

Perspectivas del ALCA y de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos

Impacto sobre la economía y la agricultura colombianas

Prospects of the ALCA and a Free Trade Agreement with the United States

Impact on the Colombian Economy and Agriculture

Cecilia López M.¹

Resumen

La agricultura se ubica hoy en un primer plano como el tema más sensible de esta fase de la globalización en América Latina: los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. El eje central del debate en las negociaciones comerciales, como se evidenció en Cancún, son los subsidios agrícolas y otras medidas de protección que los países industrializados asignan a sus agricultores, los cuales se han convertido en serios impedimentos para la evolución de la producción agrícola de los países en desarrollo y, más aún, para la inserción de su producción en los mercados mundiales. El debate cuenta hoy con elementos importantes que se refieren a la estimación de los costos que para los países pobres significan estas medidas, tanto en términos de ingresos perdidos como de exportaciones no realizadas. Colombia no está asumiendo con el cuidado que se requiere, el análisis del impacto que estas negociaciones tendrían sobre la agricultura colombiana y sus repercusiones sobre la economía y la situación social del país. Esta ponencia tratará de traer el debate internacional sobre el tema para comprender mejor los diversos elementos que deberían considerarse en los procesos de negociación de Colombia en todos los escenarios.

Summary

Today, agriculture is in the spotlight as the most sensitive issue in this globalization stage in Latin America: multilateral and bilateral trade agreements. The backbone of the trade agreement debate, as it was made evident at Cancun, revolves around protective measures and agricultural subsidies industrialized countries grant to their farmers, a practice that has become a serious obstacle for the evolution of the agricultural production in developing countries and, further more, for the introduction of their production into world markets. The debate has now important elements regarding the costs that these measures impose on poor countries, both in terms of loss of income and unrealized exports. Colombia is not paying due care and attention to the analysis of the impact of these negotiations on the Colombian agriculture and their effects on the economic and social situation of the country. This paper intends to bring the international debate on this subject to better understand the different elements that must be considered in all aspects of the Colombian negotiation process.

Palabras Clave

ALCA,
Acuerdos de libre comercio,
Comercio exterior.

1 . E-mail: celopezm@aol.com - Web: www.cecilialopezcree.com

Nota: Este artículo se publica "sin editar", la responsabilidad de los textos es de la autora.

Introducción

Una nueva fase de la globalización se perfila claramente en América Latina, después de más de una década de ajustes fiscales, de apertura comercial y financiera que no lograron los éxitos esperados. La integración regional como estrategia geopolítica debería caracterizar esta nueva fase, pero Colombia ha cifrado todos sus esfuerzos en uno solo de sus componentes, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. Brasil lidera la integración de Sur América, como estrategia que posicionaría con fuerza política a la Región en el escenario mundial y ha logrado hasta ahora el apoyo de parte del Cono Sur y de varios países del Área Andina, como Perú y Venezuela. En el marco de la integración, Brasil condiciona su participación en los distintos acuerdos comerciales pero principalmente en el ALCA. Colombia mira con recelo este liderazgo del Presidente Lula Da Silva y lo ve solamente como un peligroso socio, o mejor, como un competidor comercial.

Varios elementos conceptuales deben entrar en consideración para el mejor éxito de esta nueva fase de la globalización en Colombia. Primero, el país no puede seguir despreciando los aspectos geopolíticos y debe decidir si se constituye en una especie de prolongación de América Central o si se reconoce como parte de Sur América, con esquemas productivos basados aún en la explotación de recursos naturales, con una profunda necesidad de reconvertirlos y con una relación diferente a la centroamericana con los Estados Unidos. Segundo, su concentración en los aspectos comerciales debe partir de dos experiencias disponibles, los diez años de apertura comercial tanto en Colombia como en América Latina, suficientemente documentados, y los 10 años del TLCAN¹, el acuerdo de México, Canadá y Estados Unidos. Tercero, los acuerdos no deben plantearse como los esquemas que llenan los vacíos que tiene el país. No pueden sustituir el marco de desarrollo que debería tener Colombia ni pueden ser los mecanismos para implementar el esquema institucional de que se carece. Estos elementos son particularmente valiosos cuando el socio o socios comerciales son

más poderosos que Colombia. Cuarto, la realidad colombiana no puede ignorarse y sus verdaderas prioridades no pueden sustituirse por un argumento que dejó de ser válido: que la liberalización del comercio es el motor del desarrollo humano sostenible.

Estas premisas son fundamentales para empezar a discutir las implicaciones del ALCA y de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, para la economía colombiana y en particular para la agricultura y el sector rural del país. La nueva fase de la globalización tal como se está abordando en Colombia corre el peligro de múltiples formas de miopía. Ignora la geopolítica y pretende jugar en solitario abandonando solidaridades con sus pares, que le serían fundamentales; Ignora que tiene dos agendas paralelas, la economía y el conflicto armado que interactúan, generan tensiones entre ellas y no pueden separarse. Y, finalmente, que sus grandes prioridades son generar nuevamente riqueza, distribuirla justamente y trabajar el camino de la paz y la reconciliación nacional. Postergar estas y probablemente muchas más demandas en aras de premisas falsas, puede hacer de esta segunda fase de la globalización, no una verdadera oportunidad, sino un nuevo fracaso.

Bases para negociar acuerdos comerciales

Existe suficiente información confiable sobre el impacto de la apertura comercial en los diversos países y sobre el TLCAN de México que le permiten tanto a Colombia como a América Latina, partir de bases ciertas para la negociación de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales. Sin embargo, por razones difíciles de explicar, si algo está caracterizando estos debates es la falta de objetividad. La premisa básica para vender la bondad de estos acuerdos plantea que el comercio internacional es la fuente principal de crecimiento económico de los países; las exportaciones implican necesariamente expansión económica; la apertura garantiza la entrada de inversión extranjera y ésta a su vez implica el logro del cambio tecnológico esperado. Sin embargo, tanto las cifras existentes como los análisis de especialistas rebaten estas ideas como simplistas.

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés).

La última década demuestra que la apertura comercial sí disparó las exportaciones en América Latina, especialmente en México gracias al TLCAN, con tasas de crecimiento promedio anual del 8,4%, cifra sólo superada por China y algunos países asiáticos. Pero lo que no se dice, es que el dinamismo exportador no se tradujo en un crecimiento económico acelerado ni siquiera aceptable comparado con la experiencia histórica de la Región. Por el contrario, durante los años noventa, la tasa de crecimiento de la Región fue del 2,6%, promedio anual, equivalente a un tercio de la tasa de expansión de las exportaciones. La razón es simple, se debilitaron los encadenamientos entre la actividad exportadora y el conjunto de la actividad productiva.

Con base en esta experiencia no es posible cifrar todas las esperanzas de desarrollo latinoamericano en la firma del ALCA o de acuerdos bilaterales. Colombia tampoco fue una excepción: durante el período 1994-2002, el crecimiento promedio anual de la economía fue de 1,63% mientras las exportaciones durante el mismo período crecieron 4,25% promedio anual. La razón es simple, las exportaciones no han estado suficientemente encadenadas con la actividad productiva nacional y por lo tanto no se generó suficiente valor agregado al interior de los países. (DNP, 2003) Puede Colombia cifrar todas sus esperanzas en un acuerdo bilateral con Estados Unidos, frente a estas cifras? La pregunta que sería pertinente es si el desarrollo exportador que se prevé surgirá de este acuerdo con Estados Unidos, puede tener características distintas de manera que el valor agregado nacional jalone la economía, el empleo y el bienestar de la población.

Con respecto al TLCAN, sus evaluaciones señalan que la convergencia entre los ingresos *per cápita* de los países involucrados, no se ha dado. Por el contrario, Estados Unidos ha sido el país con mayor elevación de su PIB y México con un PIB relativamente estancado, ve alejarse la meta de la convergencia con sus socios comerciales. (Puyana, Alicia, 2003) También la academia, aún aquella que promovió el comercio internacional como el gran motor del desarrollo, se muestra cautelosa. Reconocidos autores aceptan que ha sido simplista reconocer que un solo ins-

trumento, la liberalización del comercio, traería el nivel de crecimiento y equidad esperado en la Región. (Bouzas, R. y Keifman, S., 2003) Más aún, exponen claramente los elementos de política que son indispensables para hacer de la liberalización del comercio internacional una verdadera fuente de progreso para América Latina.

Para posicionar a América Latina en una senda de crecimiento sostenible hacia afuera, se necesita mucho más que el libre comercio, afirman estos autores. La liberalización comercial, continúan, eleva el potencial de crecimiento, pero para traducirlo en demandas reales se requiere un conjunto de políticas complementarias. Más aún, es posible que la liberalización comercial en la Región no tenga necesariamente efectos positivos sobre la distribución de ingresos, lo que implica la necesidad de políticas adicionales para que esta estrategia sea sostenible y equitativa. (Bouzas, R. y Keifman, S., 2003) Más que recetas lo que se menciona es un conjunto de temas críticos que deben tomarse en cuenta para diseñar políticas, pero deben ajustarse a las circunstancias específicas de cada país.

Estas corresponden a tres amplias categorías: política macroeconómica y de tasa de cambio, acceso a mercados y competitividad. Con respecto a la primera, debe reconocerse que existen contradicciones entre la estabilización basada en la tasa de cambio y la liberalización comercial y con frecuencia los gobiernos escogen los dos objetivos. Sin embargo, es fundamental reconocer que los costos de la apreciación real de la tasa de cambio no puede subestimarse particularmente en el contexto de una rápida apertura comercial. Colombia vivió en carne propia este manejo de la política económica y comercial durante la primera parte de los años noventa. Una reforma comercial para que tenga éxito necesita elevar dos precios relativos: el de los bienes exportables con respecto a los no exportables y el precio de los exportables con respecto a los no transables. La reducción de las tarifas y la remoción de las barreras no tarifarias permite lo primero pero es la tasa de cambio la que define lo segundo. En resumen, liberalización comercial con reevaluación anula los posibles efectos positivos de esta estrategia.

Con respecto al segundo elemento, la liberalización de los mercados, hoy más que nunca se tiene claro que la apertura latinoamericana no ha tenido reciprocidad en los países industrializados. Esta limitación que se visualiza como uno de los grandes limitantes para que la liberalización del comercio funcione positivamente, se ha tratado de centralizar en la agricultura, sector que sufre claramente las políticas proteccionistas de los países industrializados. Sin embargo, lejos de dejarse estigmatizar, el caso de la agricultura debería tomarse como un instrumento para lograr un elemento clave para la liberalización comercial exitosa, el acceso a los mercados. Éste es uno de los temas más débiles de la negociación colombiana, que no ha logrado entender que sin acceso a los mercados mundiales todos los demás esfuerzos serán limitados en términos de su impacto. Una luz de esperanza ha surgido en Cancún. Empieza a manifestarse lo que algún economista llamó en su momento "el poder de los países medios". El grupo de los 22 dejó en claro que no cederán en los temas que les interesan a los industrializados si estos no dan una clara señal de abrir sus mercados a los productos más sensibles para los países en vía de desarrollo. Desafortunadamente, Colombia jugó un triste papel porque al pertenecer a este grupo ha debido ser solidario con sus argumentos y no lo fue. Esta postura del Gobierno demuestra el poco conocimiento que tiene de las bases para lograr un buen acuerdo bilateral o multilateral.

La tercer área de política se refiere a la competitividad. La apertura comercial es una condición necesaria para una economía eficiente pero requiere, especialmente en países de baja productividad, una estrategia comprehensiva para aumentar la competitividad, basada en tres pilares: la construcción de una infraestructura adecuada, la diversificación de la estructura productiva y el fortalecimiento del sistema nacional de innovación. Obviamente, se requiere una preparación para poder competir exitosamente en los mercados mundiales porque ni la infraestructura adecuada con costos bajos, ni transformaciones productivas de fondo, ni sistemas de innovación tecnológica que generalmente son débiles en la Región, se pueden generar rápidamente. De nuevo, la pregunta clave

es si Colombia está trabajando simultáneamente en estas áreas consideradas por los expertos como fundamentales para que el comercio internacional se traduzca en verdadero crecimiento económico. El país cree que basta con negociar en condiciones que de entrada por ignorar elementos fundamentales, no garantizarán acceso a nuevos mercados.

El sector agrícola en las negociaciones comerciales

El tema que está en el centro del debate es la vulnerabilidad de muchos sectores agrícolas que carecen de las posibilidades reales de competir en el mercado mundial dadas las inequitativas reglas del juego imperantes: los países ricos subsidian la producción de alimentos y los pobres desprotegen su agricultura. La experiencia de la apertura de las economías durante los años ochenta y los efectos observados en México con el TLCA, donde los productores de maíz se han enfrentado a un aumento de 18 veces en las importaciones de maíz, ratifican la preocupación sobre el futuro del sector agrícola en muchos de los países latinoamericanos. (PNUD *et al.*, 2003) El impacto de los subsidios agrícolas de los países desarrollados sobre la agricultura latinoamericana se ha convertido entonces en uno de los grandes temas de discusión. Un debate objetivo, abierto, pluralista y con representación de todos los actores involucrados, es una necesidad imprescindible para el futuro desarrollo latinoamericano y obviamente colombiano. Para comprender la naturaleza de las dificultades del sector agrícola en las negociaciones de los acuerdos comerciales es fundamental comprender la forma diversa como hoy se considera el sector.

Una nueva mirada al sector agrícola

Para Colombia es fundamental entender como se visualiza el sector agrícola en la actualidad. En el esfuerzo por garantizar que la apertura comercial beneficie a los países y a sectores débiles, se empieza a reconocer la importancia que la agricultura tiene, lo cual ha obligado a mirar esta actividad de manera distinta. Para los países de ingresos bajos, la agricultura continúa siendo una actividad central dado que genera el

70% del empleo, comparado con el 30% en los países de ingreso medio y 4% en los países industrializados. (PNUD *et al.*, 2003) Más aún, en América Latina, sigue siendo una fuente importante de exportaciones y de divisas. (UNCTAD, 1999) En general hoy se reconoce que lo que suceda o no suceda en la agricultura tiene enormes efectos en la reducción de la pobreza, en el mejoramiento de las relaciones de género y en los avances en desarrollo humano para un número significativo de países en desarrollo. (PNUD *et al.*, 2003)

Tres conceptos se manejan actualmente con respecto a la agricultura: la multifuncionalidad, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. El primero que es utilizado por los países industrializados, Estados Unidos, Japón y otros miembros de la organización del comercio, OMC, se refiere a la multiplicidad de roles distintos a la producción de bienes básicos que se realizan en el sector rural adicionales a la provisión de alimentos y fibra, tales como la seguridad alimentaria, el patrimonio cultural, la viabilidad de la economía rural, la prevención de desastres, disfrute del paisaje y del aire libre, la biodiversidad y la preservación del medio ambiente y el empleo permanente de los ancianos rurales. Estas son las justificaciones de los países industrializados para mantener las altas protecciones a la agricultura y los subsidios domésticos y a la exportación. (PNUD *et al.*, 2003) Para los países en desarrollo estos argumentos se toman como excusas para justificar la protección al sector agrícola.

Para los países en desarrollo el tema es el de la seguridad alimentaria y la petición expresa es la posibilidad de diseñar políticas propias que les permitan lograr no sólo este objetivo sino otros más. Algunos países con grandes sectores de población dependientes de la agricultura de subsistencia argumentan que este sector debería estar fuera de las discusiones multilaterales por la poca capacidad de sus agricultores para distorsionar el comercio internacional. Otro argumento aún más interesante es aquel que identifica las necesidades de alimentos y los baches de oferta como problemas de desarrollo que no se pueden dejar al vaivén del mercado. A su vez, la sociedad civil, cada vez más activa en sus posiciones frente a la liberalización del

comercio, ha avanzado en la idea de la "soberanía alimentaria" con el propósito de sacar este sector de régimen multilateral del comercio.

La perspectiva de los países desarrollados de enfrentarse a una protección difícil de explicar al resto del mundo, así como la búsqueda de mecanismos de defensa frente a estas políticas empieza a plantear una visión más compleja y realista sobre la agricultura o mejor aún sobre el sector rural. Al menos en América Latina avanza la idea de ver lo rural más desde lo geográfico que desde lo exclusivamente productivo. La idea peregrina de que la pobreza rural se resolvía acelerando la migración rural urbana, impulsada por el Banco Mundial, se enfrenta hoy a realidades complejas como el incremento de la pobreza urbana en América Latina pero más aún a desarrollos conceptuales que muestran un sector rural mucho más diversificado en términos productivos, con roles sociales claros y con grandes responsabilidades en lo ambiental. Adicionalmente, se empiezan a develar los impactos de las políticas agrícolas de los países desarrollados en cada una de las zonas en desarrollo en términos de ingreso perdido y de exportaciones no realizadas.

Para aquellos que creen que el éxito de los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales depende de una negociación bien preparada, existen los elementos que permitirían un mejor manejo de lo rural para impedir los costos de la apertura abrupta que vivieron muchos países de América Latina en los años noventa.

Impactos de la protección agrícola

La agricultura o mejor aún, el sector rural, ha vuelto a entrar con fuerza en el debate del desarrollo mundial dada su sensibilidad, tanto en países industrializados como en vía de desarrollo, frente la liberalización del comercio, que es la más álgida discusión actual. La gran preocupación del momento es cuándo los países industrializados y aquellos en desarrollo empezarán seriamente a comprometerse en la eliminación de medidas que distorsionan el comercio, particularmente el de alimentos primarios o industrializados. Los países de la OCDE gastaron US \$311 millones en 2001 para proteger su agricultura, lo cual afecta negativamente tanto a los agricultores de los países en

desarrollo como a los consumidores de las naciones ricas. En otros términos, los miembros de la OCDE proveen US\$1 billón al día en subsidios agrícolas, más de seis veces lo que ellos asignan en ayuda oficial para el desarrollo. (PNUD *et al.*, 2003) Más aún, la mitad del apoyo de la OCDE ocurre en la Unión Europea y 39% en Japón. El subsidio de los Estados Unidos para la agricultura se elevó a US\$28 billones en el 2000 y en el 2002 el US Farm Bill que se expidió después de la Conferencia de Doha, autorizó US\$180 billones de apoyo doméstico para los agricultores norteamericanos en los próximos 10 años. El IFPRI¹ es muy enfático al afirmar que la combinación del proteccionismo agrícola y los altos subsidios en las naciones industrializadas ha limitado el crecimiento agrícola en el mundo en desarrollo, ha incrementado la pobreza, ha debilitado la seguridad alimentaria en los países vulnerables. (IFPRI, 2003)

Uno de los aspectos más negativos de los subsidios agrícolas en las sociedades desarrolladas es que han permitido las exportaciones de excedentes de la producción de los países industrializados a precios por debajo de sus costos de producción, deprimiendo los precios mundiales y ocasionando oleadas de importaciones y *dumping* en los países en desarrollo. Se estima que en ocasiones, los subsidios de Estados Unidos se traducen en exportaciones agrícolas a precios que son una tercera parte de sus costos de producción. Lo que se genera claramente es una competencia desleal en los mercados de los países en desarrollo lo cual perjudica a los ya pobres productores del mundo en desarrollo. (PNUD, 2003) Algunos economistas plantean que el *dumping* debe ser bienvenido porque en efecto es un subsidio para los consumidores de los países en desarrollo. Pero es una forma simplista de ver este fenómeno dado que las importaciones baratas envían el mensaje erróneo al sector agrícola del país que importa. Puede tener serias consecuencias de largo plazo para la producción agrícola de los países en desarrollo y para la vida de los productores con consecuencias funestas sobre el desarrollo humano en las naciones donde estos sectores son muy significativos. (PNUD *et al.*, 2003)

Pero el problema de la agricultura y del sector rural no se limita a los efectos negativos de las políticas de los países desarrollados sino que también está relacionado con las estrategias internas de los propios países pobres. Algunos de ellos como India, Uganda y El Salvador, han expresado su preocupación porque la liberalización del comercio agrícola puede crear problemas para sus poblaciones rurales predominantemente pobres. Se requiere proteger la viabilidad de sus productores pobres de efectos negativos repentinos, que resultan de prácticas comerciales injustas como el subsidio a las exportaciones y de una oleada de importaciones. Muchos países en desarrollo abogan por un ritmo lento en la reducción de sus propias tarifas bajo la premisa de que le corresponde a los países industrializados eliminar primero sus altos niveles de protección y de subsidios.

Por lo anterior, la posición no solo lógica sino segura por parte de los países en vía de desarrollo, es seguir insistiendo en que sean los países ricos los que primero eliminen todas sus propias distorsiones. Las naciones pobres pueden exigir una especie de pago inicial por parte de los países industrializados en la reducción de sus propios esquemas de protección de su sector agrícola. (IFPRI, 2003)

Dada la importancia que tiene, los subsidios, que incluyen tanto los apoyos domésticos como aquellos dirigidos a las exportaciones provenientes del sector, son el tema más sensible en toda la discusión sobre el comercio internacional entre países industrializados y países en desarrollo. El debate adquiere particular relevancia en América Latina por el impulso que ha tomado el tema de los acuerdos comerciales, multilaterales y bilaterales. Las posturas han llegado a la petición expresa de eliminarlos en los países ricos si se espera que la liberalización del comercio se convierta en un verdadero motor del desarrollo de los países pobres.

Estimación de su impacto en las regiones en desarrollo

El IFPRI ha realizado un importante esfuerzo de investigación para simular, a través de un modelo de la economía mundial, los efectos de la

1. International Food Policy Research Institute.

eliminación de la protección al sector agrícola de los países industrializados, a la luz de las negociaciones sobre agricultura en la Organización Mundial del Comercio. Gracias a esta significativa contribución, actualmente se dispone de evidencia empírica que demuestra que los subsidios agrícolas tienen serias implicaciones para la seguridad alimentaria, para la vida y el empleo en los países en desarrollo. El hecho más destacable es que con el crecimiento del comercio y gracias a las políticas agrícolas de los países industrializados, las naciones pobres se han vuelto más dependientes de la importación de alimentos.

En 1997, el comercio mundial de alimentos era de US\$ 460 billones, cuatro veces más su valor de 20 años atrás. La participación de los países en desarrollo en las importaciones mundiales se elevó del 28% en 1974 a 37% en 1997 mientras su participación en las exportaciones solo se elevó del 30% a cerca del 34%. Por consiguiente, la balanza comercial de los países en desarrollo en alimentos se convirtió en negativa, con un déficit de US\$ 13 billones en 1997. (FAO, 1999) Esta tendencia se ha acentuado dado que a partir de 1997 las exportaciones se han caído aceleradamente. (UNTAD, 2002) Se contradice así la tendencia histórica que señala cómo la mayoría de los países que habían logrado tener seguridad alimentaria lo habían hecho impulsando su

producción interna. Pero las proyecciones para los próximos 20 años indican que casi todo el aumento en la demanda mundial de alimentos se originará en los países en desarrollo. (FAO, 2000)

Los subsidios agrícolas y las políticas proteccionistas de los países desarrollados le cuestan a los países pobres la suma de US\$24 billones anualmente en términos de ingreso perdido en actividades agrícolas y agroindustriales no realizadas. Este es el costo mínimo dado que no se consideran los impactos negativos indirectos. Así mismo, se calcula que se dejan de generar US\$ 40 billones por año en exportaciones netas que no se producen gracias a la imposibilidad de competir en los mercados internacionales. Las políticas de la Unión Europea causan alrededor de la mitad de estos costos, menos de una tercera parte se deben a las políticas de los Estados Unidos y Japón, y los otros países asiáticos de alto ingreso causan el otro 10%. (IFPRI, 2003)

Específicamente con respecto a las ayudas al sector agrícola, en las Tablas 1 y 2 se presentan estimaciones del posible impacto de los esquemas de protección agrícola de los países industrializados en los países en desarrollo. Como lo anota la observación del pie de página de la primera tabla, se trata de simulaciones para la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Corea, considerando cada uno de estas zonas o países

Tabla 1 Impacto potencial de la liberalización del comercio agrícola sobre países en vía de desarrollo - Nueva investigación de IFPRI

Comercio agrícola neto del país en vía de desarrollo (exportaciones menos importaciones, en mil millones de dólares)						
Regiones del país en vía de desarrollo	1997 Niveles comerciales netos	Liberalización del mercado agrícola de				% aumento
		EEUU solamente	UE solamente	Japón, Corea solamente	Todos los industrializados*	
Sub-Sahara África	7,4	8,1	9,6	7,6	10,7	45
Asia	12,3	15,6	15,6	15,7	22,8	85
América Latina y el Caribe	31,7	37,1	39,3	32,5	46,4	47
Otros países en vía de desarrollo**	(31,0)	(29,4)	(21,9)	(30,1)	(19,1)	38
Todos los países en vía de desarrollo	20,4	31,4	42,6	25,7	60,8	198

* Las simulaciones para la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Corea consideran estos países o regiones separadamente. Las simulaciones para todos los países industrializados incluyen como un todo los países/regiones mencionados anteriormente y otros como Canadá y Australia. Debido a la complejidad del comercio agrícola y de las prácticas comerciales de los países, los efectos de la liberalización cambian dependiendo de qué mercados se liberalicen. Consecuentemente, los escenarios individuales descritos en las simulaciones, no necesariamente afectarán el total cuando todos los países industrializados liberalicen sus mercados.

** Otros países en vía de desarrollo incluyen también economías en transición.

Tabla 2 Aumento anual en ingresos de la liberalización del comercio que iría a la agricultura primaria y producción agroindustrial

Regiones del país en vía de desarrollo	(Aumento en millones de dólares)			
	EEUU solamente	UE solamente	Japón, Corea solamente	Todos los industrializados*
Sub-Sahara África	455	1.290	150	1.945
Asia	2.186	2.099	2.346	6.624
América Latina y el Caribe	2.896	4.480	607	8.258
Otros países en vía de desarrollo**	1.148	5.069	339	6.659
Todos los países en vía de desarrollo	6.684	12.936	3.442	23.486

* Las simulaciones para la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Corea consideran estos países o regiones separadamente. Las simulaciones para todos los países industrializados incluyen como un todo los países/regiones mencionados anteriormente y otros como Canadá y Australia. Debido a la complejidad del comercio agrícola y de las prácticas comerciales de los países, los efectos de la liberalización cambian dependiendo de qué mercados se liberalicen. Consecuentemente, los escenarios individuales descritos en las simulaciones, no necesariamente afectarán el total cuando todos los países industrializados liberalicen sus mercados.

** Otros países en vía de desarrollo incluyen también economías en transición.

en forma independiente. Los datos estimados son de especial importancia para América Latina dado que es la Región en desarrollo que recibiría el mayor beneficio dentro de los países en desarrollo, especialmente en términos de ingresos adicionales que se generarían por la liberalización del comercio en los países industrializados. Según el IFPRI, de acuerdo a sus cálculos, la eliminación del proteccionismo y de los subsidios de la agricultura en el mundo industrializado, triplicaría el comercio agrícola neto de los países en desarrollo.

El IFPRI presenta, en su reciente trabajo, los estimativos del impacto potencial de la liberalización del comercio agrícola en los países en desarrollo. Con respecto a los aumentos anuales en ingresos que irían a la agricultura primaria y a la agroindustria, el gran beneficiario sería China con US\$ 2.265,4 millones; le sigue Brasil, US\$ 2.258,7 millones; Argentina, US\$1.833 millones; Tailandia, US\$ 1.755 millones; e India, US\$ 1.129,4 millones. Sin embargo, en términos porcentuales, los países pequeños de Suramérica, América Central y el Caribe, así como los países del Sub Sahara, registran pérdidas que pueden fluctuar entre el 10 y 15% del total de sus ingresos agrícolas y agroindustriales. Los países exportadores de alimentos son sin duda los grandes beneficiarios. Con relación al

aumento de exportaciones netas, el mayor incremento lo tendrían otros países del Sur de África, 421%; México, 382%; y China, 327,3%. (IFPRI, 2003)

Estimación del impacto en América Latina

De las regiones en desarrollo, América Latina es la menos dependiente de la agricultura medida en porcentaje del PIB, 7,9%, comparada con el 13,2% de todos los países en desarrollo. También registra la proporción más baja de población rural con respecto a la población total, 26,5% comparada con 60,6% de todos los países en desarrollo. Sin embargo, en términos de las exportaciones agrícolas como porcentaje del total de exportación de bienes, alcanza la mayor proporción si se le compara con el promedio de todas las regiones en desarrollo, 15,3% y sólo es superada por los países menos desarrollados, 35,3%. (IFPRI, 2003)

Como elemento fundamental debe reconocerse que al finalizar el siglo XX, América Latina era la Región más abierta del mundo en desarrollo, medida en términos de aranceles promedio. Más aún, las tarifas promedio y máximas para una muestra de seis países latinoamericanos, se comparaba favorablemente con un grupo de países del Este Asiático y de economías europeas en transición. (Bouzas, R. y Keifman, S., 2003)

Este es uno de los temas más confusos del debate latinoamericano sobre el libre comercio dadas las afirmaciones inexactas que con frecuencia se hacen tanto sobre la realidad de los países exitosos del Sudeste Asiático como de la realidad latinoamericana.

Con respecto a los niveles de comercio de 1997 la eliminación de subsidios agrícolas de los países industrializados generaría un incremento en exportaciones netas adicionales en América Latina de un 47%, que representan US\$ 46,4 billones: con niveles de exportaciones en el año base más bajas en el África del Sur del Sahara las exportaciones netas se incrementarían en un 45%, que representan US\$ 10,7 billones y en el Asia se daría el mayor incremento de exportaciones netas, 85%, que se traducen en US\$ 22,8 billones de dólares. En los otros países en desarrollo que incluyen las economías en transición las exportaciones netas pasarían de -US\$ 39 a -US\$ 19 billones, con un incremento del 37%. En términos de ingresos adicionales anuales, América Latina obtendría US\$ 8.902 millones, cifra superior a la esperada en el África del Sur del Sahara, US\$ 7.432 millones y a la recibida por otros países en desarrollo, US\$ 7.532 millones.

Para América Latina la reducción de subsidios agrícolas más importante en términos de su incidencia sobre sus economías, es la que se podría producir en la Unión Europea. Si cambiaran las políticas de la Unión Europea, América Latina podría incrementar sus exportaciones en más de un 50% y seguiría en importancia Estados Unidos, con un impacto positivo del 35%. Para algunos países de la Región, como México y Colombia, más de la mitad del aumento en exportaciones agrícolas se deberían a la liberalización de la agricultura norteamericana y canadiense. El efecto de los subsidios norteamericanos es muy inferior al europeo con relación a ingresos adicionales, para no mencionar el impacto de los subsidios de Japón y Corea que son muy reducidos en términos de ingresos pero significativos con relación a exportaciones adicionales.

Estimación del impacto en Colombia

En este ejercicio realizado por el IFPRI es posible estimar el impacto potencial que la liberalización del comercio agrícola de los países industria-

lizados puede tener en Colombia. En términos del incremento en ingresos que irían a la agricultura y a la producción agroindustrial, Colombia recibiría por año, US\$ 339,7 millones que representan un incremento del 2,2%. En América Latina, como es obvio, los mayores incrementos los obtienen Brasil y Argentina. En términos del aumento en el comercio agrícola neto, exportaciones menos importaciones, se estima que Colombia recibiría US \$743 millones mientras Brasil obtendría US\$ 4.262 y Argentina US\$ 2.674. América del Sur sería el tercer beneficiario en términos de incremento de exportaciones netas.

Elementos para la negociación

Sin la menor duda, Colombia no se puede aislar de esta segunda fase de la globalización latinoamericana: la etapa de los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. El meollo de la discusión es la forma de negociar y es allí donde se identifican las mayores debilidades. En aras de contribuir al éxito de la negociación se sugieren los siguientes elementos:

1. Reconocer la importancia de la geopolítica para posicionarse como parte de una Región en el mundo global.
2. Definir los grandes derroteros nacionales en forma consensuada y por lo tanto participativa y democrática. No dejarla en manos de los sectores ganadores de los acuerdos como la ANDI, entre otras. La liberación comercial no es un modelo de desarrollo. Es simplemente uno de sus componentes.
3. Desarrollar un patrón de exportaciones cuyo valor agregado jalone el crecimiento nacional y genere empleo nacional. No es el mismo que ha imperado hasta ahora en Colombia en el cual el aporte nacional ha sido reducido.
4. Preparar al país para negociar, lo que equivale no sólo a preparar un equipo sino a implementar políticas que aseguren el éxito: macroeconomía y tasa de cambio adecuada, abrir acceso a mercados y generar competitividad.
5. Reconocer que el sector agropecuario no es un estorbo para los acuerdos sino la prueba de las limitaciones de una liberalización multilateral.

6. Hacer un balance entre costos y beneficios para fortalecer la negociación en puntos neurálgicos.
7. El sector agrícola aquí y en el resto del mundo en desarrollo, es el más vulnerable en las negociaciones.
8. En el caso colombiano no se puede sacrificar más al sector rural:
 - Problemas estructurales como la ganaderización de las mejores tierras
 - El conflicto armado sigue siendo eminentemente rural
 - Contrarreforma agraria
 - Poca prioridad política, descenso dramático del presupuesto público del sector
 - Pobreza creciente y masiva; existencia de islas de modernidad frente a mares de marginalidad
 - La paz se hace en el campo, y el Estado y la sociedad colombiana no lo asumen.

La nueva fase de la globalización, la de los tratados comerciales de libre comercio, se está dando en un contexto muy desfavorable para el país. Los datos más recientes muestran un grave empobrecimiento del país que además no logra encontrar el sendero del crecimiento sostenible. La situación más seria sin duda la presenta el sector rural, con 85% de personas bajo la línea de pobreza y un alto porcentaje en miseria. A esta realidad se suman las llamadas "islas de modernidad" que han permitido que sectores, empresas y personas se beneficien desproporcionadamente de la globalización generando un resultado aún peor en términos de concentración del ingreso. Ahora bien, el resurgimiento del tema rural no viene por el lado de la solidaridad sino por su vulnerabilidad frente al tema central del momento, la liberalización del comercio. Por esta razón, antes de que los potenciales beneficiarios de los acuerdos tomen las decisiones fundamentales es imprescindible abrir una discusión que no margine una vez más al agro de los acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio. ☀

Bibliografía

- ANDERSON, K.; BERNARD, H.; ASTRUTT, A. 1999. Agriculture and the WTO: Next Steps. Paper prepared for the second Annual Conference on Global Economics Analysis. Helmaes, Denmark.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2000. Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America. John Hopkins University Press. Washington D.C.
- BEIERLE, T.C. 2002. From Uruguay Round to Doha: Discussion Paper 02-1.
- BOUZAS, R. 2003. Making Trade Liberalization Work. In After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics. Washington D.C.
- CEPAL-IPEA-PNUD. 2003. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2003. Situación y perspectivas. Estudio económico. América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2002. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. Serie Población y Desarrollo No.30.
- CEPAL-IICA. 2001. Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe 1990-2000. Santiago de Chile.
- FIDA. 2002. Documento estratégico regional. América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Programas. Marzo. Roma.
- KUCZYNSKI, P.P. 2003. After The Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics. Washington D.C.
- LÓPEZ MONTAÑO, C. 2003. ALCA: Dignidad y Firmeza. Portafolio. Agosto.
- PALACIOS, J.J. 2002. Análisis de la Política Comercial. Resumen Ejecutivo.
- UNCTAD. 2002. The least Development Countries Report. Geneva and New York.