

Documento especializado

Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia

Documento preparado por Isaac Beltrán para
CREER-IHRB

10 de diciembre de 2015

Contenido

Introducción	4
Los GAOML y el control territorial: la regulación de la minería ilegal	9
Derechos fundamentales afectados en el orden económico de la minería ilegal: las consecuencias del control territorial de los GAOML	18
Capacidades organizacionales: de los cultivos ilícitos a la minería ilegal	23
El control territorial de los GAOML: el cobro de «impuestos»	26
Escenarios prospectivos sobre el impacto del cumplimiento de los acuerdos de La Habana sobre la minería ilegal	28
Conclusiones	32
Bibliografía	33

Introducción

El primer objetivo de este trabajo es identificar un conjunto de relaciones entre minería ilegal y conflicto armado, prestando especial atención al papel que juegan los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) en Colombia. En este documento se usa el concepto de GAOML con el propósito de resaltar la dimensión organizacional del conflicto armado colombiano y llamar la atención sobre la relación entre la minería y el control territorial de organizaciones ilegales. El segundo objetivo es construir un conjunto de escenarios prospectivos sobre el modo en que la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo puede afectar la relación entre minería y conflicto en la medida en que hay un ecosistema compuesto por Grupos Armados, estado y sociedad que se vería afectado por la implementación de los acuerdos de La Habana. Los acuerdos entre el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP han avanzado rápidamente y la opinión de varios analistas es que es altamente probable la desmovilización de este grupo guerrillero.¹

Al usar el concepto de GAOML² se privilegia una comprensión en la que se resalta: i) la racionalidad de las organizaciones que participan en el conflicto armado y su vocación por el control territorial lo cual se expresa en la capacidad de fuego militar, y, ii) la racionalidad de las relaciones de los actores que participan en el campo del conflicto y en el campo de la minería. «Racional» significa en este documento adecuación entre medios y fines, y en ese sentido, la racionalidad es algo que se predica de los actores. La atribución de racionalidad entre medios y fines se usa metodológicamente (no ontológicamente), es decir, como una

¹ En el mes de septiembre de 2015 se reunieron en La Habana-Cuba, el Presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño, alias “Timochenko” para expresar su voluntad de alcanzar un acuerdo de paz lo más pronto posible. Algunos afirman que este encuentro puede ser interpretado como el punto de no retorno en las conversaciones de paz. En palabras del presidente Santos: «Desde la orilla de las instituciones, quiero valorar el paso que hoy han dado las Farc. Somos adversarios, estamos en orillas diferentes, pero avanzamos en una misma dirección, que es la de la paz. La condición fundamental de este proceso es que tenemos que romper de una vez y para siempre cualquier vínculo entre política y armas. Por eso, el proceso de dejación de armas debe culminar a la mayor brevedad.» Por otra parte, Timochenko expresó la voluntad de paz de las FARC con las siguientes palabras: «Hoy anunciamos al país que haremos todo lo que esté a nuestro alcance para lograr en poco meses el acuerdo final de paz, y exhortamos a nuestra contraparte en la mesa a hacer lo mismo.» (El Tiempo, 2015)

² La Ley 418 de 1997 define los mecanismos que puede usar el estado para dialogar con Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML). Dicha ley (art. 8. Parágrafo 1) define los GAOML de acuerdo con normas del Derecho Internacional Humanitario: «De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.» [Concertar es un verbo con larga tradición en la escritura jurídica que significa pactar o acordar un negocio. www.rae.es] Esta definición fue usada en la Ley 975 de 2005 y permitió la desmovilización de las autodefensas. Posteriormente, en el año 2012 se expidió la Ley 1592 que define los alcances del GAOML y las actividades delictivas que serán juzgadas en caso de una desmovilización: «La presente ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.»

herramienta para explicar el comportamiento de los actores (Becker G. , The Economic Approach to Human Behavior, 1976).³

El concepto de crimen organizado no es usado en este trabajo porque no suele estar asociado con la capacidad para mantener operaciones militares a lo largo del tiempo. El crimen organizado se concentra en la división del trabajo criminal y la coordinación entre los infractores con el fin de producir ganancias y no demanda una estructura jerárquica, centralizada, militar y con pretensiones de desplazar al estado en la regulación del orden social.⁴ Las organizaciones criminales se insertan en la minería ilegal cobijadas por el control territorial que ejercen los GAOML.

El punto de partida del control territorial por parte de actores armados ilegales sirve para iluminar el hecho político de que el Estado sólo puede imponer sus normas cuando detenta el monopolio fáctico de la fuerza; una de las expresiones de la fuerza es la violencia organizada. Ahora bien, dicho monopolio sólo opera si se ejecuta al lado del otro monopolio, a saber: el monopolio fiscal.

La evidencia histórica y sociológica señala que el estado logra imponer una cierta «moralidad» en la sociedad cuando alcanza al mismo tiempo el monopolio de la fuerza y el monopolio del recaudo tributario (Elias, 1988). La imposición de una moralidad particular por parte del estado sólo se alcanza cuando la consolidación de ambos monopolios permite dotar de legitimidad a las normas agrupadas en lo que se denomina «derecho»; si esto pasa, las acciones que son declaradas como ilegales, o incluso criminales, pueden ser incorporadas como mecanismo de autorregulación de los individuos. Esto es lo que se denomina la «reacción moral victoriosa» del estado y la sociedad cuando la criminalización de ciertas conductas goza de apoyo social (Misse, 2013). Así, cuando una conducta que ha sido declarada como ilegal se ejecuta masivamente entonces aún no se logrado imponer la moralidad del estado.

La legitimación del poder del estado en algún momento usa la administración de justicia y demanda en ese escenario el consenso social (Becker H. , 1973). En ese sentido los jueces y los operadores jurídicos son útiles en el proceso de formación del estado. Vale la pena señalar que el proceso de formación de los estados como forma política dominante siempre está en juego como consecuencia de la emergencia de actores capaces de competirle en

³ El concepto de «ontología» hace referencia a «lo que es», es decir, aspira a describir las cosas «tal y como son». Por el contrario, cuando se supone que los actores son racionales se está haciendo una simplificación de los motivos que impulsan a actuar a las personas. En ese sentido la racionalidad se usa metodológicamente, es decir, con el objeto de escoger algunos rasgos de la realidad como base para una explicación. Si se supone que los actores no son racionales se hace más difícil la explicación (Becker G. , The Economic Way of Looking at Behavior, 1993).

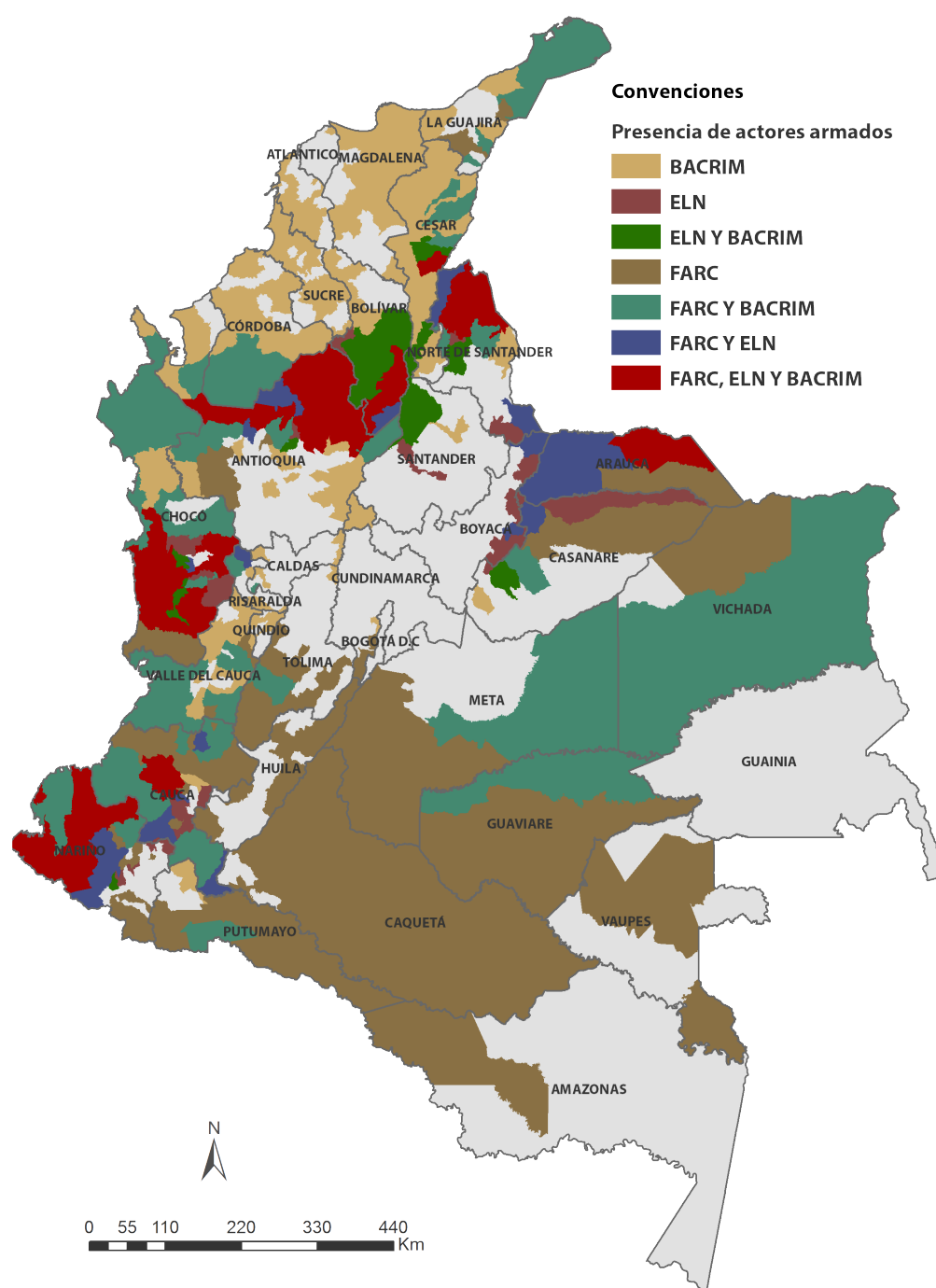
⁴ La definición de crimen organizado se encuentra en la Convención de Palermo del año 2000 contra la delincuencia organizada transnacional (UNODC, 2004). Las siguientes son los indicadores usados para describir una estructura del crimen organizado: «i) Un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; ii) Que ha existido por un periodo de tiempo; iii) Actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; iv) Con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.»

relación con el uso de la fuerza y el cobro de impuestos (Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990.*, 1990). Es relevante enfatizar en que no hay una diferencia esencial entre un «impuesto» y una «extorsión» porque ambos se obtienen mediante coacción. La diferencia radica en que el primero es el resultado de un consenso que se puede dar en espacios democráticos mientras que el segundo es una imposición arbitraria. En ese sentido – y siguiendo al historiador Charles Tilly –, el estado puede ser analizado como una organización criminal que explota a la sociedad pero que en algún momento puede producir bienes públicos a la sociedad extorsionada (Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, 1985).

El cobro de impuestos ocupa un lugar privilegiado en la formación de los estados y su legitimidad porque permite pagar los salarios de la fuerza pública que proveen seguridad, y permite producir una amplia variedad de bienes públicos, la mayoría de ellos con capacidad para incidir en los indicadores de calidad de vida relacionados con derechos fundamentales (Corbacho, Fretes, & Lora, 2013). Sin embargo, cualquier actor capaz de proveer una estabilidad relativa de las normas que regulan la interacción social puede recibir legitimidad de la sociedad.

En el caso de Colombia, hay actores armados ilegales y actores políticos locales que le disputan al estado el control territorial y en esa medida procuran imponer una visión del mundo afín con el sistema de explotación de la minería ilegal. Los GAOML han desarrollado normas que se aplican en la regulación de la minería ilegal en territorios específicos. Por el contrario, las normas emitidas por el estado no se cumplen; ni el Código Minero, ni el Código Penal, ni el Código del Trabajo ni la regulación tributaria aprobadas por el Congreso de la República se aplican en los territorios en los que la minería ilegal es la actividad económica dominante. Las normas que aplican los GAOML son simples y ajustadas a la ilegalidad de la minería pero alejadas del razonamiento constitucional de los derechos fundamentales (Julio-Estrada, 2000). Al mismo tiempo, el estado nacional y el estado local no aplican el razonamiento constitucional (ni siquiera en el nivel discursivo) de los derechos humanos al momento de evaluar e intervenir en el estado de cosas relacionados con la minería ilegal. En otras palabras, los ciudadanos vinculados a la economía ilegal minera se encuentran desprotegidos en algunos de sus derechos. Y este hecho hace que el problema de la minería ilegal sea un problema relevante para el estado colombiano.

Mapa 1 Presencia actores armados en el territorio Colombiano



Fuente: Elaboración propia con información de presencia de actores de armados de Fundación Paz y Reconciliación (2015)

Si se reconoce que los derechos fundamentales ocupan un lugar central en la «constitucionalización»⁵ de la regulación de la vida social, incluidas las relaciones entre

⁵ El concepto de «constitucionalización» se usa para resaltar el impacto que ha tenido sobre la sociedad colombiana las sentencias de la Corte Constitucional sobre la protección de derechos fundamentales a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. La Corte Constitucional ha protegido los derechos

privados, entonces se producen dos caminos para enfocar el problema de los derechos afectados por la minería ilegal en aquellos territorios controlados por actores armados dominantes: i) demandarle a los GAOML el respeto de los derechos fundamentales, ii) demandarle al estado el respeto de los derechos fundamentales. El primer camino es difícil porque no se ha detectado que dichas organizaciones aspiran a conformar equipos funcionales responsables por la aplicación de las normas del estado colombiano (no hay indicios de que los GAOML hayan aplicado el Código del Trabajo y tampoco se ha registrado preocupación por aplicar el Código Penal en lo concerniente a los delitos contra el medio ambiente).⁶ El segundo camino es viable pero demanda el reconocimiento de que el estado es un conjunto de organizaciones, cada una de ellas con varios propósitos y todas tienen responsabilidad constitucional pero problemas de alineación administrativa; el éxito del reconocimiento de los derechos fundamentales tiene como precondition la existencia del monopolio de la fuerza y el monopolio del recaudo tributario. En ese sentido, la oferta institucional para la protección de los derechos de los ciudadanos involucrados y afectados por la minería ilegal está en proceso de estructuración, es decir, que hace parte de la formación del estado teniendo presente la conexión entre el derecho doméstico e instrumentos internacionales que obligan a la protección de derechos fundamentales (López-Medina & Sánchez-Mejía, 2008).

Este documento se basa en un hecho constatado en la vida en sociedades con una larga tradición de ilegalidad: la fuerza es una fuente de poder que permite crear normas que regulan el comportamiento de los actores de un sistema económico y político, y por lo tanto múltiples fuerzas (legales e ilegales) pueden traer consigo múltiples órdenes sociales. La evidencia histórica apunta a que las habilidades para regular un mercado ilegal como las drogas o la minería se pueden trasladar a la regulación de la sociedad, en especial en sociedades periféricas en donde hay élites locales negociando con organizaciones criminales la participación en el orden político y social (Duncan, 2015). En ese proceso de competencia, y siendo propositivos, la protección de los derechos puede ser una fuente de legitimidad para el estado en aquellas regiones en donde hay una actividad minería ilegal gobernada por actores armados ilegales. La otra fuente académica son las investigaciones en las que se hacen distinciones sobre el modo en que los GAOML participan en la minería del oro de acuerdo con la fase de desarrollo de los proyectos mineros (Rettberg & Ortiz-Riomalo, 2014); para cada fase se requiere una capacidad distinta. Una tercera fuente son

económicos, el derecho a la salud, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a un trabajo digno, entre otros, y ha insistido en que pueden ser exigidos directamente por cualquier ciudadano y en especial por aquellos que se encuentran en una situación de manifiesta desventaja social (Restrepo E., 2002).

⁶ No hay una imposibilidad lógica ni política de que algunos GAOML sean capaces de proveer bienes públicos y en esa medida puedan sustituir al estado. Cuando esto pasa el GAOML se convierte en el estado de facto y ello puede implicar la aparición de un nuevo orden legal. Hay evidencia de que algunos GAOML como las FARC-EP han sido capaces de construir vías, ofrecer servicios de salud y brindar protección en algunos territorios. Esta oferta ha superado incluso la oferta del estado colombiano en zonas apartadas del país y ha influido en lo que algunos denominan la «presencia diferencial del estado» para referirse al modo particular en que el estado colombiano hace presencia en diferentes regiones y se ajusta al orden local interactuando con actores armados y élites políticas locales (González, Bolívar, & Vásquez, 2003).

los trabajos en los que se muestra la violación de derechos fundamentales como consecuencia de la explotación minera entre los cuales se ubican textos de la Contraloría General de la República (Garay, 2013).

Los GAOML y el control territorial: la regulación de la minería ilegal

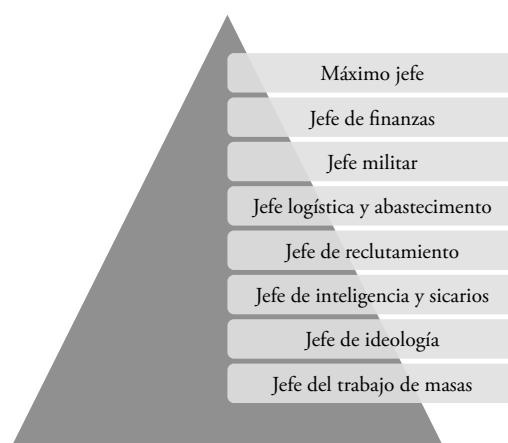
El objetivo de esta sección es mostrar el papel del control territorial de los GAOML como precondition para la construcción de una regulación que permite la consolidación de la actividad minera por fuera de la ley. Los GAOML tienen la capacidad para configurar un entorno normativo ilegal favorable a las transacciones que favorecen la producción y el comercio minero ilegal.

Algunos GAOML ejercen el control territorial en zonas en donde hay minería ilegal; el control en algunos casos se extiende desde hace décadas (Masse & Camargo, 2012). Se estima que hay 233 municipios en donde se ha detectado minería ilegal, y de ellos hay 81 en los cuales hay presencia y participación de FARC, ELN y Bandas Criminales (Revista Semana, 2015).

Hay un reconocimiento público del control que ejercen estas organizaciones en muchas zonas en donde hay minería ilegal (Torres, Pinzón Salcedo, Esquivia Zapata, Parra Pizarro, & Espitia Jiménez, 2005). Entidades como la Procuraduría General de la Nación han llamado la atención sobre el control que ejercen las organizaciones armadas ilegales en comparación con el control del estado en las mismas zonas (Procuraduría General de la Nación, 2011). El control territorial es condición para la consolidación de una economía ilegal porque define los límites espaciales de la imposición y configuración de un orden económico y social. El control territorial se ejerce por medio de patrullaje con armamento largo y la vigilancia del espacio público en donde los ciudadanos hacen transacciones.

La capacidad de fuego es relevante porque es el fundamento de la demarcación del territorio en el que se aplican unas normas de obligatorio cumplimiento. Un GAOML con larga experiencia en operaciones militares y que se haya enfrentado al Ejército Nacional de Colombia y a otros GAOML tiene una mayor probabilidad de ejercer el orden en un territorio que un grupo de delincuencia común; las diferencias de patrullaje y combate, así como la experiencia organizacional, inciden en la capacidad para imponer un orden (Ferro & Uribe, 2002).

Gráfica 1 La estructura de un GAOML. Ejemplo: Las autodefensas gaitanistas (Urabeños)



Fuente: Juan Diego Restrepo, *Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca Antioqueño* (2015)

). Esta división de funciones fue extraída y adaptada del documento del Ejército Nacional, Batallón Energético Vial, No. 5. El Bagre, 2 de diciembre de 2010. Este documento fue referenciado por J.D. Restrepo. Este es un modelo de administración racional de la violencia que cuando se aplica eficientemente es capaz de reemplazar la capacidad de coerción del estado. La administración de esta estructura demanda una especial gerencia criminal.

Las autodefensas Gaitanistas nacen como resultado de los problemas entre el gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia y su desmovilización en la zona.⁷ Esta estructura organizacional se puede replicar en varias regiones tal como pasó con las Autodefensa Campesinas de Córdoba (ACC) lideradas por los hermanos Castaño Gil en los años 90 (Aranguren, 2001). La estructura denota un cierto «capital organizacional», es decir, una forma de estructurar la cooperación para alcanzar unos fines.

Un ejemplo de control territorial es el que ejercen las FARC en algunas áreas de Colombia, y en particular en aquellas regiones en donde hay actividad minera. Dicho control tiene un impacto en las actividades del estado en contra de la minería ilegal. Hay indicios de que el estado sólo puede intervenir sorpresivamente y durante un corto lapso en contra de la minería en territorios en donde hay GAOML. El siguiente caso ilustra la capacidad de fuego cercana a una acción de guerra con la cual el estado colombiano debe proceder para aplicar algunas normas en contra de la minería ilegal. Llama la atención el despliegue del estado para ajustarse a la capacidad de fuego de los GAOML:

«Los policías de los escuadrones móviles de carabineros se lanzaron desde las aeronaves a pocos metros del suelo, mientras el Arpía de la Fuerza Aérea

⁷ El proceso de negociación entre el gobierno nacional y las AUC tuvo conflictos. Por esa razón, algunos líderes de las autodefensas no se desmovilizaron sino que tomaron la decisión de crear un nuevo ejército. En la siguiente declaración impresa en panfletos en 2008 ellos justifican su creación: «Le queremos informar a la opinión pública nacional que en vista de los incumplimientos del gobierno en el proceso de paz que adelantó con las Autodefensas Unidas de Colombia, y el avance de la guerrilla en busca de controlar zonas donde ha ejercido control la autodefensas durante muchos años, nos vimos obligado a continuar con nuestra lucha antisubversiva y en defensa de los intereses de las comunidades más vulnerables víctimas del abandono estatal producto de la corrupción político-administrativa.» (Restrepo J. D., 2015)

Colombiana, otros dos del Ejército, y el avión fantasma sobrevolaban el área prestando seguridad. Pocos minutos después otro helicóptero dejó a los investigadores del CTI. El sitio era una mina ilegal. Y de acuerdo con las disposiciones legales se destruyeron con explosivos las cinco retroexcavadoras, tres dragas y dos motores [...] “... la operación duró tan sólo 25 minutos, que es el tiempo promedio que deben durar máximo estas acciones, para evitar asonadas en el sitio y evitar ser atacados por grupos armados que lleguen a impedir la destrucción de la maquinaria ilegal”, contó [...] el coronel Jorge Esguerra, Jefe de la Unidad Nacional contra la Minería Ilegal de la Dirección de Carabineros.» (*Revista Semana*, 2015).⁸

Lo Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley cumplen con funciones genéricas de ejército y funciones genéricas de policía. Las funciones de ejército se pueden atribuir porque el patrullaje se hace con el propósito de mantener la integridad territorial y expulsar cualquier otro ejército competidor; desde el punto de vista político el ejército – cualquiera que sea su naturaleza legal o ilegal – permite el ejercicio de la soberanía del estado o de una organización criminal en un territorio.⁹ Las funciones de policía hacen referencia a la capacidad para aplicar normas que regulan la vida social tales como las relacionadas con la participación política, las actividades económicas que se pueden ejercer y la solución de conflictos entre particulares. El cuerpo de policía sería responsable del orden social interior, pero ello supone que no hay ejércitos privados ilegales dentro del país disputando la soberanía. Una situación operacional como la que enfrenta la Policía Nacional de Colombia en el control de los GAOML empuja al dilema que algunos denominan «policialización de los militares o militarización de la policía» (Dammert & Bailey, 2005).

Conviene resaltar que las normas impuestas por los GAOML no suelen proceder de la deliberación democrática sino que emergen del ensayo y error de normas funcionales para las organizaciones armadas (Aron, 2000). «Funcional» significa en este contexto, que las normas cuando son aplicadas inducen la aceptación de los ciudadanos y aumenta las ganancias monetarias de los Grupos Armados por medio de una delimitación de «derechos

⁸ El uso de helicópteros de guerra por parte del estado con el propósito de destruir máquinas retroexcavadoras usadas en la minería ilegal es un indicio de la capacidad de coerción de los GAOML. Esta observación es relevante porque muestra que un ejército ilegal y privado tiene algún grado de control y cierta capacidad de fuego como para controlar ciertos territorios. Algunos altos funcionarios del gobierno también comentan las dificultades del estado para hacer cumplir normas ambientales – entre otras – en aquellos territorios en los que hay presencia de actores armados: «...el ministro de Ambiente, Gabriel Vallejo, aseguró que las dificultades del contexto colombiano, como la presencia de bandas criminales y redes de narcotráfico, hacen más difíciles las actuaciones de la fuerza pública.» (Betancur, 2015).

⁹ El concepto de soberanía hace referencia al reconocimiento, a la autonomía relativa y al control que un estado o una organización armada ejerce sobre un territorio. No es frecuente que los estados reconozcan la soberanía de un GAOML excepto cuando hay una gran capacidad de fuego que invita a la negociación del orden político (Krassner, 2001). El concepto de soberanía puede ser útil para iluminar el hecho político constatado de que ciertos GAOML tienden a comportarse como estados en esos territorios en donde hay una prospera economía ilegal porque obtienen de allí su sustento. En un contexto así, se puede encontrar «territorialidades superpuestas» en las que al lado del reconocimiento de las autonomías étnicas se superponen de facto las autonomías territoriales ilegales, y en ocasiones las criminales (Agnew & Ulrich, 2010).

de propiedad»¹⁰; y en especial, de los derechos de propiedad del Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley. Las normas que regulan la vida económica y social en aquellos territorios controlados por GAOML se imponen como resultado de la coerción y facilitan las transacciones de la economía ilegal.

Las normas que regulan la economía ilegal de la minería en un territorio pueden ser concebidas como “instituciones formales” en el sentido de que fueron promulgadas y son aplicadas por un actor que tiene la capacidad para hacerlas cumplir. Estas “instituciones formales” no cuenta con procesos de ajuste que usen la discusión democrática, lo cual hace que la mayoría de las veces sea percibido como un “normas” arbitrarias. Sin embargo, a pesar de la discrecionalidad y el autoritarismo las normas impuestas por los GAOML permiten disminuir la incertidumbre de las transacciones en la economía minera ilegal. Las normas impuestas por los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley que regulan las transacciones ilegales entre los actores que viven en un territorio pueden ser entendidas como «instituciones», es decir, como las reglas de juego de la sociedad local. Las instituciones tienden a aparecer en situaciones en donde las transacciones se repiten, lo cual permite la aparición de hábitos y creencias relacionadas con la regulación del comercio y por esa vía también dan forma a la interacción comunitaria (Ostrom & Polsky, 1999). En aquellas sociedades en las que hay una regulación ejercida por GAOML de la economía ilegal del oro los niveles de confianza interpersonal tienden a ser bajos lo cual impacta la formación de la comunidad y la vida diaria de las personas (Eslava & Zapata, 2014).

Las normas impuestas por los GAOML sirven de marco regulatorio que permite administrar el riesgo y la incertidumbre del intercambio en un contexto de economía ilegal (North, 1990). Una economía ilegal también necesita el desarrollo de instituciones – en el sentido de reglas de juego – que faciliten el intercambio (Van Arkadie, 1989). En el ámbito de la minería ilegal estas instituciones son creadas por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley en su relación con las transacciones vinculadas a la actividad minera. Vale la pena señalar que estas normas no emergen con el propósito de ser eficientes – como afirma North – sino con el fin de administrar la incertidumbre del intercambio. Desde esta perspectiva se podría aplicar el concepto de instituciones también a la economía ilegal.¹¹ Algunos afirman que las organizaciones que imponen las reglas también podrían ser

¹⁰¹⁰ El concepto de «derechos de propiedad» pertenece al campo de la economía y se refiere al control que tiene un actor sobre un recurso. En ese sentido, los derechos de propiedad no describen una situación jurídica en la que una persona pueda mostrar un título que garantiza la propiedad sobre un recurso particular. El concepto se puede aplicar a los actores que pueden asignar un recurso sean dueños o no (Cooter & Ullen, 1988). Un GAOML puede no tener el título de propiedad reconocido por el derecho civil sobre una hacienda pero puede tener derechos de propiedad para usarla o enajenarla como consecuencia del control territorial.

¹¹ Las reglas de juego se caracterizan por su estabilidad relativa. Si una regla de juego cambia con frecuencia entonces no puede brindar estabilidad a las transacciones. Sin embargo, esto no significa que las reglas de juego tengan siempre una vocación de permanencia en el largo plazo (Chang, 2006). En el caso de la minería ilegal los GAOML imponen unas reglas que permiten el comercio y la generación de utilidades. Vale la pena señalar que las instituciones a las que se hace referencia en este contexto permiten la formación de contratos entre particulares y también la aparición de normas formales e informales que dan forma en el largo plazo al orden social.

consideradas instituciones y por lo tanto conviene mantener unidas en la descripción del marco institucional tanto a las organizaciones como las reglas de juego (Williamson, 2000). Si se considera que las normas que regulan las transacciones asociadas a la economía ilegal son precondition para la aparición del mercado correspondiente entonces la estabilidad de las normas tendrá un impacto en la consolidación de dicho mercado. Por lo tanto, lo que es válido desde el punto de vista legal puede aplicarse también el mundo de la ilegalidad.

Tabla 1 Consecuencias de la estabilidad de las normas sobre las transacciones económicas legales o ilegales (Correa, Preciado, & Silva, 2014)

Las normas aplicadas por GAOML	Las normas del Estado
Estabilidad de las normas	Inestabilidad de las normas
Reglas claras	Reglas confusas
Reglas constantes o que cambian lentamente	Reglas que cambian o desaparecen muy rápido
Respeto general de las reglas	Irrespeto generalizado de las reglas
Alta predictibilidad de las interacciones económicas	Baja predictibilidad de las interacciones económicas

Nota: La estabilidad de las normas supone que ellas emergen en un contexto de legalidad. Sin embargo, en ocasiones las normas también aparecen para regular transacciones ilegales. La tabla fue adaptada de Correa Preciado y Silva (2014).¹²

Desde el punto de vista propositivo el reto para el Estado nacional y subnacional es generar un conjunto de reglas estables y claras que permitan predecir el resultado de la interacción entre los ciudadanos y el estado y de este modo sustituir la regulación impuesta por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. En un mercado de bienes y servicios ilegales también se hace necesaria una mínima estabilidad normativa porque sin ella no se pueden formar los contratos privados ilegales y ello puede dificultar también la formación de precios; los mercados requieren cierto grado de pacificación para ser rentables y permitir el disfrute a los que participan en él (Giraldo, 2013). Vale la pena señalar que hay cierta clase de disputas entre los agentes económicos que demandan conocimientos técnicos especializados como cartografía y matemáticas. En un conflicto en donde se necesita el conocimiento de peritos y auditorías de proceso es probable que el GAOML que controla el territorio use las capacidades del estado para usar funcionarios especializados dado que es costoso para el GAOML constituir una oficina de catastro o una oficina jurídica.

Ejemplos de inestabilidad en algunas normas del sector minero: ¿un sector en formación?

En la Sentencia C-366 de 11, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas se declara inconstitucional la Ley 1382 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.” El principal argumento es la no realización de la consulta previa del proyecto de ley con las comunidades indígenas. La consulta previa con las comunidades es requisito procesal constitucional. Sin embargo, la sentencia dio un plazo de dos años

¹² Un ejemplo de la diferencia entre las normas promovidas por los GAOML y el estado se relaciona con el catastro minero. Para el estado el catastro minero se produce por medio de la aplicación de unas normas y unos procesos geológicos y cartográficos. Por el contrario, para el GAOML el catastro minero se produce por medio del ensayo y el error en la búsqueda de minerales preciosos. El “catastro” criminal no suele contar con información geológica de alta calidad. El GAOML impone el uso de la tierra y no hay conciencia sobre las ventajas de considerar el ciclo de inversión minera, lo cual disminuye la calidad de la inversión con el agravante de que no se acumula conocimiento geológico.

para corregir el problema a pesar de que la sociedad civil solicitó el retiro inmediato de dicha norma por no haber respetado un derecho fundamental (Comisión Colombiana de Juristas, 2011). El nuevo Código tenía como propósito la formalización de la minería artesanal, ajustar el proceso que permite otorgar títulos mineros y fortalecer la lucha contra la minería ilegal (Legis, 2012). Este fallo es un indicio de la falta de conciencia jurídica debido a que hay jurisprudencia reiterada con respecto a la consulta previa en temas mineros. Otro indicador de inestabilidad institucional es el hecho de que en las dos últimas décadas aumentó el número de títulos mineros en medio de problemas de corrupción en la entidad responsable. El Ministro de Minas y Energía de 2011 – Carlos Rodado Noriega – afirmó que había problemas de corrupción en torno a la asignación de los títulos mineros: “*Se acabó la piñata de los títulos mineros en el país*”. Esa fue la advertencia del ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, al denunciar que el Catastro Minero, herramienta que se utiliza para otorgar estos documentos, es un caos y lo más preocupante es que hay un gran número de funcionarios y exfuncionarios involucrados en casos de corrupción.” (Chacón-González, 2011). Sin embargo, en 2015 todavía hay problemas sin solucionar en relación con el catastro minero. Un indicio de ello es la afirmación del representante de la Asociación Colombiana de Minería – Santiago Ángel Urdinola – quien dijo lo siguiente con respecto a los procesos jurídico administrativos que se encuentran represados en la Agencia Nacional de Minería: “*En las solicitudes represadas hay mucho más que peticiones de áreas, pues otros procesos retrasados son las cesiones de derechos, prórrogas, firmas de contratos, legalizaciones, renunciaciones de títulos, amparos administrativos y devoluciones de canon superficiario...*” (El Tiempo, 2015). La ANM ha hecho esfuerzos por mejorar la calidad de la información y para ello ha realizado visitas con el fin de contrastar los documentos con la realidad. Por ejemplo, en enero de 2015 se anunciaba que este proceso de fiscalización evaluaría tanto los temas técnicos como los ambientales y los relacionados con la seguridad laboral: “*Este proceso incluye una evaluación documental, visitas de campo, revisión de aspectos técnicos, jurídicos, ambientales, económicos y de seguridad e higiene minera*” explicó la Presidenta de la ANM, Natalia Gutiérrez Jaramillo.» (El Tiempo, 2015). Adicionalmente, hay evidencia de que algunos títulos mineros incluyen zonas ambientalmente protegidas como los páramos, y sobre ello el Congreso de la República ha realizado debates políticos (El Espectador, 2015). En resumen, en el sector minero aún hay grandes retos en relación con la estructura normativa, lo cual aumenta la incertidumbre de los empresarios legales y por, el contrario, crea un entorno propicio para los emprendimientos ilegales. Estos problemas pueden ser un indicador de que el sector minero aún se encuentra en formación.

En el mundo de la economía legal las transacciones son reguladas por el derecho civil, el derecho comercial y el derecho penal – entre otros –, y a pesar de ello se presentan conflictos que deben ser resueltos ante las autoridades designadas como competentes como consecuencia de los conflictos de intereses y las diferencias en la interpretación del derecho (Rubio & Arjona, Economía Jurídica, 2007). En la economía ilegal no se cuenta con estos códigos y tampoco con una expectativa de tiempos procesales.¹³ Es por esa razón que las normas impuestas por los GAOML permiten gestionar la incertidumbre y los riesgos de las transacciones que no son amparadas por el estado. Dichas normas son respaldadas con la fuerza de actores armados ilegales y es por ello que la violencia puede ser entendida como el mecanismo básico para asegurar el cumplimiento de los contratos y la delimitación de los

¹³ Se debe anotar que los tiempos procesales en Colombia – y en América Latina – en el mundo legal también pueden ser inciertos o incluso bastante largos en comparación con la esperanza de vida de una persona. En Colombia un proceso civil en la jurisdicción ordinaria demora en promedio 650 días (Corporación Excelencia en la Justicia, 2012). Sin embargo, las instancias procesales son conocidas y usadas para negociar los conflictos entre privados de modo tal que se minimice el uso de los tribunales (Burgos, 2013). Por el contrario, en el mundo ilegal los procesos tienden a ser extremadamente veloces dado que no se respetan garantías y el tiempo de solución de los conflictos es una variable fundamental para el sostenimiento de la institucionalidad ilegal.

derechos de propiedad en el contexto de una economía ilegal. Si se asume este enfoque, se puede afirmar que en el proceso de formación de un orden social amparado por un GAOML la violencia ocupará un lugar protagónico en la medida en que sea usada para proteger la riqueza obtenida en actividades ilegales, para competir contra otros actores armados y para defenderse de las organizaciones del estado encargadas de aplicar la ley penal (Thoumi, 1994). Cualquier desajuste en el ejercicio del control territorial por parte de varios actores armados – incluido el estado – puede desencadenar episodios de intensa violencia. La evidencia estadística para Colombia muestra que los municipios con mayor actividad de minería ilegal del oro tienen una mayor tasa de homicidios y un mayor número de masacres en comparación con municipios semejantes en los que no hay dicha actividad económica (Idrobo, Mejía, & Tribin, 2014).

En resumen, el control territorial que ejercen los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley permite: i) la aparición de normas, es decir instituciones, que regulan las transacciones económicas relacionadas con la minería ilegal; ii) la aceptación consuetudinaria de dichas normas debido a que facilita el comercio al disminuir los riesgos de los múltiples contratos ilegales; iii) la formación de un entorno institucional de facto que sustituye o ignora las funciones del derecho estatal que regula diversos aspectos de la interacción social en el territorio. Un ejemplo de estas normas son los pagos que deben realizar los empresarios de la minería ilegal a los GAOML como condición para la exploración y la explotación. Otro ejemplo, son las normas relacionadas con las autorizaciones de quién puede explorar o explotar un yacimiento minero y por último el uso de la violencia en contra de aquellos actores que se oponen al Grupo Armado y su racionalidad empresarial minera (Rettberg & Ortiz-Riomalo, 2014).¹⁴

Los Grupos Armados Ilegales Organizados al Margen de la Ley participan en una cadena de valor que conecta la actividad minera ilegal de oro con los circuitos comerciales legales nacionales e internacionales. El oro es una mercancía legal y eso hace que organizaciones legales participen activamente en su comercialización, independientemente de la ilegalidad del proceso de producción. Esta observación es relevante porque la cocaína es un bien ilegal cuyo proceso de producción también es ilegal y esto incide en el riesgo de persecución penal. Ambas mercancías tienen un alto valor en comparación con su peso. En el caso de la

¹⁴ Las normas que aplican los GAOML suelen violar derechos fundamentales de la población. Por ejemplo, en el departamento del Cauca la presencia de narcotráfico y minería ilegal ha causado desplazamiento forzado y presiones para que los habitantes de la zona participen en actividades económicas después de haber sido amenazados. «Además del narcotráfico, el norte del Cauca sufre todos los problemas de seguridad que la explotación minera ilegal trae consigo. [...] los municipios más afectados por este fenómeno son Suárez, Caloto, Santander de Quilichao, Morales, Buenos Aires y en la costa pacífica caucana, Timbiquí y Guapi. [...] los responsables de la explotación minera ejercen control territorial sobre las poblaciones aledañas a las minas con el propósito de obligarlos a trabajar para ellos o, en casos como los de La Toma, corregimiento de Buenos Aires, a través de intimidaciones generan desplazamiento masivo para explotar libremente los recursos. “En este momento los habitantes de varias veredas de Buenos Aires así como de Morales estamos viviendo una situación muy difícil, porque quienes están explotando ilegalmente las minas nos están obligando a salir de esas zonas o a trabajar para ellos, con amenazas de muerte...” contó una mujer que tuvo que salir de La Toma debido a las amenazas recibidas por parte de las ‘Águilas Negras’.» (El País, 2015).

cocaína la exportación la hacen organizaciones criminales que operan en Colombia que se ponen en contacto con organizaciones criminales que operan en otros países. Por el contrario, las redes de producción de oro suelen funcionar al margen de la ley pero su comercialización se inserta fácilmente en mercados legales. Un ejemplo de este desbalance entre la producción ilegal y la comercialización legal es la siguiente afirmación del Director de la DIAN Juan Ricardo Ortega:

«Setenta toneladas de oro es lo que el país dice que le está vendiendo al mundo (anualmente) con una cifra de casi 3.000 millones de dólares, cuando la producción de la minería legal conocida no llega a 15 toneladas» (Portafolio, 2013)

La participación en una red de comercio legal internacional puede crear incentivos que permitan alinear los intereses de GAOML con productores y comercializadores; otros actores con capacidad de coerción en un territorio con potencial minero pueden cumplir parcialmente las funciones de los GAOML y vender también servicios de coerción a productores y comercializadores especializados en la minería del oro. Desde el punto de vista de la racionalidad económica se puede suponer que el control territorial no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros fines superiores, entre los cuales se puede identificar la maximización de las utilidades obtenidas por medio de la participación en un circuito de comercio nacional o internacional de carácter legal; desde cierta perspectiva, esta es la ventaja económica asociada a los contactos sociales ilegales que son usados por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Estos contactos pueden ser interpretados como «capital social perverso» y son las ventajas explotables por tener contactos en la ilegalidad y en la legalidad (Rubio, *Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia*, 1997).¹⁵ En este proceso de maximización son claves dos factores de producción. El primero de ellos es la información geológica sobre las áreas con potencial minero, y el segundo la identificación y apropiación de las fuentes hídricas cercanas que permiten el proceso de lavado de la tierra para obtener el mineral.

Por lo tanto, el GAOML que tenga acceso a esta información puede ser todavía más funcional a la red de intereses de los actores mineros, ya sean estos multinacionales, pequeños productores y barequeros, entre otros. En otras palabras, los GAOML han desarrollado la capacidad para proteger y participar en unas fases del circuito económico ilegal aurífero, a saber: la exploración, producción y la venta a los responsables de la comercialización nacional e internacional (Rettberg & Ortiz-Riomalo, 2014).

La duración y estabilidad del control territorial es una variable que influye en la construcción del orden económico y social. En aquellas zonas en donde los Grupos

¹⁵ Algunos autores afirman que el «capital social» es un concepto positivo desde el punto de vista moral (Sudarsky, 2001). Por el contrario, hay autores que señalan que el capital social puede ser un concepto moralmente neutro, es decir, que puede aplicarse a los contactos de una persona que tiene un propósito socialmente aceptado como a aquellas personas cuyos contactos han sido construidos para fines éticos y jurídicamente reprochables (Burt, 2004). En las zonas en donde se hace explotación de minería ilegal de oro – o de otros minerales – es altamente probable la configuración de redes sociales afines con los propósitos ilegales.

Armados Organizados han ejercido su poder durante décadas es altamente probable que se haya producido una alta legitimidad social de dicho orden, e incluso del actor armado. En un contexto así, la intervención del estado tiene el reto de impulsar transformaciones hacia la legalidad en cada una de las dimensiones de la vida social que fueron reguladas por el GAOML. Estas transformaciones pueden demandar un tiempo organizacional cuando la convivencia entre actores armados y sociedad es un hecho socialmente aceptado. Tiempo organizacional quiere decir aquí que las inversiones y las intervenciones del estado pueden ser una fracción importante de la esperanza de vida individual. El desconocimiento de la duración de la intervención de un GAOML en un territorio puede invitar a creer que la intervención del estado central en el mismo territorio durante unos años elimina el control criminal. La evidencia de la intervención del Estado colombiano en el Bajo Cauca Antioqueño con el Plan de Consolidación Territorial y la Operación Troya señala que no se ha logrado sustituir el control territorial ilegal por el legal (Restrepo J. D., 2015). El Bajo Cauca es una región caracterizada por la minería ilegal de oro y en ella se hizo una desmovilización de un ejército paramilitar (el bloque mineros), se llevó a cabo una intervención del estado para controlar la violencia y se persiguió a los cabecillas de las organizaciones criminales herederas del capital social ilegal; sin embargo, aún no se consolida en ese territorio el poder del estado.

Derechos fundamentales afectados en el orden económico de la minería ilegal: las consecuencias del control territorial de los GAOML

El objetivo de esta sección es identificar un conjunto de derechos fundamentales que son afectados por el control territorial que ejercen los GAOML y la actividad económica de minera ilegal del oro. Conviene resaltar que el proceso de explotación de cada mineral demanda actividades físicas, químicas e industriales distintas y por lo tanto su afectación social y ambiental son distintas.

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia de 1991 declara que «Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.» Algunos afirman que la Constitución de 1991 cambió la relación entre la sociedad colombiana y el medio ambiente en el sentido de que ahora el desarrollo económico y social debe garantizar la protección del medio ambiente; es por eso que se habla de la “constitución ecológica” (Sentencia T- 760 de septiembre 25 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández). Para la Corte Constitucional el derecho al medio ambiente está relacionado con el derecho a la vida y el derecho a la salud y esa es una de las razones por las cuales el medio ambiente es un derecho fundamental (Sentencia C-671 de junio 21 de 2001. MP. Jaime Araújo Rentería). Sin embargo, a pesar de esta claridad jurídica la minería ilegal de oro afecta el medio ambiente debido al uso de sustancias como el mercurio y el cianuro. Al respecto la Fiscalía General de la Nación (en un comunicado publicado en prensa nacional) ha encontrado que el mercurio usado en la explotación del oro es consumido por peces y luego consumidos por las poblaciones:

«Los altos contenidos de mercurio en los peces hacen prever que los ciudadanos receptores de la pesca, como comunidades indígenas, colonos y demás consumidores, presenten un bioacumulado de este material pesado...» (El Tiempo, 2015)

La Fiscalía General de la Nación ha ejecutado operaciones con el fin de recolectar muestras de agua y medir la concentración de mercurio en zonas con presencia de minería ilegal (El Colombiano, 2014). Los daños al medio ambiente afectan a su vez el derecho a la salud. La salud es un derecho fundamental consagrado en la Constitución y se encuentra anclado a la seguridad social: «Art.48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.»

El mercurio y el cianuro son químicos altamente tóxicos.¹⁶ El mercurio entra al organismo por vía aérea o por medio de la ingesta y se acumula en el cerebro y en los riñones. Diversos

¹⁶ En la siguiente cita se muestra los grandes rasgos del proceso en el cual el mercurio es usado para extraer el oro. Hay unas características químicas de estos metales que los induce a unirse, y luego, mediante calor se separan. La cuestión es que el proceso químico industrial que separa al mercurio del oro libera sustancias

estudios empíricos han encontrado que la población minera en Segovia-Antioquia y el Sur de Bolívar (dos regiones históricamente dedicadas a la extracción de oro) expuesta al mercurio ha sido afectada neurológicamente con daños irreversibles sobre la motricidad y las capacidades intelectuales (Olivero-Verbel, 2014). En otro informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial se reporta el elevado número de trasplantes de riñón en Segovia como consecuencia de la contaminación con mercurio (El Tiempo, 2014). Los problemas del uso del mercurio en la minería ilegal se agravan porque en esos territorios los niveles de educación son bajos, lo cual dificulta la apropiación de nuevas tecnologías productivas (Olivero-Verbel, 2014). Hay iniciativas en contra del uso del mercurio como el Proyecto Global del Mercurio que trata de eliminar el uso de esta sustancia en la minería. Sin embargo, el control territorial ejercido por los GAOML hace más difícil divulgar la iniciativa y mostrar tecnologías alternativas.

«Estos grupos armados que se organizan alrededor de la minería, cobrando vacunas y controlando la circulación no solo del oro sino de las personas en estos territorios, dificultan el trabajo para erradicar el mercurio. “Ese es el trabajo que venimos haciendo, formalizar a los mineros y darles opción de tener nuevos equipos para sus minas, para que dejen de usar el mercurio”, afirma Darwin Gutiérrez, uno de los investigadores de la Universidad Nacional, que hace parte del Proyecto Global del Mercurio.» (Cárdenas, 2014)

La minería ilegal del oro afecta a la comunidad y a los mineros en términos de salud. Se puede decir que hay condiciones laborales que ponen en riesgo la vida de los mineros, lo cual es también contrario al mandato constitucional. La Constitución declara en el artículo 25 que «...Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.» Al respecto, y a modo de contraste, se ha documentado testimonialmente que algunas minas de oro no cuentan con una estructura que garantice la integridad de la excavación y la integridad de las personas que allí trabajan. En el siguiente relato periodístico se registran algunos riesgos laborales asociados a la explotación ilegal de la minería en socavones. Algunos de estos riesgos se relacionan con el orden social ilegal y la forma violenta en que se solucionan los conflictos en el sector minero-ilegal, pero otros están atados a las condiciones físicas del lugar de trabajo:

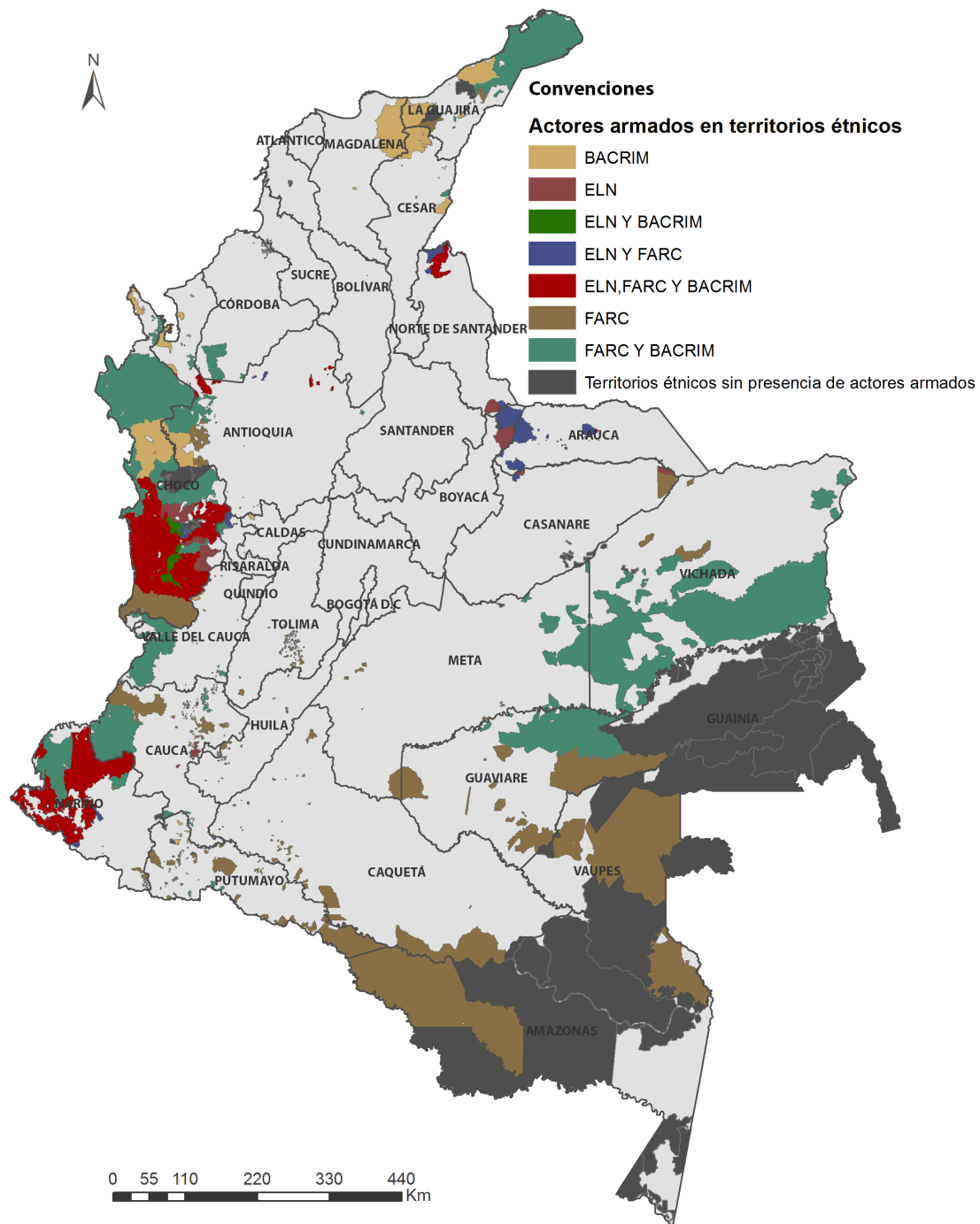
tóxicas. Así, cada proceso de producción tiene unos riesgos ambientales y se salud únicos. «La contaminación con mercurio es originada en los procesos de beneficio del oro, el cual es extraído mezclando la roca triturada enriquecida con el metal precioso con mercurio metálico para formar una amalgama, la cual es presionada con la mano para remover el exceso de mercurio. Este proceso ocasiona el derramamiento directo de grandes cantidades del metal en los ríos y en cuerpos de agua como ciénagas y lagunas. La amalgama mercurio-oro obtenida es quemada usualmente a campo abierto dejando libre el oro y liberando el tóxico metálico en forma de vapor directamente a la atmósfera. La mayoría de estos procesos son realizados muy cerca de las viviendas de los mineros, de tal forma que las familias respiran gran parte del vapor de mercurio volatilizado...» Olivero & Jhonson (2002), citados en el Informe de la Contraloría General de la República, *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* de 2013 y que contó con la dirección académica de Luis Jorge Garay. (Olivero Verbel, Caballero, & Guerrero, 2013).

«Se sabe que incluso ha habido muertos por la fiebre del oro. Algunos por retaliaciones o ambición, de los que no se vuelve a saber nada ni nadie recuerda. Otros quedan enterrados en lo profundo de oscuros socavones mal soportados que se vienen abajo, como ocurrió el pasado 7 de mayo con Willian Alonso Torres, un hombre de 35 años que vivía en Terrón Colorado y se fue detrás del oro de Los Farallones. O como le sucedió a Wilfram Matabanchoy, hace un par de años, a quien un taco de dinamita le atravesó el cuello cuando realizaba una explosión en una mina. » (Melo García, 2014).

En algunos casos la minería ilegal de oro también afecta derechos colectivos sobre la tierra. Ciertos grupos étnicos han visto comprometidos sus derechos como consecuencia de un incremento de la actividad minera ilegal en sus territorios. Negritudes e indígenas se han enfrentado pacíficamente a GAOML, a empresas multinacionales y han reclamado sus derechos ante los tribunales.¹⁷ Así, la titulación colectiva de tierras para negritudes y los resguardos indígenas se ven amenazados por actores armados ilegales.

¹⁷ La cooperación internacional ha llamado la atención sobre la reclamación de derechos de negritudes ante los jueces con el propósito de defender la propiedad sobre la tierra. Algunas organizaciones de cooperación privada afirman con esperanza que los títulos colectivos son una forma de desterrar la minería ilegal y sus consecuencias medioambientales. En el ejemplo que se presenta a continuación se iluminan algunas complejidades de la titulación y las presiones por explotar al oro sin importar si es o no un territorio ancestral. «El Consejo Comunitario Renacer Negro (compuesto por una decena de comunidades afrodescendientes ancestrales) se aseguró mediante un fallo judicial el control legal de un territorio de 71.000 hectáreas que ha sido fuertemente explotado por mineros ilegales, que -a base de excavadoras, dragas y procesos químicos de filtrado- han destruido gran parte del valle del río Timbiquí y su fauna piscícola, en una muestra más de los efectos devastadores que tiene la tristemente famosa fiebre del oro. » (Fundación Avina, 2015)

Mapa 2 Confluencia de actores armados en territorios de comunidades étnicas



Fuente: Elaboración propia con información de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT) e información de presencia de actores armados de Fundación Paz y Reconciliación (2015).

En algunos casos se ha podido documentar que los GAOML han cooptado a las autoridades políticas y administrativas indígenas con el fin de ser autorizados para explotar el oro. Este proceso de cooptación toma en ocasiones la forma de un contrato entre las autoridades de los resguardos y el propietario de una retroexcavadora pero atendiendo el cuidado del medio ambiente como una formalidad:

«...Se estableció [...] que existía un pacto firmado en el mes de enero de 2014, por el gobernador mayor, Gilberto Nacavera Guasiruma, en el que se determinó que para aceptar esta explotación “el resguardo recibiría un 22% de las ganancias de este ejercicio. De ese total “el 15% sería para los propietarios de tierra, el 5 % para la comunidad y el 2% para viáticos de legalización del título minero”. Para ese entonces la misma entidad ambiental incautó cinco retroexcavadoras, que días después reclamó el resguardo embera chamí por medio de una misiva.» (Rotavista., 2015)

Se han reportado casos en los que las FARC han usado su capacidad de coacción para obligar a poblaciones enteras a trabajar en el negocio de la minería. En aquellas regiones en donde las FARC han mantenido un cierto grado de control territorial los pobladores han sido obligados a cambiar de actividad económica y pasar de los cultivos de coca a la minería (El País, 2015). Esta forma de regular la vida de las personas viola también el derecho fundamental a escoger la actividad económica de los ciudadanos y viola también el derecho a escoger el sitio de residencia. La minería ilegal es intensiva en mano de obra y por eso no hay evidencia estadística de que las zonas en donde se practica se produzca desplazamiento forzado (Idrobo, Mejía, & Tribin, 2014).

En resumen, la minería ilegal se encuentra asociada a la afectación de un conjunto de derechos fundamentales. La afectación se produce de modo simultáneo sobre varios aspectos de la vida económica y social, y es difícil separar la afectación de un derecho de la afectación de los otros. Si el enfoque de los derechos fundamentales se aplica al problema de la minería ilegal en el contexto del conflicto armado, entonces se pueden encontrar otros impulsores estratégicos para la intervención en los territorios más allá de los temas de seguridad. Desde este punto de vista, la intervención debería ser capaz de contemplar una red de derechos fundamentales y no los derechos desconectados los unos de los otros. Si se asume este enfoque entonces las intervenciones integrales en un territorio demandan la coordinación y sincronización de diversas entidades del estado con el propósito de mejorar las condiciones para el goce efectivo de derechos en aquellos territorios en donde los GAOML regulan la actividad minera ilegal.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales la ilegalidad en torno a la minería no se agota en la ausencia de un título minero y la ausencia de una licencia ambiental. Estos dos elementos de ilegalidad son un subconjunto de un estado de cosas inconstitucionales en la medida en que los ciudadanos que participan en esta actividad económica no pueden gozar efectivamente de todos sus derechos. Por el contrario, con el paso de los días aumenta la afectación bajo la justificación de que la minería ilegal produce muchos «empleos»¹⁸.

¹⁸ La siguiente es una lista de las ocupaciones en un emprendimiento minero de pequeña escala: i) los poseedores o propietarios de la tierra; ii) el administrador de la mina; iii) el jefe de la retroexcavadora; iv) el ayudante de la retroexcavadora; v) los responsables de dirigir los chorros de agua al barro extraído por la excavadora; vi) los saca piedras, que son los responsables de remover las grandes rocas que dificultan el lavado de las arenas y la arcilla; vii) la cocinera, la cual es fundamental cuando la extracción se produce lejos de los

Capacidades organizacionales: de los cultivos ilícitos a la minería ilegal

El objetivo de esta sección es mostrar las rutinas organizacionales que los GAOML usaban para regular la economía de los cultivos ilícitos que luego empezaron a ser aplicadas a la minería ilegal. Esto es relevante porque permite explicar que las capacidades organizacionales de un sector ilegal pueden ser copiadas a otro sector ilegal, lo cual aumenta los riesgos de perpetuar un orden económico y social ilegal.

Grupos guerrilleros y grupos paramilitares han participado de modo simultáneo y persistente en la economía de los cultivos ilícitos de coca y la minería del oro en ciertas zonas del país (Restrepo J. D., 2015). Esta relación se hizo visible con el aumento de los precios del oro en las dos últimas décadas (Revista Semana, 2013). Se ha encontrado que en ciertas zonas los GAOML han construido acuerdos entre sí y con las autoridades legales para explotar las economías ilegales evitando la confrontación armada. Incluso se ha identificado la división espacial de la explotación urbana y rural en función del conocimiento del territorio y las capacidades de coerción; la guerrilla se encarga de supervisar aquellas actividades de la economía minera que se ejecutan en lo rural y las bandas criminales se dedican al control de las actividades de comercialización llevadas a cabo en los sectores urbanos (Maldonado & Rozo, 2014). Cuando estos acuerdos se han roto ha aumentado la tasa de homicidio en los municipios correspondientes (Escobedo & Guio, 2015). En algunas regiones la relación entre cultivos del arbusto de hoja coca y la minería ilegal ha sido confirmada por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. Esta relación coincide espacialmente sobre todo en donde hay recursos hídricos ya que es un factor de producción indispensable para ambas economías ilegales:

«Los sobrevuelos realizados por SIMCI con apoyo de la DIRAN en los territorios afectados por cultivos ilícitos, evidenciaron durante los últimos años la disminución de áreas sembradas con coca en algunas regiones del país. Sin embargo, en estas mismas regiones se detectó la aparición y expansión de evidencias de actividad minera, principalmente en terrenos aluviales sobre márgenes y terrazas adenañas a los cuerpos de agua.» (UNODC, 2015)

Esta coincidencia espacial se puede explicar de dos maneras. La primera se basa en el análisis económico del crimen aplicado a la minería ilegal. El aparato judicial de Colombia ha desarrollado la capacidad para identificar y judicializar a todo aquel que produzca cocaína. Hay una experticia en los operadores jurídicos que les permite recolectar pruebas de acuerdo con la ley y luego proceder a hacer la acusación ante un juez; policías y funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

centros urbanos; viii) el mandadero, que es la persona encargada de conectar el campamento de explotación con los lugares en los que se compran provisiones; ix) la persona que lava la ropa. (Maldonado & Rozo, 2014)

cuentan con protocolos para identificar la sustancia con certeza e iniciar la cadena de custodia de acuerdo con las normas de Código de Procedimiento Penal. Además, las penas son más altas para la producción de cocaína en comparación con las actividades de la minería ilegal de oro; un ejemplo de ello es que no es un delito la posesión de oro. En el caso de la minería, los delitos relacionados son ambientales y reciben penas inferiores e incluso excarcelables en comparación con la producción de sustancias psicoactivas ilegales.¹⁹ En las siguientes dos citas se observa el razonamiento de dos funcionarios responsables de aplicar las normas de protección ambiental y las explicaciones acerca de la superposición de la economía de la producción de cocaína con la economía de producción ilegal de oro:

«...Se sabe que son bacrim, paras y Farc. Lo que pasa es que ellos se dieron cuenta que es más negocio traficar con minería ilegal que con drogas, porque a usted lo agarran por una explotación minera y fácilmente lo pueden dejar libre, mientras que si es con droga, no lo dejan libre tan fácil. Entonces si uno mira, hay muchos factores del conflicto armado que han migrado a la minería ilegal». Subdirector de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Rotavista., 2015).

«Si usted captura a una persona con el kilo de coca se va para la cárcel. Si captura a una persona con oro ilegal se va para la casa porque eso no está tipificado como delito. Es uno de los aspectos en que la ley es muy débil.» Director de la Policía de Carabineros y Seguridad Rural (Revista Semana, 2015).

Una segunda explicación de la coincidencia espacial de las dos economías ilegales se basa en el concepto de capacidades organizacionales. El concepto de capacidad se refiere al conjunto de actividades rutinarias que una organización ejecuta de modo distintivo y que le permiten competir en un mercado. Estas rutinas hacen parte del conocimiento tácito de una organización y por esa razón es una expresión del aprendizaje organizacional (Winter,

¹⁹ La Ley 1453 de 2011 le agregó el artículo 333 al Código Penal, el cual describe una conducta culposa relacionada con la contaminación ambiental. Además, en el Código ya existía el delito de explotación ilícita de yacimiento minero. Probar más allá de toda duda razonable que una persona incurrió en dichas conductas requiere el desarrollo de nuevas rutinas de investigación criminal. Esto significa que la recolección de material probatorio que luego será presentado ante un juez debe ser establecida y consignada en manuales de investigación criminal. Si estas rutinas de trabajo no han sido diseñadas entonces es muy difícil aplicar los artículos en cuestión del Código Penal. La situación es aún más compleja porque el número máximo de años de prisión se disminuye hasta en la mitad cuando se aceptan cargos y cualquier pena por debajo de los cuatro años es, de acuerdo con la jurisprudencia, excarcelable. «Artículo 333. Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo. El que por culpa al explorar, explotar o extraer yacimiento minero o de hidrocarburos, contamine aguas, suelo, subsuelo o atmósfera, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años...» [...] «Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años...» Por el contrario, las penas para la fabricación, transporte, almacenamiento, venta, adquisición o financiación de la producción de sustancias psicoactivas ilegales oscila entre ocho y veinte años de prisión (art.375 del Código Penal de Colombia).

2012).²⁰ El concepto de capacidad organizacional permite explicar la adaptación de una empresa – legal o ilegal – a los cambios del entorno. Dicha adaptación puede ser entendida como una expresión de la capacidad de innovación. Desde este punto de vista, las innovaciones se hacen a partir de rutinas ya probadas y confiables; las rutinas en sí mismas no son nuevas pero su combinación aplicada a nuevo mercado sí puede ser innovadora (Nelson & Winter, 1982). Y este puede ser el caso de las capacidades organizacionales que le permiten a los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley aplicar rutinas de coerción y gestión ya probadas exitosamente en el gobierno de un mercado ilegal antiguo a un nuevo mercado ilegal. Estas rutinas ilegales se caracterizan porque: i) han solucionado problemas complejos que no tienen una solución única y óptima, ii) se practican habitualmente, y, iii) han demostrado su confiabilidad en largos periodos de tiempo (Schreyögg & Kliesch-Eberl, 2007).

Si se usa el concepto de capacidad se puede afirmar que las rutinas organizacionales especializadas en la extorsión y recaudación tributaria que un Grupo Armado Organizado aplica a la economía de la producción de cocaína se pueden aplicar también a la economía de la minería ilegal. Esta es una extensión de las capacidades desarrolladas en un sector económico inicial a otro que tiene también una alta rentabilidad y menor riesgo jurídico penal. Estas dos condiciones pueden explicar la participación directa de las FARC en el negocio minero, es decir, por medio de la administración del proceso de extracción, ya sea de superficie, de aluvión o submarino fluvial (Rettberg & Ortiz-Riomalo, 2014). La velocidad de adaptación de los GAOML se explica porque a pesar de que hay un mando jerárquico y altamente centralizado también es cierto que estas organizaciones participan en densas redes de actores ilegales y legales que obligan a que la mayoría de las interacciones se produzcan de modo no burocrático, es decir, sin las necesidades de la formalidad escrita y la impersonalidad de los cargos públicos (De León-Beltrán, 2014).

Las capacidades organizacionales construidas por los GAOML son aplicables a múltiples sectores de la economía ilegal. En términos económicos, los GAOML son organizaciones multiproducto, es decir, tienen la capacidad y la vocación para incursionar en varios negocios ilegales. Además, estas son capacidades que pueden reaccionar a los cambios en los precios de los mercados internacionales de oro y sustancias psicoactivas ilegales.²¹ Sin

²⁰ Por lo general, las rutinas de las organizaciones al margen de la ley no suelen estar escritas. Estas rutinas emergen en la interacción con el estado en su calidad de responsable de la aplicar la ley penal, con otros actores criminales y con los sectores de la economía legal. Al no estar escritas, estas rutinas se instalan en el núcleo del «saber hacer» cotidiano de las organizaciones. Cuando las organizaciones criminales crecen y llegan a tener varios miles de personas tienden a desarrollar rutinas burocráticas como son la administración de la contabilidad y la gestión de los activos. Esto, desde luego, aumenta la vulnerabilidad de los criminales frente al estado. Un ejemplo son los registros de actividades homicidas, extorsivas y de captura del estado local que el paramilitarismo tenía en el computador de Jorge 40, reconocido jefe paramilitar de la Costa Caribe (Revista Semana, 2006).

²¹ Las capacidades organizacionales son dinámicas, internas y ello implica que se pueden ajustar de acuerdo a los cambios en el entorno, y esto se puede aplicar tanto a las organizaciones legales como a las ilegales (Dávila, 2013). El aumento en el precio del oro puede explicar la reasignación de recurso de los GAOML del narcotráfico a la minería. Sin embargo, las competencias nucleares de coacción como el patrullaje y el cobro de extorsión son distintivas para estas estructuras criminales.

embargo, la capacidad para el recaudo tributario y la experiencia en regulación económica desarrollada por los GAOML es un factor de riesgo latente en la medida en que ese «saber hacer» se encuentra distribuido en gran cantidad de miembros de las organizaciones. Así, hay un conocimiento tácito sobre regulación y gobierno de economías ilegales que se puede extender incluso a sectores legales. Este proceso de aprendizaje criminal constituido a lo largo de muchos años y generaciones de infractores (individuales y colectivos) de la ley penal podría ser útil al controlar la desmovilización de algunos GAOML y formular un proceso de sustitución de esa capacidad de control territorial ilegal por las capacidades de control territorial del estado.

El control territorial de los GAOML: el cobro de «impuestos»

El objetivo de esta sección es mostrar que el control territorial que ejercen los GAOML permite obtener rentas económicas por medios no económicos. En este caso, la capacidad de coacción de los GAOML está acompañada del servicio de protección a los actores que participan en la producción minera (El Espectador, 2011). Los GAOML extorsionan a productores y comerciantes y en ocasiones imponen un monopsonio de la compra del oro, es decir, que sólo ellos pueden comprar la producción del mineral.

Los GAOML han desarrollado esquemas de supervisión de la producción minera debido a que esta información es la base para el cobro del tributo ilegal. Uno de estos esquemas consiste en la asignación de una persona que realiza la medición de la cantidad de oro extraída en el sitio de producción. Esta persona hace el conteo de las “lavadas” debido a que es una aproximación de la cantidad de material extraído bajo el supuesto de que hay una concentración aurífera particular (González-Perafán, 2013).

«Los grupos armados siempre introducen dentro del grupo de trabajadores las personas que están pendiente del lavado de oro para saber las cantidades exactas que extraen y de esa manera pagar a los grupos armados, estos arreglos con grupos armados se hacen incluso antes que entren las maquinas a la zona de explotación minera.» (González-Perafán, 2013)

Este proceso de supervisión se ajusta a la naturaleza de la explotación, ya sea en socavón, es decir extracción de material subterráneo, o de aluvión. Los GAOML regulan también la entrada de las máquinas retroexcavadoras y la maquinaria adicional usada en la extracción y producción de oro. En los territorios en donde ejercen control se ha reportado que estos grupos son los que otorgan “permisos” para ciertas actividades económicas y cobran “impuestos” (Torres, Pinzón Salcedo, Esquivia Zapata, Parra Pizarro, & Espitia Jiménez, 2005). Se ha documentado que las FARC y el ELN extorsionan a los productores mineros y regulan el comportamiento de la población que trabaja en el proceso (Franco, 2013). La regulación abarca también el comportamiento en espacios públicos en sitios de diversión

como discotecas.²² Se ha reportado además que los grupos armados realizan con frecuencia censos de población, censos de máquinas, censos de mototaxistas y censos de barequeros.²³ Los censos son una fuentes de información clave del sistema tributario ilegal de los GAOML y han demandado la creación de cargos dentro de las organizaciones criminales (Maldonado & Rozo, 2014).

Hay evidencia periodística y judicial de que el esquema de tributación se extiende a las comercializadoras de oro, es decir, las empresas que compran el mineral a los productores. De esta manera, el GAOML extorsiona tanto al productor como al comercializador. En algunos casos se ha documentado que se cobra el 10% a la producción y el 10% a la comercialización. A continuación se registra el caso en donde el líder de una BACRIM recauda ingresos por medio de la coacción:

«La gente murmuraba que el temible, Jacinto Nicolás Fuentes, a quien llamaban ‘don Leo’, cobraba por lo menos el 10 por ciento de extorsión a todos los mineros que extraían oro en las rica cuenca del Bajo Cauca antioqueño y otro 10 por ciento a todas las comercializadoras que compraban el metal en los pueblos de Caucasia, El Bagre, Nechí y Zaragoza.» (Revista Semana, 2013) ²⁴

En los municipios en donde hay una alta incidencia de la minería ilegal el estado local y el estado nacional muestran un bajo esfuerzo fiscal, es decir, una baja capacidad para recolectar impuestos de las actividades económicas legales (Franco, 2013). El estado tiene dificultades para recolectar impuestos a las actividades ilegales, y sólo puede hacerlo cuando también decide participar en la ilegalidad. Un ejemplo de ello son los policías que deciden cobrar a los productores por la autorización de la entrada de maquinaria sin el

²² Los trabajadores que tienen un comportamiento pendenciero son advertidos e invitados a cambiar su conducta. Cuando esto no pasa son expulsados del trabajo y también puede ser expulsado de la ciudad o del centro urbano (Maldonado & Rozo, 2014).

²³ El barequeo es definido con precisión en el Código de Minas. Sin embargo, en la definición se advierten criterios relacionados con la cantidad de material removido, la ausencia de maquinaria y la longitud de la playa del río en la que se ejecuta la actividad. En el barequeo se acepta el uso de chorros de agua con la cual se lavan arena y barro. «De acuerdo con el artículo 155 de la ley 685 de 2001 (Código de Minas), el barequeo se entiende como el lavado de arenas por medios manuales, sin ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales y piedras preciosas y semipreciosas contenidos en dichas arenas. Adicionalmente, el artículo 12 de la ley 1382 de 2010 (ajustes al Código de Minas) complementa la definición de barequeo, en el sentido que se considera legal el barequeo consistente en extracción de materiales de arrastre, siempre y cuando se realice con herramientas no mecanizadas y con una extracción que no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rivera de 200 metros de largo. El método para extraer los minerales es cavar a cielo abierto, con palas mientras se ablanda la tierra con chorros de agua. En una vasija labrada en un tipo de madera especial, en el cual se colocan los minerales y el barro con agua, para que después de una barrida con el movimiento de las manos del minero, salga el presumido metal.» (Ministerio de Minas, 2010)

²⁴ Don Leo es el alias de Jacinto Nicolás Fuentes, uno de los cabecillas de la Banda Criminal Emergente (BACRIM) denominada Los Urabeños. Ha sido sindicado de al menos 800 homicidios en el periodo 2009-2011 cometidos por esa organización criminal. Fue capturado en Perú cuando estaba haciendo contactos para comprar armamento porque estaba trabajando para la BACRIM Los rastrojos. (RPP Noticias, 2013). Un hecho relevante de las extorsiones de Don Leo en la misma región del Bajo Cauca antioqueño es la red de cobro pues estaba compuesta por hijos de comerciantes y algunos profesionales. Ese es un indicio de que la extorsión es vista también como una fuente de empleo.

cumplimiento de todos los requisitos legales o por autorizar la explotación ilegal en ciertos territorios; el pago puede ser en dinero o en metálico (Revista Semana, 2013). Hay un contraste entre el esfuerzo por recaudar tributos por parte de los alcaldes, gobernadores y el gobierno central y el esfuerzo por recaudar “extorsiones” de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Estas diferencias son un indicador del proceso de formación del estado.

En resumen, los GAOML han diseñado esquemas de cobro de extorsiones orientados a la producción y al capital y esa es una experiencia de recaudo tributario que puede ser considerada por el estado al momento de pensar en cuál es el esquema más apropiado de tributación.

Escenarios prospectivos sobre el impacto del cumplimiento de los acuerdos de La Habana sobre la minería ilegal

El objetivo de esta sección es proponer tres escenarios en los que se identifiquen algunas relaciones entre minería ilegal y GAOML en el marco de la desmovilización de las FARC y cumpliendo los acuerdos de La Habana.

Los escenarios se construyen a partir de conceptos identificados en el análisis teórico y el análisis documental presentado arriba. Los conceptos facilitan la elaboración de un modelo mental en el que hay unas cadenas simplificadas de causas y efectos (Senge, 2012). Los modelos mentales son las teorías en uso, es decir, aquellas representaciones y simplificaciones de la realidad que influyen en los datos que se recolectan y en el modo en que las personas y las organizaciones actúan.

Los escenarios son una construcción mental en la que se hace una atribución causal sobre el modo en que pueden interactuar los actores y las reglas de juego entre ellos con el propósito de identificar algunas trayectorias de lo que se podría denominar el «sistema de la economía minera ilegal». Estos escenarios se elaboran con el fin de inducir una conversación sobre consecuencias no previstas en el largo plazo de ciertas decisiones (Sterman, 2001). Se presta especial atención a la protección de los derechos fundamentales y se le considera el propósito superior del sistema; este es un propósito normativo pero también se procura explicar el desempeño del sistema a partir de unas variables explicativas. Cuando se hacen explícitas las atribuciones causales y se describen en un modelo mental se disminuye la incertidumbre con respecto al modo en que los interesados conectan las variables de interés; este hecho mejora la calidad de la deliberación en torno al diseño de una política pública compleja. Un punto de partida clave es que los modelos son una simplificación de la realidad y que además contienen ideas y supuestos sobre el funcionamiento del mundo que

siempre pueden ser objeto de discusión. Es altamente recomendable no confundir los modelos con la realidad (Stermán, 2001).²⁵

Los conceptos usados para elaborar los escenarios se presentan a partir de la tensión entre el orden económico y social promovido por los GAOML y el orden económico y social promovido por el estado. Se propone distinguir entre unos conceptos de primer nivel y unos de segundo nivel. Los de segundo nivel describen dimensiones de un concepto del primer nivel. Las variables propuestas a partir de los conceptos se pueden comparar con estados observables de la realidad. Los escenarios son contruidos a partir de un modelo mental de medios y fines. Los conceptos son los siguientes:

- i) Control territorial de los GAOML vs control territorial del estado. Este es el concepto fundamental que explica la imposición de un orden social en un territorio definido. El control territorial se encuentra ligado a la capacidad para aplicar la fuerza. El control territorial depende de las capacidades organizacionales.
 - a. Capacidades organizacionales de los GAOML vs Capacidades organizacionales del estado. Este concepto hace referencia a la manera en que cada actor resuelve complejos problemas de aplicación de la coerción por medio de rutinas con el fin de regular la vida económica y social en un territorio.
 - b. Tamaño de los GAOML vs Tamaño de la Fuerza Pública del estado. El tamaño de los ejércitos se mide en número de soldados. En el caso de la Fuerza Pública el tamaño es el resultado de sumar el número de policías con el número de soldados que hacen patrullaje frecuente en el territorio.
- ii) Tamaño de la economía relacionada con la minería ilegal vs tamaño de la economía legal. El tamaño de la economía se mide por el valor de los insumos y las mercancías que son transadas en un territorio. La ilegalidad es una definición jurídica y por lo tanto hay insumos legales/ilegales y productos legales/ilegales. Toda economía para funcionar demanda unas instituciones, es decir, un conjunto de reglas de juego estables.
- iii) Instituciones promovidas por los GAOML vs instituciones promovidas por el estado. Las instituciones son las reglas de juego que permiten dar estabilidad a las transacciones de la economía ilegal. Entre ellas se encuentran las normas tributarias y la regulación de las tasas de extorsión por parte de los GAOML. En el caso del estado las instituciones se relaciona con las normas formales que son aplicadas efectivamente por el estado.
- iv) Legitimidad de los GAOML vs legitimidad del estado. La legitimidad se refiere a la aceptación que la sociedad local le concede al actor armado que regula la vida económica y social en un territorio. La legitimidad es la aceptación del poder. Una mayor aceptación implica una mayor legitimidad del poder.

²⁵ Un ejemplo de simplificación en este documento es el supuesto de la independencia relativa entre la economía legal y la economía ilegal. En términos empíricos es difícil separar una economía de la otra porque en ocasiones los productos de la una se convierten en los insumos de la otra.

- v) Protección de los derechos fundamentales por parte de los GAOML vs protección de los derechos fundamentales por parte del estado. El estado tiene el deber constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Por el contrario, los GAOML no tienen ese mandato, razón por la cual ellos tienden a concentrar su interés en la remuneración de la mano de obra. En casos excepcionales pueden promover el derecho a la salud. No hay registros de que los GAOML tengan un interés en protección del derecho al medio ambiente así como tampoco se ha registrado una preocupación por el derecho a un trabajo digno.

Atribución causal en el que se relacionan los derechos fundamentales con la disputa por el control territorial entre el estado y los GAOML, el tamaño relativo de las economías y sus instituciones

$$DH = f \left(\left[\frac{CT_{Estado}}{CT_{GAOML}} \right], \left[\frac{EC_{Legal}}{EC_{Ilegal}} \right], \left[\frac{I_{Estado}}{I_{GAOML}} \right], \left[\frac{L_{Estado}}{L_{GAOML}} \right] \right)$$

En donde: *DH* es el nivel de goce efectivo de los derechos fundamentales de una sociedad en un territorio; *CT* es el grado de control territorial relativo ejercido entre el estado y los GAOML; *EC* es el tamaño de la economía legal e ilegal; *I* representa las instituciones promovidas por el estado y los GAOML; *L* es legitimidad del estado y la legitimidad de los GAOML. Las proporciones usadas llaman la atención sobre el tamaño relativo de cada uno de las variables que explican el goce efectivo de derechos fundamentales en un contexto en el que hay dos órdenes económicos y sociales en disputa.²⁶ La atribución causal que se hace no contempla ciclos de realimentación entre variables, lo cual es también una simplificación ya que, por ejemplo, el control territorial y el tamaño de la economía se realimentan. Desde el punto de vista teórico se espera que el goce efectivo de derechos aumente cuando: i) aumente el control territorial del estado frente al control territorial de los GAOML, ii) aumente el tamaño de la economía legal frente a la ilegal, iii) aumente el número de reglas legales que regulan la economía legal en comparación con las reglas que regulan la economía ilegal, iv) aumente la legitimidad relativa del estado en comparación con la legitimidad de los GAOML.

Otro fundamento de esta atribución son los resultados de investigaciones empíricas publicadas por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) en los que se muestra

²⁶ En el trabajo de Santiago Tobón Zapata (2013) así como en el trabajo de Ana María Ibáñez y Muñoz Mora J.C (2010) se construye un índice para medir el tamaño relativo del área de un municipio que cuenta con título de propiedad con respecto al área total del municipio (Tobón-Zapata, 2013). Los autores definen este indicador como el índice de informalidad (Ibáñez & Muñoz-Mora, 2010). En este documento se propone usar este razonamiento con el fin de comparar el tamaño relativo del control territorial, el tamaño de la economía legal con respecto a la ilegal, las instituciones legales y las ilegales, la legitimidad de los GAOML vs la legitimidad del estado, y la protección de los derechos fundamentales. Estas proporciones son usada de modo indicativo ya que no se cuenta con mediciones de las variables propuestas. El índice permite predecir en términos teóricos y de acuerdo con algunos resultados empíricos que un aumento de las dimensiones ilegales relacionadas con la minería ilegal en un territorio implica una disminución del goce efectivo de algunos derechos fundamentales. Hay evidencia de que la formalización de la propiedad sobre la tierra disminuye la probabilidad de encontrar cultivos ilícitos en un municipio (Tobón-Zapata, 2013).

que la minería del oro no mejora la cobertura escolar, no reduce la mortalidad y debilita las instituciones (Ibañez & Laverde, 2013). A continuación se proponen tres escenarios prospectivos en los que la desmovilización de las FARC interactúa con la economía de la minería ilegal.

Primer escenario: desmovilización exitosa de las FARC, consolidación del estado y fortalecimiento de la minería legal. En este escenario el estado colombiano logró crear unas organizaciones capaces de atender las necesidades de los desmovilizados e integrar a la mayoría de ellos a la vida económica y política nacional y territorial de modo exitoso. Además, el estado diseñó un programa de atención a los territorios con alta incidencia de la minería ilegal. Este programa sincronizó el aumento de la fuerza pública con el aumento de la inversión social. Dicha inversión social estaba representada en la protección de derechos fundamentales. Muchos desmovilizados fueron incorporados a empleos del estado y aplicaron las normas mineras y las normas ambientales; otros desmovilizados se integraron a la vida civil de modo satisfactorio por medio del desarrollo de nuevas habilidades laborales. Al hacer esto, aumentó el control territorial del estado en detrimento del control territorial de los GAOML debido a que las capacidades organizacionales de las FARC relacionadas con la guerra fueron reemplazadas por las capacidades del estado para hacer cumplir la ley. El acompañamiento de las nuevas organizaciones permitió formalizar a los mineros ilegales y de este modo aumentó el tamaño de la economía legal en comparación con la economía ilegal. Esto tuvo como consecuencia un alza en el recaudo tributario y un aumento en la provisión de bienes públicos en el territorio. La sociedad reconoció que los delitos ambientales eran moralmente reprochables. El mantenimiento de este esfuerzo estatal se prolongó durante tres periodos presidenciales lo cual fortaleció las normas del estado y desterró las normas promovidas por los GAOML, con lo cual se alcanzó una alta legitimidad de las organizaciones del nivel nacional y del nivel local. En el contexto de un aumento en la economía legal, un aumento en los tributos y un aumento en la oferta bienes públicos aumenta también el número de ciudadanos cuyos derechos fundamentales son protegidos.

Segundo escenario: la desmovilización fallida de las FARC, fortalecimiento de los GAOML y crecimiento de la minería ilegal. En este escenario el estado colombiano no logró construir las organizaciones ni los programas adecuados para los desmovilizados de las FARC. Algunos comandantes deciden separarse del proceso de implementación de los acuerdos de La Habana y se integran a los GAOML en el primer año de ejecución debido a los problemas burocráticos que impiden la fluidez de los recursos y la puesta en marcha de los programas en los territorios en donde se lleva a cabo la desmovilización. Estos comandantes denuncian el incumplimiento de lo acordado en la mesa de negociación. Así, aumenta la capacidad de los GAOML para ejercer el control territorial y regular las economías al margen de la ley, incluida la minería ilegal. Los GAOML se expanden a todas las zonas del país en donde hay minería ilegal y aumentan los ingresos de estos grupos como consecuencia de una mejora en las rutinas de control de la población y control tributario fruto de la asimilación del conocimiento acumulado de las

FARC. El auge de los GAOML impulsa la expansión de la economía ilegal en los territorios y disminuye el tamaño relativo de la economía legal, con lo cual aumenta el recaudo tributario de los GAOML. El aumento de la economía ilegal demanda el fortalecimiento de instituciones apropiadas para regular la incertidumbre de las transacciones al margen de la ley, con lo cual aumenta la legitimidad de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley cuando ellos garantizan el cumplimiento de los contratos entre privados. Los GAOML se fortalecen y aumenta la afectación de los derechos fundamentales como el derecho al medio ambiente y el derecho a la salud. En el largo plazo el estado colombiano inicia negociaciones con los GAOML debido a su gran capacidad de coerción en el territorio nacional. Las negociaciones se hacen con el propósito de desmovilizarlos y les reconoce estatus político.

Tercer escenario: ¡Aquí no pasó nada y hagámonos pasito! Las FARC se desmovilizan y se separan de las economías ilegales. En el proceso de conversión en un partido político las FARC se aleja de su responsabilidad en la consolidación de la economía del narcotráfico y de la economía de la minería ilegal. Al ser un partido político convencional sus posiciones son semejantes a las posiciones de partidos tradicionales. Así, los altos miembros del nuevo partido político se convierten en expertos asesores del estado en su lucha contra la minería ilegal. El futuro se convierte en la prolongación del presente en relación con los problemas de la minería ilegal pero con un partido político adicional. El estado de cosas se agrava y la Corte Constitucional declara el estado de cosas inconstitucionales y de esta manera el gobierno se ve obligado a diseñar las organizaciones y planear las coordinaciones correspondientes. La decisión de diseñar la política pública para regular la minería ilegal se toma después de varios años de la desmovilización de las FARC.

Conclusiones

El control territorial es la precondition para la aplicación de la ley. No es recomendable suponer el monopolio de la coerción estatal al momento de evaluar la aplicación de las normas; incluso las definiciones sólo se pueden usar cuando se cuenta con el respaldo de una fuerza pública legítima. Cualquier orden legal supone una capacidad para hacer cumplir el derecho. Dicha capacidad reposa en la Fuerza Pública, es decir, en la Policía y en el Ejército. Sin el uso racional de la fuerza no se puede imponer un orden social que tiene como sustento un orden legal. La capacidad de coerción demanda recursos y es por eso que el recaudo tributario es elemento clave en la formación del estado y la promoción de los valores legales y constitucionales. Los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley le compiten al estado en la capacidad de coerción y en la capacidad para cobrar impuestos. Ambos actores procuran imponer una visión del mundo que guarda estrecha relación con el tamaño relativo de la economía legal en comparación con la ilegal. Tanto el estado como los GAOML necesitan imponer unas normas para que el sistema económico en el que están insertos pueda funcionar. En este proceso de imposición se generan reglas de juego estables que favorecen a una u otra economía y en el largo plazo definen una trayectoria de desarrollo. En este contexto los derechos fundamentales se ven afectados por el diseño de

una institucionalidad ilegal que se enfrenta a una institucionalidad legal, y cada una procura amparar un cierto tipo de transacciones. Hay una afectación generalizada de los derechos fundamentales de las comunidades mineras y es responsabilidad del estado nacional y local crear las condiciones más favorables para superar la inconstitucionalidad de este estado de cosas.

Existe el riesgo de que los programas diseñados para atender la desmovilización de las FARC no sean capaces de satisfacer los acuerdos de La Habana. El capital humano de los desmovilizados, así como el capital organizacional de las FARC se puede usar para fortalecer el control territorial de los GAOML y por esa vía aumentar el tamaño de la economía ilegal minera. El reto para el estado nacional y subnacional consiste en diseñar una oferta institucional que le muestre a la población minera que el estado es capaz de garantizar los derechos fundamentales de aquellos que trabajan y todos aquellos afectados por la minería ilegal.

El enfoque de derechos aplicado a la minería ilegal enriquece el alcance del concepto de ilegalidad porque hace énfasis en que la ilegalidad no sólo se predica de la relación entre el minero y la explotación sino que también se predica sobre el bienestar general de hombres, mujeres y niños que participan en esta actividad. Si se asume esta postura las tensiones entre la protección al medio ambiente, la explotación minera y el desarrollo económico y social se enriquece con el desarrollo de las capacidades de cada individuo cuya vida es afectada por estas actividades económicas al margen de la ley.

Bibliografía

- Melo García, L. (18 de Septiembre de 2014). Minería ilegal de oro sigue tiñendo de tragedia a Los Farallones de Cali. *El País*.
- Agnew, J., & Ulrich, O. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 191-213.
- Aranguren, M. (2001). *Mi confesión. Autobiografía de Carlos Castaño*. Bogotá: Oveja Negra.
- Aron, J. (2000). *Growth and Institutions: A Review of the Evidence* (Vol. 15). Washington D.C: World Bank.
- Becker, G. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Becker, G. (1993). The Economic Way of Looking at Behavior. *Journal of Political Economy*, 385-409.
- Becker, H. (1973). *Outsiders. Studies in Sociology of Deviance*. NY: Free Press.
- Betancur, L. (17 de Agosto de 2015). Destrucción y etnias amenazadas deja minería ilegal de oro en Amazonía. *El Tiempo*.
- Burgos, J. G. (2013). La administración de justicia en la Constitución: elementos para un debate. *Pensamiento Jurídico*, 15-34.

- Burt, R. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 349–99.
- Cárdenas, S. (24 de Noviembre de 2014). El mercurio, un monstruo dormido en Antioquia. *El Colombiano*.
- Chacón-González, J. (30 de Mayo de 2011). La piñata de los títulos mineros. *El Espectador*.
- Chang, J.-H. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. *Economía Institucional*, 125-136.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Inconstitucionalidad de la reforma al Código de Minas: vuelve y juega*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Cooter, R., & Ullen, T. (1988). *Derecho y economía*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Corbacho, A., Fretes, C. V., & Lora, E. (2013). *Recaudar no basta*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2012). *Comisión de Reforma a la Justicia*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Correa, L., Preciado, A., & Silva, S. (2014). Conceptos para los estudios de la corrupción política y la cooptación del Estado. En A. Eslava (Ed.), *Oro como fortuna*. (págs. 77-153). Medellín: Eafit-Colciencias.
- Dammert, L., & Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 133-152.
- Dávila, C. J. (2013). Capacidades organizacionales: Dinámicas por naturaleza. *Cuadernos de Administración*, 11-33.
- De León-Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje Criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá: Ingeniería Jurídica-Ediciones de la U.
- Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- El Colombiano. (24 de Noviembre de 2014). Fiscalía alerta sobre mercurio en los ríos colombianos. *El Colombiano*.
- El Espectador. (14 de Octubre de 2011). Minería ilegal en expansión. *El Espectador*.
- El Espectador. (17 de Abril de 2015). Habría al menos 347 títulos mineros en 26 páramos del país. *El Espectador*.
- El País. (19 de Abril de 2015). La Esperanza: una zona desgarrada por el narcotráfico y la minería ilegal. *El País*.
- El Tiempo. (17 de Agosto de 2014). La fiebre del oro envenena aguas en 17 departamentos. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (27 de Enero de 2015). Lupa a 770 títulos mineros en primer bimestre de 2015. *El Tiempo*.

- El Tiempo. (3 de Mayo de 2015). Minería ilegal destruye los ríos de 21 departamentos de Colombia. Comunidades indígenas enferman por el mercurio usado por bandas criminales y Farc para extraer oro. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (24 de Septiembre de 2015). Negociadores concentrarán esfuerzos para firmar paz antes de 6 meses. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (21 de Octubre de 2015). Sector minero pide acompañamiento estatal en épocas de 'vacas flacas'. *El Tiempo*.
- Elias, N. (1988). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escobedo, R., & Guio, N. (2015). *Oro, crimen organizado y guerrilla en Quibdó*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Eslava, A., & Zapata, O. (2014). Confianza y acción colectiva en contextos mineros: un análisis econométrico. En A. Eslava (Ed.), *Oro como fortuna* (págs. 287-315). Medellín: EAFIT-Colciencias.
- Ferro, J. G., & Uribe, G. (2002). *El orden de la guerra: las FARC-EP, entre la organización y la política*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Franco, A. (2013). *Incidencia de los actores armados ilegales en la tributación minera de los municipios auríferos de Antioquia 2007-2012. Tesis de pregrado para optar al título de politóloga*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Fundación Avina. (2015). *InContext 64: Con fallo judicial histórico, Colombia transita de la minería ilegal a la justicia social*. Bogotá: Fundación Avina.
- Garay, L. (2013). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En *Economía criminal y poder político* (págs. 33-68). Medellín: Eafit-Colciencias.
- González, F., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP.
- González-Perafán, L. (2013). *Impacto de la minería de hecho en Colombia. Estudios de caso: Quibdó, Itmina, Timbiquí, López de Micay, Guapi, El Charco y Santa Barbara*. Bogotá: Indepaz.
- Ibáñez, A. M., & Muñoz-Mora, J. C. (2010). The persistence of land concentration in Colombia: what happened between 2000 and 2010. *FICHL. Publication Series*, 279-310.
- Ibáñez, A., & Laverde, M. (2013). *Los Municipios Mineros en Colombia: características e impactos sobre el*. Bogotá: UPME.
- Idrobo, N., Mejía, D., & Tribin, A. (2014). Illegal Gold Mining and Violence in Colombia. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 83-111.
- Julio-Estrada, A. (2000). *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Krassner, S. (2001). *Soberanía. Hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.

- Legis. (13 de Junio de 2012). Corte reitera inexequibilidad del Código de Minas. *Ambito Jurídico*.
- López-Medina, D. E., & Sánchez-Mejía, A. L. (2008). La armonización del derecho internacional de los derechos humanos con el derecho penal colombiano. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 317-352.
- Maldonado, E., & Rozo, L. M. (2014). *Redescubriendo la minería aurífera aluvial. Un abordaje renovado de las realidades mineras en el Bajo Cauca Antioqueños*. Bogotá: Dirección de Inteligencia Policía-DIPOL.
- Masse, F., & Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá: CIT-Pax.
- Ministerio de Minas. (2010). *Desde la Colombia Minera*. Bogotá: Ministerio de Minas.
- Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En J. G. Ramírez (Ed.), *Economía criminal y poder político* (págs. 9-32). Medellín: Eafit.
- Nelson, R., & Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivero Verbel, J., Caballero, K., & Guerrero, A. (2013). Implicaciones de la minería del carbón en el medio ambiente y la salud humanas: una aproximación abreviada al estado del arte. En L. Garay, *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (págs. 229-243). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Olivero-Verbel, J. (2014). *Efectos de la minería en Colombia sobre la salud humana*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- Ostrom, E., & Polsky, M. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Bloomington: Indiana University.
- Policia Nacional. (2012). *16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional - Plan Corazón Verde*. Bogotá, D.C.
- Portafolio. (29 de Mayo de 2013). Lavado de activos, el flagelo que azota a Colombia. *Portafolio*.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Informe Preventivo*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Restrepo, E. (2002). Reforma Constitucional y Progreso Social: La "constitucionalización de la vida cotidiana" en Colombia. *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política* (págs. 1-13). New Haven, CT: Yale University Press.
- Restrepo, J. D. (2015). *Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca Antioqueño*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Rettberg, A., & Ortiz-Riomalo, J. F. (2014). *Conflicto dorado: Canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Revista Semana. (2 de Septiembre de 2006). El computador de Jorge 40. *Revista Semana*.
- Revista Semana. (29 de Marzo de 2013). El periodista de las denuncias valientes. *Revista Semana*.

- Revista Semana. (29 de Marzo de 2013). Minería ilegal: entre el oro y el crimen. *Revista Semana*.
- Revista Semana. (1 de abril de 2015). El nuevo flagelo que devora a Colombia. *Revista Semana*.
- Rotavista., M. K. (14 de junio de 2015). En Pueblo Rico Oro ilegal ¿de quién? Minería. . *La Tarde*, 14 de junio de 2015.
- RPP Noticias. (8 de Febrero de 2013). Sepa quién es Jacinto Nicolás Fuentes Germán, alias Don Leo. *RPP Noticias*.
- Rubio, M. (Sep de 1997). Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia. *Journal of Economic Issues*, 31(3), 805-816.
- Rubio, M., & Arjona, A. (2007). *Economía Jurídica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Schreyögg, G., & Kliesch-Eberl, M. (2007). How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization. *Strategic Management Journal*, 913-933..
- Senge, P. (2012). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.
- Sterman, J. (2001). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World* . NY: McGraw-Hill Higher Education.
- Sudarsky, J. (2001). *El capital social de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Thoumi, F. (1994). *Economía Política y Narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol , *Bringing the State Back* (págs. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Tobón-Zapata, S. (2013). Instituciones y cultivos ilícitos. En J. Giraldo, *Economía criminal y poder político* (págs. 161-266). Medellín: Eafit.
- Torres, J. I., Pinzón Salcedo, M., Esquivia Zapata, M., Parra Pizarro, A., & Espitia Jiménez, H. (2005). *Informe sobre minería ilegal*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional y sus Protocolos*. NY: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2015). *Monitoreo de cultivos de coca 2014*. Bogotá: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Van Arkadie, B. (1989). The Role of Institutions in Economic Development in The World Bank . *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C: World Bank.
- Velásquez, F., González, E., & Rodríguez, C. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, 172-225.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *The Journal of Economic Literature*, 595-613.

Winter, S. (2012). Capabilities: Their origins and ancestry. *Journal of Management Studies*, 49 (8), 1402-1406.