

Ensayo de grado: La exportación ilegal de oro, ¿se puede reducir esta actividad?

Directora del ensayo Profesora Claudia Astrid Castro Cárdenas

Juan Sebastián Bernal Guzmán.

Universidad Militar Nueva Granada.

Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.

Relaciones Internacionales y Estudios Políticos.

Bogotá DC, Colombia

13 de Octubre de 2020

Índice

Introducción.....	3
Antecedentes históricos.....	3
Finales del siglo XIX e inicio del XX.....	5
El cambio de la ley 685 de 2001 - Código de Minas -.....	9
Realidad de la explotación minera de Oro en Colombia.....	13
Análisis y problemática.....	15
ISO 9001: 2015.....	15
El problema de la falta de un control efectivo.....	17
La propuesta.....	19
El país que sí pudo combatir este fenómeno.....	21
Conclusiones.....	23
Bibliografía.....	24

Introducción

La exportación ilegal de oro es un fenómeno que ha tomado fuerza en los últimos años, no solamente en lo que respecta al envío ilegal de este metal a otros países, sino también su proceso de extracción. América Latina, ha venido incrementando su reputación en el mercado internacional, debido a la cantidad de oro ilegal que ha estado exportando en los últimos años (PORTAFOLIO, 2020). Empresas medianas y transnacionales han sido protagonistas de estos actos ilícitos durante los últimos años, las cuales han generado nuevas problemáticas económicas y sociales.

Por otra parte podemos relacionar los Sistemas de Gestión de Calidad ISO 9001, el cual promete una apertura de mercados y mayor confianza por parte de sus clientes. Si las empresas se certifican en esta norma, el proceso tiene unas actividades específicas que se enfocan en el mejoramiento de procesos, atención al cliente, gestión documental, entre otros.

Teniendo esto en cuenta, se puede formular la siguiente pregunta **¿qué influencia podría tener la norma ISO 9001 en su inclusión como parte de las medidas estatales propuestas para la reducción de la exportación ilegal de oro?** Una posible respuesta a ello, es que, en efecto, se puede encontrar una estrecha relación, pues, **la implementación obligatoria de ciertos procesos de certificación de la norma ISO 9001 podrían llegar a tomarse como posible medida estatal enfocada a la reducción de exportación ilegal de oro, dando una correcta revisión de procesos auditables** como la extracción del mineral, la trazabilidad del producto y la correcta documentación que dé cuenta de la legalidad de este como parte esencial de la aplicación de la norma.

Antecedentes históricos.

La minería en Colombia existe desde los tiempos de la colonia, incluso desde antes,

hace parte de nuestra historia. ARJONA establece que para la época de la República y durante los gobiernos nacionales que le siguieron, la actividad minera nunca se organizó ni se formalizó oficialmente. Puede afirmarse inclusive que la falta de regulación por parte del estado así como la ineficiencia de los mecanismos y organismos de control hicieron lo posible para que la industria minera en Colombia tuviese un desarrollo desordenado e irregular, casi hasta la primera mitad del siglo XX (BID, 2010).

Hirschman en su teoría del eslabonamiento propone que “el desarrollo se acelera por la inversión en proyectos e industrias con fuertes efectos de enlace (eslabonamiento) hacia adelante o hacia atrás.” Sin embargo el desarrollo de los centros mineros en Colombia no se encontraban cerca de centros urbanos, como lo afirma URRUTIA “En el caso colombiano, las minas han estado localizadas lejos de los centros urbanos y ni siquiera han promovido desarrollo agrícola local.” Con la afirmación de URRUTIA se puede afirmar en un contexto de eslabonamiento que la minería de oro en el país no ha contribuido de manera significativa al desarrollo acelerado que por otra parte si pudo generar el café. Basado en la teoría de los eslabonamientos de Hirschman “la exportación de oro en Colombia hasta la mitad del siglo XIX no favoreció el desarrollo económico, y en efecto hubo muy poco crecimiento en el ingreso per cápita antes de 1850” (Kalmanovitz y López, 2008; y Urrutia, 2007).

Dado el alto valor del producto por kilo, la actividad no promueve el desarrollo del transporte. Un viajero solitario puede transportar altos valores de oro por las trochas más primitivas (Urrutia, 2008). Tomando esto como referencia, desde los inicios y a medida que se ha venido desarrollando la minería de oro en Colombia, el estado colombiano ha tenido una actitud indiferente frente a los territorios que se encuentran fuera de su alcance, los cuales ante la ausencia del estado se prestan para operaciones ilegales, por ejemplo la

producción de cocaína en sus diferentes etapas del proceso y la explotación de minería ilegal, esto se evidencia en el informe de The Global initiative El Crimen Organizado y la Minería Ilegal de Oro en América Latina “En Colombia el valor de las exportaciones de oro de origen ilícito supera el valor de las exportaciones de cocaína” (The global initiative, 2016).

Finales del siglo XIX e inicio del XX

Retomando el recuento histórico de la minería de oro en Colombia, a comienzo de siglo XX el auge de esta actividad se acelera debido a 4 factores que propone URRUTIA:

- Primero, se introdujeron innovaciones técnicas (Melo, 1979, pp. 194-196), las cuales crearon una demanda incipiente de talleres de mantenimiento y construcción de piezas para maquinaria en Antioquia, el centro de producción de oro y plata de la época.
- Segundo, en la minería de veta surgieron algunas grandes empresas capitalistas que empleaban mano de obra asalariada, creando experiencia en técnicas administrativas modernas.
- Tercero, la inversión más tecnificada también creó demanda de ingenieros, lo cual se tradujo en el fortalecimiento de la educación técnica (Poveda Ramos, 1979?, pp. 116-117), fenómeno bien ilustrado por la creación y auge de la Escuela de Minas en Medellín.
- Cuarto, la minería antioqueña hizo posible la capitalización de un grupo de empresarios que posteriormente participarían en el establecimiento de empresas modernas.

Jorge Orlando Melo (1979) afirma que

Algunos mineros medios y sobre todo algunos grandes empresarios lograron amasar fortunas muy notables en las actividades mineras; muchos de ellos, por lo demás, eran comerciantes que añadían a las ganancias obtenidas en la minería los beneficios de un comercio [...] que abastecía a los mineros independientes y a otros sectores de la población [p. 198].

Debido a las afirmaciones anteriores, queda en evidencia la debilidad que tenía la actividad minera de oro a finales del Siglo XIX, aunque en Antioquia esta actividad fue creciendo tanto que como lo afirma Botero (2007)

Hacia 1883 se habían establecido siete bancos y tres casas bancarias en la capital del Estado de Antioquia, así como bancos regionales en Ríonegro y Sopretán [sic]. El capital de estos bancos provino básicamente del capital comercial y entre los mayores accionistas se encontraban las principales casas de comercio de Medellín, estrechamente vinculadas al comercio de importación y exportación de metales [p. 162].

Entre principios del siglo XIX y a mediados del siglo XX, la sociedad de El Zancudo (1848-1948) adelantó uno de los procesos económicos y empresariales regionales más sobresalientes en la historia de Colombia (Romero, s.f). Esta sociedad minera fundada por el negociante y político José María Uribe Restrepo, fue la empresa de capital más importante de Colombia para la época. (Romero, s.f).

El poder económico del oro antioqueño fue el que permitió que los empresarios de esta región controlaran en gran parte la vida comercial del país, al lograr el control del río Magdalena como arteria comercial y al incidir en las importaciones de equipos, maquinaria y bienes del comercio internacional en Barranquilla, debido a la exportación de barras de oro al mercado mundial (Romero). Debido a esto se puede afirmar que gracias a la explotación minera de oro en Antioquia, el desarrollo económico y empresarial del país comenzó a tener éxito.

Bien lo menciona Romero al afirmar que debido a la minería de Oro se comenzaron a crear en Antioquia industrias a base de productos minerales, empresas como Organización Corona (1881), la escuela Nacional de Minas de Medellín (1887), IMUSA

(1934), Cacharrería Mundial (1945), Pintuco, Siderúrgica de Medellín S.A. SIMESA (1938), Peldar S.A. (1949) y Argos (1934) entre muchos otros.

Los esfuerzos de la minería de oro en Colombia por tener uno de los principales rubros exportadores del país fueron en vano debido a que todo el desarrollo exportador de Colombia a partir de 1905 se sustentó en la economía cafetera; los otros grandes rubros del conjunto de las exportaciones tradicionales (oro, platino, banano y petróleo) tuvieron menos importancia hasta bien entrado el decenio de los ochenta del siglo XX (GRECO, s.f) esto nos demuestra que el Oro en el siglo pasado no fue relevante para el comercio exterior del país; se podría crear una hipótesis en donde se afirme o cuestione la rentabilidad de las exportaciones de Oro en el Siglo XX debido a la influencia del monopolio del Banco de la Republica sobre este metal precioso, aunque esa discusión se puede desarrollar por aparte. Hasta finales de siglo se observó un crecimiento en la exportación de oro en el país, este cambio se dio gracias a las leyes 9 de 1991 y 31 de 1992 que establecieron un mercado de libre competencia para el oro y el dólar en Colombia, teniendo en cuenta que antes una de las funciones del Emisor era comprar y vender el metal y la divisa, amparado en las reglas del mercado (Bernal, 2019).

La tendencia en el siglo XX a la caída de la exportación de oro como lo podemos ver en la siguiente gráfica, era predecible



*Tomado de Greco, comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales**

En la gráfica se evidencia que al terminar con el monopolio de compra, venta y exportación



de Oro del país por parte del Banco de la República, el precio por onza de este mineral hubiese aumentado de manera constante desde el 2001 hasta la actualidad.

*Tomado de Greco, comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales**

Sin embargo la exportación de oro no fue decadente durante todo el siglo XX, así lo afirma Greco, “el gran auge de la exportación de oro en el siglo XX ocurrió entre 1934 y 1941, con una participación máxima de 25%”, propone que este fue el resultado de 3 factores relevantes para los años correspondientes. 1. Deflación mundial observada durante la gran depresión, 2. Aumento del precio nominal del oro en dólares correspondiente a los años 1933 y 1934 y 3. Las devaluaciones del peso de 1933, 1934 y 1935” (la tasa de cambio nominal de 1935, \$1.78/dólar, fue 69.5% más alta que la de 1932, \$1,05/dólar) (López y Arango, 1997)



Tomado de Greco, comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales*

Según el estudio de este autor previamente mencionado:

“A partir de los años cincuenta y hasta 1974, en correspondencia casi total con un proceso de caída del precio real a los niveles previos a la “Gran Depresión”, la inversión extranjera comenzó a declinar (aunque todavía a principios de los años 50 las grandes compañías extranjeras extraían más de 70% del oro), por lo cual la participación del oro en las exportaciones no fue más de 5%.”

Desde 1971 el precio del oro comenzó a ser mayor debido a las medidas tomadas por Estados Unidos las cuales implicaron en la suspensión de la convertibilidad dólar-oro con base a un precio fijo, esto permitió una creación de libre mercado.

El cambio de la ley 685 de 2001 - Código de Minas -

La jurisprudencia con la que Colombia cuenta desde sus inicios no ha sabido a qué necesidad en específico responder, el inicio de esto se dio con el decreto 2655 de 1998 – antiguo código de minas- en este decreto se establece el proceso de legalización para explotadores de depósitos y yacimientos mineros sin título minero vigente (Procuraduría). Esta norma establece que si los explotadores sin título minero no han realizado estudios y trabajos completos de exploración del área, tendrían la posibilidad de pedir la licencia de exploración sin tener que detener actividades de extracción. Cabe aclarar, si a los 6 meses

de vencido el lapso no se ha realizado solicitudes de legalización se deberían darse por terminadas las obras y labores.

El código de minas (Ley 685 de 2001) buscó por segunda vez la legalización de la minería de hecho o tradicional. El artículo 165 establece que los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar en el término de 3 años contados a partir del 1 de enero de 2002, que las minas les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se halle libre para contratar.

Debido a lo estipulado en el artículo 165 la procuraduría afirma que hasta que la solicitud de legalización no sea decidida no podrán ejercerse las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni proseguir las acciones penales estipuladas en los artículos 159 y 160.

El citado artículo 165 fue reglamentado por el **Decreto 2390 de 2002** estableciendo las condiciones, metodologías y tramites que se deben realizar para solicitar la legalización de la actividad minera de hecho. En ella se exceptúan las actividades mineras ocasionales, el barequeo, los proyectos mineros especiales y los desarrollos comunitarios. (Procuraduría, s.f).

Este tipo de medidas buscan ser efectivas, sin embargo surgen una serie de soluciones ambiguas ante las problemáticas reales a las cuales se enfrenta el sector minero en el país. Si bien lo dice la Procuraduría en su informe preventivo “lo que gobierna la mayoría de estos procesos es una especie de indulto y un término *muerto* que le permite al minero ilegal, en aras de legalizarse, continuar con su actividad extractiva nociva sobre

todo para el entorno ambiental, escudándose en una inactividad del Estado (regímenes transitorios), que resulta a todas luces, inaceptable.”

De acuerdo con lo expresado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el *diagnóstico sobre la preservación y explotación de recursos naturales en América Latina*, es prioritario que los países de la región atiendan la necesidad de formalizar la actividad minera. Este fenómeno se ha mantenido fuera de la vista del estado debido a que su actuar se enfoca en los territorios apartados y generalmente fuera del alcance del gobierno central, ante esta situación, el resultado, como es natural, es la informalidad: en efecto, si la intervención del Estado resulta engorrosa, desactualizada y poco eficiente, los particulares carecen de incentivo para respetar la legalidad y, como es obvio, acuden al expediente de la ilegalidad que, además, obedece a un reprochable propósito por maximizar las utilidades y evitar, al máximo, el control estatal.

En Colombia hay una brecha grande en la jurisprudencia con respecto a la minería y tipos de actividades extractivas que existen en el país, unas que son legales y otras que según la ley son ilegales. El estado es ineficiente en este aspecto, como lo señala La Procuraduría, cuando la administración conoce de una explotación minera ilegal, deberá por supuesto, valerse del sistema jurídico para hacer cesar una actividad, que precisamente ha desafiado ese sistema; pero también será su responsabilidad verter en esa decisión todos aquellos elementos, que aparte de hacer legítima la determinación, busquen la sostenibilidad, entendiendo que hay unos elementos sociales que también la integran (Procuraduría, s.f).

Por definición de la procuraduría (2011) la *minería ilegal* “es la que se aparta de la regulación jurídica establecida por el Estado para imponer condiciones sobre cómo, en

donde y de qué manera se puede extraer el recurso natural no renovable”. Aunque en Colombia existe una gran ambigüedad sobre la diferenciación entre lo legal e ilegal “la minería ilegal se nutre para vigorizarse, de una evidente anarquía normativa, específicamente la poca claridad de la jurisprudencia minera que cronológicamente ha expedido estatutos erróneos y que termina vertiendo todo en un solo molde, por ejemplo las actividades mineras a baja escala que se pudieran permitir a los mineros tradicionales con las actividades de alto impacto que se desarrollan sin un título minero.”

En el siguiente cuadro se pueden observar las diferentes categorizaciones de minería que la procuraduría basándose en la jurisprudencia actual no alcanza a diferenciar con plenitud y en la segunda parte del cuadro, logramos ver según el decreto 1666 de 2016 para el caso del oro, como se clasifica la actividad

CLASE	DEFINICIÓN
Ocasional	La definición de este tipo de minería la trae el artículo 152 del Código de Minas, preceptuando que “La extracción ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, que realicen los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales, no requerirá de concesión del Estado”. Determina la norma que el producto de esta explotación debe ser destinado al consumo del mismo propietario y por ende, estará prohibido su uso comercial o industrial. La autorización de este tipo de extracción conmina al propietario a desarrollar una conducta diligente frente al cuidado de la oferta ambiental; por tanto debe prevenir efectos nocivos al entorno, y si sucedieran, deberá entonces mitigarlos y compensarlos.
Artesanal	Ante la dificultad que ofrece la norma para diferenciar claramente la minería artesanal de otras clasificaciones, nos valemos de las siguientes generalidades: ¹³ “Se entienden contempladas dentro de esta clase de minería las actividades realizadas por pequeños productores mineros auto empleados, que trabajan de manera individual, en forma familiar, o agrupados en diversos tipos de organización productiva, incluyendo formas asociativas, cooperativas, pequeñas y micro empresas, y en algunos casos, comunidades indígenas y afro descendientes que realizan este tipo de minería como una actividad tradicional. Desde el punto de vista de su nivel de desarrollo productivo, el rango de operaciones mineras incluidas en esta categoría va desde actividades mineras de

	subsistencia hasta verdaderas operaciones de pequeña producción minera, pasando por distintos niveles de minería artesanal. Como ejemplos se tienen: la pequeña minería de carbón y de oro, el guaqueo y mazamorreo de esmeraldas y la pequeña minería de materiales de construcción, especialmente los chircales. En esta actividad se puede encontrar tanta minería en terrenos con el correspondiente título minero como terrenos en donde se tienen los títulos.	
Barequeo	<p>El barequeo se encuentra regulado por el artículo 155 del Código de Minas, determinándolo como una “actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales”.</p> <p>De acuerdo al citado precepto legal, esta actividad esta exclusivamente supeditada al lavado de arenas por medios manuales, quedando prohibida la utilización de maquinaria o medios mecánicos para su ejercicio.</p> <p>La minería de barequeo tiene como objetivo específico, separa y recoger metales preciosos contenidos en esas arenas. De igual forma es permitido mediante esta actividad, la recolección de piedras preciosas y semipreciosas.</p> <p>Como actividad regulada por la legislación minera, para ejercer el barequeo deberán mediar los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscripción previa a la realización de la actividad, ante el alcalde del lugar. • Inscripción del interesado en la actividad, como vecino del lugar en que ésta se realice. • Autorización del propietario si el barequeo se efectúa en terrenos de propiedad privada. 	
DECRETO 166 DE 2016 (explotación de oro TON/AÑO o M³/AÑO)		
Pequeña minería	Subterránea Hasta 15.000	Cielo abierto Hasta 250.000
Mediana minería	Subterránea > 15.000 hasta 300.000	Cielo abierto > 250.000 hasta 1´300.000
Gran minería	Subterránea > 300.000	Cielo abierto > 1´300.000

Realidad de la explotación minera de Oro en Colombia.

El entendimiento de la realidad de la minería de oro en Colombia es fundamental, la siguiente tabla demuestra las empresas con más títulos mineros en el país, aunque no se

debe olvidar que según la ANM el 70% de la exportación ilegal de oro en el país proviene de orígenes ilegales.

Los títulos mineros para producción de oro y metales preciosos otorgados hasta el momento suman 2'124.094 hectáreas (Betancur, 2019) de los 114 millones que la ANM afirma que existen (ANM, 2015). Esto significa que el 1.8% de las hectáreas autorizadas para explotar están asignadas a empresas explotadoras.

Los departamentos que agrupan en distritos asociados a cinturones metalogénicos en los departamentos de Antioquia, Santander, Tolima, Huila, Caldas, Nariño, Cauca y Bolívar, depósitos a lo largo de la costa del Pacífico formados por la erosión de las ramas occidentales de la Cordillera de Los Andes y otros depósitos en Vaupés y Guainía (ANM) Los principales proyectos de exploración que se están llevando a cabo en Colombia son



Tomado de: Agencia nacional de minería, ficha mineral oro 2019

Si bien estos son datos oficiales, diarios como “EL TIEMPO” han accedido a documentos confidenciales de la Fiscalía General de la Nación y la policía en donde se encuentra información que miembros de la red criminal del Capo Daniel “el loco” Barrera tienen influencia en 13 municipios auríferos del país en los cuales explotan el metal con aproximadamente más de 500 retroexcavadoras (El tiempo, 2010).

Según el artículo de El Tiempo El Loco no estaría trabajando en este tipo de actividad ilegal solo, estaría aliado con alias El Gato, miembro de las FARC, organización que controla un sector de la minería artesanal en la zona aurífera de los municipios de Vetás y California (Santander), y en Zaragoza (Valle) a través del frente 30 (El Tiempo, 2010). También afirma que, la misma banda operaba en 27 famosas dragas ilegales valoradas en 10 mil millones de pesos. Estos entre otros como por ejemplo en el sur del Bolívar, Los Herederos de Carlos Mario Jiménez, alias Macaco y Rodrigo Pérez Alzate, Julián Bolívar ejercen una influencia y un poder sobre la minería ilegal en su territorio (El Tiempo, 2010).

Análisis y problemática

Basado en lo anterior el negocio de la minería ilegal de oro es un negocio el cual se prolifera y crece cada vez más gracias a la lejanía de los territorios donde ocurre. La ausencia de estado y la toma de control de estos territorios por parte de grupos al margen de la ley o guerrillas, demuestra la relevancia de este negocio para estos grupos armados.

Aparte del daño al medio ambiente, la explotación y exportación de oro ilegal por parte de estos grupos ilegales se considera la principal fuente financiera de los mismos, debido a que en la actualidad el comercio del oro es más rentable que el negocio de la cocaína.

Lo que esto promueve para el país es una serie de territorios sin control estatal, los cuales se rigen por sus propias reglas, al no haber control no existe evidencia de lo que se produce, así mismo, esto produce mucho dinero mal invertido, lo cual genera poco desarrollo y por último, la falta de generación de desarrollo urbano, financiero, educativo en todos estos sitios apartados termina generando la dependencia a este tipo de economías ilegales.

ISO 9001: 2015

La ISO conocida en español por la **Organización Internacional para la Estandarización**, se creó por la unión de dos organismos que estaban constituidos por asociaciones nacionales que se dedicaban a la elaboración de estándares. En concreto, uno de estos organismos fue la “International Federation of the National Standardizing Associations” también conocida como ISA. Aunque se creó en el año 1926, su fundación en Nueva York data del año 1928 y asistieron 14 países. Este organismo desarrolló sus actividades principalmente en Europa, ya que se basaba en un sistema métrico. ISO TOOLS. (2015).

Entrando en materia de lo que trata la ISO 9001, esta norma propone la implementación de un programa de gestión de calidad. Un Sistema de Gestión de la Calidad es una forma de trabajar, mediante la cual una organización asegura la satisfacción de las necesidades de sus clientes. Para lograr esto, planifica, mantiene y mejora continuamente el desempeño de sus procesos, bajo un esquema de eficiencia y eficacia que le permite lograr ventajas competitivas (Yañez, 2008).

Las normas ISO 9000 las podemos definir, por lo tanto, como unas normas internacionales que se aplican a los sistemas de gestión de calidad y que se centran en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios (ISO, 2015a).

La Norma ISO 9001: 2015 especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que

le sean de aplicación, y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente. (Rodríguez, 2015).

La norma ISO 9001:2008 está organizada en 8 secciones (ISO, 2015) Objeto y campo de aplicación, Referencias normativas, Términos y definiciones, Requisitos del sistema, Responsabilidad de la dirección, Gestión de recursos, Realización del producto y Medición, análisis y mejora.

Estos son los componentes de la norma, pero para el objeto de este trabajo se tomarán en cuenta numerales específicos, que podrían ser una propuesta para implementar un mayor control en temas como información documentada, trazabilidad y comunicación con proveedores y clientes enfocados a la exportación ilegal de oro.

Los numerales específicos de la norma ISO 9001: 2015 que se buscan proponer como implementación obligatoria ante las comercializadoras internacionales (exportadoras de oro) en el país son:

- 7.1.5.2 Trazabilidad de las mediciones.
- 7.5 Información documentada.
- 7.5.3 Control de la información documentada.
- 8.5.2 Identificación y trazabilidad.

Los numerales anteriormente seleccionados son las propuestas de obligatoriedad que debería tener el proceso de exportación de oro en Colombia, si bien la norma ISO tiene otros numerales que certifican un sistema de gestión de calidad, estos 8 son los más aplicables en la exportación. Los seleccionados cumplen con una función de control y revisión constante.

El problema de la ausencia de un control efectivo.

Basado en la siguiente tabla, el proceso de entrega de oro a las comercializadoras internacionales es sencillo, un ejemplo de esto es el caso GOLDEX, en este caso la fiscalía encontró que se pudo evidenciar en los libros contables que muchos de los que llegaban a vender a las compraventas eran personas fallecidas, con cédulas canceladas o inexistentes (Semana, 2015).

Lo anteriormente evidenciado muestra las fallas que tiene el sistema de legalización del oro en Colombia, Goldex no exigía garantías ni respaldos (Semana, 2015) los barequeros, grupos ilegales y prácticamente cualquier persona podía llevar oro a GOLDEX para que se lo comprar por millonarias sumas de dinero. Así lo afirma Rouglas Renaudin FINANCE MANAGER, LATIN AMERICA NTR METALS, MIAMI “The head of NTR said, Go down there and source every ounce of gold out of latin America you could get, that was the task and that is what was accomplished” (Stephen maing, 2020).

Estos dos casos, GOLDEX al ser un caso colombiano y NTR Metals en Estados Unidos tienen un mismo actuar, la procedencia del oro no es lo relevante en el proceso de exportación e importación, lo importante es que el metal llegue o salga del país para su comercialización ya sea por medio de casas de cambios, empresas fantasmas, lavado de dinero o comercializadoras internacionales.



Tomado de: universidad nacional de Colombia, 2017. Guía de comercialización legal de oro en Colombia.

El proceso de exportación de oro explicado en el anterior grafico demuestra muchos puntos ciegos, los cuales son usados por los exportadores ilegales, bandas criminales, grupos armados, etc.

El poder de los alcaldes, como lo afirma la cartilla guía comercialización de oro legal, la Alcaldía es “Ente gubernamental que expide el certificado de actividad de los mineros de subsistencia y listados ante la ANM.” Esto significa que existe la posibilidad de una relación estrecha entre los alcaldes de los municipios auríferos y todos los actores de explotación de oro ilegal, en donde ya sea por amenazas o por coimas registran en el RUCOM personas con cédulas erróneas, fallecidos, barequeros que extraen oro en cantidades mínimas a comparación de como los registran.

Después el siguiente punto ciego está directamente conectado con el anterior, debido a que la Alcaldía envía el listado de mineros registrados a la Agencia Nacional Minera, este último ente no hace una inspección de trazabilidad del listado, esto se puede evidenciar en los testimonios previamente mencionados en el documento, debido a que las inconsistencias las termina revelando la Fiscalía General de la Nación.

Con el aval de la ANM el oro que provenga de este listado podrá ser llevado a las comercializadoras internacionales sin ningún problema, lo que significaría la exportación de oro ilegal, oro manchado de sangre, oro que no paga impuestos, oro que no cumple con la normativa de conservación del medio ambiente.

La propuesta

Los 4 numerales previamente expuestos podrían ser adaptados al proceso de exportación, con esto, ejercer un mayor control aunque deberán tener peso legal para asegurar su cumplimiento.

La trazabilidad de las mediciones (7.1.5.2) cuando sea considerada fundamental por la organización (en este caso la organización será el estado) deben implementarse equipos de medición según la norma ISO 9001; 2015:

- a) Calibrarse o Verificarse, o ambas, a intervalos especificados, o antes de su utilización, comparando con patrones de medición trazables a patrones de medición internacionales o nacionales; cuando no existan tales patrones, debe conservarse como información documentada la base utilizada para la calibración o la verificación;
- b) Identificarse para determinar su estado;
- c) Protegerse contra ajustes, daño o deterioro que pudieran invalidar el estado de calibración y los posteriores resultados de la medición.

Los instrumentos de medición creados deben pasar por una revisión constante, que cumpla con los estándares internacionales, estos instrumentos podrían estar orientados a la **creación de un comité de revisión de trazabilidad** el cual puede aplicarse al registro RUCOM para que al momento de dar el visto bueno por parte de la ANM, el oro proveniente de los mineros previamente registrados sea legal.

La información documentada (7.5) y el control de información documentada (7.5.3) son dos componentes fundamentales en un sistema de gestión de la calidad, así lo asegura la ISO en su norma 9001; 2015. La información documentada que la organización define como necesaria para la eficacia del SGC. (ISO, 2015) traducido a la propuesta del ensayo significa que el estado deberá sentarse y reevaluar que tipo de documentación es realmente prioritaria y puede asegurar la legalidad del oro que se exporta en el país, es importante aclarar que la organización debe establecer las siguientes actividades, para el control de la información documentada:

- a) Distribución, acceso, recuperación y uso;
- b) Almacenamiento y preservación, incluida la preservación de la legibilidad;
- c) Control de cambios (ej: control de versión);
- d) Conservación y disposición.

Identificación y trazabilidad (8.5.2) La organización debe usar medios apropiados para identificar las salidas, que permitan asegurar la conformidad de los productos y

servicios. (ISO, 2015) las salidas en lo que corresponde al estado son las listas entregadas y previamente validadas por parte de los alcaldes, las listas deben permitir entonces un aseguramiento en la reducción de la exportación ilegal de oro en Colombia. Las listas deberían cumplir con los requerimientos previamente establecidos, aunque como se afirmó anteriormente, estos requerimientos deberán tener un impacto real en las cifras de exportación de oro.

Cuando la trazabilidad sea un requisito, la organización debe controlar la identificación única de las salidas, y debe conservar la información documentada para permitir la trazabilidad. (ISO, 2015) al mantener una documentación previamente verificada, confirmada y correctamente conservada, la trazabilidad será la que asegure que esta medida sea efectiva.

El país que sí pudo combatir este fenómeno

Perú es un caso reciente de éxito cuando se habla de controles y medidas restrictivas en contra de la minería ilegal en todos sus procesos, exploración, extracción, producción y exportación. Las medidas comienzan cuando se crean algunas agencias nuevas e instrumentos de política que viabilicen la Ley de Formalización. Formalización. En el 2008 se creó el MINAM al que se le asignaron competencias para regular la minería informal e ilegal dados sus peligrosos efectos ambientales, lo cual lo convertiría en uno de los actores más relevantes en la materia (Dargent, Urteaga. 2016).

Se produjo la modificación de la Ley de Formalización que otorgó autoridad a las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) en materia de formalización, de supervisión y sanción a lo largo de todo el proceso, desde ese momento serían las agencias las encargadas directamente de la formalización (Dargent, Urteaga. 2016).

Con la transferencia de tareas de ejecución, fiscalización y sanción en el proceso de formalización que se otorgó a las DREM en el 2008, las oficinas competentes de nivel nacional se desligaron de las oficinas regionales sin hacerse responsables por la forma como operaban y sin coordinar con ellas las acciones que pretendían llevar a cabo. Además, las agencias nacionales no supervisaban o fiscalizaban para evaluar el cumplimiento de funciones y sancionar a las DREM de ser necesario, y tampoco invertían en el desarrollo de capacidades de estas agencias dotándolas de recursos monetarios y humanos (Defensoría del Pueblo 2014).

Las medidas anteriormente mencionadas son unas de todas las que se implementaron con el fin de reducir la minería ilegal en Perú.

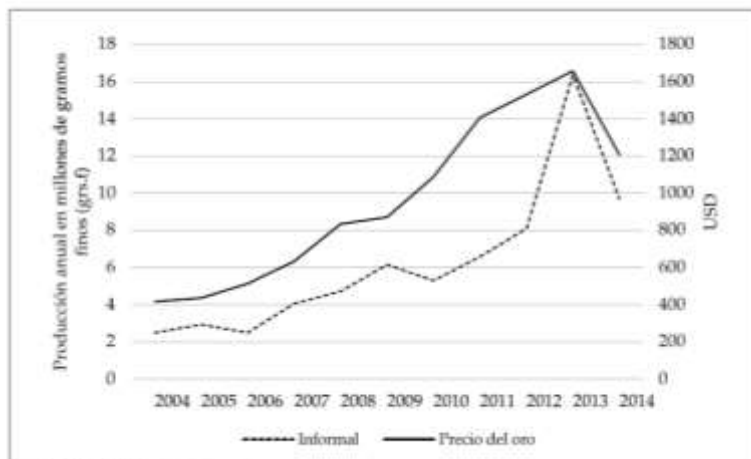
Con la elección de Ollanta Humala se marca un cambio en la respuesta estatal, en el 2014 se nombra un Alto Comisionado para la Minería Ilegal, que preside un consejo donde coordinan todas las agencias estatales involucradas en la problemática. Por otro lado, se reactiva el programa de formalización y se enfatiza una política de garrote y zanahoria (Dargent, Urteaga. 2016).

Muestra un mayor énfasis en la represión. El foco está en la erradicación de la minería ilegal a través de operativos de interdicción (*La República* 2011). Al mismo tiempo, se pone más atención en el control de insumos químicos usados para la explotación, prohibiendo su comercialización en las zonas mineras. Asimismo, se toman medidas de coordinación e inteligencia para el control de la exportación y la venta del mineral. La policía, las Fuerzas Armadas, la SUNAT (recaudación tributaria), la SUNAD (Aduanas), el Ministerio Público y el Poder Judicial actúan concertadamente para controlar la actividad ilegal. Se comienzan a exigir a los procesadores documentos que verifiquen que el oro proviene de productores legales (Dargent, Urteaga. 2016).

Los resultados de la respuesta estatal se reflejan en la siguiente gráfica:

Gráfica 4

Gráfico 1: Producción informal y cotización del oro



Fuente: MINEM. Elaboración propia.

Desde el año 2013 las medidas llevadas a cabo por el gobierno Peruano comienzan a tener un impacto real y positivo en el tratamiento y la disminución de la minería ilegal de oro. Estas medidas mencionadas anteriormente están relacionadas con la demarcación de ciertas zonas del territorio y por medio de entidades enfocadas al control y medición, la trazabilidad del oro evidencia cual es el material extraído que no corresponde con las áreas permitidas para este ejercicio.

Conclusiones

1. El proceso de exportación de oro tiene muchos intermediarios y pocas medidas de control, gracias a esto se propone la **creación** de un **comité de trazabilidad del metal**, así mismo este comité podrá proponer la creación de un organismo encargado de rectificar las personas reportadas en el RUCOM.
2. La problemática del oro es un tema al cual no se le ha prestado atención a pesar de ser uno de los requisitos para ser parte de la OCDE, al ser un tema tan apartado de

la agenda nacional, el desinterés por parte del gobierno está permitiendo una financiación de grupos ilegales de una manera más segura y rentable.

3. Por medio del ministerio de relaciones exteriores, el ministerio de minas y energía de Colombia debería buscar **una cooperación sur-sur enfocado a la importación de talento intelectual peruano especializado en la reducción de la exportación ilegal de oro.**

Bibliografía

Agencia Nacional de Minería. (2018). *Ficha mineral Colombia*.

Agencia Nacional Minera. (24 de Abril de 2019). *anm.gov.co*. Obtenido de

https://www.anm.gov.co/?q=mineria_colombiana_presenta_avances_ante_ocde

ARNALDO, O. R. (2015). *DETERMINANTES DE LA IMPLANTACIÓN DE LA NORMA ISO 9001*. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CARTAGENA, CARTAGENA.

BETANCUR, M. S. (2019). *MINERÍA DEL ORO, TERRITORIO Y CONFLICTO EN COLOMBIA*. BOGOTÁ.

Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). *Respuesta estatal por presiones externas: Los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Echave, J. d. (2016). *La minería ilegal en Perú entre la informalidad y delito*. Revista Nueva Sociedad.

Greco. (s.f.). El crecimiento colombiano en el siglo XX.

H, A. R. (s.f.). *La minería y la industrialización del país. Una mirada desde Antioquia*. Universidad de Antioquia: Protagonista y testigo.

ISO TOLLS EXCELLENCE. (26 de Julio de 2015). *isotools.org*. Obtenido de

<https://www.isotools.org/2015/07/26/origen-normas-iso/#:~:text=Historia%20de%20la%20ISO&text=Aunque%20se%20cre%C3%B3%20en%20el,basaba%20en%20un%20sistema%20m%C3%A9trico.>

Maing, S. (Dirección). (2020). *Dirty money* [Película].

PORTAFOLIO. (11 de enero de 2020). *portafolio.co*. Obtenido de

<https://www.portafolio.co/tendencias/las-razones-del-incremento-del-trafico-ilegal-de-oro-en-la-region-536983>

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. (S.F). *MINERIA ILEGAL EN COLOMBIA INFORME PREVENTIVO*.

Revista semana. (24 de Enero de 2015). *Semana.com*. Obtenido de

<https://www.semana.com/nacion/articulo/la-tragedia-humana-del-caso-goldex/415658-3>

SGS ACADEMY. (2015). *ISO 9001:2015 SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD*.
SGS ACADEMY.

The global initiative against Transnational Organized. (2016). *El crimen organizado y la minería ilegal de oro en América latina*.

Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. (2017). *Guía de comercialización legal de oro en Colombia: Procedimientos y controles que se deben surtir para la comercialización legal del oro al interior del país y para la exportación legal*.
Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Urrutia, M. (2008). *Los eslabonamientos y la historia económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.