



# PARTICIPACION DEL BANCO DE LA REPUBLICA EN LA COMERCIALIZACION DE ORO EN COLOMBIA

Resumen Ejecutivo

Andrés Escobar Arango  
Tomás González Estrada

Bogotá D.C., agosto de 2019

## 1. Introducción

El oro es un metal que ha jugado un papel importante a lo largo de la historia de Colombia. Tradicionalmente ha sido reserva de valor, medio de cambio, fuente para el desarrollo empresarial y sustento de importantes flujos de comercio internacional. Actualmente, sin embargo, se ha visto inmerso en grandes problemas de ilegalidad, cuyos impactos han generado discusiones de política pública sobre la regulación y el control que deben tener su producción y comercialización. En este contexto, el presente estudio busca caracterizar la explotación y comercialización del oro en el país, identificar sus principales problemas y explorar posibles caminos de solución, con especial énfasis en la conveniencia de volver al monopolio en la compra del oro.

## 2. Número de agentes y ubicación

Los datos provenientes del registro único de comercializadores (RUCOM) que administra la Agencia Nacional de Minería (ANM) permiten tener una aproximación al número de agentes que participan en el mercado del oro y su ubicación en el territorio nacional. La Tabla 1 muestra el número de registros tanto para el oro como para los demás minerales con corte a 2018, dividido por el tipo de inscripción. De las 57,039 inscripciones relacionadas con la explotación de oro, el 89% corresponden a barequeros y un 6% adicional a explotación de subsistencia diferente al barequeo. En el mismo sentido, el Censo Minero 2010-2011 elaborado por el Ministerio de Minas indica que el 87% de las explotaciones de oro censadas no contaban con un título. La producción aurífera en Colombia es, desde la perspectiva del número de agentes involucrados, predominantemente artesanal.

*Tabla 1. Agentes en la Cadena de Oro según el RUCOM 2018*

|   | Oro    | No Oro | Oro (% Total) |
|---|--------|--------|---------------|
| Títulos Mineros                               | 1,007  | 10,362 | 9%            |
| Subsistencia: Barequeros                      | 50,600 | 3,876  | 93%           |
| Subsistencia: Otros                           | 3,333  | 5      | 100%          |
| Solicitudes de Formalización/ Legalización    | 1,647  | 5,343  | 24%           |
| Solicitudes Suspendidas (oro)**               | 1,599  |        | 97%           |
| Subcontratos de Formalización                 | 60     | 43     | 58%           |
| Beneficiarios Áreas de Reserva Especial       | 392    | 1,326  | 23%           |
| Total Inscripciones de Oro en el RUCOM        | 57,039 |        |               |
| Comercializadores y Consumidores Certificados | 1,406  | 7,668  | 15%           |

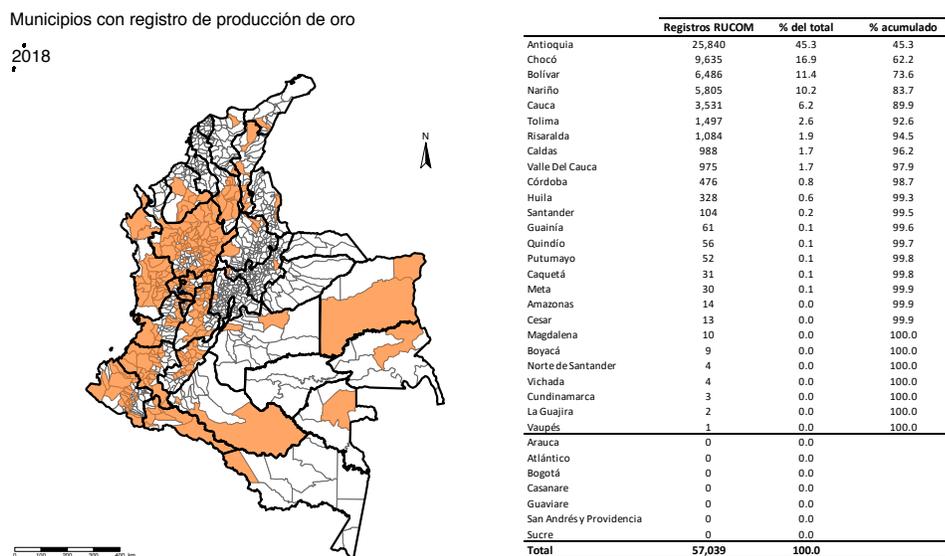
Fuente: RUCOM (ANM). Cálculos EConcept.

No obstante, los datos dan testimonio también de los esfuerzos de formalización que se han emprendido y de las provisiones especiales que contiene la normatividad para realizar minería de oro, como las áreas de reserva especial. La información proveniente de las encuestas de hogares

corroborar esta realidad al mostrar que la gran mayoría de quienes se dedican a la minería lo hacen en operación de pequeña escala, con bajos niveles educativos, inestabilidad laboral y una dependencia significativa de asistencia social por parte del Estado.

En la comercialización puede hacerse un argumento similar. La mayoría son personas naturales y, de los 1,437 agentes que se dedican a la comercialización de oro según el RUCOM, menos del 10% figuran como exportadores de oro colombiano al resto del mundo—destino principal de la producción del país—en los registros del DANE.

Figura 1. Zonas con registro de producción de oro en 2018 según el RUCOM

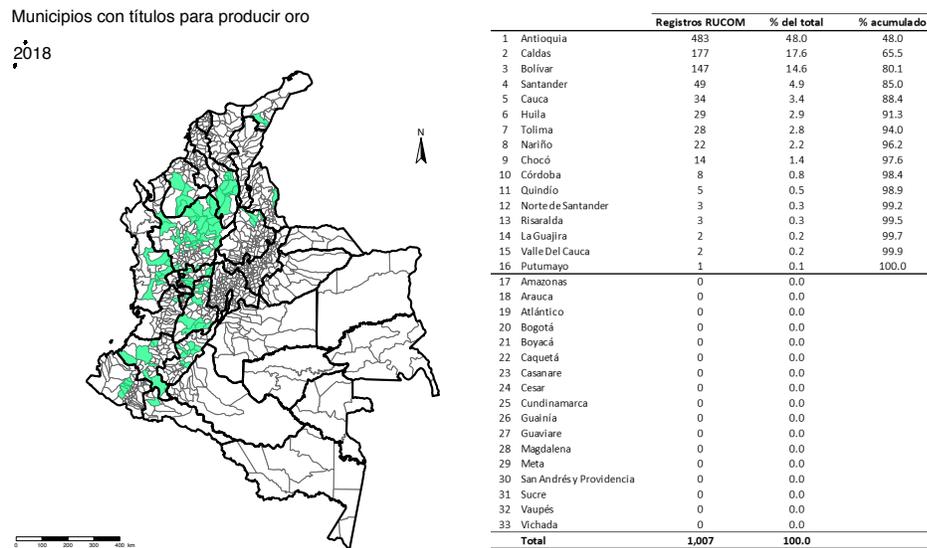


Fuente: RUCOM (ANM), DIVIPOLA (DANE). Cálculos y mapa EConcept.

Por su parte, la Figura 1 muestra los municipios que tienen registros en el RUCOM para la explotación de oro. Antioquia acumula más del 45% del total, seguido por Chocó con casi 17%; el restante 38% se reparte en 24 departamentos. Los únicos que no registran ningún tipo de actividad relacionada con la minería de oro son Arauca, Atlántico, Casanare, Guaviare, Sucre y San Andrés y Providencia. Por sí solas, estas cifras no dicen mucho sobre las características de la producción de oro en los territorios mencionados, especialmente Antioquia, Chocó y Bolívar.

Sin embargo, la Figura 2 presenta los municipios y departamentos con registros de títulos mineros. Antioquia concentra el 48% de los títulos mineros para la explotación de oro, mientras que Chocó reporta apenas el 1.4%. Esto cobra relevancia si se considera que del total de registros Chocó es el segundo departamento con mayor número, indicando importantes diferencias en la forma de explotación minera entre los dos departamentos de mayor actividad aurífera del país.

Figura 2. Zonas con registros de títulos mineros según el RUCOM en 2018

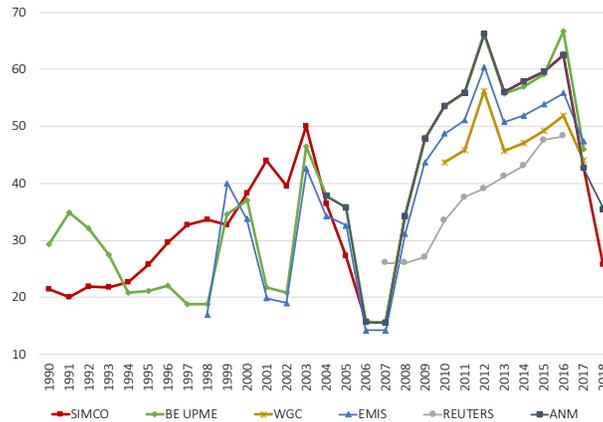


Fuente: RUCOM (ANM), DIVIPOLA (DANE). Cálculos y mapa EConcept.

### 3. Producción y Demanda

La informalidad que caracteriza a la mayoría de los agentes del sector también se manifiesta en la dificultad para consolidar las cifras de producción. En la Gráfica 1 se muestran los valores reportados por las diferentes fuentes de información que recopilan la producción en kilogramos de oro en Colombia. Tanto fuentes nacionales como internacionales difieren entre sí sobre los niveles de producción generados en el país. Los datos del SIMCO y de los boletines estadísticos de la UPME— ambas fuentes nacionales— exhiben comportamientos contrarios entre 1990 y 2001. De ahí en adelante, todas las fuentes consultadas presentan una tendencia similar, aunque con diferencias de nivel, excepto por Thomson Reuters, que no se acerca ni a los niveles ni al pico alcanzado en 2012 que presentan las demás. Estas dificultades para determinar con certeza los niveles de producción reales dificulta tanto la toma de decisiones de política pública, como el diseño y evaluación de mecanismos de control adecuados.

Gráfica 1. Producción de oro en kilogramos

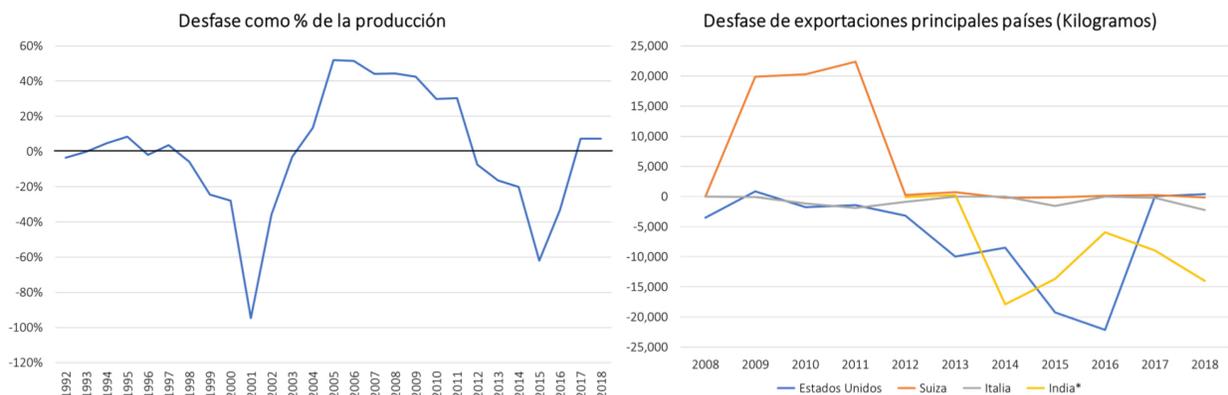


\* Datos SIMCO a tercer trimestre de 2018.

Fuente: SIMCO, UPME, WGC, REUTERS, ANM. Cálculos EConcept.

Las discrepancias también se manifiestan en el comercio internacional. La comparación de las cifras de exportaciones de oro reportadas por Colombia con las de importaciones de oro provenientes de Colombia, reportadas por los países importadores, revela diferencias considerables (Gráfica 2). Estas diferencias, que pueden ser equivalentes hasta casi el 100% de la producción nacional y se concentran en unos pocos países, podrían estar reflejando prácticas criminales de subfacturación, desvío y lavado de activos. Aunque es difícil saber con precisión a qué obedecen estas discrepancias, dadas las debilidades de la información existente, demuestran la falta de coordinación entre las autoridades aduaneras de los diferentes países.

Gráfica 2. Discrepancias en el comercio de oro\*



\* Para el dato de 2014, se corrigió las importaciones reportadas por India, se asume que hubo un error de digitación dada la consistencia de los datos para esos años.

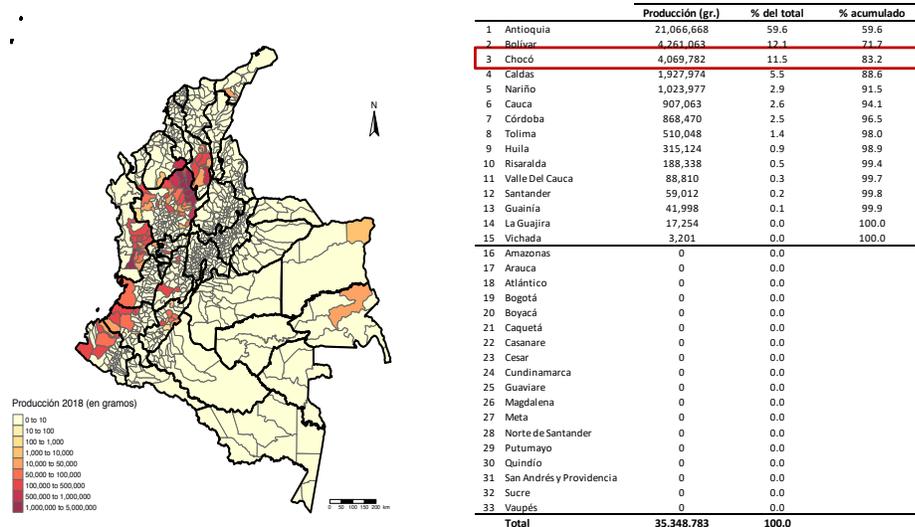
\*Exportaciones reportadas por Colombia menos importaciones reportadas de oro colombiano.

Fuente: WITS. Cálculos EConcept.

Con base en información reportada por la ANM, la Figura 3 muestra la producción para el año 2018 a nivel municipal y departamental. En ella se reafirma que los departamentos donde predomina en la producción de oro son Antioquia, Chocó, Bolívar, Cauca, Nariño y Caldas. Con datos de esta misma fuente puede verse también que Antioquia ha incrementado su participación en el total nacional de 41.9% en 2012 a 59.6% en 2018, al tiempo que Chocó ha reducido del 36.3% al 11.5% para el mismo período. Dadas las falencias de la información, es difícil saber con certeza si esta caída ha correspondido a una reducción real producto de los mayores controles o a una recomposición de la producción hacia la ilegalidad—entendida esta como aquella producción realizada sin el amparo de un título.

Figura 3. Producción de oro 2018 (Toneladas)

Producción de oro 2018: 35.3 Toneladas



Fuente: ANM. Cálculos EConcept.

Un poco más de 51 mil agentes se dedicarían a la producción de oro en el país, de los cuales menos de mil tendrán título minero y, de éstos, apenas seis corresponderían a grandes empresas de acuerdo con los registros de afiliación de la agremiación que agrupa a este tipo de compañías. La producción puede distribuirse también entre esos agentes. Con base en la misma información, en 2018 los titulares mineros produjeron 20.4 toneladas—de las cuales 13.9 correspondieron a las grandes empresas—y los barequeros un máximo de 15.2 toneladas calculadas a partir de los topes de producción establecidos en la regulación para este tipo de mineros. Esto deja un vacío significativo en la producción, por cuanto las exportaciones del país registradas por la DIAN para ese mismo año fueron de 45.4 toneladas. Dada la mayor certeza de la información sobre los titulares mineros, la diferencia de casi 10 toneladas tendría que imputarse o bien a cambios en inventarios, o bien a quienes producen por fuera de la legalidad.

Esta cifra de producción debe contrastarse con el pico de producción de 66 toneladas reportado para 2012 que, según los datos oficiales, cayó casi a la mitad en 2018 a pesar de que los precios del oro se han mantenido en niveles históricamente altos; el caso de Chocó llama particularmente la atención. Si la caída en la producción no es atribuible a los precios, cabe entonces preguntarse si la producción oficial de 2012 era artificialmente alta o si, en lugar de un descenso, o que ha habido es un desplazamiento hacia producción ilegal que no aparece en los registros oficiales.

El estudio examina también el componente más importante de la demanda interna de oro: el de la industria de la joyería. En particular, se replicó la metodología del estudio de la universidad EAFIT y el Banco de la República de 2014, utilizando datos más actualizados, para obtener la cantidad de oro demandado por los joyeros en Colombia. Los resultados muestran que, dadas las productividades y el número de agentes, la demanda total para un escenario medio sería de 752 kg de oro.

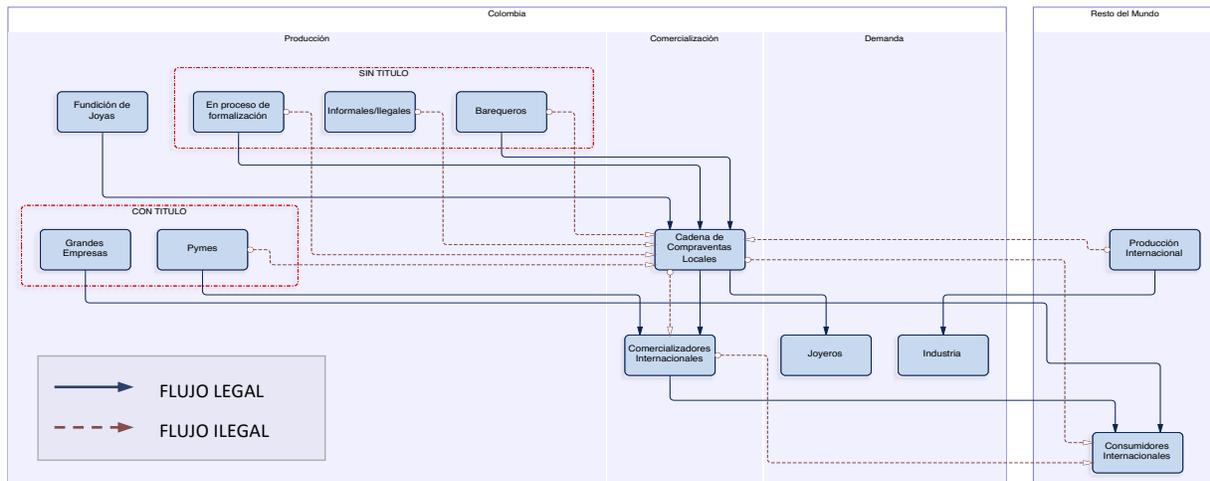
#### 4. Trabajo de campo y problemas identificados

Para el trabajo de campo realizaron entrevistas en profundidad con los diferentes eslabones de la cadena. Estas incluyeron grandes empresas del sector, así como al gremio que las representa; ONGs que trabajan en temas mineros de oro; consultores independientes que han trabajado en procesos de formalización; entidades públicas encargadas de la formulación y ejecución de la política minera; exfuncionarios de alto rango en estas entidades; al equipo del Dane que se encarga de producir y asegurar la consistencia de las cifras oficiales de producción y comercio; expertos en comercialización; la Fuerza Pública involucrada en las tareas de lucha contra la ilegalidad en la minería, y; el equipo de la Fiscalía, encargado de operaciones contra el lavado de activos en el sector.

La Figura 4 sirve de base para caracterizar las relaciones económicas en el sector de acuerdo con la información obtenida. En él se incluyen los agentes y los flujos de producto más importantes de la cadena.

El flujograma tiene dos rectángulos principales que representan a Colombia y al resto del mundo. Colombia se divide a su vez en las tres partes principales de la cadena: producción, comercialización y venta a los consumidores finales (demanda). Las cajas representan a los agentes tanto en Colombia como en el exterior, y las flechas a los flujos del oro entre agentes. Las azules corresponden a los legales y las rojas a los ilegales.

Figura 4. Flujograma de Oro en Colombia



Partiendo de la producción, los flujos legales se originan en los agentes que tienen permiso legal de producir: operaciones con título, mineros en proceso de formalización y barqueros. Los primeros generalmente venden su producción al mercado externo, ya sea directamente o a través de los comercializadores internacionales, mientras que los segundos lo hacen a través de la cadena de compraventas locales, cuya presencia se extiende de las zonas de operación a las grandes ciudades de las regiones productoras. Este oro en su mayoría va al consumo interno, aunque una porción se vende a los comercializadores internacionales para su exportación. Finalmente, hay un flujo de comercio legal en sentido contrario, compuesto principalmente por las importaciones para uso industrial y que no alcanza los 50 kilogramos por año de acuerdo con los datos del DANE.

La información recogida confirmó una amplia presencia de actividades ilegales en la cadena. Estas se evidenciaron principalmente en las entrevistas con la Fuerza Pública y la Fiscalía, pero también en las entrevistas con mineros que han tenido operaciones sin título, con los consultores de formalización y con algunos de los empresarios formales. El primer grupo de flujos ilegales tiene que ver con los que extraen oro sin título. De acuerdo con las entrevistas, hay oro de dos clases: el denominado “tipo A” y el denominado “tipo B”. El primero es el que se produce con las debidas autorizaciones y por lo tanto corresponde al oro legal. El segundo es el que no las cumple y no debería producirse. Las flechas rojas reflejan los flujos de oro tipo B.

En el caso de los barequeros, corresponde a producción por encima de la efectivamente realizada y del límite permitido por la ley. Para ello, la información aportada en las entrevistas indica que pagan a los barequeros para que “inflen” su producción o consiguen personas naturales—sean o no barequeros—y les pagan para que se registren como tales. De esta manera, se hace posible, cuidándose de no exceder los límites de 35 gramos/mes en promedio por año, imputarles producción ilegal y darle así una apariencia de legalidad. Esto lo facilita el hecho de que los únicos requisitos para

ser barequero son inscribirse en la alcaldía del municipio donde se va a realizar la actividad y estar registrado en el RUCOM.

Los mineros informales/ilegales y los mineros en proceso de formalización también serían responsables de originar flujos ilegales. En el caso de los primeros, toda su producción es tipo B, dado que no tienen permiso legal. En el caso de los mineros en proceso de formalización ocurre algo similar al de los barequeros: las dificultades en el control facilitan imputarles producción que no han hecho, con el agravante de que no tienen topes máximos de producción establecidos que limiten cuánto oro tipo B pueden absorber los que se presten para este ilícito. Las flechas rojas que conectan las dos cajas con la cadena de compra ventas locales refleja estos flujos.

Es importante anotar que el lavado de oro ilegal surge de que sea posible producir oro tipo B. Esto, a su vez se da por una multiplicidad de factores. Primero, por la presencia de grupos criminales en las zonas de producción; segundo, por la existencia de enormes rentas que surgen de los descuentos que se dan por la diferencia entre el precio de compra del oro tipo B y su precio de venta una vez es legalizado; tercero, por la dificultad de control por parte de las autoridades de un producto como el oro que es legal, de alto valor por unidad de masa, fácil de esconder e indiferenciable en cuanto a la legalidad de su producción; cuarto, por las condiciones de pobreza en las zonas donde se produce oro tipo B y las dificultad para encontrar otras fuentes de ingreso; y quinto, por las bajas barreras de entrada a la actividad.

Este último es, además, la fuente de la mayor parte de los impactos negativos que se generan sobre el ambiente. De acuerdo con varios de los entrevistados, el proceso de producción de los que están por fuera de la legalidad tiene las mismas fases de quienes lo hacen legalmente, pero éstas en su mayoría se realizan de manera descontrolada, con altas ineficiencias y descuidando los estándares ambientales y mineros. En general realizan los procesos de extracción del material que contiene el oro mediante dragas o retroexcavadoras, lo separan con agua a presión mediante el uso de motobombas para la minería de aluvión o lo trituran con molinos artesanales o “cocos” cuando viene asociado con rocas, lo filtran con tapetes enmallados de caucho y lo amalgaman con mercurio para facilitar su separación y extracción.

La mayor parte del daño ambiental viene por la disposición inadecuada del material que queda tras la separación del oro—las llamadas colas—que afectan el cauce y la turbiedad de los cuerpos de agua, por los vertimientos de mercurio al suelo y a los cuerpos de agua, y por la quema de las amalgamas para obtener el oro que genera emisiones de vapor de mercurio al ambiente.

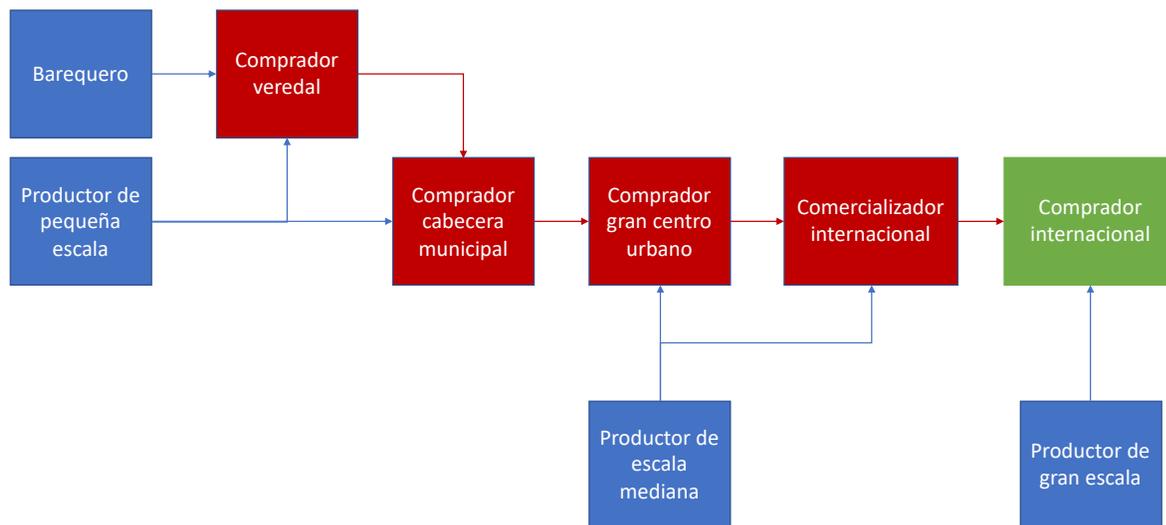
Tristemente, de acuerdo con la mayoría de los entrevistados que trabajan con pequeños mineros o realizan actividades productivas de diferentes escalas, estos problemas se dan por la ausencia de mecanismos efectivos de formalización. Los tiempos y requisitos que exige la ley para que estos

mineros puedan formalizarse son tan elevados que la fragilidad económica de quienes tienen vocación de formalización les impide cumplirlos.

Las dificultades mencionadas para que las autoridades puedan distinguir el oro tipo A del oro tipo B impiden asegurar que la totalidad del oro que entra en el circuito legal haya sido producida cumpliendo con estándares mínimos aceptables. Ambas pueden ser fácilmente registradas en el RUCOM, comercializados de forma legal y, en consecuencia, exportados o utilizados como un medio para el lavado de dinero.

De acuerdo con uno de los entrevistados con experiencia de varias décadas en la producción de oro en la zona del Bajo Cauca, existen, además de los comercializadores internacionales, tres tipos de comercializador doméstico de oro, los cuales se ilustran en la Figura 5. En primer lugar, el pequeño minero (barequero y de pequeña escala) llevaría su producción a un punto de compra veredal, que consiste generalmente en una persona que recorre las zonas productoras en motocicleta y adquiere la producción de oro de contado. El comprador veredal, a su vez, lleva la producción a un comercializador intermedio, localizado en la cabecera municipal. Este segundo agregador, por su parte, lleva la producción a las compras localizadas en los grandes centros urbanos, principalmente Medellín y Bogotá.

*Figura 5. Puntos de Comercialización Interna de Oro*



Fuente: entrevista con agente de la cadena

Esta capilaridad que permitiría un acopio más eficiente de la pequeña producción puede tener, sin embargo, una lectura alternativa: forma parte de una estrategia que busca hacer más difícil de identificar la presencia de las organizaciones al margen de la ley en la cadena.

Por su parte, como se mencionó, los productores de mediana escala llevan su producción a los compradores de los grandes centros urbanos o van directamente a un comercializador internacional; y los productores de gran escala exportan directamente el oro que producen.

La coexistencia de varias capas de comercializadores tiene implicaciones no menores en la cadena de precios que reciben los diferentes tipos de productor, como se muestra en la Figura 6. Mientras que los productores de gran escala pueden acceder al precio internacional, los compradores de los centros urbanos comprarían el oro con un descuento que puede ser del 10% frente al que pagan los comercializadores internacionales. El descuento adicional por vender un paso atrás en la cadena a los compradores de las cabeceras municipales sería de un 5%, para un total de 15% frente al del comercializador internacional. Si finalmente, se vende al comprador veredal, nuevamente habría un descuento de alrededor del 5%, para un descuento total del 20%.

Cabe hacerse la pregunta de quién se beneficia de esta cadena de descuentos, que constituye una renta considerable derivada de las producciones de mediana y pequeña escala, así como del barequeo. En opinión de los entrevistados, fuera de cubrir los costos asociados con la intermediación, una parte de estos márgenes a lo largo de la cadena y la totalidad del margen entre el oro tipo A y el oro tipo B irían a las arcas de las organizaciones al margen de la ley.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo primordial de cualquier intervención debe ser incrementar la participación del oro tipo A en el mercado y reducir la de tipo B. Para lograrlo, el paquete de política pública debe incluir, como mínimo, la definición de estándares mínimos diferenciados para la formalización; la capacidad para establecer contratos adecuados para la compra de oro con diferentes estándares; la capacidad de verificar el cumplimiento de dichos estándares y de pagar el precio acordado; la capacidad para controlar la producción y comercialización de oro que no cumpla con los estándares mínimos de formalización; la capacidad para llevar a cabo programas de formalización que eleven en el tiempo la capacidad para cumplir estándares; y la capacidad para ajustarlos y hacerles seguimiento.

La estrategia de formalización no sólo tendría un relajamiento pertinente de los estándares de producción y un acompañamiento a los productores, sino que debería tener, como parte fundamental de la estrategia, la capacidad de dar un certificado oficial de la proveniencia y los métodos de producción empleados para extraer el oro. Esto requiere, por supuesto, de cercanía con los productores y capacidades de fiscalización de los requisitos exigidos.

Esta certificación de trazabilidad y cumplimiento de estándares le daría a esa producción acceso a un mercado de oro con múltiples compradores, nacionales e internacionales, a mejores precios. Por esta razón, la entidad estatal certificadora también debería tener responsabilidades de promoción del oro trazable, tanto en el mercado nacional como en el internacional.

Un paquete de esta naturaleza requiere de la intervención de todas las entidades que tengan las capacidades correspondientes y de un esfuerzo significativo de coordinación. Un comprador único como estrategia de solución aislada no garantizaría que ninguna de ellas se cumpla. Por el contrario, en la medida en que se logren los objetivos básicos de la política propuesta, sería innecesaria—e incluso inconveniente—la existencia de un comprador único del oro producido en el país.

Por lo tanto, con base en la estrategia propuesta en este documento, no sería necesario alterar la forma en la que el Banco de la República participa hoy en la comercialización de oro. Seguiría siendo un comprador más en el mercado local, que continuaría exigiendo el cumplimiento de un conjunto de requisitos que ahora serían certificables, en el marco de una política de formalización diferenciada que va a requerir un grado importante de coordinación entre diferentes agencias del gobierno. No puede perderse de vista que el propósito principal del marco institucional que se propone en este trabajo es que las labores de certificación y promoción permitan a los pequeños y medianos productores tener la posibilidad de obtener precios mejores en el mercado internacional que los que el Banco estaría en capacidad de ofrecer. De cualquier modo, las compras de oro que a futuro decida hacer el Emisor deberán continuar supeditadas a objetivos de política macroeconómica y no a necesidades de controlar la producción y comercialización del oro.