

Acciones para promover la Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales en Colombia

Una mirada general



A propósito del proyecto

A pesar del importante rol de los bosques naturales para sostener la biodiversidad, regular el clima y proveer servicios ambientales que son vitales para millones de colombianos, la deforestación y la degradación forestal representan uno de los principales desafíos medioambientales del país. Esta problemática involucra en muchos casos dinámicas de uso y aprovechamiento ilícito de recursos naturales, donde la expansión y sofisticación de fenómenos como la corrupción y el crimen organizado actúan como facilitadores de actividades económicas ilegales.

Para entender más a fondo esta problemática, surge el Proyecto “Gobernanza Transparente de los Recursos Naturales” (TGNR, por sus siglas en inglés); financiado por USAID y ejecutado por WWF con tres (3) organizaciones que contribuyeron con información y metodologías para el análisis. El objetivo del TGNR fue generar recomendaciones claras y factibles para evitar y mitigar hechos de corrupción y de 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, así como promover la transparencia en la gobernanza de los recursos naturales. TGNR priorizó las cuatro causas principales de esta problemática (en adelante llamados “motores”): la minería ilegal de oro, el tráfico de madera, el tráfico de fauna silvestre y la apropiación de tierras.

Mapa 1. Áreas geográficas de análisis



Las denominaciones geográficas en esta cartilla y el material que contiene no entrañan, por parte de WWF, juicio alguno respecto de la condición jurídica de países, territorios o áreas, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La investigación se enfocó en: (i) entender el papel que juegan la corrupción y el crimen organizado como facilitadores de los motores de deforestación; (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. El entendimiento de los motores en áreas críticas de la Amazonía y el Pacífico, donde su presencia tiene mayor relevancia e impacto, permitió escalar el análisis e identificar las acciones más urgentes para contrarrestar hechos de corrupción y de crimen organizado que se asocian con los motores.

Este resumen ejecutivo da a conocer las principales temáticas abordadas en la investigación para el estudio de los motores, el alcance de las recomendaciones para contrarrestar hechos de corrupción y su vínculo con el crimen organizado, así como la relevancia de atender las acciones priorizadas. Lo anterior, con el fin de alentar al gobierno colombiano y demás actores clave como organizaciones de la sociedad civil, las agencias internacionales de cooperación y el sector privado a consultar el **Documento Síntesis del proyecto TGNR**, el cual contiene mayor detalle de los hallazgos y de las recomendaciones propuestas.

Principales resultados de la investigación¹ Sobre la corrupción y el crimen organizado en el manejo y acceso a los recursos naturales

La investigación evidenció que, en los motores analizados, la corrupción y el crimen organizado no son independientes. Existe una simbiosis entre ambos fenómenos que es aprovechada por los actores, legales e ilegales, que posibilita, según su utilidad y oportunidad, que cada una de estas prácticas se convierta en un método para la otra.

La corrupción le facilita a los actores criminales acceder a espacios de poder en donde se toman decisiones que pueden favorecer sus objetivos criminales y el desarrollo de sus actividades ilegales, bien sea gracias al pago de sobornos o de favorecimientos indebidos. Éstas son algunas de las utilidades más notorias de la corrupción para el crimen organizado, y esto ha permitido, en gran parte, la concreción de las actividades ilícitas asociadas a los cuatro motores de estudio.

En otros escenarios, es el crimen organizado el que le permite a actores corruptos con poder político y económico beneficiarse, pues éstos encuentran en los actores criminales la prestación de servicios delictivos (ej. el uso de la violencia como la extorsión, amenazas, desplazamiento forzado y asesinatos), que constituyen una oportunidad para concretar sus objetivos, sin ser visibles ante entes de control vigilancia y sanción. Estas actuaciones conjun-

1 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 el 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, organizaciones no gubernamentales, la academia y actores locales entrevistados.

tas 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.

Oportunidades para promover la gobernanza transparente de los recursos naturales

TGNR analizó las debilidades y vacíos en procesos, procedimientos, normas, roles institucionales, sistemas de información, herramientas tecnológicas, entre otros, que posibilitan la ocurrencia de hechos de corrupción y de crimen organizado en los cuatro motores de estudio.

Con base en estos resultados, se generaron **dos grupos de recomendaciones** con diferentes alcances. El primero de ellos responde a dar solución a las principales problemáticas encontradas **a nivel de cada motor**; el segundo grupo de recomendaciones tienen un enfoque transversal y busca contrarrestar la deforestación y pérdida de biodiversidad en el país, reconociendo la corrupción y el crimen organizado como fenómenos que inciden directamente en el deterioro medioambiental. A continuación, se presenta a grandes rasgos las temáticas que abordan las recomendaciones, y algunos ejemplos para dar más claridad.

Las recomendaciones generadas reconocen el esfuerzo y avances del Gobierno Nacional y otras entidades por solucionar los riesgos asociados a estos motores. Algunas de las recomendaciones rescatan aquellas ideas, propuestas o proyectos que ya han sido planteados o sugeridos y se insta a su debida adopción y ejecución.



Modificación de normas existentes para mejorar su aplicabilidad **y creación de nuevas disposiciones legales** para limitar el accionar de actores corruptos y de crimen organizado que se aprovechan de las debilidades o vacíos jurídicos para su accionar ilegal. Algunos ejemplos son (i) modificar el artículo 46 de la Ley 1952 de 2019 (Código Disciplinario Único), (ii) modificar el artículo 323 del Código Penal para incluir los delitos medioambientales como delitos fuente del lavado de activos, o (iii) acompañar la actualización del Título XI del Código Penal.



Ajustes a procesos y procedimientos (ej. inscripción de productores, expedición de permisos de aprovechamiento, transporte y comercialización, etc.) en las cadenas de valor del oro, de madera y de fauna silvestre, y los asociados al acceso a tierras para robustecer los pasos o fases en donde no se cumplen con normas o lineamientos de las autoridades competentes.



Fortalecimiento de las instituciones estatales a cargo de la administración de los recursos naturales y el acceso a tierras, el control y vigilancia para su aprovechamiento

sostenible, y de implementar acciones de inteligencia, investigación y la judicialización de delitos ambientales. Este grupo de recomendaciones incluyen acciones como: i) **mejorar las capacidades** técnicas, operativas, en normatividad, etc., de funcionarios públicos; ii) promover **la articulación institucional estatal** para ser más efectivos en contrarrestar la corrupción y el crimen organizado en las diferentes etapas de funcionamiento de los motores; iii) **fortalecer los vínculos entre el Estado y el sector privado** para el desarrollo conjunto de planes anticorrupción sectoriales, la adopción de mecanismos de transparencia, y la generación de oportunidades a los actores comunitarios, con el fin de reducir su vulnerabilidad al accionar de redes de crimen organizado.



El fortalecimiento de alianzas de trabajo con gobiernos de otros países y organizaciones internacionales. Las redes criminales que dinamizan los motores de minería ilegal de oro, tráfico de fauna y madera operan más allá del ámbito nacional, por lo que existe la oportunidad de, por ejemplo, fortalecer mecanismos de cooperación internacional (ej. acuerdos binacionales, pactos regionales), así como promover el uso de herramientas para el intercambio de información entre países y cooperación.



Robustecer los sistemas de información y herramientas tecnológicas. Mejorar la transparencia en diferentes procesos reduciría, por ejemplo, la discrecionalidad de funcionarios en el registro de información en plataformas tecnológicas relacionada con permisos para el aprovechamiento, transporte y comercialización de productos, con el fin de evitar el blanqueamiento de productos ilegales..

Así mismo, para facilitar la toma de decisiones con información completa y oportuna, y garantizar el intercambio de información entre las autoridades ambientales y administrativas, se recomienda **articular los sistemas de información existentes**, para permitir el seguimiento a las cadenas de oro, madera y fauna, y a los procesos de acceso a tierras.



Mejorar la transparencia y el acceso a la información pública es fundamental en la gobernanza de los recursos naturales y requiere de acciones para asegurar que los actores interesados tengan acceso a la información, que se promueva la rendición de cuentas oportuna y precisa, y se garantice el acceso a mecanismos de participación para el control social e institucional.



Si bien la deforestación ha sido reconocida en el país en la agenda medioambiental, se necesita lograr su articulación y correspondencia con otros desafíos y prioridades. Para esto se necesitan acciones de **incidencia en otras agendas relevantes** como, por ejemplo: de crimen organizado, anticorrupción, de bienestar social y de derechos humanos, de seguridad, de crecimiento económico inclusivo y sostenible, de lucha contra el narcotráfico, entre otras.



Fortalecer a las comunidades locales para disminuir su exposición a la instrumentalización por parte de redes de crimen organizado y ofrecerles las condiciones para que encuentren una fuente de ingreso en el aprovechamiento sostenible de

los recursos naturales. Se proponen acciones para fortalecer las capacidades de las comunidades locales que permitan su incidencia en la toma de decisiones y mejorar los mecanismos de participación. También se recomienda fortalecer la gobernanza comunitaria y la institucionalidad estatal local con el fin de generar mecanismos de protección a líderes y lideresas ambientales. Por último se propone el **uso de una herramienta para evaluar riesgos de seguridad** en la implementación de acciones en los territorios, dirigidas a mitigar no solo los motores de deforestación y de pérdida de biodiversidad, sino también las amenazas y los crímenes a los defensores ambientales.

Las recomendaciones propuestas buscan ser herramientas de apoyo para la toma de decisiones de los diferentes actores relevantes para hacer frente a las problemáticas identificadas.

Relevancia de atender las oportunidades priorizadas



Impactos Ambientales. Los efectos perjudiciales de los cuatro motores sobre los bosques y su biodiversidad son significativos, impactando la conectividad de estos ecosistemas, así como su estructura, calidad, y funcionamiento, y contribuyendo al cambio climático global. Si bien Colombia ha ratificado tratados internacionales y desarrollado políticas nacionales, para hacer frente a la deforestación, el cambio climático y la protección de la biodiversidad, su logro puede verse obstaculizado por la corrupción y el crimen organizado que habilitan condiciones que permiten la deforestación, la degradación de los bosques, y la pérdida de la biodiversidad.



Una Amenaza a la Seguridad Nacional. Los motores también pueden poner en riesgo la seguridad nacional, por cuanto la explotación ilícita de recursos naturales y el acceso ilegal a tierras representan negocios que generan ingresos lucrativos, comparables a los del narcotráfico, con los cuales se financian grupos armados organizados (GAO y GAOR) que ejercen control territorial en ciertas regiones del país impidiendo la efectiva presencia del Estado, al igual que financian redes criminales internacionales que tienen los recursos y el poderío económico suficiente para debilitar las instituciones del Estado a través de la corrupción². Por esto, 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.

2 Departamento de Estado Americano. (2021). Foreign Terrorist Organizations; Consejo de Seguridad Nacional – CSN. (2020). Acta del 17 de enero de 2020; Matthew, Richard; McDonald Bryan. (2004). Networks of Threats and Vulnerability: Lessons from Environmental Security Research. ECSP Report. Issue 10; Fiscalía General de la Nación (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Direccionamiento Estratégico 2020 – 2024



Impactos Económicos. También existen impactos económicos que aún no han sido debidamente dimensionados. El primero de ellos tiene relación con el lucro cesante que implican estos motores para las arcas del Estado, pues las economías ilegales hacen que la nación deje de percibir impuestos, aranceles y regalías. Una buena porción de los ingresos ilegales que generan estos motores retorna a la economía nacional por la vía del lavado de activos (usando mecanismos como el “dumping criminal”³), lo que atenta contra la estabilidad de la economía lícita del país, y genera distorsiones de precios en bienes y servicios. Otro aspecto económico que tiende a ser obviado es el relacionado con los pasivos ambientales, debido a los daños causados por los motores a los ecosistemas naturales (deforestación, degradación, contaminación del agua y aire, compactación del suelo, etc.), incluidos sus efectos sobre el cambio climático.



Impactos Sociales y al Bienestar Humano. Entre las afectaciones a la *salud humana* que conllevan los delitos ambientales vinculados a los motores de estudio están el vínculo del tráfico de fauna con graves enfermedades zoonóticas y los efectos perjudiciales por el uso del mercurio en la extracción de oro. En materia de *afectaciones sociales*, los delitos ambientales perpetrados por redes de crimen organizado pueden estar asociados a: (i) el asesinato de líderes ambientales; (ii) desplazamiento forzado; (iii) la prostitución infantil y la trata de personas en zonas con una alta presencia de redes criminales (ej. Triple frontera Colombia, Perú y Brasil) (Proética, 2020); (iv) el trabajo forzoso para el aprovechamiento o extracción de recursos naturales (ej. oro y madera)⁴; y (v) la descomposición del tejido social de las comunidades locales.

Conclusiones

Los resultados del proyecto logran brindar insumos clave para el entendimiento de la problemática ambiental y su vínculo con los complejos fenómenos de la corrupción y el crimen organizado en Colombia. Así mismo la investigación permite visibilizar la importancia del rol del sector ambiental en hacer frente a estos dos fenómenos y de la necesidad de que las respuestas gubernamentales que hayan de ser adoptadas para prevenir y mitigar los motores de deforestación y de pérdida de biodiversidad deben ser abordadas de forma holística y coordinada con actores en distintos niveles (ej., nacional, regional y local) y sectores (ej., sociedad civil, sector privado, medios de comunicación) para asegurar sistemas de gobernanza transparentes y eficaces, indispensables para contrarrestar las afectaciones al capital natural y social de nuestro país; sin esta consideración, cualquier esfuerzo será infructuoso.

3 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. 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.

4 Organización Internacional del Trabajo (2018), Hidrón & Koepke (2014).



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 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.

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.