

Hacia una agenda compartida de empresas y construcción de paz Caracterización de la Altillanura Oriental ¹ (Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Guainía y Vichada)

Cuando hablamos del campo y sus economías, aunque la atención se centre en la agricultura de pequeña escala, de facto estamos incluyendo una amplia gama de sectores económicos relacionados con las dinámicas rurales. Por esto la clave de análisis en los Acuerdos alcanzados hasta noviembre de 2015 en la Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto y las políticas públicas derivadas hacia los sectores rurales debe ser igualmente amplia e integral.

Al reconocer que existen profundas interconexiones entre los sectores económicos no urbanos, resulta evidente que las políticas públicas de carácter rural no se limitan en sus impactos a un sólo renglón de la economía local, a un segmento poblacional o tampoco a una región exclusiva del país. El presente documento busca precisamente profundizar en la identificación de las dinámicas y problemáticas regionales, con un criterio diferenciador de los sectores económicos presentes en la Altillanura.

Con este objetivo se ha estudiado el portafolio productivo observado en la región ² y se ha caracterizado de acuerdo con los sectores económicos en los que se presume que los Acuerdos generarán un impacto directo. Los primeros sectores están relacionados con las dinámicas minero-energéticas, que incluyen principalmente la minería y la petroquímica. El segundo bloque agrupa a la agroindustria, de acuerdo con sus características de gran escala, mediana escala o sistemas cooperativos y asociativos de pequeña escala. ³

En cada una de las categorías analizadas para los departamentos que conforman la región de la Altillanura, se presenta un perfil del sector económico, seguido de unos comentarios relacionados con las dinámicas de seguridad y otras externalidades que les afecten.

Sector Hidrocarburos

El principal renglón exportador del país tiene su epicentro extractivo en la Altillanura; los departamentos de esta región aportaron el 74.5% de la producción petrolera nacional en 2014. De ahí que cualquier situación que incremente o reduzca los márgenes de eficiencia y producción local en este sector, tendrá un impacto determinante en las finanzas públicas de los entes regionales y municipales.

Los yacimientos de crudos pesados (Meta y Vichada) expandieron sus capacidades productivas en la última década como resultado de un ambicioso plan de exploración. Hoy la actividad petrolera cubre un área geográfica récord del territorio nacional, con lo cual se amplían los desafíos logísticos e institucionales de la actividad extractiva lejos de los cascos urbanos.

Las mejoras en seguridad permitieron la concentración de inversiones nacionales y extranjeras en la región de la Altillanura. En especial, los centros productivos de Rubiales y Castilla lograron picos históricos en producción que ubicaron por primera vez a Colombia dentro de la lista de los 20 países que producen más de un millón de barriles diarios elaborada por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo –OPEP–.

La caída drástica de los precios internacionales del petróleo (47% en el último año) ha contraído drásticamente los márgenes de utilidad en toda la cadena y redefinido los planes de exploración de mediano plazo de la industria. Su impacto en términos laborales, de encadenamiento productivo, innovación y tributación ha sido significativo. Sin embargo, es importante resaltar que dada su condición acumulativa, hasta ahora se están observando los efectos de un primer ciclo y las consecuencias de largo plazo son todavía inciertas o han sido temporalmente contenidas.

¹ Documento elaborado por Daniel Rico Valencia, Investigador Asociado para el Proyecto Hacia una Agenda Compartida de Empresas y Construcción de Paz.

² Para efectos del presente análisis, se entiende que la región está conformada por 64 municipios, los cuales cubren aproximadamente una tercera parte del territorio nacional.

³ Otros sectores de la economía local, como el sector de servicios, industria, financiero y comercio, sobre los que eventualmente podrían generarse impactos indirectos de la implementación de los Acuerdos, no se incluyen en esta etapa de análisis.

A manera de ejemplo, en materia de hidrocarburos, el Departamento del Meta ha sido el mayor productor nacional de crudo (512 mil barriles diarios en 2014) y hasta hace poco tiempo mantenía la exploración en 40 bloques por parte de 15 compañías. A raíz de la caída en los precios, tanto el proceso extractivo y como el exploratorio se han contraído notablemente, al punto de haberse suspendido indefinidamente proyectos de inversión a gran escala, afectando duramente la economía departamental.

De otra parte, y dado que cada zona productiva cuenta con características y particularidades propias, es difícil presentar tendencias generales o condiciones comunes en términos de seguridad para toda la Altillanura. Sin embargo, desde una perspectiva agregada, se observa que los ataques terroristas a la infraestructura petrolera (incluyendo FARC y ELN) vienen reduciéndose en los últimos tres años; los 76 ataques contabilizados en 2015 representan una tercera parte de los ocurridos en 2013. Esta reducción, aunque significativa, no compensa aun el incremento observado entre 2010 y 2013, cuando estos ataques se multiplicaron por ocho.

Con todo, los precios internacionales y la seguridad no son los únicos factores que determinan el futuro de la industria. Temas inherentes a la gestión del Estado como las licencias ambientales son igualmente importantes para una región que cuenta con 10 parques naturales y 152 territorios ambientales protegidos, los cuales alcanzan el 54% del área de la región.

Sector Minero

Una de las estrategias centrales para desconcentración de las inversiones en hidrocarburos radica en la generación de incentivos y condiciones para la expansión minera, la cual tiene importantes potencialidades en la Altillanura. Entre las estrategias trazadas para ello, está el uso combinado del suelo para actividades de explotación petrolera y minera en esquemas simultáneos y compatibles.

De esta manera, se ha buscado aumentar el bajo número de títulos mineros otorgados en la región que suman sólo 38, de un total de 212 solicitudes en estudio. El centro de estas solicitudes, para el caso del oro, está en el departamento del Vichada.

La explotación de los llamados minerales estratégicos como el Coltán y el Tungsteno, considerados de interés nacional, ha te-

nido un mayor aprovechamiento por parte de la minería ilegal que por parte de la industria legal.

La minería ilegal es una de las fuentes de expansión de la criminalidad y de la insurgencia, dado el activo rol de las FARC, el ELN y las bandas criminales en la explotación de estos recursos.

Sector Agroindustrial a Gran Escala

El Departamento de Vichada ha sido el epicentro de la expansión agroindustrial en los últimos diez años, registrándose una tasa de crecimiento sostenida por varios años del 12%, lo que representa el triple del promedio nacional. Sin embargo, este auge se ha visto afectado como consecuencia de la incertidumbre jurídica en torno a la acumulación de baldíos y la ausencia de señales claras sobre los derechos de propiedad y el uso de la tierra.

Empresas internacionales que habían anunciado ambiciosos planes de inversión en la región, algunas de ellas con proyecciones de producción hasta de un millón de hectáreas cultivadas, decidieron redefinir a la baja sus inversiones frente a lo inicialmente planteado, o retirar sus planes de expansión en el territorio.

La incertidumbre en torno a la propiedad de la tierra es más crítica en la Altillanura que en cualquier otra zona del país, lo cual genera múltiples inconvenientes para la actividad agroindustrial.

En los casos de algunos municipios que hacen parte de la región, la titulación llega sólo hasta el 15% del territorio, mientras que en otros se ha titulado el 126% del área del municipio. Tan complejos resultan los problemas de subregistro, como crítica la doble titulación de predios.

La incertidumbre jurídica en la propiedad de la tierra no es la única dificultad que se presenta para lograr la expansión agroindustrial en Vichada. La falta de mano de obra calificada y no calificada, con un déficit educativo agudo (16% de analfabetismo), ha frenado el desarrollo del departamento con mayor potencial de crecimiento.

En materia de infraestructura vial, elemento clave para la producción agroindustrial, las vías terciarias (a cargo de los

municipios) están muy por debajo de las necesidades, lo que se refleja en un incremento de los costos de producción. A manera de ejemplo, para extraer la producción de palma del Vichada se deben recorrer 630 kilómetros por trochas que son transitables únicamente ocho meses del año. El enorme gasto de transporte no sólo afecta la rentabilidad de la operación, sino que la hace vulnerable a las fluctuaciones del mercado, con lo cual una tasa de gastos fijos en transporte tan alta, implica un riesgo enorme para las empresas y una alta vulnerabilidad para toda la región.

Sector Agrícola y Ganadero de Mediana y Pequeña Escala

La agricultura y la ganadería de pequeña y mediana escala son la mayor fuente de empleo para los 700 mil colombianos que habitan la Altillanura rural, una zona de bajísima densidad poblacional.

El sector agrícola tan solo emplea el 3% del total del área apta para la agricultura en la Altillanura, que comprende 2,8 millones de hectáreas. En consecuencia, la baja tasa de reinversión no ha permitido mejorar las condiciones de fertilidad del suelo y generar la sostenibilidad requerida de las capacidades hídricas en las temporadas de verano.

El plan de inversiones del CONPES de la Orinoquía, y los reportes técnicos de CORPOICA establecen un primer renglón de expansión productiva orientada al cultivo de arroz, caña, caucho, maíz, palma de aceite, soya, plantaciones forestales comerciales y ganadería. Una vez cumplido el proceso escalo-

nado del suelo (proyectado a 2022) estos cultivos darían espacio al desarrollo de nuevos cultivos de algodón, café, caña de azúcar, caucho, frutales, palma de aceite y trigo.

En síntesis, la caracterización de la agricultura y la ganadería en la Altillanura es más relevante en el contexto del potencial no explotado (97%), que en las dinámicas del pequeño segmento de 80 mil hectáreas de tierra sembradas hasta ahora con palma, maderables, caucho y, en menor medida, soya, maíz, caña y yuca.

La ganadería es un renglón en retroceso en la Altillanura. La aparición de nuevos centros de producción, más cercanos a los centros de consumo, ha restado relevancia nacional a las 667 mil cabezas de ganado de la zona. Los mecanismos de producción siguen los mismos parámetros históricos de baja tecnificación y reinversión, con tasas de producción de una cabeza de ganado por cada dos hectáreas; un débil aporte a la generación de empleo (un empleo por cada 67 hectáreas) y mínimos –o nulos en la mayor parte del territorio- encadenamientos productivos.

En conclusión, las condiciones de desarrollo económico de la Altillanura enfrentan grandes retos en relación con la legalidad y certidumbre en el uso de la tierra como una condición común a todos los sectores. Adicionalmente las oportunidades de expansión son evidentes en todos los sectores analizados, pero la baja cobertura de bienes y servicios públicos y la fractura constante en los mecanismos de conexión y transporte han frenado el proceso de crecimiento que se evidenció hasta 2013.

4 Departamento Nacional de Planeación; Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquía: Altillanura. Bogotá, enero de 2014.

Hacia una agenda compartida de empresas y construcción de paz

Desafíos Empresariales en la Región de la Altillanura

Guía metodológica

Desde su publicación en septiembre de 2014, los textos de los Acuerdos alcanzados en la Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto que se desarrolla en La Habana, han sido objeto de diversos análisis, en particular desde una perspectiva política. Sin embargo, poco se ha estudiado su contenido desde el punto de vista económico, es decir, el alcance de los objetivos y los eventuales impactos de la implementación de las disposiciones acordadas en el modelo de negocios de las empresas vinculadas a la explotación de los recursos naturales en las zonas rurales.

Con el ánimo de contribuir a la construcción de una agenda compartida de empresas y construcción de paz, la Fundación Ideas para la Paz y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, desarrollan un proyecto que pretende, entre otros objetivos, lograr una mejor comprensión de estos alcances e impactos. Se procura, de esta manera, dar inicio a una discusión sobre los desafíos y oportunidades que se derivarían de la eventual firma e implementación de los Acuerdos y, de manera paralela, identificar capacidades que tanto las empresas como el Gobierno deberían desarrollar para operar en un marco de claridad y seguridad jurídica que sea propicio para la inversión.

Esta iniciativa se adelanta con un enfoque particular sobre aquellas regiones en las que se presume habrá un mayor impacto de la implementación de los Acuerdos, según el contenido de los textos hechos públicos por la Mesa de Conversaciones.

La región de la Altillanura

En el caso de la Altillanura, el eventual escenario de postconflicto se suma a los desafíos estructurales que ha enfrentado la región derivados de la ausencia histórica de presencia y control territorial por parte del Estado. En este extenso territorio, que ocupa casi un tercio del total nacional, se encuentra un importante número de municipios que, por sus características, resultarán priorizados en el proceso de implementación de los Acuerdos. No obstante, la ejecución de políticas, planes y programas deberá considerarse no sólo a la luz de la capacidad de las instituciones locales para ponerlos en marcha, sino también de la compleja incertidumbre jurídica sobre los usos y los derechos de propiedad de la tierra, que es de lejos más aguda en esta región que en el resto del país. En contraste, se llama la atención sobre la relevancia y enorme potencial de la Altillanura en sectores clave para el desarrollo nacional como la petroquímica y la agroindustria, y para la sostenibilidad ambiental, dada la presencia de 10 parques nacionales naturales en esta zona del país.

Con base en el análisis de los textos de los Acuerdos de la Habana y de entrevistas realizadas a dirigentes gremiales y empresarios que desarrollan sus actividades en la región de la Altillanura, se proponen los siguientes temas de discusión para la Mesa de Expertos:

- **Seguridad física.** Condiciones actuales y perspectivas. Impacto de la ausencia de control territorial por parte de las FARC en un eventual escenario de desmovilización y dejación de armas. Presencia de otros grupos armados. Dinámicas y riesgos de las economías criminales en la región.
- **Derechos sobre la propiedad de la tierra e incertidumbre jurídica.** Proceso de restitución de tierras.
- **Ordenamiento Territorial e incertidumbre jurídica.** Políticas e instancias de decisión sobre el uso del suelo, las zonas de reserva ambiental y la frontera agrícola. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- **Participación ciudadana y democracia directa.** Impacto sobre la estabilidad en las reglas de juego. Representatividad de las comunidades.
- **Capacidad institucional de los gobiernos municipales y departamentales** para la implementación de los acuerdos y para conducir los procesos de participación ciudadana. Capacidad regulatoria y estabilidad en las reglas de juego.
- **Efectos no deseados de los sistemas de subsidios.** Eventuales incentivos perversos de las políticas y programas de reintegración social y económica a guerrilleros desmovilizados.