambientales deberán dentro de los cinco (5) últimos días de cada mes, registrar y/o actualizar la información sobre los infractores ambientales”.

Minambiente, PGN

- Apoyar al Minambiente, la Secretaría de Transparencia y Función Pública para el desarrollo de lo definido en la Línea de acción 6 del Conpes 4021, relacionada con “fortalecer la comunicación, el conocimiento y la participación ciudadana para la gobernanza del territorio y la gestión sostenible de los bosques naturales”.

Minambiente, Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de Función Pública

- Fortalecer medidas de responsabilidad fiscal y disciplinaria no sólo a funcionarios /contratistas que incumplan sus funciones, sino además a las autoridades ambientales donde éstos laboran, cuando se comprueben fallas de control interno, con el fin de atacar problemáticas a nivel institucional.

CGR, PGN

- Modificar la Ley 1333 de 2009 para (i) que las autoridades ambientales realicen el traslado de los procesos sancionatorios de alto impacto ambiental a la FGN; (ii) para que se fortalezca la colaboración en el suministro del apoyo técnico y en la recopilación del material probatorio requerido para el impulso de estas actuaciones; y (iii) para que actúen o acompañen los procesos penales como víctimas.

Minambiente, FGN, Congreso de la República

- Fortalecimiento del CONALDEF que incluya el diseño y planeación de acciones de inteligencia para la desarticulación de redes criminales asociadas al tráfico de madera – cuyos pilares se encuentran principalmente en las ciudades más que en las zonas rurales – y no concentrar todos los esfuerzos en los eslabones más bajos y menos rentables de la cadena (por ejemplo, transportadores, motosierristas). Lo anterior deberá tener especial énfasis en robustecer las capacidades de los miembros del Ejército, la Policía Nacional, y el CTI de la FGN.

Minambiente, FGN, Fuerza Pública, Min-defensa, DNI, Agencias de cooperación internacional

- Simplificar las etapas del proceso sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009 en los casos en que medie flagrancia, de forma tal que una vez identificado el hecho se proceda directamente al inicio del proceso y la formulación de cargos. Lo anterior sin incurrir en la violación del derecho a la defensa.

Minambiente, Congreso de la República

- Acompañar a Minambiente en la puesta en marcha del Mecanismo de atención ciudadana – Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) – que hace parte del Mecanismo de Transparencia definido en la EICDGB.

Agencias de cooperación internacional, ONG

*Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.*

- Ampliar las plantas de personal de las autoridades ambientales y se limiten las contrataciones de prestación de servicios.

Minhacienda, Minambiente, Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridades ambientales regionales

- El fortalecimiento de las Mesas Forestales Departamentales mediante la emisión de actos administrativos que sean reconocidas como una instancia de coordinación e interlocución de los actores en el sector forestal. Las Mesas Forestales Departamentales requieren un presupuesto o apoyo financiero.

Minambiente, Minhacienda

- Apoyar la implementación de un programa de fortalecimiento técnico a la cadena de investigación de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, liderada por la FGN, para mejorar las competencias de investigación y sanción, dirigido a fiscales, investigadores, analistas y peritos especializados.

FGN, Agencias de cooperación internacional

*Robustecimiento de la información y el acceso a ella.*

- Se recomienda que la ANLA habilite una opción en el RUIA que permita consultar el histórico de personas con sanciones administrativas, ya que actualmente los infractores solo permanecen un periodo máximo dos años en la plataforma (luego de este tiempo se elimina) y por ende no hay posibilidad de detectar reincidencias y no se convierte en insumo para la tasación de las multas.

Minambiente, ANLA

- Mejorar y divulgar las líneas existentes de atención ciudadana para la recepción de quejas relacionadas con el aprovechamiento forestal, de forma que se garantice la seguridad de quienes realicen denuncias.

Minambiente, Autoridades ambientales regionales

*Mejoras a procesos y procedimientos.*

- Se recomienda que se incluyan criterios de uso de información de infractores en la Resolución 415 de 2010, para que sea tenido en cuenta por las autoridades ambientales como agravantes en procesos sancionatorios.

MinTIC, Minambiente

- Crear un formulario en línea para presentar los planes de manejo forestal que permita: (i) ejercer control sobre la coherencia de los valores ingresados (especies maderables, volúmenes, duración de los ciclos de corte y ubicación); y (ii) consolidación de la información geográfica y técnica de los planes de manejo solicitados y aprobados en la jurisdicción correspondiente. El control y la verificación de lo anterior podría hacerse a través del SNIF, y con las autorizaciones de transporte.

Minambiente, Ideam

- Asociar los SUNL como una transacción comercial, a través de una factura, para que así, la DIAN pueda hacer seguimiento al dinero y a las operaciones de los comerciantes de madera o intermediarios.

Minambiente, DIAN

acciones de crimen organizado asociadas al tráfico

### 3.3 Tráfico de fauna

A partir de la cadena de valor del tráfico de fauna prevista en el **Gráfico 5-A** del **Anexo 3**, que describe las fases de extracción, procesamiento<sup>12</sup>, transporte, y comercialización, se identificaron los principales hallazgos que se describen a continuación. Estos hallazgos además han sido sintetizados para reflejar las principales circunstancias o problemas que posibilitan su ocurrencia.

#### a. Fase de extracción

El análisis de esta fase indica que los actores criminales y los actores legales que se involucran en actividades de tráfico de fauna se aprovechan de dos (2) principales debilidades normativas e institucionales<sup>13</sup>. Por un lado, se presenta una instrumentalización de las comunidades locales para que abusen de la prerrogativa legal de la caza o pesca de subsistencia. Si bien la caza o pesca de subsistencia es una actividad realizada tradicionalmente por las comunidades locales, la ausencia de permisos y controles para ejercerla, así como la facultad legal que le permite a estas comunidades la venta de los excedentes de la misma, pueden ocasionar que esta figura legal sea utilizada como mecanismo para la obtención ilegal de especímenes y para facilitar su posterior lavado o blanqueamiento. El blanqueamiento de la fauna, al igual que el de la madera o el del oro, consiste en el desarrollo de ciertas actividades tendientes a darle un viso de legalidad al aprovechamiento<sup>14</sup> de los animales que han sido obtenidos de forma ilegal.

Esta instrumentalización es ejercida por las redes criminales (nacionales o internacionales), quienes usualmente operan a través de un Broker o intermediario, a quien le formulan el pedido de los individuos que deben ser extraídos, quienes a su vez contratan a comunidades locales o indígenas para que se encarguen de la cacería.

12 Si bien no todas las especies traficadas son objeto de procesamiento, en la medida en que se comercializan vivas, se evidenció la ocurrencia de esta etapa principalmente en aquellas especies que son traficadas por sus derivados (ej. Carne de monte).

13 Es importante anotar que este documento ejemplifica los dos principales problemas que fueron evidenciados a lo largo de la investigación respecto de la extracción de fauna. Sin embargo, la obtención de fauna para propósitos del tráfico puede ocurrir por otros mecanismos adicionales a los aquí planteados (ej. Cacería oportunista, animales provenientes de incautaciones, de hogares de paso de fauna silvestre, de CAV o CAV-R, entre otros). En cuanto a la caza oportunista, es importante mencionar que ésta se presenta por parte de campesinos o comunidades locales, quienes de antemano conocen que en la zona hay un intermediario que trafica fauna. Así, cuando se encuentran con algún ejemplar que consideran puede tener valor comercial, lo capturan para venderlo a estos intermediarios. Por otra parte, se presume que debido a los deficientes controles de los animales aprehendidos o incautados, redes criminales podrían aprovecharse de estas circunstancias y obtienen los individuos que están al cuidado de hogares de paso, CAV o CAV-R.

14 Aprovechamiento entendido como la captura, uso y/o comercialización de los especímenes.



Por otro lado, existen actores legales (ej. Zoocriaderos, tiendas de mascotas, laboratorios) en busca de animales que puedan ser “blanqueados”<sup>15</sup>, quienes en adelante se denominarán “Empresarios”. Estos Empresarios pueden transgredir las disposiciones de los permisos de caza de fomento, caza científica, caza comercial o pesca que les son concedidos por las autoridades competentes. La transgresión consiste, por ejemplo, en la obtención (i) de un mayor número de individuos al autorizado; (ii) de especies distintas a las autorizadas; (iii) de individuos con tallas y sexos distintos a los autorizados, entre otros. El propósito de esto es, por ejemplo, incrementar de forma ilegal el pie de cría parental o el número de individuos para aprovechamiento comercial. Para esto, los Empresarios en ocasiones recurren a mecanismos de corrupción (ej. Promover la omisión de acciones de seguimiento y control por parte de las autoridades competentes, dilación de solicitudes de aprovechamiento similares requeridas por otros actores legales, entre otros) que les facilitan la obtención de los permisos para la extracción y posterior blanqueo de fauna silvestre, o a través de la instrumentalización de comunidades locales para que les ayuden con la cacería de los animales. Estos hallazgos han sido sintetizados en la **Tabla 9-A** del **Anexo 3**.

## b. Fase de procesamiento y transporte

Esta fase comprende el procesamiento en puntos de extracción, el transporte desde las zonas de extracción hasta centros de acopio, y su posterior transporte para la comercialización. En esta fase confluyen múltiples variables pues las actuaciones que se desarrollan en ella dependen de la forma de comercialización de los especímenes. Si los animales han de comercializarse vivos, éstos son entregados muy rápidamente después de la cacería a intermediarios que se encargan de su transporte. Por el contrario, si se han de comercializar sus productos derivados (ej. Pielés, falanges, colmillos, aceites, órganos, huevos, entre otros) ocurre una primera fase de procesamiento, usualmente en el territorio, para luego ser entregados a los intermediarios. Los mecanismos de transporte y las rutas dependen en gran medida de si los individuos serán comercializados en el mercado nacional o internacional, y en algunos casos de las especies traficadas (ej. Peces ornamentales usualmente se transportan por vía aérea) (**Gráfico 3**).

Pese a la complejidad de esta etapa, se identificaron dos (2) problemas principales. En primer lugar, el uso y aprovechamiento de la fauna silvestre es aún social y

culturalmente aceptado en zonas rurales del país por lo que las entidades de control (ej. Policía y Ejército) en ocasiones no reconocen su naturaleza ilícita. Aunado a esto encontramos que existe una debilidad a nivel estatal, en la medida en que no se ha entendido el tráfico de fauna como una problemática ambiental y delictiva en el país, y en consecuencia las autoridades encargadas de ejercer su control o judicialización (ej. Autoridades ambientales, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Ejército, Policía, fiscales, y jueces) minimizan su relevancia y lo consideran un delito menor. En consecuencia, en muchas ocasiones durante la fase de transporte y procesamiento el tráfico de fauna es pasado por alto y no se ejerce ningún tipo de control.

En segundo lugar, las entidades encargadas de ejercer control (ej. Policía y Ejército) carecen de los conocimientos y/o herramientas necesarias para identificar las especies que están siendo transportadas y/o procesadas. Esta falla puede ser atribuible a la poca divulgación de los listados de especies amenazadas en el país, la baja capacitación a los funcionarios y la carencia de recursos tecnológicos que faciliten estas labores.

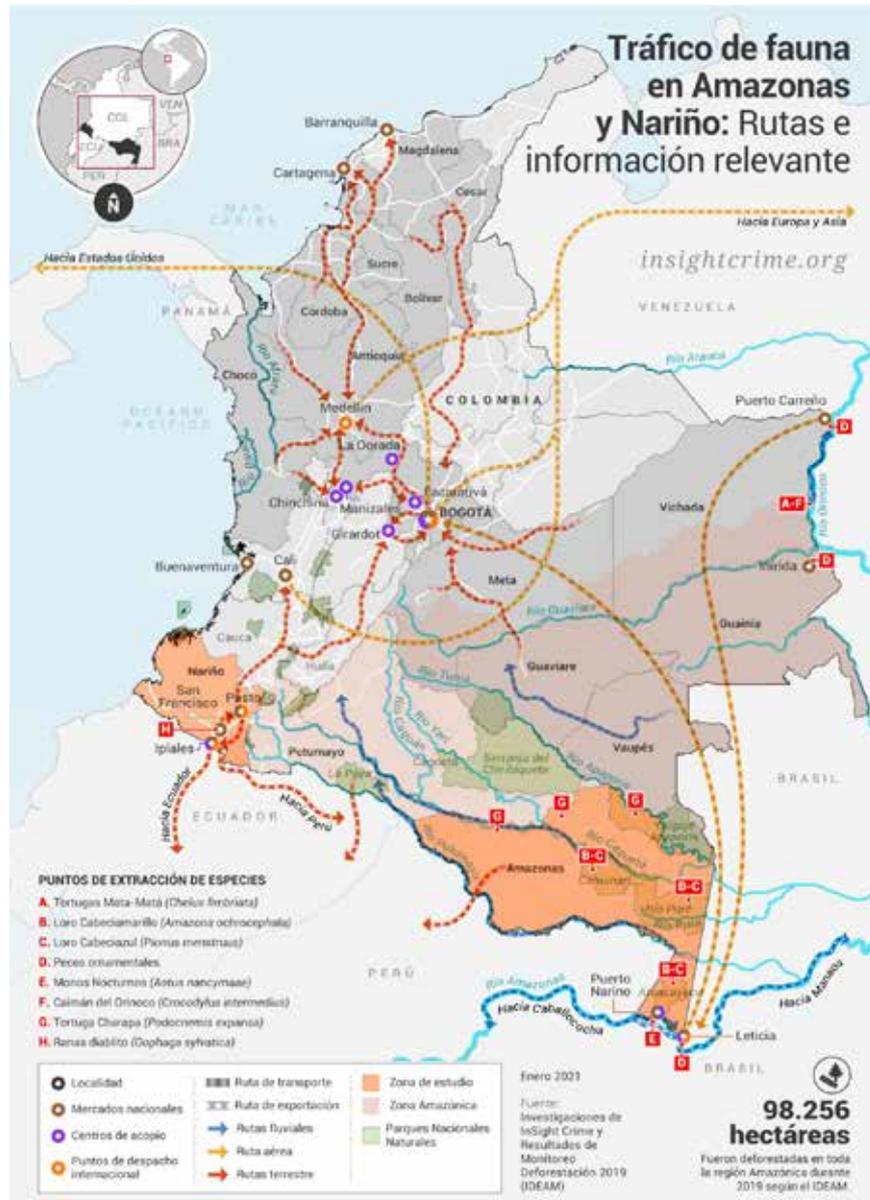
Estas circunstancias permiten que se presenten omisiones en el ejercicio de funciones por parte de los funcionarios o incluso facilita prácticas corruptas (ej. Pago de sobornos) que permiten el transporte y/o procesamiento de los especímenes objeto de tráfico. La síntesis de los hallazgos de esta fase se encuentra en la **Tabla 10-A** del **Anexo 3**.



© Diego Pérez/ WWF-Perú

<sup>15</sup> Se entiende que un espécimen es blanqueado cuando ha sido obtenido de forma ilegal y se le da una apariencia de legalidad para facilitar su comercialización.

Gráfico 3. Rutas tráfico de fauna



### c. Fase de comercialización

En el mercado nacional los animales y sus productos derivados son negociados no sólo en carreteras y mercados locales, sino que a su vez son comercializados en las ciudades<sup>16</sup>, o a través de medios digitales como Facebook y WhatsApp. En relación con el mercado internacional, los animales y sus productos derivados son movilizados hasta puntos de despacho en fronteras, puertos y aeropuertos donde son enviados hacia el exterior. En esta fase de la cadena de valor, las redes criminales y los *Empresarios* son los encargados de contrabandear los animales, o de encubrirlos en cargamentos legales a través del pago de sobornos a funcionarios públicos o empleados de comercializadoras internacionales y compañías de transporte.

Los principales hallazgos en esta fase son similares a los evidenciados en la fase de transporte y/o procesamiento puesto que reflejan (i) la existencia de marcadas deficiencias en el ejercicio de los controles al tráfico de fauna, bien sea por ausencia de conocimiento, capacidad técnica o falta de herramientas tecnológicas que faciliten su labor; (ii) encubrimientos y/o falsificaciones de los documentos necesarios para la comercialización de fauna (principalmente por parte de comercializadoras internacionales o agentes aduaneros); o (iii) la presencia de actos de corrupción, por ejemplo sobornos, para facilitar el tráfico de fauna. En la **Tabla 11-A del Anexo 3** se encuentra la síntesis de los hallazgos en esta fase.

### d. Hallazgos transversales a la cadena de valor

Los hallazgos contenidos en esta sección reflejan debilidades o falencias que son constantes en todas las fases de la cadena de valor y que catalizan el tráfico de fauna en las regiones analizadas. El primero de ellos, reflejó que existen falencias en los procedimientos y protocolos de las entidades encargadas del monitoreo, seguimiento y control a este fenómeno que debilitan sus actuaciones en el territorio. Así, por ejemplo, hay una aplicación deficiente de las disposiciones de la Ley 1333 de 2009 a los infractores ambientales pues se permite la entrega de los animales incautados o aprehendidos a los infractores mismos para su guarda y cuidado, se identifican erróneamente las especies aprehendidas o incautadas, y se realizan procesos de reintroducción de individuos incautados al medio natural sin contar con

<sup>16</sup> La comercialización de fauna en los centros urbanos ha ido evolucionando. Aunque las plazas de mercado solían ser un punto importante de comercialización, hoy en día la incidencia de éstas podría considerarse menor pues se limita a pequeñas cantidades para usos tradicionales como la brujería, fines estéticos, entre otros. Así, la comercialización habría migrado a tiendas de mascotas y, con mayor predominancia aún, a las plataformas digitales.

el adecuado soporte técnico (ej. Liberaciones en áreas que no corresponden a la distribución natural de las especies por su errónea identificación o reintroducciones abruptas por desconocimiento).

Estas falencias también se expresan en la insuficiencia o deficiencia de la información sobre los animales objeto de tráfico (ej. Aprehendidos o incautados), los que se encuentran bajo el cuidado de las autoridades ambientales (ej. En hogares de paso, Centros de Atención y Valoración (CAV) o Centros de Atención Valoración y Rehabilitación (CAV-R)), e incluso sobre aquellos que se encuentran en establecimientos legalmente autorizados para el aprovechamiento de fauna silvestre (ej. Laboratorios, zoológicos, o zoológicos). Estas circunstancias facilitan las operaciones de lavado de fauna y son idóneas para que se desconozca el alcance real del motor a nivel regional y nacional. Es decir, lo anterior impide que las autoridades competentes cuenten con información fidedigna no sólo para diseñar herramientas que eviten o mitiguen el delito, sino que imposibilita que se puedan ejercer los controles adecuados. Esto conlleva a una deficiente aplicación de la ley y por ende ésta no disuade a los actores corruptos o criminales de involucrarse en el tráfico de fauna.

El segundo hallazgo indicó que existen deficiencias en la judicialización de las personas involucradas en el tráfico de fauna por el vencimiento de términos para legalizar su captura. El derecho de Habeas Corpus dispone que las autoridades cuentan con un plazo máximo de 36 horas para poner a los capturados a órdenes de un juez de control de garantías que legalice la captura. Sin embargo, en las fases iniciales del tráfico de fauna (ej. Extracción, procesamiento, transporte), las actividades ocurren con frecuencia en áreas remotas de difícil acceso por lo que en ocasiones las autoridades se demoran más de 36 horas en llegar al juez de control de garantías más cercano.

En este mismo sentido, el tercer hallazgo evidenció las debilidades de la FGN para investigar delitos de tráfico de fauna. Esto se atribuye a múltiples factores. Uno de ellos, apunta a la poca presencia de unidades de fiscalía en las áreas donde ocurre la extracción, procesamiento y transporte por riesgos a la seguridad personal de los fiscales o investigadores. Otro factor evidencia la insuficiencia de expertos o peritos que acompañen las labores de investigación de los fiscales, lo cual dificulta, retrasa y, en algunos casos, compromete las investigaciones pues deben recurrir a peritos externos a la entidad que filtran la información a los perpetuadores del tráfico de fauna.

Por último, se evidenció las dificultades que tienen las autoridades de con-

trol para identificar los especímenes de la fauna silvestre. Dada la multiplicidad de especies en el país, las actuaciones de control son obstaculizadas por la ausencia de conocimientos, capacidad y sobretodo herramientas tecnológicas que permitan una adecuada identificación de las especies. Mientras subsista esta deficiencia, las autoridades encargadas no estarán en la capacidad de diferenciar un individuo de una especie amenazada de aquél que no está considerado como tal. Algo similar ocurre con los animales objeto de aprovechamiento. Las deficiencias en la idoneidad, implementación y seguimiento a los sistemas de marcaje se convierten en un palo en la rueda para que se pueda verificar el origen lícito de los animales que se comercializan bajo el amparo de permisos. La síntesis de los hallazgos de esta fase se encuentra en la **Tabla 12-A** del **Anexo 3**.

### e. Financiación del tráfico de fauna

Por último, cabe destacar que el principal mecanismo de financiación del tráfico de fauna proviene de las personas que se dedican a la comercialización de animales, bien sea a nivel nacional o internacional. Los fondos que dinamizan el motor son originados por estos comercializadores de fauna, quienes a través de las redes criminales o Empresarios obtienen los especímenes que son demandados por los consumidores finales. La financiación del tráfico de fauna ocurre en gran medida en dinero en efectivo, principalmente en las primeras fases de extracción, procesamiento y transporte, pero se presume la existencia de operaciones – que incluyen el lavado de activos – a través de sistemas financieros que podrían ser mitigadas por algunas de las recomendaciones previstas en la **Tabla 4**, como es la modificación al Artículo 323 del Código Penal colombiano, la firma de la Declaración de Mansion House<sup>17</sup> por entidades financieras, entre otras (mayor detalle sobre el flujo de dinero y la interacción entre actores se encuentra en el **Gráfico 6-A** del **Anexo 3**).

### f. Recomendaciones y propuestas

Los hallazgos aquí reflejados permitieron la identificación de los riesgos de corrupción presentes en el tráfico de fauna. Para mitigar o prevenir la ocurrencia de dichos riesgos, la **Tabla 4** presenta las propuestas y recomendaciones del TGNR por factor de riesgo. Para facilidad de análisis se han creado categorías que engloban las recomendaciones según los fines que cada una de éstas persigan. Dichas categorías son, “Propuestas normativas o de política”, recomendaciones que propenden por el “Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales”, el “Robustecimiento

17 Declaración de Mansion House. [https://www.unitedforwildlife.org/wp-content/uploads/2018/09/UFW-FT\\_Declaration\\_FINAL.pdf](https://www.unitedforwildlife.org/wp-content/uploads/2018/09/UFW-FT_Declaration_FINAL.pdf).

de la información y el acceso a ésta”, o que proponen “Mejoras a los procesos y procedimientos”.

**Tabla 4.** Recomendaciones para contrarrestar riesgos de corrupción en el comercio de fauna silvestre y las acciones de crimen organizado asociadas al tráfico

Riesgo: inexistencia, poca presencia y falta de control de CAV y CAV-R	¿Quién debe implementar?
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear incentivos tributarios para que las instituciones zoológicas puedan recibir y atender animales provenientes de incautaciones y entregas voluntarias, los cuales no pueden ser recibidos y/o atendidos por los CAV y CAV-R.</li> <li>• Definir el porcentaje de las partidas presupuestales que deben asignarse para la creación y adecuada operación de los CAV y CAV-R. Esto puede ir aunado a la promoción de un mecanismo legal que obligue a las CAR a destinar un porcentaje específico de su presupuesto a prevenir el tráfico de fauna.</li> </ul>	<p>Minhacienda, Minambiente</p> <p>Minambiente, Minhacienda, DNP</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir Hogares de Paso (que son menos costosos que los CAV y los CAV-R) en lugares estratégicos de la jurisdicción de las CAR para atender de forma oportuna la demanda de atención a la fauna silvestre traficada. Para esto, será primordial identificar las especies más traficadas en cada jurisdicción de forma tal que los hogares de paso cuenten con las instalaciones idóneas para la atención de los especímenes.</li> <li>• Crear centros de atención de fauna que funcionen como espacios transitorios para los animales incautados en las inmediaciones de los PNN.</li> <li>• Fortalecer a las CAR para que impongan sanciones de restitución de especímenes de fauna, lo cual obligaría al infractor a asumir los costos en que se incurra desde el decomiso del espécimen hasta su liberación.</li> <li>• Promover la contratación de personal de planta para la administración y gestión de los CAV, CAV-R y para atender temáticas de tráfico de fauna en las CAR.</li> <li>• Revisión de los requisitos para los cargos que serían ocupados por las personas encargadas de la gestión y atención de tráfico de fauna en los CAV y CAV-R para que se eleve el nivel de competencia para estos cargos.</li> <li>• Capacitar y actualizar al menos dos veces por año a los funcionarios de las CAR encargados de la gestión y atención de tráfico de fauna para combatir de manera efectiva este delito.</li> <li>• Realizar capacitaciones jurídicas a las CAR en materia de Régimen Sancionatorio Ambiental para que dichas entidades cuenten con herramientas, entendimiento, seguridad y confianza para dar aplicación al Artículo 47 de la Ley 1333 de 2009 que faculta a las autoridades ambientales para que, una vez se haya determinado la responsabilidad del infractor ambiental, pueda proceder a imponer la sanción de decomiso definitivo, no sólo de los productos o elementos utilizados para cometer la infracción ambiental, sino también de los medios utilizados para dicho fin.</li> </ul>	<p>Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente, PNN, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minhacienda, Minambiente, Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridades ambientales regionales</p> <p>Departamento Administrativo de la Función Pública, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Autoridades ambientales regionales, FGN, Fuerza Pública, Agencias de cooperación internacional, ONG</p> <p>Minambiente, Agencias de cooperación internacional, ONG</p>

**Robustecimiento de la información y el acceso a ella.**

- Socializar la gestión realizada por los CAV y CAV-R en torno a los animales ingresados a estos establecimientos, aquellos que todavía permanecen en ellos y los que han sido sujeto de reintroducción al hábitat natural. Para esto es necesario el registro continuo de la información en sistemas existentes.

Minambiente, Autoridades ambientales regionales

**Mejoras a procesos y procedimientos.**

- Asegurar que los procesos de inducción a los cargos de gestión y atención del tráfico de fauna, se ejecuten de manera expedita, exhaustiva y comprensiva para tener una mayor eficiencia en el desempeño laboral de nuevos funcionarios.
- Promover la aplicación de mecanismos de seguimiento sobre animales dispuestos en establecimientos administrados a través de terceros, y programas de atención y rehabilitación de fauna.

Autoridades ambientales regionales

Minambiente, Autoridades ambientales regionales

**Riesgo: deficiencias en el cumplimiento del mandato legal de supervisión a la caza de subsistencia**

**¿Quién debe implementar?**

**Propuestas normativas o de política.**

- Crear un Comité Interinstitucional que sesione cada 3 años para lograr una adecuada articulación en la definición, priorización y ejecución de las actividades a cargo de las autoridades ambientales y que éstas perduren en el tiempo. Este Comité buscará alinear Planes de Manejo y Ordenamiento Cuencas Hidrográficas (POMCA), Planes de Desarrollo Municipales, Planes de Vida y Planes de Acción de las CAR.
- Minambiente debe aclarar los alcances de la caza de subsistencia para comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, así como los medios de control que pueden ejercer las autoridades ambientales.
- Realizar acercamientos políticos con el Gobierno Nacional para que, desde la política pública, se fomente el aprovechamiento sostenible de la fauna que redunde en beneficios económicos para el país por la causación de impuestos.
- Prohibir la venta de excedentes de caza subsistencia. Asimismo, se propone prohibir cualquier mecanismo de legalización de estos excedentes para no incentivar la caza de subsistencia como un mecanismo para suplir la demanda de fauna silvestre en el mercado nacional o internacional.

Minambiente, Autoridades ambientales regionales

Minambiente

Sector privado, Academia, ONG, Agencias cooperación internacional

Minambiente

**Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.**

- Implementar ejercicios de ética profesional que estimulen la responsabilidad de la función pública, minimizando los riesgos de la corrupción y blindando las instituciones frente a cualquier célula criminal organizada que las pueda permear.
- Con el objetivo de volver más eficaces las capacidades de las CAR, se recomienda aunar esfuerzos con PNN en la recolección e intercambio de información sobre los frentes de colonización en las jurisdicciones correspondientes. Esto, con el objetivo de priorizar acciones de control al tráfico en zonas donde la deforestación y la expansión de la frontera agropecuaria avanzan con mayor velocidad.

Minambiente, Autoridades ambientales regionales, Secretaría de Transparencia, PGN, CGR

Minambiente, PNN, Asocars, Autoridades ambientales regionales

**Robustecimiento de la información y el acceso a ella.**

- Implementar a nivel nacional la aplicación móvil APLICAR. Esta aplicación desarrollada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, permite que los ciudadanos puedan interponer, en tiempo real, denuncias sobre tráfico de fauna silvestre, quemas ilegales, contaminación de las fuentes hídricas y demás afectaciones a los recursos naturales.

Minambiente, Asocars, Autoridades ambientales regionales

<b>Riesgo: deficiencias en el cumplimiento del mandato legal de supervisión a la caza de subsistencia</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y otras entidades como la PGN en los operativos de control realizados por las CAR en torno a la caza de subsistencia para asegurar que no se trasgreden las competencias de las CAR, se eviten conflictos y no se vulneren los derechos de las comunidades locales o indígenas.</li> <li>Realizar un protocolo de verificación y accionar conjunto con las Direcciones de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Mininterior, cada vez que las CAR vayan a realizar un operativo de control en las comunidades de este orden.</li> <li>Promover que el Minambiente emita una resolución en la que se detallen los lineamientos de control que deben seguir las CAR sobre la caza de subsistencia.</li> <li>Diseño de protocolos unificados de parte de las CAR para efectuar el debido control de la caza de subsistencia, una vez el Gobierno Nacional haya definido los lineamientos requeridos para ello.</li> <li>Se recomienda a las CAR realizar un censo de cazadores por comunidades, con la finalidad de asegurar un seguimiento más estricto sobre quienes realizan las labores de caza de subsistencia.</li> </ul>	<p>PGN, Defensoría del Pueblo, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Mininterior, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente</p> <p>Minambiente, Asocars, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Autoridades ambientales regionales</p>
<b>Riesgo: insuficiente disposición pública y acceso a la información sobre animales aprehendidos o incautados; animales que han ingresado al sistema de atención y valoración; animales inventariados en zoológicos y laboratorios; y animales en zoológicos.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales para que las distintas autoridades ambientales hagan uso de la base de datos del RUIA para verificar los antecedentes ambientales de las personas que quieran solicitar una licencia o un permiso ambiental y este sea un factor decisivo para la toma de decisiones.</li> <li>Crear Comités Interinstitucionales de Fauna y Flora (CIFF), para la homologación de criterios técnicos y jurídicos y desarrollar estrategias de fortalecimiento educativo en coordinación con entidades de educación superior, realizando diplomados, talleres para funcionarios de los entes estatales que están involucrados en la protección y conservación del medio ambiente.</li> </ul>	<p>Minambiente, PGN; Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente, Asocars, Autoridades ambientales regionales</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar un sistema de educación en el que se destaque el papel de la fauna silvestre, la importancia de su protección en Colombia y una concientización de los perjuicios ocasionados por el tráfico de fauna silvestre a la biodiversidad del país.</li> <li>Llevar a cabo jornadas de auditoría por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, que permitan detectar posibles falencias y faltas a las normas ambientales por parte de autoridades ambientales.</li> <li>Las autoridades ambientales y la Policía Nacional deben contar con biólogos taxónomos que puedan asegurar la identificación oportuna de especímenes que hayan sido sujeto de tráfico de fauna.</li> </ul>	<p>Minambiente, Mineducación</p> <p>PGN</p> <p>Autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la capacidad de la fuerza pública especializada en asuntos ambientales, tal como la Policía de Carabineros y Policía Ambiental en las zonas donde más se presente el delito de tráfico de fauna, y además de ello tener constante monitoreo por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para fiscalizar la acción policial.</li> </ul>	<p>Mindefensa, Fuerza Pública</p>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Emprender campañas disuasivas y persuasivas de difusión (ej. Radio, televisión) sobre protección de los recursos naturales, con particular énfasis en la fauna silvestre, que divulguen las consecuencias ambientales, administrativas y penales que conllevan el tráfico y tenencia ilegal de fauna silvestre.</li> </ul>	<p>Minambiente, MinTIC</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la difusión de instrumentos como la Guía para manejo de denuncias en casos de maltrato animal.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda acelerar la publicación de información sobre tráfico de fauna en los portales de las autoridades competentes y priorizar la puesta en marcha del Portal de Información sobre Fauna Silvestre (PIFS).</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una herramienta tecnológica que permita compilar en tiempo real toda aquella información clasificada y procesada por instituciones de educación superior e institutos de investigación científica capaces de generar una línea de base de calidad sobre fauna silvestre, que provea estadísticas para la toma de acciones y decisiones frente al control del tráfico de fauna en Colombia. Esto podría iniciarse mediante una caracterización poblacional de diferentes especies a través de muestras dispuestas en colecciones biológicas que son administradas por el Instituto Alexander von Humboldt, o el Instituto de Ciencias Naturales y el Instituto de Genética de la Universidad Nacional.</li> </ul>	<p>Minambiente, Mineducación, Institutos científicos del SINA, Universidades</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda el intercambio o acceso compartido a bases de datos construidas por diferentes actores como institutos científicos y universidades, que permitan alimentar el trabajo de autoridades de policía y judiciales, así como también de las autoridades ambientales (CAR, AUNAP, Minambiente).</li> </ul>	<p>Minambiente, Institutos Científicos del SINA, Autoridades ambientales regionales, AUNAP, Universidades</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el enlace de bases de datos nacionales a bases de datos internacionales (vinculadas a CITES) para mejorar la trazabilidad de especies amenazadas. Actualmente, países latinoamericanos como Perú, Venezuela, Uruguay y Guayana Francesa cruzan sus bases de datos con CITES y, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), se realiza a través de la entrega de Reportes Anuales de Tráfico Ilícito a CITES.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<p><b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda que se fortalezcan las líneas de recepción inmediata de denuncias por parte de grupos ambientalistas, veedurías comunitarias y ciudadanas.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir lineamientos técnicos estandarizados para alimentar las bases de datos sobre individuos incautados por la Policía y aprehendidos por las autoridades ambientales.</li> </ul>	<p>Minambiente, Fuerza Pública</p>

<p><b>Riesgo: deficiencia en la delimitación de competencias, propósitos y objetivos del sector ambiente y el sector agricultura respecto del aprovechamiento de fauna (conflicto sobre recursos pesqueros v. recursos hidrobiológicos).</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las capacidades institucionales para compartir información y actuar conjuntamente entre entidades gubernamentales como: PNN, AUNAP, CAR, Policía Ambiental y FGN.</li> <li>Realizar la creación de Fuerzas de Tarea Conjunta en los territorios que estén integradas por miembros de AUNAP y CAR, para que puedan realizar un debido control sobre los recursos de manera efectiva y eficiente.</li> </ul>	<p>Minambiente, PNN, Minagricultura, AUNAP, Autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública, FGN</p> <p>Minambiente, PNN, Minagricultura, AUNAP, Autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública, FGN</p>
<p><b>Riesgo: baja capacidad de la AUNAP, como encargada de velar por la vigilancia y control de los recursos pesqueros en Colombia, para realizar los controles debidos sobre la extracción, cría y exportación de los recursos pesqueros.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se propone seguir impulsando la reestructuración interna de la AUNAP, la cual se ha venido adelantando desde el año 2020.</li> </ul>	<p>Agencias de cooperación internacional</p>
<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la creación de un protocolo de priorización de los riesgos de tráfico, basado en la información que la AUNAP ha recolectado a lo largo de años de trabajo que les permita enfocar esfuerzos y capacidades en áreas con alto riesgo de comercio ilegal.</li> </ul>	<p>AUNAP</p>
<p><b>Riesgo: poca efectividad en los mecanismos de trazabilidad existentes para el aprovechamiento de fauna.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda que las aerolíneas nacionales y regionales con un nivel alto de operación en Colombia firmen la Declaración del Palacio de Buckingham.</li> <li>Se propone que las entidades financieras colombianas firmen la Declaración de Mansion House. Esta Declaración busca compartir recursos e inteligencia para interrumpir los ingresos ilegales generados por el tráfico de fauna silvestre.</li> </ul>	<p>Sector privado</p> <p>Sector privado</p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar y fortalecer las unidades caninas de policía para la inspección de equipajes y pasajeros en los puertos y aeropuertos, incluidos aquellos que no están autorizados para la comercialización de fauna (ej. Leticia).</li> <li>Se recomienda que los miembros de Policía y Ejército que realizan controles en áreas rurales, cuenten con aplicaciones móviles de identificación taxonómica de especies de fauna y flora, así como con acceso a capacitaciones de manejo de biodiversidad y planeación ambiental.</li> </ul>	<p>Fuerza Pública</p> <p>Minambiente, MinTIC, Fuerza Pública</p>
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Expandir y unificar a nivel nacional el Sistema de Información del Libro de Operaciones Electrónico, con el fin de registrar de manera efectiva las entradas y salidas de especies y especímenes de la biodiversidad que son objeto de aprovechamiento legal.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Instar a universidades e institutos científicos, a que registren información en las bases de datos internacionales como Genbank, que son utilizadas por autoridades de policía en todo el mundo (incluido Colombia) y que ayudarían a mejorar la trazabilidad de animales silvestres sujetos de tráfico.</li> </ul>	<p>Minambiente</p>
<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomiendan más y mejores controles en la aplicación de las herramientas de marcaje actualmente vigentes, hasta tanto se incluya el marcaje genético como una obligación en el ordenamiento legal colombiano.</li> <li>Implementar el marcaje por microchip en los zocriaderos para mejorar el control por parte de las autoridades ambientales y contar con un registro real de los animales existentes para cruzar esa información con los comercializados.</li> <li>Implementar el uso de permisos CITES electrónicos en el país, además del acceso a la base de datos de comercio internacional de CITES, con el fin de combinar la información de tráfico de todas las fuentes, para mejorar la trazabilidad de animales y productos derivados.</li> <li>Promover la obligatoriedad en el uso de herramientas de marcaje genético que complementen las herramientas actualmente vigentes.</li> </ul>	<p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minambiente</p> <p>Minambiente</p>
<p><b>Riesgo: debilidad y poca presencia de Unidades de Fiscalía a nivel local y regional que atiendan temas ambientales y que coordinen labores con CAR, AUNAP y Secretarías de Ambiente.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar acercamientos políticos con la FGN que busquen resaltar la importancia del tráfico de fauna y otros delitos ambientales como amenazas a la seguridad nacional.</li> <li>Aprovechar la relevancia atribuida a los delitos ambientales en el Direcciónamiento Estratégico de la FGN 2020 - 2024 y su asocio con el crimen organizado para priorizar la investigación de delitos de tráfico de fauna en el marco del Objetivo Estratégico 2 (Atacar frontalmente las organizaciones y las economías ilegales).</li> <li>Modificar el Artículo 323 del Código Penal para que incluya el tráfico de fauna, tráfico de madera y minería ilegal como delitos fuente del lavado de activos.</li> <li>Realizar un acercamiento entre el Minambiente y el Mindefensa, para que, desde las fuerzas militares se incremente el control al tráfico de fauna silvestre, a través de acciones coordinadas con las CAR, fijando un número mínimo de operativos por año.</li> <li>Hacer un llamado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los países limítrofes que están involucrados en el tráfico de fauna, fundado en los principios consagrados en la Declaración de Río<sup>18</sup>, para realizar controles más estrictos en las fronteras por parte de las autoridades policivas.</li> </ul>	<p>Minambiente, FGN, ONG, Agencias de cooperación internacional</p> <p>FGN</p> <p>Minambiente, Minjusticia</p> <p>Minambiente, Mindefensa</p> <p>Minambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores</p>
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los mecanismos de prevención y ataque contra el lavado de activos, no sólo a nivel doméstico a través de organismos como la Dirección de Finanzas Criminales de la FGN, o la Sociedad de Activos Especiales (SAE), sino también por medio de la cooperación con la Policía y entidades financieras de otros países. Esto, debido a que es urgente fortalecer procesos de extinción de dominio, congelamiento de activos y herramientas tecnológicas accesibles a estas entidades, para combatir a los grandes traficantes que actualmente escapan de la vista y seguimiento de las autoridades.</li> </ul>	<p>Minambiente, Fuerza Pública, DIAN, Ministerio de relaciones exteriores</p>

18 Declaración de Río de Janeiro de 1992. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

**Riesgo: debilidad y poca presencia de Unidades de Fiscalía a nivel local y regional que atiendan temas ambientales y que coordinen labores con CAR, AUNAP y Secretarías de Ambiente.** **¿Quién debe implementar?**

- Se propone la creación de Fuerzas de Tarea Conjunta para el Combate del Tráfico de Fauna, integradas por miembros de AUNAP, CAR, Policía, FGN y Secretarías de Ambiente (y en los casos que sea necesario incluir DIAN, DIMAR, Armada y Ejército), que aumenten la cobertura de vigilancia para prevenir delitos relacionados con el tráfico de fauna.
  - Minambiente, Minagricultura, AUNAP, Autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública, FGN, DNI, Secretarías de ambiente, DIAN
- Identificar las áreas más vulnerables al tráfico de fauna para poder determinar si este delito se está quedando impune en dichas zonas por la aplicación del Habeas Corpus y las dificultades logísticas para legalizar las capturas oportunamente. En caso de ser así, analizar si esta problemática podría solucionarse con una mayor asignación de jueces de control de garantías en las áreas priorizadas.
  - Minambiente, Asocars, Autoridades ambientales regionales, Academia, ONG, Agencias de cooperación internacional, Consejo Superior de la Judicatura
- Institucionalizar y articular las capacitaciones de la rama judicial, a los fiscales y a la Fuerza Pública en materia de derecho ambiental, maltrato animal y tráfico de fauna. Este sistema de capacitaciones deberá estar articulado igualmente con los países fronterizos que facilitan el tráfico de fauna, como es el caso de Brasil, Perú y Ecuador.
  - Minambiente, Autoridades ambientales regionales, Consejo Superior de la Judicatura, FGN, Fuerza Pública
- Se propone que la FGN amplíe la planta de expertos incluyendo biólogos, veterinarios y zootecnistas en el CTI que puedan apoyar de manera técnica y eficiente la labor de fiscales que investigan o adelantan casos de tráfico de fauna.
  - FGN
- Promover la formación de jueces especializados en delitos de tráfico de vida silvestre para una debida atención de estos crímenes.
  - Consejo Superior de la Judicatura

**Mejoras a procesos y procedimientos.**

- Modificar las bases de datos de la FGN de forma tal que puedan diferenciarse los delitos por tráfico de fauna de aquellos de tráfico de flora. Esto, debido a las diferencias que se pueden presentar respecto a estos dos tipos de tráfico.
  - FGN

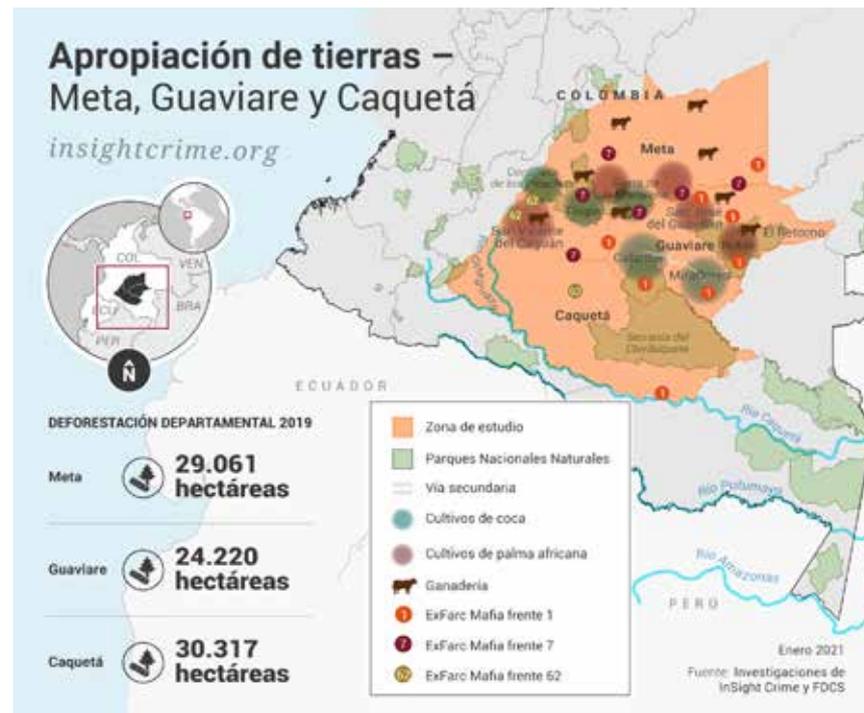
### 3.4 Apropiación de tierras

En el marco del proyecto TGNR la apropiación de tierras es comprendida como la forma en la que actores legales e ilegales acceden a la tierra para su uso y explotación sin cumplir con las normas establecidas, toda vez que dichas tierras cuentan con regímenes legales de especial protección, los cuales se caracterizan por tener en sus figuras de ordenamiento territorial restricciones de uso, ocupación y tenencia.

Este régimen especial de protección de los territorios marca la diferencia entre el concepto de apropiación y acaparamiento de tierras, pues este último, si bien obedece a procesos de acceso a la tierra por medios ilegales, se realiza en territorios en los que sí es posible la titulación de predios y se caracteriza por la acumulación de

áreas por unos pocos dueños. En el Arco Noroccidental de la Amazonía (Gráfico 4) es más visible la apropiación de tierras y por ende el presente análisis se enfoca en dicho fenómeno.

**Gráfico 4.** Apropiación de tierras en el Arco Noroccidental de la Amazonía colombiana



En este motor el problema se centra en la omisión, lentitud y/o inacción de las entidades de control, entidades territoriales, autoridades ambientales, Minambiente, Mininterior, Minagricultura, Mintransporte y Mindefensa, así como sus entidades adscritas y competentes en sus funciones misionales para visibilizar, prevenir, controlar y mitigar los procesos de apropiación de tierras en áreas con restricciones de ordenamiento territorial y procesos de titulación. Para explicar el problema central a continuación se describen seis (6) circunstancias que lo hacen viable:

- Deficiencia del Catastro multipropósito y de gestores catastrales;** se desconoce la cantidad de tierras que tienen restricciones en su ordenamiento (Áreas protegidas, Resguardos Indígenas y Reservas Forestales) al no existir un registro oficial de las mismas (Catastro

*Multipropósito). Es por esto que no se hacen efectivas las restricciones de ordenamiento territorial, los POT, planes de vida y planes de manejo de las áreas protegidas.*

2. **El marco legal en delitos ambientales es insuficiente.** Esto ocasiona que los procesos de investigación y judicialización asociados directamente a la apropiación de tierras y a la deforestación sean débiles, lentos y/o inoperantes.
3. **Inversión pública como detonante de apropiaciones de tierras.** Se ve principalmente reflejada en la inversión de infraestructura vial que favorece a los actores que promueven procesos de apropiación de tierras (ej. Compra de maquinaria amarilla, combustible, la contratación de personal o préstamos de maquinaria). La influencia ejercida por actores con poder económico y político y actores criminales armados redundando en que, a través de mecanismos de corrupción, se benefician de dichas inversiones públicas para adelantar sus actividades delictivas. Esto igualmente conlleva a que en ocasiones se presenten acciones insuficientes de los gobiernos locales en contra de los procesos de deforestación, acciones débiles u omisiones de la función pública.
4. **Acciones ineficientes del ejército y la policía nacional frente a la apropiación de tierras.** Desarticulación entre las operaciones militares planeadas desde el Mindefensa, bajo el liderazgo del Ejército Nacional, y la FGN y el sector ambiental, pues no son eficaces en alcanzar los objetivos en contra de los determinadores de la apropiación de tierras.
5. **Incumplimiento de requisitos en la construcción, operación, mantenimiento y desmantelamiento de la malla vial.** No se cumplen los requisitos mínimos de Ley por parte de los Municipios y Departamentos con respecto a la construcción, apertura, operación, mantenimiento y desmantelamiento de la malla vial. Esto ha generado un incremento desmedido de vías ilegales e informales que conectan con vías legales y con áreas con restricciones de ordenamiento territorial aisladas y de especial importancia ambiental (ej. Departamento del Guaviare, accesos terrestres dirigidos al Resguardo Indígena Nukak Makú, Reserva Nacional Natural Nukak, vía Barranquillita – La Paz, vía Calamar – Miraflores).
6. **La ganadería como una de las principales actividades para el uso y producción inadecuada de las tierras apropiadas.** El Sistema Nacional de Información Ganadera (SINIGAN), administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), no cuenta con un ente regulador, por lo tanto, tiene autonomía para administrar, operar y financiar su operación o delegar esta administración a otros operadores aprobados por sí mismo. Esto ha posibilitado el incremento del hato ganadero en forma desmedida en áreas con restricciones de ordenamiento territorial y que por ende tienen restricciones en el uso del

*suelo, en la medida en que quienes financian la apropiación encuentran en estas tierras una importante expectativa de inversión, al no tener costos de adquisición de la tierra, tener bajo riesgo de ser desalojados y poder dar inicio a actividades productivas al poder acceder con facilidad a los avales requeridos para ello.*

Es importante resaltar que el fenómeno de apropiación es complejo, ya que involucra diversos actores, no actúa de manera lineal, y no se restringe a un solo problema, lo que podría representar un reto multinivel y multi-actor para ser contrarrestado. Es por esto que a diferencia de los tres (3) motores anteriores, dadas las complejidades sociales, económicas, políticas y legales del fenómeno de apropiación de tierras, se determinó que no era posible analizar este motor a partir de una cadena de valor enfocada a entender el mercado. En consecuencia, el enfoque de la investigación del TGNR estuvo orientado a reflejar los **patrones** que pueden ser identificados en las acciones de apropiación de tierras y sus vínculos con la corrupción y la criminalidad. Los resultados de la investigación evidencian que la principal condición habilitante para este fenómeno es el desarrollo y consolidación de la malla vial, tal y como consta en el **Gráfico 7-A del Anexo 4**.

A partir del análisis del problema central sustentado en 6 condiciones que lo posibilitan, se determinó la existencia de ciertos factores detonadores de la apropiación de tierras, así como las actividades inherentes a dicho fenómeno, todo lo cual se explica a continuación (ver **Gráfico 8-A del Anexo 4** para más detalles).



© Luis Barreto/ WWF-UK



### Desarrollo y consolidación de la malla vial

El desarrollo y consolidación de la malla vial aparece como la principal condición habilitante para que ocurra el fenómeno de apropiación de tierras y éste genere importantes réditos económicos a quienes lo financian. Respecto de este, se evidenciaron dos (2) principales fallas que promueven esta condición habilitante. En primer lugar, se encuentra que las entidades territoriales han propiciado procesos de consolidación de malla vial en zonas de especial importancia ambiental, transgrediendo las disposiciones legales existentes y por consiguiente la malla vial podría ser catalogada como ilegal. Estas dinámicas parecerían estar ligadas a algún tipo de favorecimiento a inversionistas con poder económico y/o político a nivel regional o nacional, quienes para efectos del TGNR se denominarán “grupos de poder económico y político”. No obstante, hay pocas actuaciones por parte de los entes de control para prevenir o mitigar este fenómeno. En segundo lugar, se halló que Grupos Estilo Mafia se valen de la penetración civil y colaboración de algunos funcionarios públicos locales para poder desarrollar carreteras ilegales que les faciliten la ocupación ilegal de tierras pertenecientes a comunidades quienes son despojadas de sus territorios.



### Elementos Detonadores

El TGNR identificó tres (3) factores que son detonadores para que ocurra el fenómeno de apropiación de tierras cuya finalidad es el control territorial como estatus de poder, en el Arco Noroccidental de la Amazonía: (i) la búsqueda de oportunidades de inversión en negocios agro-productivos o de actividades ilícitas (ej. Cultivos de uso ilícito); (ii) el conocimiento de la planeación y futura destinación de los recursos públicos para el mejoramiento de servicios básicos y/o proyectos productivos en la región; o (iii) la expectativa de que se desarrollen planes de inversión en el territorio, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), zonas futuro, entre otros, aspirando a que ocurra una valorización de la tierra.

La apropiación de tierras que se origina por la búsqueda de oportunidades de inversión legales, las mejoras a los servicios básicos y/o proyectos productivos en la zona o la valorización de la tierra (es decir con fines de especulación) sería principalmente liderada por los grupos de poder económico y político. Estos actores son difícilmente identificables, operan desde otras regiones del país (ej. Antioquia, Valle del Cauca) o incluso desde el extranjero, y cuentan con la suficiente capacidad para ejercer presión a funcionarios públicos regionales o locales. Estos actores usualmente operan a través de intermediarios o “terratenedores” quienes se encargan de ejecutar la ocupación del territorio, así como de proveedores quienes suministran los insumos necesarios para la ejecución de las

actividades conexas a la apropiación. La presión que ejercen estos actores está enfocada a promover la consolidación de la malla vial, o a desviar la atención de los fenómenos de apropiación para que no se ejerzan controles a las actividades que ellos deben ejecutar para consolidar la apropiación de tierras (ej. Corta y quema de bosques).

Otro de los actores presentes en la apropiación de tierras, son Grupos Estilo Mafia, quienes buscan por medio de la apropiación de tierras desarrollar sus principales actividades ilegales, como lo son los cultivos ilícitos o la ganadería como mecanismo para el lavado de dineros obtenidos del narcotráfico. Los Grupos Estilo Mafia se valen de amenazas o presiones a comunidades locales y a funcionarios públicos de la zona para poder llevar a cabo sus actuaciones. Además, se identificó que en algunas ocasiones proveen servicios de seguridad o facilitan la apropiación de tierras que es liderada por los grupos de poder económico y político a través del cobro de extorsiones.



### Mecanismos para dar inicio a las actividades de apropiación

El TGNR evidenció que hay tres (3) patrones sobre los mecanismos que se desarrollan para dar inicio a las actividades de apropiación de tierras, las cuales posteriormente permiten que se materialice la ocupación del territorio. El primero de ellos consiste en la obtención de todos los trámites necesarios para el desarrollo de actividades agro-industriales, como pueden ser el hato ganadero (ej. Registro del ganado) o actividades agrícolas (ej. Solicitud de permisos para el cultivo de palma y eucalipto)

En segundo lugar, se encontró que pobladores (muchas veces instrumentalizados por apropiadores) exigen a las entidades estatales inversión pública en veredas creadas recientemente, con miras a legalizar la posesión de dichas tierras, alegando ante dichas entidades que se ha sido poseedor en el tiempo requerido en la ley.

Otro patrón similar al anterior consiste en solicitar derechos de ocupación en zonas de reserva forestal argumentando que se ha adquirido el derecho a través de la ocupación del territorio por un periodo significativo de tiempo que coincide con los términos legales para la adjudicación de dichos derechos.



### Mecanismos para la materialización de la ocupación del territorio

Por último, el TGNR identificó cuatro (4) patrones que son comúnmente utilizados como mecanismo de ocupación física del territorio y no son excluyentes entre sí. El primero de ellos está ligado al desarrollo de actividades agro-industriales (ej. Consolidación del hato ganadero con vacunas y cumplimiento de requisitos fitosanitarios para la comercialización del ganado), que, si bien tiene visos de legalidad, como ya se dijo, se desarrollan en zonas con restricciones de ordenamiento territorial que no permiten su ejecución. Este mecanismo busca camuflar la ocupación ilegal de la tierra con el desarrollo de una actividad productiva legal.

© Luis Barreto/ WWF-UK



Otro mecanismo de ocupación es mediante la inversión para la adquisición de la tierra. En algunos casos la supuesta adquisición legal de la tierra se desarrolla a través de contratos de promesa de compraventa. Sin embargo, estos negocios carecen de las formalidades jurídicas para la adquisición del dominio sobre la tierra (ej. Existencia de escrituras públicas y su posterior registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos) y simplemente se escudan en la existencia de un justo título con las promesas de compraventa firmadas entre particulares. Cuando este fenómeno se presenta en zonas con restricciones de ordenamiento territorial, donde no es posible la celebración de promesas de compraventa, la inversión no se realiza en la adquisición de la tierra como tal sino en la ejecución de actividades que denoten la ocupación del territorio (ej. Praderización, ganaderización, cultivos agroindustriales). Para esto se paga a los pobladores que ya están presentes en la zona bajos montos de dinero para que permitan la ocupación y la ejecución de las actividades necesarias para la apropiación.

Un tercer mecanismo para la ocupación de las tierras apropiadas se presenta mediante presiones, amenazas o desplazamiento de las comunidades vulnerables que ocupan las zonas. Si bien a diferencia de los dos anteriores este mecanismo está marcado por acciones abiertamente ilegales, se le otorga visos de legalidad a la tierra ocupada mediante el asentamiento de los nuevos habitantes, quienes alegan haber estado presentes en la región por largos periodos de tiempo.

Por último, encontramos el establecimiento de actividades ilícitas como lo son el cultivo de coca o la consolidación de actividades legales para el lavado de activos.



### Financiamiento de la apropiación de tierras

Por último, en materia de financiamiento de la apropiación de tierras, el TGNR evidenció que los dineros que dinamizan este motor provienen de grupos de poder económico y político. Aunque no se ha podido comprobar la manera en que las transacciones de la apropiación se llevan a cabo, es probable que algunos de los procesos asociados a este motor de deforestación sean pagados en efectivo, pues es una de las modalidades que permite que las redes criminales involucradas en el motor pasen desapercibidas. Lo más probable es que los apropiadores hagan pagos en efectivo a intermediarios terratenientes y/o Grupos Estilo Mafia, quienes son la pieza clave en el flujo de dineros pues son ellos quienes se encargan de contratar todos los servicios necesarios para llevar a cabo las actividades de apropiación y del pago de sobornos.

## Recomendaciones y propuestas

Los hallazgos aquí reflejados permitieron la identificación de los riesgos de corrupción presentes en la apropiación de tierras. Para mitigar o prevenir la ocurrencia de dichos riesgos, la **Tabla 5** presenta las propuestas y recomendaciones del TGNR por factor de riesgo. Para facilidad de análisis se han creado categorías que engloban las recomendaciones según los fines que cada una de éstas persigan. Dichas categorías son, “Propuestas normativas o de política”, recomendaciones que propenden por el “Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales”, el “Robustecimiento de la información y el acceso a ésta”, o que proponen “Mejoras a los procesos y procedimientos”.

**Tabla 5.** Recomendaciones para contrarrestar riesgos de corrupción en la apropiación de tierras y las acciones de crimen organizadas asociadas a este fenómeno

<b>Riesgo: uso de recursos públicos por parte de Entidades Territoriales y Gobierno Nacional en actividades no permitidas en áreas con restricciones.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar los programas actuales de inversión (PDET- Zonas Futuro) en temas de consolidación de malla vial, sustitución de cultivos ilícitos, procesos de agroindustria y las necesidades de las comunidades.</li> </ul>	<p>Agencia de Renovación del Territorio (ART), Mintransporte, Mindefensa, Minagricultura, Mininterior, Alta Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional, y Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar temas estructurales dentro de las agendas interministeriales, por ejemplo, la aplicación de guías técnicas sectoriales de buenas prácticas, la generación de políticas públicas conjuntas y el desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional que traten el tema de ordenamiento territorial a nivel de ministerios.</li> </ul>	<p>Minambiente, Minagricultura, Mindefensa, Mininterior, ANT, Alta Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar políticas dirigidas a las comunidades socioeconómicamente vulnerables que estén en riesgo de ser vinculadas a la cadena de apropiación ilegal de tierras en la región objeto de estudio. Esta estrategia debería incluir al menos tres (3) componentes interrelacionados: uno de visibilización; uno enfocado en la construcción y fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades y el Estado; y el tercero encaminado a la provisión de bienes y servicios, así como de alternativas económicas amigables con el medio ambiente.</li> </ul>	<p>Mininterior, Mindefensa, Minagricultura, Minhacienda, Mincomercio, DNP, Gobiernos locales y regionales, Líderes sociales</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar políticas y programas derivados del Acuerdo Final de Paz, particularmente en lo relacionado con los PDET y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, lo que permitirá entender y atender las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades rurales y fomentar alternativas económicas sostenibles acordes con las figuras de ordenamiento territorial.</li> </ul>	<p>ART, ANT, Agencia de Desarrollo Rural, Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación</p>

### Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.

- Fortalecer las capacidades de las comunidades locales para que puedan incidir en los procesos de toma de decisiones relacionados a temas de inversión pública, figuras de ordenamiento territorial, acceso a la tierra o temas medioambientales. Para esto se requiere fortalecer y dar a conocer a las comunidades los mecanismos de participación disponibles, como por ejemplo las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003).
- Fortalecer las capacidades de las comunidades para que tengan claridad acerca de los derechos y deberes sobre el uso, ocupación y tenencia de la tierra en las diferentes figuras de ordenamiento, para exigir a los gobiernos una actuación efectiva frente a la problemática territorial.
- Fortalecimiento de capacidades en temas técnicos, normativos y operativos dirigidas a los funcionarios encargados de la priorización y el manejo de la información.
- Capacitar a los funcionarios de nivel regional y local, sobre el ordenamiento territorial vigente y su relación con los cambios en el valor del uso del suelo y los procesos de apropiación de tierras.
- Apoyar a las comunidades y a sus líderes desde las Defensoría del Pueblo y las organizaciones de derechos humanos para minimizar las presiones y amenazas por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) para la toma de decisiones.

Mininterior, Autoridades ambientales regionales, Autoridades locales y regionales, ANT, Agencias de cooperación internacional, ONG, Líderes sociales

Minambiente, Mininterior, Autoridades locales y regionales, Autoridades ambientales regionales, ANT, PNN, Agencias de cooperación internacional, ONG, Líderes sociales

DNP, Minambiente, Minagricultura, Departamento Administrativo de la Función Pública, Autoridades locales y regionales, Autoridades ambientales regionales, PGN, CGR

Mininterior, Minagricultura, Minambiente, IGAC, ONG, Agencias cooperación internacional, Autoridades locales y regionales

Defensoría del Pueblo, Personeros Municipales, ONG, Agencias de cooperación internacional, Líderes sociales, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos para Colombia

### Robustecimiento de la información y el acceso a ella.

- Democratizar y visibilizar la información sobre la apropiación de tierras, su magnitud e impacto en los ecosistemas y las comunidades. Esto se puede hacer a través de la publicación y difusión de boletines periódicos que informen sobre los resultados del monitoreo de deforestación, los cuales deben incluir la información oficial producida por el Ideam y las autoridades ambientales, así como aquella producida por la sociedad civil.
- Generar análisis a diferentes escalas de paisajes (los paisajes se refieren a unidades geográficas que pueden ser más amplias que las delimitaciones político-administrativas y responden a variables sociales, ambientales y económicas) que permitan anticipar o modelar impactos asociados a los proyectos de inversión. Será fundamental incluir el análisis de los paisajes como parte de la toma de decisiones para la priorización de inversiones públicas.<sup>19</sup>

Minambiente, Ideam, Mininterior, Gobiernos locales y regionales, Autoridades ambientales regionales, PNN, ONG, Agencias de cooperación internacional, Líderes sociales

Minambiente, Autoridades ambientales regionales, Gobiernos locales y regionales

### Mejoras a procesos y procedimientos.

- Incluir en los proyectos de cooperación técnica internacional mecanismos de denuncia, protección a líderes ambientales y sociales que trabajan para fortalecer la gobernanza y gobernabilidad del territorio. Por ejemplo, incorporar seguimientos similares a los realizados por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y La Paz (INDEPAZ), los observatorios locales, regionales y nacionales de conflictos socio-ambientales, o proyectos investigativos periodísticos como Tierra de Resistentes.

Agencias de cooperación internacional, ONG, Líderes sociales

19 Según el sector al que pertenezca el proyecto de inversión se deberán priorizar otros actores encargados de implementar esta recomendación

<p><b>Riesgo: incremento de la malla vial que no cumple con los requisitos de Ley y que incentiva y posibilita la apropiación de tierras.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>	<p><b>Riesgo: débil actuación de la Fuerza Pública ante la apropiación de tierras en áreas con restricciones en el uso la ocupación y la tenencia.</b></p>	<p><b>¿Quién debe implementar?</b></p>
<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz en relación con el Plan Nacional de Vías Terciarias y con las propuestas de vías previstas en el PDET Meta-Guaviare.</li> <li>• Hacer vinculantes los instrumentos de gestión ambiental en materia de planificación vial (lineamientos de Infraestructura Verde Vial y la guía de criterios técnicos ambientales para la priorización de vías de tercer orden).</li> <li>• Implementar el Plan Amazónico de Transporte Intermodal Sostenible (PATIS), con el fin de priorizar las obras que cumplen con características de infraestructura verde y multimodal y benefician a las comunidades.</li> <li>• Establecer un programa de intermediación para trabajar con las comunidades en riesgo de apropiación de tierras. Esto consiste en establecer una iniciativa para trabajar regularmente con las comunidades en riesgo de apropiación en Guaviare, Meta y Caquetá. Para esto se sugiere la articulación con los líderes sociales o los miembros principales de la comunidad, en lugar de dirigirse a la comunidad entera. Este trabajo conjunto deberá procurar el acceso a servicios básicos a partir de estrategias sostenibles que minimicen el impacto ambiental y debiliten la relación de las comunidades locales con los GAO.</li> <li>• Implementar lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz en relación con el Plan Nacional de Vías Terciarias y con las propuestas de vías previstas en el PDET Meta-Guaviare, donde las comunidades identificaron las vías que deben ser construidas para conectar la zona rural con los mercados.</li> </ul>		<p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste en la cartera presupuestal de la Fuerza Pública que permita que se organicen operativos con mayor alcance y con resultados centrados en perseguir y judicializar a los promotores de la apropiación de tierras.</li> <li>• Fortalecer el marco jurídico en temas de regulación y sanciones relacionadas a controles de movilización de insumos aplicando mecanismos de control y verificación para su cumplimiento.</li> </ul>	
<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar procesos de fortalecimiento de capacidades asociados al capítulo de Enfoque de Intervención Temprana de los Lineamientos de Infraestructura Verde Vial en Colombia.</li> <li>• Fortalecer capacidades en temas técnicos, normativos y operativos dirigidas a los funcionarios encargados de la priorización y el manejo de la información.</li> <li>• Fortalecer mecanismos efectivos de participación social para incidir en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de vías legales de acuerdo a la normatividad ambiental.</li> </ul>		<p><i>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades técnicas, operativas y de inteligencia del Ejército de manera que le permita realizar operaciones con resultados centrados en los promotores de la apropiación de tierras.</li> </ul>	
<p><i>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar análisis a nivel de paisajes considerando atributos importantes a diferentes escalas de aproximación (local, regional, nacional) que permitan anticipar o modelar impactos acumulativos y sinérgicos asociados a la consolidación de la malla vial.</li> </ul>		<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar puestos de control conjunto de Policía y Ejército en coordinación con las autoridades encargadas del ordenamiento territorial y las autoridades ambientales que permita verificar a través del Sistema de Información para la interoperabilidad las restricciones de ordenamiento territorial y los demás atributos integrados al sistema para evitar la apropiación de tierras.</li> <li>• Implementar sistemas claros y efectivos de control por parte de la Policía Nacional en los procesos de movilización de insumos para vías, agroindustria y ganadería.</li> </ul>	
<p><i>Mejoras a procesos y procedimientos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer tiempos precisos en las entregas y aprobaciones de los planes viales departamentales y municipales en curso, para evitar la consolidación previa de malla vial ilegal e informal. Se recomienda que el límite temporal para la entrega definitiva de estos planes no se prorrogue más y se defina como último plazo el año 2024, fecha en que se termina el actual período de alcaldes y gobernadores.</li> </ul>		<p><b>Riesgo: no se hace un seguimiento a la actividad ganadera y su vinculación con la tierra donde se consolida el hato (figuras de ordenamiento).</b></p> <p><i>Propuestas normativas o de política.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar sanciones a ganaderos que incumplan y promuevan ganadería en zonas con restricción de ordenamiento territorial. Estas sanciones pueden variar desde sanciones privadas (ej. Gremios ganaderos), hasta sanciones administrativas (ej. ICA, Alcaldías, Autoridades Ambientales, Gobernaciones, entre otros).</li> <li>• Establecer un ente regulador externo que permita verificar los lugares de registro del ganado en el sistema, y que pueda ser contrastado con las restricciones de ordenamiento territorial, para identificar el hato ganadero que incumple con las restricciones, vigile los procesos de ganadería y que pueda procurar un sistema ganadero legal y confiable.</li> <li>• Priorizar temas estructurales y transversales en las agendas interministeriales que permita fortalecer la articulación interinstitucional relacionada con los procesos agroindustriales y todo el proceso de trazabilidad del ganado.</li> </ul>	

<b>Riesgo: no se hace un seguimiento a la actividad ganadera y su vinculación con la tierra donde se consolida el hato (figuras de ordenamiento).</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover que los gremios ganaderos creen un mecanismo de inhabilidad para aceptar en las agremiaciones ganaderas a aquellos solicitantes que no han demostrado con claridad la procedencia de los recursos para la compra del ganado, propiedad de la tierra o que promueven acaparamiento en zonas donde la titulación es permitida, por ejemplo, Zona de Reserva Campesina, o sustracción de Reserva Forestal. En este sentido se debería restringir el acceso a los beneficios que ofrecen estas agremiaciones para aquellos aspirantes a socios de asociaciones o agremiaciones que cuenten con antecedentes penales y/o disciplinarios o investigaciones en curso que involucren procesos relacionados con la ganadería. Este mecanismo puede igualmente ser promovido desde el Acuerdo Cero Deforestación y a través de las Mesas de Ganadería Sostenible.</li> <li>Incluir en la normatividad el vínculo entre los procesos de trazabilidad del ganado con el uso de tierras restringidas y apropiadas, a partir de la actualización de la base de datos del Sistema de Trazabilidad Animal (SNIITA) y Bovino (SINIGAN) para que incluya claramente las restricciones ambientales en los predios como requisito para emitir los respectivos certificados sanitarios.</li> <li>Implementar lo dispuesto por el Acuerdo Final de Paz en lo relativo al ordenamiento de la propiedad. En específico, implementar lo previsto en el PDET respecto al ordenamiento social y productivo de la propiedad para reconvertir aquellas zonas que hoy están siendo usadas para la ganadería y que tienen restricciones ambientales, en el marco del Programa de uso, ocupación y tenencia de PNN.</li> </ul>	<p>Minambiente, Minagricultura, ICA, Sector privado (agremiaciones)</p> <p>Minambiente, Minagricultura, ICA, PNN, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minagricultura, Minambiente, ART, PNN</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación del ICA con la Policía Nacional y la FGN en temas de control de la trazabilidad, en el proceso asociado a la verificación de guías de movilización. Se sugiere que el ICA informe a la Policía Nacional y a la FGN cuando tenga conocimiento del desarrollo de actividades ganaderas en predios con restricciones ambientales.</li> </ul>	<p>Minambiente, Autoridades ambientales regionales, ICA, FGN, Fuerza Pública</p>
<p><b>Mejoras a procesos y procedimientos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El ICA debe evitar emitir los certificados sanitarios respectivos cuando se encuentre que el ganado proviene de un predio con restricciones ambientales. No vacunar el ganado contra la aftosa y denunciar ante las autoridades competentes (FGN) a quienes presenten ganado que se encuentre en territorios con restricciones de ordenamiento territorial.</li> </ul>	<p>Minambiente, PNN, Autoridades ambientales regionales, ICA, FGN</p>

<b>Riesgo: descentralización del Catastro Multipropósito podría facilitar la incorporación de tierras apropiadas a través de gestores catastrales municipales o de grupos de poder económico y político.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para implementar un Catastro Multipropósito que sea transparente, pertinente y que responda a las necesidades identificadas por el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y la sociedad civil es necesario:             <ol style="list-style-type: none"> <li>Evaluar las capacidades e idoneidad de los posibles gestores catastrales en las Entidades Territoriales, que permita anticiparse a posibles procesos de captura y reconfiguración cooptada del Estado capaces de facilitar la inclusión, en el mercado de tierras, de áreas apropiadas o de áreas con interés para grupos de poder económico y político.</li> <li>Procurar que exista una administración eficiente de recursos económicos y de tiempo para la implementación del Catastro Multipropósito, según las pautas para alcanzar las metas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); para esto se sugiere realizar una valoración previa de capacidades de cada una de las entidades territoriales a cargo.</li> <li>Hacer una valoración de la información oficial disponible y la generada por la sociedad civil, para revisar las posibilidades de interoperar y fortalecer planes de acción combinados contra la apropiación de tierras.</li> </ol> </li> <li>Procurar que exista una administración eficiente de recursos económicos y de tiempo para la implementación del catastro multipropósito, según las metas establecidas por el IGAC, realizando una valoración previa de capacidades de cada una de las entidades territoriales a cargo.</li> </ul>	<p>IGAC, Gobiernos regionales, Gestores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro, Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación</p> <p>IGAC, Gobiernos regionales, Gestores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro, Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación</p>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer una valoración de la información oficial y la generada por la sociedad civil disponible para revisar las posibilidades de interoperar y fortalecer la información.</li> </ul>	<p>IGAC, Gobiernos regionales, Gestores catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro, Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, ONG, Agencias de cooperación internacional</p>

<b>Riesgo: asimetría en la capacidad de actuar frente a la ilegalidad por parte de las Fiscalías Regionales.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda que los esfuerzos anticorrupción tengan una perspectiva local y nacional, que propicie romper las cadenas de élites directa e indirectamente involucradas en la apropiación de tierras. Para esto, hay que hacer mayores esfuerzos para descubrir y desarticular la red con la que puede estar trabajando un apropiador, bien sea que esté libre, esté siendo procesado o esté detenido, a nivel regional, local o nacional, en lugar de centrarse simplemente en una figura clave.</li> <li>Solicitar al Consejo Superior de Política Criminal que realice un análisis de las acciones de los grupos delictivos organizados respecto de la apropiación de tierras ligada a la deforestación y que proponga al gobierno nacional unos lineamientos de política criminal sobre la materia. Esta estrategia debe ir orientada a identificar a los apropiadores o determinadores que ocupan los eslabones más fuertes de la cadena de apropiación de tierras.</li> </ul>	<p>FGN, PGN, CGR, Secretaría de Transparencia, Fuerza Pública, DNI</p> <p>Consejo Superior de Política Criminal, Minjusticia</p>

<b>Riesgo: asimetría en la capacidad de actuar frente a la ilegalidad por parte de las Fiscalías Regionales.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda al Consejo Superior que evalúe la viabilidad y conveniencia, en el marco de la política criminal del Estado, de la introducción de reformas legales al código penal colombiano, Ley 599 de 2000, para que se incluya explícitamente un tipo penal de 'apropiación de tierras' que tenga entre sus verbos rectores negociar con tierras que están sustraídas legalmente del comercio, así como actos encaminados a disfrazar de legalidad la tenencia irregular de las tierras.</li> <li>Solicitar a la Comisión Asesora de Política Criminal que estudie la posibilidad de ajustar en las penas asociadas de los delitos ambientales, de ajustar los tipos penales para definir claramente la figura del 'Apropiador' y para diseñar una estrategia criminal dirigida contra los eslabones más fuertes de la cadena de apropiación.</li> <li>Concentrar la acción de investigación y persecución en los eslabones más altos de las cadenas de apropiación de tierras, para lo cual se requiere el despliegue de actividades de inteligencia dirigidas a rastrear las fuentes de los recursos económicos que financian la apropiación y a neutralizar las fuentes de suministros.</li> </ul>	<p>Consejo Superior de Política Criminal, Minjusticia</p> <p>Consejo Superior de Política Criminal, Minjusticia</p> <p>Fuerza Pública, FGN, DNI</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos y de investigación en las fiscalías regionales, autoridades de control y jueces financiados actualmente por el Proyecto Amazon Deforestation Control (ADC).</li> <li>Fortalecer los procesos judiciales y administrativos tendientes a la sanción de los responsables de la apropiación ilegal de tierras y a la recuperación de áreas apropiadas. Para esto se debe fomentar el trabajo articulado entre FGN, la Rama Judicial (jurisdicción penal), la PGN, la CGR, y las autoridades ambientales.</li> </ul>	<p>FGN, Autoridades ambientales regionales, Consejo Superior de la Judicatura, Gobiernos locales y regionales, Agencias de cooperación internacional, Fuerza Pública</p> <p>Agencias de cooperación internacional, Consejo Superior de la Judicatura, FGN, PGN, CGR, Autoridades ambientales regionales, Minambiente, Mindefensa, Fuerza Pública, Alta Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional</p>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar un sistema centralizado que tenga la capacidad de administrar la interoperabilidad entre sistemas de información, así como de coordinar la institucionalidad necesaria para hacer efectivas las restricciones de ordenamiento territorial respecto del uso, ocupación y tenencia de la tierra. Este sistema será de particular importancia para los procesos que adelanta la FGN y la PGN.</li> <li>Usar los geovisores y bases de datos creados a partir del programa Riqueza Natural en su objetivo 3 del ADC financiado por USAID y ejecutado por Chemonics y FCDS, para facilitar la consulta de información para la documentación y configuración de los casos.</li> </ul>	<p>Minambiente, PNN, Mininterior, ANT, Autoridades ambientales regionales, Gobiernos locales y regionales, Superintendencia de Notariado y Registro, FGN, PGN</p> <p>FGN, Autoridades ambientales regionales, Gobiernos locales y regionales, Agencias de cooperación internacional</p>

<b>Riesgo: No hay una verificación de los predios a registrar y las restricciones en las figuras de ordenamiento.</b>	<b>¿Quién debe implementar?</b>
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicar la circular 555 y 605 de 2020 de la Superintendencia de Notariado y Registro para ser operada con la FGN para documentar transacciones de tierras en el Arco de Deforestación Noroccidental de la Amazonia, proceso facilitado por el ADC.<sup>20</sup></li> <li>La Superintendencia de Notariado y Registro, particularmente a través de la Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de Tierras, podría definir una política de focalización de su acción en la región. Esta política debería ordenar a las notarías presentes en el área objeto de análisis el reporte de transacciones informales de venta de tierras ubicadas en áreas protegidas o resguardos indígenas. Para ello, se recomienda a la Superintendencia que emita una circular indicando a las notarías del respectivo círculo registral que deben reportar dichas actuaciones.</li> </ul>	<p>Superintendencia de Notariado y Registro, ANT, FGN</p> <p>Superintendencia de Notariado y Registro</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover la coordinación y articulación efectiva entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Superintendencia de Notariado y Registro que permita facilitar la emisión de alertas tempranas sobre las transacciones inmobiliarias asociadas a los predios que se encuentran en el Arco Noroccidental de la Amazonia. Para este propósito, se sugiere adoptar la circular emitida por la FGN y la Superintendencia de Notariado y Registro, además se sugiere crear una instancia de coordinación interinstitucional, que podría ser una mesa técnica en la que participen delegados de la FGN, la Superintendencia de Notariado y Registro y ANT. Dicha mesa técnica deberá reunirse con cierta periodicidad y deberá definir los mecanismos idóneos para la generación de alertas tempranas sobre las transacciones inmobiliarias que se desarrollen en la región teniendo en cuenta las gestiones que cada institución está llevando a cabo.</li> </ul>	<p>ANT, Superintendencia de Notariado y Registro, FGN</p>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer una valoración de la información disponible, oficial y la generada por la sociedad civil, para revisar las posibilidades de interoperar y fortalecer la información.</li> </ul>	<p>Superintendencia de Notariado y Registro, ANT, Autoridades ambientales regionales, ONG, Agencias de cooperación internacional, Líderes sociales</p>

20 El ADC de USAID, es una estrategia de intervención para generar cambios en las dinámicas de deforestación e impactos positivos en la conservación de la biodiversidad

Riesgo: poca capacidad de las Alcaldías y Gobernaciones para actuar frente a los hechos de apropiación de tierras	¿Quién debe implementar?
<p><b>Propuestas normativas o de política.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer que los hallazgos de la investigación sean un marco de referencia para los programas de cooperación técnica internacional en relación con las intervenciones que se realicen en el Arco Noroccidental de la Amazonia.</li> <li>• Crear una jurisdicción especial agraria o de tierras, la cual deberá encargarse de forma integral de todo lo relacionado con la tierra y el sector rural en Colombia. Esta propuesta incluso consta en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en donde se propuso la creación de una única jurisdicción agraria con competencias integrales en lo relativo a la ruralidad.</li> <li>• Poner en marcha un programa piloto de recuperación, formalización y regularización de baldíos inadjudicables de la nación. El programa debe incluir la recuperación de las tierras apropiadas en PNN, en áreas de Reserva Forestal de Ley Segunda, en Resguardos Indígenas y en aquellas que están fuera de la frontera agrícola definida por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).</li> <li>• Aumentar el presupuesto destinado a la aplicación de la ley en el sector ambiental.</li> </ul>	<p>Agencias de cooperación internacional, Gobiernos locales y regionales, Autoridades ambientales regionales</p> <p>Minjusticia, Congreso de la República</p> <p>Superintendencia de Notariado y Registro, Minagricultura, PNN, ANT, Mininterior, UPRA</p> <p>Minambiente, Mindefensa, Alta Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades institucionales o sociales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con una carrera administrativa robustecida con altos estándares de calidad y estrictos requisitos de ingreso, para que aquellos que entren a ocupar los cargos públicos en las entidades territoriales cuenten con los conocimientos y calidades éticas necesarios para mejorar el funcionamiento de las instituciones. Esto se debería complementar con procesos de capacitación y actualización de conocimientos a empleados contratados por prestación de servicios.</li> <li>• Dotar de herramientas (técnicas, legales) a las entidades territoriales para que puedan cumplir a cabalidad con su misionalidad y afrontar y denunciar los procesos de apropiación ilegal de tierras y criminalidad asociados.</li> <li>• Entregar mayor apoyo a los guardaparques para proteger los PNN, pues son la primera línea de lucha en Colombia contra la apropiación de tierras y la deforestación. Centrarse en asegurar los PNN para los guardabosques, de modo que puedan mantener su presencia en ellos. Darles un canal centralizado claro a través del cual puedan comunicarse con Fuerza Pública (Ejército, Policía) en caso de que se enfrenten a amenazas de violencia, y generar programas de respuesta rápida para proteger su vida con la Fuerza Pública y con las oficinas de gestión del riesgo de PNN.</li> </ul>	<p>Departamento Administrativo de Función Pública</p> <p>Gobiernos locales y regionales, Agencias de cooperación internacional, Minambiente, Mindefensa, Autoridades ambientales regionales, Fuerza Pública</p> <p>Minambiente, PNN, Mindefensa, Alta Consejería para la Defensa y la Seguridad Nacional, Fuerza Pública, FGN</p>
<p><b>Robustecimiento de la información y el acceso a ella.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Producir un mapa digital que sea actualizado periódicamente para establecer qué áreas, con sus comunidades, pueden estar en mayor riesgo de ser blanco de los apropiadores, para evaluar dónde se necesita apoyo adicional en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá. Este mapa deberá alimentarse por un mapa de terrenos baldíos que aún no existe en el país y en cuya construcción se debe trabajar. Este mapa deberá ser administrado por un organismo independiente creado para este fin.</li> </ul>	<p>Minambiente, ANT, Autoridades ambientales regionales, PNN, Ideam, Defensoría del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos para Colombia</p>



## 4 Una mirada transversal a la corrupción y el crimen organizado

Durante la investigación se pudo evidenciar que muchos de los problemas que subyacen en los cuatro motores son interdependientes. Estos hallazgos fueron de vital importancia pues permitieron identificar oportunidades de mejora en algunos de los elementos fundamentales para la gobernanza de los recursos naturales. Tal es el caso, por ejemplo, de temas relacionados con la legitimidad en la toma de decisiones (ej. Conflictos jurisdiccionales o de competencias); transparencia (ej. Opacidad de la información, poco acceso a ésta y dificultades para solicitar rendiciones de cuentas); inclusividad (ej. La necesidad de que los Planes de Vida de comunidades locales sean tenidos en cuenta para la toma de decisiones); justicia (ej. Identificación de que la política criminal recae principalmente sobre los eslabones más débiles de la cadena y que debe ser redistribuida frente a los demás actores de los motores); integración (ej. La necesidad de hacer interoperables los sistemas que contienen información de los motores y facilitan su regulación y control), así como temas relacionados con la capacidad de las autoridades encargadas de monitorear estos motores (ej. Debilidades en capacidades técnicas, financieras, administrativas y tecnológicas).

Así pues, los hallazgos descritos a continuación dictaminaron la hoja de ruta para la formulación de recomendaciones que al ser analizadas de forma conjunta redundan en el fortalecimiento de la gobernanza de los recursos naturales en Colombia. Así, esta sección ofrece información sobre acciones que se identificaron como prioritarias para aportar a la solución de las problemáticas descritas. Los detalles sobre el para qué de estas recomendaciones, así como los principales actores que fueron identificados y que podrían propender por su implementación, pueden ser consultados con el equipo de trabajo del TGNR.

## 4.1 Hallazgos



### Relación entre corrupción y criminalidad evidente y fuerte

Pese a que al inicio del proyecto se había concebido que los análisis de corrupción y crimen organizado se ejecutarían de forma independiente, con el avance de la investigación tuvo lugar una integración orgánica de las variables. El proyecto TGNR encontró que ambos fenómenos se entrelazan de forma tal que se torna difícil identificar en qué momento se puede predicar que una actividad deja de ser “criminal” para convertirse en un hecho de corrupción, y a la inversa. Esta imbricación demuestra que en numerosas ocasiones los actores corruptos se apalancan en estructuras criminales para alcanzar sus objetivos (ej. Actores con poder político y/o económico que se valen de Grupos Estilo Mafia para la apropiación de tierras), y que los actores criminales se valen de hechos de corrupción para que sus economías criminales no sean desmanteladas.



### Actores “invisibles” al mando de las economías ilegales

En todos los motores se evidenció la presencia de actores “invisibles”, a quienes ninguna persona se atreve a identificar, y gozan de un importante poder económico y/o político que les permite influenciar las actuaciones administrativas, los procesos legislativos o normativos, los nombramientos de cargos o las elecciones políticas, a nivel regional y en algunos casos a nivel nacional. Estos actores “invisibles” lideran y financian una parte sustancial de las actividades que operativizan los motores analizados y se valen de diversos tipos de corrupción para lograr sus objetivos económicos.



### Se criminaliza y persigue a los eslabones más débiles de la cadena ilegal

Las diferentes políticas públicas y estrategias de carácter policivo o militar se han enfocado en identificar y perseguir a los eslabones más débiles de las cadenas, que usualmente son comunidades locales en contacto directo con los recursos naturales, que han habitado históricamente la zona, y quienes son instrumentalizados por los verdaderos actores criminales, por ejemplo, por los intermediarios que se encargan de la ejecución de las actividades de los motores en los territorios, o los actores “invisibles” quienes financian las operaciones de cada una de estas economías ilegales.



### Las debilidades institucionales se configuran como un riesgo transversal

Las debilidades institucionales que persisten en el tiempo, asociadas a las bajas capacidades de los servidores públicos, procesos y procedimientos poco rigurosos y efectivos, alta rotación de personal, falta de presupuesto, así como la

constante omisión de funciones y responsabilidades se configuran en elementos que impulsan la corrupción y el crimen organizado en los cuatro motores.

Dentro de estas debilidades institucionales se puede resaltar los deficientes sistemas de trazabilidad. Es decir, no se cuenta con herramientas integrales que permitan el seguimiento – desde la extracción hasta la comercialización – de los productos legales derivados de la minería de oro, y el aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, haciendo que las acciones de control no sean eficaces y facilitando el blanqueo de los productos de origen ilegal. También se carece de sistemas adecuados de seguimiento a procesos relacionados con el acceso a tierras, necesarios para controlar la apropiación ilegal de áreas de baldíos inadjudicables de la nación, las Zonas de Reserva Forestal, las Reservas Indígenas, los PNN, entre otros.



#### **Sistemas de aprovechamiento de subsistencia de los recursos naturales al servicio de la criminalidad**

Los regímenes legales de aprovechamiento de subsistencia de los recursos naturales (caza de subsistencia, pesca de subsistencia, y minería de subsistencia) están siendo instrumentalizados por actores criminales. Esta instrumentalización se vale de la escasa presencia del Estado en territorios neurálgicos de extracción de recursos naturales (ej. Áreas donde no se prestan servicios básicos, seguridad, etc.), las debilidades estatales para controlar estas actividades, el control territorial por parte de Grupos Estilo Mafia y la ausencia de oportunidades para generar ingresos a partir del uso sostenible de los recursos naturales.



#### **Las acciones de gobierno no son afines a los contextos y necesidades de las comunidades locales**

Esto ocasiona roces entre las autoridades competentes y las comunidades locales, genera desconfianza en las instituciones públicas y acrecienta la vulnerabilidad de dichas comunidades para ser instrumentalizadas por actores criminales. Así, se identificó que es necesario fortalecer las capacidades de las comunidades locales para participar en la toma de decisiones y mejorar los mecanismos de participación.



#### **Debilidades en la gestión de la información pública y opacidad en su divulgación**

Si bien existen múltiples sistemas de información ambiental en el país que almacenan grandes volúmenes de información generada en el sector, en ocasiones esta no es de calidad (ej. Datos sobre incautaciones de fauna no discrimina la especie); no existe una adecuada interoperabilidad de los sistemas, o el acceso a estos se encuentra restringido entre entidades públicas (ej. Dificultades de la FGN para acceder a imágenes satelitales del Ideam en PlanetScope), entre otras falencias.

Esto imposibilita que las decisiones de política pública se tomen con base en información que refleja la realidad del país y hace que las acciones priorizadas para contrarrestar las problemáticas medio ambientales no sean las más adecuadas. Estas debilidades en la gestión de la información hacen aún más gravosas las labores de vigilancia y control de las autoridades competentes, y contribuyen a que la judicialización de los actores envueltos en estas dinámicas criminales sea infructuosa.



#### **Abordaje parcial a la problemática de deforestación**

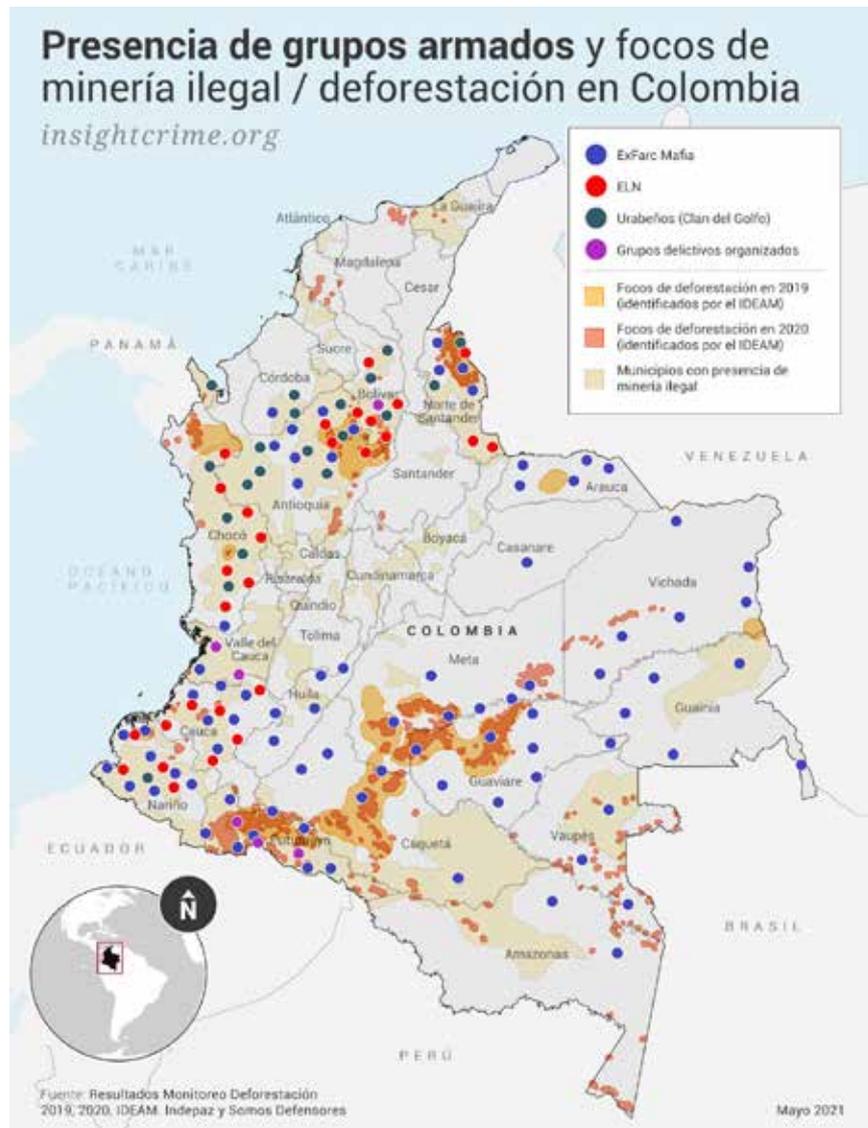
Aunque con mayor frecuencia se reconoce la deforestación como una problemática nacional y hay respuestas institucionales a ella, el entendimiento sobre su relación con otras problemáticas, como lo son la corrupción y la criminalidad, es incipiente. Así, a manera de ejemplo, son pocos los casos en que se ha vinculado la deforestación con el lavado de activos, el narcotráfico, o la violación de derechos humanos. Esto se refleja en las pocas investigaciones que analizan a cabalidad la problemática y por tanto las acciones que se adoptan para mitigarla no obtienen el impacto deseado.



#### **El narcotráfico y el conflicto armado han opacado la importancia de los cuatro motores**

Los problemas históricos del país han opacado e invisibilizado los delitos ambientales y la forma en la que el crimen organizado y la corrupción permean el comercio de oro, flora y fauna, y la apropiación de tierras. Las décadas de conflicto armado y el centralismo característico de los gobiernos, han impedido que el país mire de frente a su riqueza medioambiental en aras de garantizar su protección y de generar procesos de desarrollo sostenible, que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones que habitan la región de la Amazonía y el Pacífico. Ver [Gráfico 5](#).

Gráfico 5. Conflicto armado y deforestación



**Se desconoce o minimiza la importancia de los delitos ambientales y sus efectos en otras áreas de interés para el país**

Los delitos que afectan a los recursos naturales con frecuencia son minimizados por las autoridades ambientales, la Fuerza Pública, los entes de control, y los jueces. Este fenómeno parecería reflejar que aún no se reconoce la gravedad de los delitos ambientales asociados a los motores objeto de estudio y que sus efectos que van más allá de lo ambiental, tales como:

- Los motores analizados son facilitadores y fuente de financiamiento para que Grupos Estilo Mafia perpetúen su control territorial en la Amazonía y el Pacífico;
- El país no ha cuantificado los impactos económicos derivados de actividades ilegales, como, por ejemplo, la competencia desleal para las industrias que cumplen a cabalidad con las disposiciones legales sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, o el favorecimiento del contrabando y el lavado de activos;
- Los motores afectan negativamente el bienestar humano, como, por ejemplo, al facilitar las condiciones para la aparición de enfermedades zoonóticas como el COVID-19, causar intoxicaciones por mercurio, degradar los suelos, despojar a las comunidades locales de sus territorios, contaminar el aire producto de las quemadas necesarias para la apropiación de tierras, poner en riesgo la fuente de ingreso y subsistencia de comunidades locales (ej. Amenaza de extinción de especies maderables susceptibles de comercialización), entre otros; y
- Se generan graves pasivos ambientales, que en 2014 representaron aproximadamente el 3.5% del PIB del país (Minambiente, 2014), que requieren grandes cantidades de recursos públicos para ser atendidos.



**La creación de normas no es garantía de su cumplimiento**

Si bien existen marcos legales orientados a prevenir las prácticas ilegales de tráfico de madera y fauna, minería ilegal y apropiación de tierras, lo que se evidencia en los territorios es que los problemas continúan, muchas veces porque las normas no alcanzan a tener un reconocimiento masivo por parte de la población, no consideran las tradiciones culturales de uso de los recursos naturales, o simplemente desconocen en su diseño los contextos y realidades de donde se espera su aplicación.

## 4.2 Recomendaciones transversales para consolidar la lucha contra la deforestación



### **Declarar una emergencia ecológica y levantar una línea base ambiental**

Con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 215 de la Constitución Política, esta declaratoria permitiría la promulgación expedita de normas que permitan conjurar la crisis de la deforestación que actualmente vive el país. La idea principal detrás de esta recomendación recae en que la celeridad en la toma de decisiones y en que la adopción de algunas de las propuestas contenidas en este documento podría ser determinante para mitigar los impactos ambientales derivados de los motores analizados. En este sentido, como primera medida, esta declaratoria deberá propender por facilitar la identificación y delimitación de manera certera y clara de las áreas que se encuentren en riesgo o amenaza de deforestación y/o con procesos en curso con ocasión del desarrollo de actividades asociadas a los cuatro motores analizados. Esta delimitación se hace necesaria en la medida en que la información existente actualmente no cuenta con la suficiencia requerida para revelar cuáles son las principales áreas afectadas por la totalidad de los cuatro motores (ej. Áreas con degradación de los bosques por tala ilegal que no está reflejada necesariamente en los datos del Ideam). Así, la declaratoria deberá tomarse desde el nivel nacional, pero con un enfoque en las ecorregiones de la Amazonía, la Orinoquía y el Pacífico, y deberá incluir la obligación de focalizar departamentos y municipios afectados, en un tiempo no superior a un año.

En línea con lo anterior, se deberá expedir un decreto que ordene el levantamiento de una línea base sobre el estado de los bosques, los recursos naturales renovables, la ocupación de la tierra y el uso y aprovechamiento de los recursos mineros. La construcción de esta línea base deberá tener un plazo máximo de seis (6) meses.

En el marco de esta declaratoria, se podría diseñar un nuevo régimen especial de uso y aprovechamiento de los recursos naturales que beneficie a las comunidades locales. Para esto, se propone crear un régimen legal especial de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables (fauna y recurso forestal) y no renovables (minería) de subsistencia para áreas con procesos o amenaza de deforestación, que apunte a mitigar las debilidades que han

sido identificadas en los regímenes de subsistencia actualmente vigentes. Así, por ejemplo, este programa requeriría planes de reconversión de actividades a sistemas productivos alternativos y una articulación con mercados de bienes y servicios ecosistémicos.

Asimismo, se podría crear una regulación especial para el aprovechamiento de los recursos de fauna, flora, forestales, hídricos y mineros que se identifiquen en áreas con alto riesgo o en situación de deforestación.

Una declaratoria de este tipo podría estar orientada a recoger las diversas iniciativas que se están gestando en el país que propenden por una declaratoria de emergencia climática. Esta sería una oportunidad para identificar y determinar la envergadura de los riesgos que representan los motores analizados frente al cambio climático. Para estos propósitos, se recomienda promover una articulación de las diversas iniciativas que se están gestando en esta materia y acompañar su ejecución.

Por último, se debe hacer énfasis en que el uso de estas facultades extraordinarias debe comprender un análisis exhaustivo de las implicaciones que tendrían las decisiones adoptadas sobre las comunidades locales, de forma tal que no se vulneren sus derechos. Sobre este punto, será de vital importancia que la Corte Constitucional al hacer el ejercicio de control de legalidad de los decretos de ley que se emitan en virtud de las facultades extraordinarias, sopesen todos los factores que inciden en estas decisiones, los cuales no se circunscriben al ámbito medioambiental.



### **Modificar el artículo 323 del código penal**

Se sugiere acompañar las iniciativas legislativas actualmente en curso, y en caso de que éstas no sean exitosas, promover nuevos proyectos de ley que prevean la inclusión de los delitos contra el medio ambiente y los recursos ambientales previstos en el Título II, X y XI como delito fuente del tipo penal del lavado de activos. Esta modificación permitiría judicializar las conductas asociadas a la deforestación por la vía del tipo penal del lavado de activos y que se inicien investigaciones o mecanismos de control sobre ciertas operaciones por parte de la Superintendencia Financiera.



### **Acompañar el proceso legislativo y promover la aprobación del Proyecto de Ley 283 de 2019 Cámara**

El análisis transversal de los motores apunta a que debe evaluarse la pertinencia y efectividad de las disposiciones del Título XI del Código Penal, que comprende los delitos contra el medio ambiente. En atención al principio de adaptabilidad que debe ser un eje esencial de la gobernanza de los recursos naturales, se identificó la necesidad de evaluar si es necesario crear tipos penales específicos para la apropiación de tierras y la deforestación, así como analizar la conveniencia de aumentar las penas de los delitos ambientales. Para este propósito, el TGNR recomienda que se solicite al Consejo Superior de Política Criminal la ejecución de dicho análisis. En caso que los resultados del análisis sean favorables, se sugiere acompañar y respaldar el proceso legislativo del Proyecto de Ley 283 de 2019 que actualmente cursa en el Congreso de la República.



### **Reformar la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero**

Esta reforma estaría orientada a crear un instrumento similar al SARLAFT que permita que las entidades financieras y las autoridades del sector puedan ejercer mayores controles a las operaciones que impliquen financiación de la deforestación, degradación de bosques o pérdida de biodiversidad. La modificación a la Circular Básica Jurídica deberá incluir como actividades relacionadas con el lavado de activos la minería, el aprovechamiento de madera, aprovechamiento de fauna, ganadería, agricultura y otros fenómenos asociados a la apropiación de tierras.



### **Modificar la Ley 1333 de 2009**

Modificar y reglamentar el régimen sancionatorio ambiental de forma tal que prevea ciertos criterios técnicos objetivos que permitan identificar cuando un hecho puede ser catalogado no sólo como una infracción ambiental, sino que igualmente puede configurar un delito. Como resultado de esta identificación, la reglamentación deberá prever la obligación de las autoridades ambientales de compulsar copias a la FGN y a la PGN de aquellas conductas que presuntamente podrían configurar un delito. Dicha compulsión obligatoria de copias podría ser regulada en el régimen sancionatorio ambiental mediante una modificación al artículo 21 de la mencionada ley.



### **Diseñar un régimen especial de uso y aprovechamiento de los recursos naturales**

En ejercicio de las facultades del artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales, se recomienda al Minambiente crear reservas especiales de recursos naturales renovables para establecer en ellos regímenes comunitarios de uso y aprovechamiento con fines de subsistencia, para las poblaciones que lo requieran. Estas deben ser creadas en zonas estratégicas que permitan reducir la presión sobre los bosques.



### **Priorizar la agenda medioambiental en la política criminal del país**

La política criminal en Colombia debe reconocer que los delitos ambientales asociados a los motores analizados son una amenaza a la seguridad nacional puesto que son una fuente lucrativa de ingresos para actores criminales que ejercen controles de facto sobre ciertos territorios del país, que violan derechos humanos y que transgreden derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto se recomienda que el Consejo Superior de Política Criminal realice un análisis de las acciones de los grupos delictivos organizados respecto de los cuatro motores analizados y module un nuevo eje de política que facilite hacer frente a los desafíos que implica el tipo de criminalidad que dinamiza los motores, en aras de adoptar, desde la norma y los actores institucionales, la respuesta del Estado ante este fenómeno.



### **Articular los hallazgos con otras agendas públicas**

Los hallazgos del TGNR evidencian que con miras a mitigar los fenómenos de corrupción y de crimen organizado que dinamizan los motores de análisis, el sector ambiental se puede articular con las siguientes tres (3) agendas:

- Agenda Anticorrupción: la corrupción es considerada como dinamizador de múltiples delitos, es por esto que la lucha anticorrupción es una de las prioridades de la agenda política internacional. La importancia que le ha sido atribuida a las medidas anticorrupción sería una oportunidad inigualable para emprender acciones de cooperación entre países con miras a frenar los fenómenos de corrupción que son habilitadores y facilitadores de los delitos ambientales analizados por el TGNR.
- Agenda sobre Criminalidad Organizada: como se ha mencionado los fenómenos criminales identificados en el análisis no se circunscriben a hechos menores, sino que muy por el contrario tienen graves implicaciones a nivel nacional

y cuentan con tentáculos internacionales. En esa medida, articular la agenda medio ambiental con la agenda de criminalidad organizada podría suministrar herramientas de cooperación transnacionales que faciliten la desarticulación de las redes criminales.

- **Agenda de Derechos Humanos:** teniendo en cuenta que los delitos ambientales tienen altas repercusiones sociales y que los motores analizados por lo general van acompañados de vulneraciones a los derechos de las comunidades locales (ej. En formas de extorsión, trabajo por salarios ínfimos, amenazas, asesinatos de líderes sociales, entre otros), es esencial que la agenda de medio ambiente se articule con las iniciativas de derechos humanos en el país.



#### **Incluir los hallazgos en la agenda electoral para el próximo cuatrienio**

Para estos propósitos se sugiere que se lleve a cabo un proceso articulado entre gobierno y sector ambiental para identificar aquellas recomendaciones que no revistan un carácter urgente, aquellas que por su naturaleza no puedan ser emitidas en el marco del uso de facultades extraordinarias por la declaratoria de una emergencia ecológica, y que contribuyan al cumplimiento de los compromisos internacionales o metas que han sido trazadas para el Estado colombiano. Como resultado de este ejercicio, estas iniciativas se podrían incluir en el próximo Plan Nacional de Desarrollo que se emita.



#### **Crear comités municipales de control de actividades causantes de deforestación**

Se propone la creación de estos comités en las áreas en riesgo o con procesos de deforestación y deberán integrar las autoridades policivas, administrativas, judiciales y de control municipales, representantes de las instituciones del orden nacional competentes y de la fuerza pública, a fin de establecer un capítulo obligatorio sobre planificación de la lucha contra la deforestación en los Planes de Desarrollo Municipales. La creación de estos Comités sería de gran utilidad para que éstos puedan convertirse en un agente del CONALDEF en los territorios, encargados de proponer, promover, acompañar y apoyar la implementación de los lineamientos y el plan de acción que se determine por dicho órgano a nivel nacional.



#### **Establecer un régimen legal de presunciones de apropiación de baldíos**

Este régimen de presunciones sería aplicable a los baldíos que se encuentren en las zonas deforestadas previa delimitación geográfica, y deberá crear medidas cautelares que permitan recuperar física y jurídicamente tales baldíos

**cuando** se determinen transacciones o actuaciones que den lugar a la presunción de apropiación. Estas presunciones podrían incluir la compraventa de tenencias, la obtención de créditos o seguros para actividades ganaderas o agrícolas en zonas fuera de la frontera agrícola, los arrendamientos o aparcerías en los mismos tipos de predios, entre otras. Esta iniciativa deberá articularse con las iniciativas actuales del gobierno colombiano que están dirigidas a lograr estos objetivos.



#### **Crear un certificado de procedencia de productos lácteos y cárnicos**

Crear un sistema de certificación a cargo del ICA y las CAR que acredite la procedencia de productos cárnicos y lácteos que permita establecer que el origen de los productos no está asociado a fenómenos de apropiación de tierras, ni de áreas deforestadas. Estos certificados deberán ser parte de las acciones que se concreten en el marco de los Acuerdos Cero Deforestación para las cadenas de carnes y lácteos.

## **4.3 Recomendaciones para fortalecer la lucha anticorrupción**

Esta sección aborda recomendaciones que permiten mejorar las condiciones institucionales para mitigar los riesgos de corrupción identificados, así como el fortalecimiento de las capacidades anticorrupción de los diferentes actores involucrados. Así, las recomendaciones previstas en esta sección están orientadas a apoyar la prevención, detección y sanción de las prácticas ilegales y contrarrestar los múltiples impulsores que fomentan las economías ilegales de los motores.



#### **Redefinir el esquema de gobernanza ambiental**

El sistema de gobernanza ambiental debe ser redefinido para que sea coherente con las problemáticas y su ejecución se torne eficiente. Para esto se sugiere: (i) adecuar el marco de competencias de las autoridades ambientales (a nivel regional y nacional); (ii) crear un modelo de gestión específico para las autoridades ambientales a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión regulado en el Decreto 1499 de 2017, que permita transitar de modelos de planeación particulares de cada institución a un modelo de planeación integrado, que a su vez facilite la toma de decisiones estratégicas y colectivas; y (iii) aumentar el empoderamiento social y la participación ciudadana en la toma de decisiones vinculando a los representantes del sector ambiental con los consejos departamentales y municipales de planeación, y a las instancias que desde el Sistema Nacional Ambiental (SINA) se definan.



### **Fortalecer las capacidades institucionales sobre los motores**

Para lograr este objetivo se sugiere la implementación de un plan integral de formación dirigido a los funcionarios públicos que intervienen en los motores. Este plan deberá: (i) capacitar a los funcionarios sobre los marcos jurídicos y aspectos técnicos de los motores; (ii) diseñar una maestría en Gestión para el Control de la Deforestación; (iii) ser parte del plan de carrera de los funcionarios públicos y contar con evaluaciones periódicas; (iv) contar con un plan de becas para investigaciones de maestría o doctorado; y (v) contar con un programa enfocado a fortalecer las capacidades de las Juntas de Acción Comunal y otros actores comunitarios.



### **Articular los sistemas de información para las áreas en riesgo o en situación de deforestación**

La articulación de estos sistemas de información busca facilitar a las autoridades competentes la toma de decisiones con información completa y oportuna. Para esto se sugiere: (i) realizar, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), un diagnóstico de los diferentes sistemas de información ambientales relevantes para el seguimiento y control de los motores, con el fin de identificar fallas en la interoperabilidad; (ii) con cada sector involucrado en el comercio de productos de las cadenas legales del oro, madera, fauna y agropecuarios<sup>21</sup> diseñar e implementar un plan de acción para estandarizar la información que se genere sobre la producción, transporte y comercialización, con el fin de facilitar la identificación de productos de origen ilegal; (iii) promover mediante un pacto colectivo el uso obligatorio del Marco de Interoperabilidad para el Gobierno Digital (MIGD) diseñado por el MinTIC; (iv) fomentar con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) acuerdos y estándares para que los proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional y destinados a la creación de sistemas de información cumplan con el MIGD; e (v) impulsar una mesa de interoperabilidad en el MinTIC para armonizar la información del SIAC, SIGOT, Catastro Minero, SIMCO, SIAME, Catastro Multipropósito, Registro de Instrumentos Públicos y el Registro Mercantil.



### **Ampliar el acceso y la transparencia de la información pública ambiental**

Para que los diferentes actores puedan acceder a la información pública ambiental del país se sugiere la implementación de mecanismos que amplíen dicho acceso y garanticen la transparencia de la información. Para esto se sugiere: (i) vincular a las entidades administradoras de los diferentes sistemas de informa-

21 Aquellos que han sido relacionados con fenómenos de apropiación de tierras como son la ganadería, el eucalipto, la palma.

ción ambiental a las iniciativas de datos abiertos convocadas por el Gobierno Nacional; (ii) diseñar, con el apoyo del MinTIC, un plan sectorial de datos abiertos que permita escalar el acceso a la información pública disponible; (iii) diseñar un curso o plan de formación en transparencia y acceso a la información con enfoque medioambiental; (iv) incluir a los ministerios rectores de las políticas relacionadas con la deforestación y la pérdida de la biodiversidad en el Programa Interamericano de Datos Abiertos; (v) realizar un estudio independiente financiado por la cooperación internacional para identificar los estándares de reserva y clasificación de la información a la luz de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014; (vi) vincular a las autoridades ambientales en la estructuración de un plan de acción de gobierno abierto con enfoque medioambiental y de lucha contra la deforestación y pérdida de la biodiversidad; y (vii) promover, a través de Asocars, un programa de fortalecimiento de transparencia y garantías para el acceso a la información pública.



### **Fortalecer el conocimiento de los promotores y financiadores de los motores**

Con el fin de lograr un mejor conocimiento de las estructuras de poder que promueven y financian las economías ilegales de los motores, se debe fortalecer el conocimiento que se tiene de sus actores. Para esto se sugiere la elaboración de un estudio sectorial por parte de la CGR sobre la corrupción en las cuatro economías que surgen de la explotación de los recursos minerales, fauna, flora y del acceso a tierras.



### **Profundizar el entendimiento sobre la relación entre corrupción y criminalidad asociada a la deforestación y pérdida de biodiversidad con un enfoque cuantitativo**

Se sugiere convocar a la cooperación internacional para profundizar y refinar los hallazgos de este proyecto de forma tal que sea posible cuantificar en detalle los impactos de la corrupción y el crimen organizado. A manera de ejemplo, estos futuros análisis podrían incluir los siguientes aspectos: (i) analizar las modalidades de tráfico de fauna y flora según las especies, junto con la cuantificación de individuos traficados, principales compradores y cuantificación de los ingresos que generan, o identificar las cantidades de oro que están siendo blanqueadas a través de joyerías; (ii) analizar en profundidad las fallas en la implementación normativa o vacíos legales en zonas francas o zonas con disposiciones aduaneras especiales (ej. Leticia) que facilitan la operación de los motores; (iii) analizar a través de estudios de caso la relación entre impunidad de los delitos ambientales y corrupción; (iv) cuantificar el

número de investigaciones por corrupción abiertas a funcionarios públicos en relación con los motores y cuántas de ellas han finalizado en condenas; u (iv) observar, a través de un estudio independiente la forma en que operan las prácticas corruptas al interior de cada una de las autoridades ambientales y del sector agrícola encargadas de regular los motores, así como en los organismos de control, fuerza pública, y otras autoridades competentes; y como estos hechos de corrupción inciden en la toma de decisiones que inciden en el control de la deforestación y los cuatro (4) motores analizados. Estos esfuerzos podrían ser complementados con la vinculación de la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional (DIPOL), la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y UIAF.



### **Abordar los motores desde la política pública anticorrupción del Estado**

Aunque se ha avanzado en la consolidación de un Conpes para articular la lucha contra la corrupción, a la fecha no se sabe con claridad los alcances ambientales de los objetivos, estrategias, metas e indicadores. Para solucionar esto se sugiere que el Gobierno Nacional proporcione pautas sobre los siguientes aspectos: (i) el vínculo entre la corrupción y la criminalidad organizada del país en temas ambientales; (ii) la política de lucha contra la corrupción que se construya debe permitir el tratamiento transversal de los fenómenos de corrupción en los cuatro motores analizados; y (iii) tener un alcance sancionatorio y de reparación del daño.



### **Promover un marco normativo y lineamientos de gestión para la protección al denunciante de corrupción**

Se debe crear un estatuto del denunciante que ofrezca garantías en los procesos, considerando como mínimo: (i) políticas de anonimato y protección de datos personales de los denunciantes; (ii) fortalecimiento de los canales de denuncia de hechos de corrupción al interior de las entidades públicas; (iii) definir los recursos a los que el denunciante puede acceder ante posibles retaliaciones; (iv) sanciones efectivas a las personas que lleven a cabo retaliaciones; (v) presunción de la buena fe del denunciante cuando presenta un reporte o denuncia de corrupción ante posibles retaliaciones por calumnia; (vi) inmunidad al denunciante al revelar información; (vii) derecho del reportante de negarse a denunciar; (viii) garantizar la libertad del reportante sobre la forma en que se interpondrá la denuncia; (ix) garantizar el anonimato de las fuentes cuando quien denuncia sea un periodista; (x) mecanismos de asesoría para la interposición de denuncias; (xi) mecanismos de protección

a las personas cercanas al denunciante; e (xii) incluir dentro del programa de protección de víctimas y testigos de la PGN y de la FGN la categoría de reportante de hechos de corrupción como sujeto de protección.



### **Modificar el Artículo 46 de la Ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario Único)**

Esta modificación consistiría en que se considere una falta gravísima cualquier acción u omisión de un servidor público que facilite, en razón al incumplimiento material o formal de sus deberes, actividades que pongan en riesgo el bosque natural o propicien la deforestación. Al respecto es importante mencionar la necesidad de incidir en la iniciativa que adelanta la PGN, mediante la cual propone reformar el Código Disciplinario Único.



### **Incidir en los debates y discusiones del Proyecto de Ley 341/20**

Este proyecto de ley incorpora aspectos fundamentales para mitigar la corrupción y sus manifestaciones en los motores analizados. Las principales discusiones en las que se sugiere participar son: (i) protección al denunciante de hechos de corrupción o de delitos contra el medio ambiente; (ii) fortalecimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción y endurecimiento de sus sanciones; (iii) ajustes a la Ley 1615 de 2013 sobre la administración de los bienes en proceso de extinción de dominio; (iv) el principio de debida diligencia que implica la obligación de implementar un sistema de prevención del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de las armas; y (v) la modalidad del daño punitivo, que incluye la amenaza de lesión definitiva, los daños continuados y los consumados por actos de abuso o de desviación de poder en favor de un beneficio privado.



### **Promover una sesión de la Comisión Nacional de Moralización**

Se propone convocar a una sesión de la Comisión Nacional de Moralización, en la que el eje articulador sea la corrupción asociada a la deforestación. En dicha sesión se sugiere presentar los resultados del TGNR y convocar al diseño de un plan de acción articulado que dinamice la respuesta y compromiso institucional en la materia.



### **Fortalecer la Comisiones Regionales de Moralización**

Las comisiones en mención para los departamentos de Chocó, Nariño, Guaviare, Caquetá, Meta, Putumayo y Amazonas deben incluir en su plan de acción una actividad conjunta para el control de la deforestación asociada a los motores. Dicho plan debe propender por: (i) evaluar la posibilidad de llevar

casos de investigación o sanción de forma colectiva; (ii) capacitar a las Comisiones para que comprendan las economías ilegales; y (iii) crear sesiones de audiencia pública con las comunidades afectadas y las organizaciones sociales en los territorios.



### **Mejorar la transparencia en trámites y servicios**

Se sugiere que el Departamento Administrativo de la Función Pública incluya una aplicación en la herramienta de Evaluación de Riesgos de Corrupción que comprenda los trámites por donde se permean actos irregulares que facilitan las acciones de los cuatro motores.



### **Elaborar planes anticorrupción sectoriales con enfoque en la lucha contra la deforestación**

La elaboración de estos planes debe ser promovida por los ministerios correspondientes, con un enfoque de prevención y mitigación de prácticas corruptas, y acciones a corto, mediano y largo plazo que mitiguen la corrupción en materia de deforestación.



### **Crear un proyecto preventivo a cargo de la PGN**

Se sugiere que este proyecto sea liderado por la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales con miras a identificar la presencia de hechos de corrupción relacionados con deforestación, y a partir de esto determinar las sanciones que permitan prevenir nuevos hechos.



### **Robustecer el Objetivo 3 de la Política Nacional de Comercio Electrónico (Conpes 4012)**

Para lograr este objetivo se sugiere fortalecer las capacidades institucionales con acciones encaminadas a la visibilidad, prevención y detección de las actividades y prácticas corruptas y criminales como aquellas analizadas por el TGNR.



### **Promover acuerdos sectoriales de integridad de las empresas del sector de cada uno de los motores**

Se propone crear cuatro (4) acuerdos sectoriales de autorregulación para la generación de acciones desde las empresas del sector que permitan reducir la incidencia y los impactos de la corrupción en sus negocios. Dichos acuerdos pueden ser tramitados a través de sus respectivos gremios y con el apoyo de la cooperación internacional, las organizaciones de la sociedad civil promotoras de la integridad y el uso sostenible de los recursos naturales.



#### **Promover la ratificación del Acuerdo de Escazú**

Se recomienda promover la ratificación del Acuerdo de Escazú por parte del Congreso de la República de Colombia. Para estos efectos, se recomienda al sector de cooperación internacional respaldar las acciones del grupo de trabajo “Alianza Ahora!”, del cual forman parte WWF Colombia, AIDA, Dejusticia, Foro por Colombia, la Asociación Ambiente y Sociedad, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, la Red por la Justicia Ambiental en Colombia, y la Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes, entre otros. Igualmente, se recomienda que el sector de cooperación internacional promueva un espacio de reunión con los gremios (ej. ANDI, Consejo Gremial), detractores de la ratificación, para debatir las disposiciones del Acuerdo de Escazú y clarificar sus alcances. Por último, se recomienda concertar un llamado al Gobierno Nacional, así como a la principal bancada detractora del proyecto de ley en el Congreso, por parte del sector de cooperación internacional en conjunto con la CEPAL y las Naciones Unidas para que se agilice y apruebe la ratificación del Acuerdo.

## **4.4 Recomendaciones y propuestas para enfrentar el crimen organizado**

La investigación desarrollada evidenció cómo gran parte de las acciones emprendidas por el Estado no logran tener un alcance acertado al tipo de ilegalidad y actores que se ven involucrados en los motores. Este apartado ofrece una mirada específica para el tratamiento del crimen organizado, desde el enfoque de prevención y detección.



#### **Fortalecer las alianzas de trabajo con la cooperación internacional y del sector privado**

La lucha contra la criminalidad organizada necesita una adecuada articulación de las entidades del Estado para su efectivo conocimiento y desarticulación. En gran medida, los riesgos y problemas identificados en la investigación revelaron la necesidad de vincular procesos, procedimientos, mecanismos, actores y recursos a un mismo propósito. En tal sentido se recomienda al gobierno nacional buscar mayor cooperación de las organizaciones internacionales u organismos multilaterales para contrarrestar el crimen organizado relacionado con el medio ambiente. Para esto se debe considerar: (i) promover acuerdos regionales y binacionales, como el Pacto de Leticia; (ii) incentivar mecanismos de cooperación y articulación entre al Minambiente, las CAR, y los grupos de investigación de la Policía y la FGN con entidades pares internacionales para fortalecer los métodos forenses de identificación del origen de la vida silvestre traficada; y (iii) vincular empresas de transporte, turismo y entidades financieras a través de mecanismos de Alianzas Público Privadas (APP).



#### **Promover la articulación interinstitucional en la lucha contra la criminalidad organizada**

Se sugiere el monitoreo y gestión de acciones políticas y administrativas para atacar los motores de deforestación. Para esto se propone: (i) complementar los datos obtenidos por otras instituciones con información estratégica del tráfico de fauna; (ii) fomentar una mayor articulación interinstitucional entre la Policía, el Ejército y la FGN para que compartan información de inteligencia; (iii) promover la celebración más frecuente de los Cliffs; y (iv) promover la creación de una base de datos centralizada sobre los delitos y las transacciones relacionadas con la apropiación de tierras.



#### **Fortalecer las actividades de inteligencia del Estado**

Se deben intensificar los esfuerzos para identificar a los actores que controlan y financian los motores estudiados, pues a la fecha se desconoce información de muchos de ellos, principalmente los asociados al tráfico de madera y fauna. Para esto se recomienda: (i) crear herramientas para el seguimiento de flujos de dinero que permitan identificar a los financiadores; (ii) enfocar las investigaciones en conocer a los actores y las operaciones de las redes criminales, sus relaciones político-administrativas, detección de fuentes de suministro para el

desarrollo de actividades (ej. mercurio, combustible, etc.) y la forma como se articulan con otras estructuras criminales internacionales; (iii) articular la agenda de inteligencia con la financiera, tributaria y militar; y (iv) detectar las áreas con mayor acción criminal para asignar un mayor número de investigadores criminales y jueces de control de garantías.



### Ajustar el modelo de intervención territorial y de intervención militar

El modelo de intervención actual se centra en operaciones militares para combatir la deforestación en los diferentes territorios. Sin embargo, se sugiere un cambio en la estrategia para que se ajuste a los objetivos del Conpes 3934 de Crecimiento Verde, Conpes 4021 de Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques, el Direccionamiento Estratégico de la FGN 2020 – 2024, y las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019). Estos ajustes deberán garantizar que se priorice la identificación y captura de los financiadores y determinadores, quienes son de mayor interés estratégico para contrarrestar las prácticas ilegales. Adicionalmente, se recomienda que el modelo no se base únicamente en las acciones militares, sino que articule la creación de instituciones de primer orden como juzgados, colegios, hospitales y sedes administrativas de las CAR, que permitan la provisión de bienes y servicios a los territorios más vulnerables a los fenómenos de deforestación.



### Fortalecer el control al lavado de activos

Además de la modificación del Artículo 323 del Código Penal ya mencionada, se propone que: (i) la UIAF apoye las investigaciones de los órganos encargados de identificar transacciones sospechosas; (ii) se promocionen procesos APP que vinculen a las entidades financieras para el seguimiento y rastreo de los fondos provenientes de los motores; y (iii) se promocionen y adopten mecanismos como la Declaración de Mansion House.



### Promover la integridad en el sector empresarial de los motores

Teniendo en cuenta que las economías ilegales presentes en los motores analizados son una amenaza a la competitividad de los actores legales y de las iniciativas de uso y manejo sostenible de los recursos naturales, se recomienda que (i) el Mincomercio y Minagricultura identifiquen en detalle las relaciones entre empresas legales, la apropiación de tierras y el comercio de productos que provienen de áreas con restricciones de ordenamiento territorial; y (ii) se fortalezca el seguimiento a las zonas donde se cría ganado o se cultivan productos agrícolas.





### Evaluar el riesgo en la ejecución de iniciativas – Acción sin daño

El TGNR identificó que, dadas las amenazas que estos motores representan para las comunidades locales y los riesgos derivados de la instrumentalización por parte de los actores criminales, la ejecución de las recomendaciones propuestas en este documento debe ir acompañada de un análisis exhaustivo de las condiciones de seguridad de las zonas donde se llevarán a cabo las iniciativas, así como de los mecanismos idóneos para su implementación.

Lo anterior, con miras a que se garantice el principio de acción sin daño. Es decir, que la implementación de las recomendaciones aquí propuestas no conlleve un incremento a los riesgos que ya sufren los funcionarios públicos de las autoridades ambientales regionales o de PNN, así como las comunidades locales, particularmente los líderes sociales, quienes son propulsores de iniciativas orientadas a mitigar la corrupción y el crimen organizado en sus regiones. Para estos efectos, el TGNR diseñó un semáforo, contenido en el **Anexo 5**, que permite identificar los niveles de riesgo asociados a la potencial ejecución de las recomendaciones y las intervenciones en los territorios, de forma tal que esta herramienta les facilite a los tomadores de decisión el análisis de los riesgos asociados a la implementación de las acciones.

Por favor tenga en cuenta que el semáforo previsto en el **Anexo 5** es tan sólo una de las posibles herramientas que pueden ser implementadas para identificar los riesgos asociados a la ejecución de las recomendaciones. En esa medida, su adopción y uso es sólo una sugerencia y cada actor encargado de ejecutar las recomendaciones podrá optar por utilizar el mecanismo que considere más idóneo.

Gráfico 6. Asesinatos de líderes sociales y deforestación



## 5 Mensaje final

La información obtenida por el TGNR confirma la existencia de ciertos fenómenos que muchos actores clave del sector ambiental intuían, como por ejemplo, que existen vínculos de los cuatro motores con otras economías ilegales, que el crimen organizado y la corrupción están imbricados en la operación de los motores y que tienen múltiples tentáculos a nivel nacional, regional y local, o que las leyes y reglamentos que son concebidos y formulados desde los centros urbanos del país

no necesariamente reflejan las necesidades de los territorios con mayor riqueza natural, ni solucionan adecuadamente las problemáticas de los motores analizados. Pero adicional a esto es importante resaltar algunos otros factores asociados a los motores que con frecuencia son obviados.

## Impactos ambientales

Los efectos perjudiciales de la minería ilegal de oro, el tráfico de madera y fauna silvestre, y de la apropiación de tierras sobre la pérdida de cobertura boscosa y su biodiversidad no pueden verse de manera aislada. Existe una estrecha relación y efectos negativos en cadena o acumulativos sobre los ecosistemas y el bienestar humano (**Gráfico 7**). Si bien en las políticas públicas y programas se otorga gran relevancia a las acciones para controlar la deforestación asociada a la apropiación de tierras y la minería ilegal de oro, no se debe dejar de lado el efecto que tiene el tráfico de madera sobre la degradación de los ecosistemas boscosos y la importancia de su control para reducir las emisiones de gases efecto invernadero, que según reportes del Ideam puede incluso tener afectada una mayor extensión de áreas que aquellas deforestadas. En algunos de los periodos analizados por el Ideam la degradación fue la responsable de al menos el 50% de las emisiones totales forestales CO<sub>2</sub>e en la región Amazonia y Pacífico. Todo esto genera impactos en la conectividad ecológica, pérdida de hábitats y afectación a la estructura y funcionalidad de los bosques.

La apropiación y la minería ilegal de oro generan afectaciones directas sobre los ecosistemas de agua dulce (contaminación por mercurio, o contaminación por insumos usados en la agricultura y ganadería, que son actividades productivas en áreas apropiadas) y los suelos (compactación, erosión, pérdida de nutrientes y materia orgánica). Todo lo anterior, junto con el tráfico de fauna silvestre, afecta a las poblaciones de animales y sus interrelaciones con sus hábitats naturales, los cuales son intervenidos por los motores ya mencionados.

La deforestación en el país contribuye al cambio climático, la peor crisis ambiental que se enfrenta a nivel global, pues la pérdida de bosques genera grandes emisiones de gases efecto de invernadero. Entendiendo que la solución a este problema requiere un compromiso mundial, Colombia ha ratificado varios tratados internacionales y desarrollado políticas nacionales, comprometiéndose en la lucha contra el cambio climático y la protección de la biodiversidad. Sin embargo, el logro de estos objetivos puede verse obstaculizado por la corrupción y el crimen organizado, dado que como ya se ha explicado antes, habilitan condiciones que permiten la deforestación, la degradación de los bosques, y la pérdida de la biodiversidad.

## Una amenaza a la seguridad nacional

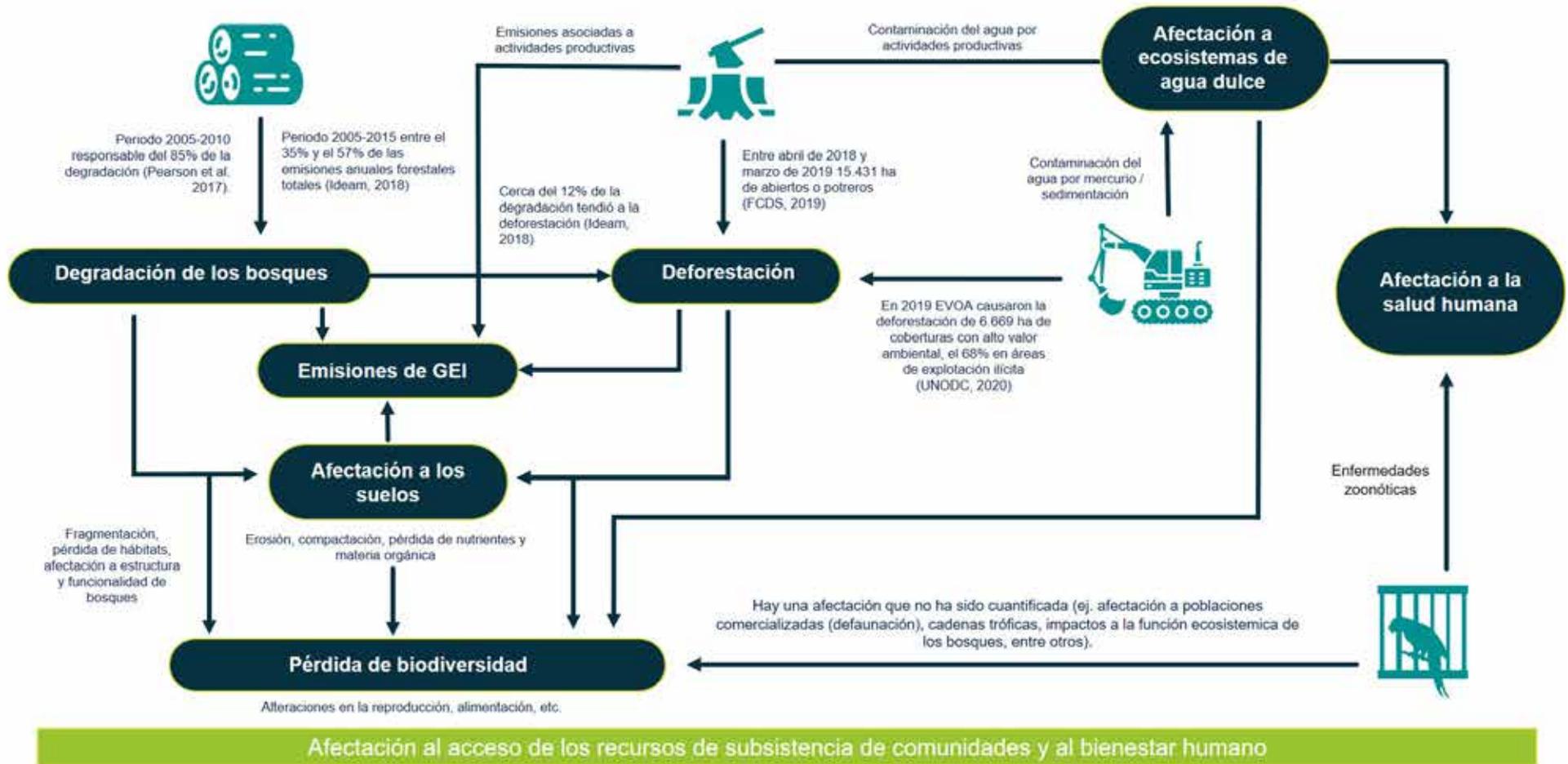
La confirmación de que el crimen organizado y la corrupción están imbricados, junto con los detalles recabados durante el TGNR sobre la operación de los motores, permiten concluir que los delitos ambientales asociados con la minería ilegal de oro, el tráfico de madera, el tráfico de fauna y la apropiación de tierras no son problemáticas que se circunscriben exclusivamente al ámbito ambiental. Muy por el contrario, se encontró que estos motores pueden ser considerados como una amenaza a la seguridad nacional del país. Lo anterior, por cuanto estos representan negocios ilícitos que generan lucrativos ingresos, comparables a los del narcotráfico,<sup>22</sup> con los cuales se financian (i) grupos armados organizados (GAO y GAOR) que ejercen control territorial en ciertas regiones del país impidiendo la efectiva presencia del Estado; (ii) grupos que han sido catalogados como terroristas (ej. ELN, FARC (hoy disidencias)) (Departamento de Estado Americano, 2021; CSN, 2020); y (iii) redes criminales internacionales que tienen los recursos y el poderío económico suficiente para debilitar las instituciones del Estado a través de la corrupción (Matthew & McDonald, 2004, Fiscalía General de la Nación, 2020).

Muestra de la relevancia de esta clase de delitos ambientales en temas de seguridad nacional consta en el discurso del 5 de diciembre de 2019, en el que el Federal Bureau of Investigation (FBI) le manifiesta al Congreso de los Estados Unidos que el mercado de los metales preciosos ha sido permeado por redes transnacionales de crimen organizado, y que éstos metales, incluido el oro, provenientes de países como Colombia, México, Venezuela, Perú o Guyana, representan no sólo una amenaza a la seguridad de Estados Unidos y a la seguridad internacional, sino también una amenaza a los derechos humanos (FBI, 2019).

<sup>22</sup> Para 2018, se estimaba que la minería ilegal de oro en Colombia representaba ingresos ilegales por valor de \$10,1 billones de pesos (Portafolio, 2018), y el tráfico de madera aportaba ingresos ilegales por valor de US\$750 millones al año (Mongabay, 2018). Aunque para el tráfico de fauna silvestre se desconocen cifras específicas en Colombia, es importante resaltar que este fenómeno a nivel mundial ha sido avaluado en US\$7,8 – 10 billones por año (WWF Australia, 2021). En materia de apropiación de tierras, aunque no existen cifras que reflejen los ingresos a nivel nacional, se puede calcular que las tierras apropiadas en el Arco Noroccidental de la Amazonía (ANA) representan ingresos aproximados de \$1.500.000 a \$2.000.000 por hectárea. Si se tiene en cuenta que se estima que para septiembre de 2020 las tierras deforestadas por este fenómeno representaban 5.590 hectáreas, se hablaría de ingresos por valor de \$11.180.000.000 de pesos sólo en el ANA. Estas cifras no son negligentes en comparación con los ingresos que produce el narcotráfico, los cuales para 2019 se estimaban en \$19 billones de pesos (La República, 2019).

Gráfico 7. Impactos ambientales

## Efectos de los motores en ecosistemas



Por otro lado, tal como lo indican Rodríguez et al. (2017) existe una relación multidimensional entre el conflicto armado y el estado del medio ambiente y de los recursos naturales. Hay diferentes factores que pueden contribuir a la perpetuación del conflicto armado en Colombia. Específicamente, la falta de control del Estado en el acceso y uso de los recursos naturales tiene como consecuencia: nuevas tensiones en el territorio por la degradación ambiental y las limitaciones al acceso de servicios ecosistémicos; y que los recursos naturales sigan siendo vistos por los grupos armados ilegales como fuente de financiación de su accionar delictivo. Lo anterior pone de presente que, para la construcción de paz, es necesario que la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales sea un eje transversal en las acciones que se implementan en la actual etapa de posacuerdo.

Así, podríamos tener como primera conclusión que la minería ilegal de oro, el tráfico de madera, el tráfico de fauna y la apropiación de tierras representan una amenaza a la estabilidad y seguridad interna del país, a los derechos fundamentales y a los derechos humanos de sus ciudadanos, así como a las estructuras del Estado.



## Las implicaciones económicas

Pero las implicaciones de estos motores para el país no se limitan a esto. Existen implicaciones económicas que aún no han sido debidamente dimensionadas. La primera de ellas hace referencia al lucro cesante que implican estos motores para las arcas del Estado. Si el país promoviese el aprovechamiento sostenible del oro, la madera y la fauna, y asegurase las condiciones idóneas para su comercialización internacional, encontraría una fuente sustancial de ingresos por vía de impuestos, aranceles y regalías. Por ejemplo, se estima que el país ha dejado de percibir regalías correspondientes a 20 toneladas/año de oro, las cuáles habrían sido comercializadas ilegalmente en mercados internacionales.

En línea con esto, una buena porción de los ingresos ilegales que generan estos motores retorna a la economía nacional vía el lavado de activos. Además de los impuestos dejados de percibir, el blanqueamiento de capitales atenta contra la estabilidad de la economía lícita del país, genera distorsiones de precios en bienes y servicios, y puede ocasionar la pérdida de control sobre la política económica del país. Un ejemplo de esto es lo que algunos analistas han denominado “dumping criminal”. La forma en que operaría este fenómeno consiste en que los dineros ilegales obtenidos de la venta de oro o madera ilegal, o del tráfico de fauna silvestre, se utilizan para la compra de mercancía en el exterior (ej. joyas en Panamá, tenis o camisetas en China) que posteriormente son importados a Colombia. Para el caso de apropiación de tierras, parecería que este fenómeno se presenta a través del ganado, el cual se compraría en países vecinos (ej. Venezuela) y es utilizado como mecanismo para el lavado de activos, pues la inversión se recupera a través de la venta de los productos cárnicos o lácteos. Estos productos posteriormente se venden en el país a precios inferiores a los del mercado, lo que afecta a empresarios legales cuyos precios dejan de ser competitivos. Así, el dumping criminal es una práctica que atenta contra el derecho a la libre competencia y que erosiona la productividad del país generando graves consecuencias a la economía nacional.

Otro aspecto económico que tiende a ser obviado es el relacionado con los pasivos ambientales generados por los cuatro motores analizados. Así, por ejemplo, para 2020 se estimaba que existen aproximadamente 109.000 hectáreas afectadas por minería ilegal de aluvión en el país que deben ser recuperadas (UNODC, 2020). Esto representa un pasivo ambiental aproximado por valor de \$11 billones de pesos, que deberá ser asumido por el Estado. Sin embargo, esta cifra aún no cuantifica los pasivos ambientales generados por el uso del mercurio, sobre los cuales se desconoce su real magnitud.

Otras repercusiones económicas apuntarían a pérdidas considerables del Producto Interno Bruto (PIB). Según el Conpes 4021 de 2020, Colombia podría perder alrededor de \$1,5 billones de pesos del PIB si las hectáreas de bosque se reducen a 48,8 millones para el año 2030. Lo anterior, sin contar con los pasivos que puedan estar asociados al cambio climático, más aún cuando los países de Latinoamérica contribuyen sustancialmente a este fenómeno a través del cambio de uso de suelo y silvicultura (CEPAL, 2018). Así, podría concluirse que los impactos económicos asociados a los delitos ambientales que promueven la deforestación no son despreciables y deben ser debidamente analizados en las medidas que se adopten como respuesta a los motores estudiados.

### Las afectaciones sociales y a la salud humana

Igualmente, parecería que tienden a minimizarse las afectaciones sociales y a la salud humana que conllevan los delitos ambientales. En materia de afectaciones a la salud humana, por ejemplo, existen fuertes indicios que apuntan a que el tráfico de fauna puede desencadenar graves enfermedades zoonóticas, como el caso del COVID-19, el cual parecería ser el resultado de la transmisión hacia los humanos del virus presente en un animal traficado en un mercado en Wuhan, China (PGN, 2020). En cuanto a la minería, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-622 de 2016, concluyó que los vapores que se liberan durante la quema de las amalgamas no solamente afectan a los mineros artesanales, sino a la comunidad en general. Esto, pues, los vapores del mercurio se depositan sobre las superficies donde se preparan los alimentos, sobre la ropa, en el suelo o caen a los cuerpos de agua afectando, en este caso, a aquellas comunidades locales que dependen del Río Atrato en Chocó. La relevancia de esto no es menor si se tiene en cuenta que el mercurio puede acarrear efectos perjudiciales en el sistema nervioso central, en el sistema respiratorio, cardiovascular y cutáneo, por lo que en su fallo la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional realizar estudios toxicológicos y epidemiológicos al Río Atrato, sus afluentes y las comunidades aledañas.

En materia de afectaciones sociales, es posible concluir que los delitos ambientales pueden estar asociados a (i) el asesinato de líderes ambientales quienes buscan impedir las actividades delictivas en sus territorios (**Gráfico 6**); (ii) desplazamientos forzados por apropiación de tierras; (iii) la prostitución infantil y la trata de blancas en zonas con una alta presencia de redes criminales (ej. Triple frontera Colombia, Perú y

Brasil) (Proética, 2020); o (iv) la descomposición del tejido social de las comunidades indígenas o afrodescendientes como producto de los dineros recibidos como consecuencia de la instrumentalización de algunos de sus miembros por las redes criminales.

### Mecanismos de gobernanza

Estas afectaciones sociales, políticas, y económicas plantean la importancia de promover el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza de los recursos naturales como respuesta idónea para mitigar y prevenir hechos de corrupción y la proliferación del crimen organizado. Una gobernanza robusta, cimentada en el principio de transparencia permitiría la existencia de información oportuna, completa y de calidad que facilite la toma de decisiones, y garantizaría el acceso a dicha información para fortalecer los procesos de veeduría y control ciudadano, así como la fluidez en los procesos que adelantan los organismos de control. Así, la ratificación del Acuerdo de Escazú configuraría la piedra angular para el fortalecimiento del principio de transparencia en la gobernanza de los recursos naturales en el país.

Igualmente, el robustecimiento de la gobernanza en Colombia debe propender por una debida aplicación de los principios de inclusividad y de justicia. Para esto, se deben explorar mecanismos que garanticen no sólo la participación de múltiples actores en la toma de decisiones, sino que el valor otorgado a su voz sea semejante para cada uno de ellos. Es decir, se debe asegurar que las voces de todos los actores sean escuchadas y debidamente consideradas en la toma de decisiones. Así, se podrá fomentar una adecuada distribución de los costos y beneficios asociados al manejo de los recursos naturales y se minimizarían las decisiones parciales. Para lograr esto, el TGNR invita a los tomadores de decisión a considerar la implementación de mecanismos de mediación y concertación en los que los actores comunitarios, el sector privado y la ciudadanía en general puedan ver equitativamente reflejadas sus opiniones frente a las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Un mecanismo de esta naturaleza permitiría que cada uno de estos sectores designe a un representante. Dicho representante discutiría y concertará las decisiones con los líderes designados por los otros sectores para presentar una posición unificada al Gobierno Nacional, garantizando así la inclusividad de todos los actores.

Más aún, los retos que representa la administración y el manejo de los recursos naturales en el país requieren un enfoque intersectorial y multidisciplinario. En este sentido, el Proyecto TGNR evidenció la importancia de estrechar los vínculos entre el sector ambiental, el sector privado, el sector financiero, el sector de seguridad, y las ONG dedicadas a otras materias (ej. Corrupción, criminalidad, delitos financieros, financiación

del terrorismo, entre otras). A manera de ejemplo, para el TGNR fue crucial contar con la participación de Transparencia por Colombia quienes han trabajado por décadas en temas anticorrupción en el sector público y privado en el país. De forma similar, los resultados de la investigación ponen de presente la importancia de un enfoque intersectorial para el diseño de herramientas que mitiguen los riesgos de corrupción y que garanticen la legalidad. Tal es el caso de las recomendaciones atinentes a la creación de un mecanismo de certificación para productos cárnicos y lácteos, la importancia de los Acuerdos Cero Deforestación, la colaboración de las aerolíneas y la IATA en la implementación de controles para prevenir el tráfico de fauna, el rol del sector financiero para hacerle frente al lavado de activos producto de los motores, o la articulación con expertos en análisis de crimen organizado y de política criminal para el diseño de instrumentos sancionatorios legales adecuados que permitan el desmantelamiento de las redes criminales.

Así, pues, se puede concluir que las respuestas gubernamentales que hayan de ser adoptadas para prevenir y mitigar estos fenómenos deben ser abordadas de forma holística. Esto significa que los análisis y las propuestas de mitigación de estos fenómenos que se lleven a cabo por parte del gobierno nacional, las agencias de cooperación internacional, las ONG y cualquier otro actor clave, no se pueden circunscribir a las afectaciones ambientales, y deben necesariamente abordar factores sociales, políticos y económicos como lo son la corrupción y la criminalidad. Sin esta consideración, los esfuerzos para combatir la deforestación, la degradación y la pérdida de biodiversidad serán infructuosos.

De esta forma, los resultados del proyecto de Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales proporcionan insumos clave que contribuyen al entendimiento de la problemática ambiental y su vínculo con fenómenos como la corrupción y el crimen organizado en Colombia, así como a la generación de medidas para abordarla. Esta investigación permite visibilizar la importancia del sector ambiental para hacerle frente a estos dos fenómenos y la gran oportunidad que existe para incorporar la problemática ambiental en otras agendas públicas (ej. corrupción, política criminal, derechos humanos, salud pública, etc.), demostrando que el esfuerzo articulado de actores en distintos niveles (ej., nacional, regional y local) y sectores (ej., gobierno, sociedad civil, sector privado) es fundamental para asegurar sistemas de gobernanza transparentes y eficaces, indispensables para hacer frente a la deforestación y degradación ambiental que ponen en riesgo al capital natural y social de nuestro país.



## 6 Bibliografía

CEPAL, 2018. La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica. **Obtenido de:**

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42228-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-vision-grafica>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622 de 2016: Río Atrato como sujeto de Derechos. **Obtenido de:**

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

Consejo de Seguridad Nacional – CSN. (2020). Acta del 17 de enero de 2020.

**Obtenido de:**

[https://www.uiaf.gov.co/sistema\\_nacional\\_ala\\_cft/normatividad\\_sistema\\_documentos\\_28/documentos\\_interes\\_ala\\_cft/acta\\_consejo\\_seguridad\\_nacional\\_17\\_30531](https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/normatividad_sistema_documentos_28/documentos_interes_ala_cft/acta_consejo_seguridad_nacional_17_30531)

Departamento de Estado Americano. (2021). Foreign Terrorist Organizations.

**Obtenido de:**

<https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Bogotá, D.C.

El Tiempo, 2019. El negocio sucio de vender gasolina para el narcotráfico.

<https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/concordia-2019-fiscalia-revela-venta-ilegal-de-gasolina-360972>

Environmental Investigation Agency. (2019). Condenando el Bosque: ilegalidad y falta de gobernanza en la Amazonia colombiana. **Obtenido de:**

[https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/894/original/Condenando\\_el\\_Bosque.pdf?1561565558](https://content.eia-global.org/posts/documents/000/000/894/original/Condenando_el_Bosque.pdf?1561565558)

Federal Bureau of Investigation – FBI. (2019). Illicit Mining: Threats to U.S. National Security and International Human Rights. **Obtenido de:**

<https://www.fbi.gov/news/testimony/illicit-mining-threats-to-us-national-security-and-international-human-rights-120519>

Fiscalía General de la Nación (2020). Fiscalía General de la Nación 2020 – 2024. Resultados en la calle y en los territorios. Direccionamiento Estratégico 2020 – 2024.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. (2020). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). **Obtenido de:**

<http://smbyc.ideam.gov.co/>

La República. (2019). Narcotráfico pesa hasta \$19 billones en el Producto Interno Bruto de Colombia. **Obtenido de:**

<https://www.larepublica.co/economia/narcotrafico-pesa-hasta-19-billones-en-el-producto-interno-bruto-de-colombia-2933774>

Matthew, Richard; McDonald Bryan. 2004. Networks of Threats and Vulnerability: Lessons from Environmental Security Research. ECSP Report. Issue 10.

**Obtenido de:**

<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF445.pdf>

Mongabay, 2018. Así funciona el tráfico de madera en Colombia. **Obtenido de:**

<https://es.mongabay.com/2018/10/trafico-de-madera-en-colombia-amazonia-bosques/>

Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. (Octubre de 2020). Explotación de oro de aluvión Evidencias a partir de percepción remota 2019. **Obtenido de:**

[https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24243172/EVOA\\_2020\\_Espa%C3%B1ol.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24243172/EVOA_2020_Espa%C3%B1ol.pdf)

Procuraduría General de la Nación - PGN. (2020). Directiva N. 014 de 2020. Fernando Carrillo Flórez, 13 de abril de 2020.

Portafolio, 2018. Los capos que mueven \$10 billones al año en minería ilegal.

**Obtenido de:**

<https://www.portafolio.co/economia/mineria-ilegal-mueven-10-billones-de-pesos-523307>

Proética, 2020. Triple Trata. Estudio comparativo de la legislación, políticas públicas y casos emblemáticos en materia de trata de personas en la Triple Frontera – Perú, Colombia y Brasil. PROÉTICA Consejo Nacional para la Ética Pública, Lima, 2020

WWF Australia. (2021). Illegal wildlife trade and poaching. **Obtenido de:**

<https://www.wwf.org.au/what-we-do/species/illegal-wildlife-trade-and-poaching#gs.061htz>

# Anexo 1. Minería ilegal de oro

Gráfico 1-A. Cadena de Valor – Minería de oro legal e ilegal

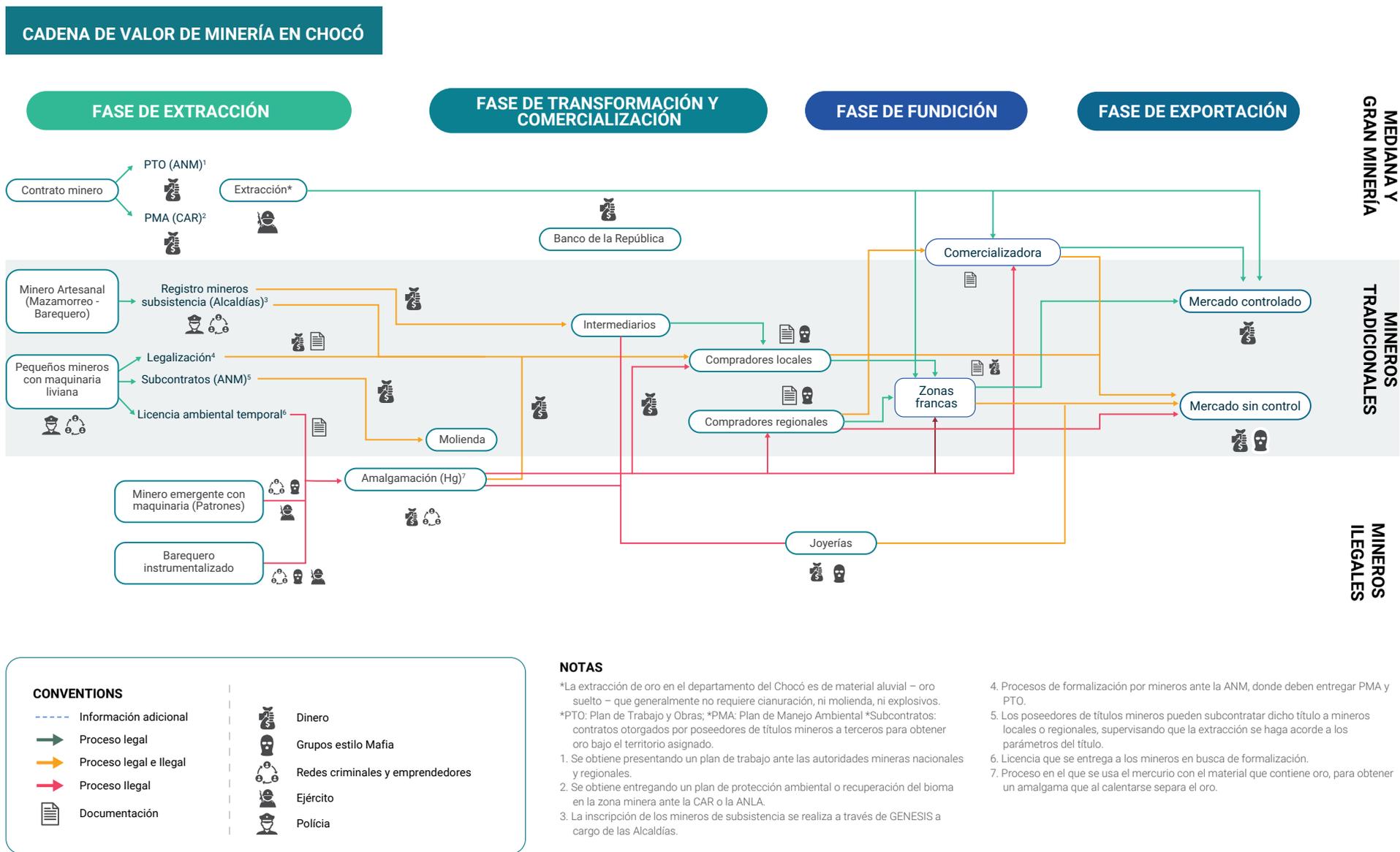


Gráfico 2-A. Financiación de la minería ilegal de oro

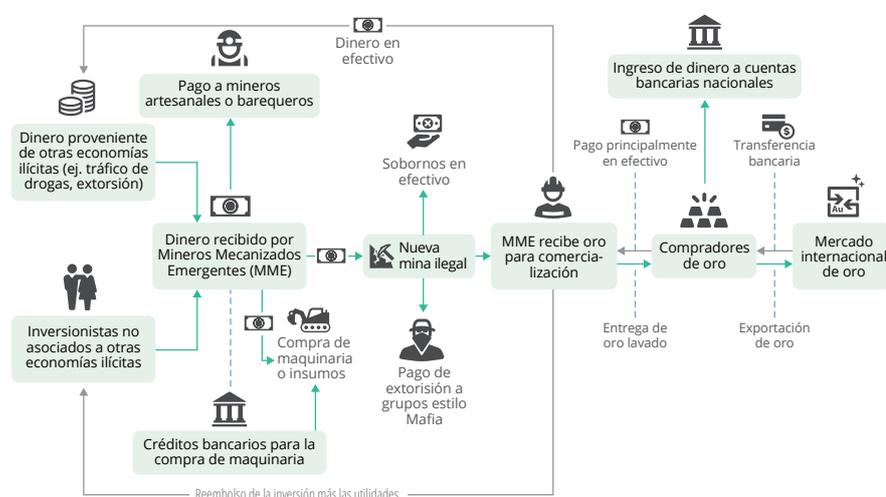


Tabla 1-A. Principales hallazgos que facilitan la extracción ilegal de oro

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Limitado control a los insumos para la extracción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los controles municipales al consumo de combustible en zonas mineras son insuficientes</li> <li>Bajos controles al ingreso de mercurio por contrabando</li> </ul>
<b>Los controles a la maquinaria amarilla son inadecuados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El monitoreo satelital solo se aplica al inicio de la venta de la maquinaria</li> <li>Los controles a la maquinaria amarilla no se articulan con el RUNT</li> <li>No existe un sistema integrado de monitoreo de la maquinaria amarilla</li> </ul>
<b>Deficiente control de las autoridades municipales en el registro de mineros de subsistencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitada capacidad técnica, administrativa y financiera de las autoridades municipales</li> <li>Limitada capacidad de acceso a sistemas de información</li> <li>Deficiencias en POT y Planes de Vida</li> <li>Inscripción ilegal como mineros de subsistencia de personas ajenas a la actividad por parte de redes criminales</li> </ul>
<b>Inexistencia de control a la producción por parte de la autoridad minera y de las autoridades municipales sobre los mineros de subsistencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El control de la producción se hace en la compraventa y no hay un contraste o verificación de lo realmente producido</li> <li>La autoridad municipal no tiene competencia ni capacidad para verificar la producción</li> <li>La instrumentalización de mineros de subsistencia para que inflen la producción</li> </ul>
<b>Limitado sistema de monitoreo de extracción ilegal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen sistemas de seguimiento y monitoreo de la extracción ilícita minera en tiempo real</li> <li>No existe un sistema de alertas tempranas</li> </ul>
<b>Acceso limitado a la formalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controles de ingreso a los programas de formalización complejos y demorados</li> <li>Programas de formalización desfinanciados</li> <li>Autoridades ambientales con limitada capacidad para el análisis y seguimiento de las licencias requeridas para la formalización</li> </ul>

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Limitado acceso a créditos por parte de mineros para mejorar el proceso productivo y dar cumplimiento a las normas del sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema bancario desconfía del sector minero y no otorga créditos</li> <li>El Gobierno Nacional no cuenta con programas de respaldo o financiación a los mineros</li> </ul>
<b>Acceso limitado a la formalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controles de ingreso a los programas de formalización complejos y demorados</li> <li>Programas de formalización desfinanciados</li> <li>Autoridades ambientales con limitada capacidad para el análisis y seguimiento de las licencias requeridas para la formalización</li> </ul>
<b>Limitado acceso a créditos por parte de mineros para mejorar el proceso productivo y dar cumplimiento a las normas del sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema bancario desconfía del sector minero y no otorga créditos</li> <li>El Gobierno Nacional no cuenta con programas de respaldo o financiación a los mineros</li> </ul>

Tabla 2-A. Principales hallazgos que facilitan la transformación y comercialización de oro ilegal

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Los controles a los comercializadores (compraventas) son inadecuados por permitir sistemas manuales de operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suplantación de identidad de mineros de subsistencia</li> <li>Falsificación de documentos a los que se les cambian las fechas, las cantidades de oro, se fragmentan las transacciones, entre otros</li> <li>Relación fraudulenta entre comercializadores y mineros que no son de subsistencia</li> <li>No automatización de procesos</li> </ul>
<b>Hay variedad de comercializadores desde el nivel veredal hasta el internacional que permite enmascarar los fenómenos de ilegalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las normas no contemplan la realidad de los territorios, dificultando su aplicación</li> <li>Altos diferenciales de precio a lo largo de la cadena ilegal de valor</li> </ul>
<b>Altas barreras para la comercialización de oro por parte de pequeños mineros productores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos y procedimientos para la exportación percibidos como complejos</li> <li>Discrecionalidad en la toma de decisiones por inspectores aduaneros</li> <li>Falta de capacitación sobre normas aplicables a la minería a los inspectores aduaneros</li> </ul>
<b>La exención de registro de las joyerías en el RUCOM facilitaría la comercialización de oro ilegal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las joyerías no están obligadas a verificar el origen lícito del oro</li> <li>Las joyerías no verifican el origen lícito de las joyas que compran para comercialización</li> </ul>

**Tabla 3-A.** Principales hallazgos que facilitan la exportación del oro

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Limitado control de las Comercializadoras Internacionales en Zonas Francas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No es posible cotejar las cantidades de oro que ingresan a la zona franca y las que efectivamente son exportadas</li> <li>La Policía Fiscal y Aduanera no puede ejercer controles a las actividades que se desarrollan en las Zonas Francas</li> </ul>
<b>Hasta una tercera parte de la producción de oro que sale del país es de contrabando y permite el lavado de dinero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia de Grupos Estilo Mafia en las zonas de explotación minera</li> <li>Producto de difícil control por parte de las autoridades, dada la facilidad en su movilización y la dificultad de diferenciarlo del oro legal</li> <li>Falta de controles efectivos al contrabando de oro</li> </ul>

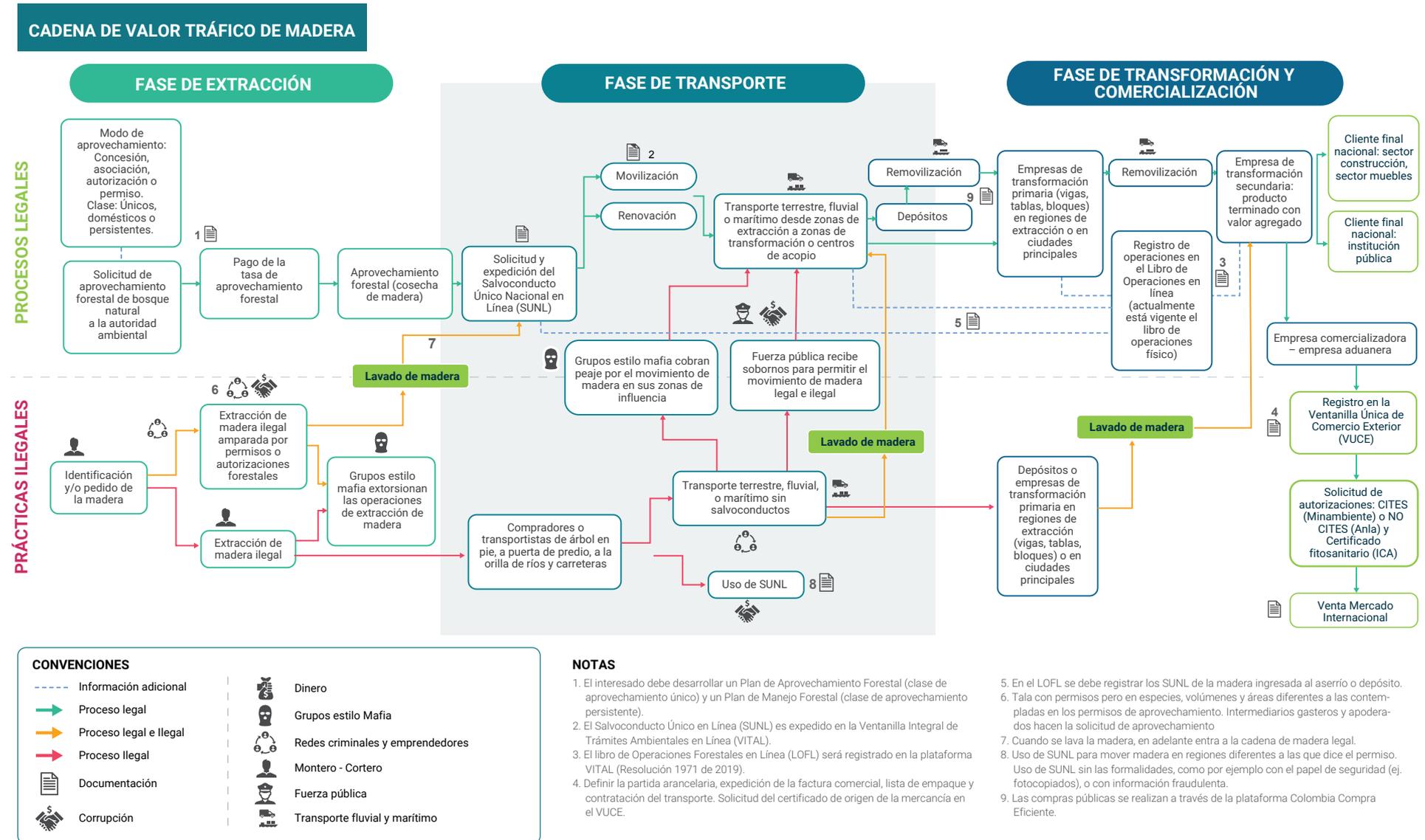
**Tabla 4-A.** Principales hallazgos transversales a la cadena de minería ilegal

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Tensión entre normas minera, ambiental y étnica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La no reglamentación de los capítulos 4º y 5º de la Ley 70 de 1993</li> <li>La existencia de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª en conflicto con zonas mineras</li> <li>La desactualización, precariedad o ausencia de análisis mineros en instrumentos de ordenamiento territorial</li> </ul>
<b>Inexistencia de espacios de diálogo integrales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las interacciones con las comunidades locales se limitan a dar trámite a las consultas previas</li> </ul>
<b>Inexistencia de sistemas adecuados para la trazabilidad del oro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema actual de trazabilidad se circunscribe a la fase de comercialización, que carece de medios digitales que garanticen la autenticidad de las operaciones</li> <li>El sistema de trazabilidad actual se soporta, en gran medida, en el certificado de origen emitido por los mineros mismos, sobre los cuales no existe un adecuado control sobre su registro</li> </ul>
<b>Sistemas de información insuficientes y desarticulados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El AnnA no cuenta con un módulo de información de evaluación y seguimiento</li> <li>La información de licencias ambientales esta desactualizada</li> <li>Los sistemas presentan problemas de interoperabilidad y de acceso a los interesados del sector público y la sociedad civil</li> </ul>



## Anexo 2. Tráfico de madera

Gráfico 3-A. Cadena de Valor de la madera de origen legal e ilegal



**Tabla 5-A.** Principales hallazgos que facilitan el aprovechamiento ilegal de madera

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Deficiente gestión forestal de las autoridades ambientales en la expedición y verificación de los permisos o autorizaciones de aprovechamiento forestal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias técnica, administrativa y financiera de las autoridades ambientales para hacer la evaluación, control y seguimiento al aprovechamiento forestal en territorio.</li> <li>Existencia de vacíos en la disponibilidad de información forestal (áreas, especies y volúmenes aprovechados, decomisos, entre otros).</li> <li>Áreas de bosque sin POF que definan en qué áreas es posible hacer el aprovechamiento.</li> <li>No hay un sistema de marcaje lo que no permite la trazabilidad de la madera desde el origen (momento en que se hace el aprovechamiento).</li> <li>Los planes de aprovechamiento o de manejo forestal no son revisados con rigurosidad, presentándose problemas de plagio o de información fraudulenta.</li> </ul>
<b>Obtención de permisos de aprovechamiento forestal con el patrocinio de Redes Criminales o Emprendedores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen desincentivos a la legalidad para las comunidades al considerar que los trámites son complejos, demorados, con sobrecostos, que no contemplan los contextos de las comunidades y trabas por parte de las autoridades ambientales. Estos desincentivos hacen que el aprovechamiento ilegal parezca más atractivo y que las comunidades no aprovechen directamente, sino que lo hagan a través de intermediarios.</li> <li>No existe reglamentación para el desarrollo de acuerdos o contratos entre comunidades e intermediarios, en el que se definan, entre otras cosas, las responsabilidades de las partes.</li> </ul>

**Tabla 6-A.** Principales hallazgos que facilitan la movilización de la madera de origen ilegal

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Falsificación, plagio, venta indebida o adulteración de Salvoconductos Únicos en Línea (SUNL)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La plataforma tecnológica para la obtención del SUNL tiene fallas que la hacen vulnerable a la falsificación o adulteración de los permisos por parte de funcionarios, facilitando el blanqueamiento de madera. Por ejemplo, la plataforma no establece un límite para el cargue de información sobre renovaciones y removilizaciones.</li> <li>La ausencia de un sistema de marcaje de las trozas en campo limita la eficiencia de la herramienta.</li> <li>Deficiencias técnica, administrativa y financiera de las autoridades ambientales para la administración forestal y para hacer la evaluación, control y seguimiento al transporte de madera.</li> </ul>
<b>Debilidades en el control a la movilización de la madera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay puntos de control debidamente establecidos o priorizados conforme a las necesidades del motor.</li> <li>Existen casos de pago de sobornos para permitir la movilización de la madera.</li> <li>Débil articulación entre autoridades ambientales y la Fuerza Pública para adelantar los controles a la movilización de la madera.</li> </ul>

**Tabla 7-A.** Principales hallazgos que facilitan la transformación y comercialización de madera de origen ilegal

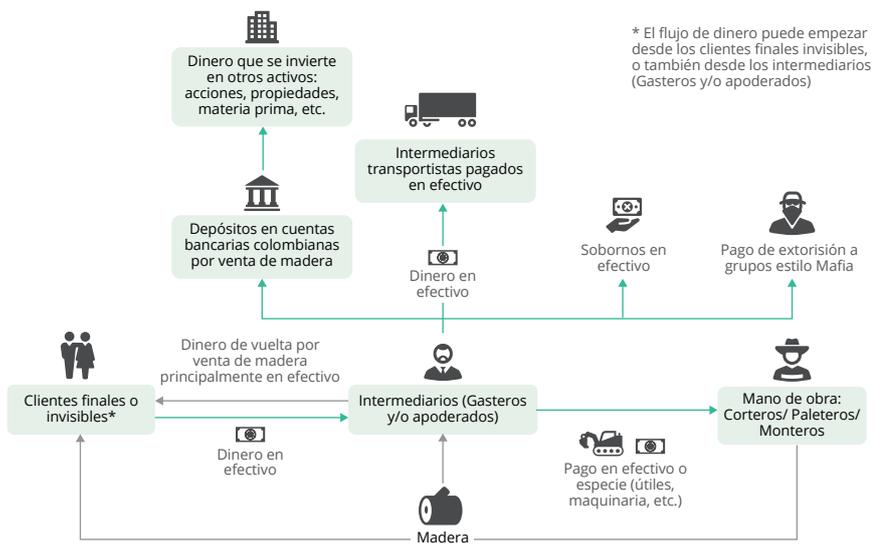
Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Registros fraudulentos en el LOFL u omisión en su diligenciamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de puesta en marcha del LOFL, pese a que existen los desarrollos tecnológicos para su funcionamiento. En consecuencia, a la fecha los SUNL emitidos no se enlazan en línea con los libros de operaciones de las empresas de transformación.</li> <li>Baja capacidad de las autoridades ambientales para hacer el control a la madera que ingresa a los depósitos y aserríos, lo cual se debe realizar contrastando la información de los libros de operaciones forestales con la madera presente en dichos lugares (inventario que debe realizar el funcionario).</li> </ul>
<b>Controles inadecuados a las importaciones de madera en Leticia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El régimen aduanero especial de Leticia genera debilidades al control de los cargamentos, toda vez que aquellos cargamentos con un valor inferior a USD1.000 solo deben presentar factura de compra. Esto propicia el fenómeno del hormigueo.</li> <li>Débil control en las fronteras por parte de las entidades aduaneras en relación al comercio de madera.</li> <li>Hay una deficiencia en la articulación de las entidades que deben ejercer el control en la frontera.</li> </ul>
<b>No se implementa con rigurosidad la Guía de compras públicas de madera que garanticen la fuente legal de ésta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidad en el uso de criterios habilitantes en los pliegos de las licitaciones, que garanticen que la madera que compra el sector público es de origen legal.</li> <li>Comercio que no favorece a los productores legales de madera por la competencia desleal con menores precios de los oferentes de madera ilegal.</li> </ul>

**Tabla 8-A.** Principales hallazgos transversales a la cadena de tráfico de madera

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Debilidad administrativa, técnica y financiera para la gestión forestal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionamiento autónomo de las autoridades ambientales que hace que los controles y la vigilancia sobre el sector forestal sea inadecuado e ineficiente. Esta circunstancia adicionalmente genera una mayor discrecionalidad técnica en la toma de decisiones.</li> <li>Falta de personal idóneo, alta rotación de funcionarios.</li> <li>A pesar de que el Minambiente ha expedido protocolos de control y vigilancia forestal, estos no son aplicados por las autoridades ambientales ya que no han sido acogidos mediante acto administrativo.</li> <li>Débil articulación de autoridades ambientales, con entidades territoriales, los organismos de investigación, la fuerza pública y los órganos judiciales para contrarrestar las diferentes formas de ilegalidad que se asocian al recurso forestal.</li> </ul>
<b>Debilidad en el sistema de trazabilidad y en la disponibilidad de información para la vigilancia del aprovechamiento forestal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso de trazabilidad está incompleto desde el inicio de la cadena porque el árbol cosechado no está identificado ni georreferenciado.</li> <li>Mecanismos ineficaces de trazabilidad que impiden hacer seguimiento de la madera desde su extracción hasta la transformación en aserraderos y depósitos. Esto permite el blanqueo de madera.</li> <li>No hay interoperabilidad entre sistemas de información forestal lo que genera falta de transparencia en la disponibilidad y acceso de información para hacer seguimiento a la cadena forestal.</li> </ul>

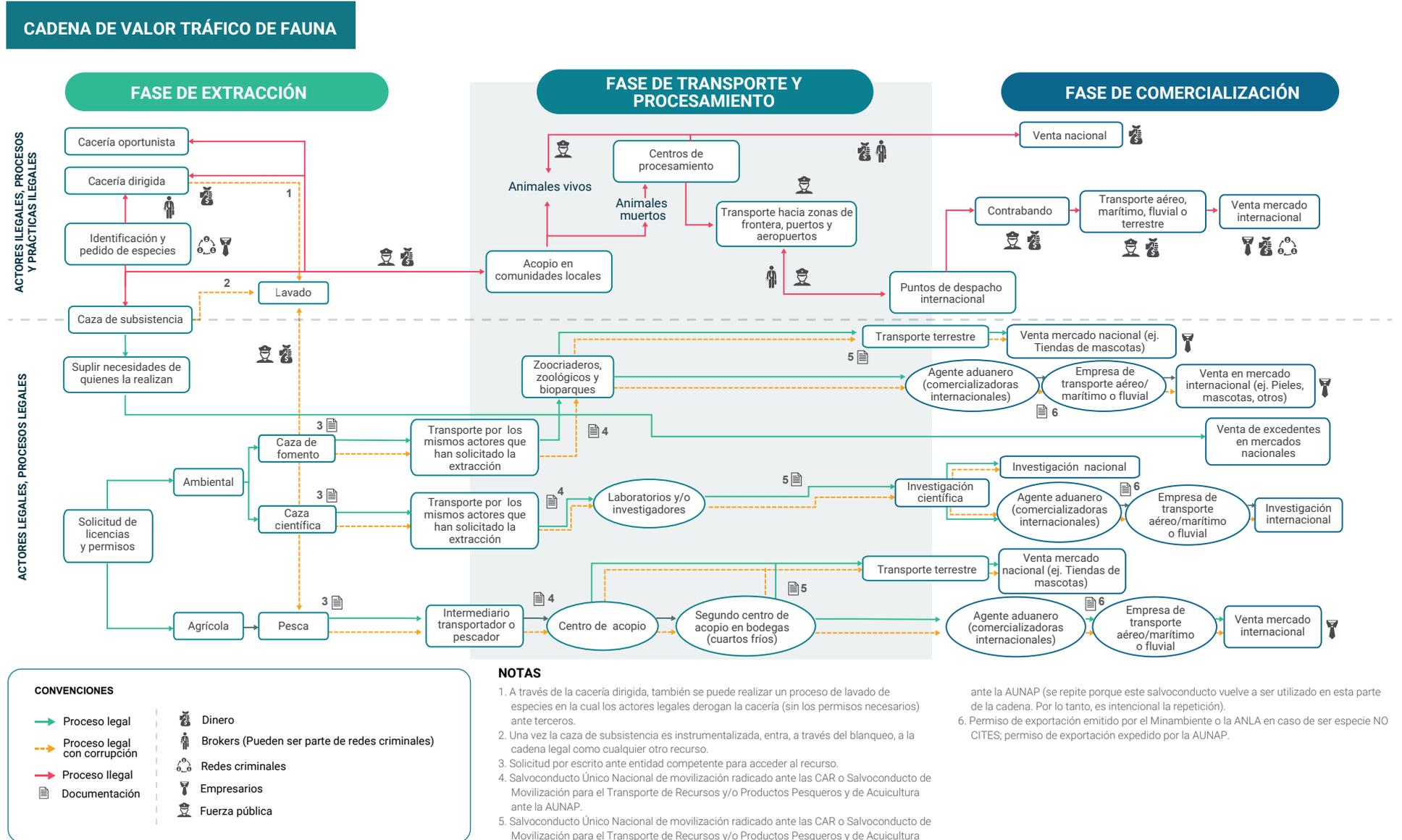
Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<p><b>Deficiente regulación para sancionar e inhabilitar a quienes infringen el marco regulatorio forestal bien sea respecto a los usuarios de la cadena forestal o de actos de corrupción de funcionarios públicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacidad de detección de las infracciones por parte de las autoridades ambientales es reducida.</li> <li>• Personas como intermediarios (apoderados y gasteros) que violan la ley e instrumentalizan a comunidades que participan en la cadena forestal, continúan haciendo uso ilegal del recurso forestal, solicitando y recibiendo nuevos permisos para aprovechar, movilizar y comercializar madera.</li> <li>• El accionar de los órganos judiciales se ha enfocado en atacar los eslabones más pequeños de la ilegalidad forestal, lo que no tiene impactos en la cadena ilegal.</li> </ul>

Gráfico 4-A. Financiación del tráfico de madera



# Anexo 3. Tráfico de fauna

Gráfico 5-A. Cadena de Valor – comercio de fauna legal e ilegal



**Tabla 9-A.** Principales hallazgos que facilitan la extracción ilegal de fauna silvestre

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Abuso de la figura legal de caza o pesca de subsistencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atribución legal que permite la venta de excedentes.</li> <li>Ausencia de controles o controles deficientes a la caza de subsistencia por parte de las autoridades ambientales.</li> <li>Conflictos jurisdiccionales entre comunidades indígenas y autoridades ambientales.</li> <li>Carencia de esquemas productivos de aprovechamiento de fauna accesibles a las comunidades locales.</li> </ul>
<b>Transgresión de los permisos de caza (caza de fomento, caza científica o caza comercial) o pesca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia o deficiencia en los controles a los permisos que deben ser ejercidos por las autoridades competentes (sector ambiente y agricultura).</li> <li>Deficiencia en la delimitación de las competencias, propósitos y objetivos de los sectores ambiente y agricultura respecto del aprovechamiento de los recursos pesqueros y los recursos hidrobiológicos.</li> <li>Deficiencias en los sistemas de marcaje que permiten el lavado de individuos obtenidos de forma ilegal en el medio silvestre.</li> <li>Ausencia o deficiencia de los controles a los sistemas de marcaje por parte de las autoridades ambientales.</li> <li>Los decomisos, entregas voluntarias y recepción de animales son limitados y quedan relegados al accionar de la Fuerza Pública ante la insuficiencia de recursos de las autoridades ambientales.</li> </ul>

**Tabla 10-A.** Principales hallazgos que facilitan el procesamiento y transporte ilegal de fauna silvestre

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Existencia de una cultura de tenencia de fauna silvestre que es socialmente aceptada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de voluntad política para gestionar el tráfico de fauna como un problema de política pública.</li> <li>Se resta importancia al tráfico de fauna como una problemática ambiental y criminal.</li> <li>Se prioriza la atención de otros delitos considerados de mayor gravedad (ej. narcotráfico).</li> <li>Estas circunstancias generan que haya pocos controles en esta etapa.</li> </ul>
<b>Deficiencia en los recursos asignados (ej. Talento Humanos, capacitaciones técnicas, medios tecnológicos) para ejercer el control del tráfico de fauna.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desequilibrio en la atención prestada al tráfico de fauna frente a otros delitos (ej. Narcotráfico), o al aprovechamiento de otros recursos naturales (ej. Hidrocarburos).</li> <li>Los Planes Operativos de Acción de las autoridades ambientales en ocasiones no contemplan el tráfico de fauna o es tratado tangencialmente. Por ejemplo, la ausencia de un CAV en Amazonas para atender los animales incautados por el tráfico de fauna.</li> <li>Falta de capacitación de la Fuerza Pública, fiscales, y autoridades ambientales para identificar especies amenazadas listadas en los Libros Rojos y contenidas en los anexos CITES, o para identificar especies que no está permitido comercializar debido a su estado actual de conservación.</li> <li>Desarticulación entre los ambiente y agricultura para ejercer los controles al tráfico de peces ornamentales.</li> </ul>

**Tabla 11-A.** Principales hallazgos que facilitan la comercialización ilegal de fauna silvestre

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Encubrimientos y/o falsificaciones de documentos necesarios para la comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias en los controles que se ejercen a los documentos necesarios para comercializar fauna (ej. Permisos CITES o NO CITES), o a las declaraciones aduaneras.</li> <li>Deficiencias en las inspecciones a los cargamentos por desconocimiento, falta de capacidades y/o herramientas tecnológicas.</li> </ul>
<b>Deficiencia en los recursos asignados (ej. Talento Humanos, capacitaciones técnicas, medios tecnológicos) para ejercer el control del tráfico de fauna.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desequilibrio en la atención prestada al tráfico de fauna frente a otros delitos (ej. Narcotráfico).</li> <li>Los Planes Operativos de Acción de las autoridades ambientales en ocasiones no contemplan el tráfico de fauna o es tratado tangencialmente.</li> <li>Falta de capacitación de la Fuerza Pública, fiscales, y autoridades ambientales para identificar especies amenazadas listadas en los Libros Rojos y contenidas en los anexos CITES, o para identificar especies que no está permitido comercializar debido a su estado actual de conservación.</li> <li>Desarticulación entre los ambiente y agricultura para ejercer los controles al tráfico de peces ornamentales</li> </ul>

**Tabla 12-A.** Principales hallazgos transversales que facilitan la operación de la cadena de valor de tráfico de fauna silvestre

Hallazgo	¿Qué lo hace posible?
<b>Deficiencias en la identificación y trazabilidad de la fauna silvestre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de conocimientos, capacidades, y recursos para la identificación de la fauna silvestre.</li> <li>Sistemas de marcaje de fauna ineficientes.</li> <li>Poco seguimiento y control a la implementación y uso de los sistemas de marcaje de fauna silvestre.</li> </ul>
<b>Falencias en los procedimientos, los protocolos, el tratamiento adecuado y uniforme de las especies incautadas o aprehendidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conflicto de competencias y poca claridad de los deberes y funciones entre entidades públicas.</li> <li>Carencia de canales adecuados de comunicación entre entidades públicas para articular acciones conjuntas.</li> <li>Sistemas de información deficientes (ej. Información de incautaciones de la Policía no específica la especie, información deficiente y pobre seguimiento a los animales bajo el cuidado de CAV, CAV-R, hogares de paso, etc.).</li> <li>Insuficiente disposición pública y acceso a la información sobre animales aprehendidos o incautados por la Fuerza Pública o autoridades ambientales; animales que han ingresado al sistema de atención y valoración a cargo de las autoridades ambientales; animales inventariados en zoológicos y laboratorios; y animales en zoológicos.</li> <li>Las cifras de incautaciones no son consistentes entre las distintas entidades del estado (ej. Fuerza Pública y autoridades ambientales).</li> <li>Inexistencia, poca presencia y falta de control de CAV y CAV-R.</li> <li>Reintroducción al medio natural de individuos incautados o aprehendidos, sin soporte técnico ni seguimiento adecuado.</li> </ul>

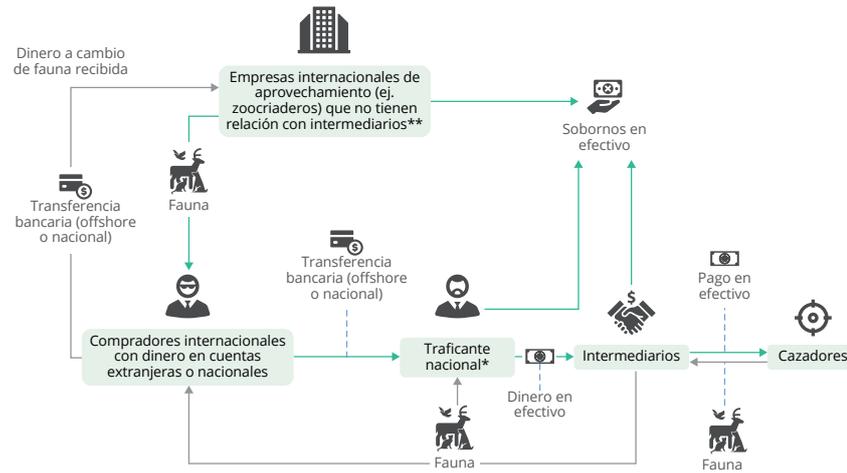
**Hallazgo** **¿Qué lo hace posible?**

**Insuficiencia de jueces de control de garantías en las zonas afectadas impide la judicialización oportuna**

**Poca presencia de unidades de FGN a nivel local y regional y debilidades en la atención de temas ambientales y coordinación de labores con la Fuerza Pública, las autoridades ambientales y AUNAP**

- Deficiente identificación y priorización de las áreas afectadas por el tráfico de fauna en la Amazonía y el Pacífico.
- Poca presencia de fiscales en las zonas objeto de estudio por razones de seguridad personal.
- Desequilibrio en la atención prestada al tráfico de fauna frente a otros delitos (ej. Narcotráfico).
- Se resta importancia al tráfico de fauna como una problemática ambiental y criminal.
- Pocos expertos o peritos que acompañen los labores de investigación de los fiscales, lo cual representa poca eficacia en algunos de los controles o labores de investigación realizados por la Policía y la FGN. Para esto es particularmente importante la articulación y acompañamiento de las autoridades ambientales quienes en múltiples ocasiones suplen esta deficiencia.

**Gráfico 6-A.** Financiación del tráfico de fauna



\* A pesar de que el flujo de dinero puede provenir de compradores y traficantes en cuentas extranjeras, las operaciones de tráfico pueden empezar desde cuentas y traficantes colombianos que financian la operación y reciben el pago internacional después de realizarse la actividad ilícita.

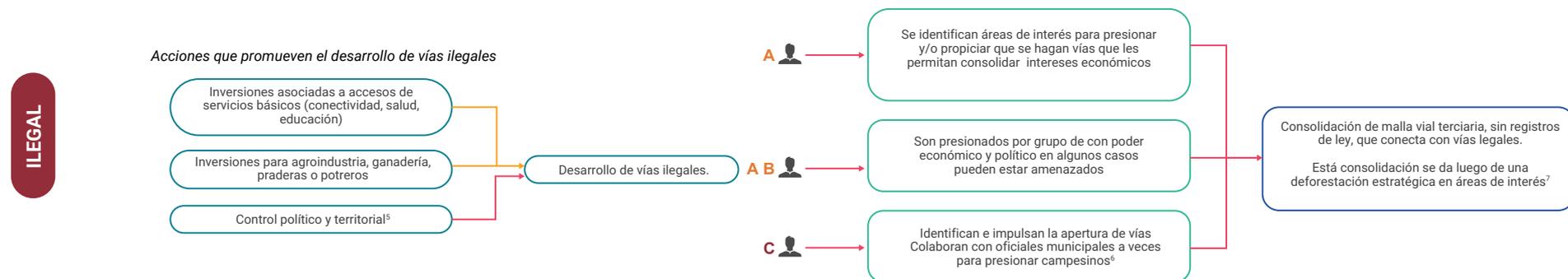
\*\* Los zocriaderos no necesariamente utilizan intermediarios ni cazadores locales. Al igual que en la cadena, una parte del tráfico ocurre cuando los zocriaderos ejecutan los permisos de caza de fomento (ejecución que pueden hacer de forma directa sin intermediarios) y exceden las autorizaciones del permiso.



## Anexo 4. Apropiación de tierras

Gráfico 7-A. Consolidación de la Malla Vial

### CADENA DE VALOR DE DESARROLLO DE MALLA VÍAL



#### CONVENCIONES

- Proceso legal
- Proceso legal e ilegal
- Proceso ilegal
- Fase de extracción
- Fase de transporte
- Fase de comercialización

- Normas, leyes y resoluciones
- Actores involucrados
- Grupos económicos y políticos (A)**
- Alcaldes y gobernadores (B)**
- Grupos estilo Mafia (C)**
- Ministerio de transporte, Viceministerio de Infraestructura, Oficina de regiones (D)**
- Campesinos (E)**

#### NOTAS

1. No hay un tiempo determinado para la entrega de estos Planes viales por parte de las Alcaldías y Gobernaciones al Ministerio de Transporte.
2. Estas recomendaciones incluyen criterios ambientales, sociales, técnicos y económicos en un conjunto de 37 fichas y tomando en cuenta los planes de ordenamiento territorial como se indica en la ley 388 de 1997. La guía de criterios técnicos ambientales para la priorización de vías de tercer orden no es vinculante. Es una guía de buenas prácticas diseñada por el sector ambiente para evitar la construcción de vías en áreas con restricción.
3. Para la aprobación del Plan Vial Regional (PVR), de acuerdo con lo descrito en la resolución 3260 del 3 de agosto del 2018, emitida por el Ministerio de Transporte se deben enviar las 37 fichas asociadas a la formulación del plan según corresponda

4. A partir de lo sucedido con el Plan Vial Departamental del Guaviare en el 2017 se está dando una mayor articulación entre los Ministerio de Transporte y el de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de la agenda interministerial
5. En el caso de los Grupos Estilo Mafia usan violencia y amenazas para generar y mantener el control territorial. Sin embargo, también hay otros grupos que presionan por mantener el control político y territorial.
6. Presión de campesinos para ocupación de territorios (Ex FARC Mafia Frente Primero en Guaviare).
7. Especulación de nuevos territorios cercanos a estas vías

Gráfico 8-A. Patrones de Apropiación de Tierras

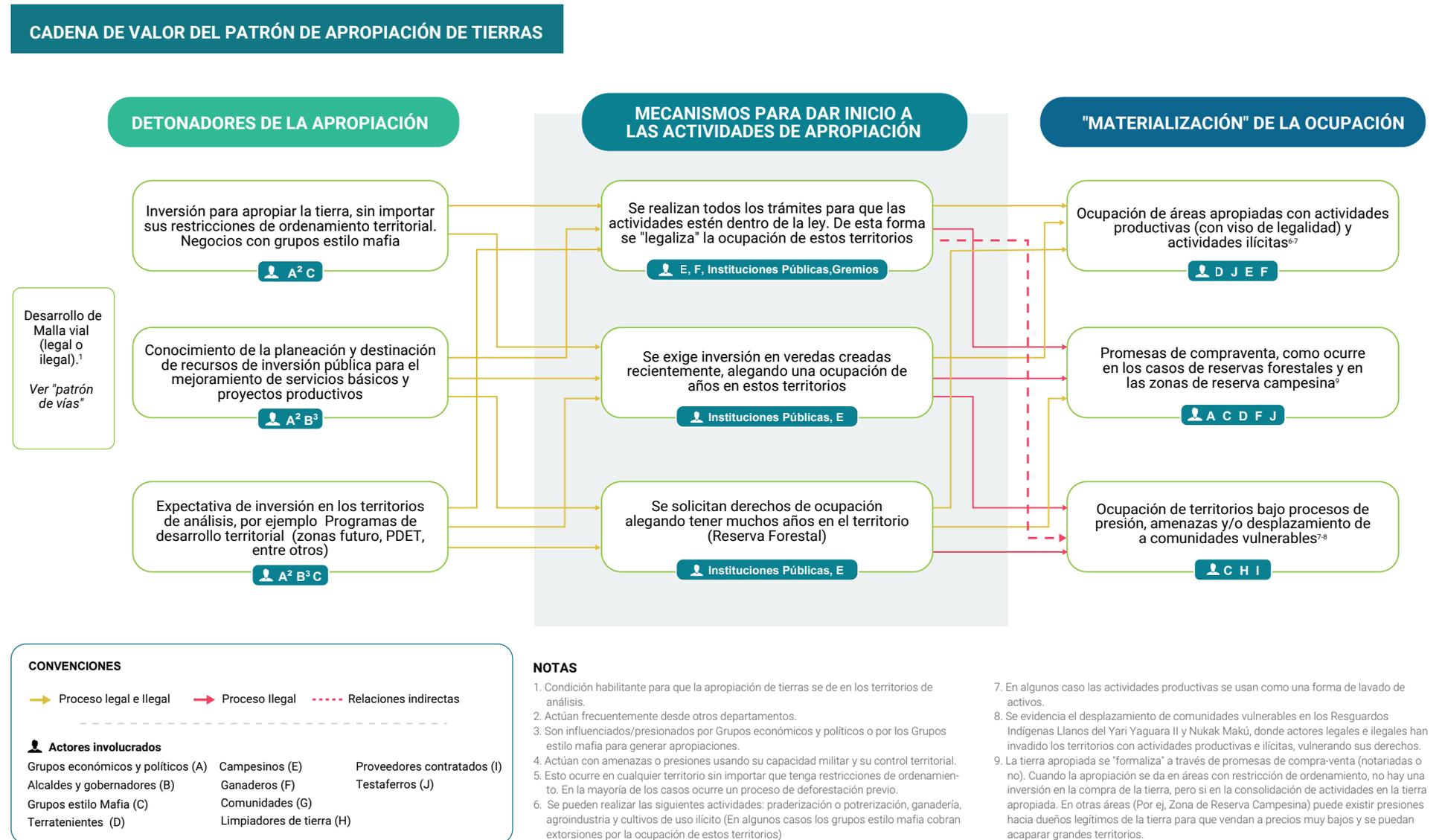
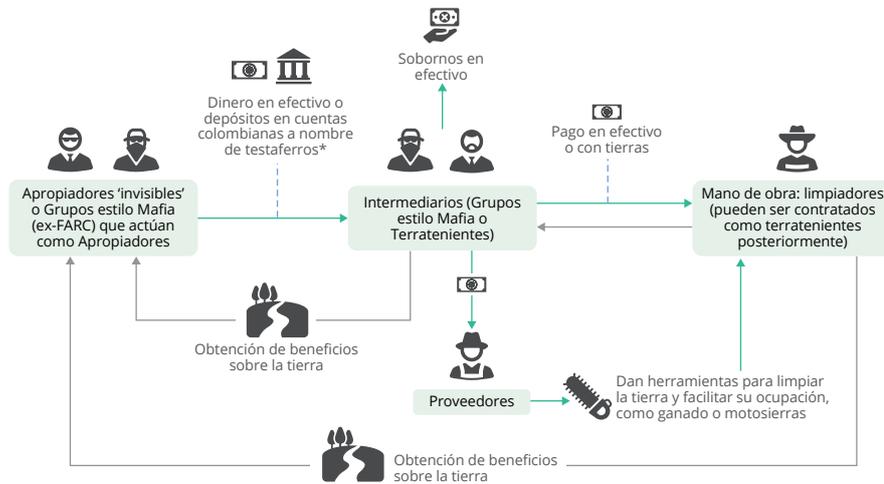


Gráfico 9-A. Financiación de la apropiación de tierras



\* Aunque no se ha podido comprobar la manera en la que algunas de las transacciones de la apropiación se llevan a cabo, es probable que ocurran en efectivo o depósitos en cuentas bancarias colombianas. También es posible que la financiación de las actividades asociadas a las tierras apropiadas provenga de inversión pública en programas de desarrollo rural.

## Anexo 5. Semáforo para evaluar riesgos de seguridad de los territorios a intervenir

Además de manejar un enfoque diferencial e interseccional y de acción sin daño, se recomienda elaborar un semáforo de riesgos de seguridad y un análisis de riesgo bi-direccional en los territorios a intervenir con base en variables de estudio como la presencia de actores criminales, economías ilegales, variables humanitarias, entre otros. Esto es fundamental, pues las intervenciones y proyectos dirigidos a mitigar los motores de deforestación y pérdida de biodiversidad, al ir en contravía de los intereses de redes criminales y grupos estilo mafia, podrían representar un riesgo para las comunidades locales que abanderan y apoyen estas iniciativas.

El semáforo de riesgos ayuda a determinar, por ejemplo, si hacer una reunión de socialización en terreno podría convertir a líderes ambientales y a miembros de las comunidades locales en blancos de amenazas y hechos de violencia. Al tiempo, sienta las bases para emprender acciones sin daño.

Variable	Medición (1-5)	Calificación (Puntos)
<b>Ex FARC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia esporádica Municipio de paso: 1 punto</li> <li>Presencia aislada de milicianos y/o guerrilleros: 2 puntos</li> <li>Presencia fuerte de milicianos y/o guerrilleros: 3 puntos</li> <li>Presencia fuerte compartida con otros actores ilegales: 4 puntos</li> <li>Dominio total sin otros actores ilegales: 5 puntos</li> </ul>	
<b>ELN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia esporádica Municipio de paso: 1 punto</li> <li>Presencia aislada de milicianos y/o guerrilleros: 2 puntos</li> <li>Presencia fuerte de milicianos y/o guerrilleros: 3 puntos</li> <li>Presencia fuerte compartida con otros actores ilegales: 4 puntos</li> <li>Dominio total sin otros actores ilegales: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Estructuras del Crimen Organizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia esporádica Municipio de paso: 1 punto</li> <li>Presencia aislada de milicianos y/o guerrilleros: 2 puntos</li> <li>Presencia fuerte de milicianos y/o guerrilleros: 3 puntos</li> <li>Presencia fuerte compartida con otros actores ilegales: 4 puntos</li> <li>Dominio total sin otros actores ilegales: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Actores armados o dinámica conflictiva en municipios aledaños</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presencia débil cercanía al municipio, pero no vecino: 1 punto</li> <li>Presencia fuerte cercanía al municipio, pero no vecino: 2 puntos</li> <li>Presencia débil en municipio vecino: 3 puntos</li> <li>Presencia fuerte en municipio vecino: 4 puntos</li> <li>Presencia fuerte en municipio vecino con motivación política y/o económica: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Cultivos de coca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 a 292 Hectáreas: 1 punto</li> <li>293 a 585 Hectáreas: 2 puntos</li> <li>586 a 878 Hectáreas: 3 puntos</li> <li>879 a 1171 Hectáreas: 4 puntos</li> <li>1172 en adelante: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Priorizado para erradicación</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Cristalizaderos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un cristalizadero: 2 puntos</li> <li>Dos cristalizaderos: 4 puntos</li> <li>Tres cristalizaderos o más: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Territorio estratégico para el crimen organizado transnacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corredores de movimientos</li> <li>Puntos de salida (costa o frontera terrestre)</li> <li>Centro de acopio</li> <li>Lavado de activos</li> <li>Características geográficas o infraestructura</li> </ul>	Se califica de 1-5 dependiendo de cuantas de las características numeradas tiene el municipio en cuestión
<b>Minería ilegal</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Corrupción</b>	Pequeña corrupción: 1 punto Gran corrupción: 3 puntos Corrupción endémica: 5 puntos	

Variable	Medición (1-5)	Calificación (Puntos)
<b>Extorsión</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Tráfico de madera</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Tráfico de fauna</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Municipio priorizado con PDET, PNIS o Zonas futuro</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	
<b>Minas antipersonales (IEDs)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reportes aislados de presencia de minas: 1 punto</li> <li>Reportes constantes de presencia de minas: 2 puntos</li> <li>Reporte reciente de presencia de minas: 3 puntos</li> <li>(2) veredas con reporte reciente de presencia de minas: 4 puntos</li> <li>Más de dos veredas con reporte reciente de presencia de minas: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Desaparición Forzada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 0,1 a 4,69 como tasa por 100.00 habitantes: 1 punto</li> <li>4,70 a 9,39: 2 puntos</li> <li>De 9,40 a 14,07: 3 puntos</li> <li>De 14,08 a 18,77: 4 puntos</li> <li>De 18,78 en adelante: 5<sup>23</sup> puntos</li> </ul>	
<b>Desplazamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 0,1 a 70 como tasa por 100.000 habitantes: 1 punto</li> <li>De 70,11 a 140,21 como tasa por 100.000 habitantes: 2 puntos</li> <li>De 140,22 a 210,32 como tasa por 100.000: 3 puntos</li> <li>De 210,33 a 280,43 como tasa por 100.000: 4 puntos</li> <li>De 280,44 en adelante como tasa por 100.000<sup>24</sup>: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Homicidios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 0,1 a 8,2 como tasa por 100.000 habitantes: 1 puntos</li> <li>De 8,3 a 16,5 como tasa por 100.000 habitantes: 2 puntos</li> <li>De 16,6 a 24,61 como tasa por 100.000 habitantes: 3 puntos</li> <li>De 24,62 a 32,82 como tasa por 100.000 habitantes: 4 puntos</li> <li>De 32,83 como tasa por 100.000 habitantes en adelante<sup>25</sup>: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Homicidios y Amenazas de Líderes Sociales. Resaltar líderes ambientales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 1 y 2 casos: 1 punto</li> <li>Entre 3 y 4 casos: 2 puntos</li> <li>Entre 5 y 6 casos: 3 puntos</li> <li>Entre 7 y 8 casos: 4 puntos</li> <li>A partir de 9 casos: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Reclutamiento y Utilización de Menores</b>	No: 0 puntos Sí: 1 punto	

23 La tasa de desapariciones para 2019, según el cálculo hecho por InSight Crime, es  $6794 \times 100.000 / 48.258.494 =$  tasa de 14,07  
 24 La tasa de desplazamiento para 2019, según el cálculo hecho por InSight Crime es  $101.499 \times 100.000 / 48.258.494 =$  tasa de 210,32  
 25 La tasa de homicidio para 2019, según el cálculo hecho por InSight Crime es  $11.880 \times 100.000 / 48.258.494 =$  tasa 24,61

Variable	Medición (1-5)	Calificación (Puntos)
<b>Amenazas a funcionarios del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No: 0 puntos</li> <li>Sí: 1 punto</li> </ul>	
<b>Operativos del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 1 y 2 operativos: 1 punto</li> <li>Entre 3 y 4 operativos: 2 puntos</li> <li>Entre 5 y 6 operativos: 3 puntos</li> <li>Entre 7 y 8 operativos: 4 puntos</li> <li>A partir de 9 operativos: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Incidentes entre actores ilegales.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 incidente en el último año: 1 punto</li> <li>2 incidentes: 2 puntos</li> <li>3 incidentes: 3 puntos</li> <li>4 incidentes: 4 puntos</li> <li>más de 5 incidentes en el último año: 5 puntos</li> </ul>	
<b>Incidentes entre actores ilegales o informales y la Fuerza Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 incidente en el último año: 1 punto</li> <li>2 incidentes: 2 puntos</li> <li>3 incidentes: 3 puntos</li> <li>4 incidentes: 4 puntos</li> <li>más de 5 incidentes en el último año: 5 puntos</li> </ul>	
<b>TOTAL</b>	<b>BAJO DE 0 A 31 puntos</b> <b>MEDIO DE 32 A 63 puntos</b> <b>ALTO 64 EN ADELANTE</b>	[suma de puntos]



**La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)** es la agencia gubernamental responsable de la administración e implementación de la asistencia económica y humanitaria del gobierno de Estados Unidos. En Colombia, USAID apoya los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para promover un país más estable, pacífico y próspero.

---



**WWF**

**WWF Colombia** tiene presencia desde hace cerca de 30 años en el país con programas de conservación, manejo de recursos, gobernanza social, incidencia en política públicas en temas prioritarios ambientales y conciencia pública para generar prácticas de consumo y estilos de vida más responsables para reducir la huella ecológica.

**Organizaciones que contribuyeron con información y metodologías para el análisis:**

Corporación Transparencia por Colombia, InSight Crime y Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.