

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL: PERSPECTIVAS DESDE COLOMBIA

Carlos Gustavo Cano*

I. LA RONDA DE DOHA

El 70% de la población mundial más pobre vive en las zonas rurales. Ello indica que la gran mayoría de los dos mil millones de personas que hoy cuentan con un ingreso inferior a dos dólares diarios, también reside en tales zonas. Y aunque el sector de la agricultura no debe confundirse con el concepto, mucho más amplio y complejo, de ruralidad, en materia de generación de empleos directos no se puede olvidar que aquel aporta el 55% de los del campo, y que la mayoría del restante 45% se halla indirectamente conectada con la producción primaria a través de los eslabones de agregación de valor y de prestación de servicios.

Así las cosas, no debería caber duda sobre las bondades de un comercio agropecuario genuina y totalmente libre a nivel planetario. Los grandes ganadores serían los habitantes menos afortunados del orbe, quienes se hallan concentrados en las áreas donde predomina la economía campesina.

En efecto, según el Banco Mundial (World Bank, 2002, 2003, 2004), si se eliminaran la protección y los subsidios con los que los países opulentos mantienen su actividad agrícola, cuyo valor en los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue, en promedio anual durante el último lustro, cerca de US \$300.000 millones (OECD, 2005) - seis veces más que el valor total de la ayuda externa existente en la tierra -, hoy el valor de las exportaciones de las naciones económicamente más rezagadas sería, *ceteris paribus*, 24% más alto, y sus ingresos rurales superiores en US \$60.000 millones anuales. Y hacia el año 2015, los ingresos globales serían superiores en la suma de US \$500.000 millones, 60% de la cual estaría yendo hacia aquellas, sacando de esa manera a 144 millones de personas de la miseria. Luego no se puede estar en desacuerdo con quienes predicán que la eliminación de la pobreza pasa por la real liberalización del comercio agropecuario en el planeta.

A manera de ejemplo, en el caso particular de Colombia, el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) estimó hace ya cerca de un lustro que su balanza comercial agropecuaria neta, esto es exportaciones menos importaciones, sería por entonces más alta en US \$750 millones, de los cuales, como mínimo, la mitad provendría de la liberalización total y genuina del agro en Estados Unidos y Canadá.

De ahí las expectativas tan positivas y el aire de coherencia y *sindéresis* que le generó al mundo entero la Declaración de Doha, en especial a los pueblos atrasados, llamada también por ese motivo la Ronda del Desarrollo, algo así como la reina madre de la destrucción de la miseria, reunida en dicha ciudad en noviembre de 2001 por convocatoria de la Organización Mundial del

* Ex ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, y actualmente codirector del Banco de la República (banco central). Opiniones personales que no comprometen al Banco ni a su Junta Directiva. Ponencia presentada durante el Foro Andino sobre Globalización, Reforma Agraria y Desarrollo Rural, organizado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima, 21 de febrero de 2006.

Comercio (OMC). Dicho documento fue firmado por los representantes de sus entonces 146 países miembro, quienes, por consenso, que es como se tienen que adoptar sus decisiones, en su artículo 13 anunciaron que “...nos comprometemos a celebrar negociaciones encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones...” (Organización Mundial del Comercio, 2003).

Sin embargo, el libre comercio agrícola luce como las estrellas. Apenas una buena guía, a la que nunca se le alcanza, así siempre se camine en su búsqueda. O, como lo dijo con sin igual humor realista uno de los negociadores ecuatorianos del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, “el libre comercio agropecuario se parece al paraíso en cuanto a que todo el mundo quiere llegar allá; pero todavía no.” Por tanto, el concepto, en la práctica, se ha reducido a un ejercicio sin pausa de administración de mercados, o, en otras palabras, de incesantes negociaciones adelantadas por una flamante burocracia internacional con ocupación aparentemente garantizada para rato.

La verdad es que son muy pocos los cambios hasta ahora alcanzados (OECD, 2005). La proporción de los subsidios recibidos directamente por los cultivadores dentro del valor total de la producción en finca, sin considerar las transferencias hechas por los consumidores, – esto es el denominado Apoyo Estimado al Productor (PSE) -, se mantiene por encima del 30% desde el período 1995-1997 -, a pesar de representar apenas el 1.2% del PIB total dado el exiguu tamaño relativo de la actividad dentro del club de las economías mas adelantadas del globo -. De dichas subvenciones, el 70% aún se otorga bajo la modalidad de apoyo al precio de mercado, por ende estimulando la producción mediante el aislamiento de sus cotizaciones internas de las externas, distorsionando el comercio, y contribuyendo en no poca medida a acentuar la tendencia declinante de los precios internacionales de los rubros afectados, en su mayoría los llamados básicos de la canasta familiar universal. Ahora bien, si a ello se agrega el costo aportado por los consumidores por vía de los más altos precios internos que tienen que pagar por los alimentos, la protección total llega a superar el 45% del valor de la producción primaria a nivel de predio rural.

A pesar de que los aranceles de los países ricos han disminuido, las barreras no arancelarias se han incrementado, en tanto que se mantienen y aún crecen las subvenciones internas y los subsidios a las exportaciones (OECD, 2003). Entre los casos recientes el más célebre lo constituye la Ley Agrícola de Estados Unidos de mayo de 2002, conocida como el *US Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA), que estableció subsidios de US \$190.000 millones entre 2003 y 2009, superiores en aproximadamente US \$83.000 millones a los que estuvieron vigentes entre 1996 y 2002 (Stiglitz and Charlton, 2005). En virtud de dicho estatuto, el monto de los *pagos directos* (pagos fijos anuales por tonelada) a los cultivos de ciclo corto se elevó - en particular cereales, oleaginosas y algodón -. Se incluyeron por primera vez la soya y otras oleaginosas, y la protección al algodón se incrementó hasta cerca de US \$4.000 millones por año (World Bank, 2003b) – cifra que supera el PIB de Benin, cuyas exportaciones dependen en un 85% de la fibra -. De otro lado, se extendió a las leguminosas, al maní y a otros bienes el *programa de créditos de mercadeo* (pagos por diferencia entre la tasa del crédito y precio local

de mercado, cuando quiera que el primero sea mayor que el segundo). Y, finalmente, se regresó al sistema *de pagos anticíclicos* (*counter-cyclical payments* o CCPs) – anteriormente denominados como *deficiency payments* -, cada vez que el “precio efectivo” que reciba el productor sea menor a un “precio objetivo”, los cuales le han permitido a Estados Unidos ejercitar prácticas de *dumping* dirigidas a apoyar la penetración de sus *commodities* en los mercados internacionales.

Luego, como reacción a las medidas de los norteamericanos, que fueron realmente el producto de la imposición de la voluntad del Congreso sobre la del poder ejecutivo de ese país, los europeos también terminaron desconociendo el espíritu de Doha y la intención de sus propias autoridades, que finalmente tuvieron que ceder a la presión proteccionista de los ministros de Agricultura como respuesta al *Farm Bill*, rehusando el *disciplinamiento* de buena parte de las ayudas directas a sus agricultores en el que se habían comprometido, según lo establecido en la decepcionante reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC), sellada en Luxemburgo en el año 2003. Y, casi simultáneamente, sobrevino un tercer golpe contra el contenido de la esperanzadora Declaración ya citada, que consistió en el incumplimiento de la meta que los norteamericanos y los europeos se habían fijado sobre la determinación de las denominadas *modalidades* de la negociación, cuyo plazo venció, sin que se hubiera logrado avance alguno en esa dirección, el 31 de marzo del 2003.

II. EL COLAPSO DE CANCÚN

Posteriormente llegó Cancún, en septiembre de 2003, un colapso anunciado, como bien podría deducirse de los antecedentes descritos. Ya lo había anticipado el Grupo de Cairns en su declaración previa al inicio de la reunión, en el sentido de que no podría haber consenso a no ser que se fijaran fechas para la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones, sustanciales reducciones de las ayudas que distorsionan el comercio, mejoramiento real en acceso a las exportaciones de los países pobres, y Tratamiento Especial y Diferenciado para los mismos. Y, además, el compromiso explícito de que el mayor peso de las reformas tendría que recaer sobre los países desarrollados, que son los principales responsables de las distorsiones, esto es *the sinners* - o los pecadores -, según el término empleado por el mismo negociador norteamericano de entonces, Robert Zöellick.

En verdad, después de tan graves y desafortunados traspies, sus desafíos, por decir lo menos, eran formidables. No obstante, ni los augurios, ni la naturaleza de la convocatoria, ni los términos bajo los cuales comenzó a materializarse, permitían esperar que en semejante certamen llegaran a satisfacerse plenamente y de una vez todos los ideales e ilusiones que despertó Doha. De un lado, porque no se trataba ni del punto de partida, ni de la conclusión de las negociaciones. Y, del otro, por la inocuidad de los términos del proyecto inicial de declaración final elaborado conjuntamente por Estados Unidos y la Unión Europea - que a la postre quedó atrapado en el viejo juego mutuo del “*tú primero que yo*” en materia del ritmo y la intensidad del desmonte de los subsidios agrícolas -, y de la muy tímida y pobre propuesta del entonces presidente del Consejo General de la OMC, quien ni siquiera logró conquistar la voluntad de una porción mínima de los presentes. Lo demás no fue otra cosa que una sucesión de amagues, como suele decirse en la jerga del fútbol, sin cesiones significativas de ninguna de las partes, y con episodios tan lamentables pero tan dicientes como el del algodón.

Ocurre que los 25.000 cultivadores de la fibra en Estados Unidos, cuya producción anual a precios internacionales asciende a cerca de US \$3.500 millones, reciben como ayuda interna directa establecida por su *Farm Bill* US \$4.000 millones, como antes se afirmó. Lo cual les ha permitido exportar a precios inferiores a la mitad de sus costos de producción, sacando del mercado a naciones tan pobres y fundamentalmente dependientes de ese renglón como Burkina Faso, Benin, Chad y Mali, en África Occidental. Y, por contera, a otras no tan rezagadas, pero con similar potencial competitivo, como Colombia y Perú, en la región andina de América Latina. Pues bien, esos cuatro países africanos, con el apoyo y simpatía de medios de comunicación tan importantes como el *New York Times*, entre otros, lideraron en Cancún la causa de la eliminación o, al menos, la reducción sustancial de tales subvenciones, la cual se propuso como una prueba de fuego sobre la disposición real de las economías más prósperas para liberar el comercio internacional de bienes agrícolas.

La reacción del “facilitador” designado para el área agrícola, el entonces Ministro de Agricultura de Singapur, un estado-ciudad que carece de agricultura, quien comenzó diciendo que a su nación sí le convenían los subsidios de las demás a fin de poder de esa forma alimentarse más barato, consistió en sugerirles a dichos cuatro países que se transaran por un programa de reconversión tendiente a sustituir su algodón por otros productos en los cuales tuvieran “mejores ventajas competitivas”. Esto es, por rubros que no fueran de interés estratégico para la agricultura de los países desarrollados, y, por ende, no subsidiados, como frutas exóticas y algunas hortalizas. Semejante respuesta causó indignación y desencanto entre los presentes, por indicar que las cosas no cambiarían en Cancún, y que en el futuro seguiría siendo cierto que en el ámbito del comercio agrícola no basta con gozar de ventajas comparativas y ser eficientes para poder competir. Sino que, además, resulta indispensable el concurso de las tesorerías, en particular en el cultivo de los llamados productos “sensibles”, entre los que se destacan, aparte del algodón, los cereales, la leche y sus derivados, el azúcar, y las oleaginosas.

Cabe recordar los niveles de los subsidios en Estados Unidos (OECD, 2004). Según los informes disponibles de la OECD, en promedio, durante el último lustro, las porciones alcanzadas por las transferencias de los contribuyentes y de los consumidores a favor de los agricultores norteamericanos dentro de sus ingresos brutos, es decir los Equivalentes del Subsidio al Productor (ESP), han superado el 50% para leche, 45% para azúcar y arroz, 40% para trigo, y 25% para maíz y las oleaginosas. Igualmente, los Coeficientes de Protección Nominal (CPN), es decir los cocientes de la relación entre los ingresos recibidos por los agricultores y los precios internacionales, han bordeado el 2.0 para leche, azúcar y arroz; 1.7 para trigo; 1.4 para maíz, y 1.3 para oleaginosas. Tales subsidios, de los cuales las llamadas ayudas internas representan las dos terceras partes, en tanto que las medidas de protección en frontera responden apenas por el tercio restante (aranceles y subvenciones a las exportaciones), equivalen a un tercio del producto bruto agropecuario total de Estados Unidos. Cabe señalar, adicionalmente, algunos niveles de *dumping* de los Estados Unidos en el mercado internacional, según las estimaciones de los promedios observados durante el año 2002 elaboradas por el *Institute for Agricultural and Trade Policy* (Institute for Agricultural and Trade Policy, 2004), antes de entrar en vigencia el *Farm Bill*, que a la postre condujo a su incremento: algodón 61%, trigo 43%, arroz 35%, soya 25% y maíz 13%.

A pesar de la desilusión general con los resultados de Cancún, su dividendo principal consistió en haber podido conocer con claridad las posiciones de los distintos países y regiones sobre la materia. En el caso de Colombia, en la corta declaración de su delegación, leída por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo ante el entonces denominado Grupo de los 20, y por quien escribe estas letras, en su calidad de entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, ante el Grupo de Cairns, se dio a conocer la definición de la política del Gobierno en materia de negociaciones comerciales de la agricultura. Sus puntos centrales fueron los siguientes: (a) Un objetivo esencial de la política comercial de Colombia es el mantenimiento del nivel de ambición de la Declaración de Doha en cuanto a los tres pilares de las negociaciones internacionales, a saber: mejoras sustanciales en acceso a mercados, remoción de las subvenciones a las exportaciones, y reducciones sustanciales de las ayudas internas. (b) Elemento crucial tiene que ser el reconocimiento del nexo entre los tres pilares. En otras palabras, la reducción de aranceles es necesaria pero no suficiente, pues su efecto se anularía si simultáneamente no hay logros sustantivos en los otros dos pilares. (c) En consecuencia, Colombia reclama la eliminación de todas las ayudas que distorsionan el comercio, incluyendo las cajas ámbar y azul, y algunos pagos directos de la caja verde. La flexibilización que los países desarrollados están planteando en materia de ayudas internas no sólo mina el Mandato de Doha sino también los pocos alcances de la Ronda Uruguay. (d) Hay que mantener de manera plena la Salvaguardia Especial Agrícola. (e) En las negociaciones debe quedar incluido el Tratamiento Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, en cuanto se refiere a los plazos de desgravación y a los montos de la misma.

III. HONG KONG, OTRA DESILUSIÓN

No obstante los compromisos anunciados en la última cita de los actualmente 149 países miembro de la OMC en Hong Kong en diciembre del año anterior – calificados, con toda razón, como excesivamente tímidos y limitados, de cumplimiento incierto, y de muy prolongado término para su pleno desarrollo -, no luce probable, al menos en el corto plazo, que el espíritu original de la Ronda de Doha reviva. A pesar de los progresos alcanzados en materia de las renovadas promesas mutuas tanto de norteamericanos como de europeos sobre la gradual disminución de los subsidios a las exportaciones hasta el final del 2013, todo apunta hacia la postergación indefinida de la eliminación o reducción de las subvenciones internas, que es el ingrediente de más alto peso en las distorsiones del mercado agrícola global.

Estados Unidos y la Unión Europea, que responden por las dos terceras partes de los subsidios del globo, y que son los reales formadores de los precios de los rubros sensibles, esto es aquellos en cuya producción muchas naciones tropicales en desarrollo podrían ser competitivas en ausencia de dichas ayudas - en especial algodón, leche, azúcar, maíz y arroz -, han estado y seguirán estando ocupados de manera prioritaria en asuntos esencialmente domésticos. Para el primero, el momento actual corresponde a otro año electoral con fragancia fuertemente proteccionista. Y para el segundo, el reciente ingreso a la Unión Europea de diez países del centro y el oriente del Viejo Continente desviará la atención pública de las negociaciones durante un buen tiempo.

Por otro lado, los reveses sufridos durante los últimos seis años por el sistema multilateral encarnado en la OMC - el lapso transcurrido entre las fallidas reuniones de Seattle y Cancún, y la

celebración del inocuo encuentro de Hong Kong -, han consagrado el surgimiento del bilateralismo como la opción más viable y apetecida por los países desarrollados. Y, por tal razón, como una de las pocas esperanzas que les quedan a los pobres de acceder, así sea muy parcialmente, a los mercados con mayor poder de compra, o de conservar en la práctica las concesiones comerciales de alcance limitado previamente otorgadas a aquellos, como por ejemplo las contempladas por el APTDEA para las naciones andinas Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Estados Unidos tiene, entre los ya concluidos, en proceso efectivo de negociación, o próximos a iniciarse, más de treinta tratados bilaterales con países de América Latina, Asia, el Medio Oriente y África. En el caso de nuestro hemisferio, los únicos que, por complicaciones de orden político, se podrían quedar por fuera, al menos en el corto plazo, serían Cuba, Venezuela y, eventualmente, Bolivia.

IV. EL TLC

En cuanto al ámbito bilateral se refiere, el Gobierno de Colombia le ha concedido particular importancia al TLC con Estados Unidos. Por un lado, las cinco naciones que conforman el Mercado Común Centro Americano y la República Dominicana culminaron y suscribieron sus respectivas negociaciones. De otra parte, Chile y México pertenecen al grupo de países que también cuenta con su TLC. Perú lo acaba de culminar. Y, aproximadamente, otras treinta naciones del orbe se encuentran tras ese camino, aparte de nuestro vecino Ecuador. Bajo tales circunstancias, si Colombia se hubiera marginado de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, la desviación de comercio que se generaría jugaría fuertemente en contra de su economía, lo cual, sumado a la terminación de las preferencias del ATPDEA a finales de 2006, demuestra a las claras la relevancia de esta negociación.

Ciertamente los tratados de índole bilateral, que en el mundo real están muy lejos de ser genuinos acuerdos de liberalización comercial, como los que se pretende alcanzar en el ámbito multilateral la OMC, suelen ser empleados únicamente como una herramienta de negociación. Herramienta que se manifiesta en la amenaza de no abrir el mercado de una de las partes, - o de suspender preferencias comerciales concedidas en el pasado, como el APTDEA - lo que tendría un significativo costo -, a fin de forzar la apertura del mercado de la otra (Stiglitz and Charlton, 2005). Como se acostumbra decir entre los economistas, no hay almuerzo gratis.

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos insistió en que las negociaciones con Colombia, Ecuador y Perú tuvieran como guía el tratado suscrito con Chile. Sobre el particular, del lado de Colombia no hubo objeción alguna, siempre y cuando se reconociera, como en efecto el representante comercial norteamericano en su momento lo admitió, la sensibilidad y la especificidad de su agricultura y sus sustanciales diferencias frente a la chilena. En primer término, la agricultura chilena es mucho más pequeña, tanto en términos absolutos como relativos dentro del PIB; su composición está determinada por condiciones agroecológicas propias de las zonas templadas; y, con relación a la norteamericana, es de contra - estación. Por tanto, complementaria. En este aspecto, la agricultura que predomina en la costa y el desierto del sur del Perú (espárragos, fresas, uva, páprika, ajo, cebolla amarilla dulce, cochinilla, mandarina, etc.), tiene similitudes con aquella, mas no así la de su sierra y su selva del norte y el oriente, en

buena parte de subsistencia, de economía predominantemente campesina, y compuesta por algunos de los rubros más subvencionados y protegidos en Estados Unidos y la Unión Europea.

En segundo lugar, hay que tener en consideración la etiología rural del conflicto social que padece Colombia, y la estrecha conexión existente entre la suerte de su agricultura y el terrorismo (Thoumi, 1997). En Colombia cada vez que se ha debilitado la agricultura lícita, se han fortalecido los cultivos de uso ilícito y los grupos violentos que derivan su financiamiento de la expansión de sus siembras y de su tráfico. Luego un eje fundamental de la lucha contra el terrorismo lo constituye la defensa del trabajo rural lícito (Cano, 1999, 2002).

Se debe mirar, igualmente, la experiencia de México durante los doce años que lleva de vigencia su vinculación al Área de Libre Comercio de Norteamérica o NAFTA, su sigla en inglés. En particular, su impacto sobre la dispar distribución de la riqueza y el creciente desequilibrio entre las regiones, a fin de identificar y adoptar oportunamente las medidas más apropiadas que minimicen los costos y maximicen los beneficios sociales en esas materias. Para ello se creó el programa conocido como PROCAMPO en 1994, con una vida útil igual a la del período de transición contemplado en el NAFTA, hasta finales del 2008. Aún así, si bien PROCAMPO se ideó como un mecanismo redistributivo para favorecer o compensar transitoriamente a los perdedores en el proceso, los elevados y crecientes índices de pobreza y desigualdad en las áreas rurales, a pesar de algunos signos macroeconómicos evidentemente favorables, demuestran sus fallas en ese frente.

Hay que tener en cuenta, además, que, en el Tratado con Estados Unidos, de los tres pilares de las negociaciones de libre comercio – el libre acceso a los mercados, la eliminación de los subsidios a las exportaciones, y la supresión de las ayudas internas a los agricultores –, sólo con respecto a los dos primeros se pueden alcanzar acuerdos. De ahí el reclamo de las tres naciones andinas durante el curso de las negociaciones de su derecho a mantener medidas de protección en frontera equivalentes, a fin de anular o reducir a su mínima expresión la volatilidad y el efecto distorsivo sobre los precios internacionales de las ayudas internas, en tanto éstas subsistan. El Sistema Andino de Franjas de Precios cumplió a cabalidad con este objetivo. Además, nunca ha sido demandado ni cuestionado en los términos que dictan las normas vigentes, y, por tanto, ha gozado de legitimidad ante la OMC.

De igual manera, resulta plenamente comprensible el empeño de las naciones andinas de garantizar el compromiso de Estados Unidos de eliminar en la OMC – o, si fuere del caso, en otro escenario multilateral equivalente –, sus ayudas internas, antes de la finalización de los distintos períodos de transición pactados en el TLC. Pues, como se explicó, ni su eliminación, ni siquiera su reducción, hacen parte de la agenda de las negociaciones bilaterales de la nación norteamericana, limitándose sus discusiones únicamente a los otros dos pilares, esto es acceso a mercados y subsidios a las exportaciones. Así mismo, es perfectamente explicable la convicción de que si al término de ese lapso no se hubiere alcanzado aún la supresión de sus ayudas internas, lo ideal y justo debería ser la aplicación de una suerte de “fórmula de salvamento”, materializada en mecanismos de estabilización de precios iguales, similares o equivalentes al sistema de franjas; derechos antidumping automáticos; derechos compensatorios; aranceles específicos; contingentes arancelarios; cláusulas automáticas de salvaguardia especial; o combinaciones de tales instrumentos, que operara después del lapso aludido en caso de que las importaciones de

Estados Unidos continuaren llegando con precios por debajo de sus reales costos de producción, efecto directo de tales ayudas internas, y en volúmenes que amenazaren o pudieren causar grave daño a la producción y el empleo rural nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004, 2005). Sin embargo, infortunadamente ello no se previó en ninguna de las negociaciones bilaterales previamente adelantadas y ya culminadas por parte de otras naciones latinoamericanas, creando un complicado precedente para todos los tratados posteriores.

Ahora bien, hay quienes sostienen que los subsidios y ayudas internas no afectan los precios ni distorsionan el comercio. Nada más equivocado, al menos en lo que respecta a todas aquellas que están dirigidas a favorecer la producción de renglones transables. Pues, como bien lo ilustra el caso del algodón, tales subvenciones les permiten a sus productores colocar la fibra en los mercados externos por debajo de sus reales costos, como si fueran subsidios puros a las exportaciones. O, similarmente, cuando se trata de renglones importables, les ofrecen la oportunidad de neutralizar o anular la fuerza competitiva de los cultivadores más eficientes del exterior. Como sucede, por ejemplo, con las subvenciones domésticas a las oleaginosas, especialmente soya - más de US \$4.0000 millones -, que dificultarían la entrada del aceite de palma aún sin aranceles, o las especiales para la elaboración de alcohol carburante a partir del maíz - US \$1.400 millones adicionales a las generales de US \$8.000 millones para los cultivadores del cereal -, que contrarrestarían la competitividad del producido a base de caña de azúcar, yuca, remolacha o sorgo dulce del trópico andino.

V. ACCESO REAL AL MERCADO, LA PRIMERA DE LAS PRIORIDADES

En el ámbito del acceso de su agricultura al mercado norteamericano, Colombia ha perseguido un tratamiento rigurosamente recíproco. En tal sentido, presentó, al igual que lo hizo Estados Unidos, un conjunto de demandas mínimas al inicio de las negociaciones, aparte de la racionalización de las normas de origen y la eliminación del escalamiento arancelario que discrimina contra los procesos de agregación de valor. Entre los renglones para los cuales se interpusieron reclamos de acceso real, cabe destacar azúcar y bioetanol; carne de bovino, leche y derivados lácteos; frutas tropicales, sus pulpas y jugos y demás preparados; recursos marinos, acuicultura y pesca ornamental; hortalizas frescas y preparadas, plantas medicinales y sus derivados y plantas vivas; y tabaco, entre otros.

Aunque los subsidios y las ayudas directas a los productores evidentemente distorsionan el comercio y la producción, las barreras que se oponen al acceso real y efectivo de la producción agropecuaria a los mercados más prósperos, suelen generar impactos mucho más dañinos que aquellos y aquellas, como lo muestran recientes investigaciones del Banco Mundial (Olarreaga, 2005). El arancel promedio para los bienes agrícolas en los países ricos es 23%. Pero si se miden los efectos de las barreras no arancelarias, como las cuotas y las medidas fitosanitarias, la protección se eleva al 42%, un nivel diez veces superior al que los sectores industriales de las naciones ricas exhiben.

De otra parte, a la luz de las dificultades de origen político que explican la firme renuencia de los gobiernos de los países más desarrollados a eliminar los mecanismos de apoyo directo a sus agricultores, la ruta más indicada y próxima de nuestra agenda, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, tiene que ser la apertura de las fronteras de sus mercados. Ruta que, a la

postre, podría coadyuvar a que sus gobiernos busquen *disciplinar* las modalidades de sus subsidios, de tal suerte que, en lo posible, sus mecanismos de formación de precios dejen de estar aislados y blindados frente a los internacionales. Si así fuere, sus consumidores estarían en capacidad de importar a precios del mercado externo, mucho más bajos que los actualmente predominantes en su mercado interno, y de ese modo los costos fiscales de sustentar la producción de sus cultivadores ineficientes a esos mismos precios se volverían mucho más onerosos que los hasta hoy vigentes. Lo que, a su vez, podría ser un efectivo factor disuasivo sobre la continuación de su hasta ahora interminable carrera proteccionista.

VI. PROPIEDAD INTELECTUAL

En cuanto se refiere al trascendental capítulo de propiedad intelectual (Cano, 2004), resulta de la mayor importancia estratégica velar en las negociaciones de comercio agrícola, en el plano multilateral, por la observancia del marco general de referencia establecido en el Acuerdo de Propiedad Intelectual – denominado en inglés TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) –, fraguado inicialmente durante la Ronda Uruguay del GATT, formalmente adoptado en la OMC en 1994, y recogido posteriormente por la normativa andina. Dentro de este orden de ideas, hay que compartir el objetivo central del Acuerdo TRIPS en la OMC y de las Decisiones correspondientes de la Comunidad Andina, en el sentido de que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción y transferencia de tecnología, en “*beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de los conocimientos tecnológicos, de modo que se beneficie el bienestar social y económico.*”

No obstante, en el caso particular de la biotecnología, uno de los aspectos más preocupantes es el creciente poder oligopólico sobre la producción de alimentos en el planeta, debido a los sistemas de patentamiento y a los regímenes de propiedad intelectual que podrían convertir a unos pocos conglomerados en dueños de organismos vivos esenciales para la nutrición humana, incluyendo componentes provenientes de plantas tradicionales de las naciones en desarrollo. En consecuencia, es preciso revisar dichas legislaciones, comenzando por el propio Acuerdo TRIPS, muy especialmente en lo que se refiere al patentamiento de organismos vivos y a la apropiación de productos naturales tradicionalmente cultivados por las comunidades autóctonas de nuestras naciones (Khor, 2003).

Lo indicado es encontrar fórmulas que permitan establecer un balance adecuado entre los incentivos necesarios para la innovación tecnológica por parte de las compañías transnacionales y demás agentes privados - la necesaria y razonable protección de sus inversiones en conocimiento -, y el acceso a la misma y su adopción por parte de los pueblos más pobres. Así mismo, es preciso velar por la guarda de los derechos de éstos sobre sus recursos genéticos y la biodiversidad de sus territorios, invocando principios como el *profit-sharing* (o participación en los beneficios) entre las comunidades nativas y los inversionistas foráneos en el uso de los recursos biológicos que aquellas han utilizado y mejorado mediante selección natural desde tiempos inmemoriales, a fin de estimular su aprovechamiento racional y responsable desde los ángulos científico, ambiental y social, y así evitar que la *biopiratería* se enseñoree en regiones como la Orinoquía y la Amazonía.

Por tanto, en su doble condición de suscriptor del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), y de miembro del Grupo de Naciones Mega-Biodiversas, a Colombia le corresponde la función de preservar los principios sobre *profit-sharing*, control de la *biopiratería*, y dominio público de patentes vencidas. Así mismo, el criterio de que el Consentimiento Fundamentado Previo del país de origen de los recursos biológicos empleados y de las comunidades locales respectivas tiene que ser un requisito de todo patentamiento en el campo de la biotecnología. Igualmente, las disposiciones del Convenio de París en cuanto a caducidad de patentes por falta de explotación o de información sobre el origen de los recursos biológicos reivindicados en los productos patentados. Y, finalmente, la diferenciación entre lo que son meros descubrimientos, que no deben ser objeto de patentes, e invenciones genuinas, que sí lo podrían ser.

VII. UN *FARM BILL* A LA COLOMBIANA

Por último, en tanto no se alcance la eliminación o, al menos, la reducción sustancial de las subvenciones del mundo desarrollado a sus agricultores en el marco de la OMC durante las negociaciones de Doha, tras la firma del TLC con Estados Unidos se hace necesario crear mecanismos para apoyar y compensar a los grupos específicos de trabajadores del campo que resultaren perdedores netos como consecuencia de aquél. El presidente de Colombia así lo anunció, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se halla trabajando en el diseño de un proyecto de ley que recoja de manera integral esa iniciativa y asegure la disponibilidad de los recursos necesarios para ponerla en práctica, la cual se presentará a la consideración del Congreso junto con el texto del TLC. En verdad, bajo condiciones de aguda asimetría en materia de subsidios directos, como es el caso de Colombia con respecto a Estados Unidos en el ámbito agrícola, liberalizar el comercio antes de poner en marcha políticas compensatorias sería un grave error (Stiglitz and Charlton, 2005).

De otra parte, no se debe olvidar que la tecnología contemporánea, y más específicamente la ingeniería genética, tiene el poder de modificar o sustituir las ventajas comparativas de la agricultura, venciendo muchas de las limitaciones de la naturaleza, como hoy ocurre con los organismos genéticamente mejorados, por ejemplo. Hay que darle, pues, una oportunidad a la biotecnología, y a la habilidad de los empresarios del campo para adoptarla y convertirla en palanca de modernización o reconversión, según el caso. Por ende, la ley referida deberá contar con un fondo para la modernización y reconversión tecnológica de la agricultura, a fin de financiar la transferencia y adopción de los más avanzados progresos de las ciencias y la biotecnología - cuya principal función económica es la transformación de las ventajas competitivas -, y la capacitación y readaptación del capital humano dedicado a la ciencia y la tecnología a niveles de doctorado y post-doctorado. No sea que suceda lo que, al menos inicialmente, le aconteció al agro mexicano. Allí, durante la última década, el Gobierno Federal disminuyó en un 65% el presupuesto para el campo, medido en términos reales. Como proporción del gasto programable, el presupuesto de inversión se redujo del 8.8% en 1994 a 3.5% en el 2002. Visto de otra manera, la reducción de la inversión en el sector agropecuario pasó del 1.5% como proporción del PIB al 0.6% en ese período. Resulta evidente, entonces, que el ajuste del campo mexicano no se dirigió hacia la reconversión, ni siquiera a su modernización, sino hacia la implementación de medidas transitorias para tratar de mitigar las negativas consecuencias sociales del NAFTA.

No se puede admitir que merced a unos cuantos estudios teóricos, de naturaleza estática o fotográfica, se les expida el acta de defunción a los renglones más distorsionados por los subsidios internacionales, sin los cuales la dirección de los flujos de su comercio externo podría alterarse de forma muy significativa e, incluso, llegar a invertirse.

Dicho fondo, así mismo, debería contar con recursos no reembolsables provenientes de la cooperación norteamericana, como recibió Colombia durante la revolución verde, entre mediados de la década de los años 60 y mediados de la de los 70, cuyo monto de la porción no reembolsable se estima que ascendió, a valor presente, según cálculos del IICA, a US \$847 millones. La justificación del apoyo internacional a dicho fondo radica en que la agricultura colombiana no solamente se deberá preparar o reconvertir para afrontar en mejores condiciones la mayor competencia externa, sino, además, en la perentoria necesidad de fortalecer la agricultura lícita y contribuir al desmonte de las actividades ilícitas como el narcotráfico y el terrorismo que de ahí se desprende y nutre. Ello se justifica aún más en razón de que en diciembre del 2006 se dará fin a las preferencias del ATPDEA, y que este tipo de cooperación vendría a sustituir el compromiso estadounidense en la lucha internacional contra el narcotráfico y el terrorismo. Se trataría de una nueva modalidad o fase del Plan Colombia para la modernización y reconversión biotecnológica del agro de cara a las nuevas realidades de la competitividad que se deriven de las negociaciones internacionales de comercio. Tales recursos así mismo y por idénticas razones deberían complementarse con ayudas concesionales y créditos blandos de organismos multilaterales que apoyen el proceso de reconversión requerido por las negociaciones agrícolas.

Análoga consideración cabe hacer en el frente de la adecuación de tierras, es decir inversiones públicas, mixtas y privadas en irrigación, control de inundaciones y drenajes. De las ciento catorce millones de hectáreas que ocupa su territorio continental, Colombia posee un área técnicamente apta para irrigación con propósitos agrícolas de no más de ocho millones, de la cual apenas una décima parte se encuentra efectivamente aprovechada. Y no es dable pensar en la reconversión de la agricultura, ni en la ampliación y acondicionamiento competitivo de su capacidad de absorción parcial de las familias desplazadas por la violencia y la erradicación de los cultivos de uso ilícito, además de los desmovilizados que provengan de los procesos de paz y de quienes eventualmente se vean forzados a abandonar modalidades tradicionales de la producción primaria como resultado del TLC, sin el uso del recurso hídrico al servicio de su modernización y competitividad.

VIII. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

En suma, esencialmente de lo que trata toda negociación, ya sea de índole multilateral o bilateral, es de ceder parte del mercado interno a cambio de ganar parte del externo. La evaluación adecuada de sus resultados se tiene que desprender, fundamentalmente, de la creación de nuevos empleos bien remunerados y estables, y de su impacto sobre la distribución de la riqueza y el equilibrio entre las regiones y sus diversas provincias rurales, más que de las cifras globales sobre crecimiento escueto del producto nacional y las exportaciones. Luego no se trata solamente de una simple suma aritmética, ni de un mero examen de tipo econométrico, sino también, en grado superlativo, de un asunto del más alto contenido de justicia social y regional. El peor de

los mundos sería perder el mercado interno sin obtener nada del externo, que bien podría acontecer si no tenemos claro y presente el interés regional y nacional.

Al fin y al cabo, como lo señala una vieja edición del diccionario de la Real Academia, negociar es *“cambiar géneros o mercancías para aumentar el caudal...sacar de un asunto el provecho que se pueda, sin otra mira que el interés propio”*. Esto no debe causar preocupación, pues de seguro los negociadores de todos los países desarrollados no sólo piensan lo mismo, sino que actúan en concordancia.

Hoy la agricultura de Colombia se halla en franco tránsito de la convalecencia hacia su recuperación. Su función esencial yace en la ocupación pacífica, lícita y productiva del campo, el escenario donde con mayor crudeza se venía descomponiendo la Nación. De ahí el compromiso indeclinable con la defensa del trabajo rural. Y de ahí la responsabilidad sin par de los negociadores internacionales, cuya vara de medir tiene que ser su contribución tangible a su consolidación y crecimiento equitativo por encima de sus actuales niveles. Pues de la suerte del agro dependerá en buena parte la eficacia de la lucha del Gobierno y la sociedad contra el terrorismo, y la durabilidad de sus resultados.

Ahora bien, como lo demostró el desarrollo de la experiencia de Cancún, así no se hayan alcanzado allí los objetivos de la Declaración de Doha, en contraste con los acuerdos bilaterales recientemente celebrados, resulta evidente que el poder de negociación de los países en desarrollo, ahora denominados emergentes, en especial los medianos y pequeños, suele ser mucho mayor en el ámbito multilateral. Allí siempre será más probable y viable lograr que las regulaciones internacionales de comercio que se adopten respondan más a principios y valores, que a la mera confrontación de poderes económicos (Stiglitz and Charlton, 2005).

Así las cosas, independientemente y sin desmedro de los tratados bilaterales hasta ahora suscritos, los países en desarrollo deben persistir, a pesar de las dilaciones y las dificultades, en la senda del multilateralismo, escenario que en la práctica es el más propicio para propender eficazmente por la eliminación o disminución sustancial de las ayudas internas a los agricultores en las naciones más ricas del planeta, lo cual no ha sido, ni al parecer será posible lograr, en el marco de los primeros. Sin embargo, a fin de minimizar el riesgo de nuevas frustraciones, es preciso intentar fórmulas de aproximación a los ideales de Doha diferentes a las convencionales, las cuales han venido despertando resistencias insuperables de parte de los países industrializados.

Dentro de este orden de ideas, Andrew Charlton, con el apoyo del premio Nobel de economía Joseph Stiglitz (Stiglitz and Charlton, 2005), ha lanzado una imaginativa idea que, adecuadamente evaluada y elaborada, bien podría convocar la unidad del mundo en desarrollo y, eventualmente, la buena disposición de las comunidades más prósperas, en la próxima conferencia ministerial de los suscriptores de la Declaración de Doha. En esencia, sería un mecanismo que, sin abandonar el esquema de sistemas comerciales basados en reglas y normas, traza una distinción entre países ricos y pobres. Se trata de que cada uno de los miembros de la OMC se obligue a permitirles el acceso realmente libre y sin exclusiones a su respectivo mercado a los bienes y servicios de los demás países más pobres y pequeños que su propia economía. De esa forma, la totalidad de las naciones en desarrollo podría contar con acceso libre

a todos los mercados que gocen de un PIB mayor en términos absolutos, y de un PIB más alto en términos per cápita. A manera de ejemplo, a una economía de ingreso medio como Egipto, con un PIB per cápita de US \$1.390 y un PIB total de US \$82.000 millones, se le otorgaría libre acceso al mercado de Estados Unidos, a cambio de que aquel le concediera igualmente libre acceso a su propio mercado a una nación como Uganda, con un PIB per cápita de US \$240 y un PIB total de US \$6.200 millones.

Dicha iniciativa tendría, entre otros beneficios, la ventaja de profundizar y acelerar de igual modo la liberalización del llamado comercio Sur – Sur. Esto es, aquel que se realiza entre las economías emergentes, cuyo crecimiento durante la última década alcanzó una tasa dos veces superior a la observada en la totalidad del comercio mundial. No obstante, los aranceles que todavía separan comercialmente a los países de América Latina entre sí siguen siendo muy altos. Sobre el particular, el Banco Mundial (2002b) ha estimado que los países en desarrollo incrementarían su bienestar en US \$60.000 millones anuales si removieran sus aranceles que conservan entre sí, tanto para bienes agrícolas como manufacturados. Lo que sugiere que el ámbito para la elevación del bienestar de los países en desarrollo, derivado de la liberalización del comercio con sus pares del resto del mundo, podría ser por lo menos equivalente al que resultaría de la apertura comercial de las economías más avanzadas. (Francois J.F., van Meijil H, and van Tongeren F, 2004).

REFERENCIAS

Cano, C. G. (1999). *La Nueva Agricultura: una contribución al proceso de paz en Colombia*. Tercer Mundo Editores – Fundación Social – IICA. Bogotá.

Cano, C. G. (2002). *Reinventando el Desarrollo Alternativo*. Corporación Colombia Internacional. Bogotá.

Cano, C.G. (2004). *Biotechnology and Intellectual Property in the Agricultural Sector*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.

Francois J.F., van Meijil H., and van Tongeren F. (2004). *Trade Liberalization in the Doha Round*. Mimeo. Erasmus University. Citado por Stiglitz y Charlton (2005).

Institute for Agricultural and Trade Policy, IATP. (2004).

Khor, M. (2003). *El saqueo del conocimiento: Propiedad intelectual, biodiversidad, tecnología y desarrollo sostenible*. Icaria editorial. Barcelona.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005). *La Agricultura Colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con estados Unidos*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2004). *El Agro Colombiano frente al TLC con Estados Unidos*. Bogotá.

OECD (2005). Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation. Paris.

OECD (2004). PSE/CSE database. Paris.

OECD (2003). Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation. Paris.

Olarreaga, M. (2005). Market access or subsidies: what matters most? World Bank. Washington D.C.

Organización Mundial del Comercio (2003). Declaraciones de Doha. Ginebra.

Stiglitz, J.E. and Charlton, A. (2005). Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development. Oxford University Press. Great Britain.

Thoumi, F. E. et. Al (1997). Drogas Ilícitas en Colombia: Su impacto económico y social. PNUD – Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá

World Bank (2002). Global Economic Prospects. Washington D.C.

World Bank (2002b). Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa. Washington D.C.

World Bank (2003). Global Economic Prospects. Washington D.C.

World Bank (2003b). Comercio internacional en la agricultura: perspectivas de los países en desarrollo. Washington D.C.

World Bank (2004). Global Economic Perspectives 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda. Washington D.C.

Bogotá, Febrero 10 de 2006