

[Handwritten signature]
Feb 5/86

GRUPO DE TRABAJO No. 8

ENERGIA Y MINAS

Coordinador : Eduardo Gaitán Durán.

OTROS RECURSOS MINEROS

1. OBJETIVO :

El objetivo de este documento es presentar a la consideración del Candidato único del Partido Liberal Colombiano, Doctor Virgilio Barco, iniciativas de orden técnico, administrativo y financiero para reactivar el sector minero nacional y convertirlo en uno de los elementos esenciales de desarrollo económico y social del país.

Colombia desde sus orígenes ha tenido una amplia vocación minera, pero esta actividad entró en franca decadencia desde la segunda mitad del Siglo XIX, cuando comenzaron a agotarse sus inmensos yacimientos de oro. En este siglo, el sector se ha venido recuperando gracias a la gestión de las tres últimas administraciones liberales, al concretarse los grandes proyectos de carbón, petróleo y níquel y un esquema de comercialización de oro.

Sin embargo, la minería colombiana no ha logrado alcanzar la participación en el producto interno bruto que le corresponde teniendo en cuenta el potencial con que cuenta el país. Las causas de este deterioro han sido múltiples, pero sin duda, en mucha parte provienen de la ausencia de una política minera integral para aprovechar al máximo esta riqueza nacional, que se refleja en una bajísima inversión privada y pública en proyectos mineros diferentes a los ya mencionados del carbón del Cerrejón y el níquel de Cerromatoso.

II. POLITICA MINERA:

1. Una política minera debe partir de dos principios básicos que no pueden divorciarse de la realidad actual. El primero de estos principios es el que establecer en un país un sector minero es una empresa en extremo difícil, intensiva de capital, cuyos beneficios se obtienen a muy largo plazo y sus requisitos de recursos y tecnología no pueden reducirse arbitrariamente para adaptarlos a la situación económica de un país como Colombia, sin pagar el precio que esto conlleva en términos de competitividad mundial.

El segundo es que a la actividad minera se le debe incorporar un altísimo grado de eficiencia, y aunque su desarrollo incluye aspectos sociales de importancia, necesariamente exige una participación muy comprometida y seria, estatal y privada. Teniendo en cuenta lo anterior, la Política Minera debe formularse en conjunto con el Plan de Desarrollo Nacional, pues uno de los parámetros fundamentales que mide el progreso de un país, es el uso de sus minerales para asistir al crecimiento de su economía.

2. Los objetivos de esta política se pueden resumir de manera
 - a) Asegurar la utilización de los recursos naturales mineros del país.
 - b) La creación de empleo bien remunerado, casi siempre en áreas remotas y deprimidas.

- c) El incremento de reservas nacionales, ya sea por el ingreso de divisas o por el ahorro que implica el autoabastecimiento de minerales .
- d) El aumento en el valor agregado de la producción nacional.
- e) El aprovisionamiento permanente y seguro de materias primas minerales que requiere la industria y la agricultura del país.
- f) El estímulo al desarrollo regional.

Una política minera integral tiene que partir de las características y volúmenes de la demanda interna y externa de aquellos minerales identificados en el territorio colombiano, de las características de su mercado y de las posibilidades de comerciar con eficacia su posible explotación. Estas premisas exigen la elaboración de un Modelo Integral que incluya programas de prospección y exploración, de explotación y beneficio de investigación y desarrollo , al igual que el marco legal y los recursos necesarios para llevar a cabo dicho desarrollo, ya sean provenientes de la iniciativa privada nacional o de las grandes empresas mineras extranjeras.

Una vez incorporadas estas variables al modelo integral de desarrollo minero, deben proponerse metas y plazos para su realización y la definición del marco institucional que asigne las diversas etapas de ejecución.

III. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL :

1. La necesidad primordial en la definición del marco institucional, es el fortalecimiento del Ministerio de Minas y Energía como la entidad llamada a formular, evaluar y poner en marcha la política minera, y elaborar el modelo integral de desarrollo.

Su reciente organización mediante la expedición de la Ley 1a. de 1984 le permite realizar funciones sin mayores modificaciones legales y administrativas. Sin embargo su misión sufre por la falta de coordinación entre las diversas divisiones del Ministerio y los organismos descentralizados del sector. No existe una relación integrada ni tampoco se han establecido líneas claras de responsabilidad ejecutiva. El Ministerio, en muchos casos, es considerado por los Jefes de sus entidades adscritas como una barrera a sus labores y desempeño, y su participación en las actividades de estas entidades, generalmente duplica operaciones y responsabilidades. Es claro entonces, que dentro de la estructura institucional del sector se deben tener en cuenta los siguientes aspectos prioritarios para fortalecer el Ministerio de Minas y Energía :

- a) La formación y capacitación de su personal dentro y fuera del país con pasantías supervisadas en los diversos organismos adscritos al Ministerio, programas de integración interinstitucional y frecuentes cursos de especialización, de familiarización

y prácticas necesarias para su promoción.

b) La implantación de programas de selección para el nuevo personal mediante sistemas técnicos pedagógicos que permitan una renovación del personal dentro de una política educativa para lograr un alto nivel profesional y una participación activa en la coordinación de las diversas instituciones del sector.

c) A pesar de la creciente actualización y modernización del Derecho Minero, la agilización en el trámite necesario para desarrollar el sector, no ha progresado en la misma forma; la demora en el proceso de estudio y de expedición de licencias no permite que el Estado actúe con rapidez en la diligencia de solicitudes, evitando, así, que se tenga un inventario actualizado de las zonas reconocidas con posibilidades mineras. Se hace necesario utilizar sistemas modernos de informática para agilizar el proceso, lo mismo que la permanente revisión de los diversos trámites y pasos legales previos a la exploración y explotación de los yacimientos.

d) La eliminación de algunas actividades operativas que dupliquen esfuerzos realizados por otras entidades, sustituyendo estos esfuerzos en actividades de supervisión, planificación y control.

e) La delegación de ciertos trámites en la solicitud de áreas para la explotación en la Oficinas Regionales del Ministerio o en las zonas mineras situadas en las principales ciudades del país. Un eficiente servicio de computarización puede de inmediato resolver dudas y problemas sobre la duplicación de permisos, licencias o autorizaciones.

2. Como paso fundamental para la elaboración del modelo de desarrollo minero se hace necesario conocer el alcance de los recursos mineros con que cuenta el país. Se requiere entonces acelerar la exploración sistemática del territorio colombiano, función que corresponde al Instituto de Investigaciones Geólogo - Mineras , Ingeominas, delegando en este organismo toda la actividad explorativa oficial diferente al carbón, petróleo y níquel y exigiéndole dirección y coordinación de la actividad privada, para lo cual se hace imprescindible su fortalecimiento presupuestal, técnico y logístico.

En este contexto se hace necesario impulsar las siguientes actividades técnicas, como complemento a la tarea de exploración asignada a Ingeominas :

a) La terminación del mapa geológico nacional, indispensable para la prospección minera, las obras de infraestructura y la planificación regional. Actualmente solo existen reconocimien-

tos geológicos preliminares en la mitad oriental del país.

Se requiere a corto plazo explorar el resto de la zona andina y hacer la cartografía geológica de la parte colombiana del Escudo de Guyana.

b) Paralelamente a la exploración debe adelantarse el estudio de prefactibilidad minera particularmente en el campo de ingeniería de minas (explotación, infraestructura, sistemas y equipos) en aquellas zonas ya exploradas por Ingeominas, como complemento a la información técnica que debe tener el Estado para promover el desarrollo de su riqueza minera. Estos estudios deben ser ejecutados por Ingeominas y coordinados por el Ministerio, e incorporados al Modelo Integral de Desarrollo.

c) Adicionalmente se hace necesario analizar comercialmente aquellos proyectos que han tenido identificación geológica y prefactibilidad minera, inclusive con estimativos de reservas explotables. Esta actividad como parte de una prospección estatal debe ser coordinada por el Ministerio de Minas e Ingeominas, teniendo en cuenta la situación nacional e internacional de estos minerales y sus condiciones estratégicas. Colombia debe estar firmemente ubicada en el ámbito mundial

de la minería a través de la actividad de los asesores especializados que analicen el comportamiento comercial y estratégico de los minerales que se pueden extraer de Colombia, en los principales centros de consumo del mundo.

d) Como complemento a la exploración se debe adelantar el inventario de aguas subterráneas, riqueza esta ignorada dentro del territorio colombiano.

3. Aprovechando la buena experiencia de las empresas industriales y comerciales del Estado como Ecopetrol y Carbocol, se deben modificar las funciones de la Empresa Colombiana de Minas - Ecominas - para darle un carácter de Corporación de Fomento Minero y poder efectuar operaciones propias de Corporaciones Financieras y aquellas relacionadas con la promoción, desarrollo y financiación de empresas mineras distintas al petróleo, carbón, níquel y uranio.

Como este tipo de actividad es por su propia naturaleza muy intensiva en Capital y en Tecnología, hay necesidad de reestructurar a Ecominas, de acuerdo con los siguientes criterios :

- a) Como paso inicial debe efectuarse una amplia recapitalización para permitirle su participación en proyectos mineros ya sea como inversionista directo o como intermedio financiero.

b) Debe dotarse a la empresa de personal idóneo especializado que tenga la capacidad de ofrecer asistencia técnica a pequeños mineros, supervisar y en caso dado asumir directamente la explotación de minas, evaluar nuevos proyectos, y en general, tener la autonomía técnica para negociar y llegar a acuerdos con grandes empresas privadas interesadas en vincularse a este tipo de actividad.

c) Ecominas debe tener la capacidad de comercializar los minerales que se produzcan gracias a su gestión. Esta comercialización puede efectuarse directamente o por medio de concesiones y contratos dentro y fuera del país.

d) De acuerdo a este último criterio y en su carácter de Corporación Financiera, el éxito de los proyectos mineros depende del altísimo grado de manejo de los mercados y de la infraestructura comercial que puedan aportar sus explotadores. Por lo tanto, se hace necesario que Ecominas cuente con los medios para negociar contratos de suministros a largo plazo, que posteriormente puedan servir como garantías para la refinanciación de los proyectos.

e) Es imprescindible la incorporación de Ecominas al ámbito del Comercio Exterior Colombiano, en conjunto con Proexpo y el Mi-

nisterio de Relaciones Exteriores.

f) Dentro del criterio de optimizar funciones de Ecominas como un ente financiero y operativo, se le deben suprimir aquellas funciones de investigación geológica y minera, que claramente corresponden a Ingeominas.

IV. ORIENTACIONES PROCEDIMENTALES :

1. Mecanismos Contractuales :

Con los contratos de asociación el país ha desarrollado un instrumento muy eficiente para la explotación de sus recursos mineros. Desafortunadamente en aquella minería diferente al carbón, el níquel y el petróleo, el país no tiene la práctica ni el conocimiento para negociar este tipo de contratos. Las experiencias de Ecominas han sido limitadas a contratos de exploración de esmeraldas y algunas modestas inversiones en Empresas departamentales de fosfatos y de oro.

Teniendo en cuenta que el desarrollo minero mundial está concentrado, en su gran proporción, en las empresas multinacionales, se hace necesario insistir en la enorme preparación técnica y legal que debe adquirir Ecominas si pretende explotar minerales en gran escala, en asociación con dichas multinacionales.

El Código Minero Colombiano contempla diversas posibilidades de utilizar formas ya experimentadas de contratación para facilitar la vinculación de grandes empresas al país, como son los servicios y las de pro-

ducción compartida, que pueden cumplir con los objetivos que se traze el país al implementar su política minera.

El mismo sistema de concesiones debidamente modernizado y adaptado a las circunstancias económicas del país, puede ser un instrumento eficaz para el desarrollo de aquellas proyectos que por la magnitud de sus inversiones y la naturaleza de sus precios, no le permita al Estado, intervenir o no asociado.

No es fácil para un país como Colombia, con limitados recursos, ingresar al mercado mundial del cobre, el estaño o del aluminio, pues su explotación exige enormes inversiones y sus precios reales mantienen tendencias de muy escaso incremento. Es más lógico pensar en un manejo a través de concesiones, las cuales bien negociadas, pueden significar empleo e ingresos para el país, sin necesidad de invertir una suma tan cuantiosa como la que aportó para el desarrollo del níquel y del carbón.

2. La explotación aurífera en Colombia :

Colombia produjo en 1984, 1.142.486 onzas de oro. De este monto 1.074.509 onzas, o sea un 94% de la producción, fué el resultado de pequeñas operaciones mineras. El sistema que se ha venido aplicando en Colombia ha funcionado bastante bien, por cuanto el Banco de la República es el único comprador legal del país y el único vendedor del

precioso metal.

El minero puede llevar su producto a fundidores particulares u oficiales que analizan, funden y refinan el oro bajo contrato con el Banco de la República y lo guardan en custodia, una vez que el minero hace la transacción con el Emisor.

De esta manera, el minero simplemente le ofrece al Banco el aluvión en polvo, amalgamado o cianurado y recibe el precio del oro refinado. Este sistema asistido por los diversos mecanismos financieros le permiten al Banco ofrecer un prima por encima del precio mundial del oro, 15% en la actualidad, lo cual ha contribuido en grado muy importante al desarrollo de la pequeña minería y a una mejor distribución de esa riqueza nacional.

Sin embargo, este tipo de operaciones muchas veces se salen del control oficial, tanto por las posibilidades de contrabando, como por el enorme destrozo ecológico que provoca un desarrollo tan favorable para el explotador de oro. Esto requiere de una coordinación más eficiente por parte del Estado, que Ecominas puede ofrecer en el campo de la explotación, recopilación y financiación, e Ingeominas en el del ámbito exploratorio. Es, desde luego, en extremo difícil ordenar una actividad que presenta una participación tan numerosa de pequeños mineros, sin mayores conocimientos técnicos o administrativos, ilusionados por el alto precio del metal. Pero se debe iniciar un esfuerzo continuado y se-

rio para organizar esta actividad ya sea por medio de la creación de cooperativas, o con la implantación de programas de crédito y de la asistencia técnica que evite el enorme daño ambiental que causa la explotación indiscriminada y aleatoria de ese recurso.

El estado debe implementar planes de restitución forestal y preservación del medio ambiente, al igual que vastos programas de capacitación empresarial y técnica para permitir una explotación racional del oro. Estos planes podrían ser financiados con la prima que sobre el precio mundial, le está reconociendo al explotador, el Banco de la República.

3. Procedimientos Financieros :

a) La minería, como ya se ha dicho antes, exige ingentes cantidades de recursos. Teniendo en cuenta que tanto el petróleo como el carbón y el níquel tienen instituciones suficientemente respaldadas para el desarrollo de sus funciones, se requiere un esquema financiero que apoye al minero mediano y pequeño dedicado a la explotación de minerales distintos a los mencionados. Se sugiere la creación de un fondo Financiero Minero que opere en forma similar al Fondo Financiero Agropecuario y facilitar a ciertos intermediarios financieros especializados, acceso preferencial a dicho fondo, lo mismo que a Ecominas, bajo condiciones muy especiales. La mecánica más simple para financiar una operación pequeña, sería la de que Ecominas analizara el proyecto, le diera su asistencia técnica al futuro inversionista, poniendo especial atención a los sistemas comerciales, ya sean contratos de suministros o consumidores locales o extran-

jeros, o esquemas de distribución y ventas debidamente verificados.

Una vez que el proyecto tenga la aprobación de Ecominas, o su compromiso de participar como accionista, si es el caso, por su intermedio se solicita a una Entidad Financiera el crédito, en caso de no intervenir directamente como tal, aplicando el sistema de garantías que se describe más adelante, y comprometiéndose Ecominas a vigilar la inversión y el desarrollo del proyecto mediante un equipo de inspectores expertos en este tipo de actividad.

Las entidades prestamistas tendrían acceso al Fondo Financiero Minero con un sistema de redescuento para los créditos de la actividad minera.

El Fondo puede alimentarse de diversas fuentes: entre otras, con un porcentaje del valor de las explotaciones mineras, y puede utilizar también las reservas de oro para prestarlas en especie a aquellos que quieran mejorar las explotaciones.

Este sistema se podría utilizar fundamentalmente para los proyectos auríferos, en cuyo caso, el análisis financiero comprendería el pago del préstamo con un porcentaje de la producción de la mina.

Sin embargo, esto no obsta para usar el sistema en desarrollos mineros de otro tipo.

La principal ventaja de este tipo de financiación es que a diferencia de los sistemas tradicionales que contemplan un alto endeudamiento en dólares, pues los proyectos mineros tienen un componente apreciable de bienes de capital importado, se eliminan las fluctuaciones que no tienen re-

lación con el precio del producto que se vá a financiar, como son los producidos por la devaluación y la inflación. Al contraer una deuda pagadera en especie se evitan, en gran parte, los riesgos inherentes del tipo usual de financiación en pesos y en dólares.

Esta alternativa de financiar con el oro proyectos mineros, permite la inversión de recursos estáticos y su pago en especie, incluyendo capital de intereses, contrae los medios de pago e incrementa las reservas de ese metal.

Naturalmente este programa tiene que aplicarse teniendo en cuenta los presupuestos monetarios que se haya fijado el país.

La conclusión clara respecto a la bondad de este sistema es que el productor de oro al contar con un comprador que paga el precio internacional vigente, siempre tendrá que producir la misma cantidad de oro para cubrir sus obligaciones y estaría libre de los efectos de cualquier fluctuación en el precio del oro o de las adversidades del riesgo cambiario. De esta manera se protege al minero en caso de una baja en el precio del metal y se comparten con él los beneficios que produciría el alza de su precio.

b) Como la parte más complicada de la financiación de los proyectos mineros son las garantías, se sugiere el siguiente esquema que facilitaría enormemente la inversión en el sector minero :

1- Por simple reglamento o decreto si es el caso, podría aclararse

que los derechos o permisos de explotación minera pueden constituirse en prenda hipotecaria cuando estos puedan ser cedidos, lo cual cubre la mayoría de las explotaciones nacionales. Conviene pensar en decreto con el objeto de que el sector financiero nacional o extranjero acepte con mayor facilidad este tipo de garantía.

- 2- Como algunas instituciones financieras pueden no aceptar los derechos y permisos como garantías, por considerarlos activos de difícil explotación y venta, surge la alternativa de que Ecominas pueda otorgar créditos respaldados por los recursos del Fondo Financiero Minero u otro similar, ante el sistema financiero nacional o extranjero, aceptando a la vez como contragarantía los derechos y permisos para la explotación, los equipos del proyecto y los contratos de compra venta del insumo producido.

.. // ..