

OPCIONES PARA UN SECTOR RURAL INCLUYENTE Y COMPETITIVO

En Colombia y América Latina



12o 1995

IICA 
Instituto Interamericano de
Cooperación para la
Agricultura



Fundación Agenda Colombia Editor 

307.142
F98120
1995

OPCIONES PARA UN SECTOR RURAL INCLUYENTE Y COMPETITIVO EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA

Editor

Fundación Agenda Colombia

Recopilación de las intervenciones del seminario internacional

EL SECTOR RURAL DE AMÉRICA LATINA

¿Potencial sin nicho en la globalización?

Auditorio de la ampliación, Compensar, Bogotá D.C.

13 y 14 de diciembre de 2004

Auspiciado por:

Universidad Nacional de Colombia

Compensar

Agencia Sueca de Cooperación (Asdi)

FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola)

IICA (*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*)

Portafolio



Instituto Interamericano de
Cooperación para la
Agricultura

This One



320X-2KZ-APJ7

Digitized by Google

**OPCIONES PARA UN SECTOR RURAL
INCLUYENTE Y COMPETITIVO
EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA**

© 2005 por Fundación Agenda Colombia

Editado por:

Fundación Agenda Colombia
Carrera 13A N°41-44
Tel.: 287 3138/13, Bogotá D.C.
www.agendacolombia.com

Coordinación editorial:

Carlos Alberto García Navia
Fundación Agenda Colombia

ISBN 958-33-8635-9

Todos los derechos reservados

*Prohibida la reproducción parcial o total
de esta obra por cualquier medio, sin permiso
escrito de la Fundación Agenda Colombia*

Diseño editorial:

Sanmartín Obregón & Cía. Ltda.

Primera Edición

Bogotá D.C., diciembre de 2005
Impreso en Colombia

*Este libro se diseñó en
tipografías Syntax y Oranda*

Contenido

El sector rural sí tiene opción	9
--	---

PRIMERA SECCIÓN

GLOBALIZACIÓN, COMERCIO INTERNACIONAL Y SECTOR RURAL	17
---	----

Globalización, comercio internacional y sector rural / Ann Tutwiler	19
--	----

Más allá de la ciudad: Contribución rural al desarrollo en América Latina / Alberto Chueca	36
---	----

Competitividad rural y pobreza / Aníbal Monares	48
--	----

Lo rural en las negociaciones comerciales / Rafael Echeverri Perico	60
--	----

SEGUNDA SECCIÓN

ESTRATEGIAS PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD RURAL	67
--	----

Evaluación integral del impacto del Tlcán en el sector agrícola, y su competitividad: el caso de México / José Romero	69
--	----

Competitividad por la vía del desarrollo regional / Luis Lorente	85
---	----

Mejores prácticas para elevar la competitividad rural en los países andinos / Anibal Monares	96
---	----

TERCERA SECCIÓN

DESARROLLO TECNOLÓGICO E INSTITUCIONALIDAD RURAL ..	101
--	-----

Elementos para la definición de una política / Ricardo Torres	103
--	-----

Ingeniería genética y sostenibilidad / Alejandro Chaparro Giraldo	112
--	-----

CUARTA SECCIÓN

BIODIVERSIDAD, BIOTECNOLOGÍA Y CONOCIMIENTO TRADICIONAL	121
--	-----

El conocimiento tradicional asociado a la protección de los recursos biológicos / Manuel Ruiz	123
--	-----

Agricultura ecológica en Colombia / Tomás León Sicard	130
--	-----

Diversidad biológica y cultural: riqueza que se desvanece / Gabriel Ricardo Nemogá	144
---	-----

QUINTA SECCIÓN

REALIDAD SOCIAL DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO 159

Realidad social del sector rural colombiano: el acceso a la tierra
/ Darío Fajardo Montaña 161

Proyecto de Ley de Verdad, Justicia y Reparación / Rafael Pardo Rueda 165

El acceso a la tierra: un problema político de fondo / Jesús Aníbal Suárez 172

Crisis humanitaria rural / José Martínez Guchuvo 175

En pro de la empresarización del campo / Rafael Mejía 181

Tierra, pobreza, conflicto armado y cultivos ilícitos / Antonio Navarro Wolf ... 189

La actividad ganadera y el acceso a la tierra: la oportunidad de la coyuntura / José Félix Lafaurie 194

Las convergencias de diversas posiciones / Darío Fajardo Montaña 203

Una propuesta para continuar trabajando el tema del acceso a la tierra
/ Jesús Aníbal Suárez 207

ANEXO

Programa 209

El sector rural sí tiene opción

La evidencia clara de que la economía colombiana no ha logrado hallar aún la senda del crecimiento alto y sostenido, constituye una excelente oportunidad para abrir el debate impostergable sobre la naturaleza frágil y mediocre del dinamismo económico del país y de las negativas consecuencias que tiene esta situación en las condiciones de vida de más de dos terceras partes de la población. Por otra parte, es inevitable establecer el vínculo entre lo que este rezago significa para el futuro y las relaciones que guarda el tímido desempeño de la economía nacional con la falta de efectividad que ha caracterizado las estrategias puestas en ejecución para el desarrollo rural en las últimas décadas, para no hablar del flagrante abandono de que ha sido víctima en los últimos años todo lo que tiene que ver con el campo y su gente.

El mediocre desempeño de la economía colombiana

Una mala noticia que acompaña la medición del desempeño económico nacional es que, para fines de 2004, Colombia se ubica, en esta materia, por debajo de los niveles de la mayoría de los países de América Latina. Antes que las cifras mostraran un decrecimiento del $-0,14$ por ciento en el último trimestre de 2004, con respecto al trimestre anterior, resultaba difícil cuestionar el esquema de desarrollo nacional. Un 4 por ciento del crecimiento anual del PIB se consideraba la meta esperada, se calificaba como un gran avance y se pensaba que era el inicio de una senda de expansión económica que llegaría fácilmente al tan esperado 5 por ciento, cifra con la cual supuestamente comenzaríamos a lograr las grandes transformaciones económicas y sociales que el país demanda y a superar el serio problema de la falta de empleo.

Hoy, incluso entre los más cercanos a la Administración Nacional, existen serias dudas no sólo sobre la naturaleza del crecimiento actual, sino también sobre el manejo que las autoridades económicas le han dado a una coyuntura signada por la incertidumbre. Uno podría preguntarse ¿estamos aprovechando el auge mundial de los últimos meses? Todo parecería indicar que no es así. Este traspie de la dinámica económica del país es una gran oportunidad para abrirle espacio a un ejercicio de reflexión que permita identificar no sólo las falencias que nos están dejando rezagados frente a la Región, sino probablemente encontrar las fuentes estructurales para un desarrollo acelerado y sostenible que encauce al país en un verdadero proceso de modernización y lo inserte plenamente en la economía global.

Esta reflexión, sin duda, nos abre el espacio para apartarnos brevemente de los asuntos que hoy nos obsesionan como la tasa de cambio y el comercio internacional, y sumergimos

en aquel debate que, al igual que en muchos otros casos, la opinión nacional ha evadido recurrentemente como lo es el que se refiere al descuido imperdonable hacia el sector rural y la subestimación del potencial que representa para el desarrollo y el logro de mayor bienestar para los colombianos.

Nuevos proyectos para dinamizar la economía nacional ligados al futuro de lo rural

Se trata de que no nos conformemos tan solo con la creación de unas cuantas islas de modernidad, tal como sucede actualmente. Llegó la hora de que los colombianos nos dediquemos al tema sustantivo como es repensar el modelo de crecimiento. Y más que enfrascarnos en un debate ideológico, tal como sucedió en un pasado no muy lejano, ahora se trata de adelantar una discusión sobre bases pragmáticas. La disyuntiva puede sintetizarse así: O Colombia encuentra nuevos proyectos productivos, que contribuyan a un crecimiento acelerado, sostenible y equitativo, o queda definitivamente a la zaga del progreso.

Los países que se han incorporado con éxito en la globalización, han desplegado grandes esfuerzos y dedicado mucho tiempo para explorar nuevas fuentes de crecimiento; nichos novedosos dentro de un mercado global que respondan a demandas no satisfechas, también de tipo global: tarea compleja, pero no necesariamente frustrante. Al tocar este tema, vale mencionar el caso de India, donde las mujeres —en especial aquellas que se han vinculado a las empresas de productos lácteos, cuyo éxito ha sido reiterado en la literatura reciente del desarrollo de ese país—, han desempeñado un papel definitivo. Y para no alejarnos mucho de India, tomemos el caso de Bangladesh. Hasta hace poco tiempo, nadie apostaba un céntimo por este país, debido a su caracterizada pobreza, y, en cambio, hoy tenemos que reconocer que, a pesar de todos los problemas que ha debido enfrentar, su economía ha venido encontrando su nicho en el mundo de la integración planetaria.

Pues bien, ése es el reto que hoy se nos plantea a los colombianos y de una manera muy particular y urgente a nuestro sector rural: encontrar nichos en los mercados globales; y para acceder a ellos, los países en desarrollo deben hoy realizar ingentes esfuerzos con el fin de acreditar los altos niveles de calidad en los productos y servicios que se exigen en esos mercados. No hay duda de que las estrictas y, muchas veces inflexibles, exigencias de los mercados de hoy, hacen aún más ardua la labor de modernizar nuestro golpeado sector rural, para que los productos del campo, en especial los que provienen del pequeño productor agropecuario, puedan ganar el acceso a los mismos.

Se tiene que reconocer que América Latina no ha logrado un milagro económico, a diferencia del Sudeste Asiático, India y, particularmente, China. Y Colombia no ha sido la

excepción. El desafío para la Región consiste en entender las complejidades del mundo actual y buscar e identificar esas nuevas rutas de desarrollo, basadas en los paradigmas vigentes hoy en día.

Hallazgos recientes sobre la contribución del sector rural al desarrollo

Para sorpresa de muchos, en esa búsqueda le ha llegado la hora al sector rural y sería importante que este mensaje pudiera transmitirse, como una consigna, a todos quienes están interesados en su destino. Organismos internacionales como el Banco Mundial, el Ilica, el Ifpri y el Iwmi, entre otros, señalan con gran énfasis que el potencial del sector rural es de tal magnitud que sin su modernización será imposible que algunos países en desarrollo puedan competir con éxito en los mercados mundiales, reducir eficientemente los altos niveles de pobreza o incluso beneficiarse de la riqueza que proviene de sus propios recursos naturales.

La pregunta de fondo que motivó la realización del seminario cuyo desarrollo se condensa en esta publicación es la siguiente: ¿Cuáles son las razones para que el sector rural, su territorio, sus habitantes, sus actividades y particularmente sus problemas, vuelvan a posicionarse en la agenda del desarrollo latinoamericano?

Para sorpresa de muchos, este positivo viraje que no compagina con la subestimación que históricamente se ha hecho de este sector, obedece en buena medida a los grandes desafíos que les plantean a las economías de los países en desarrollo los acuerdos de libre comercio. Ante los ojos de los especialistas, el éxito de estos tratados parece verse comprometido si no se logra impulsar hacia la modernidad este sector reconocido como vulnerable, lleno de contradicciones y dentro del cual contrasta la riqueza de su biodiversidad con la miseria de su población.

En esta nueva tendencia, que nos debe llenar de esperanza a quienes hemos reconocido su valor y sus limitaciones. Finalmente se acepta que la verdadera contribución de la actividad rural al desarrollo va mucho más allá de lo que las cifras han venido señalando. Para el caso colombiano, el Banco Mundial anota que la contribución de este sector al PIB total supera el 18 por ciento y no es el 14 por ciento que muestran las estadísticas oficiales. La diferencia se halla en el reconocimiento de sus inmensas interrelaciones con la industria, las exportaciones y actividades como el turismo y los servicios ambientales, entre muchas otras.

Más aún, un reciente estudio del Ilica, anota que más del 50 por ciento de la producción agrícola se utiliza como insumo de la industria, en nueve países de América Latina.¹ Y para quienes no lo creen, esta cifra puede llegar a 70 por ciento en Estados Unidos y Canadá. Dicen los trabajos del Banco Mundial que el verdadero aporte del sector rural al

¹ Ilica. 2003. *More than Food on the Table: Agriculture's True Contribution to the Economy*. San José de Costa Rica.

PIB, puede ser fácilmente un 50 por ciento superior al que tradicionalmente han venido mostrando las cifras.²

Debe agregarse, además, que, lejos de desaparecer con la modernización general de la economía, la actividad productiva que se desarrolla en el territorio rural crece en importancia. Se abren, entonces, nuevos horizontes que deben traducirse en un mayor poder de negociación del sector tanto en el ámbito interno como en el internacional, y éste es el mensaje fundamental que se desea transmitir a los organismos del Gobierno Nacional y gremios de la producción agropecuaria colombiana.

Dinámica empresarial con inclusión social

Sin embargo, esta oportunidad está acompañada de la necesidad de replantear las estrategias estatales dirigidas al sector rural, de manera que éstas dejen de beneficiar a unos pocos privilegiados, tal como ha sucedido en el pasado, y más bien sirvan para generar una revolución tecnológica e impulsar una nueva dinámica empresarial en el campo, en la cual tengan cabida todos los grupos sociales que componen su población. Las presentaciones de los expertos que aparecen en esta publicación, elaboradas desde diferentes ópticas, con distintos rótulos y focos de atención, dejan ver claramente que no hay conflicto aparente entre la búsqueda de opciones tecnológicamente complejas, pero viables y competitivas para el sector rural y su compaginación con un proceso progresivo de inclusión social de aquellos grupos poblacionales que pese a haber enriquecido las expresiones culturales propias del ámbito rural durante siglos, continúan al margen de la dinámica del progreso nacional y del disfrute del bienestar.

En una conversación con profesionales del país, el reconocido economista Ricardo Hausmann afirmaba que, en Colombia, la última idea brillante en materia de desarrollo agropecuario se tuvo hace varias décadas, cuando nació la floricultura. Aunque nadie se atrevería a negar lo que esta actividad ha significado para el progreso nacional y su posicionamiento en el comercio internacional, la anotación nos hace recordar el letargo en que hemos vivido en los últimos años en lo que se relaciona con opciones novedosas e imaginativas para aprovechar el potencial que representa la variedad climática y regional de nuestro territorio. Es notoria la ausencia de opciones de desarrollo productivo que pudieran extraer beneficios de esa diversidad con la puesta en marcha de proyectos de gran envergadura que logren darle a la economía del país ese dinamismo del cual ahora carece. Muchos opinan que aun ese tímido crecimiento que la economía colombiana ha experimentado en los últimos meses, no podrá sostenerse si el país no identifica nuevos proyectos de desarrollo.

2 Banco Mundial. *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Advance Edition. Washington, D.C., 2005.

No en vano en su visita a nuestro país a comienzos de 2003, el profesor Joseph Stiglitz al tratar de responder a quienes le solicitaban fórmulas para lograr disparar y sostener el esquivo crecimiento económico en el territorio nacional, afirmó que Colombia requería con urgencia la identificación de nuevos “proyectos líderes” que cumplieran el múltiple objetivo de “halonar” el desarrollo de regiones tradicionalmente marginadas, y ofrecieran, a la vez, una alternativa rentable para aquellos que, por necesidad, han debido dedicarse a los cultivos ilícitos o engrosado los ejércitos irregulares tanto en la guerrilla como en los grupos de autodefensa, e incluso los cultivos ilícitos.³ Con la respuesta del Nobel se ratifica que la nueva senda para un crecimiento dinámico se halla en buena medida en aquel sector al que el país le ha vuelto la espalda.

La coyuntura colombiana y las opciones para el sector rural

Los conferencistas nacionales que participaron en el seminario, coincidieron en señalar dos aspectos de la coyuntura colombiana que representan una ventana de oportunidad para el diseño de una estrategia integral para el sector rural del país: (1) la negociación del Tratado de Libre Comercio entre tres países andinos y Estados Unidos, y (2) el proceso de negociación entre el gobierno colombiano y los grupos ilegales de autodefensa con miras a su desmovilización.

Acerca del primero, los expertos aseveran que ante la inminente profundización de la apertura comercial, es evidente que el país necesita diseñar su “Agenda Interna de Desarrollo”, la cual debe trascender la manida receta limitada a la modernización de las vías de comunicación y los puertos. Para que esta Agenda sea el instrumento que le permita al país trazarse una estrategia cierta de desarrollo de más amplio espectro, tiene que incluir, entre otros temas, las mejoras en la educación, la calificación de la mano de obra, el desarrollo del sector rural y, sobre todo, la superación de los vergonzosos niveles de pobreza que hoy se registran en el país y en especial la pobreza extrema que, en términos relativos, en el campo supera con creces los niveles registrados en las ciudades, tal como lo reiteraron quienes intervinieron en los debates del seminario.

Hay consenso en que sólo el desarrollo de esta “Agenda Interna Comprensiva” le permitirá al país alcanzar el grado de competitividad que le exigen los pactos comerciales, y protegerse de un eventual avasallamiento por parte del socio más fuerte. Para el logro de este propósito, lo que fue calificado por algunos conferencistas del seminario como un ejército de reserva disperso, desorganizado, sin calificación y desplazado –haciendo referencia a la situación que caracteriza a la población del campo colombiano en

3 Véase. Fundación Agenda Colombia (ed.). *Hacia una economía sostenible: conflicto y posconflicto en Colombia*. Bogotá, 2003

la actualidad—, sin duda constituye un formidable escollo para la modernización que el área rural requiere sin dilación.

Los expertos señalan que, en gran parte, esta situación es el producto de políticas erráticas, cuando no fallidas, en especial aquellas que se pusieron en marcha a partir de las reformas de la década de 1990, en desarrollo del modelo de internacionalización de la economía, a lo cual se sumó el desmantelamiento indiscriminado de la base institucional para el sector rural que con muchos años de esfuerzo el Estado había logrado construir. Los hechos más recientes en la historia nacional relacionados con el avance del proyecto paramilitar y la penetración del narcotráfico, con todo su poder intimidatorio, el despojo de las víctimas y el desplazamiento forzado, han también aportado su siniestra cuota en el desbarajuste del sector rural y contribuido a agravar esta situación.

Sin embargo, los especialistas aseveran que, a pesar de los golpes que puedan sobrevenir para algunos de los rubros más sensible dentro de la producción agropecuaria del país (amenazas que podrían superarse si el equipo negociador logra un buen acuerdo), la concreción del TLC le ofrecería al sector rural una oportunidad de redención. En su opinión, sobre una nueva concepción de lo rural, puede diseñarse una estrategia incluyente y competitiva de desarrollo para este sector, por medio de la identificación de productos promisorios, una estricta planificación, la revisión del modelo de "cadenas productivas" y la articulación de grandes y pequeños productores en proyectos viables, competitivos, de largo alcance y de impacto regional.

Los especialistas sugieren que estos proyectos innovadores podrían desarrollarse simultáneamente con un proceso de distribución de activos productivos, entre ellos la tierra, hacia los sectores de la población rural que carecen de ellos. La aplicación de buenas prácticas agrícolas a las que, con base en la experiencia chilena, se refirió Anibal Monares de Fida, así como la propuesta de un nuevo esquema basado en una planificación más estricta, en proyectos sobre productos promisorios cuya gestión deje atrás el caduco "modelo gremial", tal como lo propuso Luis Lorente de Cega, señalan caminos posibles para hallarle al sector rural procesos incluyentes de desarrollo que le garanticen un nicho en la economía global y comiencen a rescatar a los pobladores del campo de su atraso secular.

El caso de México presentado por José Romero deja en claro la importancia que tiene el cuidadoso diseño de la Agenda Interna, con el fin de acompañar la reconversión productiva que debe darse en lo agropecuario y que parece inminente, a raíz de la profundización de la apertura comercial, ya sea mediante acuerdos regionales, bilaterales o multilaterales. El profesor Romero dejó claro que el empobrecimiento de un gran número de pequeños propietarios agrícolas mexicanos a raíz de la firma del Tlcán, más que atribuible al ingreso de grandes volúmenes de alimentos procedentes de Estados Unidos, producidos a meno-

res costos, fue debido a las imprevisiones en la Agenda Interna y a errores en la concepción y el diseño de los programas de acompañamiento y compensación para los sectores campesinos, cuya vulnerabilidad en el escenario de la firma del Tratado era ampliamente conocida y había sido suficientemente advertida. Hoy México trata de corregir tal falla con programas más incluyentes y competitivos.

La negociación con los grupos de autodefensa

El segundo elemento de la coyuntura nacional hace referencia al proceso de negociación con los grupos de autodefensa iniciado por el Gobierno Nacional así como a la opción de aplicación de algunos instrumentos legales existentes para la expropiación de las tierras mal habidas y la consecuente distribución a quienes carecen de ella. En concepto de quienes participaron en el panel sobre este tema, la tierra se considera un activo crucial para la solución de los problemas sociales del campo en Colombia. El acceso a la tierra fue calificado como un asunto político de primer orden, por considerársele el origen de muchos de los problemas que se escenifican en el territorio rural de Colombia: guerrilla, paramilitarismo, violencia generalizada, narcotráfico, desplazamiento, etc. En la persistencia del conflicto de tierras se reconoce la falla más protuberante de la política agraria y una de las mayores frustraciones sufridas por el país en la búsqueda de un desarrollo más equitativo y justo.

Parece existir consenso en que el que hecho de que el país aparezca en los primeros lugares de los más desiguales del planeta, se debe a la absoluta falta de decisión política de muchos gobiernos para llevar a cabo, entre otras, una verdadera reforma agraria. En el desarrollo legislativo de Colombia en el siglo pasado, queda el vergonzoso historial de varios intentos de reforma, en distintas épocas y bajo diferentes gobiernos nacionales, que fueron sistemáticamente debilitados mediante presiones políticas, hasta reducir las leyes agrarias a mera letra muerta, sin ninguna posibilidad de aplicación en la práctica.

El reciente proceso de concentración de la propiedad rural llevado a efecto por el llamado "proyecto paramilitar", sumado a la adquisición de grandes extensiones de tierra por parte de narcotraficantes, da cuenta de la más grande contrarreforma agraria de que se tenga memoria en el país. Además, la posesión de la tierra como símbolo de estatus social y de poder político; el "rentismo" que es característico de algunos de los grupos sociales más pudientes del país, y el poder de cabildeo de los terratenientes en el Congreso de Colombia, explican este sabotaje sistemático a los intentos de realizar una auténtica reforma agraria. A pesar de que algunos sectores de la opinión nacional han buscado demeritar su importancia como factor insustituible para generarles nuevas opciones de progreso a los campesinos marginados, o han minimizado su contribución para la pacificación del país, el acceso a la tierra sigue siendo vital, si se pretende encontrar soluciones de fondo para los problemas rurales y, sobre todo, para el logro de una paz duradera.

La importancia del acceso a la tierra fue reiterada en el panel que sobre este tema se desarrolló como última sección del seminario. A pesar de las diferencias en la ideología y la vinculación institucional de los panelistas, el debate se caracterizó por los puntos de encuentro más que por las disparidades en cuanto a la urgencia vital de reactivar el tema del acceso a la tierra y de buscar, de manera inmediata, mecanismos legales y operativos que permitan su redistribución hacia aquellos grupos que no la poseen.

Un frustrado proyecto de ley sobre “Verdad, justicia y reparación”

Además de considerar el tema agrario como de innegable vigencia, los panelistas coincidieron en que la negociación de la desmovilización con los grupos de autodefensa, y en especial su componente de “reparación hacia las víctimas del despojo, el desplazamiento y la muerte”, se procediera a generar nuevas oportunidades de expropiación y redistribución de la tierra, ojala dentro de concepciones productivas integrales que superen el concepto de la distribución como el objetivo final.

Pero, infortunadamente, dentro del marco jurídico para orientar este proceso fueron lastimosamente recortados los componentes de reparación que contemplaban los proyectos de ley más ambiciosos. Por ejemplo: En el proyecto titulado de “Verdad, justicia y reparación” existían artículos que obligaban tanto a la confesión de los delitos por parte de los integrantes de los grupos como a la relación e identificación completa de los bienes de los cuales se hubieren apropiado ilegalmente. Sin embargo, este componente se redujo a lo mínimo en la versión final de la Ley, después de su tránsito en las cámaras, de las cuales emergió con la escueta denominación de “Ley de Justicia y Paz”.

Hoy subsisten grandes expectativas acerca de si lo que se considera como un marco jurídico incompleto pueda lograr en términos de reconstitución de un tejido social roto por la acción de estos grupos y alcanzar la reparación para con las víctimas de sus acciones delictivas, y, con ello, la reconciliación nacional. Hasta el momento de esta publicación, reina la más completa incertidumbre sobre la efectividad de la Ley, e incluso sobre el futuro de los procesos de desmovilización de las autodefensas y reincorporación a la vida civil. Todo parece indicar que esa oportunidad única de aprovechar la norma y el mismo proceso de negociación con el objeto de reactivar programas de distribución de tierras en el país sobre nuevas bases se ha malogrado una vez más.

¿Tiene el sector rural un nicho en la globalización?

Es importante analizar la pregunta que le dio el marco a este seminario. ¿Tiene El sector rural colombiano un nicho en la globalización? Después de analizar muy rápidamente las presentaciones de quienes participaron en este encuentro, nos atrevemos a decir que el sector rural sí tiene ese nicho. Pero, entonces, surge otro interrogante: ¿Es éste un nicho

natural? Y la respuesta es: Definitivamente, no, y ese nicho hay que construirlo. ¿Está Colombia realmente buscando ese nicho? La realidad parece proporcionar una respuesta negativa ante esta inquietud.

Hay hechos que se han desnudado en este seminario que parecen indicar que nos estamos moviendo en la dirección equivocada. Uno de ellos y sobre el cual más han insistido diversos especialistas se relaciona con el inexplicable desmantelamiento de nuestra base institucional en materia de atención a los problemas propios del sector rural.

Colombia fue país pionero en América Latina en la creación de una institución como el Instituto Colombiano Agropecuario, dedicado a la investigación cuyos niveles de excelencia le valieron constituirse en modelo sobre el cual se construyeron institutos similares no sólo en América Latina, sino en otros países del mundo. Y de manera análoga, se construyeron instituciones descentralizadas especializadas y programas para todas y cada una de las demandas de la producción en el sector: la transferencia de tecnología; la asistencia financiera; la adecuación de las tierras; la comercialización, etc.

Pero un ímpetu de transformación mal entendido determinó que esa institucionalidad que con tanto trabajo se había edificado —y que siempre fue susceptible de perfeccionarse y adecuarse a las exigencias de los tiempos modernos—, fue desmantelada alegremente en una de las muestras más asombrosas de la proverbial irracionalidad de algunas decisiones estatales cada que cambian los elementos de un paradigma o aparece en el horizonte un nuevo modelo de desarrollo. Quizás, en ningún otro sector haya causado tanto daño esta acción irresponsable de nuestros gobernantes. Hoy nos lamentamos de que no tenemos la base institucional para enfrentar los viejos e irresueltos problemas del campo colombiano, mucho menos para adecuar la producción rural a las nuevas exigencias de los mercados, cuya vinculación muchas veces representa la única vía hacia la modernización de los grupos humanos que aún se debaten en la pobreza y la precariedad tecnológica en los más diversos puntos de la geografía nacional.

Para terminar de una manera positiva y admitir que lo rural sí tiene un nicho, aunque debamos construirlo, el primer requisito que debe cumplirse es que el país se interese por el sector rural. Lo que hasta el momento se percibe es que no es tarea fácil mover a la opinión pública en torno a este tema. A pesar de que el conflicto interno del país tiene en lo rural su escenario natural, ese vínculo parece que se pierde de vista en el momento de los análisis, así como a la hora de diseñar y ejecutar las políticas.

Se acepta en la retórica de los gobernantes y en los medios académicos que el sector rural es neurálgico como punto de partida de nuestros más acuciantes problemas. Se admite que la lucha contra gran parte de los flagelos que agobian al país pasa por la solución del problema rural con todas sus facetas y variantes, y, sin embargo, no hay nada más desprovisto de decisión política y de imaginación constructiva que el abordaje del proble-

ma rural colombiano. Pareciera que las nuevas tendencias del capitalismo mundial y las estrategias globales de maximizar sus ganancias y proteger la inversión extranjera, acapararan toda la atención, y, de paso, nos llevarán a menospreciar a aquel que fue, en otro tiempo, el motor de nuestra economía y la cantera de nuestra cultura.

Es urgente que los distintos sectores de la opinión pública en Colombia entiendan que el sector rural es de la esencia de la paz y del nuevo modelo de desarrollo.

[PRIMERA SECCIÓN]

GLOBALIZACIÓN, COMERCIO INTERNACIONAL Y SECTOR RURAL

Ann Tutwiler >

Ejecutiva principal internacional
Food and Agricultural Trade Policy Council – IPC – Washington

Alberto Chueca >

Banco Mundial – Colombia

Aníbal Monares >

Consultor de la División de América Latina
y el Caribe, Fida – Santiago de Chile

Rafael Echeverri Perico >

ICA – México

Globalización, comercio internacional y sector rural

ANN TUTWILER¹. CONSEJO DE POLÍTICA INTERNACIONAL PARA LA ALIMENTACIÓN
Y EL COMERCIO AGRÍCOLA – IPC – WASHINGTON

Deseo empezar con un par de palabras sobre el Consejo de Política Internacional para la Alimentación y el Comercio Agrícola (IPC). Este Consejo está conformado por un grupo de aproximadamente cuarenta líderes entre los que figuran ex ministros de agricultura, ex negociadores de acuerdos comerciales y ejecutivos de compañías de agronegocios. Estos últimos abarcan desde la elaboración primaria hasta el procesamiento final de los productos. También forman parte del Consejo agricultores líderes y unos cuantos académicos. Los miembros del IPC vienen de 25 países, y tienen opiniones tan diversas sobre la agricultura como las que pueden provenir de Japón o Nueva Zelanda. El Consejo agrupa países de todos los niveles de desarrollo, desde Zimbawe hasta Estados Unidos.

El objetivo del Consejo es alcanzar, hacia el futuro, mecanismos prácticos para llegar a una forma de comercio más abierta y ayudar a promover tanto la agricultura en sí como el desarrollo del sector rural.

Es importante que todos recordemos que la evidencia acerca de la relación entre las economías más abiertas y un mayor crecimiento del ingreso per cápita es bastante sólida. Estoy de acuerdo con el ministro de Agricultura de Colombia en que, en verdad, debemos hablar de una economía “más abierta”, o “menos abierta” en lugar de hablar de comercio libre, porque llegar a este último nos tomará mucho tiempo, si es que alguna vez logramos llegar.

Los países que se han abierto más al comercio y a la inversión extranjera tienden a crecer más también. La experiencia demuestra que las economías abiertas tienden a crecer 1 por ciento o 2 por ciento más que las economías cerradas. Si se considera que la evidencia también muestra que el crecimiento del PIB debe ser por lo menos de 3 por ciento para que los

1 Presidenta y directora ejecutiva *International Food and Agricultural Trade Policy Council*. Fue la primera presidenta del foro sobre Biotecnología y Agricultura. Ha participado en muchos grupos de trabajo, incluido aquel que define la política agrícola para la Sociedad de Conservación de Suelos y Agua. Actualmente hace parte de la junta de gobierno del *National Center for Food in Agricultural Policy* y es miembro del *Greens and Oldseas Agricultural Trade*. Posee una licenciatura en Ciencia Política en *Davidson College* y un Master en Política Pública del *Kenneth School* de Harvard.

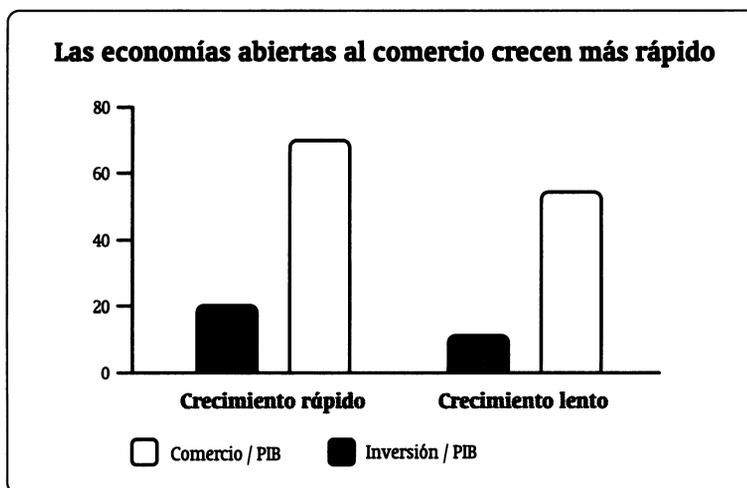


Gráfico 1

pobres comiencen a beneficiarse del crecimiento agregado de la economía, entonces ese 1 por ciento o 2 por ciento adicional en el crecimiento de la economía es muy importante.

La relación entre el comercio y la mitigación de la pobreza

Uno de los aspectos en los que estamos trabajando en la organización a la que pertenezco es en rastrear la relación entre un comercio y una agricultura más abiertos, por un lado, y el alivio o la mitigación de la pobreza en el sector rural, por el otro. Al respecto, lo que demuestra la evidencia es que *el ingreso del sector más pobre de la población aumenta en cerca de un dólar por cada dólar que aumenta el PIB.*

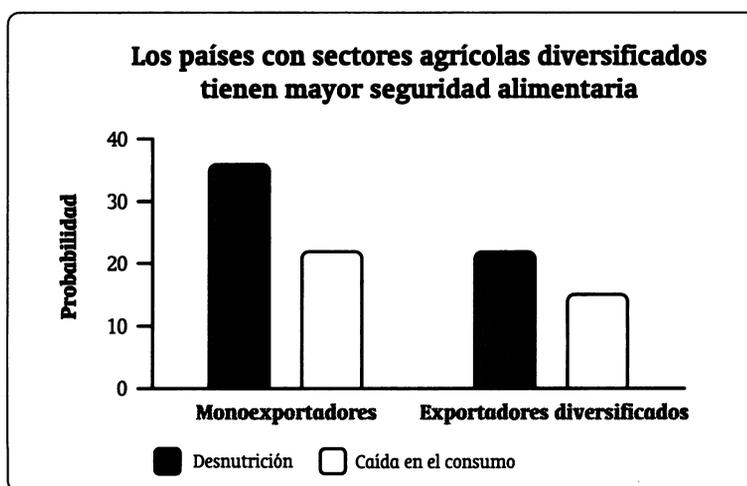


Gráfico 2

Los efectos del crecimiento, en promedio, tienden a beneficiar a los pobres y a los ricos por igual. Sin embargo, en aquellos países donde la distribución del ingreso es muy desigual o donde la distribución del capital y la tierra no es tan equitativa, estos efectos no se sienten por igual en ambos sectores.

Otra característica de las economías abiertas es que tienden a ser más diversificadas en sus exportaciones agrícolas y en su producción agrícola. Se puede observar que los países que dependen de un solo producto básico, por ejemplo el petróleo o el azúcar, tienden a tener menos seguridad alimentaria que aquellos que tienen economías más diversificadas,

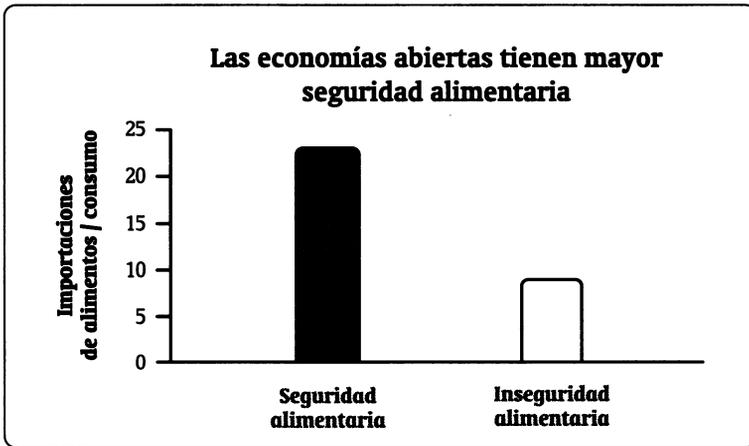


Gráfico 3

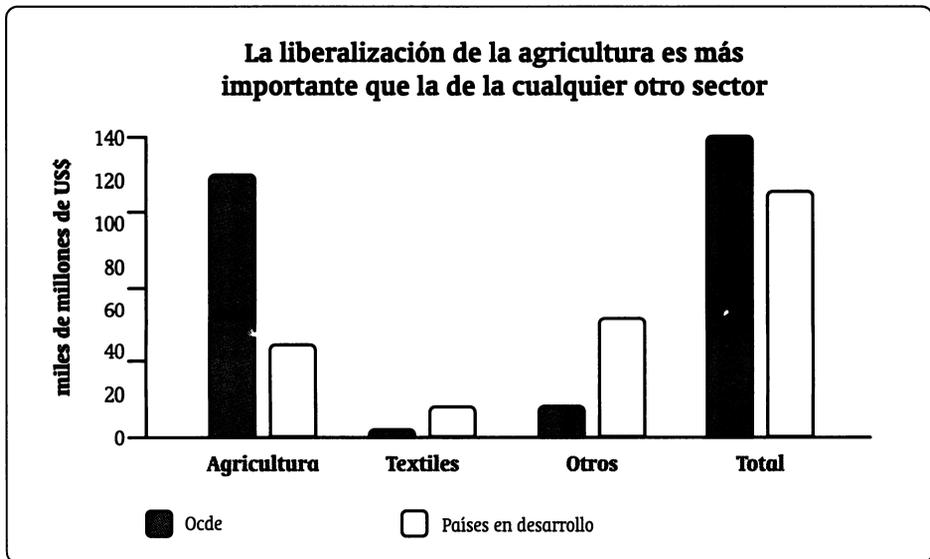


Gráfico 4

y esto incide en la probabilidad de que haya un nivel de consumo insuficiente o una significativa desnutrición en varios países.

Junto a esto, también hay evidencia de que los países con economías más abiertas tienden a tener más seguridad alimentaria, porque pueden importar alimentos cuando lo necesiten, para compensar las variaciones en su producción interna, y pueden además recurrir al mercado internacional, cuando tienen problemas económicos internos.

Importancia de la liberalización en la agricultura

La liberalización del sector agrícola es más importante que la liberalización de cualquier otro sector. La gráfica anterior muestra un modelo económico que predice los beneficios económicos de la apertura comercial. Pero, la mayoría de los beneficios, tanto para los países industrializados de la Oede, como para los países en desarrollo, viene de la liberalización de la agricultura.

Esto es muy sorprendente si tenemos en cuenta que el comercio agrícola, al menos en lo que tiene que ver con materias primas, representa sólo el 4 por ciento del comercio global. Y el anterior es solamente un ejemplo acerca de qué tan distorsionado se halla el sector agrícola. Otro aspecto sorprendente de este gráfico es que la reforma en el sector de textiles, que se pensaba era una industria tan importante en los países en desarrollo, no es tan significativa como uno lo esperaría, dado que la producción en este sector es intensiva en mano de obra.

En lo que se refiere a las negociaciones comerciales, se piensa frecuentemente que nosotros (en los países industrializados), nos beneficiaríamos de las reformas (pro comercio)

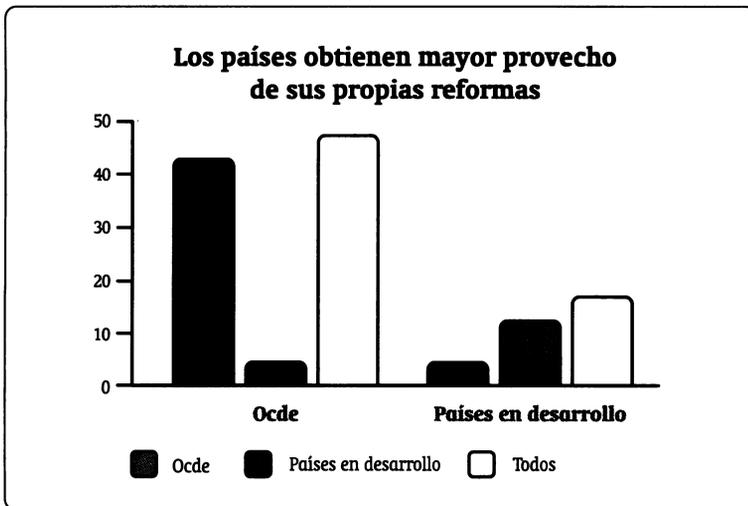


Gráfico 5

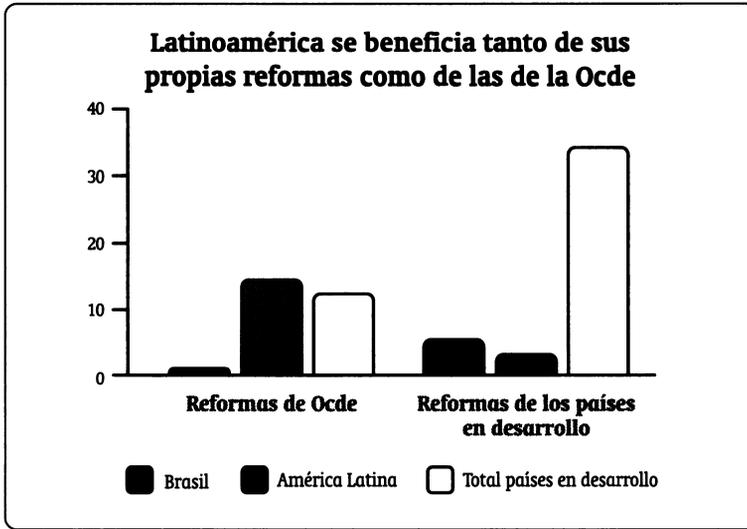


Gráfico 6

de otros países, pero los datos demuestran que no es así. Las estadísticas enseñan que los países industrializados de la Oede, son los que se benefician más de sus propias reformas y los países en proceso de desarrollo también se beneficiarían más de las que ellos mismos puedan hacer. En las negociaciones de la OMC ésta no es una buena postura para tomar, ya que lo que se desea es extraer concesiones de la contraparte, pero la realidad es que Estados Unidos estaría mejor si se reformaran a fondo las políticas, incluso aunque en las negociaciones pidamos otras concesiones a cambio de hacer aquello que redundaría en nuestro propio bien.

La gráfica muestra un desglose de los beneficios para los países de la región, e infortunadamente muchos de los modelos no son muy profundos en el ámbito de país, para Latinoamérica, aunque sí individualizan a Brasil en razón al tamaño de su economía. Esto lo que demuestra, principalmente, es que los países en América Latina tienden a beneficiarse de las reformas de los países de la Oede y también de las que adelantan los países en desarrollo, gracias en parte a la alta proporción de comercio que se da en el ámbito Sur-Sur, intercambio que podemos decir que ya se está realizando en la Región.

Las ayudas a la agricultura en los países desarrollados

Contrario a lo que dice la sabiduría popular, lo que se oye en los procesos internacionales de negociación y a los informes que aparecen en la prensa, debo decir que en organizaciones como en la que yo trabajo nos gustaría concentrarnos en los subsidios en Estados Unidos y Europa. Éstos son excesivamente altos. Mi organización vería con mucha complacencia que dichos subsidios se redujeran sustancialmente. Pero la realidad es otra. Y

es que para la mayoría de los países en desarrollo importan mucho más los aranceles que tienen Estados Unidos, Europa, Japón y otros países en desarrollo, que los subsidios de los países de la Oede.

De igual forma, para los países en desarrollo, la reducción de los aranceles de otros países en esta misma categoría es más importante que la reducción de los aranceles de los países de la Oede. Esto no es lo que se escucha corrientemente, pero es hora de que lo reconozcamos: La realidad es que los aranceles son el punto principal. Los subsidios son importantes, claro está, y debemos aprovechar las rondas de negociación en el escenario de la OMC para reducirlos tanto como se pueda, pero, en realidad, es el acceso al mercado el que guía o conduce los resultados y el crecimiento económico.

Dicho lo anterior, es bueno tener presente que, a menos que los países en desarrollo implanten políticas internas muy fuertes para apoyar la agricultura y las áreas rurales, los beneficios de las reformas comerciales no van a ser tan grandes como se espera. Es fundamental que los países en desarrollo aprovechen todos estos procesos que se dan en el ámbito de la liberalización comercial, para avanzar en la puesta en práctica de políticas que mejoren la situación del agro internamente en cada uno de ellos.

Reformas a la política comercial en el sector agrícola

- La reducción de los aranceles de la Oede es más importante para la mayoría de los países en desarrollo que la reducción de los subsidios de dicha organización.
- La reducción de los aranceles de los países en desarrollo es más importante para la mayoría de los países en desarrollo que la reducción de los aranceles de la Oede.
- La reducción de los subsidios y aranceles de la Oede es de poco valor, a menos que los países en desarrollo reformen sus propias políticas comerciales.
- Sin embargo, las reformas comerciales deben ir acompañadas de fuertes políticas internas.

Gráfico 7

Uno de los motivos por los cuales el Consejo al que pertenezco ha trabajado tan activamente en este tema es por el tipo de argumentos que oímos de boca de algunos expertos y representantes de los gobiernos, quienes abogan por mantener la capacidad de proteger el sector agrícola durante el proceso de liberalización.

Al tocar este punto creo que es importante que recordemos que los aranceles, especialmente los de los alimentos básicos, actúan como un impuesto que grava a los consumidores pobres. Incluso en la mayoría de los países en desarrollo, los agricultores son consumidores

netos, esto es, compradores netos de alimentos. Por tanto, los aranceles no ayudan mucho a estos pequeños agricultores, porque ellos tienen una producción relativamente limitada y, en la medida en que también compran alimentos en el mercado doméstico, estos aranceles actuarán como un impuesto sobre los consumidores más pobres.

Mientras más abierto sea el sistema de comercio, más se pueden compensar los déficit en la producción interna con las importaciones cuando sea necesario. Además, reducir los aranceles promueve la mayor diversificación de la producción de la que ya les hablé. Me refiero aquí a los aranceles en el propio país, pero también a los aranceles en los países importadores.

Los aranceles son una política ineficaz para ayudar a los agricultores y consumidores pobres

- Los aranceles a los productos agrícolas son un impuesto sobre los alimentos para los consumidores más pobres.
- La mayoría de los agricultores de subsistencia son consumidores.
- Muchas economías abiertas tienen una menor proporción de población con problemas de malnutrición.
- Menores barreras promueven diversificación. Las economías más diversificadas tienen mayor seguridad alimentaria.
- Las medidas comerciales son una forma ineficaz de ayudar a los agricultores de subsistencia.

Gráfico 8

Tenemos que reconocer que los aranceles no son una forma muy efectiva de ayudar a los agricultores más pequeños de las áreas rurales. Mi visión en este debate es que no debemos pensar en “proteger”, sino en “apoyar” a los agricultores, porque con frecuencia hablamos de protegerlos, en lugar de hablar de todo lo que ellos necesitan para ser competitivos o para aprovechar nuevas oportunidades.

El Acuerdo Marco de la Organización Mundial del Comercio (en julio de 2004) y su comparación con las metas fijadas en la Declaración de Doha:

Quiero referirme brevemente al Acuerdo Marco del mes de julio de 2004 de la OMC² y examinar cómo se comportó frente a las metas establecidas en la Declaración de Doha. También me gustaría referirme un momento a las prioridades que creo que los países en desarrollo deberían tener en las negociaciones, particularmente para el Encuentro Ministerial que se celebrará en Hong Kong en diciembre de 2005.

El Acuerdo Marco de julio: ¿Cómo juzgarlo?

- El Acuerdo Marco de julio es mejor que el texto de Estados Unidos – Unión Europea, de agosto 2003.
- También es mejor que el texto de Cancún, de septiembre 2003.
- ...y es mejor que el texto del **Chairman's text**, de diciembre 2003.
- ¡Pero no es perfecto!

Gráfico 9

El Acuerdo Marco de julio tuvo algunas falencias y así mismo dejó abiertos muchos temas para negociación durante 2005, pero tenemos que recordar que, desde el punto de vista de los países en desarrollo, y dentro de la expectativa de reducir los subsidios distorsionantes del comercio, que el Acuerdo Marco de julio es mejor que la propuesta que se firmó en Estados Unidos el mes de agosto de 2004 y también mejor que el documento discutido en septiembre de 2003 en Cancún, e incluso mejor aun que el texto del **Presidente** que se discutió en diciembre de 2003, aunque también tenemos que reconocer que no es perfecto.

Exportaciones: prioridades

- Eliminar los subsidios directos a las exportaciones lo más pronto posible.
- Eliminar los créditos subsidiarios para las exportaciones.
- Disciplina para la ayuda alimentaria.

Gráfico 10

En lo que respecta a los países en desarrollo, probablemente el menos importante de los tres pilares es el de los subsidios a la exportación, en parte porque éstos han bajado sustancialmente. Tenemos que recordar que la Unión Europea se ha comprometido a abolirlos, y debemos preocuparnos todavía de la ayuda alimentaria y los créditos a las exportaciones. Y pienso que no es en estos subsidios donde se debe poner mayor énfasis; lo más importante es lograr que la Unión Europea pueda abolirlos lo antes posible. La tragedia es que ya se han eliminado los subsidios menos importantes sobre los productos básicos, mientras que en lo referente a los productos lácteos, que van a tener mayores implicaciones para los países en desarrollo, la Unión Europea probablemente se va a tomar mucho más tiempo.

2 La autora se refiere al acuerdo logrado en el seno del Consejo General de la OMC entre el 31 de julio y el primero de agosto de 2004, con el objeto de enfocar y destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha que habían quedado en un punto muerto después del fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún, realizada en septiembre de 2003 (N.E).

Es importante el apoyo interno, pero esto no es todo lo que se necesita. Si hablamos con la gente en Estados Unidos, ahora ellos piensan que la reducción del 20 por ciento que se puso como cuota inicial en el Acuerdo Marco de julio, es todo lo que se necesita. Creo que los agricultores norteamericanos no están escuchando bien las voces de la Unión Europea, donde se están proponiendo recortes entre 60 y 70 por ciento en esos apoyos y subsidios que distorsionan el comercio. Esas proporciones que pueden calificarse de altas son las que se necesitan para alcanzar un impacto verdadero en los subsidios a la agricultura de Estados Unidos y Europa.

Ayudas domésticas: prioridades

- Propugnar por recortes profundos en las ayudas que distorsionan el comercio. Se requiere un 60% o más para que sean efectivos.
- Propugnar por criterios muy estrictos para los subsidios moderadamente distorsionadores ("Caja azul").

Gráfico 11

Para los países en desarrollo es fundamental lograr asegurar que los criterios para esa nueva categoría "moderadamente distorsionante" de subsidios que se llama "la caja azul", se establezcan lo antes posible, porque ésta es, en mi opinión, probablemente la peor parte del Acuerdo Marco de la OMC de julio de 2004, y abre un nuevo espacio para que los países desarrollados aumenten sus subsidios. Es importante asegurarse de que esa "caja azul" sea lo más pequeña posible, y también que, con el tiempo, se reduzca cada vez más.

Sé que hay mucha preocupación, y la comparto, acerca de los llamados subsidios de la "caja verde" que son aquellos que no distorsionan el comercio y que son los que existen en Estados Unidos y Europa. Mi organización, como ya lo mencioné, se sentiría encantada de ver reducciones en estos pagos que van directamente, en forma de subsidio, a los agricultores. Pero la realidad política tanto en Estados Unidos como en Europa es que este tipo de subsidio va a continuar. Para esta ronda de negociaciones (Ronda de Doha), se necesita que los esfuerzos vayan en la dirección de alejarse de los subsidios altamente distorsionantes del comercio, y dirigirse hacia unos subsidios menos distorsionantes, como también en que los recortes efectivos en los subsidios se hagan seriamente.

Lo que muestra el gráfico anterior es sólo una ilustración acerca de qué pasaría en Estados Unidos y la Unión Europea con un recorte de 50 por ciento y de 70 por ciento en los niveles permitidos de gasto. Se puede ver que aun si se diera un recorte de 70 por ciento, no sería realmente de 70 por ciento, porque los niveles permitidos son mucho más altos que los niveles efectivos de gasto en este momento. Por eso es tan importante asegurarnos

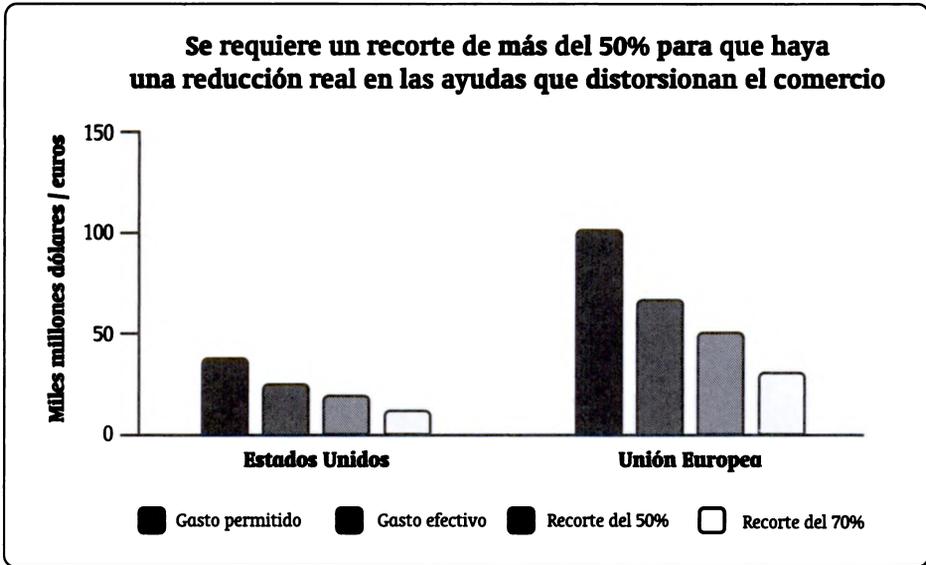


Gráfico 12

de que la reducción de los apoyos y los subsidios que distorsionan el comercio sea lo más grande posible.

Pero quiero hacer énfasis en que nuestra atención debería concentrarse principalmente en el acceso a los mercados. Sobre todo, los países en desarrollo deben concentrarse en este aspecto, porque, como mencioné antes, reducir los aranceles en los países de la Ocdé y en los países en desarrollo, son los dos beneficios más importantes de las reformas comerciales.

Un aspecto definitivo que se ha dejado para negociación en el Acuerdo Marco de la OMC de julio de 2004 es el de poner un tope a los altos aranceles que Estados Unidos, Europa, Japón y otros países desarrollados, imponen sobre los productos agrícolas. Estos son muy importantes para los países en desarrollo, e incluyen arroz, azúcar y productos lácteos. Necesitamos una fórmula agresiva para reducir estos aranceles. En la Ronda Uruguay las recetas no fueron muy audaces, porque se pretendió hacer un recorte promedio de los aranceles para todo el sector agrícola, en vez de hacer esos recortes para cada producto separadamente, línea por línea.

Necesitamos: (1) tener criterios muy claros para los productos considerados "sensibles"; y que son delicados desde el punto de vista político para los países desarrollados, tal como sucede con el arroz en Japón; (2) concentrarnos particularmente en reducir el escalamiento de los aranceles, donde éstos son más altos, esto es para los productos procesados, y (3) aunque políticamente podría ser difícil, tenemos que asegurarnos de que los criterios para los llamados productos especiales, que son productos de los países en desarrollo importan-

Acceso al mercado: prioridades

- Poner un límite a los aranceles más altos.
- Fórmulas agresivas de reducción de aranceles.
- Criterios estrictos para productos sensibles.
- Reducir el escalamiento de los aranceles.
- Criterios estrictos para productos estratégicos.

Gráfico 13

tes para el consumo o para el empleo, sean sumamente estrictos, porque si no es así, se van a presentar otros problemas cuando tratemos de entrar a los mercados de los países vecinos. Es por ello que necesitamos asegurarnos de que los criterios se concentren en las verdaderas "áreas problema" que enfrentan los países en desarrollo.

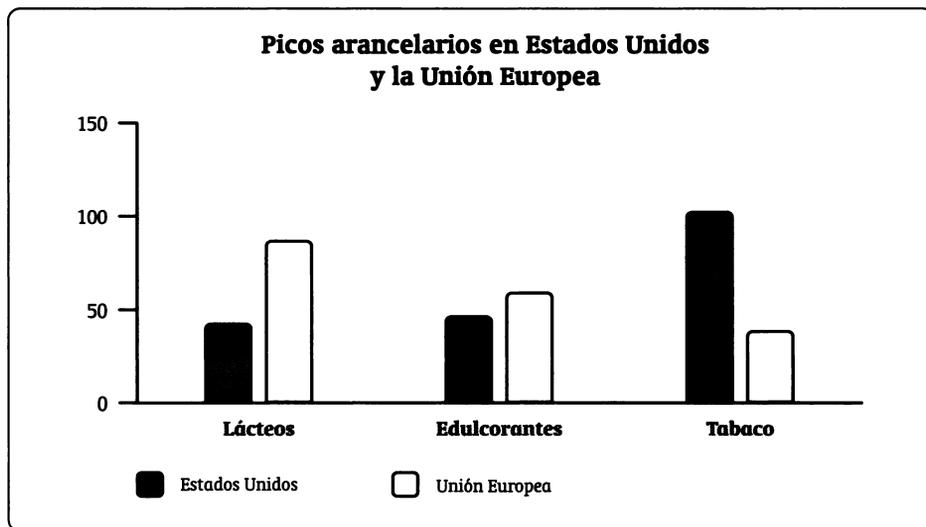


Gráfico 14

Quiero mostrar esta gráfica en la cual aparecen los picos de los aranceles que se mantienen para los edulcorantes y productos lácteos en Estados Unidos y Europa. Estos son de cerca de un 100 por ciento en la Unión Europea, en lo que se refiere a productos lácteos, y casi de 50 por ciento, en los edulcorantes. Si hubiésemos incluido a Japón, con el arroz, la curva de la gráfica sería tan alta que no podríamos ver los aranceles de los otros productos.

La fórmula que está incluida en el Acuerdo Marco de la OMC de julio de 2004 es mucho mejor que la de la Ronda Uruguay. La gráfica siguiente es una demostración de las clases de recortes arancelarios que se obtendrían a partir de la "Fórmula de julio", en

comparación con lo que se obtuvo de la Ronda Uruguay. Como se puede ver, la reducción en los aranceles promedio es mejor; pero, de todas maneras, tenemos que buscar una fórmula fuerte.

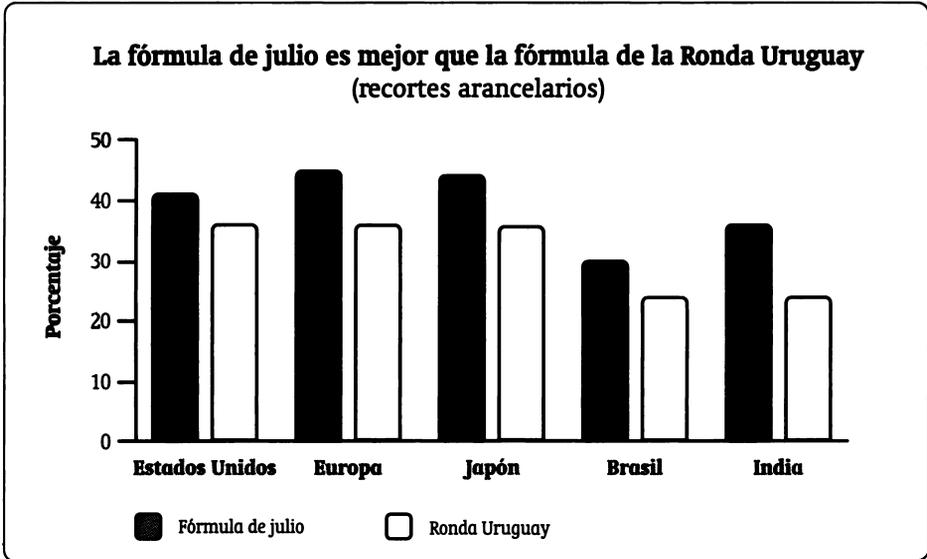


Gráfico 15

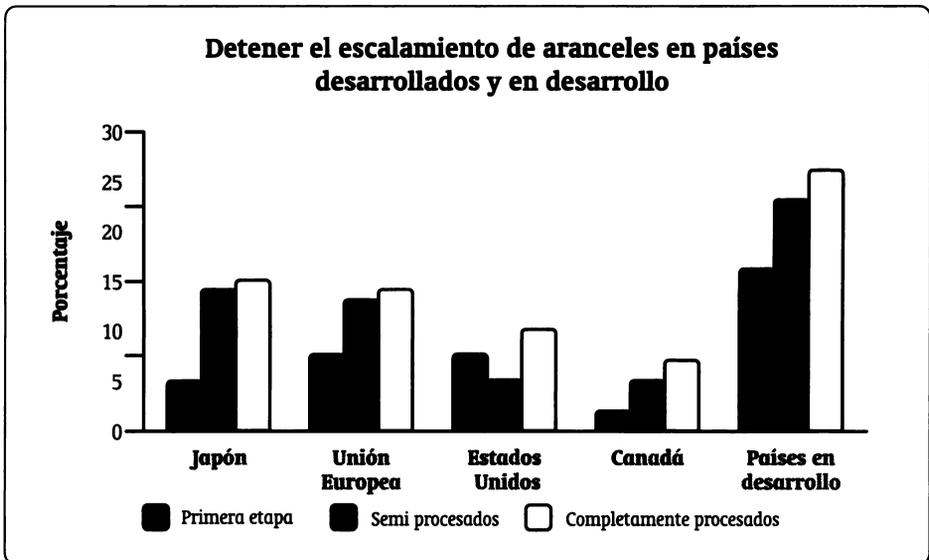


Gráfico 16

Con frecuencia pensamos que el aumento de los aranceles es problema de los países desarrollados; pero, como se puede ver en la gráfica, los países en desarrollo también hacen este escalamiento de los aranceles. En la medida en que el comercio Sur-Sur vaya siendo importante para los países en desarrollo, este escalamiento se tiene que atacar tanto en los países de la Oede, como en los países en desarrollo.

Políticas internas simultáneas

Pero toda esta reforma del comercio necesita estar sustentada en políticas internas; que deben ser unas políticas fuertes. Esto es lo que ha faltado en los mensajes que el Banco Mundial les ha enviado a los países en desarrollo. Creo que es muy significativo que hoy en día el Banco reconozca que tiene que haber muchísimo apoyo para el sector rural, para el sector agrícola, y que este apoyo debe ir de la mano de la reforma al comercio.

Otro aspecto en el que debemos centrar nuestra atención al pensar en lo que tenemos que hacer en los países en desarrollo es en el capital humano dentro de la ecuación. Probablemente la mejor inversión pro-pobre que se puede hacer es la inversión en salud y educación para la población rural, porque el capital humano es la única clase de capital que la gente se puede llevar adonde quiera que vaya. Otras clases de capital no son necesariamente tan portátiles, ni tan favorables para los pobres.

Aunque con frecuencia nos presentan cifras que nos dicen que en Estados Unidos la agricultura representa solamente el 2 por ciento del PIB total, si tomamos todo el sector agroalimentario, observamos que esta contribución es de cerca del 14 por ciento, lo cual en ese país equivale al tamaño del sector de la salud. Incluso para un país desarrollado, la anterior es una proporción muy alta, y más aún si se cuentan los restaurantes, porque es bueno aclarar que aquí sólo estamos teniendo en cuenta desde el laboreo de la tierra hasta la colocación de los productos en el supermercado.

Políticas internas de apoyo

- El comercio abierto requiere un conjunto de políticas pro-crecimiento y pro-pobre:
 - Instituciones de mercado (bancos, intercambio de mercancías, derechos de propiedad)
 - Mercados flexibles (tierra, trabajo y capital)
 - Infraestructura (comunicaciones, transporte y mercadeo)
- Los costos de la transición disminuyen cuando la liberalización incluye todos los sectores.

Gráfico 17

Para retomar el tema de las políticas internas, creo que otra inversión que tiene que hacerse es, en particular, la de vías de acceso en el sector rural. También debe avanzarse en la implantación de sistemas de crédito, y es necesario manejar un tema que es tan difícil de plantear en América Latina como la reforma de la tenencia de la tierra.

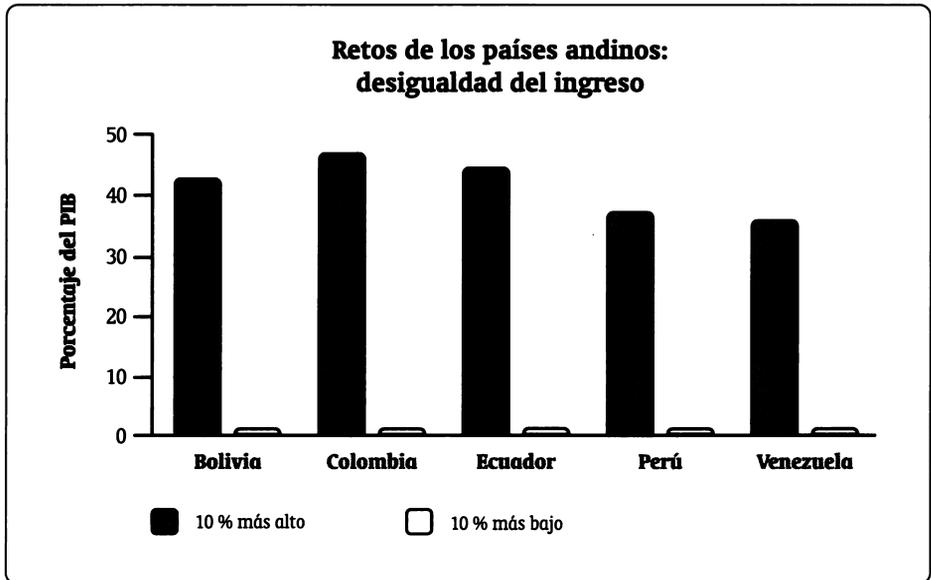


Gráfico 18

Los países de América Latina tienden a tener la distribución del ingreso más desigual del mundo. En el gráfico anterior puede verse la riqueza que llega al 10 por ciento más pobre de la población de los países, y la que llega al 10 por ciento más rico. Para algunos de estos países fue necesario recurrir a algunos artificios para que la gráfica nos mostrara qué tanto ingreso corresponde a ese 10 por ciento de la parte inferior. Pienso que esta desigualdad es algo que, en parte, se puede corregir con apropiadas estrategias de política, pero tomará mucho tiempo lograr una distribución del ingreso menos desigual.

Es un tema que no necesita mucha explicación, pero la tenencia de la tierra es en los países andinos una de las más sesgadas en el mundo. Esta es una cuestión que necesita ser abordada, aunque también es necesario reconocer que se trata de un aspecto que es de carácter muy político y, por consiguiente, de difícil tratamiento. Con la ayuda del Banco Mundial y de otras instituciones, estos países tienen que empezar a pensar en cómo avanzar en este asunto, porque si no atacamos estos problemas, los beneficios de la reforma que se está dando en los mercados mundiales, no van a llegar nunca a los sectores más pobres de la población.

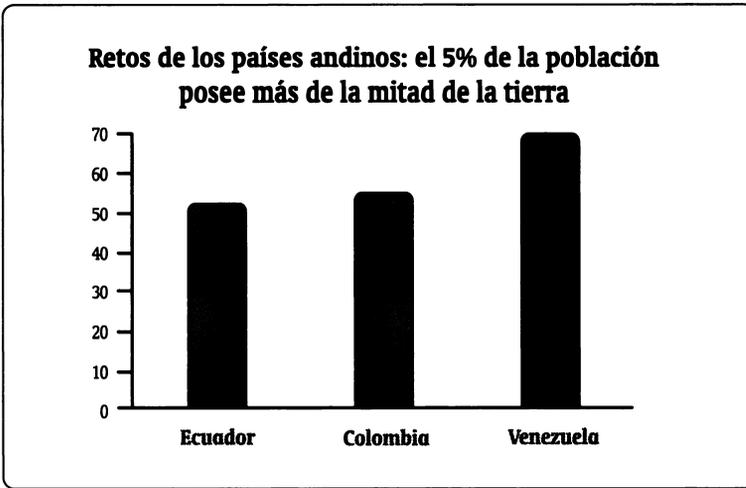


Gráfico 19

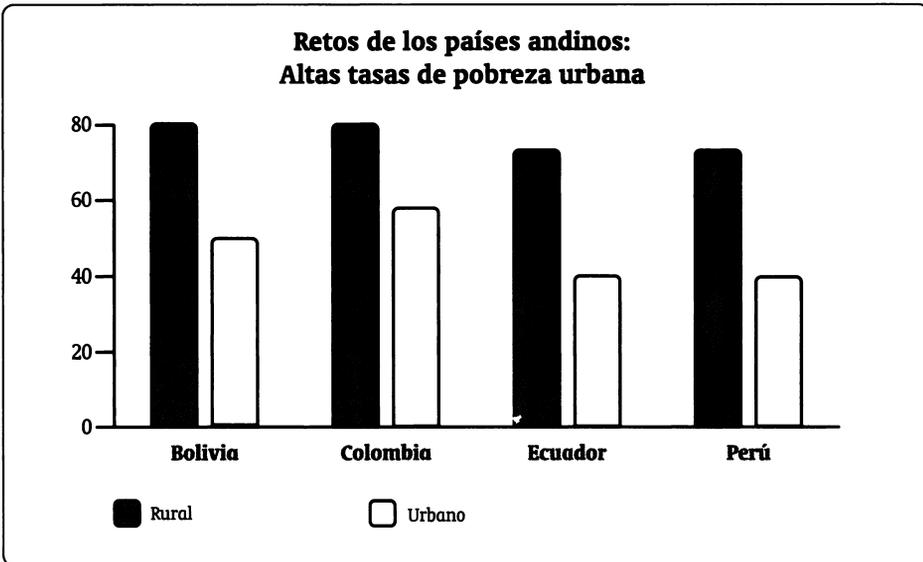


Gráfico 20

Otro desafío que enfrentan los países andinos en mayor medida que los otros es que una gran parte de la pobreza está ubicada en las regiones urbanas. En este caso, se trata de personas que dependen del mercado de alimentos; que tienen que ir a comprarlos, porque no tienen una finca o parcela donde puedan cultivar y obtener los alimentos directamente de sus cultivos.

Entonces, existe la posibilidad de que las negociaciones comerciales tengan un impacto negativo sobre los pobres en las zonas rurales y, tal como se mencionó anteriormente,

cuando se está negociando entre los ricos de Estados Unidos y los pobres de un país en desarrollo, esto constituye una decisión ética fácil para todos nosotros. Pero, cuando estamos hablando de los pobres de la zona urbana y los pobres de la zona rural, la decisión es más difícil. Es mucho mejor diseñar unas iniciativas estratégicas y dirigidas a la población urbana pobre, que mantener altos aranceles.

Retos Andinos: barreras de los negocios

País	Dificultad para iniciar	Procedimientos	Días para entrar a operar	Costo
Ecuador	3,0	12	141	0,15
Venezuela	3,1	15	124	0,11
Colombia	3,1	17	55	0,12
Perú	3,38	14	171	0,21
Bolivia	3,39	20	82	0,26

Gráfico 21

Otro aspecto interesante que se puede ver en los datos es cuáles son las barreras para la creación de empresas en los países de la región Andina. La dificultad para iniciar va de 1 a 7. En una clasificación hecha por los ejecutivos para todos los países se ha logrado establecer en cuáles de ellos se enfrentan más dificultades para iniciar empresas nuevas. Según esta clasificación, existen entre doce y veinte pasos y procedimientos diferentes en la Región para poder crear una nueva empresa. Los trámites son muy largos y dispendiosos; en algunos de los países se necesita casi medio año para poder iniciar una empresa nueva, y el costo para montarla oscila entre un 11 por ciento del PIB, hasta un 26 por ciento del PIB en algunos países. Esta dilación frena muchísimo el crecimiento económico, especialmente si uno espera que la liberalización comercial lleve a una reforma estructural en la que se creen empleos fuera del sector agrícola.

Los temas de la dirección y el ritmo

Quisiera finalizar la presentación hablando de los temas de la dirección y el ritmo en lo que tiene que ver con las reformas. Claramente, la dirección de las reformas necesita ir orientada en el sentido de favorecer a los pobres y de alcanzar un mercado más abierto. El ritmo quizás sea menos importante, siempre y cuando la dirección sea clara.

Algunos países ya han fijado alguna dirección y han descubierto que es preferible avanzar muy rápido, en lugar de posponer o dilatar en el tiempo las transformaciones; ésta es una decisión política. A lo largo del proceso de la Negociación de Doha los países pueden esta-

Dirección versus ritmo

- **No se cumple el argumento de la industria naciente**
 - El gobierno cumple un pobre papel al escoger ganadores.
 - La protección genera lobby para más protección.
 - Es difícil desmontar la protección una vez está establecida.
 - La protección alimenta la corrupción.
- **Las barreras al comercio son una forma inefectiva de ayudar a los pobres**
 - El proteccionismo lleva a un crecimiento económico más lento.
 - El proteccionismo eleva los precios para los consumidores pobres.

Gráfico 22

blecer la dirección de las reformas, con un tiempo lo suficientemente amplio para poder implantar los tipos de políticas que tienen que existir para los sectores rurales.

Las Rondas de Doha empezaron en 2001. Ya estamos casi en 2005 y ni siquiera vamos por la mitad del camino. Probablemente todo el proceso concluya en 2007. La ejecución de lo acordado puede iniciarse en 2008 y para los países en desarrollo, tal vez, se concedan unos diez años para la ejecución de las mismas. Esto significaría que la aplicación se daría en 2018 aproximadamente. Lo anterior nos permite concluir que si empezáramos ahora a reformar las políticas internas y a realizar las inversiones necesarias, habrá tiempo suficiente en la mayoría de los países para llegar a un punto en que las reformas comerciales puedan ser benéficas para los países en desarrollo.

Más allá de la ciudad: Contribución rural al desarrollo en América Latina

ALBERTO CHUECA³ REPRESENTANTE MISIÓN RESIDENTE BANCO MUNDIAL COLOMBIA

En esta presentación voy a mostrar los resultados preliminares del informe sobre el tema rural elaborado en el Banco Mundial. Aun cuando éste todavía no es oficial, ya arroja conclusiones bastante cercanas a la realidad. El estudio abarca la región de América Latina y el Caribe y lo que allí se concluye es que el desarrollo de las actividades y de las comunidades rurales es vital para el bienestar de cualquier país de la Región.

Aunque estas sociedades tienen acceso a una enorme riqueza de recursos naturales, también registran tasas altas de pobreza, tal como lo anota Ann Tutwiler. Estas sociedades rurales se caracterizan por tener una baja densidad de población y por estar lejos de centros urbanos grandes. Deben enfrentarse a severas restricciones de acceso a los servicios públicos y a los mercados privados, incluso en países donde el gasto del Estado por habitante es mayor en zonas rurales que urbanas, si bien esto aplica a una minoría de los países.

Hasta la fecha, la mayoría de los estudios se ha centrado en los problemas que afectan la economía rural *per se*, sin prestar atención a cómo estas economías contribuyen al bienestar nacional en su conjunto.

El trabajo del Banco al cual me refiero es, en alguna medida, revolucionario porque, por el contrario, pretende hacer una evaluación de la contribución del desarrollo rural, de las políticas de crecimiento y alivio de la pobreza y la degradación medioambiental, en el resto de la economía, en el PIB en su conjunto.⁴

En síntesis, pretende responder las preguntas:

1. ¿Hay, o debe haber, un sesgo pro-urbano o pro-rural en las políticas públicas?
2. ¿Cómo superar la sub-provisión de bienes públicos en el sector rural?
3. ¿Cómo optimizar la contribución del comercio internacional al desarrollo rural, y, por ende, al desarrollo nacional?
4. ¿Cómo hacer para que el desarrollo rural sea más pro-pobre?
5. ¿Cómo hacer una política efectiva de desarrollo territorial?

3 Representante del Banco Mundial en Colombia. Licenciado en Filosofía de la Universidad de Bilbao. Master en Relaciones Internacionales y Finanzas. Doctor en Educación, Universidad de California.

4 Este trabajo ha sido publicado por el Banco Mundial bajo el título de: *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Advance Edition, Washington, 2005.

1. ¿Debe haber un sesgo pro-urbano o pro-rural en las políticas públicas?

Para responder a esta pregunta hay que medir el tamaño real del sector rural. Y ésta es la primera conclusión un poco revolucionaria que encontramos: Si se usa una definición sectorial o una territorial, en ambos casos el estudio encuentra que los sectores rurales en América Latina son mucho más grandes que lo que las estadísticas oficiales dicen, aunque hay diferencias significativas entre países.

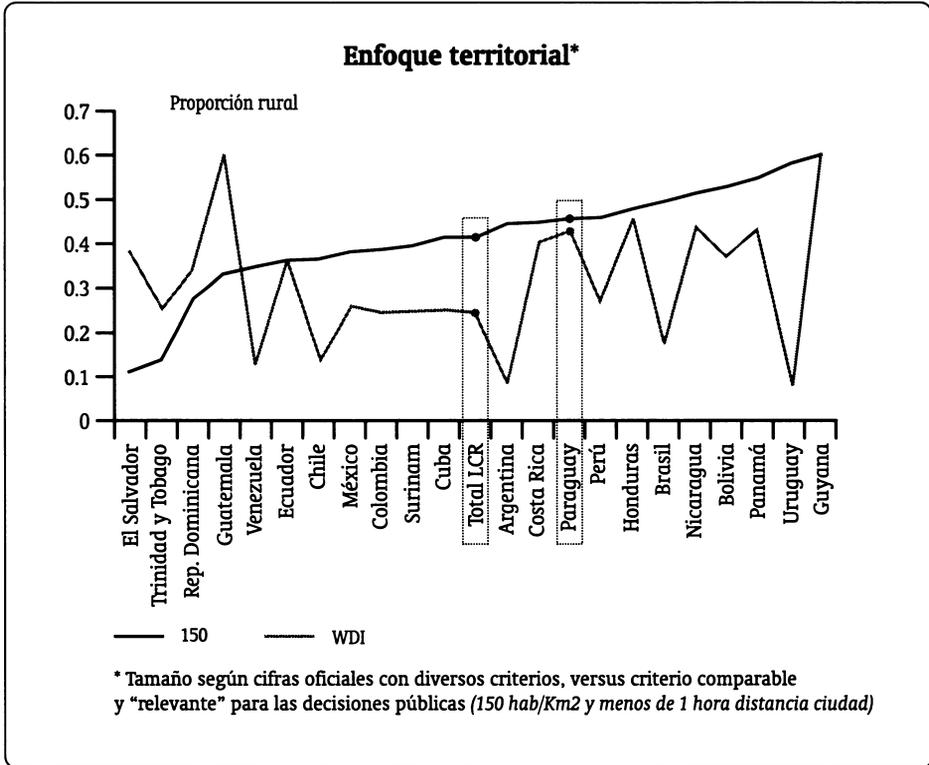


Gráfico 1

Según la definición de ruralidad de la Ocede, (que se basa, por un lado, en la densidad de la población –menos de 150 habitantes por km²– y, por el otro, en la distancia a un centro urbano grande –o sea, más de una hora de distancia de una ciudad que tenga como mínimo cien mil habitantes–), el sector rural en América Latina es, en promedio, el doble de lo que las cifras oficiales indican. La línea gruesa del gráfico indica las cifras que nos dan las estadísticas oficiales; la línea punteada es la que resulta de aplicar esta nueva definición que nos parece más apropiada.

Al hacerse el cambio, en el caso de Colombia, como se observa, el porcentaje de la población que se considera rural pasa de 25 por ciento a casi 40 por ciento de la población total.

Más importante aún es que el estudio concluye que la expansión de las actividades agrícolas en América Latina tiene un impacto positivo, significativo, en los sectores no agrícolas. De hecho, su efecto en el crecimiento nacional es, en promedio, casi el doble del tamaño que tiene la agricultura en el PIB, aunque en este aspecto, de nuevo, también encontramos diferencias entre países. Es decir, que la expansión de los sectores agropecuarios contribuye al ingreso nacional, cerca de dos veces con respecto a su tamaño relativo –el tamaño de la agricultura en el PIB–, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores.

Esto se debe probablemente a la relación y contribución de las actividades agrícolas en las exportaciones netas. Aunque el porcentaje del tamaño real del sector agropecuario tiene un valor en el PIB, cuando se incluye ese valor, el efecto que tiene, sobre todo por sus vínculos con productos exportables, es mayor.

En este caso, hay otras estimaciones que dan al efecto del sector agropecuario sobre los otros sectores un valor aún mayor. Nosotros hemos querido ser conservadores y utilizar un factor de corrección; al hacerlo, en el caso de Colombia, nos daría 18,31 por ciento; y para el caso de Latinoamérica, en su conjunto, sería de 22 por ciento.

Enfoque sectorial: “Tamaño del agro”

	%PIB (Oficial)	% incluyendo vínculos
Chile [I-P '96, PIB '01]	4,92	9,32
Colombia [‘00, ‘00]	14,42	18,31
México [‘80, ‘02]	5,26	8,00
ALC	12,00	???
→ Predominan vínculos “hacia adelante”		
→ El % de las exportaciones totales es más alto, alrededor de 25% en ALC; 40% en Argentina, Paraguay y Guatemala.		

Gráfico 2

En el estudio que ha realizado el Banco se observa que el efecto de la expansión de las actividades agrícolas en el resto de la economía es mayor en aquellos países en los que la agricultura es un mayor exportador neto –y eso no es sorprendente–, y también en aquellos donde la agricultura está más integrada al resto de la economía, como es el caso de Chile.

En contraste, el estudio no encuentra evidencia de impactos significativos sobre la agricultura, del crecimiento de los sectores no agrícolas de la economía, en la Región.

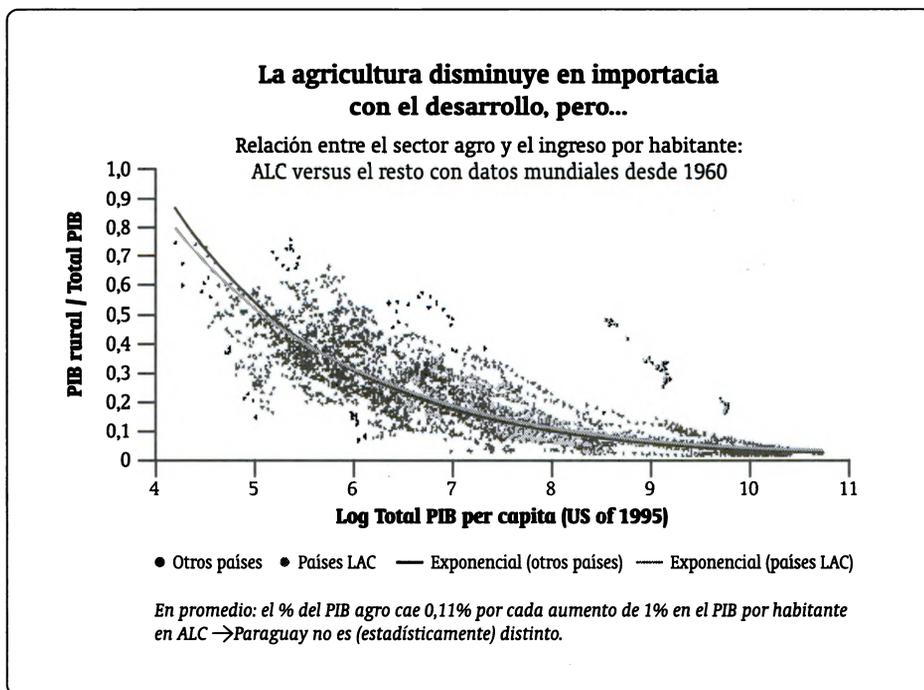


Gráfico 3

Aparece, por una parte, el *per cápita* en la horizontal y la contribución del agro figura en la vertical. Como se puede observar, cuanto mayor es el desarrollo de un país, menor es la contribución que éste tiene en la agricultura. Por tanto, la reducción continua del tamaño relativo de la agricultura como porcentaje del PIB, debiera ser vista, en parte, como una consecuencia natural de los efectos positivos multiplicadores de su crecimiento en el resto de la economía.

Por tanto, podemos sacar una conclusión importante y un poco revolucionaria, y es que debiera haber un sesgo pro-rural en las políticas públicas a favor del campo.

Es interesante observar que el estudio encuentra resultados semejantes en otras regiones en desarrollo, pero no en los países desarrollados. Por el contrario, el crecimiento del sector agrícola en países desarrollados —esto es, aquellos que representarían a la Oede—, parece tener un impacto negativo en el crecimiento y el bienestar general del resto de la economía. Esto probablemente es consecuencia, como afirma Ann Tutwiler, del excesivo proteccionismo que estas actividades típicamente reciben en los países desarrollados.

En cuanto a la participación del sector agropecuario en el PIB, podemos afirmar que en los países de Latinoamérica esta contribución es de 22 por ciento. Por tanto, se observa que la proporción del gasto público que se destina al sector agrícola es menor que la contribución que la agricultura haría al crecimiento y al bienestar público en general de

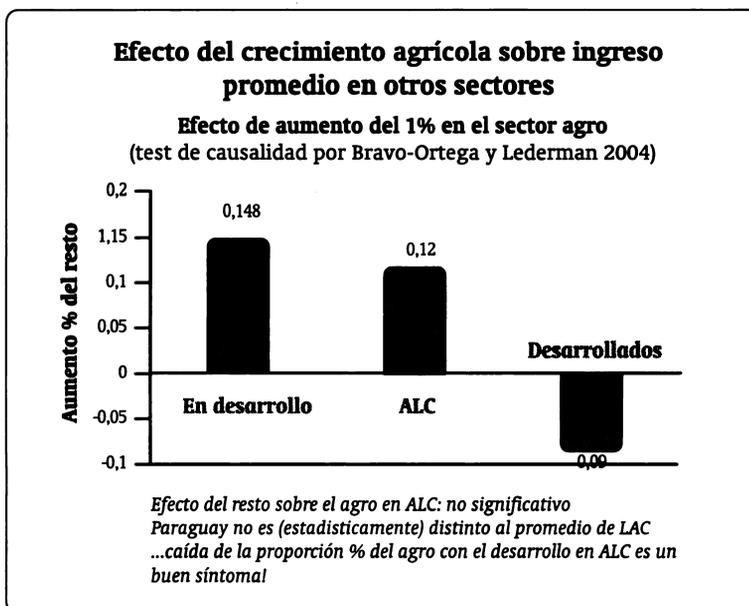


Gráfico 4

estos países. Estos son datos importantes que hasta ahora no se había podido evidenciar en estudios previos. Por tanto, observamos que hay un sesgo aparente pro urbano en el gasto público (gráfico 5).

Efectos del crecimiento agropecuario

Contribuciones directas más indirectas al bienestar nacional a través de:	LAC		Altos Ingresos		Otros	
	<i>Agr</i>	<i>No agr.</i>	<i>Agr</i>	<i>No agr.</i>	<i>Agr</i>	<i>No agr.</i>
PIB	0,22	0,88	-0,05	0,97	0,34	0,74
Ingreso promedio de los hogares pobres	0,28	0,77	-0,08	0,90	0,46	0,58
Polución	-0,02	-0,18	0,03	-0,29	-0,06	-0,08
Uso de agua fresca	-0,21	0,00	-0,25	0,00	-0,09	-0,06
Deforestación	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,05
Índice ambiental	-0,08	-0,06	-0,07	-0,10	-0,06	-0,03
Volatilidad macroeconómica	0,00	0,00	-0,04	-0,02	-0,08	-0,04
Participación PIB (PIB sectorial/ PIB Total)	0,12	0,88	0,03	0,97	0,22	0,78
<i>(Elasticidad captura efectos directos e indirectos)</i>						

Gráfico 5

Esta conclusión, en principio, llevaría a recomendar un cambio en la composición del gasto público a favor del sector rural, sólo si ese gasto público rural en el margen es al

menos tan efectivo en promover el crecimiento rural como lo es el gasto público urbano en estimular el crecimiento urbano. El informe duda de que éste sea el caso, porque encuentra que la composición del gasto público rural es altamente ineficiente en la mayoría de los países, debido a que estos recursos están fuertemente sesgados a favor de subsidios a grupos específicos de productores, y esos subsidios son, en general, en el promedio en Latinoamérica, normalmente regresivos e ineficientes, y van en contra de la provisión de bienes públicos. Entendemos por bienes públicos: educación rural, salud, protección social, infraestructura rural, investigación y desarrollo, protección ambiental, etc.

Lo que se encuentra en el informe del Banco es que los ingresos agrícolas mejorarían mucho más si se cambiara la composición del gasto en el sector rural. Estos es, si se produjera un cambio en contra de los subsidios privados a otra situación en la cual prime la provisión neta de bienes públicos, más que si simplemente se aumentara el gasto público sin cambiar esa estructura ineficiente de gasto.

En conclusión observamos que hay un sesgo urbano en la provisión de bienes públicos, y a la vez un sesgo en el gasto rural a favor de subsidios privados, en general en Latinoamérica, sin especificar por país.

2. ¿Qué se puede hacer para mejorar la oferta de servicios públicos a favor del campo?

Una de las principales conclusiones del trabajo del Banco, que, por otra parte, coincide con la presentada en estudios anteriores, es que la productividad de actividades agrícolas así como los mismos ingresos agrícolas *se pueden mejorar con una mayor apertura comercial*. Este es un hallazgo que no gusta a todos. Y ante una mayor provisión de bienes públicos al sector rural, sobre todo, se encuentra evidencia de que uno de los rubros más rentables es la inversión en la investigación agrícola (gráfico 6).

Tasas de retorno a la inversión en Investigación y Desarrollo

Tasa de retorno estimadas				
	<i># de estimaciones</i>	<i>Moda</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Est.</i>
Países desarrollados	78	20	66	120
Países en vías de desarrollo	123	40	59	38
África	25	30	46	27
Asia y Pacífico	38	45	77	52
LAC	56	40	52	27
→ Estos son efectos intra sectoriales versus retornos «sociales»			<i>Source: Rosebomn (2003)</i>	

Gráfico 6

Composición del gasto público rural, 1985-2000

Países	Subsidios	Subsidios como % del total de gastos	Bienes públicos	Bienes públicos como % del total de gastos	Gastos totales
Costa Rica	41,6	47,4%	46,1	52,6%	87.7
Rep. Dominicana	174,6	65,4%	92,2	34,6%	266.8
Honduras	3,3	10,8%	27,6	89,2%	31.0
Panamá	82,9	80,8%	19,6	19,2%	102.5
Paraguay	106,5	86,5%	16,6	13,5%	123.1
Perú	197,3	55,0%	161,4	45,0%	358.7
Venezuela	283,8	54,2%	239,9	45,8%	523.8
Ecuador	89,8	67,3%	43,61	32,7%	133.4
Uruguay	7,7	19,1%	32,42	80,9%	40.1

Fuente: R. López 2004.

Gráfico 7

¿Cuál es el porcentaje de todo el gasto público que se va en subsidios frente a bienes públicos netos? En casi todos los países se observa que es mayor el porcentaje que va a subsidios privados que lo que se dirige a inversión pública rural.

¿Pero, cuál es el efecto que tiene la inversión en Investigación y Desarrollo en el desarrollo rural? La tasa es de 52 por ciento por incremento proporcional de inversión. Como mencionaba anteriormente, el informe encuentra evidencia clara de que los ingresos agrícolas mejorarían si se cambiara la composición del gasto público rural a favor de bienes públicos y se desestimularan los subsidios a productos específicos.

Sin embargo, lo que observamos en la realidad es que existe una menor provisión de bienes públicos en el sector rural. Por ejemplo, en el caso de la educación el sesgo es enorme frente a lo que se registra para las poblaciones urbanas. En este aspecto, hay diferencias muy claras entre los sectores urbanos y rurales y éstas son estadísticamente muy significativas. Lo mismo ocurre con la provisión de agua (gráficos 6 y 7).

El sesgo es significativo en favor de lo urbano y en contra de lo rural. Cabría entonces preguntarse: ¿Por qué es esto así? Sobre todo cuando además admitimos que el gasto rural está sesgado a favor de subsidios regresivos a grupos específicos de productores.

El estudio avanza y no solamente proporciona una evidencia empírica, sino que llega a conclusiones de carácter más conceptual, al establecer que las razones de esta mala composición en la inversión en el gasto a favor de lo urbano, y, dentro de lo rural, a favor de los productores privados, se debe a que los residentes urbanos, en general, tienen una mayor capacidad de movilización, mayor vocería, se organizan mejor, y pueden tener una mayor capacidad de presión por medio de huelgas, acción política, e influencias en el legislativo y en el ejecutivo.

Sesgo urbano en educación: test de lenguaje

País	Urbano			Rural		
	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel I	Nivel II	Nivel III
Argentina	96	79	59	88	62	42
Bolivia	87	58	35	77	40	24
Brasil	95	82	58	84	62	38
Chile	95	79	60	89	63	41
Colombia	89	60	36	89	57	33
Cuba	100	98	92	100	98	92
Honduras	87	55	29	78	35	17
México	89	64	43	82	48	30
Paraguay	90	67	44	81	51	32
Perú	86	57	34	71	30	13
Rep. Dominicana	73	44	25	73	39	20
Venezuela	88	60	38	84	58	39

Gráfico 8

Sesgo urbano en educación: test de lenguaje

	Urbano		Rural	
Honduras	78	89	81	95
Jamaica	87	98	85	98
México	52	90	69	95
Nicaragua	44	93	59	91
Panamá	..	..	79	99
Paraguay	46	80	59	93
Perú	42	88	62	87
Uruguay	..	..	93	98
Venezuela, RB	..	..	70	85
Latinoamérica y El Caribe	57,82	92,41	65,36	93,95

Gráfico 9

Los ministerios, a su vez, en general, tienden a estar más interesados en asignarte prioridad a lo urbano sobre lo rural. Así tenemos que en infraestructura hay una mayor inquietud por unir ciudades que por enlazar pueblos; y lo mismo ocurre con el agua, la electricidad y las comunicaciones en zonas de mayor densidad.

La solución a este problema no es sencilla, y parece que requeriría un mayor desarrollo político y una mayor conciencia social y política en la Región, así como reformas de carácter institucional que facilitaran lograr un mayor poder de influencia para los intereses rurales en las decisiones que tengan que ver con la provisión de bienes públicos.

3. ¿Cómo optimizar los efectos potenciales de políticas comerciales en la contribución rural al desarrollo?

El estudio encuentra que la enorme riqueza en recursos naturales hace de la Región un enorme exportador neto. Sin embargo, ese potencial no se está utilizando, debido a varias razones:

- hay baja provisión de bienes públicos,
- hay imperfecciones del mercado, sobre todo en los mercados de tierra y crédito, una dificultad en el acceso.
- existen distorsiones en las políticas comerciales, nacionales e internacionales.

Se concluye que habría enormes mejoras si se procediera a una liberalización significativa de la agricultura, tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo.

También se observa en el estudio del Banco Mundial que la reducción de barreras de protección y la eliminación de cuotas son más importantes para América Latina en su conjunto que la reducción de subsidios a productores en países desarrollados.

La mayor parte de América Latina es exportador neto de productos agrícolas, pero no de alimentos

	Productos agrícolas Exp. e Imp.	Alimentos Exp. e Imp.
Sur América		
Argentina	12,5	24,2
Bolivia	1,7	1,1
Brasil	4,2	2,8
Chile	2,7	0,6
Colombia	1,9	0,5
Ecuador	3,4	0,4
Paraguay	1,7	2,2
Perú	0,7	0,1
Uruguay	2,6	6,5
Venezuela	0,2	0,1
Total Sur América	3,2	2,4
Centro América y México		
Costa Rica	3,3	0,9
El Salvador	0,7	0,4
Guatemala	1,8	0,9
Honduras	1,3	0,2
México	0,7	0,2
Nicaragua	1,4	1,0
Panamá	0,8	0,3
Total Centro América y México	0,9	0,3
América Latina	1,8	1,1

Gráfico 10

El informe encuentra que si bien la región de América Latina es exportadora agropecuaria, también es importadora neta de alimentos procesados. En la columna de la izquierda podemos ver en color negro, con un valor por encima de los países que exportan más de lo que importan en materia de productos agrícolas. Por otra parte, en cursiva, observamos los que exportan menos de lo que importan. La mayoría de los países de América Latina son exportadores netos de productos agrícolas. Sin embargo, a la derecha aparece el cociente entre la exportación y la importación de alimentos ya elaborados en su conjunto, y la mayoría de los países aparece en cursiva, o sea, que se hallan por debajo de uno: son importadores netos de alimentos procesados.

Tanto importadores como consumidores se benefician de los subsidios de los países ricos, abaratándose los productos. Por tanto, es importante entender que si hubiera que elegir entre dos opciones la mejor manera de ayudar al campo es la de tender a eliminar tarifas y barreras, y no tanto los subsidios. La reducción de subsidios puede ser importante si se hace de forma inteligente, pero también tiene un costo a nivel nacional en los importadores y en los consumidores en su conjunto; incluso yo diría que en la macroeconomía en su conjunto. Por tanto, en los procesos de negociación hay que tener muy claras las prioridades, y esto es lo que concluye el informe del Banco.

Por otra parte, también se observa que la región ejercita el mismo proteccionismo del que acusa a los países desarrollados, con un alto costo regional. Por tanto, se concluye que tanto la alta y distorsionada protección en Latinoamérica como la alta protección que la Ocdé tiene, están perjudicando el desarrollo rural y nacional en Latinoamérica.

Concluye el informe que Latinoamérica debiera proceder con una mayor liberalización de sus propios sectores agrícolas. Por supuesto, en un proceso como éste no faltan quienes deben perder y habrá dolientes, y por tanto debemos tener en mente que el proceso de liberalización que beneficia a los consumidores, también perjudica, en algunos casos, a otros. Por esto, lo que el Banco Mundial está sugiriendo en esta política de decisiones es que se debe tomar algún tiempo, y que sería conveniente contar con unas fases de transición y que –en algunos casos–, debe existir un apoyo concreto de aportes del fisco nacional para ingresos transicionales, así como asistencia técnica para aquellos que se puedan ver perjudicados como consecuencia de estas medidas.

4. ¿Cómo hacer el desarrollo rural más pro-pobre?

El informe encuentra que la expansión de las actividades agrícolas contribuye menos a la reducción de la pobreza que la expansión de los sectores no agrícolas, y esto es –en gran medida–, debido a que la agricultura en su conjunto, tiene un menor tamaño económico frente a otros sectores. Sin embargo, lo que dice el informe es que en proporción a su

tamaño un crecimiento en la agricultura es “en algo” más pro-pobre, en promedio, en Latinoamérica, que los crecimientos generales de los sectores no agrícolas.

Pero aquí también nuevamente se ven grandes diferencias. Por ejemplo, tenemos el caso de Chile en el cual el crecimiento en este sector tiene un mayor impacto “pro-pobre”, debido a la intensidad de la mano de obra y por los grandes efectos indirectos que tiene de exportación de la producción de conservas, frutas, etc. En Argentina, por el contrario, este crecimiento en la agricultura tiene un menor impacto, por los latifundios y la intensidad de capital en producción, unido a la concentración de tierra.

Una conclusión importante, que más adelante va a informar las políticas del Banco Mundial, es que para salir de la pobreza se requiere acceso a más de un activo, porque el solo acceso a la tierra no es suficiente. Es preciso un acceso integral a activos tales como la infraestructura, el capital humano, la asistencia técnica y el crédito, para que el crecimiento de la agricultura sea más favorable a los pobres.

También se encuentra que este sector tiende a diversificar e incrementar sus ingresos por medio de actividades no agrícolas; las cuales, por otro lado, pagan más en el campo (por ejemplo, servicios). Los pobres también se benefician de las remesas que son un rubro importante.

Por tanto, una conclusión es que las políticas públicas debieran apuntar a remover los obstáculos a la movilidad laboral. Se evidencia, en particular, que la provisión de bienes públicos –como educación y carreteras–, es la que más facilita tanto la movilidad entre sectores como la migración.

Por el contrario, los subsidios agrícolas o los subsidios para actividades específicas, en lugares determinados que no son competitivos, que no tienen futuro, tienden a atar el desempleo a actividades poco prometedoras, ofreciendo poco en términos de crecimiento del ingreso sostenido, y haciendo más mal que bien en el largo plazo.

5. ¿Cómo conseguir que haya políticas públicas que tengan un impacto en el desarrollo rural y, por tanto, multipliquen ese efecto en el desarrollo nacional por medio de políticas de desarrollo territorial?

En este sentido, el estudio del Banco encuentra grandes diferencias en las características regionales, tales como:

- La dotación natural
- La infraestructura pública
- La calidad de las instituciones
- Los niveles medios de educación

Esas diferencias entre regiones llevan a diferencias en el empleo y en los niveles de ingreso dentro de los países, incluso dentro de las propias regiones.

En América Latina se han realizado muchos experimentos diferenciales, pero no se ha hecho una evaluación del impacto. Lo que observamos hoy es que siguen existiendo grandes disparidades que incluso son hoy mayores que nunca. Ante ello, las sugerencias que el Informe hace es que *es necesario integrar las políticas sectoriales con políticas territoriales*. La actividad sectorial sin tener en cuenta la dimensión territorial, no tiene mucho sentido.

Diferentes regiones tienen diversas ventajas comparativas, por lo que las políticas territoriales son más eficientes si se ajustan a los requisitos sectoriales específicos.

Como una línea práctica de acción, observamos también que hay un gran potencial en las organizaciones comunitarias, locales y regionales, que son las que mejor conocen la idiosincrasia de sus propias regiones y de los sectores que mejor impactarían en la zona, intentando encontrar oportunidades, restricciones y paquetes de políticas que sean eficientes y específicos a las necesidades individuales de cada región.

El Informe también plantea que hay una función importante para el gobierno central, en el diseño, la regulación, y la coordinación de políticas de desarrollo territorial y de armonización nacional. Por último, concluye que es importante tener en cuenta aquellas zonas remotas donde es difícil desarrollar una política regional o sectorial, porque no hay capacidad competitiva con respecto al resto del país.

Para estas zonas, entendemos que debe haber inversión en activos que nunca van a defraudar: la educación, las carreteras, las comunicaciones, y salirse un poco de la cartilla intentando ver con *'lateral thinking'* qué otras oportunidades existen en estas zonas. El Informe avanza en intentar buscar activos de carácter medioambiental o de recreación, de ecoturismo, que pueden representar también una vía de salida. En estos ámbitos tenemos los certificados de carbón, por ejemplo, para las zonas donde puede haber guardabosques o actividades de carácter medioambiental. La comunidad internacional se debe organizar para buscar mecanismos de compensación para estas zonas remotas que no tienen otras opciones, sino la migración.

Éstas son las conclusiones del Informe. Como podemos darnos cuenta, sus resultados son todavía preliminares, pero van en una dirección que para nosotros es relativamente revolucionaria dentro del Banco Mundial, y que nos ha puesto a pensar.

Si bien es cierto que el desarrollo rural ha estado siempre en el diálogo entre el Banco y los gobiernos, y en la agenda de desarrollo del Banco, por el impacto que tienen en el bienestar y el efecto que puede tener en la reducción de la pobreza, me aventuraría a decir que, en el futuro, las conclusiones de este Informe van a empezar a ser prioritarias en la agenda del diálogo del Banco con los gobiernos.

Competitividad rural y pobreza

ANÍBAL MONARES, CONSULTOR DE LA DIVISIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
FIDA – SANTIAGO DE CHILE

La perspectiva que voy a ofrecer en cierta medida se aparta de la de mis ilustres colegas del Banco Mundial en el documento "Más allá de la ciudad". Ellos han tomado un punto de vista sumamente interesante que para nosotros también en Fida⁵ nos resulta un punto de referencia inevitable, porque es el contexto dentro del cual se insertan muchas de las acciones de nuestra organización

Ese punto de vista del Banco Mundial, que podríamos extenderlo también al BID, es más bien macroeconómico y macro social. De otro lado, la perspectiva que predominantemente adopta el Fida es microeconómica y, por tanto, no es antagónica frente a la que presenta el Banco en su documento, sino más bien complementaria.

En realidad, cuando me di cuenta de que debía abordar el tema de Competitividad Rural y Pobreza, pensé que era un asunto difícil, porque, por una parte, la pobreza es el punto inicial, el lugar de partida de muchos de los campesinos y los habitantes rurales; y por la otra, en lo que tiene que ver con lograr la competitividad, podríamos decir que ya nos estamos aproximando a la meta. Tenemos, entonces, un punto de partida y otro de llegada, pero entre uno y otro media una cantidad de políticas, de estrategias, de instrumentos y de iniciativas que tienen que ponerse en práctica para mejorar la calidad del recurso humano, esto es, para equipar al pobre rural y convertirlo en un instrumento productivo.

Este proceso consiste en facilitarle al habitante del área rural la transición de pequeño productor de subsistencia a pequeño productor comercial, que genera excedentes, y desde esta posición llevarlo a una situación en la cual pueda estar en capacidad de conectarse a mercados en expansión, o rentables. En este punto, tenemos que admitir que, tal como en realidad ocurre, una proporción todavía reducida de esta pequeña agricultura campesina está exportando.

En conclusión, tenemos dentro de ese universo de la pobreza rural, el espectro completo de situaciones, las cuales van desde el productor de subsistencia, quien es mantenido casi

5 Fida: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Organismo de Naciones Unidas especializado en la reducción de la pobreza.

exclusivamente por los subsidios, hasta aquel que ya no necesita tales ayudas sino que requiere los incentivos normales para cualquier empresa, de cualquier tamaño, para poder llegar con sus productos a mercado lejanos que, dicho sea de paso, en general son los más rentables.

Voy a presentar pocas cifras y más bien pretendo hacer públicas algunas reflexiones sobre el resultado de experiencias concretas, acumuladas en los muchos años que he trabajado para Fida y que incorporan también lo que han vivido mis colegas en el manejo de estrategias y en el diseño de instrumentos dirigidos específicamente a reducir la pobreza rural en toda América Latina.

Voy a hacer una referencia muy breve a los temas siguientes:

- Globalización
- Competitividad
- Pobreza rural.

La globalización

A nuestra región se le ha complicado el panorama, porque la globalización no tiene marcha atrás, y ya llegó hasta los rincones más apartados del territorio latinoamericano y del Caribe. Infortunadamente, este proceso se está dando en un momento en el cual todavía registramos altos niveles de pobreza rural y también índices bastante preocupantes de desigualdad del ingreso.

Llegados a este punto, nos vemos en la necesidad de reconocer que los países que están experimentando la globalización y que podrían hacer su tarea de reducir la pobreza rural al menos de manera parcial y mejorar un poco los indicadores de distribución del ingreso están en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades de la globalización.

Evidentemente, la globalización es *un elemento que agrega complejidad* a todas las soluciones que podamos diseñar, por muy imaginativas que sean para reducir la pobreza rural, y para incorporar ese enorme segmento de la población rural a tareas productivas y a mercados rentables.

Factores negativos de la globalización

a. Pérdida de competitividad de la agricultura tradicional

Entre los factores negativos, podemos mencionar que la apertura comercial acelerada de nuestros países ha permitido que ingresen a nuestro territorio productos agrícolas a un precio muy bajo, los cuales muchas veces han inundado los mercados nacionales cuando justamente ya habíamos adquirido la categoría de competidores en los mercados domésticos, en razón a que la pequeña agricultura había logrado, después de muchos años, una cierta ventaja competitiva o comparativa.

Y no es ése el único factor que ha contribuido a la pérdida de competitividad de la pequeña agricultura campesina; también hay que señalar que el rápido desarrollo dentro de nuestros países de la mediana y la gran agricultura ha hecho que muchos de estos grandes empresarios hayan incursionado en rubros que por tradición se consideraron propios de la pequeña agricultura, porque son intensivos en mano de obra.

Sin embargo, y tal como lo han venido comprobando los hechos, esa ventaja que parecía muy ligada a la pequeña agricultura de dedicarse a rubros intensivos de mano de obra, se está perdiendo, porque ahora los elementos de competitividad no son ni el capital ni la mano de obra. *Hoy son el conocimiento y el desarrollo tecnológico los que la determinan.* A ese nivel, son las empresas que logran captar ese nuevo recurso escaso, o sea las que generan los elementos de competitividad, se pueden dedicar realmente a lo que quieren e incursionar en cualquier rubro, si acaso lo estiman rentable.

b. Los procesos de fusión de intermediarios del mercado

Otro factor es el proceso de fusión que está ocurriendo entre los grandes intermediarios del mercado, que son los compradores de los productos agrícolas de la pequeña agricultura tradicional. Anteriormente había una cantidad de mayoristas que se movían de un lado para el otro con el objeto de comprar los productos del campo, mientras que hoy cada día son menos, y dentro de este panorama en el cual se está estrechando la competitividad en lo que toca al intermediario, hay que destacar especialmente la incursión notable y veloz de los supermercados, como operadores protagónicos de la distribución de alimentos. Estos supermercados, a su vez, se hallan en manos de grandes empresas nacionales o transnacionales y también se están integrando y fusionando.

Encontramos así que el pequeño productor tiene una oferta negociable muy atomizada que va a ser canalizada por muy pocos distribuidores, los cuales crean una asimetría enorme, porque dentro de ella el peso que tienen las cadenas de intermediarios –los supermercados–, es mucho mayor en las negociaciones para fijar precios y términos de negociación de las transacciones, que el que pudieran tener las redes de productores, incluso las más grandes.

Hay cifras que demuestran que cuando el pequeño productor organizado trata de llegar al consumidor final por la vía del supermercado, la “parte del león”, en las negociaciones para establecer precios y condiciones de pago le es muy desfavorable. Por ejemplo, el pequeño productor no tiene el poder de negociar el precio, y ni siquiera la calidad, porque ésta también es determinada por el comprador. Normalmente le pagan su producto a 90 ó 120 días. Y para un pequeño productor agrícola el tener que entregar el producido de su cosecha hoy, y recibir el retorno de la venta cuatro meses después, significa prácticamente su muerte, porque no está en condiciones de sobrevivir un tiempo tan prolongado sin recibir una entrada monetaria.

Este problema no ha podido ser resuelto en América Latina, porque no existen líneas de crédito específicas para la comercialización. Cuando se habla de microfinanciamiento o de servicios financieros, se toca el tema de servicios para la producción, pero en cambio hay un gran silencio y una gran debilidad en los sistemas institucionales de apoyo a la pequeña agricultura, en lo que se refiere a los procesos de transformación y de comercialización y en general, en todo lo que toca la poscosecha. Ahí hay un elemento de enorme desventaja que aunque no podemos atribuirlo a la globalización sí es evidentemente que ésta lo ha acentuado.

Factores positivos de la globalización

Pero, tenemos que admitir que no todas son malas noticias. Podría mencionar, al menos, tres elementos interesantes para tener en cuenta, que son positivos para la pequeña agricultura campesina.

a. Nuevas oportunidades de mercado

– Nichos de mercado

El primero es que esta apertura, que se hace genéricamente, por mucho que se hable de negociaciones muy singularizadas y muy selectivas, al final se abren las compuertas sin muchas restricciones. Lo que observamos es la creación de nuevas oportunidades de mercado, o nuevos nichos. Efectivamente, los nichos existen, impulsados por los acuerdos de liberalización económica y los tratados de libre comercio o TLC, donde se dan nuevas oportunidades de negocio que, en general, para la pequeña agricultura son sinónimo de nicho.

– Ingresos por servicios

Para que esos nichos puedan ser aprovechados deben estar dedicados no solamente a producir bienes, sino también servicios. Y es éste uno de los elementos que, con frecuencia, olvidamos cuando se buscan soluciones económicas para la pobreza rural. Se piensa siempre que hay que producir cosas materiales: un alimento, una materia prima; cuando, en general, lo que observamos como tendencia a lo largo y ancho de América Latina es que dentro del ingreso de la familia rural se viene registrando un incremento en la participación de los servicios, y, en general, de las actividades que se desarrollan fuera de la parcela del pequeño productor.

– Buen aprovechamiento de los recursos ambientales

En muchos países, la revalorización de los recursos ambientales ha significado que el turismo rural, por ejemplo, pase a ser en el ámbito regional el único rubro en la agricultura pequeña que está creciendo a una tasa superior al 10 por ciento. El frente de los servicios y

del buen aprovechamiento de los recursos ambientales por la vía de una revalorización de esos recursos, ofrece nuevas oportunidades de negocios.

b. Descentralización administrativa

El segundo elemento positivo que podemos señalar y que no depende de la globalización porque comenzó antes que ella se diera es la descentralización administrativa. Esta descentralización o desconcentración administrativa que ya está en proceso en América Latina –y en Colombia ha avanzado más que en otros países–, representa un apoyo muy significativo, directo y relevante para la pequeña empresa agrícola. Más adelante mostraré que los municipios y las gobernaciones están en mejores condiciones para hacer un diagnóstico correcto de las necesidades de los pobres rurales que se hallan en su territorio, ya que pueden hacerlos participar en la identificación de sus propias restricciones y en el diseño de las soluciones para las mismas.

c. Reorientación de esfuerzos del Estado

El tercer elemento positivo es la reorientación de los esfuerzos del Estado hacia los nuevos desafíos que plantea la globalización. No se trata de resucitar un Estado paternalista que ya murió, sino que, efectivamente, el aparato estatal se encuentra en condiciones de asumir funciones nuevas que no era posible imaginar anteriormente. Tales funciones no tienen nada que ver con el hecho de otorgar directamente subsidios, o resucitar la banca de fomento o los sistemas públicos de transferencia de tecnología. Esas situaciones ya pasaron de moda en América Latina y están ahora en manos de operadores privados.

Pero han surgido nuevos desafíos: uno de ellos es, por ejemplo, el marco regulatorio para asegurar la competitividad. En este sentido, el diseño y puesta en práctica de un marco regulatorio para los intermediarios sería una cosa maravillosa (entre las nuevas funciones que, en esta materia, podría asumir el Estado), dado que es un sector no competitivo y muy monopolístico.

Para avanzar en este mismo sentido, también es un hecho que actualmente muchos procesos se podrían simplificar si el sistema de telecomunicaciones –que es una tarea que tiene que iniciar el Estado–, pudiera ser “impulsado”. Aunque también una parte importante en este frente les corresponde al sector privado y a los mismos beneficiarios.

Como hemos podido comprobarlo con los ejemplos que acabo de enumerar, no todas son malas noticias. Es un hecho, la globalización tiene tanto un lado oscuro como otro brillante.

La competitividad

Tal como sucede con la pobreza, el de la competitividad es un concepto complejo ya que, en la percepción que yo les ofrezco, estaría determinada por la difusión de innovaciones

tecnológicas y de nuevos conocimientos, todo lo cual debe reflejarse en el incremento de la productividad del trabajo.

Está bien que la tierra y las máquinas aumenten la productividad, pero finalmente lo que nos interesa es que el trabajo eleve su productividad. Y ése es el eje y el elemento clave de la competitividad.

La competitividad, entonces, es en parte un atributo de las empresas; es el aspecto microeconómico de la competitividad, pero en parte depende de las características de los entornos en los cuales la misma está inserta. Sobre este punto, hay que reconocer dos tipos de ámbitos: por un lado, el macroeconómico, que, en general, yo diría que es el entorno al que se refiere el trabajo del Banco Mundial que he citado. Pero existen, además, un contexto que podemos llamar regional y otro local que han venido adquiriendo cada vez mayor importancia.

La pobreza rural

En la experiencia de Fida la pobreza no es un atributo de ciertos individuos o grupos, sino más bien un *proceso dinámico* de relaciones e interacciones humanas y sociales.

También puede verse como un fenómeno multidimensional, que es influenciado por factores culturales, sociales y económicos. Entre estos, casi siempre encontramos que en la situación de pobreza confluyen los siguientes:

- La exclusión económica
- La discriminación étnica
- La discriminación de género
- El limitado acceso a *servicios vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas*; esto es, a lo que llamamos bienes públicos
- Limitado acceso a servicios de apoyo para la producción, como la tecnología y el capital.

Desde luego, dentro de esta caracterización de la pobreza se encuentra el hecho de que las fuentes de generación de ingresos del pobre son muy reducidas, su base de producción es muy pequeña, no se le puede sacar tanto provecho, y además la calidad de sus recursos productivos es baja, por no decir precaria.

Y es una característica que muchos califican como "estructural", aunque yo no la llamaría así, porque en realidad pienso que se trata de algo que se puede superar.

La pobreza en América Latina

Si miramos el panorama de la pobreza en América Latina, observamos que lejos de disminuir, ha aumentado ligeramente, y no lo ha hecho, quizás, en forma catastrófica, gracias a la migración. Si no fuera porque existe una migración natural desde el campo

hacia otros sectores de la economía, en este momento los niveles de pobreza rural serían mucho más altos.

Tomando como base la cifra que da la Cepal, de un total de 120 millones de habitantes rurales en la Región, el Fida calcula que el 64 ciento de la población rural de América Latina se encuentra por debajo de la línea de pobreza. O sea, que dos tercios de la población rural de América Latina están conformados por pobres, y en ese segmento poblacional, los hogares de pobreza extrema o indigencia tienen una gran representación.

En términos absolutos, *existirían en América Latina aproximadamente 77 millones de pobres rurales*, de los cuales 46 millones se consideran indigentes. Es interesante mencionar que aun en algunos países donde la mayoría de la población es urbana, y para los cuales podríamos decir que la pobreza tiene fundamentalmente carácter urbano, como en los casos de Brasil y Colombia, la mayoría de los grandes grupos en condición de pobreza extrema viven en zonas rurales, o sea, que la pobreza podría ser hoy por hoy predominantemente urbana; pero, la pobreza extrema es rural.

Tenemos, además, un total aproximado de 10 millones de hogares rurales que están encabezados por mujeres. Si observamos la composición de esta pobreza rural, llama la atención que el 33 por ciento de los emprendimientos rurales, ya sean agrícolas o rurales no agrícolas, están encabezados por mujeres. Esto nos permite concluir que hay una dimensión de género en la pobreza rural, así como un aspecto de etnicidad, porque es realmente en los pueblos y las comunidades indígenas donde la pobreza rural registra un grado más alto.

Otra característica de la pobreza rural es su heterogeneidad. Pero por ahora imaginemos que la pobreza rural, que en realidad está compuesta por un "continuo" de grupos de distinto tipo, estuviera hipotéticamente compuesta sólo de dos grupos. Esto nos ayuda a entender lo que voy a comentar a continuación.

Hay grupos de pobres rurales que podrían ser catalogados como productores de subsistencia y la verdad estos son la mayoría dentro del total de pobres del campo. Pero hay un segmento dentro de la población rural pobre, que podría ser catalogado como de "agricultura campesina", y dentro de éste existe un grupo limítrofe conformado por lo que se conoce como la pequeña agricultura comercial la cual, en realidad, según los vaivenes de la economía, puede caer o no caer en la pobreza.

Lo que llama la atención es que *mientras más pobre sea el habitante rural más multifuncional tiende a ser*. Es decir, su ingreso tiene que obtenerlo de una variedad de fuentes. En general, se observa que una parte de ese ingreso proviene de la agricultura, pero no sólo de ella, pues otra porción viene de la microempresa y de las pequeñas empresas rurales que algún miembro de la familia lleva adelante; y otra parte proviene bien sea del pequeño comercio de subsistencia, de los servicios rurales, o del trabajo asalariado. En síntesis, hay una proporción de ese ingreso que no se genera propiamente en la parcela.

¿Cómo superar las condiciones de pobreza?

Hay un cierto consenso al considerar que los hogares rurales tienen cuatro grandes opciones para superar su condición de pobreza. A continuación voy a referirme a las vías que, en general, los analistas de la pobreza proponen como hipótesis de trabajo para superarla.

- La primera vía es la producción agropecuaria, la cual se basa en la explotación directa de la tierra. Y al hacer referencia a este caso, surge el gran problema del "acceso a la tierra", en los países que tienen tierra disponible, porque hay otros que ya ocuparon la frontera agrícola. En este punto tenemos que reconocer que Colombia es un país afortunado en el sentido de que todavía puede haber captación o apropiación de terrenos productivos agrícolas para su población pobre. Lo mismo ocurriría en Brasil. Pero no es éste el caso de los países centroamericanos –con la excepción de Nicaragua que sí tiene tierra–, ni de algunos otros países de la Región.
- La segunda vía para salir de la pobreza es la producción "no agrícola", o sea la rural que se desarrolla fuera de la parcela, que en general incluye las microempresas rurales y las pequeñas empresas rurales. Debo aclarar que no es necesario usar permanentemente la palabra micro, porque cuando uno examina el fenómeno de las empresas rurales, en realidad hay muchas que son pequeñas, aunque ya no deban llamarse "microempresas", porque tienen diez empleados o más, o se pueden asociar entre ellas y formar conglomerados más grandes, pero aun así tenemos que aceptar que se encuentran en el límite de la pobreza.
- La tercera vía es la de la incorporación a los mercados laborales: éstos pueden ser rurales, cuando existe agricultura de exportación. El caso extremo se encuentra en la vinculación al mercado urbano mediante la migración a la ciudad.
- La cuarta vía es la producción de subsistencia. Es la más dramática y está apoyada por redes de protección social vinculadas a las remesas y a los subsidios del gobierno. Esto ocurre especialmente en Centroamérica y México, donde tales envíos de dinero tienen un papel importante, mientras que en otros países no cumplen una función tan significativa en el ingreso de los pobres.

Las vías propuestas por Fida para superar la pobreza

Consistentemente, desde su creación, el Fida ha dado prioridad a la búsqueda de soluciones productivas para las situaciones de pobreza rural. Hace 25 años –que es precisamente la edad que tiene el Fida–, cuando la mayoría de los expertos pensaba que la pobreza era un fenómeno social y que como tal debía tener soluciones eminentemente sociales, el Fida dijo: *No, la estrategia prioritaria para resolver la pobreza se encuentra en las estrategias productivas.*

Si bien es cierto que así ha sido desde el inicio en las estrategias de Fida, se reconoce que hay muchas cosas más que hay que adelantar, conjuntamente con la búsqueda de las soluciones productivas, como: (1) el fortalecimiento de las organizaciones sociales de los pobres; (2) el mejoramiento a sus condiciones de vida, lo cual implica acceso a los bienes públicos; (3) su articulación a las instituciones de apoyo nacionales y locales, y (4) su integración al resto de la sociedad, porque lo que se necesita para abordar la pobreza, que es un problema tan complejo, es un enfoque integral.

El otro componente interesante dentro de la estrategia para atacar la pobreza, en la perspectiva del Fida, son los temas que se conocen como “transversales”: la equidad de género y la sostenibilidad ambiental.

También quiero plantear un tema de reflexión; es un tema que el Fida no ha resuelto satisfactoriamente ni siquiera hoy. Con mayor razón, dentro de un proceso de globalización hay que estar atento a las señales del mercado, porque si queremos transformar al pequeño productor rural en un empresario, él tiene que responder a las señales del mercado, o sea, en cierto sentido debe tener presente cuáles son las preferencias de los consumidores.

Por otra parte, el Fida reconoce que hay una segunda tendencia que viene del interior de las comunidades, que es la fuerte necesidad de responder, de manera inmediata, a las demandas que surgen de las mismas. Muchas de ellas son más bien demandas sociales, endógenas, profundamente sentidas, y tampoco tienen relación con el mercado.

Eso obliga a que las intervenciones de Fida dentro de ese enfoque que tiene que ser necesariamente integral tomen en cuenta no solamente el apoyo a iniciativas productivas, sino que también respondan a las demandas sociales que son sentidas endógenamente por la comunidad. Tales demandas pueden estar referidas a un puente, o cualquier otra obra de infraestructura, lo que significa que en el sentir de la comunidad no es un crédito de capitalización o no se trata de establecer un negocio, sino que piensan que el puente y la carretera tienen que hacerse primero; o que la escuela rural es lo prioritario, mientras que, por otro lado, le asignan un rango de prioridad inferior a las soluciones netamente productivas.

Hay zonas donde esos elementos de política social que en realidad son bienes públicos son demandados con mucho ahínco por parte de las comunidades rurales, y ello hace que en el momento de distribuir los recursos de un proyecto de desarrollo rural, una porción considerable de los mismos deba dirigirse necesariamente hacia esas necesidades sociales, lo cual es justo.

La experiencia de Fida en proyectos de desarrollo rural

Hay algunos conceptos que Fida ha decantado como consecuencia de sus experiencias durante 25 años de ejecución de proyectos de desarrollo rural. Voy a referirme a tres de ellos:

- *La reducción de la pobreza rural requiere políticas y programas claramente*

focalizados. Tanto en términos de población beneficiaria como de área geográfica, la focalización es indispensable. Pero, quiero hacer una distinción entre focalizar los recursos que maneja directamente un proyecto anti-pobreza, por un lado, y una estrategia que vincule al pobre rural con el que no es pobre, por otro. Una de las experiencias notables del Fida es que para poder sacar al pobre de su situación hay que integrarlo con los no pobres. Es decir, no puede aplicarse un enfoque basado solamente en los recursos y las posibilidades del pobre. La comunidad no pobre tiene una cantidad de recursos y de vínculos que tienen que ser aprovechados en estas estrategias de reducción de la pobreza.

- La inversión social, que es un componente esencial de los proyectos Fida, mejora el ambiente y la calidad de vida de la población rural pobre, pero la reducción de la pobreza propiamente dicha no es posible sin un incremento sostenible del nivel de ingresos de la población pobre. Podemos decir mucho sobre lo que hay que hacer en lo que se refiere a las necesidades sociales, la organización social, etc., pero si en las iniciativas para reducir la pobreza no hay estrategias productivas que generen ingresos, no vamos a disminuir la pobreza.
- El desarrollo rural puede ser generado inicialmente por factores vinculados o no a los proyectos Fida, porque en realidad *los gobiernos son los que generan los procesos de desarrollo rural, no son las instituciones internacionales*. Hay zonas donde se van generando polos de desarrollo rural, se crea un ambiente muy favorable para la reducción de la pobreza al estimular la demanda en los mercados locales y crear nuevas oportunidades de empleo.

Algunas lecciones para facilitar a los pobres rurales el acceso a los mercados

Como resultado de un trabajo reciente que está bajo mi cargo en Fida y para el cual nos basamos en encuestas de terreno a los productores en área de pobreza, se hizo un análisis bastante detallado y se extrajeron algunas conclusiones que tienen relación directa con la gran pregunta de ¿cómo facilitar a los pobres rurales el acceso a los mercados?

- 1. En el crecimiento de las pequeñas empresas rurales los mercados que determinan su despegue económico son los externos al territorio en el cual esas empresas se encuentran localizadas. En otras palabras, cada vez que nosotros encontramos que el pobre rural vende en la feria del mismo pueblo, o en los mercados locales, estamos girando en un círculo de pobreza, porque el verdadero mercado, el que finalmente le va dar el impulso al pobre rural y el incentivo para su despegue económico, se halla en los mercados externos al territorio. Y éstos pueden ser mercados de las grandes ciudades, o incluso de otros países.
- 2. La segunda conclusión es la relacionada con la asociatividad. Éste es casi un principio

canónico, entendido en un sentido amplio como la asociación de productores en organizaciones, comunidades o redes de productores del mismo rubro. Es una condición indispensable para reducir los costos de transacción de los negocios, aumentar la oferta negociable y mejorar la eficiencia y efectividad de la comercialización. Pero la asociatividad solamente es sólo un primer paso.

— 3. La tercera gran conclusión es que la integración a cadena de valor o la integración vertical, facilita y acelera el acceso a los mercados, porque, entre otras ventajas, reduce los costos de obtener información confiable y oportuna de los cambios que ocurren entre los consumidores finales. Esto es posible porque comúnmente uno de los eslabones de la cadena productiva está muy próximo al consumidor final y transmite esa información sobre las demandas, o las preferencias del consumidor final a los demás miembros de la cadena. Se habla mucho de integración horizontal, pero al final es la combinación de la integración horizontal y la vertical –y sobretodo la vertical–, lo que finalmente decide en gran parte la competitividad de las empresas rurales.

— 4. La cuarta conclusión es que en la mayoría de los casos de éxito de inserción a los mercados se constata que existen o han existido uno o más agentes institucionales externos que han desempeñado la función de catalizadores o acompañantes y que, por tanto, han ayudado a poner en marcha el proceso. La experiencia de Fida es que no es posible la reducción de la pobreza con base solamente en el esfuerzo del pobre. La verdad es que se necesita la participación externa, ya sea de una ONG nacional o internacional, o un organismo nacional o internacional; como acompañante, no creando la dependencia que se creaba en el pasado.

— 5. La quinta conclusión es que en el desarrollo de las pequeñas empresas rurales, la influencia del entorno institucional inmediato –local o regional–, ya está superando en relevancia al entorno institucional más lejano que es el centralizado, constituido en gran parte justamente por los organismos centrales del Estado de los países. No digo que sea más importante, porque en realidad son igualmente relevantes, pero afortunadamente lo que hemos visto ya como resultado empírico es que en ese entorno local es donde se supera la primera valla de la pobreza y son esas instituciones locales las que tienen un papel clave para proporcionar los primeros apoyos.

— 6. La sexta conclusión es que las mejores oportunidades de negocios están asociadas a nichos de mercados que para ser aprovechadas requieren procesos de innovación permanente por parte de los pequeños productores. Las oportunidades para aprovechar esos nichos no están asociadas siempre al desarrollo de nuevos productos o nuevos servicios; sino que también pueden surgir de la adaptación rápida de productos tradicionales a nuevos usos, o de la revalorización de lo tradicional o autóctono, con algún concepto o innovación que facilite una mejor penetración de un producto conocido a un segmento de los

consumidores finales.

Independientemente de cuál sea la naturaleza de la innovación que incorpore los pequeños productores agrícolas, se debe incluir el concepto de que el ajuste o sintonía de la oferta negociable del pequeño productor a los requerimientos de los consumidores finales es indispensable, sobre todo para responder en términos de calidad e inocuidad de los productos y servicios que está ofreciendo. Se trata de poner sobre el tapete el gran tema de la bioseguridad que hoy en día está dominando una buena parte de lo que tiene que ver con la agricultura.

— 7. Por último, tal vez la lección aprendida más importante es el cambio de actitud que se requiere para pasar de productor a empresario. Entendemos por empresario a un productor que está en condiciones de asumir riesgos y adoptar una visión de largo plazo, algo que es bastante difícil de hallar en el pequeño productor. Sin embargo, en el fondo se trata de un gran cambio cultural, porque no es solamente técnico, ni económico. La transformación de un productor en un empresario, en el mundo de la pobreza rural, es, en esencia, un cambio cultural y esto no debe perderse de vista.

El empresario, independientemente de los recursos materiales de que dispone, cada vez está más inclinado al cambio, mira con más atención su entorno social e institucional y tiende a buscar ayuda en las instituciones. El gran desafío de los proyectos y programas de desarrollo rural que tienen el objetivo de reducir la pobreza, se halla en la búsqueda de nuevas formas de apoyar a los pequeños productores rurales-agrícolas y rurales no agrícolas a crear esa visión empresarial que en el mediano y largo plazo les permitiría lograr autonomía o autosuficiencia.

Esto refrenda, desde la perspectiva microeconómica, la necesidad de mejorar los recursos humanos. Infortunadamente, muchos de los proyectos del Fida no han logrado sacar de la pobreza a algunos segmentos importantes de pobres, porque *existe una traba cultural* que les ha impedido hacer la transición de productor de subsistencia a pequeño empresario rural, a pesar de que han contado con las oportunidades y los apoyos necesarios, que son aprovechados por otro pequeño agricultor que en apariencia es igual al anterior y que está a su lado. Hay un misterio que hay que descifrar que tiene que ver con la decisión de cambiar, la cual constituye un cambio cultural.

Lo rural en las negociaciones comerciales

RAFAEL ECHEVERRI PERICO⁶. IICA. MÉXICO

Quiero concentrarme en algunos elementos de análisis para luego asociarlos con la preocupación central que existe hoy en día alrededor de las negociaciones comerciales y el papel que en ese proceso juega lo que conocemos como el sector rural.

Lo primero que quiero plantear es que tenemos que darle menos novedad al tema de las negociaciones comerciales, puesto que no es la primera vez que éstas se plantean, o que Colombia involucra el sector agropecuario en una negociación. Lo hemos hecho desde tiempo atrás, y tenemos mucha experiencia en ello. Algunas veces hemos tenido éxito y en otras ocasiones no tanto. Pero, definitivamente ya en otras ocasiones nos hemos movido en estos temas en el entorno de la OMC, de la Comunidad Andina de Naciones y de otros acuerdos bilaterales. Como consecuencia de ello, en Colombia hemos generado una cantidad de mecanismos para afrontar todos estos desafíos de la integración económica, y de esta experiencia se pueden sacar algunos elementos para tomar en consideración, ya que sirven de marco para la discusión relacionada con la situación del sector rural del país dentro de importantes elementos de la coyuntura nacional.

Ante todo, conviene tener claro que en una negociación comercial, y particularmente en ésta del TLC, no solamente estamos negociando el sector agrícola frente a otros mercados. Si bien es cierto que éste es el eje conductor, hay otras negociaciones que se hallan inmersas dentro de este proceso y que pueden ser más importantes incluso que los resultados de las negociaciones con los países.

Destaco algunas de ellas:

- El espacio de negociación de un sector económico frente a los otros sectores de la economía nacional.

Cuando hablamos de negociación y se ponen sus elementos sobre la mesa, estamos hablando del sector agrícola, esto es, del sector rural frente al sector financiero, al industrial, al minero, etc. Esto significa que las decisiones que se tomen en el proceso de la negociación, y con miras a sellar el Tratado, tienen que involucrar posiciones correspondientes al sector en el cual se está negociando —en este caso el agropecuario—, frente a los otros sectores. Ello significa que debe dársele un papel, una función o un peso específico a dicho

6 Vinculado al IICA México. Ex viceministro de Agricultura en Colombia. Director de la Misión Rural en Colombia y autor de varios trabajos de investigación y consultoría en el sector agropecuario y el medio ambiente.

sector dentro de la estrategia general de desarrollo nacional que se piensa aplicar para enfrentar los retos que en materia de competitividad dicho acuerdo comercial plantea.

En las presentaciones de los diferentes expertos sobre el sector rural en América Latina se dejan traslucir preocupaciones comunes: ¿Qué es el sector agrícola? ¿Hasta dónde llega el sector agrícola? ¿Qué es lo que estamos negociando? ¿Estamos negociando sólo la agricultura, o la agricultura ampliada, el sector agroalimentario, el sector agroindustrial, o estamos negociando el mundo rural?

- Un espacio de negociación entre el sector privado, esto es, entre las organizaciones comunitarias, la sociedad en general y el Estado. La forma como se asocian los intereses privados y los del sector público es clave en la negociación.

¿Hemos cumplido con nuestros compromisos?

Miremos las experiencias hacia atrás. Cuando hemos firmado acuerdos como los de la OMC, o la Comunidad Andina, los intereses privados o empresariales –sean de pequeños, de pobres o de grandes conglomerados–, adquieren compromisos, así como el Estado también los adquiere. En diferentes organizaciones y países una de las grandes preocupaciones se relaciona con: ¿Qué tanto hemos honrado esos compromisos?

¿Cómo podemos justificar que al mismo tiempo que se han ido profundizando los acuerdos comerciales, como Estado hemos reducido la inversión en desarrollo tecnológico? Por otra parte, hemos seguido procesos que no nos han permitido armar la anunciada reconversión en la producción rural. Debemos recordar que la idea de la reconversión no nace con la negociación del Tratado de Libre Comercio, sino que es una necesidad que se viene planteando desde principios de los años de 1990, cuando se comenzaron a introducir los cambios propios de la apertura comercial. Y lo cierto es que esa reconversión productiva no se ha dado; es decir, esa negociación entre el Estado y los intereses de los productores o los pobladores del mundo rural, no se ha cumplido, y ése es un elemento esencial del proceso de la negociación.

Cuando se firme el TLC, no se va a tratar solamente de poner en ejecución un tratado de Colombia con Estados Unidos. Su cabal ejecución va a implicar también consideraciones del Estado colombiano frente a los productores y los pobladores del campo, y ésa es una gran pregunta que debe estar claramente formulada en el proceso de negociación. No es importante solamente el acuerdo comercial per se, sino todo lo relacionado con los procesos de transición que se generan a partir de la concreción de esos acuerdos.

En la presentación del trabajo del Banco Mundial a cargo de Alberto Chueca se hizo un gran énfasis en: ¿Qué es lo rural?, ¿Hasta dónde va lo rural? ¿Hasta dónde va la agricultura? Y me parece que se mencionó un punto relacionado con la definición de lo rural, to-

mando por ejemplo la definición de la Oede. Sin embargo, tenemos que aceptar que la realidad va más allá de esa formulación.

Quiero hacer énfasis en el rescate de orgullos. Me parece excelente la presentación del trabajo del Banco Mundial y la forma como allí se han hecho los planteamientos; pero déjenme decirles que en América Latina –quizás algo menos en Colombia y más en otros países de la Región–, se reconoce que Colombia ha estado en la vanguardia al plantear una revisión profunda de lo que hemos tomado como desarrollo rural. Desde los años de 1980, y profundizando en los de 1990, Colombia planteó algo que se concretó en el año 1998 en el llamado Consenso de Cartagena. Se trata de un replanteamiento de lo rural, formulación que tiene varios elementos:

— 1. Uno de ellos y quizás el más significativo es que lo rural no puede seguirse entendiendo como un concepto cuya aplicación se limita a la población dispersa y al trabajo del cultivo de la tierra o la cría de animales. Tampoco puede seguir rigiéndose por el criterio de densidad poblacional, que se continúa utilizando en otros rincones del mundo. No, lo rural va más allá; lo rural integra sociedades que tienen su lógica de reproducción económica, social y cultural, asociada a recursos naturales. La aceptación de esta idea genera un replanteamiento gigantesco, que ya hizo la Misión Rural de Colombia, cuando propuso una nueva forma de ver lo rural. Esta nueva visión se profundiza aún más en el trabajo realizado en el Banco Mundial con el título de “Más allá de la ciudad” y que nos ha sido presentado en este seminario.

— 2. Cuando hablamos de lo rural, en sentido integral, es decir, en sus relaciones económicas, las cuales integran lo urbano y lo rural, se rompe esa dicotomía –en algunos sentidos inútiles, en otros bastante distorsionadora de la realidad política–, y se hace el planteamiento de que lo rural lo tenemos que definir de una manera diferente.

Si le damos ese nuevo sentido a lo rural, nos acercamos a algo que también destacó el trabajo del Banco Mundial –sobre todo en una de sus recomendaciones–, y es que tenemos que ver lo rural más como territorio.

El concepto de territorio emerge como una propuesta clara de tratamientos diferentes de los que se han dado hasta ahora a temas como la pobreza, el desarrollo agrícola y el desarrollo rural. La apropiación del territorio, como un concepto que permita orientar la política y definir el territorio como un objeto de política pública, de desarrollo económico o de crecimiento, transforma fuertemente la manera como nos enfrentamos a las negociaciones comerciales, así como a otros aspectos relacionados con la manera como se define la política pública.

Sin embargo, y a pesar de los avances en la conceptualización, Colombia no ha sido vanguardista en términos de grandes reformas institucionales en este sentido. Yo diría que hay otros países que nos han tomado la delantera en esto, al implementar reformas políticas,

institucionales y económicas que asumieron radicalmente el desafío de hacer tránsito desde el concepto superado de lo rural hacia otro basado en el territorio. El caso de México es, tal vez, uno de los más paradigmáticos, con una reforma muy profunda para cambiar el desarrollo rural. En México se promulgó una ley de desarrollo rural que es una norma de ordenamiento territorial, en la cual definitivamente se asumen estos cambios de los que venimos hablando, norma que, a su vez, ha tenido fuertes implicaciones las cuales obviamente deberían estar involucradas en una negociación comercial, como la del TLC, u otra cualquiera.

— 3. El otro punto en este asunto de definir qué es lo rural es el relacionado con el peso que debe recibir lo rural frente a otras áreas u otros sectores. Una parte importante del trabajo del Banco Mundial ha sido la de demostrar que el peso de lo agrícola es mayor de lo que se ha considerado convencionalmente. Pero la pregunta que debemos plantearnos es: ¿Cuál es el peso de lo rural? El IICA ha hecho un trabajo el cual en parte ha servido de fuente para el estudio del Banco Mundial. Allí se hacen mediciones concretas para mostrar que por medio de los procesos de encadenamiento o de enlace, la agricultura aunque tenga una baja participación en el Producto Interno Bruto, no solamente nacional, sino incluso en los espacios rurales, sigue siendo, como sector económico, un factor fundamental de localización y de estructuración de esa vida rural.

No obstante lo anterior, es importante que aceptemos que el territorio rural es multisectorial, y que es necesario contabilizar cabalmente aquellas actividades económicas que no son agrícolas. Una de ellas, tal vez la más importante, es la que tiene que ver con los servicios ambientales. No solamente los relacionados con servicios de turismo —que normalmente no se consideran dentro de la economía rural—, sino los servicios que se relacionan con el agua, la biodiversidad, el suelo o el aire, los cuales en la realidad de la economía actual globalizada adquieren un papel fundamental y que, por otra parte, no estamos incorporando en las funciones económicas cuando hablamos de la economía rural, lo que constituye algo grave y preocupante.

Un ejemplo de ello es que cuando adelantamos negociaciones agrícolas no involucramos las negociaciones ambientales, y ése es un factor que puede ser determinante de las condiciones en que se negocia, porque *lo rural de nuestros países sí está considerado en las convenciones ambientales, que son vinculantes* para la mayor parte de los países del mundo, como de interés global. Esos elementos para completar la canasta de la multisectorialidad de lo rural son claves.

Otra consecuencia de asumir lo rural desde la perspectiva territorial es que en el territorio se hace realidad un tema que los europeos y estadounidenses han tenido claro y que ha sido la clave para sustentar y defender los diferentes tipos de subsidios y las intervenciones directas en los mercados agrícolas, y es el tema de la multidimensionalidad de las actividades económicas, cuando se habla de un entorno territorial. ¿Qué significa esto? Significa

que las actividades económicas, cualesquiera que sean: industria, comercio, servicios o agricultura, generan efectos más allá del ámbito propio de su producción. Según la multifuncionalidad la única medida del peso de la agricultura en el conjunto de una economía no puede estar dada únicamente por la determinación de cuánto maíz u otro producto básico se produce, sino por los efectos que esa actividad tiene: ambientales, culturales, sociales, políticos. Por ejemplo, una economía de enclave, puede desempeñarse de una manera excelente en términos productivos y ser rentable, y excelente en las balanzas comerciales, pero este tipo de economía conlleva serios problemas políticos en los entornos territoriales donde se desarrolla. Sería gravísimo en un país con conflictos políticos y sociales, sustentar una reforma o una propuesta de solución basada en economías de enclave, tomando como base sólo los criterios productivos.

La multidimensionalidad da origen a la multifuncionalidad. La Unión Europea y Estados Unidos defienden la multifuncionalidad con base en una realidad que puede ilustrarse con la reflexión siguiente: "Yo subsidio mi agricultura, porque es una actividad que tiene saldos netos de multifuncionalidad positivos, *frente a otros sectores económicos con los cuales compite la inversión*. Si yo no subsidio mi agricultura lo que puede suceder no es que América Latina vaya a barrerme de los mercados, sino que ahuyento la inversión agrícola, puesto que los recursos van a migrar a otros sectores de mi propia economía. Por consiguiente, tengo que defender esa multifuncionalidad".

En las negociaciones, en lo que se relaciona con este tema, América Latina ha metido – como el avestruz –, su cabeza en la tierra, diciendo: "La multifuncionalidad no existe, es un fantasma inventado por Europa para llevar al traste nuestros intereses comerciales". Pero la verdad es que ese tema, planteado en la estructura de lo territorial es un asunto fundamental que debe ser tenido en consideración cuando se habla de las negociaciones comerciales.

— 4. En el ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (productores pobres y no pobres, pobladores del campo, etc.), aparece un tema que ha sido recurrente en las presentaciones de los expertos, y es el que tiene que ver con la política pública; porque, finalmente, la relación entre el Estado y la sociedad se traduce en unas políticas, actitudes, posiciones y funciones del Estado. Además, en la atmósfera y el escenario de las negociaciones comerciales es esa política la que entra a ser cuestionada. Es claro que a partir de las negociaciones comerciales, y según sea la dimensión del impacto esperado de ellas, habrá que redefinir la política, comenzando por replantear las relaciones entre el Estado y los productores.

Uno de los elementos que quizás se desprende con mayor fuerza del planteamiento hecho por el Banco Mundial en el trabajo mencionado es la afirmación de que la política agrícola de nuestros países está más orientada a proporcionarles beneficios a los particulares que a la provisión de bienes públicos. Y la constatación de este hecho debe plantearse

dentro de la negociación de un acuerdo comercial, cualquiera que éste sea. Si no tenemos claridad sobre eso, vamos a tener serios problemas. Y hay que agregar que no sólo se trata de un problema colombiano; es una dificultad presente en toda América Latina, e incluso en Europa y que cuestiona fuertemente la eficiencia y la eficacia del gasto público. Lo cierto es que cuando hemos protegido *por la vía del rentismo a los más grandes, o por la vía del asistencialismo a los más pequeños*, hemos protegido o privilegiado los intereses individuales con poca sostenibilidad de corto plazo y con pésimos efectos.

Y la pregunta que debe surgir es: ¿Por qué se presenta esta situación? Debo decir que al formularla estamos adentrándonos en un terreno en el cual hemos trabajado con mucha intensidad desde el Ica como es todo lo referente a los instrumentos, las metodologías y los enfoques para evaluar la política pública. Y debo agregar que no lo hemos hecho sólo frente al crecimiento. Después de una onda intensa de aplicación del neoliberalismo radical, nos dimos cuenta de que el crecimiento es necesario, pero no suficiente. Hay otras cosas que hacen falta para lograr el desarrollo y es mediante la aceptación de este hecho como tenemos que entrar a medir los impactos de esas políticas.

Esta situación se hace evidente en las negociaciones comerciales. En ellas les hemos puesto la etiqueta de "sensible" a aquellos sectores que pueden perder rentabilidad y opciones de crecimiento como resultado de la concreción de un acuerdo comercial, y al hacerlo nos hemos olvidado del bienestar. Hace algún tiempo, en un foro sobre negociaciones, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia le extendió a la audiencia una invitación para que miráramos más allá del crecimiento, como medida de impacto de las negociaciones o de la protección. Y el bienestar es diferente al crecimiento, lo sabemos. Cuando examinamos las políticas y tratamos de determinar cuánto apuntan al bienestar o cuánto apuntan al crecimiento, nos damos cuenta de graves errores que se han cometido en América Latina.

En este momento, el Ica y la Cepal en conjunto están iniciando un proceso de evaluación de políticas públicas para el sector rural en México y aparece con claridad y nitidez – ahora que se hace la evaluación del Tlca, y que se ven los efectos de todas estas políticas de Estados Unidos–, que uno de los problemas es que se trata de un conjunto de medidas regresivas que no impactan el territorio y no generan bienes públicos. Son políticas que involucran grandes transferencias sobre las cuales penden signos de interrogación muy grandes. En cuanto a las transferencias, cabe anotar algo importante: no solo se hacen con cheques de tesorería pública, sino que las más grandes se hacen por la vía del consumidor, esto es vía precios. La "protección" ampara al productor, pero a costa de los bolsillos de los consumidores. En economía uno va aprendiendo que el dinero se crea y se destruye, pero que esto se da en pequeña escala. El resto simple y llanamente pasa de un bolsillo a otro y siempre nos preguntaremos de dónde viene.

Este tipo de políticas es uno de los planteamientos más significativos que se han hecho, y conlleva al tema de la pobreza; a la disyuntiva de si invertimos más en bienes públicos o damos más transferencias. Aquí aparecen las cuestiones del rentismo y el asistencialismo. Aclaro la diferenciación entre estos dos términos: En una ocasión se decía que *el asistencialismo es regalarle el pescado al pobre, mientras que rentismo es regalarle el barco al rico*. Precisamente eso es lo que ha pasado en América Latina, y también se ha hecho en Colombia. En una ocasión cuando nos dedicamos a evaluar el impacto producido por el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), y veíamos que ese instrumento lejos de llegar a generar esa gran transformación productiva que se quería –al capitalizar a los más pequeños y a los medianos productores–, se transformó en una transferencia neta, que incluso, en algunos casos –como lo muestran los estudios–, desincentivó la inversión que algunos empresarios confiados en las opciones de crecimiento estaban dispuestos a realizar.

Esta revisión de las políticas es un frente de trabajo fundamental, porque no es sólo cuestión de defender intereses, sino también de reconstruir una política que, a partir de las negociaciones, debe ser para la transición; una política de reconversión, productiva, económica, institucional y social. Creo que ése es uno de los temas centrales que debe estar puesto sobre la mesa en la discusión sobre las negociaciones comerciales como la del TLC con Estados Unidos.

Finalmente, considero que para que sean buenas las negociaciones, al igual que las transacciones políticas, tienen que ser fieles a la realidad. Mientras mantengamos un mal diagnóstico de qué es lo que está en juego, de qué es lo que ocurre en nuestros países, particularmente en Colombia, no tendremos ninguna posibilidad de que nos vaya bien en esas negociaciones.

Todos estos elementos que se han planteado y que nos muestra el Banco Mundial en el estudio mencionado, nos hacen un llamado para que contemos con un piso de realidad y que analicemos qué es lo que se negocia, quiénes ganan, quiénes pierden, y cuál es la realidad en la que está inmerso este proceso de negociación, haciendo énfasis en que no es la primera vez que lo hacemos.

Preguntémosnos, entonces: ¿Para quién hemos negociado? Eso es lo que tenemos que poner en el centro de la discusión.

[SEGUNDA SECCIÓN]

ESTRATEGIAS PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD RURAL

José Romero ›

Universidad Autónoma de México

Luis Lorente ›

Centro de Estudios Ganaderos – Cega. Colombia

Aníbal Monares ›

Consultor de la División de América Latina
y el Caribe. Fida – Santiago de Chile

Evaluación integral del impacto del Tlcan en el sector agrícola, y su competitividad: el caso de México.

JOSÉ ROMERO⁷. COLEGIO DE MÉXICO. MÉXICO

Al promediar el año 2003 se presentó un grave problema social en México, durante el cual

las organizaciones campesinas bloquearon gran parte de Ciudad de México, realizaron muchos actos de protesta y forzaron al gobierno a que llegara a lo que se llamó el "Acuerdo Nacional para el Campo". Este Acuerdo tiene alrededor de 100 incisos, y en uno de ellos quedó establecido que el Tratado de Libre Comercio (Tlcan) y sus efectos sobre la economía del país, serían evaluados por una organización independiente. Como los promotores de la protesta no confiaban en ninguna institución oficial, internacional o nacional, encargaron a la Academia de esta misión.

Lo que ahora voy a presentar, fue aceptado por las organizaciones promotoras de la protesta, el Gobierno Federal y el Congreso. Aunque debo también anticipar que, como es lógico de suponerse, resultaba difícil que las apreciaciones consignadas en nuestro trabajo dejaran totalmente satisfechas a las tres partes.

El trabajo, cuya síntesis presento, fue elaborado conjuntamente con la colombiana Alicia Puyana, quien trabaja en México. Con ella conformamos un grupo de cerca de treinta personas, o más, que se dedicó a todo el proceso de organización de la información, análisis de la misma y elaboración del documento. Escribimos un informe final de ochocientas cuartillas, aunque también elaboramos un resumen de una extensión de 100 páginas y sobre éste fundamento mi presentación.

Los siguientes son los temas que voy a tratar, brevemente, a continuación:

1. Aspectos estructurales.
2. Efectos esperados.
3. Políticas públicas y Tlcan
4. Contexto externo y macroeconómico.
5. Desempeño del sector rural durante el Tlcan.
6. Evolución del mercado laboral.
7. Recapitulación y conclusiones.

7 Profesor investigador del Colegio de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Encargado por el Gobierno Federal de la evaluación de los efectos del capítulo agropecuario del Tlcan. Maestro y doctor en Economía Internacional en Northwestern University, y en la Universidad de Austin, Texas.

El equipo de trabajo realizó tal esfuerzo, ya que las organizaciones a que me he referido deseaban condenar de entrada y sin evaluación previa el Tlcan, cuando lo que ha sucedido en la realidad es que durante estos diez últimos años, desde cuando el tratado fue firmado, han sucedido muchísimas cosas que, además, explican la situación que existe en el campo mexicano hoy en día.

Aspectos estructurales

Procampo es una institución que concede subsidios por hectárea. Pero lo importante no es precisamente eso, sino que aunque debemos aceptar que se trata de algo que no puede cubrir la totalidad del espectro rural, el programa nos ha proporcionado el “padrón” o empadronamiento más completo de productores rurales que existe en México. Con los datos que tengo a la mano, voy a tratar de mostrar el dualismo que presenta la economía mexicana en los tiempos actuales.

Aspectos estructurales - Fragmentación de la tierra

Procampo: distribución de pagos por estrato de tamaño, año agrícola 1999

Estrato por área apoyada(A)	Productores apoyados	% Productores	% Acumulativo productores	Superficie apoyada Has.	% Superficie	% Acumulativa superficie
0 < A ≤ 1	1,060,383	32,68%	32,68%	1,142,373	8,42%	8,42%
1 < A ≤ 2	872,934	26,90%	59,59%	1,776,228	13,09%	21,50%
2 < A ≤ 5	842,934	25,98%	85,57%	3,542,009	26,10%	47,60%
5 < A ≤ 10	329,193	10,15%	95,71%	3,013,582	22,20%	69,80%
10 < A	139,164	4,29%	100,00%	4,098,254	30,20%	100,00%
Total	3,244,608	100,00%		13,572,446	100,00%	

Fuente: Acerca, 2000. Base de datos electrónica.
Gini: 64 por ciento

Gráfico 1

En el cuadro anterior se pueden apreciar el porcentaje de los productores apoyados por el programa; el porcentaje de productores y el porcentaje acumulado; la superficie apoyada; y el total acumulado. El cuadro también nos dice que los que tienen menos de una hectárea constituyen el 32 por ciento del total de los productores; mientras que para extensiones de 0 a 5 hectáreas el acumulado es el 85 por ciento de los productores. En cuanto a la extensión de tierra poseída, estos productores concentran el 50 por ciento de la misma.

Si tenemos en cuenta que los predios de cinco hectáreas o menos son considerados ineficientes, ello quiere decir que la mitad de la tierra cultivable, (si es que estos datos son

representativos de toda la tierra mexicana), registra un problema de eficiencia, porque los predios son demasiado pequeños. Lo que significa que enfrentamos un problema de atomización de la producción.

El empleo agrícola en México

Una característica notable de México es la elevada proporción de la fuerza laboral dedicada a actividades agropecuarias, cuando se compara con la limitada participación de este sector en el PIB.

En México este dato es discutible; pero vamos a tomar la cifra de 6 por ciento como la contribución del PIB agropecuario al PIB nacional, mientras, por otro lado, tenemos que este sector concentra el 21 por ciento del empleo. En el caso de Estados Unidos, estas proporciones son de 1,4 por ciento y 2,5 por ciento, respectivamente, y las cifras para Canadá son de 2,2 por ciento y 3,8 por ciento, respectivamente. Concluimos, entonces, que en nuestro país tenemos una baja contribución de la agricultura al PIB total, y muchísimo empleo en ese sector. Si quisiéramos tener una situación proporcionada a la registrada en los dos países citados, tendríamos que tener una contribución aproximada de la agricultura al PIB nacional de un 8 por ciento, y un 9 por ciento de participación en el empleo total. Esto último exigiría que la mano de obra restante se ubicase en otros sectores de la actividad económica diferentes del agropecuario.

Falla estructural

PIB y empleo agrícola en México y EUA.: 1997-1999

México		E.U.A	
PIB	Empleo	PIB	Empleo
5,9%	21,2%	1,4%	2,5%
<p>Las cifras para Canadá son 2,2 por ciento y 3,8 por ciento, respectivamente Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Inegi. Presidencia de la República (2003), Tercer Informe de Gobierno. <i>Agricultural Policies in Oecd Countries. Monitoring and Evaluation 2002.</i> Ocede.</p>			

Gráfico 2

Pero es importante que tengamos en cuenta el contexto global en el cual se inscribe la actividad agrícola en México para formularnos las preguntas: ¿Adónde se va esta gente? ¿Cuándo empieza el drama de la agricultura en México?

En el cuadro siguiente se puede observar la participación de los distintos sectores en el PIB total de México, a lo largo de los años. Allí podemos ver que en 1950 la contribución de la agricultura al PIB total era, más o menos, de 20 por ciento.

Composición del PIB nacional

Año	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Servicios
1940	19,4%	6,4%	15,4%	2,5%	56,3%
1950	19,2%	5,0%	17,1%	3,6%	55,0%
1960	12,5%	1,2%	15,9%	4,7%	65,7%
1970	9,0%	1,0%	18,1%	5,5%	66,4%
1980	6,6%	1,4%	18,7%	5,7%	67,6%
1981	6,6%	1,4%	18,5%	5,9%	67,6%
1982	6,5%	1,6%	18,0%	5,6%	68,3%
1985	7,1%	1,5%	18,1%	4,9%	68,3%
1990	6,5%	1,5%	19,1%	4,5%	68,5%
1991	6,3%	1,4%	18,9%	4,5%	68,8%
1992	6,1%	1,4%	19,0%	4,6%	68,9%
1993	6,1%	1,4%	18,5%	4,7%	69,4%
1994	5,9%	1,3%	18,4%	4,8%	69,6%
1995	6,4%	1,4%	18,7%	3,9%	69,6%
1996	6,3%	1,4%	19,8%	4,1%	68,4%
1997	5,9%	1,4%	20,2%	4,2%	68,3%
1998	5,8%	1,4%	20,8%	4,2%	67,8%
1999	5,7%	1,3%	20,8%	4,2%	68,0%
2000	5,8%	1,3%	22,1%	4,4%	66,4%

Gráfico 3

Falla estructural Porcentaje de participación de cada sector en el total del personal ocupado

Año	Agropecuario	Minería	Manufacturas	Construcción	Servicios
1990	24,0	0,7	12,6	9,7	52,9
1991	23,3	0,7	12,4	10,0	53,7
1992	22,7	0,5	12,4	10,1	54,3
1993	22,7	0,5	12,0	10,3	54,4
1994	22,4	0,4	11,5	10,8	54,8
1995	22,6	0,5	11,2	9,7	56,0
1996	22,3	0,4	11,6	10,7	55,0
1997	20,8	0,8	12,2	11,7	54,8
1998	20,7	0,4	12,3	12,1	54,4
1999	20,4	0,4	12,5	12,2	54,5
2000	19,7	0,4	12,8	12,3	54,8
2001	19,9	0,4	12,2	11,9	55,5

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Inegi.

Gráfico 4

Pero en el lapso entre 1950 y 1970 es cuando se registra la caída rotunda, y prácticamente desde ese momento en adelante esta participación sigue cayendo de manera sostenida, aunque a paso lento. Podría pensarse que la caída se produjo a favor de las manufacturas y que la mano de obra que se liberó del sector agrícola se enroló en la industria de transformación. Pero el cuadro también nos muestra que este sector no ha crecido a tal grado, y que más bien esa fuerza de trabajo se ha movido hacia el sector de los servicios, básicamente.

Tomando como unidad de medida los salarios en la agricultura, si establecemos una comparación con el diferencial de salarios, por ejemplo, los otros sectores tienen más salarios que la agricultura.

Lo anterior nos indica que, con el nivel de salarios vigente en lo agropecuario, si realmente hubiera movilidad de la fuerza de trabajo en México, ya no habría nadie trabajando en la agricultura. El problema es, entonces, que no existe tal movilidad, porque ese recurso humano no tiene las capacidades o el entrenamiento para desplazarse hacia otras ramas más productivas. Podemos concluir que los trabajadores agrícolas se encuentran atrapados en ese sector. Se trata de un 22 por ciento de la fuerza laboral, del cual podemos decir que no ha podido ser absorbido por los otros sectores de la economía mexicana.

Falla estructural **Remuneraciones promedio** **(Múltiplos de las remuneraciones agrícolas)**

	1990	1994	2000
Agricultura	1,0	1,0	1,0
Ganadería	4,6	5,0	5,3
Silvicultura	6,4	6,5	6,7
Caza y pesca	7,5	7,4	7,6
Minería	19,5	27,4	38,1
Manufacturas	16,5	20,8	24,4
Construcción	8,1	9,9	12,1
Servicios	12,2	18,1	22,2

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Inegi

Gráfico 5

En el gráfico siguiente se puede observar la estructura porcentual de las superficies sembradas y la estructura del valor de la producción agrícola; es decir, a qué se dedica la tierra y el valor de lo que produce. Por ejemplo, la fracción correspondiente a la tierra dedicada a frutas y hortalizas. Este pequeño porcentaje, de menos de 10 por ciento, produce

entre 30 por ciento y 35 por ciento del valor de la producción. En cambio, el que se dedica a granos y cereales es, por su tamaño, la “tajada del león” de la superficie cultivada, y resulta que cada vez produce menos. En este grupo se ubica el maíz que, para México, es un cultivo socialmente muy importante. El dato anterior demuestra que –tal como lo voy a señalar más adelante–, esta fracción no ha crecido más por límites naturales, *pero también porque no se han dado las inversiones necesarias para explotar mejor estos productos que son rentables.*

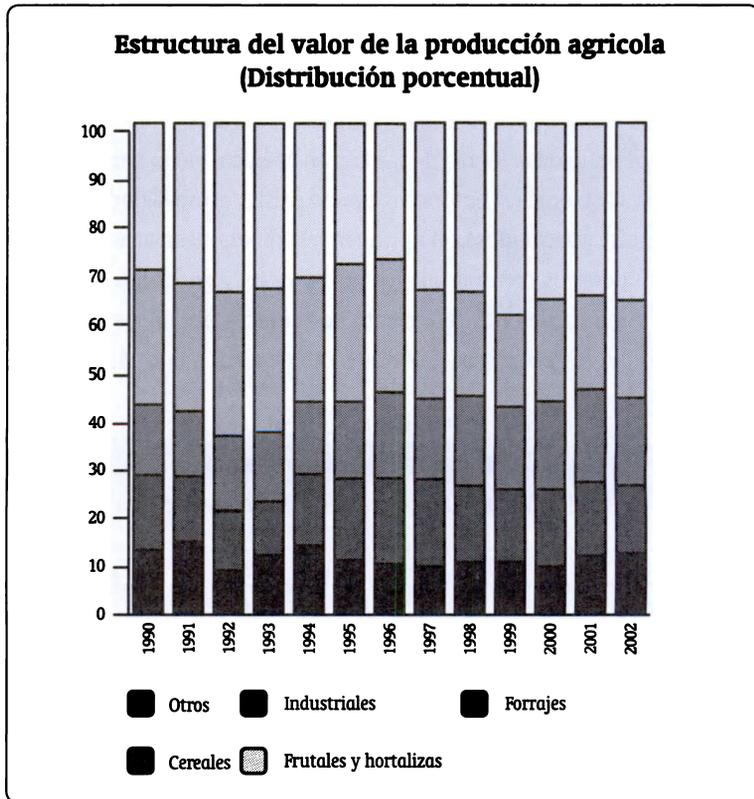


Gráfico 6

Efectos esperados

¿Qué se esperaba con el Tlcán? Las consecuencias podían preverlas perfectamente quienes formularon la política económica. Se elaboraron muchos modelos de equilibrio general computable en esa época, porque eran muy populares, para anticipar los efectos de dicho acuerdo comercial.

Ya vimos que los trabajadores comprometidos en las faenas agrícolas no pueden salirse de la agricultura por las razones expuestas: Esto es, su movilidad es poca.

Entre 1992 y 1997 se realizaron complejos estudios para estimar los efectos del Tlcán sobre el sector agropecuario. Todos ellos concluyeron que:

- El libre comercio elevaría el valor de la producción agrícola; es decir, habría ganancias de eficiencia.
- Induciría una nueva estructura productiva, con mayor peso de frutas y hortalizas y la reducción de granos básicos y oleaginosas.
- En consecuencia, aumentarían las importaciones de granos básicos y oleaginosas y las exportaciones de frutas y hortalizas

Los estudios también encontraron que:

- La intensidad de la mano de obra de los pequeños productores de granos básicos (especialmente en maíz), era muy alta.
- La profundización de la apertura comercial tendría efectos diferentes según los distintos tipos de sujetos agropecuarios: los productores de frutas y hortalizas se verían beneficiados; los vendedores de granos y oleaginosas serían perjudicados.
- Habría ganancias en bienestar para los consumidores de alimentos, pero la capacidad de generar empleo e ingreso agrícolas sería menor.

Se esperaba que el cambio en la mezcla de producción, redujera la demanda de trabajo, el factor productivo abundante en el sector agrícola y, que si este exceso de oferta no encontraba ocupación en otras actividades rurales o en otros sectores de la economía, los salarios en estas zonas se reducirían, tal como ha ocurrido.

Para enfrentar este problema algunos estudios recomendaban acometer masivos proyectos de infraestructura en áreas rurales para lograr un propósito múltiple:

- Incrementar los salarios y retener la fuerza de trabajo en el campo, por medio de un aumento en la demanda.
- Proveer la infraestructura necesaria para integrar plenamente al sector rural al país y al mercado internacional.
- Elevar la competitividad del sector agropecuario mexicano en los mercados interno y externo.

Gráfico 7

Vamos, ahora, al tema de la inversión total en México. Lo primero que habría que decir es que la inversión que efectivamente se hace en el sector agropecuario se debería multiplicar casi por seis en todos los casos para que fuera igual a la participación que tiene el sector en el PIB. Pero vemos que lo que contribuye el PIB agrícola al PIB nacional no es de la magnitud que pudiera esperarse. De otro lado, las cifras sobre la participación de la agricultura en la inversión total nos indican que *el sector recibe muy poca inversión*. Si se

tratase de una política neutral debería recibir, por lo menos, una cantidad de recursos que fuera proporcional a su importancia en el PIB. Para hacerlo neutral debería ser como seis veces mayor de lo que este sector ha recibido en los últimos 10 años.

Contexto externo

Los precios de los productos del sector van hacia abajo. Pero, también sucede lo mismo con los precios de los productos de otros sectores, y para ello existen muchas explicaciones. Las cifras sobre el índice de tipo de cambio real del peso mexicano nos muestran que cuando está para arriba es que el peso está subvaluado, y cuando va para abajo es que se halla sobrevaluado. Esta es una historia larga pero, por ejemplo, se observa que durante el "boom" petrolero la moneda estaba muy sobrevaluada... y luego vinieron las reformas estructurales cuando nadie le prestaba al país y los mexicanos nos vimos en la necesidad de generar un superávit comercial para poder pagar.

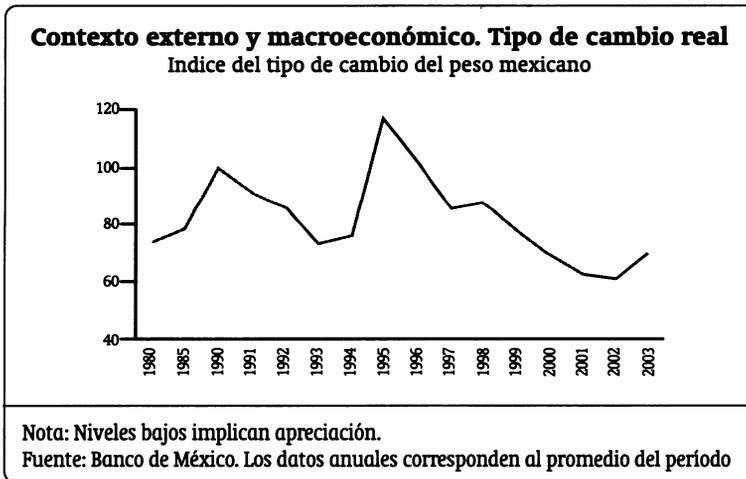


Gráfico 8

Posteriormente, llegamos al momento en que se produce el Pacto del cual ya he hablado; se implanta el control de precios, y se mete en cintura la inflación; llegamos hasta la crisis de 1994 y luego sobreviene una fuerte devaluación. A partir de ese momento, se empieza a usar el tipo de cambio como ancla para detener los precios, y el mismo se sobrevalúa hasta llegar a los niveles ubicados en un nivel superior del que tuvo México en el momento del "boom". Este es otro factor que explica la situación de competitividad no sólo del sector agrícola, sino también del manufacturero.

Para completar, hay que agregar que se padeció una sequía muy fuerte durante los últimos diez años en México hecho que también explica en parte el pobre desempeño del sector.

Desempeño del sector durante el Tlcan

A pesar de todos estos elementos, la productividad de la agricultura y del sector pecuario es muy inferior al resto de los sectores del país. Para poder tener algún punto de referencia supusimos que todos fueran iguales a 1 en 1980, y tratamos de ver cómo evolucionaban con respecto a sí mismos a partir de esa fecha. Uno de los sectores que más aumenta su productividad luego de la firma del Tlcan es la agricultura; y sobre todo, lo hace a mayor ritmo que el resto de la economía, aunque éste no es suficiente como para alcanzarla; mientras que en el sector pecuario ese aumento de productividad no se presenta. Pero el hecho que vale la pena destacar es que sí hay avances de productividad.

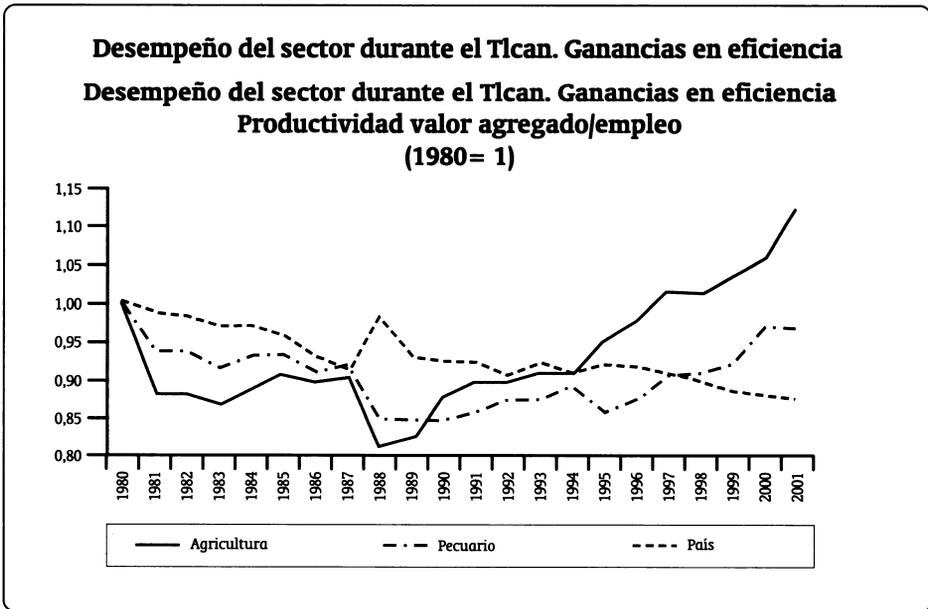


Gráfico 9

PIB y empleo agrícola y total

Año	PIB agrícola (1)	Empleo agrícola (2)	Empleo total (2)
1993	49,659,235	5,259,007	27,467,478
2001	60,639,336	5,233,724	31,890,120
2001/1993	1.221	0.995	1.161
(1) Miles de pesos de 1993.			
(2) Unidades			
Fuente: Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales de México.			

Gráfico 10

Otro hecho destacable es que el empleo agrícola ha disminuido. El PIB agrícola aumentó de 1993 a 2001 en 22 por ciento, pero el empleo en el sector se redujo. Por ejemplo, se observa que el empleo total, en toda la economía, aumentó el 16 por ciento. Si el empleo agrícola hubiera mantenido la misma tasa de crecimiento que la del empleo en el resto de la economía, de todos modos hubiera habido ganancia de eficiencia, esto es, más cantidad de producto por trabajador, aún si se hubiera conservado el mismo empleo.

Se registra un fenómeno interesante con respecto a un rubro específico. El maíz es un cultivo muy importante para México. A partir de 1994, viene la apertura comercial muy acelerada —en verdad más acelerada de lo que se pactó en el Tlcán—, porque por necesidades de congruencias arancelarias se abrió anticipadamente y no se respetaron los cupos.

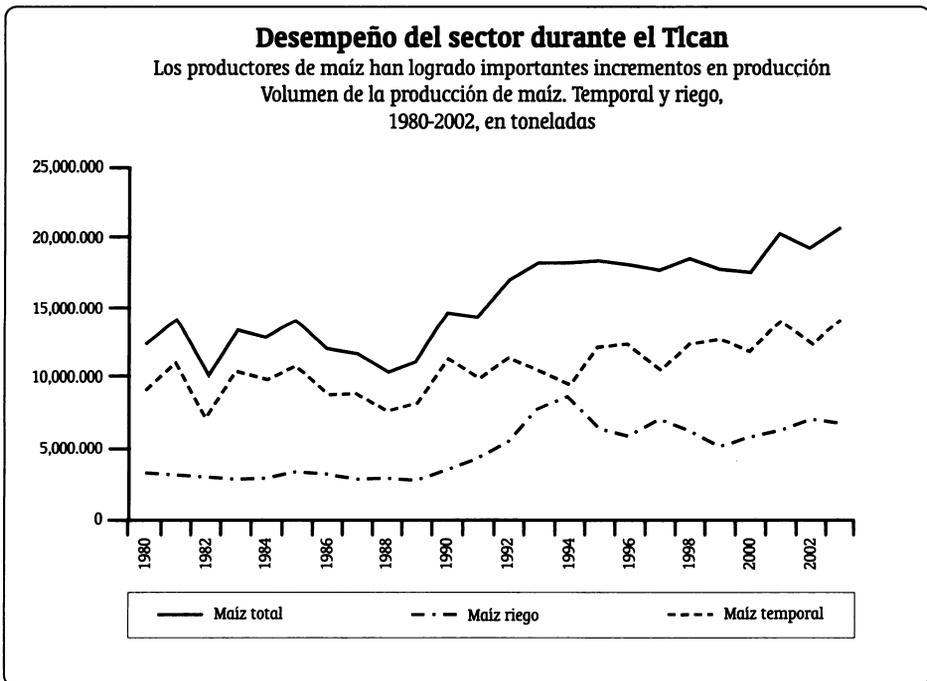


Gráfico 11

Pero ¿qué pasó? Para ilustrarlo vamos a tomar dos ejemplos: el maíz de temporal, donde se ubican los productores más pobres, y el maíz de riego, donde están los productores más ricos. Estos últimos bajaron sus niveles de producción, porque encontraron otras alternativas, pero los pequeños productores respondieron de una manera un poco perversa. Al producirse la baja en los precios, y como no tenían alternativa, respondieron incrementando las cantidades, para mantener el ingreso. Y por eso es que vemos que a pesar del Tlcán la producción de maíz subió, pero debemos tener en cuenta que esto se atribuye básicamente al maíz de temporal.

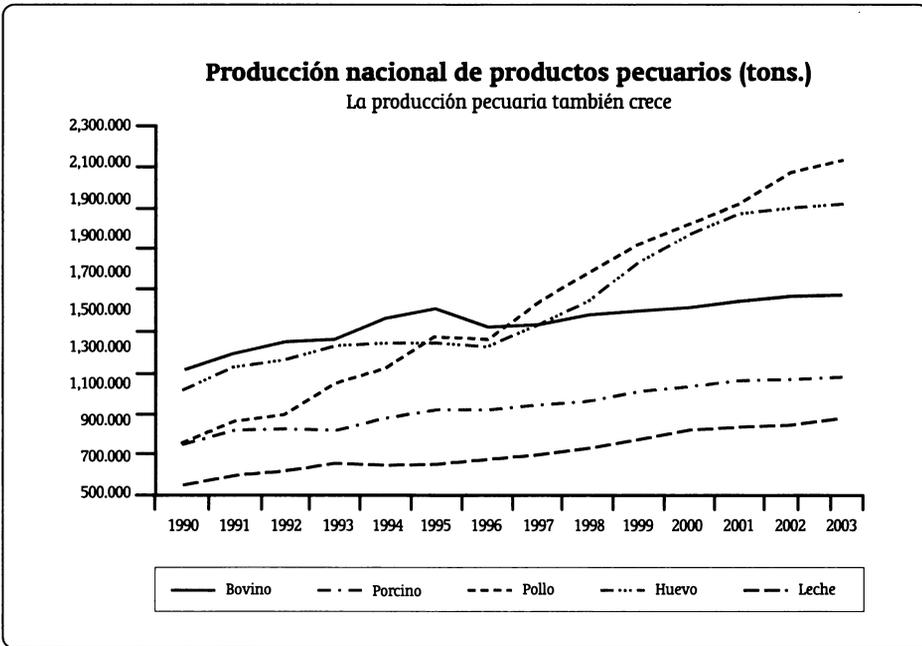


Gráfico 12

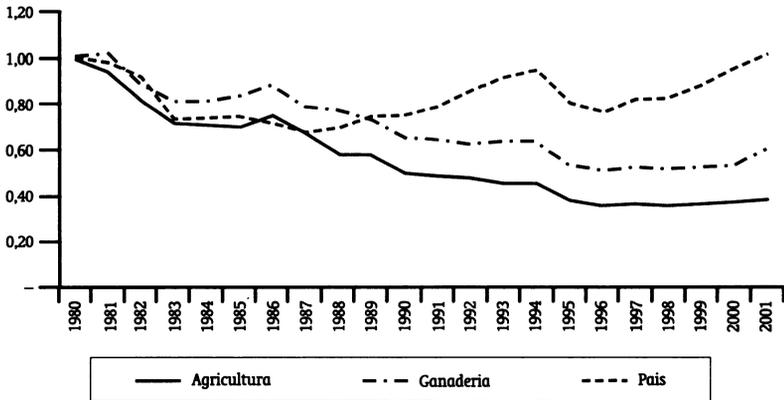
En la gráfica se puede observar la evolución de los productos pecuarios. Los más beneficiados son: el pollo, el huevo, etc.

En cuanto a los salarios, ya desde antes del Tratado de Libre Comercio se sabía que éstos se iban a deprimir. Efectivamente, eso fue lo que sucedió. Lo vemos en 1980, después del auge de las exportaciones, porque México tuvo un impulso espectacular de las exportaciones y de la inversión extranjera, sin precedentes en esa época. Pero con respecto a 1980, vemos que después de estas bajas en lo nacional, apenas ahora se está alcanzando el nivel de salario real que teníamos en el país hace 21 años.

La ganadería se recupera un poco con el Tlcán, pero lo que sí baja definitivamente es la agricultura (ver gráfico 13). Los salarios han bajado. Si queremos tomar como referencia el bienestar de la población, tenemos que decir que con la apertura se abarataron los bienes de consumo, pero también paralelamente bajaron los ingresos. Habría que tener un cálculo de equilibrio general para poder determinar qué afectó más a la población, si fue la caída de los salarios o el descenso en los precios de los productos de consumo, para calcular el verdadero nivel de las ganancias en materia de bienestar general.

En la siguiente gráfica se puede observar la evolución del saldo comercial, es decir, el saldo ente las exportaciones, y las importaciones. Lo que encontramos es que el déficit en la balanza comercial es creciente a partir del Tlcán. Pero, también es cierto que no todo lo podemos atribuir al Tlcán.

Evolución de las remuneraciones reales promedio en actividades agrícolas, pecuarias y conjunto del país* (1980=1)



*Remuneraciones de asalariados entre el personal ocupado, deflactado con el Inpc. Agrícolas incluye también silvicultura; pecuarias incluye también caza y pesca.

Nota: en 1980 las remuneraciones promedio en el país eran 6,1 veces mayores que en las agrícolas y en ese mismo año las remuneraciones promedio en las actividades pecuarias eran 3,5 veces mayores que las agrícolas.

Fuente: Cálculos propios basados de datos del Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales de México, e Informes Presidenciales de varios años.

Gráfico 13

Desempeño del sector durante el Tlcán

Exportaciones e importaciones agropecuarias (Millones de dolares)

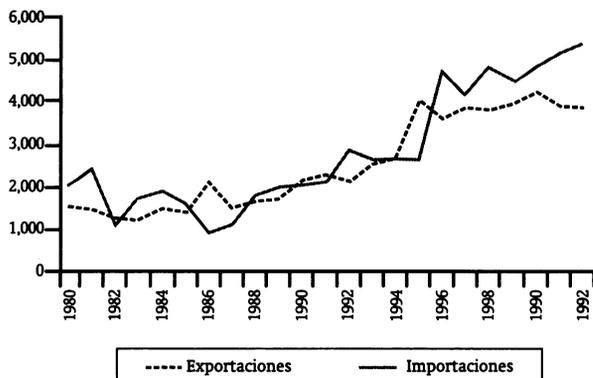


Gráfico 14a



Gráfico 14b

La agenda interna

En México no hicimos nada para la fortalecer la infraestructura y prepararnos mejor para competir en el nuevo escenario que nos creaba la suscripción del Tratado. Tampoco hicimos nada en materia de gasto con el objeto de capacitar mejor a los productores, y, *sobre todo, llevamos una política de manejo del tipo de cambio caracterizada por la sobrevaluación.*

Evolución del mercado laboral Falta de dinamismo de otros sectores de la economía

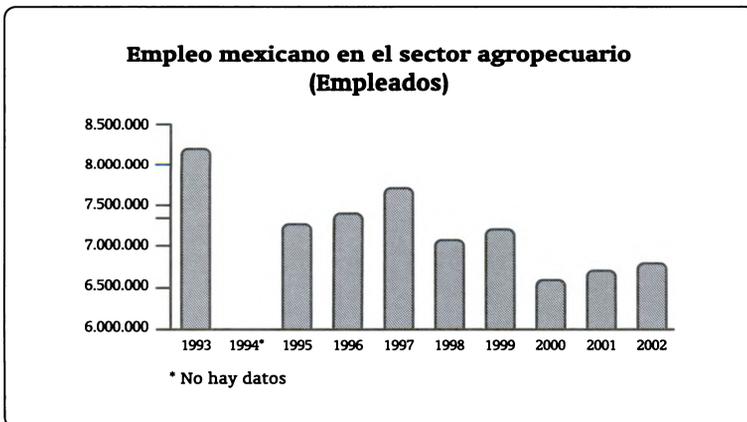


Gráfico 15a

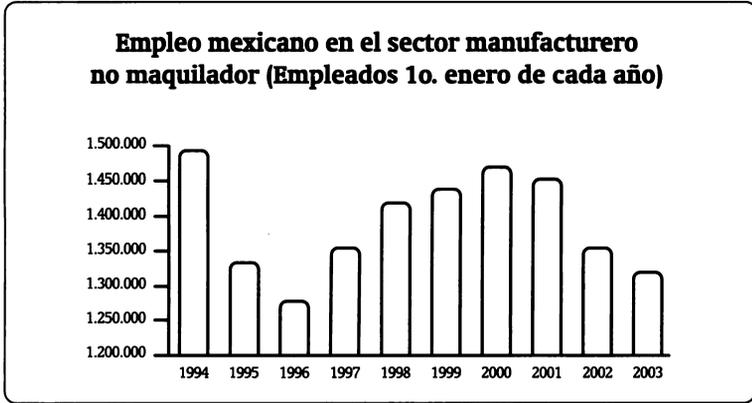


Gráfico 15b

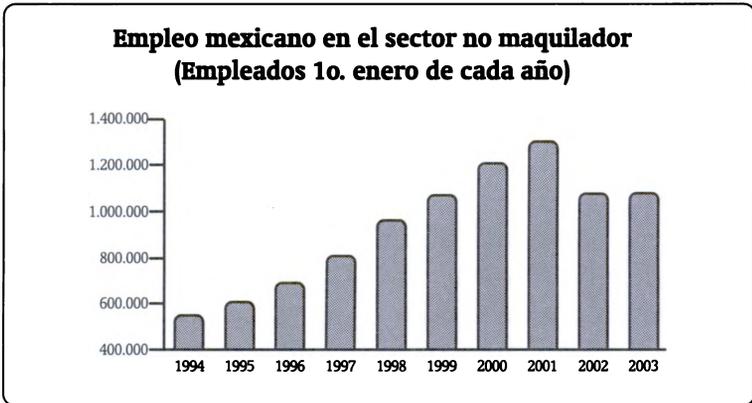


Gráfico 15c

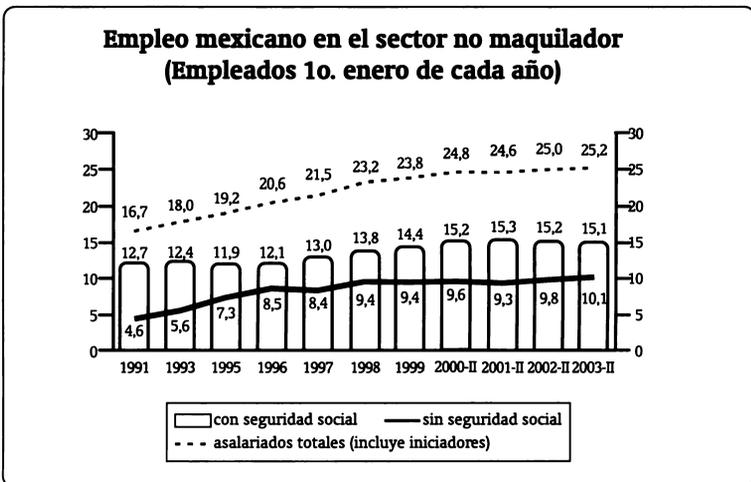


Gráfico 15d

Éste es el drama general: una buena proporción de la fuerza de trabajo se concentra en el sector agropecuario. Pero tampoco la apreciación de la panorámica nos muestra algo diferente. En ese momento nos dijeron que no importaba si los campesinos abandonaban la agricultura, porque pasarían al sector de las manufacturas donde iban a ser más eficientes.

En la gráfica 14, se registran los niveles de empleo por sectores. Para el empleo formal, que es un eufemismo para la economía subterránea, se tienen tanto los datos con seguridad social como sin ella. Una de las consecuencias de todo esto es que como el excedente de mano de obra no puede ser absorbido por los otros sectores se va al empleo informal y a la migración internacional.

Recapitulación

Durante la última década se registró una mejoría en la situación de los productores de frutas y hortalizas, quienes lograron mejor acceso al mercado de sus socios del Tlcan. Los apoyos a la producción de Procampo y las ayudas para mejorar la comercialización, compensaron a los productores de granos básicos, *especialmente a los grandes productores comerciales*. Sin embargo, estos apoyos fueron insuficientes para compensar a los pequeños productores de cereales. La limitada inversión pública en infraestructura no compensó la reducción de la demanda de trabajo en el campo que provocó la apertura, y con ello se afectó a los pequeños productores de granos y a los trabajadores del campo. ¿Por qué a los pequeños productores? Porque compensan parte de sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo como asalariados, y por consiguiente un mercado deprimido también los afecta.

No obstante y a pesar de situaciones adversas como todas las que he mencionado se han registrado avances en productividad y rendimientos físicos en todo el sector, incluido el grupo de granos básicos, con lo cual ha quedado demostrado el potencial del sector rural mexicano. Sin embargo, después de dos lustros de la puesta en marcha del Tlcan, los resultados globales muestran un empobrecimiento de la mayor parte de los productores y trabajadores del campo.

La agenda interna fue insuficiente. Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud, ni con la cobertura requeridas para enfrentar la competencia externa, mediante la elevación de la productividad y la competitividad.

Conclusiones

Consideramos que la agricultura mexicana es y debe ser un sector viable en el marco de la apertura comercial y de la globalización, para que el país también lo sea. Se registró que, a pesar de los descensos de los precios y demás factores adversos indicados, se han logrado aumentos considerables en rendimientos por hectárea, inclusive en granos básicos, en los cuales las diferencias en productividad con Estados Unidos son mayores.

Para que el sector agropecuario se dinamice y eleve su competitividad, se requiere una estrategia de desarrollo adecuada, como lo demuestra la experiencia chilena y la de otros países. En 1993, el valor agregado agrícola por habitante en México y Chile era similar. Sin embargo, en 2000 el chileno era el doble. También otros países en desarrollo como Costa Rica y Guatemala han registrado avances mucho mayores que el registrado en México.

Se requiere, por tanto, dinamizar el sector agropecuario mexicano para enfrentar eficazmente los retos y oportunidades que presenta el actual contexto internacional de apertura de mercados, y para dar empleo a muchos mexicanos que no pueden ser ocupados en otros sectores.

Por lo anterior se requiere una política de Estado para el campo, con gran visión de largo plazo, con miras a elevar la participación del sector en la generación del PIB, en forma eficiente y competitiva y para elevar la productividad sectorial.

El estudio también sugiere que *las pequeñas explotaciones son rentables y tienen grande potencial en México*. Si tuviera cabal realización, ese potencial podría constituir una vía eficiente para reducir la fragmentación de la tierra y los efectos que este proceso tiene sobre el empleo y los ingresos. Ello requiere, entre otras medidas, una estrategia viable de aglutinación de las áreas productivas de subsistencia y de menos de cinco hectáreas en unidades eficientes y rentables, las cuales no demandan un cambio en la titularidad de la tierra. Esta debe ir acompañada de políticas públicas adecuadas para ese tipo de explotación.

La ventaja de seguir esta estrategia es que permitiría aumentar tanto el empleo (sobre todo si se considera que otros sectores no están absorbiendo mano de obra en cantidades suficientes), como los ingresos en áreas rurales, y con ello ayudaría a dinamizar el mercado interno nacional y reduciría la presión demográfica sobre las áreas urbanas.

En México se dice con frecuencia: "¡Qué bueno que la agricultura vaya perdiendo su participación en el PIB, porque eso es señal de desarrollo, ya que todos los países desarrollados tienen muy poca participación de la agricultura en el producto y la mano de obra excedentaria se va hacia las manufacturas y los servicios!". Pero este juicio constituye una falacia, porque para el nivel de desarrollo que tiene México, el sector agrícola es demasiado pequeño, y eso se debió a la "enfermedad holandesa". Ésta hace referencia a que Holanda en una época descubrió gas natural y eso hizo que se sobrevaluara la moneda, y con ello sus exportaciones dejaron de ser competitivas; en cambio las importaciones se hicieron mucho más atractivas. Eso redujo tanto el sector agrícola como el manufacturero holandés.

En México hemos tenido largos períodos de sobrevaluación que han achicado artificialmente estos dos sectores y ello explica en buena medida los resultados que hoy tenemos.

Competitividad por la vía del desarrollo regional

LUIS LORENTE. DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS GANADEROS

CEGA – COLOMBIA

El Cega es una entidad dedicada desde hace 22 años a la investigación. Durante mucho tiempo hicimos multitud de estudios en los cuales aconsejábamos a los demás acerca de qué debería hacerse. Pero, desde hace algunos años concluimos que era necesario llevar a la práctica parte de aquello que estábamos aconsejando.

El porqué y el cómo es lo que vamos a ver en esta presentación.

Por un desarrollo rural sustentable en Colombia

En Colombia, hoy después de casi 13 años de la apertura comercial efectuada en la década de 1990, nos encontramos en una situación muy parecida a la que existía antes de esas reformas, en varios aspectos:

1. Hay muy pocos sectores empresariales
2. Existe una pobreza rural que ha aumentado, porque el impacto de la apertura y la revalorización de la moneda que debimos enfrentar durante varios años nos llevó a un empobrecimiento masivo.
3. La estructura de producción cambió en lo que se refiere al tipo de producto, porque desaparecieron muchos productos estacionales, de ciclo semestral. Salieron muchas áreas de producción y aumentó el cultivo en productos permanentes. Pero en cuanto se refiere a la organización de la producción los cambios son muy pocos.

Tenemos en este momento otra negociación en ciernes⁸, sabemos que después va a continuar el proceso de globalización y nos preocupa sobremanera qué efectos va a tener eso sobre el sector rural.

Dilema ante la globalización

Frente a la globalización aparece el siguiente dilema: si fuéramos un país rico, con una capacidad fiscal muy alta, podríamos compensar perfectamente las consecuencias negati-

8 El autor se refiere al Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Ecuador y Perú, y Estados Unidos, cuya negociación se encontraba en marcha en el momento en que se realizó el seminario que sirvió de marco para esta presentación (N.E).

vas que pudiera tener la profundización de la liberalización comercial, mediante subsidios directos a los productores, y estaríamos en posición de mantener la situación sin mayor cambio. Pero los países que no son ricos, desde el punto de vista fiscal, compiten entre ellos por la vía de los precios. Esto puede llevarnos al empobrecimiento del sector rural, porque en realidad no competimos contra un productor de un país desarrollado que opera sin ningún tipo de ayuda, sino que estamos compitiendo, por una parte, contra los subsidios que reciben los agricultores de los países industrializados y, por la otra, contra productores de otros países más pobres que nosotros. En definitiva, terminamos compitiendo los pobres con otros pobres.

La competitividad: requisito imprescindible

Frente a ese empobrecimiento rural, la única alternativa es rediseñar la estructura de producción para que aumente la productividad; pero necesitamos, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso. La competitividad es algo que tenemos que buscar; no es un lujo; es una necesidad absoluta y no sólo para poder exportar; necesitamos ser competitivos para defendernos de las importaciones. Hay muchas ventajas que se señalan al hablar de Colombia en materia de recursos naturales, por ejemplo, en lo concerniente a la diversidad de climas, pero lo que realmente determina la competitividad en todo el mundo no es una ventaja estática; son la tecnología y la organización para producir, y, sobre todo, la innovación y el cambio tecnológico. Eso es algo que desde nuestra apertura de los años de 1990 no ha tenido una evolución favorable, o al menos suficiente en el caso de Colombia.

La clave se encuentra en la estructura de producción

Pensamos que la clave de esta deficiencia se halla en la misma estructura de producción. La que tenemos en el presente se fue desarrollando a lo largo de muchos años de proteccionismo, durante los cuales el Estado realmente *contrataba la producción*, definía qué había que producir y a qué precio debería pagarse el producido. Prácticamente escogía la tecnología que se iba a usar, y ya que existían pequeños productores en el campo se puede decir que, al actuar de esa manera, se contribuía a que esa estructura de pequeño productor se mantuviera.

Más de lo mismo no resolverá el problema

A lo largo de ese periodo bastante prolongado se fue creando la estructura actual de producción, basada en la finca familiar. Esto es, es un esquema basado en el productor individual atomizado que *no tiene ninguna capacidad de negociación frente al comercio o la industria*, y que enfrenta fuertes restricciones de acceso a la tierra y al capital, y posee muy poca capacidad para innovar o para sustituir productos, entre otras cosas por lo reducido

de su escala de explotación. Además, el sistema de organización que ha primado es el de los gremios; pero éstos están segmentados por producto, lo cual lleva a que se perpetúe el conflicto de intereses a lo largo de la cadena de producción, fundamentalmente entre quienes producen y quienes procesan. Como consecuencia, se registra un enfrentamiento permanente entre el sector rural y todas las actividades que eslabonan después de la puramente agropecuaria.

Se han planteado distintas estrategias para enmendar esta situación, pero todas ellas más o menos basadas en los mismos principios que se aplicaban en los años de 1960 y 1970, y que no van a dar resultado en este momento. Por ejemplo, se sigue hablando de la necesidad del crédito, pero se hace referencia al crédito individual, barato, para salir del paso, cuando en realidad el meollo del problema no es obtener "un poco de crédito"; el reto es el de lograr un acceso masivo al capital para modificar la estructura de producción misma. De otro lado, la reforma clásica de repartir tierra, tampoco nos va a solucionar el problema, porque lo que vamos a hacer es crear nuevos pequeños propietarios, que no van a tener los medios para competir.

Los subsidios y los apoyos de tipo remedial, en el fondo lo que hacen es aplazar las decisiones que apuntan a lograr un *ajuste tecnológico*. *Estamos permitiendo que se perpetúe una forma de producir*, más que ayudando a que la misma cambie y mejore.

Y, en definitiva, cualquier tipo de solución dirigida al individuo nos está retrasando la posibilidad de que aparezcan las asociaciones, o de que surja una indispensable integración horizontal y está llevando a que exista una debilidad permanente del sector rural en toda la cadena de producción.

¿Cuáles son los problemas?

Detectamos tres problemas que consideramos esenciales en el caso de Colombia.

— 1. La *producción atomizada* en pequeñas y medianas unidades, de escala familiar independientes entre sí, lo cual significa que tienen fuertes restricciones de acceso a los factores de producción.

Para cambiar esta situación, *se necesita una integración horizontal; tenemos que crear unidades de producción de un tamaño adecuado para que puedan acceder a la mejor tecnología disponible.*

La verdad es que, como lo he tratado de ilustrar en esta presentación, mucho de lo que se hizo durante los últimos veinte años, fue tratar de adaptar la tecnología a la estructura de producción existente; esto es, modernizar por la vía de la tecnología una estructura de pequeño productor, y eso no dio resultado. En cambio, en el exterior este avance en productividad, este cambio técnico continuó produciéndose muy rápidamente, y, como resultado, cada vez es mayor la brecha entre nuestra productividad y nuestras posibilidades de

aumentarla y lo que podemos percibir en cualquier país con los que tenemos que competir ahora.

— 2. *Persisten los conflictos a lo largo de las cadenas de producción.* El sector agropecuario permanece como una cápsula aislada; es una pequeña unidad que tiene que enfrentarse a la industria y al comercio organizado. Cada vez es mayor la *concentración de los compradores por la vía de las cadenas de supermercados, etc.* El sector rural se dedica a los bienes genéricos, mientras que el valor agregado se está produciendo en las ciudades, fuera del sector. Tal situación en definitiva nos lleva a que no exista ningún tipo de reinversión en las regiones. Como consecuencia, éstas se van empobreciendo y cada vez ofrecen menos posibilidades de empleo. Lo único que hacen es exportar la materia prima.

Además de la horizontal, necesitamos buscar formas de integración vertical que aseguren cierta simetría entre el productor rural y los demás integrantes de la cadena productiva. Parte de esa simetría se puede alcanzar si el sector rural logra llegar ya asociado a esas integraciones verticales; es decir, si se produce una integración horizontal al mismo tiempo que se da la vertical. De otra manera, el productor seguirá llegando demasiado débil a esta integración en la cadena.

Y resulta que cuando uno piensa en la integración vertical, lo primero que salta a la vista es que *las políticas de organización por gremio o por producto, que son las que se han seguido en el país, no son la forma más adecuada de trabajar.* Lo que realmente justifica la integración vertical y lo que permitiría alcanzar ese objetivo final de reinversión en las regiones, *sería desarrollar la Región.* Tenemos entonces que *no es el producto lo que nos importa, es la Región,* junto al complejo de posibilidades de producción que existe en ella.

— 3. A raíz de la apertura de fines del siglo pasado se presentó una caída de precios, principalmente en cereales y oleaginosas. Este descenso determinó una reducción acelerada de las áreas de producción. Buena parte de ellas correspondían a pequeños productores. De otra parte, no se dio una generación de empleo equivalente en las mismas zonas; lo que ocurrió fue que se creó una presión muy grande hacia la migración y el empobrecimiento. Más tarde, aparecieron los cultivos permanentes, que generaron empleo, pero éstos se localizaron en otras áreas del país. En definitiva, lo que conseguimos con ese cambio social impulsado por la apertura comercial fue que se aceleraran las migraciones tanto hacia las ciudades, donde aumentó la pobreza también, como hacia aquellas zonas donde era posible conseguir alguna forma de empleo: en el narco-cultivo.

Si queremos ponerles fin a estos problemas, debemos encontrar formas de organizar la producción que no sólo ayuden a mejorar el nivel de vida en el campo, sino que además den participación a los pequeños productores en ese nuevo ingreso que se logre generar y en esas nuevas opciones.

Necesitamos que se ponga en marcha una política incluyente; esto es terminar con el marginamiento tradicional del pequeño productor y que se dispare el crecimiento, no simplemente para el productor empresarial, sino para la región donde se ubique esa producción. Y cuando hablamos de región debemos entender que estamos incluyendo a la totalidad de pobladores de la misma.

Causas estructurales de la baja competitividad

La baja competitividad tiene tres causas estructurales, pero cada una de ellas está sugiriendo una estrategia de solución.

- El primero de ellos, esto es la producción atomizada nos lleva a la idea de integración horizontal.
- La política segmentada por producto y los conflictos de cadena, nos llevan a la idea de que es necesario buscar una integración vertical; sustituir esos acuerdos de buena voluntad por contratos formales vinculantes y buscar esa sociedad entre el productor primario, la industria y el comercio.
- Y el tercer problema que se refiere a la exclusión de los pequeños productores, con lo cual se han elevado los índices de pobreza, tiene que ser resuelto buscando que en esas integraciones horizontales y verticales haya una participación del pequeño productor.

Si vamos a dedicar los recursos de los subsidios del Estado a promover un cambio en la forma de producir en el campo, se le debería dar la máxima prelación a ese cambio. Esto es, se necesita que los subsidios sirvan para abrirles oportunidades a quienes han permanecido marginados hasta ahora, y no simplemente para sostener una producción que no tiene otro efecto que el de proporcionar un empleo, por algún tiempo.

La política pública: causa y obstáculo

La política pública fue causa de ese desarrollo del sector, pero también fue un obstáculo para lograr un mayor progreso. En primer lugar, porque esa política contribuyó a la generación del enfrentamiento de intereses, a lo largo de la cadena. Dado el hecho de que las políticas se trazaron por producto, se terminó protegiendo *una tecnología en uso*, en vez de promover la innovación y la modernización de la misma. Esto quiere decir que consolidamos lo que ya existía, precisamente porque lo hemos estado protegiendo.

Además, como se presentaba un conflicto entre las protecciones –ya que cada vez que se protege un producto, otro se perjudica–, entonces, esa misma política alimentó el conflicto entre los gremios. Posteriormente, cuando se trató de llegar a los llamados “acuerdos de cadena”, se lograron *compromisos de buena voluntad* entre gremios, pero este tipo de acuerdos de ninguna manera llegó a comprometer a las empresas. En conse-

cuencia, cuando llega el momento del conflicto –cuando se presenta un exceso de oferta, baja el precio internacional o surge cualquiera otra novedad por el estilo–, el “acuerdo de cadena” se rompe.

Podemos concluir que, en materia agropecuaria, la política pública en Colombia tuvo una visión que podríamos llamar de corto plazo. Desde luego, se podrían citar programas que son la excepción, pero, en general, no ha existido una estrategia de largo plazo; no se tenía una idea de ¿hacia dónde se deseaba llevar el sector rural?, ni de qué tipo de desarrollo se buscaba. De otro lado, tampoco se estableció una delimitación clara entre las responsabilidades públicas y privadas, lo cual llevó también a que en el sector privado primara una actitud muy paternalista y muy dependiente. Se realizaron aperturas, especialmente en los años de 1990, pero esos procesos no estuvieron acompañados de incentivos adecuados para inducir un cambio, porque se pensó que éste se daría como resultado automático de la apertura, y que el sector privado reaccionaría muy rápidamente. Tal como sucede en los modelos de equilibrio general computable, que ha mencionado el profesor Romero de México, se pensó que eso sucedería en una forma rápida, y la verdad es que no ha ocurrido todavía.

No hemos buscado nunca una diferenciación en las políticas por región, cuando en realidad, si existe en el mundo un país que tenga diversidad regional, ése es Colombia: variedad de climas, altitudes, tipo de suelos, disponibilidad de aguas, culturas, etc. Hay diferencias abismales entre una zona y otra del país; y ello hace necesario *pensar cada región por separado*.

Hace poco tiempo me preguntaban: ¿Qué tipo de ley valdría la pena promover en este momento para que haya más desarrollo? Yo respondería que realmente ninguna. El problema no es de leyes; es de actividades concretas y de programas. Las leyes al cabo de algún tiempo se convierten en camisas de fuerza; es así como en algún momento podemos crear la empresa ideal, pero cuando necesitemos una empresa diferente porque se adapta mejor a una situación cambiante, ya no la podemos poner en marcha, porque no es la ideal, ya que responde a situaciones del pasado... y así sucesivamente. De otro lado, esa exhuberancia legislativa nos ha llevado a un conflicto de competencias entre entidades del Estado, que tiende a congelar las decisiones y, sobre todo, los cambios.

Lo que se ha hecho y no ha servido

Se han hecho cosas que probablemente no han tenido éxito. Sin embargo, también se podrán citar ejemplos particulares para mostrar lo contrario de lo que estoy diciendo, pero son casos aislados. En general, lo que se observa en casi todo el país es que se ha dejado la iniciativa a las comunidades, pensando que ellas conocen perfectamente lo que necesitan. Realmente, las comunidades locales tienen necesidades muy claras; en cambio lo que no poseen es un diagnóstico claro de cuáles pueden ser las soluciones. Por ejemplo, no pode-

mos pedirle a una comunidad de pequeños productores que conozca las oportunidades que existen en el mercado internacional para sus productos. Esa tarea tiene que ser asumida por el Estado, y ojala por el gobierno territorial correspondiente.

Se necesita asesorar a esas comunidades. No se puede pensar que por tratarse de una iniciativa privada automáticamente lo que ellas propongan es necesariamente bueno y que lo que pueda salir de un Consejo o la planeación de un funcionario oficial automáticamente sea malo. Ambas maneras de pensar son incorrectas. Esa dicotomía nos ha llevado a retrasar muchas posibilidades de mejorar el sector y a desperdiciar muchos recursos.

Al mismo tiempo que se le deja la iniciativa a la comunidad, se la estamos quitando a la gran empresa. De esta manera, cada vez que abrimos bancos de financiamiento de proyectos, con la idea de que los mejores de ellos llegarán a los espacios de decisión y podremos así escoger el más adecuado, lo que estamos haciendo es permitir que los proyectos sean propuestos y diseñados por personas con intereses específicos en su realización. Si es una empresa, el proyecto tiende a ser sesgado. Hay ejemplos en contra, pero son pocos. Un caso típico en Colombia es el financiamiento al agricultor que pueda estar dando el agrocomercio; se acepta que es una actividad de integración, pero sesgada, porque tiene claramente un beneficiario, y quien absorbe el riesgo es el pequeño productor, el productor primario. Esto quiere decir que hay proyectos asociativos aparentemente buenos, pero sesgados.

Además, existe una enorme dispersión en las mismas propuestas. La mayor parte de los proyectos que se ponen en marcha son demasiado pequeños; no pueden competir por tamaño, y, tenemos que reconocer que la misma escala tiene muchos efectos. No se trata simplemente de que quienes los promueven no puedan negociar porque son muy pequeños. Es que no pueden incorporar tecnología adecuada, precisamente por lo pequeño de su escala. Además, esos proyectos pequeños están compitiendo con otros semejantes, que se diseñan sin ninguna coordinación; por ejemplo, en otra vereda del mismo municipio, o bien en el municipio vecino. Terminamos, así, poniéndolos a competir entre ellos, cuando realmente debería buscarse una estrategia de *cluster*, que permitiera alcanzar algún grado de sinergia, pero como surgen como iniciativas independientes de la comunidad o de las empresas, acaban compitiendo entre ellos.

Existe también otro problema que podemos condensar en esta interrogación: ¿Hasta dónde está contribuyendo la inversión pública a mejorar esa estructura de producción del campo, cuando el marco de referencia para las propuestas lo constituyen los límites político-administrativos? Al respecto, es comprensible que un alcalde de un municipio diga: "Si mis recursos pertenecen a este municipio, debo gastarlos íntegramente en beneficio de los pobres de este municipio y no del vecino".

Puede ser que desde el punto de vista político tal tipo de raciocinio sea válido. Sin embargo, *la lógica de la producción es otra. El espacio económico no coincide con los límites*

administrativos. Este espacio es generado por las posibilidades de producir y por el mercado potencial que se tenga. Esas dos características determinan cuál es el tamaño necesario de un proyecto y cuál es el área que se debería estar planificando simultáneamente.

La alternativa: cambiar el énfasis

La alternativa es cambiar el énfasis. *En vez de pensar en productos, tenemos que habituarnos a pensar en sistemas*; hay que aprovechar esa sinergia entre productos y zonas; es necesario buscar lo que se complementa y que se logre mayor valor agregado en la Región. *De la idea de gremio –producto tenemos que pasar a la de territorio–región–*. La integración efectiva de la cadena se da en un ámbito geográfico preciso; no es algo abstracto. No se puede llegar, por ejemplo, a un acuerdo entre las empresas de textiles y los productores de algodón para todo el país. Aunque, debe aceptarse que posiblemente en regiones específicas entre empresas que tienen necesidad de algún tipo específico de algodón y productores de una región que están en capacidad de suministrar esa materia prima se pueda llegar a ese acuerdo.

Tenemos que cambiar la visión de corto plazo, por otra de largo plazo. No podemos conformarnos con tener en el horizonte el mercado de hoy; no podemos simplemente “aplicar pañitos de agua tibia” para mejorar lo que hay; necesitamos modificarlo. Tenemos que pensar en el mercado potencial a largo plazo, y es importante que cuando se tenga en mente la Región se piense igualmente en ese mercado de muy largo plazo, porque al hablar de Región estamos hablando de cambios sociales de gran envergadura. No estamos hablando simplemente de una empresa que de pronto fracasa y se pierden unos cuantos empleos y se cierra; por el contrario, se trata posiblemente de que estamos comprometiendo toda la economía de un departamento.

Tenemos que pasar del incentivo de tipo genérico que en este momento se está dando, como el ICR, que es útil, y aunque sirve para que se produzcan inversiones en maquinaria y en otro tipo de actividades necesarias para la producción, tiene un riesgo muy grande y es que distorsiona el cálculo de rentabilidad. En efecto, muchos proyectos se han puesto en marcha simplemente porque, gracias al Incentivo, se consideraron rentables; pero sin ese Incentivo otros hubieran sido los resultados de la evaluación. Tenemos que convenir en que no es éste el tipo de proyecto que conviene a largo plazo, porque algún día el efecto del Incentivo pasa, y entonces el único criterio que será válido es si el proyecto es competitivo o no.

Competitividad no es sólo el tamaño: también cuenta el entorno regional

Hay que pasar del proyecto aislado y la dispersión de esfuerzos a una actividad coordinada en el ámbito de una Región. *La competitividad no es sólo tamaño; es muy importante el*

entorno regional, porque existen actividades complementarias y es esencial entender esto para fines de integración. Sin embargo, si se podría pensar en contar con una producción local de insumos que se destinarían a las actividades agropecuarias de la misma zona. Por ejemplo: es posible que no sea rentable producir maíz en el Putumayo para luego llevarlo a Bogotá; producir concentrado en esta ciudad y reexportarlo al Putumayo para alimentar peces en la industria piscícola regional. Como es lógico deducir, resulta absurdo transportar el maíz dos veces y encarecer el producto prácticamente al doble de su valor.

Por el contrario, si esa producción se realiza localmente en el Putumayo, es muy probable que consigamos que sea eficiente, porque nos estamos ahorrando los costos de transporte inútiles. Ése es un ejemplo que puede parecer quizás un poco exagerado, pero no podemos descartar que se presente en la realidad.

Tenemos que pensar en el procesamiento y la transformación realizados en el escenario local. Eso significa integración, y lleva a pensar en el territorio, nuevamente. Debemos pensar en especialización en fases de producto. En este momento, con el esquema imperante, por basarse en ese concepto de unidad atomizada independiente, el productor pretende hacerlo todo. Y para recurrir a un nuevo ejemplo, tal vez donde esta situación es más clara es en el caso de la ganadería. En este subsector encontramos al productor de leche que quiere ser al mismo tiempo quien cría, ceba el ternero, vende carne, vende leche; en fin, hace todo en su finca. De las pocas hectáreas que tiene en producción puede destinar específicamente a leche la tercera o la cuarta parte, y produce muy poco, porque todo el resto debe dedicárselo al toro, a los terneros que están creciendo, a la novilla de reemplazo, etc. Como puede verse, está desperdiciando sus pocos recursos de una manera absurda por lo disperso de su esquema de producción.

En la medida en que haya especialización en “fases de producto” –lo cual se puede alcanzar en lo regional–, podemos lograr que ese pequeño productor de leche se dedique exclusivamente a eso: producir leche, y no mezcle dicha actividad con la oferta genética, ni atomice en ella sus esfuerzos, ya que esta labor puede desempeñarla con mejor éxito un ganadero grande o mediano.

Tenemos, también, que pensar en las externalidades, y al abordar este tema es importante tener en cuenta el efecto *cluster*. En la medida en que consigamos proyectos modulares y podamos acumular en una región de tamaño razonable un número importante de módulos que operen de una manera similar y coordinada, podremos igualmente utilizar servicios técnicos especializados.

Gran parte de la productividad agrícola moderna depende de la especialización; por ejemplo, en el servicio de maquinaria o de control de plagas, en todo lo que hoy se llama agricultura de precisión. Pero tal estado no es alcanzable cuando se trabaja en pequeña escala, pero sí en tamaños grandes y esas mayores escalas de producción se pueden alcan-

zar mediante la asociación. Como decía el profesor Romero, no hay que cambiar la propiedad de la tierra, lo que necesitamos es asociar a los productores.

Tenemos que buscar también las externalidades en materia de infraestructura, y no sólo en aquella de responsabilidad pública. Las vías son esenciales, y no me refiero en este caso a la que conecta, por ejemplo, a Bogotá con Barranquilla, sino a todas las que unen las zonas de producción con su mercado natural. Pero también hay otro tipo de infraestructura que es privada, que se puede compartir. Si nosotros concentramos una oferta de producción en una región, podremos tener también industria que se localice en esa Región. El anterior es un potencial que, en el caso de Colombia, no se ha realizado nunca, pero deberíamos tratar de hacerlo.

Propuesta regional: hacia un crecimiento endógeno

La industria se establece cerca de los grandes centros de consumo. Consecuentemente, la mayor parte de la industria de procesamiento de materia prima agrícola está localizada en las grandes ciudades, lo cual no tiene sentido, porque donde debería estar ubicada es en la zona de producción. Si no planificamos ese tipo de desarrollo, nunca lo vamos a tener, y es importante cuando pensamos en competitividad y la miramos desde el punto de vista Regional ya que en el ámbito nacional es una cosa que pasa inadvertida.

La propuesta regional es de un crecimiento endógeno, basado, en parte, en una planeación que puede hacerse ya sea fuera de la Región o bien con los funcionarios de los gobiernos territoriales, para buscar, después, el consenso de las comunidades. Es una propuesta de organización basada en que *la alianza como esquema contractual es mucho más flexible que cualquier otro esquema de sociedad comercial, anónima, cooperativa etc.*, se adapta a muchas más situaciones y hace más fácil montar acuerdos sobre proyectos y alianzas específicos.

Tenemos una propuesta en cuanto a la financiación. En la medida en que sea posible conseguir recursos para un proyecto específico, ya sea proveniente de los gobiernos territoriales, recursos nacionales, o cualquier tipo de subsidio, proponemos que el aporte quede condicionado a la participación de los pequeños productores, y, en la medida de lo posible, mediante la figura del Fondo Rotatorio; que quede en la Región. No creemos que deba regalarse ningún recurso a estos nuevos proyectos, porque así se distorsionaría la necesidad de que sean competitivos. El recurso que se necesite para ponerlo en marcha, y sobre todo, para inducir que se haga dándole participación al pequeño productor, debe ser recuperable y reinvertible en la misma Región, en condiciones similares.

En definitiva, la propuesta contempla los puntos siguientes:

- Plan regional, una estrategia de crecimiento de largo plazo, mediante acuerdos.
- Propuestas diseñadas regionalmente, según el potencial de la región y mercados disponibles, y según aspiraciones locales de los actores micro.

- Apoyo de los gobiernos locales y del gobierno nacional, en aportes para superar barreras de entrada y lograr involucrar a los pequeños productores
- Buscar una estructura de alianzas que permita la integración horizontal y vertical con el comercio organizado, la agroindustria, los proveedores y los exportadores.

Debe buscarse la reinversión. Es imperativo diseñar el plan regional para buscar establecer un complejo agroindustrial o varios de ellos en cada región. Pero en todo caso, *tene-mos que buscar una opción que pueda crecer por división y especialización del trabajo*; y que a medida que crezca, permita que aparezcan nuevas unidades de producción, y que generen más oportunidades de inversión por medio de innovaciones. En este punto, es conveniente recordar que éstas no se dan sólo en el área de la tecnología, sino también en materia de organización y en el mismo producto.

Es importante buscar la alianza de municipios y departamentos, porque los espacios económicos no son los mismos espacios administrativos, tal como lo he reiterado. En el momento, en Cega estamos trabajando en esta dirección, usando esta estrategia de desarrollo. Trabajamos en colaboración con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); y asesoramos a distintas gobernaciones de departamento, municipios y empresas privadas. Actualmente, operamos en cinco departamentos y tres núcleos municipales. Estamos tratando de desarrollar, probar y afinar esta metodología de construcción de alianzas que para que pueda tener impacto regional.

En síntesis:

Colombia tiene 33 departamentos y más de 1.100 municipios. Contamos con decenas de micro-proyectos completamente atomizados, compitiendo entre ellos. No hay una planeación que nos garantice el uso verdaderamente eficiente de los recursos que se están destinando para ayudar al desarrollo rural.

La propuesta es trabajar en unas 120 regiones, aproximadamente. En cada una de ellas caben cuatro o cinco proyectos que pueden tener una estructura modular, que pueden crecer y llegar a formar un complejo agroindustrial y permitir la reinversión en la región.

Deberíamos concentrarnos en esos 500 ó 600 proyectos que se plantean en las regiones, en vez de seguir dejando que continúe ese florecimiento de iniciativas completamente desorganizadas, demasiado pequeñas y, en su mayor parte, condenadas al fracaso.

Mejores prácticas para elevar la competitividad rural en los países andinos

ANÍBAL MONARES⁹

Me tomé la libertad de cambiar el foco de mi intervención y en lugar de tocar el tema de las mejores prácticas para combatir la pobreza rural en los países andinos, voy a referirme a las mejores prácticas como una estrategia para elevar la competitividad rural, independientemente del tamaño de los productores agrícolas. Lo que voy a tratar aplica tanto a los agricultores grandes, como a los pequeños así como a los medianos productores agropecuarios.

El tema es muy novedoso, y las experiencias concretas son escasas, por ello no podemos hacer una presentación teórica. Aunque suene como utopía, ya hay algunos países que han avanzado algo en el tema de las mejores prácticas. Esa poca experiencia la he recogido para presentarla como una síntesis en esta ocasión.

Las exigencias de la globalización

La globalización, entre otras cosas, nos ha alertado. No podemos basar la producción agrícola en las bondades de la oferta de lo que producimos. Tenemos que responder a demandas y éstas nacen de las preferencias de los consumidores que concurren a los mercados, que no son necesariamente locales, pues estos últimos no tienen ninguna incidencia como generadores de ingreso. Muchas veces los mercados tampoco son regionales, y ni siquiera nacionales, ya que el gran sueño de un productor es vender en los mercados externos. Y aunque lo tengan como propósito, no todos pueden vender en esos mercados; pero para que exista la voluntad de lograrlo, tenemos que conocer mejor cuáles son las preferencias de ese comprador, que no es el consumidor de nuestros países.

Específicamente, me voy a referir a las exigencias de los mercados de países desarrollados como los de Estados Unidos y la Unión Europea.

¿Pero, por qué tendríamos que adaptarnos a los requerimientos de calidad que plantean mercados tan desarrollados, cuando se hallan tan alejados de nosotros, y el cumplir con estas exigencias nos va a implicar un costo tan elevado? La respuesta es que, tal vez, hoy en día no estemos en condiciones de hacerlo masivamente, pero la realidad es que los

9 Consultor de la División de América Latina y el Caribe de Fida, Santiago, Chile

grandes productores de nuestros países ya están vendiendo en Europa y Estados Unidos; muchos medianos agricultores lo están haciendo y puedo informarles que un buen número de los pequeños también lo hace, aunque sea en una proporción reducida.

Yo abordo el tema de las buenas prácticas agrícolas *desde el punto de vista del consumidor de países desarrollados*, y por tanto, no tiene el mismo significado que tendría desde el punto de vista del consumidor nacional, aunque después voy a hacer la salvedad de que sí he incorporado el punto de vista de este último.

Objetivos de un programa de buenas prácticas agrícolas

El objetivo principal de un programa de buenas prácticas agrícolas—que se conoce con la sigla BPA—, es convertir al sector agrícola—especialmente la pequeña agricultura campesina—, en autosuficiente, para que sea reconocida entre los distintos organismos internacionales, de manera que cumpla con los requerimientos de los mercados de los países desarrollados.

Y entonces debemos preguntarnos: ¿Quién establece estos requerimientos en tales países? Y la respuesta es: en Estados Unidos la FDA—*Food and Drug Administration*—, y en Europa, la Eurepgap, sigla que se traduciría al español como “buenas prácticas agrícolas de Europa”. Las dos son agencias inmensas y tienen una influencia enorme. Nos debe, entonces, quedar claro que esas agencias pueden impedir que los productos latinoamericanos lleguen a los mercados de los países industrializados, porque tienen el poder de interceptar envíos y obligar al productor a someterse a sus reglamentaciones. Ante esta situación, en los países productores podríamos acordar no someternos a ninguna reglamentación que no sea la nacional. Pero aun si fuera factible que procediéramos así, tendríamos que pensar cada vez más en ir incrementando los estándares de calidad de nuestra propia producción, y aunque pudiéramos tardar cinco o diez años en alcanzar los niveles exigidos por los países más desarrollados, ello no importaría ya que *lo que cuenta en este momento es determinar la dirección en la cual debemos movernos*.

Un programa de buenas prácticas agrícolas, más que ser una fotografía de lo que ocurre en un momento, es un itinerario que está dirigido a satisfacer las exigencias de los consumidores de los países más ricos. Al final, si realmente esta opción estratégica para mejorar la competitividad de nuestra agricultura nos interesa, y si nuestros gobiernos la patrocinan, lo que nos debería preocupar es tener un programa de buenas prácticas agrícolas que se aproxime a las exigencias de los países más desarrollados. Y repito, no necesariamente tendría que ser un programa igual al que ellos poseen, pero sí algo que se le aproxime.

Bases para lograr el programa

La base de un programa de buenas prácticas agrícolas es la voluntariedad. El que sean voluntarios quiere decir que para el productor no existe la obligación de participar como

miembro de un programa de este tipo, y en este contexto el autocontrol del productor es su esencia.

Lo interesante de este enfoque es que requiere una combinación de la acción de todas las instituciones que tienen que ver con el desarrollo rural:

Por el lado del gobierno, es necesaria la convergencia de los ministerios de Agricultura y de Salud. En el caso de Chile, tendríamos que agregar el Ministerio de la Mujer y sus distintas reparticiones.

Debe incluirse a todas las organizaciones privadas, las grandes asociaciones y cooperativas que están unidas en red, y que seguramente van a estar interesadas en examinar en qué consiste este enfoque y probablemente van a participar.

También deben participar las universidades, porque es muy importante que haya instituciones formativas que den el apoyo a la capacitación de alto nivel que se requiere para los que van a operar este sistema.

Los institutos de investigación nacional también deberían involucrarse, porque muchos de estos estándares de calidad tienen que ser definidos por las universidades, en combinación con los institutos de investigación agropecuaria.

Es una excelente oportunidad para que tengamos, por fin, a todos los agentes institucionales trabajando juntos por una política de Estado. No es entonces una política regional o territorial, la cual también tiene importancia en otro contexto, pero en este caso hablamos de una política de Estado, porque cuando uno va a lanzarse a desarrollar un programa de exportaciones a Estados Unidos o Europa, no se puede llegar con una marca determinada, hay que tener una marca-país: la marca Bolivia, la marca Colombia, como en el caso del café.

El café colombiano no interesa qué nombre tenga; pero todavía en Centroamérica hay empresas que venden con el nombre de su región, no sé ellos qué piensan, pero en el extranjero eso no causa ningún efecto importante. Lo que hay que establecer como marca es el país; esto es, el país con un producto de buena calidad que se sintoniza con los requerimientos de los mercados más exigentes.

El papel de las asociaciones de productores en la puesta en marcha de un programa BPA, es resguardar la calidad de sus procesos y consecuentemente de sus productos. El papel del sector público sería verificar y validar los sistemas de apoyo y de fomento requeridos para que funcione un programa de este tipo, y establecer los marcos institucionales que den garantía de equidad y transparencia.

El ejemplo de Chile

Hasta donde llegan mis conocimientos, Chile es el único país en el cual esta experiencia ha comenzado a instalarse. Es un caso incipiente; no lleva más de dos años de vida y ya lo vemos marchar en la dirección de la agricultura del futuro.

El caso que voy a presentar se refiere a algunos rubros de Chile que se hallan bastante adelantados, porque gozaban de una tradición exportadora tales como la fruticultura y los vinos. Últimamente, se incluyen los productos cárnicos, que han entrado bastante bien en los mercados extranjeros—incluso en competencia con Argentina—, curiosamente, y no porque la carne chilena sea mejor que la argentina, sino porque la de Chile tiene menos colesterol. También, hay ventajas en lo que se relaciona con la sanidad animal, ya que no existe la fiebre aftosa en Chile, mientras en Argentina sí se presenta, y los consumidores europeos y estadounidenses son muy sensibles a este tipo de enfermedades.

Se necesita que se forjen alianzas institucionales. Ésta es la base institucional sobre la cual, en el caso de Chile, se construyó posteriormente un sistema de normalización técnica para los productos de calidad agroalimentaria, donde las buenas prácticas agrícolas conforman el atributo de calidad para la agricultura convencional, sobre todo los que se destinan a las exportaciones.

Como desde un comienzo se responde a los requerimientos del mercado externo, se debe hacer un doble esfuerzo: En primer lugar, capacitar a los productores que van a participar en este sistema y, en segundo término, educar a los consumidores nacionales desde los niveles más primarios de educación. Esto implica no sólo cambiar la cultura del productor, sino también la cultura agroalimentaria del consumidor, porque uno de los requisitos para que funcione un programa de esta naturaleza es que el propio mercado interno sea más sofisticado.

¿Qué son las buenas prácticas agrícolas?

Las buenas prácticas agrícolas se refieren a hacer bien las cosas en la agricultura, pero también se trata de algo que tiene que ser demostrado y ello se hace mediante la obtención de un sello de garantía que alguna institución certificadora debe conceder.

El concepto de buenas prácticas agrícolas se relaciona con los grandes ejes siguientes:

- La inocuidad de los alimentos, y no sólo la calidad del producto. La inocuidad se agrega al concepto de calidad.
- El segundo eje es la protección de recursos ambientales, que ya aparece como exigencia en los tratados de libre comercio; en ellos se está exigiendo la conservación de los recursos ambientales del país que exporta y la salud de quienes se desempeñan en las labores productivas básicas en el mismo país. Vemos, entonces, que estamos frente a un requerimiento que lleva implícita una transformación cultural gigantesca. Se puede pensar que, por lo mismo, la aplicación de estos requerimientos tiene unos costos altísimos; y nadie puede negar que eso es cierto, pero hay que agregar que también tiene unos retornos notables.

En la puesta en marcha de un programa de buenas prácticas agrícolas es importante crear bases de datos empleando los registros.

En el caso de la agricultura chilena, solamente el 40 por ciento de los productores está formalizado. Debe entonces trabajarse para que el restante 60 por ciento llegue a esta condición, y al tener en cuenta que el ingreso es voluntario no cabe duda de que se trata de un esfuerzo gigantesco.

En este aspecto, se requiere promover con decisión la asociación de los productores, porque así se facilita enormemente la aplicación de las buenas prácticas agrícolas y también es fundamental que se incorporen las instituciones formativas tales como las universidades y los institutos de investigación, e incluso debería comenzarse con la capacitación de monitores en temas de buenas prácticas agrícolas, en los liceos agrícolas.

Estamos hablando de un cambio cultural que comienza cuando el consumidor y el productor son pequeños, para que logremos disponer de un mercado refinado que le exija al productor, y que el productor responda con un producto igualmente sofisticado que tiene más valor agregado, y que, cada vez, va a estar más diferenciado. Aparte del costo de instalarla, ésta es una excelente estrategia para los pequeños productores, quienes no tienen la alternativa de competir sobre la base de costo o precios, pero que sí tienen, afortunadamente, la alternativa de hacerlo con base en la diferenciación de su producto.

[TERCERA SECCIÓN]

DESARROLLO TECNOLÓGICO E INSTITUCIONALIDAD RURAL

Ricardo Torres >

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
Departamento Nacional de Planeación – Colombia.

Alejandro Chaparro Giraldo >

Departamento de Biología
Universidad Nacional – Colombia.

Elementos para la definición de una política

RICARDO TORRES. DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – COLOMBIA

Voy a presentar algunos elementos que hemos elaborado en un grupo de trabajo en el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, con el fin de diseñar una política de innovación tecnológica para el desarrollo agrícola y rural.

Un incentivo para la actual discusión sobre el sector rural lo constituye el informe del Banco Mundial que se conoce con el título de “Más allá de la ciudad”, el cual contiene un capítulo que se refiere particularmente al tema del desarrollo tecnológico para ese sector. Es esta presentación haré una breve referencia al mismo, puesto que me parece interesante contrastar las hipótesis que plantean en el Banco con lo que nosotros percibimos en Colombia con respecto al tema de la política de innovación tecnológica.

Marco teórico

— 1. Dentro del área de las políticas públicas y particularmente el diseño de políticas de desarrollo rural, los temas relacionados con ciencia y tecnología o con la innovación tecnológica son considerados como parte de la oferta de bienes públicos para la sociedad. Normalmente, los bienes que producen la ciencia y la tecnología, así como el proceso de innovación tecnológica en el campo se han considerado como procesos correspondientes a bienes públicos. Es decir, se trata de aquellos bienes que siendo necesarios para la sociedad, en general, la cual los demanda, no captan recursos del sector privado, porque no tienen la capacidad de generar retornos a las inversiones privadas en forma eficiente.

— 2. Como es bien reconocido por la literatura especializada en el tema, esos bienes públicos relacionados con la investigación y el desarrollo tecnológico en el campo, han sufrido un proceso de evolución desde la categoría de bienes públicos hacia la de bienes privados, particularmente en algunos campos de la ciencia y la tecnología y del desarrollo tecnológico, y esto ha sucedido especialmente en los países desarrollados. Lo que hemos venido observando desde la década de 1960, tuvo un *climax* bastante importante con la aparición de empresas gigantes de biotecnología en los años de 1980; posteriormente se registró un pequeño descenso y buena parte de los bienes públicos que conocemos como productos de la ciencia y la tecnología o resultado de la innovación, ahora no son estricta-

mente públicos, sino que han logrado generar opciones para la inversión privada y están siendo objeto de apropiaciones privadas por distintos medios, en esos campos.

Cuando se observa ese *proceso de privatización de la investigación* destinada a la producción en el campo –particularmente de la investigación biológica, donde uno de los temas más discutidos ha sido el de la biotecnología–, encontramos que actualmente en el sector rural, desde el punto de vista institucional, hoy tenemos un arreglo de actores más complicado que el que tuvimos en los años de 1960. Ya no son solamente el sector público y las universidades quienes proveen esos bienes públicos, sino que ahora interviene un conjunto de actores, entre los cuales figuran entidades públicas, empresas privadas y asociaciones y organizaciones no gubernamentales, que responden por la producción de estos bienes.

— 3. Ese proceso de transición o de reconversión de algunos campos de la investigación de bienes públicos en bienes privados, se da de manera diferente en el caso de los países en desarrollo. Siempre existe la tentación de hablar de lo que ocurre en los países desarrollados, especialmente de lo que pasa en Estados Unidos, porque allí las empresas invierten en producción de tecnología. Dado que estas empresas han reemplazado al Estado y puesto que en la actualidad de lo que se debe hablar es del mercado en estos aspectos, asumimos casi automáticamente que lo mismo está ocurriendo en los países en desarrollo y particularmente en los países de América Latina. Igualmente, al actuar de esta manera olvidamos que la situación en estos países –aun cuando tiene ese referente internacional que, sin duda, ejerce una gran influencia–, la verdad es que posee una dinámica completamente distinta, porque la función del Estado es diferente y la dinámica de los mercados y de las inversiones en ciencia y tecnología es muchísimo más restringida que en un país desarrollado.

¿Bajo cuáles condiciones se está dando la relación entre sector público y sector privado, entre bienes públicos y bienes privados (o bienes económicos), en materia de ciencia y tecnología? Éste es un elemento supremamente importante, porque a partir de ahí podemos afirmar que, dado que en esta área no existen mercados tan dinámicos en inversiones en ciencia y tecnología, la participación del Estado sigue siendo absolutamente fundamental y crítica en la provisión de servicios públicos relacionados con el campo y el desarrollo rural.

Buena parte del documento del Banco Mundial se centra en dos elementos. Uno de ellos es justamente esa transición en América Latina de lo que allí se llama el paso de los sistemas nacionales, conocidos como Inias, a las entidades del estilo del ICA de Colombia (Instituto Colombiano Agropecuario), que existían en los años de 1960 y que eran únicas proveedoras en materia de investigación en esta área.

Sin embargo, me parece que el planteamiento hecho en el mencionado documento del Banco se queda corto, porque parecería asumirse que en estos países –en sus sistemas nacionales de investigación–, la dinámica del sector privado tiene la fuerza suficiente para reemplazar al Estado e ir sustituyéndolo en muchos campos claves en el desarrollo agrícola.

Y tampoco se dan los argumentos ni los fundamentos, sino que simplemente se recogen los argumentos y axiomas que se aplican a una economía desarrollada y se aceptan como válidos para el caso de los países latinoamericanos, lo cual no es acertado.

En el caso colombiano, hace énfasis particularmente en el desarrollo de los llamados Cenis (Cenicaña, Cenicafé), como un elemento importante de la inversión privada, e ilustra la manera como ese proceso está ocurriendo en el país. Pero los Cenis corresponden a un proceso un poco diferente de lo que es la privatización de la investigación en un país desarrollado. Allí este proceso no se da por intermedio de los gremios de la producción agropecuaria, como sí ha sucedido en el caso de los Cenis en nuestro país. Tampoco se produce por la vía de centros abiertos públicamente como son todos ellos en Colombia, sino *por medio de la creación de empresas privadas que son de interés particular y no están abiertas al público.*

En cuanto al tema de propiedad intelectual, me parece que el documento trae planteamientos interesantes. Pero, aunque nadie podría dudar de la importancia de esos asuntos, también hay que reconocer que se pierden también de vista otros elementos claves que deben ser tenidos en cuenta en una *política de innovación.*

La definición de ciencia y tecnología para el campo en Colombia

Quisiera llamar la atención sobre la manera como se ha definido el ámbito de la política de ciencia y tecnología para el campo. Tradicionalmente en Colombia cuando se aborda este tema, no se habla de innovación tecnológica. Cuando se trata de abordar este tema normalmente se termina discutiendo acerca de ¿qué presupuesto se le va a dar a las instituciones? ¿Cómo se van a financiar las universidades? ¿Cómo se van a financiar las plataformas de investigación que ya están establecidas? Toda la discusión termina en un simple: ¿Cuánto dinero tiene Colciencias? ¿Es suficiente o no el programa de Colciencias? En conclusión, la política de ciencia y tecnología queda reducida a un asunto de discusión acerca de asignaciones presupuestales.

Llamamos la atención sobre este hecho, porque apunta a una discrepancia de enfoque frente a una política de innovación, puesto que, como bien se reconoce hoy en el discurso internacional, *la economía real debe su crecimiento, en buena medida, a la innovación tecnológica*, es decir, a la incorporación de conocimiento al sistema productivo. Cuando se destaca la importancia que tienen para la sociedad la ciencia y la tecnología así como la necesidad de contar con una política en esta materia, se está respondiendo al hecho de que hoy el avance de la economía así como el desarrollo social, se deben, en buena medida, a un *factor productivo nuevo: el conocimiento.* Ese discurso está tratando de relacionar la innovación tecnológica, el crecimiento del sector real, el crecimiento económico y el desarrollo social con el desarrollo y la difusión de la ciencia y la tecnología.

Pero resulta que, en Colombia, la discusión sobre algo tan trascendente ha quedado circunscrita a un debate sobre el presupuesto de las entidades que realizan investigación y así, sin darnos cuenta, hemos terminado limitando la política de innovación tecnológica a un problema de unas pocas instituciones y sus presupuestos.

Una nueva manera de pensar el tema de la innovación en el campo

El esfuerzo que estamos haciendo en el Departamento Nacional de Planeación de repensar el tema de una estrategia de innovación, tiene que ver con la idea de que una política en esta materia debe tener como objetivo mejorar el proceso de innovación que ocurre en la finca del productor. Lo que realmente importa es que las innovaciones, los productos tecnológicos, los insumos y los sistemas productivos, mejoren en el terreno del agricultor y en las parcelas, de tal manera que puedan tener un impacto económico en los ingresos y en las condiciones sociales de los productores.

Si ése es el objetivo general de la política en esta materia, vamos a encontrar probablemente que el fortalecimiento de la investigación es uno de sus elementos definitivos, pero no el único, porque al llegar a este punto surge el tema de cómo hacer para que *los resultados de la investigación terminen convirtiéndose en una cierta tasa de innovación en la parcela de los agricultores*.

Elementos que configurarían una estrategia de innovación tecnológica en el campo

Adoptamos un enfoque sistémico, en el cual tenemos dos cadenas de agregación de valor que hay que tener en cuenta:

- Una de estas cadenas es la que conforma el ámbito de la política de ciencia y tecnología; esto es, la que responde a la pregunta: ¿Hacia qué procesos debe dirigirse tal política? La respuesta es que debe cubrir toda la cadena de procesos que van desde la producción primaria en las parcelas, las actividades de poscosecha –o posteriores a la labor de cultivo propiamente dicha para la agregación de valor al producto en fresco–, y la comercialización, hasta cuando el producto final llega al mercado. Éste sería todo el ámbito que debe cubrir la política de innovación tecnológica.
- La otra cadena es la que corresponde a la innovación tecnológica que empezaría por el resultado final, donde definitivamente el objetivo de la misma es el proceso de innovación por parte de los agricultores, el cual se mide –como algunos modelos económicos lo han venido señalando, desde hace algún tiempo–, por las tasas de cambio tecnológico observadas en los terrenos de los productores. Pero para llegar hasta este punto es necesario *fortalecer la capacidad nacional de producción de los insumos* que requieren los agricultores para la adopción de la innovación. Éste es un

tema que normalmente no contemplan las políticas de innovación tecnológica, porque se asume que por alguna razón, casi milagrosa, al financiarse la investigación los resultados automáticamente van a ser adoptados por el productor agropecuario, lo cual representa un error.

Se han hecho muchas críticas a los resultados de la investigación que se realiza en la Universidad, en Corpoica, el ICA, etc., ya que la opinión pública se formula la pregunta: ¿Dónde están sus resultados? ¿Por qué no se ve ningún impacto?

Podría darse dos tipos de respuesta basados en dos hipótesis distintas: Una de ellas es que efectivamente los resultados de la investigación no corresponden a las demandas o necesidades de los productores. Pero la otra hipótesis, que no se ha probado, y que seguramente es la que vamos a encontrar corroborada con mayor detalle en el campo, es que los productores —especialmente los pequeños y medianos—, *no necesariamente se encuentran en condiciones de innovar* y de adoptar los resultados de la investigación, ya que enfrentan muchas restricciones de acceso al capital, a los servicios y a la asistencia técnica. La aceptación de esta realidad permite concluir que no basta con mostrarles, en el discurso, que la biotecnología o las semillas mejoradas son muy buenas, sino que ellos, que enfrentan la dura realidad de su subsistencia, día tras día, corren un riesgo enorme al cambiar la tecnología habitual por algo que desconocen, no saben manejar y que, además, entre otras consecuencias, les implica mayores costos, etc.

Éste es un problema central. Y probablemente es una de las razones que explican la no adopción de la nueva tecnología en el campo, y tiene que ver con los distintos niveles de riesgo a que se expone un pequeño, o un mediano productor agropecuario cuando se enfrenta a una nueva tecnología.

Ése es aspecto muy importante relacionado con el diseño de la política. Es indispensable desarrollar instrumentos orientados a dar soporte al enfrentamiento al riesgo inherente al cambio tecnológico por parte de un productor en el campo, o incluso en la industria. Ésa es una asignatura olvidada en el diseño de la política y si lo que queremos es que la ciencia y la tecnología tengan un impacto en la producción, como es el hacerla más competitiva, o que genere más ingresos y se alcance un cierto bienestar, tenemos que lograr que ese cambio tecnológico se dé en las parcelas de los productores.

Al tratar el tema de la adopción tenemos que tener en cuenta la diferencia de comportamiento entre pequeños, medianos y grandes productores. Un productor grande es alguien que normalmente se comporta como un empresario. Tiene acceso a recursos, cuenta con su propia asistencia técnica o puede adquirirla, y si bien se halla expuesto a algunos riesgos, tiene su propia manera de enfrentarlos. En este caso, el problema básicamente radica en lograr los recursos financieros para enfrentar el nuevo costo que representa el cambio tecnológico.

¿Y qué debe hacerse para que la tecnología que es el producto de la investigación y que es requerida tanto por el campesino como por el agricultor comercial, pueda convertirse en una realidad? La respuesta es que *se necesita que exista un sistema industrial de producción de los insumos correspondientes*, y que, además, éstos sean competitivos comparados con aquellos que pueden ser importados. Debemos recordar que cuando el agricultor va a comprar los insumos siempre tiene presente que está enfrentado a un problema de pérdidas y ganancias, de lo cual depende su subsistencia y para él es indiferente si la semilla es nacional o importada. Lo que le interesa es que ésta sea de buena calidad, de precios competitivos y que le signifique un incentivo.

¿Cómo generar, entonces, un sistema de producción nacional de los insumos? Como todos sabemos, *este rubro ha sido señalado como el culpable número uno de la tendencia hacia los altos costos de producción de la agricultura*. Esa tendencia permanente hacia el incremento en el costo de los fertilizantes, los pesticidas y las semillas importadas es, tal vez, la restricción más importante y una de las variables que el país aún no maneja. Tal situación se presenta porque buena parte de los insumos son provistos por compañías internacionales que tienen subsidiarias en el país y que, además, practican lo que se conoce como comercio intrafirma, en el cual es muy difícil controlar la manera como se asignan los precios, porque lo hacen en procesos monopólicos en el interior de sus mercados.

Otra cuestión crítica es: ¿Cómo logramos un suministro adecuado y oportuno de los insumos que requieren tanto el productor industrial como el campesino para realizar su innovación tecnológica? Para proveer tales semillas, fertilizantes, pesticidas, o bien la asistencia técnica en el país, y para contribuir al desarrollo —o a colocar los productos en el mercado—, y difundir los resultados de las entidades que hacen investigación, se requieren también unas estrategias especiales que abordaremos luego.

El problema de la transferencia de tecnología

Un tema que *es absolutamente crítico en este proceso es el de la asistencia técnica y la transferencia de tecnología*, particularmente en lo que se refiere a los pequeños y medianos campesinos. Los agricultores empresariales normalmente son atendidos por las casas comerciales en forma directa, lo que significa que la transferencia de tecnología ocurre por los canales comerciales normales. Pero no es éste el caso del pequeño productor. Por esta razón, *la transferencia organizada de tecnología debe tener una cierta orientación y un sesgo expreso hacia los pequeños y medianos productores más que hacia los productores industriales*

Detrás de esta cadena que he venido describiendo se halla la capacidad nacional para transferir los avances en ciencia y tecnología hacia los usuarios. Ése es un claro eslabón en la cadena de innovación tecnológica, ya que la política en esta materia no puede limitarse simplemente a mejorar la capacidad en ciencia y tecnología y a pensar en los presupuestos

de las entidades de investigación, porque los esfuerzos hechos en el campo de la investigación no tendrán ningún sentido si no existe la transferencia, esto es, si no proveemos los insumos, si no los escalamos en el ámbito comercial y si no logramos que los campesinos demanden esos productos.

La relación entre los resultados de la investigación que podemos denominarlos, en términos teóricos, como "prototipos", y que se generan a raíz del desarrollo de una parcela experimental o después de un trabajo de laboratorio, para que puedan llegar al productor requieren *procesos de escalamiento*, de formulación y de desarrollo comercial que no siempre se llevan a cabo con éxito. Es este hecho en buena parte el que explica por qué algunos productos a pesar de que son importantes y no obstante haber cumplido con muchos de los estándares en una parcela experimental o en un trabajo de laboratorio, jamás llegan a tener impacto final en la parcela del agricultor, ya que para producirlos comercialmente se requiere otra serie de etapas de desarrollo tecnológico, que tienen que ver con el escalamiento.

Una cosa es producir dos litros de un buen pesticida en el laboratorio y luego probarlos en una parcela experimental, y otra, producir 500 toneladas con una calidad homogénea a un precio competitivo en el mercado, de manera que pueda llegar al productor.

Otro tema muy vinculado con el de "cómo logramos fortalecer la capacidad científica y tecnológica" es el de la agenda, cuando se busca establecer de qué tratan la ciencia y la tecnología, y qué se quiere decir con la capacidad científica y tecnológica. En este aspecto, uno de los temas que más ha dado de que hablar, y en el cual nos hemos concentrado algunos de nosotros, ha sido el de la biotecnología. Pero tenemos que aclarar que es necesario balancear los temas de biotecnología y tecnología de punta con las tecnologías convencionales, porque la biotecnología normalmente se entrega a los productores por medio de vehículos que son provistos por las tecnologías convencionales.

Consideramos que para mejorar la competitividad de la agricultura no basta con las tecnologías convencionales. Tenemos que trabajar con tecnologías de punta adaptadas a las condiciones del país, tal como es el caso de la biotecnología y todas las llamadas "ómicas", genómicas o proteómicas, bioinformática, etc., que se han desarrollado. Y, además, para que todas estas tecnologías de punta puedan proyectarse y producir resultados concretos en campo, tienen que estar vinculadas a la investigación de carácter tradicional en manejo integrado de plagas, desarrollo de nuevas variedades, manejo de suelos, de aguas, etc.

El punto de partida de todo este proceso de innovación y de mejoramiento tecnológico está en la provisión de los recursos biológicos, que son el elemento estratégico de todo el sistema productivo en el campo.

A diferencia de lo que ocurre en la industria, donde la maquinaria, los sistemas de producción, los tiempos, los movimientos, etc., son claves para la productividad, en el campo

la maquinaria no es la clave para la misma. De hecho, se usa con mucha restricción. Los tractores en el campo durante mucho tiempo permanecen inactivos a lo largo del proceso productivo; no se usan completamente; significan lucros cesantes durante varios períodos en el proceso de la producción.

El elemento fundamental en los sistemas de producción se encuentra en los recursos biológicos, los recursos genéticos y es por esto que tenemos que trabajar sobre ellos. En un país en desarrollo como el nuestro con la gran disponibilidad de biodiversidad y con los recursos genéticos con que contamos, la restricción consiste en que *se ha hecho muy poca asignación de recursos para los procesos de caracterización, mejoramiento y acondicionamiento* de esos recursos, actividades que son conducentes a su aprovechamiento. Existen varios elementos restrictivos en ese proceso que no han permitido que el país aproveche adecuadamente esa ventaja que posee en materia de biodiversidad, y que es el punto de entrada para que este proceso de innovación tecnológica termine llegando al agricultor.

Etapas del proceso de innovación

— **1.** Mejorar los niveles de adopción de tecnología por parte de los agricultores: ¿Cómo mejorar los niveles de adopción del campesino en el campo, en su parcela, si recordamos que, en Colombia, el problema de política que hay que enfrentar es el riesgo que un pequeño, grande o mediano productor, debe asumir al adoptar un cambio tecnológico? ¿Cómo diseñamos instrumentos para cubrir ese riesgo y con ello estimular la demanda por productos tecnológicos, por insumos?

— **2.** Fortalecimiento de la capacidad nacional para producción y suministro de insumos, y creación y fortalecimiento de empresas de base tecnológica y alianzas con empresas extranjeras. Los insumos que se requieren para ese cambio tecnológico son la producción de semillas, y de fertilizantes; el diseño; la adecuación de tierras con agua; la creación de empresas de base tecnológica y la vinculación industria-universidad, para poder dar el salto de los prototipos a las escalas comerciales, etc.

Las mencionadas son actividades fundamentales de todo el proceso que conforman otro de los eslabones perdidos en nuestra política de innovación tecnológica, y no solamente en el sector agropecuario, sino también en toda la actividad económica del país. Las pocas empresas que lo hacen en términos muy gráficos "se rompen el lomo"; normalmente son pequeñas y medianas empresas donde los propietarios llegan hasta a hipotecar sus pertenencias personales para poder sacar adelante su pequeña empresa de biofertilizantes o de tricograma, porque no contamos con una política que estimule la creación de un sector empresarial nuevo y de peso en el desarrollo de insumos.

— **3.** Asegurar la transferencia de tecnología de la cual se benefician los pequeños productores rurales, por medio de un conjunto de mecanismos de los ámbitos regional y local.

Esta acción debe estar dirigida a pequeños y medianos productores que enfrentan mayores riesgos e incertidumbres en los procesos de adopción tecnológica.

— 4. Fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología para el desarrollo tecnológico. El campo y sus productores deben normalmente asumir las limitaciones en la capacidad nacional de ciencia y tecnología, no siempre en las mejores condiciones. Aquí hay que distinguir el componente de tecnologías de punta y el de tecnologías de base, que son las que realmente terminan produciendo el insumo por medio del cual se desarrollan las nuevas tecnologías.

— 5. Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos genéticos. Seguramente, los expertos nos van a dar muchos más elementos sobre este tema, que empieza con la parte de conservación, *in situ* y *ex situ*, en su caracterización, en temas de bioprospección, que son fundamentales y en los cuales el país no tiene una política. De ahí que no sea extraño que no hayamos aprovechado los recursos genéticos, y, lo que es peor aún, que no sepamos con qué contamos realmente en esta materia.

Debe existir en el país una política amplia de conservación y de bioprospección, de biodiversidad y de recursos genéticos. Requerimos también un ajuste en las políticas de propiedad intelectual y acceso a los recursos genéticos. En mi opinión, *el marco general en lo que se refiere a las patentes y la protección de variedades vegetales es adecuado*; no requerimos más que eso; pero, en cambio, sí necesitamos un ajuste en las políticas y el sistema de acceso a los recursos genéticos.

— 6. Ambiente institucional competitivo y estable. Este tema es crítico, pues las instituciones públicas que responden por estas actividades en el sector se han ido debilitando crecientemente en los últimos quince años, de tal manera que los indicadores nos muestran que se ha producido una pérdida de capital social en materia de investigación.

A pesar de todas las restricciones que tienen los centros de investigación, esto es, instituciones como Corpoica, o el ICA, o bien los grupos de investigación en las universidades, etc., *Colombia cuenta con una infraestructura básica de investigación mucho más importante que la de otros países de América Latina*. Son muchos los países que desearían tener siquiera algunos de los laboratorios que poseemos en el país, y no es posible que permitamos que se sigan cerrando y perdiendo.

No podemos acabar algo que se constituyó en un patrimonio del país y de la nación entera, porque construir y mantener esos treinta centros de investigación, granjas experimentales, laboratorios o grupos de las universidades, a lo largo de tanto tiempo, no ha sido una tarea fácil. De manera que hay que afinar las agendas, focalizarlas, y reorientar los procesos. Debemos fortalecer la institucionalidad y adecuarla a las demandas actuales y hay que tenerla como la base de ese proceso de innovación tecnológica que, como lo hemos visto, plantea varias etapas para que pueda lograr sus objetivos.

Ingeniería genética y sostenibilidad

ALEJANDRO CHAPARRO GIRALDO¹⁰. DEPARTAMENTO DE BIOLOGÍA
UNIVERSIDAD NACIONAL – COLOMBIA

Voy a hacer algunas reflexiones que como director del Grupo de Ingeniería Genética de Plantas de la Universidad Nacional de Colombia e investigador principal del Grupo en Política y Legislación sobre Biodiversidad, Recursos Genéticos y Conocimiento Tradicional, me he planteado a lo largo de unos cuatro años.

¿A qué se refiere el término, tan de moda, de Ingeniería Genética? La respuesta es: Consiste básicamente en *la transferencia de genes desde diferentes organismos biológicos hacia otros organismos*. En ese sentido, es posible tomar genes de un mamífero como la vaca, y colocarlos en un cultivo específico, como el maíz. Ese ciclo puede cumplirse mediante una serie de tecnologías que son el resultado del conocimiento científico del siglo XX.

Esta transferencia de genes tiene consecuencias directas en lo que se relaciona con aplicaciones biotecnológicas y en la ciencia. En cuanto a las primeras, los resultados son concretos. Desde 1995 se ha liberado comercialmente un tipo de productos, conocidos popularmente como cultivos transgénicos. La última lectura de la *Global Status of Biotech*, institución que se especializa en publicar estadísticas acerca de estos cultivos, muestra que, en diciembre de 2003, había alrededor de 68.000.000 de hectáreas de cultivos transgénicos sembradas en el mundo, por un valor de US \$ 4.500.000.000. Estamos hablando de una tecnología con un peso específico dentro de la agricultura global y que muy rápidamente ha sido adoptada por los agricultores.

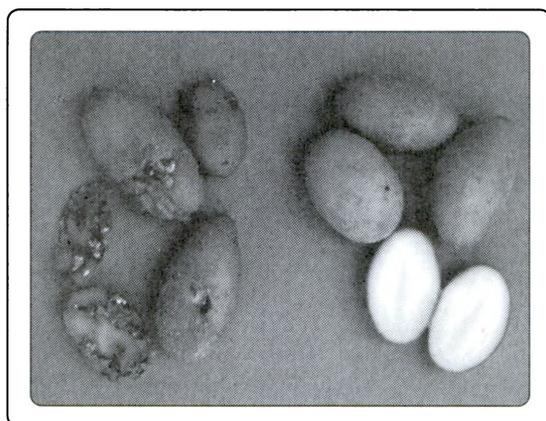
Los países que actualmente han desarrollado este tipo de tecnología son: Estados Unidos, Canadá y México. En América Latina la mayor parte de los países ha entrado en estos desarrollos. En África, Europa, Oceanía, etc., también se ha implantado este tipo de agricultura. Desde 2003, Colombia está cultivando el algodón Bollgard, con cerca de 9.000 hectáreas sembradas con este producto en el país. Algunos países como la República Popular China han determinado como política nacional el desarrollo de estos cultivos.

El algodón Bollgard contiene genes derivados de *B. Thuringiensis* y el efecto que tienen es conferirles resistencia a insectos. Actualmente, representa alrededor de 21 por ciento de

10 Director, Grupo de Ingeniería Genética de Plantas, Universidad Nacional de Colombia.

la superficie sembrada en algodón en el mundo. Existen casos más extremos; así el 100 por ciento de la papaya que se cultiva en el estado norteamericano de Hawai, es transgénica. En el desarrollo de un proyecto de este cultivo, en el que participó la Asociación de Productores de Papaya de dicho estado y la Universidad de Cornell, se logró una alternativa tecnológica muy importante para ese sector de la producción, que prácticamente había desaparecido por efecto del ataque de un virus específico. La introducción de un gene de ese virus en el genoma de este cultivo dio como resultado el desarrollo de una planta resistente. Finalmente, desde el punto de vista comercial, la soya llamada *ready* que actualmente ocupa el 55 por ciento de la superficie cultivada con este producto en todo el mundo es uno de los resultados más interesantes.

Un ejemplo muy claro de cómo funciona esta tecnología es el de una papa que ha sido transformada con genes de *B. Thuringiensis*.



La que se observa a la izquierda corresponde al material no transgénico; mientras que la que está a la derecha es el transgénico. La diferencia entre las dos es sólo de un gene y el resultado es concreto desde el punto de vista del control de insectos. Podríamos discutir sobre los beneficios y riesgos de esta tecnología, pero queda muy claro que, desde el punto de vista de resolución de problemas agrícolas, cumple propósitos de manera muy efectiva.

Desde el punto de vista de la investigación básica, la tecnología del DNA recombinante es un instrumento que puede catalogarse como la locomotora del desarrollo del conocimiento biológico. Los lectores pueden ingresar a una página web de la revista *Plant Physiology*, o *Fisiología Vegetal*, donde encontrarán más de cincuenta mil artículos publicados entre 1993 y 2003, que utilizan herramientas de la tecnología del DNA recombinante, es decir, cultivos transgénicos para el desarrollo de líneas de trabajo en todas las áreas que aparecen allí: inmunología, genética, entomología, fitopatología, fisiología, etc.

En el caso de que triunfara la política de *Greenpeace*, de declarar la moratoria internacional a la utilización comercial de este tipo de cultivos, estoy seguro de que los trabajadores de la ciencia no renunciaríamos a ella.

El problema concreto para Colombia es que el desarrollo de esta tecnología implica una serie de elementos que tienen que ver con cuestiones políticas. Pero mi deseo ahora es el de concentrarme en un tema muy concreto que ha resultado muy significativo en los debates que hemos tenido en estos días acerca de la reforma académica en la Universidad Nacional.

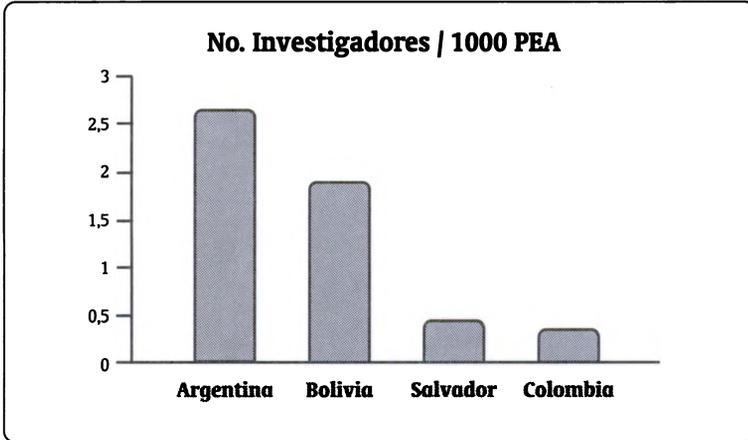


Gráfico 1

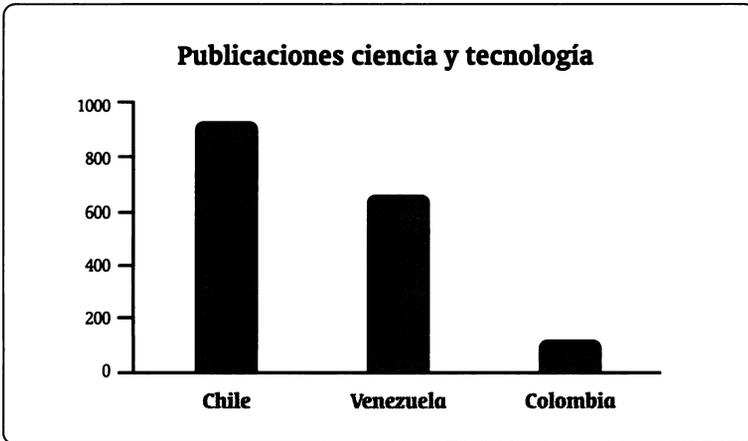


Gráfico 2

El gráfico muestra el número de publicaciones en ciencia y tecnología en 2001. La comparación se establece con los países más cercanos al nuestro: Chile publica alrededor de 800 artículos científicos, Venezuela está publicando alrededor de 350, mientras que Co-

lombia sólo llega a 170. Es evidente, entonces, la situación de desventaja de nuestro país en lo que tiene que ver con este asunto.

Por otro lado, desde el punto de vista del número de investigadores, observamos que por mil agentes de la población económicamente activa, nuestra situación también demuestra en qué posición estamos. Argentina registra alrededor de 2,5 investigadores por cada 1.000 integrantes de la población económicamente activa; Bolivia tiene un poco más de 1,6; El Salvador, alrededor de 0,4 y Colombia, 0,3. Tenemos menos investigadores que un país que algunos consideran está por debajo de nuestro nivel de desarrollo económico tal como es el caso de El Salvador.

La utilización —en términos de dólares—, de dinero en ciencia y tecnología por habitante, es así: mientras que Argentina invierte alrededor de US \$ 35 por habitante, y Perú alrededor de US \$ 28 por habitante, Colombia invierte US \$ 5,8 por habitante.

La comparación con Estados Unidos resulta muy complicada, porque las escalas se saldrían de los marcos, pero simplemente, si tomamos el caso de la Universidad de Harvard vemos que la inversión en investigación es 17 veces mayor que la de la Universidad Nacional de Colombia. Al llegar a este punto, debo mencionar que acaba de pasar una convocatoria de Colciencias, en la cual por primera vez se abre la posibilidad de recursos interesantes para investigación, de uniones temporales entre grupos de investigación, denominada Convocatoria de Centros de Excelencia, en la cual se propone que se asignen US \$ 1.7 millones para esos centros durante cinco años. Mientras nos ufamamos de este hecho, es bueno que recordemos que una empresa como *Pioneer* gasta en lo mismo un millón de dólares por día.

El problema es que el desarrollo de esta tecnología transgénica responde a la forma de un “continuo” que va desde el elemento del acceso a los recursos genéticos hasta llegar al momento en que tales cambios deben protegerse con unos derechos de propiedad intelectual específicos.

El acceso a los recursos genéticos ya tiene una serie de problemas bastante complicados. La decisión 391 —y su aplicación en Colombia—, han determinado que desde 1996 hasta la fecha se hayan presentado 60 solicitudes de acceso. Sólo una de ellas ha sido resuelta a favor de quien ha solicitado ese contrato de acceso a los recursos genéticos. Y esto sucede en un país megadiverso como el nuestro.

En el continuo mencionado, hay que pasar necesariamente por un elemento que es el conocido como bioprospección de genes y de regiones promotoras. Una región promotora determina la expresión de un gene, y está involucrada en el desarrollo de más o menos el 10 por ciento de los US \$ 4.500.000.000 que movió, en 2003, el mercado de los cultivos transgénicos. Una secuencia de DNA, que es de aproximadamente unos 500 pares de bases, está moviendo alrededor de US \$ 450.000.000.

Esa sola secuencia en una región promotora, está determinando un movimiento de negocios que tiene que ver con esa cantidad de dinero. Por supuesto que el problema de detenernos como estrategia en bioprospección de genes y promotores, tiene que ver con las limitaciones no sólo presupuestales sino también del número de grupos de investigación que tenemos y el desarrollo de todas las ómicas, a saber: la transcriptómica, la proteómica, la genómica, etc.

Como no sólo podemos esperar el desarrollo de lo relacionado con esta bioprospección de genes y de regiones promotoras, hay que desarrollar procesos que nos permitan negociación internacional y transferencia de tecnología.

En esta área concretamente hay una serie de herramientas tecnológicas que han sido desarrolladas y a las que podemos tener acceso mediante esa negociación internacional que debe implicar necesariamente transferencia de tecnología. El grupo de investigación que yo dirijo tiene varios proyectos, entre ellos uno que contiene un acuerdo de transferencia de materiales con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Estamos trabajando con un gene, en el que la contraparte, dentro de este acuerdo de transferencia de materiales, permite el desarrollo de lo que tiene que ver con la investigación como tal, pero tenemos claro que cuando lleguemos a lo que es el producto, tendremos que entrar a abordar toda la temática de los derechos de propiedad intelectual.

El desarrollo de esta tecnología tiene que ver con el manejo y la cuantificación del riesgo biológico y con el análisis de los efectos económicos y sociales, en lo que se refiere a la aplicación de la misma. Una estrategia que consulte la evolución de un proceso en el que mediante el desarrollo de la ingeniería genética exista apropiación de los recursos genéticos, debería considerar toda esa gradación, como elementos mínimos para el desarrollo de una estrategia nacional.

El caso de Colombia

En el caso de Colombia tenemos que pensar en elementos particulares que determinen la aplicación de esta estrategia:

- En primer lugar, constatamos que la Ingeniería Genética desarrollada por las corporaciones multinacionales tiene que ver fundamentalmente con las condiciones propias de una agricultura que ha sido desarrollada en países ubicados en las zonas templadas y altamente competitiva, tal como es el caso de la agricultura norteamericana y europea.

En ese sentido, planteamos la necesidad de que estas técnicas se apliquen en especies y cultivares nacionales.

Acerca de este aspecto, albergamos una gran preocupación en términos de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ya que su concreción puede

significar el ingreso de una serie de materiales transgénicos que han sido desarrollados para las condiciones específicas de países de zonas templadas. Creemos que aquí en el país existe una excelente oferta de cultivares desarrollados para las condiciones agroecológicas nacionales.

Al enfrentar esta preocupación conviene dejar claro que no se trata simplemente de pedir que “nos pongamos la camiseta del país”, sino de que esos cultivares desarrollados para nuestras condiciones agroecológicas, permiten elevar los niveles de producción, en lugar de traer materiales desarrollados en zonas templadas.

- Un segundo requisito para el desarrollo de este tipo de productos es que se dirijan a la solución de problemas nacionales de mayor impacto. Hay que tener presente que se trata de una tecnología costosa y que son pocos los grupos de investigación que trabajan en Colombia en esta área. Por tanto, estos programas tienen que ser orientados hacia problemas cuya solución tenga un impacto mayor. Traigo aquí como ejemplo el caso *Tesia Solanivora* (polilla guatemalteca), que en el cultivo de la papa está causando pérdidas cercanas a los US \$ 30.000.000 a los productores en Colombia. Este hecho identifica claramente una prioridad en la investigación.
- También tiene que considerarse el desarrollo de esta tecnología, cuando los métodos convencionales no funcionan. Si, por ejemplo, algunos elementos que tienen que ver con la agricultura ecológica promovida por el profesor Tomás León Sicard, funcionan, nos preguntamos: ¿qué objeto tiene trabajar allí lo de ingeniería genética, si en ese campo ha obtenido buenos resultados el manejo integrado de plagas? ¿Para qué introducirle soluciones de ingeniería genética si ésta es costosa? Lo que hay que hacer es determinar exactamente en qué problemas o en qué desarrollos tecnológicos es posible utilizar esta área del conocimiento, ya sea para generar respuestas a problemas agrícolas o bien para darles mayor valor a algunos productos.
- Constatamos que en Colombia contamos con una agricultura ampliamente diversificada, y hacia ese sistema deben orientarse los desarrollos productivos. En ese sentido, estos desarrollos deben servir a los productores industriales y a las comunidades indígenas y campesinas.

Entendemos que para que esos desarrollos lleguen finalmente a las comunidades indígenas o campesinas, necesariamente tienen que ser subsidiados por el Estado. Acerca de este punto, conviene anotar que lo interesante de esta tecnología es que toda ella se concentra en una semilla y, por ejemplo, la papa transgénica desarrollada por nuestro laboratorio, puede ser utilizada por los agricultores industriales con un contexto tecnológico avanzado, al igual que por los ingenieros agrónomos, u otros profesionales, pero también por un campesino con la misma ruana, los mismos bueyes y los mismos arados con los que ha cultivado durante toda su vida.

- Esta tecnología debe ser desarrollada en un contexto en el que se respete la cultura, el medio ambiente y la economía. Somos un país mega diverso, y no interesa para nada poner en riesgo nuestra megadiversidad por desarrollos tecnológicos en los que hay necesidad de balancear los riesgos y los beneficios. En términos culturales, porque si no se respeta la cultura es muy baja la probabilidad de que la tecnología como tal vaya a ser adoptada por cada uno de los nichos de mercado y por cada uno –en el caso nuestro–, de los diferentes sectores que tienen que ver con la producción agrícola. Y en el aspecto económico, por supuesto que los avances del TLC son interesantes. Es tranquilizador que no nos apliquen las patentes de plantas y de animales, ya que ello significaría, en la práctica, que los derechos del agricultor y del fitomejorador prácticamente desaparecerían.
- La tecnología debe integrarse con los sistemas tradicionales. Se pretende que le dé un valor agregado a la producción, y que la modificación que se hace desde la semilla pueda ser utilizada en cualquier contexto desde el punto de vista de la producción.
- Estamos convencidos de que lo que se necesita es la apropiación de los recursos genéticos. Al mismo tiempo que tenemos una megadiversidad, contamos *con una diversidad cultural importante, que potencializa por medio del conocimiento tradicional todo lo pertinente a la interacción de las diferentes culturas con los recursos genéticos*. Esto es algo que no se ha explotado adecuadamente y que puede acompañar todo el desarrollo de la ingeniería genética. Considero que el conocimiento tradicional, los recursos genéticos y la ingeniería genética son elementos que van de la mano y se refuerzan mutuamente.

Grupos de investigación en Colombia

Los grupos de investigación que existen en Colombia en materia de cultivos transgénicos, son:

- El Centro Internacional de Agricultura Tropical (Ciat). La base de la unidad de biodiversidad y la tecnología es colombiana. Allí se está trabajando en arroz y yuca.
- Corpoica: Hace más de diez años, Javier Narváez desarrolló el plátano que tenía genes de resistencia a un virus en particular y actualmente Víctor Núñez ha presentado una serie de proyectos para desarrollar material transgénico del algodón Bollgard.
- Cenicafé ha trabajado en el desarrollo de plantas transgénicas de café, resistentes a la broca.
- Cenicaña tiene ya un producto: se trata de una caña de azúcar resistente al virus del amarillamiento de la hoja.
- La Universidad Javeriana cuenta ya con sistemas de transformación en curuba y maracuyá.

- La Universidad Nacional en sus sedes de Bogotá y Medellín está trabajando en el desarrollo de plantas transgénicas de papa criolla y papa de año, resistentes a insectos.
- Un grupo recientemente constituido de la Universidad de Antioquia, está trabajando en *Stevia Tupian*.

Estado actual de los transgénicos en Colombia

En 1999, se liberó el clavel azul para ser producido en Colombia pero consumido en Estados Unidos. En 2003, se libera el algodón Bollgard, fundamentalmente para Córdoba y en 2004, se liberó para la regional del Tolima y Huila. Actualmente, se está comercializando en Colombia; para ello existen alrededor de 9.000 hectáreas de este cultivo.

A partir de los anteriores, también se están dando algunos desarrollos que tienen que ver con pruebas de campo. Es así como tenemos: el algodón Round Ready (RR) de Monsanto; el maíz BT, con genes que confieren resistencia a insectos, también de Monsanto. Contamos con el arroz resistente al virus de la hoja blanca, desarrollado por el Centro Internacional de Agricultura Tropical. Está la yuca Cry (con genes Cry) que confieren resistencia a insectos, también desarrollada por el Ciat, y la caña de azúcar, ya mencionada, de Cenicaña.

La ingeniería genética le da valor potencial a todos los genes y estructuras genéticas, independientemente del contexto biológico donde esté depositado el recurso genético. Tiene un valor potencial, puesto que puede ser utilizada en cualquier desarrollo biotecnológico, independientemente de su origen biológico.

Contamos con biodiversidad y con conocimiento tradicional y si a eso le sumamos lo que se hace desde la universidad, podemos transformar todo ese complejo en poder económico y político. Se trata de hacer nuestra propia revolución agrobiotecnológica, basada en el conocimiento tradicional, en nuestra biodiversidad, y, por supuesto, en el conocimiento científico.

[CUARTA SECCIÓN]

BIODIVERSIDAD, BIOTECNOLOGÍA Y CONOCIMIENTO TRADICIONAL

Manuel Ruiz ›

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – Lima.

Tomás León Sicard ›

Profesor, Instituto de Estudios Ambientales
Universidad Nacional – Colombia

Gabriel Nemogá ›

Facultad de Derecho, Plebio
Universidad Nacional – Colombia

El conocimiento tradicional asociado a la protección de los recursos biológicos

MANUEL RUIZ, SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. LIMA – PERÚ

Voy a exponer algunas ideas vinculadas al tema de la protección de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales, tratando de darles cabida dentro de lo que es el proceso de globalización que estamos enfrentando desde hace varios años.

Pienso que nos hemos centrado en el tema del sector rural desde el punto de vista de lo que son los campesinos, los agricultores y la agricultura; pero creo que existe un problema de definición de lo que entendemos como sector rural, porque éste abarca no sólo el tema agrícola, sino también, por ejemplo, los asuntos de la Amazonía y de los grupos indígenas que la habitan, los cuales también tienen un papel preponderante en la conservación de la diversidad biológica, y es muy probable que se vean seriamente afectados por el proceso de globalización en marcha.

Los grupos indígenas, que en el caso peruano son llamadas comunidades nativas, son particularmente importantes en el contexto del tema de los conocimientos tradicionales asociados a la diversidad biológica. Me parece importante que todos tengamos claro el concepto de sector rural, pues debemos entenderlo de una manera un poco más amplia, a la de una sección vinculada exclusivamente al tema agrícola.

Estoy muy de acuerdo con Alejandro Chaparro cuando planteaba la idea de *biodiversidad + conocimiento tradicional + conocimiento científico = poder*. Efectivamente, creo que en esa combinación de elementos es donde tenemos que encontrar algún tipo de paradigma para enfrentar el proceso de globalización y generar posibilidades de desarrollo propias, frente a este fenómeno de la globalización.

No debemos centrar nuestra atención únicamente en un problema de globalización, equiparando esto a la negociación de un Tratado de Libre Comercio, que ya estamos llevando a cabo con Estados Unidos, tanto Colombia como Ecuador y Perú. Pienso que el proceso de globalización es mucho más amplio que un Tratado de Libre Comercio y cuenta con otras variables que debemos tener en cuenta cuando abordemos este tema.

Hay abundante literatura, documentos e investigaciones que han demostrado los costos que se ahorran las empresas y las instituciones que hacen actividades de Investigación y Desarrollo utilizando componentes de la diversidad biológica (plantas, partes de plantas,

animales, microorganismos, etc.). En este proceso de investigación y desarrollo se ahorra entre el 25 por ciento y el 30 por ciento de los costos que se invierten. Estas cifras están asociadas primordialmente al campo farmacéutico. En lo agrícola, estos ahorros se dan cuando se utilizan conocimientos tradicionales, en las primeras fases de los procesos de Investigación y Desarrollo, ya sea de comunidades andinas, nativas, o indígenas que habitan la región amazónica.

Numerosas publicaciones documentan cómo las empresas logran tales ahorros en procesos que pueden ascender a US \$ 500 o US \$ 800 millones, si es que hablamos de un producto farmacéutico típico, obtenido a partir de algún componente de la biodiversidad. Esto vale la pena destacarlo, porque *nos da una idea de la importancia del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad*. Vale aclarar que aquí no importa tanto la exactitud matemática de la cifra, sino la envergadura de las actividades de Investigación y Desarrollo que adelantan tales empresas.

Pero, ¿cómo se relaciona esto con la globalización? Este proceso es muy complejo; tiene impactos en el campo cultural, económico, social, político, etc., y lo que es definitivo es que quienes más van a verse afectados por la apertura de los mercados —que es el síntoma más evidente de globalización aunque no el único—, son precisamente las medianas y pequeñas comunidades, ya sean andinas o agrícolas, así como ese grupo importante que habita la región amazónica.

Ya sea porque el mercado comienza a acercarse y a acechar a estas comunidades, o porque los procesos de extracción de recursos naturales empiezan a ser un poco más intensos, afectando el sustento principal de vida que tienen estos grupos como lo son sus tierras y sus territorios, el hecho concreto es que son probablemente los que se van a ver más afectados de este proceso.

La tecnología y el conocimiento como pilares de la globalización

Ya no son necesariamente el capital y el trabajo los elementos centrales dentro de este proceso de globalización, *sino el conocimiento y la tecnología*, los que dinamizan este proceso que empieza a penetrar todas las sociedades.

La tecnología y el conocimiento tienen un sistema que les da, de alguna manera, un soporte y éste se encuentra en los derechos de propiedad intelectual. Tales derechos fueron concebidos hace varios siglos principalmente como una forma de recompensar y compensar a las personas que invertían tiempo, dinero y esfuerzo intelectual en generar alguna innovación en las artes o las ciencias, de tal manera que pudieran aplicar esas invenciones con el fin de satisfacer ciertas necesidades en la sociedad.

A cambio de ese esfuerzo, los Estados les otorgaban a los innovadores algún tipo de compensación o título, que les permitía explotar esta innovación a lo largo del tiempo: Ésta

es la teoría detrás de los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, lo que ha pasado en los últimos años es que esos derechos han servido para consolidar el poder de un grupo pequeño de empresas y de instituciones que monopolizan gran parte de la innovación tecnológica y el conocimiento, cuando éstos se expresan en una serie de productos que son utilizados en la sociedad.

En el caso de la biotecnología hay unas cifras que señalan que por lo menos el 90 por ciento de lo que son patentes de invención están concentradas en manos de las principales transnacionales, empresas subsidiarias o instituciones de investigación de los países industrializados del Norte. No quiero hacer la diferenciación bastante simplista de Norte y Sur, pero, para efectos de entender la situación respecto a los derechos de propiedad intelectual, hay que aclarar que este 90 por ciento de las patentes otorgadas alrededor del mundo están en manos de empresas de países industrializados.

Ése es un elemento de la realidad que no debemos perder de vista, porque refleja no solamente la alta concentración de la innovación, sino también las posibilidades que tienen estas empresas, a partir de esos títulos que les han sido concedidos, de restringir las posibilidades de competir en estos mismos mercados de la generación de nuevas tecnologías y de nuevos conocimientos.

La propiedad intelectual y el comercio

Actualmente, hay una gran discusión en cuanto a cómo estos derechos que son otorgados por el sistema de propiedad intelectual, limitan las posibilidades de seguir generando innovación. El sistema de propiedad intelectual se está fortaleciendo en todo el mundo por medio de un régimen internacional promovido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y su Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, más conocido como Adpic o Trips. Además, se ve aún más fortalecido por mecanismos tan perversos como la celebración de acuerdos de libre comercio negociados de manera bilateral, en los cuales lo que más le preocupa —en este caso a Estados Unidos, que es el país que más está promoviendo este tipo de tratados—, son los capítulos relacionados con la protección de la propiedad intelectual.

Esto tiene una implicación directa en el tema de acceso a los recursos genéticos y en la eventual utilización de conocimientos tradicionales en los procesos de investigación y desarrollo, que derivan eventualmente en productos que son protegidos mediante derechos de propiedad intelectual.

Conocimientos tradicionales

Las comunidades andinas, o las comunidades amazónicas, durante siglos han mantenido, conservado, utilizado, desarrollado y generado innovaciones asociadas a los recursos na-

turales que las rodean, principalmente la diversidad biológica. Estas innovaciones se han traducido en nuevos cultivos, usos y aplicaciones medicinales de ciertas plantas, y ciertos compuestos extraídos de las plantas. Y son esos esfuerzos intelectuales los que están muchas veces en la parte baja de la cadena del proceso de investigación y desarrollo que casi siempre culmina en el otorgamiento de algún tipo de derecho que, por lo general, no reconoce necesariamente ese aporte inicial que hicieron los grupos indígenas o campesinos.

Desde 1992, esa situación está tratándose de cambiar a partir del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el ámbito internacional hay una discusión sobre cómo cambiar el paradigma existente para asegurar que ese esfuerzo intelectual, ese aporte que han hecho los grupos andinos y amazónicos –no solamente en términos materiales sino también de aporte intelectual aplicado a esos materiales–, sea adecuadamente reconocido, mantenido en el tiempo y compensado, cuando luego del proceso de investigación se derive algún tipo de producto que tenga un valor comercial y entre al mercado.

Protección del conocimiento tradicional

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un hito importante que ha cambiado la discusión internacional de este tema y se están haciendo esfuerzos por parte de muchos países, tratando de revertir las reglas del Sistema Internacional de Patentes, para lograr estos reconocimientos y eventuales compensaciones a las comunidades. De hecho, países como Colombia, India, Brasil y Perú son, sin lugar a dudas, abanderados en este proceso que no solamente se da en el ámbito de ese Convenio, sino también en el de la propia Organización Mundial de Comercio (OMC), en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y en varios otros foros internacionales como la FAO.

Una de las alternativas que se ha estado proponiendo en los últimos años es cómo proteger los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de nuestras comunidades asociadas a la diversidad biológica. Así como existe un sistema de patentes, que ha estado operando durante décadas y que compensa al investigador o al creador moderno, por su aporte intelectual, debemos buscar una manera de compensar y proteger ese aporte intelectual de nuestras comunidades indígenas.

Lo que ocurre es que los diferentes mecanismos que tiene el sistema de propiedad intelectual, como las patentes, las marcas, los derechos de autor, las denominaciones de origen, etc., no son necesariamente los instrumentos adecuados para proteger este tipo de esfuerzo intelectual de las pequeñas comunidades rurales (conocimiento tradicional).

Hay algunos ejemplos que demuestran que en ocasiones sí se han utilizado estos instrumentos. Pero por distintas razones es muy difícil aplicarlos de una manera extendida para proteger los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de nuestras comunidades. Se trata de procedimientos administrativos para obtener los derechos, que han resul-

tado ser bastante complicados y costosos. Se requiere dinero para solicitar la protección de las innovaciones en los mercados. Hay que reconocer que con frecuencia la creación intelectual o la innovación que generan las comunidades no cumplen con los requisitos establecidos para cada uno de estos instrumentos.

Por distintas razones, tenemos que aceptar que los más utilizados no son los mecanismos adecuados para proteger estos conocimientos tradicionales; y por eso se está planteando desde hace ya algunos años la necesidad de proteger legalmente conocimientos, innovaciones y prácticas, utilizando mecanismos especiales *sui generis*; se trata de una combinación de los mecanismos ya existentes con otros más novedosos, etc.

Pero no solamente se trata de proteger estas innovaciones asociadas a la biodiversidad. Hay aspectos que muchas veces perdemos de vista como las expresiones folclóricas, las muestras artesanales, las distintas expresiones artísticas, ya sea en el canto, en la pintura, o en el vestido, que generan nuestras comunidades y que de alguna manera se encuentran desprotegidas. Muchas veces vemos que son explotadas comercialmente por distintas empresas que aprovechan los motivos, los diseños y la misma manera en que han sido generados a lo largo de los siglos y que han sido mantenidas por los grupos indígenas, sin ningún tipo de reconocimiento para las comunidades o los grupos en los cuales estos motivos fueron creados.

Hay otro aspecto de la protección de las expresiones del folclor que también empieza a formar parte de la agenda de discusión internacional y que tiene una importancia económica bastante considerable. En realidad es a partir de 1992 cuando la agenda internacional, regional y nacional se ocupa verdaderamente de esos temas, por lo menos desde el punto de vista económico y legal. Con anterioridad a esa fecha, se hicieron algunos esfuerzos en los años de 1960 y 1970, en la Unesco, y en los años de 1980, en la FAO, cuando se discutió el tema de los derechos del agricultor, aunque muy vinculado nuevamente al tema agrícola. Pero fue en la década de 1990 cuando se conformó el contexto donde se están abordando de una manera más intensa los temas en los foros ya mencionados.

Estamos tratando de construir una disciplina legal bastante novedosa, con nuevas reglas y principios, tratando de desentrañar qué es lo que nos quiere decir el Convenio sobre la Diversidad Biológica y cómo podríamos aplicar algunas de sus reglas, obligaciones y principios, específicamente en beneficio de estas comunidades.

La norma en la Comunidad Andina

Hay algunos ejemplos que ya se encuentran vigentes sobre regímenes legales de protección de conocimientos tradicionales. Los más evidentes y cercanos son los que tenemos en la región Andina. En la Comunidad Andina contamos con la Decisión 391, que regula todo los temas de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, incluyendo

los casos en que tales recursos pudieran hallarse en territorios indígenas o campesinos. Contamos también con la Decisión 486 de 2002, que establece un régimen común de propiedad industrial. Ésta es una norma bien interesante, porque es la primera de ese tipo en el mundo que aborda la propiedad industrial —en este caso las patentes de invención—, como tema central, e incorpora los principios del Convenio sobre la Diversidad Biológica que buscan garantizarles a las comunidades indígenas y campesinas ciertos derechos referidos tanto a sus conocimientos tradicionales como a la biodiversidad que se encuentran en sus territorios.

De hecho, el artículo tercero de la Decisión 486, establece que *“la concesión de los derechos de propiedad industrial, patentes de invención, secretos industriales, y denominaciones de origen, estará condicionada a que se cumpla con las reglas de protección de los conocimientos tradicionales y las reglas de acceso a los recursos genéticos”*. Es decir, en este caso andino, se vincula el sistema de propiedad intelectual a los regímenes de protección de conocimientos tradicionales y de acceso a los recursos genéticos.

En términos sencillos, lo que está tratando de decir este régimen es lo siguiente:

“Yo te voy a conceder una patente de invención, pero si en ella tú has incorporado conocimientos tradicionales o recursos genéticos provenientes de la región Andina, tienes que demostrarme a mí, que soy la autoridad que te va a conceder ese derecho, que has obtenido ese conocimiento y esos recursos de manera legítima”.

Entonces, ahí está disponible un instrumento bastante reciente que está tratando de ser implementado y que ha servido de referente para otros países que están desarrollando legislación en el mismo sentido. De hecho, Brasil incluye ya una disposición de esta naturaleza en su norma de acceso a recursos genéticos; Costa Rica hace lo propio, y en algunos otros se está considerando ese tipo de mecanismos para establecer algún vínculo que garantice, de alguna manera, los derechos de nuestras comunidades a proteger sus conocimientos tradicionales.

En el caso de leyes específicas sobre el tema, encontramos el caso de Perú, donde existe la Ley 27811 de 2002, que establece un régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas asociados a la diversidad biológica. Esta ley trata de garantizar los derechos intelectuales de comunidades campesinas andinas y comunidades nativas amazónicas relacionados con la diversidad biológica de sus territorios. Es una ley bastante complicada en su contenido. De hecho, el proceso de implementación todavía está en curso y es necesario trabajar eventualmente en acciones de capacitación, difusión, etc., pero es importante destacar que la norma utiliza una serie de mecanismos que van desde acuerdos o contratos para utilizar conocimientos tradicionales, hasta registros de los mismo, y un fondo nacional que canalice recursos hacia las comunidades, entre otros aspectos.

Panamá es otro ejemplo. Este país tiene una ley comprensiva de protección de los conocimientos tradicionales de sus pueblos indígenas, aunque también hay que anotar que está bastante dirigida a proteger la mola panameña, una suerte de artesanía del pueblo Cuna, y específicamente la tecnología que utiliza este grupo indígena para tejer estas molas.

Es bien importante tener en cuenta algunos aspectos básicos, cuando tratamos de diseñar una norma de protección para los conocimientos tradicionales: hay que definir qué son los conocimientos tradicionales, y el ámbito de aplicación de la norma, así como saber exactamente qué queremos proteger y para qué queremos hacerlo. Estas son algunas de las consideraciones que deberíamos tener en cuenta cuando iniciamos procesos políticos o normativos de protección de los conocimientos tradicionales.

Así como la globalización es un proceso complicado que incluye variables de distinto tipo, el proceso de protección de los conocimientos tradicionales es bastante complejo y esto es así desde el momento mismo en que tenemos que determinar qué tipo de conocimientos queremos proteger y cuáles son los tipos de conocimiento que calificarían como "protegibles" por estos sistemas, hasta la propia dificultad administrativa que se puede presentar al momento de implementar un régimen de esta naturaleza. Son variables cuyo desarrollo toma un tiempo prolongado. De hecho, en el caso peruano tardamos cerca de seis años en trabajar una norma que incluso estando vigente actualmente uno la puede revisar y se da cuenta de que tiene algunos elementos que deberían ajustarse y que persisten algunos vacíos que no han sido llenados del todo. No es entonces, como lo he dicho, un proceso fácil.

Entiendo que en Colombia también hay un esfuerzo para iniciar un proceso de esta naturaleza, que creo que ocupa de alguna manera este nicho dentro del proceso de globalización, por lo menos en un aspecto central de los pueblos indígenas, como lo son precisamente sus conocimientos tradicionales.

Agricultura ecológica en Colombia

TOMÁS LEÓN SICARD. PROFESOR, INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES.
UNIVERSIDAD NACIONAL – COLOMBIA

La discusión que voy a plantear se ubica dentro de un enfoque ambiental. En este caso, lo ambiental es entendido tal como lo concibe la escuela del profesor Augusto Ángel: filósofo e historiador y quizás el principal ideólogo teórico ambiental de Latinoamérica. Ángel enseña que durante muchos años los ecólogos se preocuparon por entender los mecanismos de funcionamiento de la naturaleza en términos de ciclos de energía, de reciclaje de nutrientes, de ciclos bioquímicos y de cadenas tróficas, y que cuando quisieron introducir a los seres humanos dentro de los ecosistemas, lo comenzaron a hacer con sus propios instrumentos, los cuales son absolutamente limitados, porque los seres humanos responden a un tipo de comportamiento más complejo, el cual ha sido estudiado principalmente por los antropólogos.

El enfoque ambiental: interrelaciones ecosistema-cultura

La relación entre los ecosistemas de la naturaleza –descubierta por los ecólogos–, y el hombre –entendido desde el punto de vista antropológico–, es lo que entendemos como lo ambiental. Lo ambiental se expresa en una enorme cantidad de interrelaciones muy fuertes y dinámicas que se dan entre la naturaleza y la cultura.

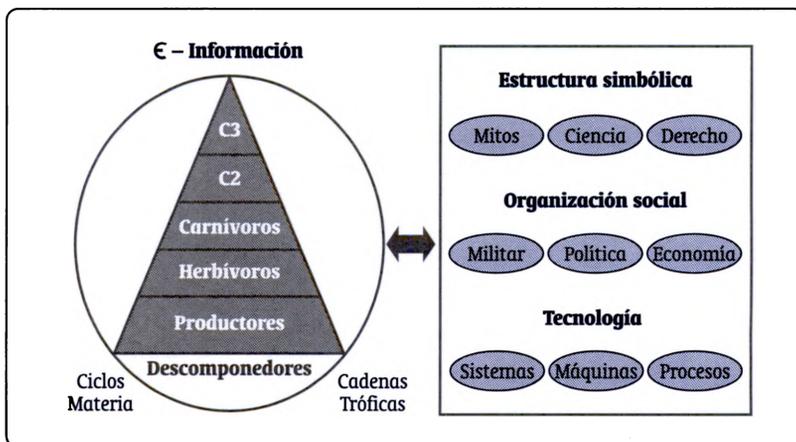


Gráfico 1

Entendemos la cultura como estructura de símbolos; o sea, como todas las maneras de pensar la naturaleza, la organización social y la organización política o económica, elementos que se hallan íntimamente relacionados, porque uno piensa la naturaleza y luego se organiza en términos tecnológicos para utilizarla.

La tecnología, que es el último componente de la base de la relación ambiental, no es neutra. Las discusiones sobre las plantas transgénicas dadas en el espacio de este seminario y en otros escenarios, tratan de poner a los científicos en posiciones neutras. Yo participé en algunas discusiones en el Centro de Estudios Ganaderos, Cega, hace dos o tres años, y en esa ocasión el director de biotecnología de Corpoica¹¹ decía: "El problema es que los científicos llegamos hasta un punto determinado y de ahí en adelante el asunto pasa a ser competencia de los políticos, o de los sociólogos". Pero, tengo que decir que eso no es cierto. La ciencia y la tecnología están inmersas en el tejido cultural y por tanto no pueden ser neutras ni inocentes.

Interacción de factores en la agricultura

Lo ambiental, entendido como una enorme cantidad de interrelaciones que se dan en estos sistemas de agricultura, ganadería, industria, etc., genera una serie de procesos complejos que también interactúan. La esfera de lo ambiental se expresa en efectos culturales como la guerra, la pobreza o la violencia, pero también en efectos ecosistémicos, como la contaminación, la pérdida de la biodiversidad, etc. Muchos ambientalistas se centran solamente en el estudio, por ejemplo, de la erosión de suelos, y analizan este problema desde el punto de vista técnico, pero no lo entienden desde una perspectiva social, económica o de propiedad de la tierra, por ejemplo.

En nuestra disciplina pretendemos realizar ese tipo de análisis incluso en la agricultura. La agricultura es uno de esos enormes procesos ambientales complejos, donde se da cita la parte ecosistémica —que tiene que ver con recursos naturales, suelos, aguas, plagas e insectos—, pero a su alrededor gravitan tanto las formas de entender la ciencia y la tecnología, como la estructura agraria, la institucionalidad, los procesos económicos y los procesos tecnológicos para conformar una trama que es enormemente compleja. Por eso los ambientalistas nos caracterizamos por adelantar debates muy amplios, donde interrogamos, por ejemplo, el modelo transgénico y otros modelos de agricultura en términos sociales, económicos, políticos, ecosistémicos y tecnológicos.

Modelos de agricultura

Los modelos de agricultura se han conformado *grosso modo*, tal como han sido entendidos desde las ciencias naturales, y no desde las ciencias económicas. Los economistas

11 Institución encargada de la promoción de la investigación en el área agropecuaria en Colombia. (N.E.)

hablan de otros tipos de modelo, tales como el de apertura, el de sustitución de importaciones, el neoliberal, etc. Los ambientalistas, por nuestra parte, hacemos las reflexiones en términos del gran modelo de Revolución Verde, el cual tuvo como fundamento el impulso de la tecnología y del capital para cambiar la productividad de la tierra. En estos momentos, ese modelo se transfiere a otro *de agricultura industrial o de agricultura transgénica* que es el patrón dominante, y al cual se le oponen los modelos de la agricultura alternativa.

Todo lo que conocemos como agricultura ecológica, agricultura biodinámica, agricultura natural o radiónica, *se opone al modelo de Revolución Verde*, sobre todo en dos aspectos fundamentales: (1) el uso de venenos, y (2) el de plantas transgénicas. En estos dos aspectos *hay una ruptura irreconciliable entre los dos modelos*, llámeselos como se los quiera llamar a cada uno de ellos.

Pero no sucede lo mismo con el término de "agricultura sostenible", el cual ha sido muy discutido dentro de los grupos ambientalistas. En mi opinión, "sostenible" es un término "pegado con babas", como dicen algunas personas, puesto que allí entran por igual la Monsanto, que se autoproclama sostenible, porque ha permanecido en el mercado desde 1917, y el Banco Mundial, cuando afirma que lo sostenible es el desarrollo económico que perdura. Pero también en ese término de "agricultura sostenible" entramos los ambientalistas, los que impulsamos el paradigma de la agricultura ecológica. Por tanto, podemos concluir que *es un término absolutamente negociable*, que no desencadena posiciones de ruptura como sí sucede con los otros dos modelos que ya mencioné. También ha hecho aparición una serie de denominaciones como la de "agricultura limpia" y la de "agricultura de menores insumos", los cuales igualmente entran en el juego político de los modelos.

Agricultura de Revolución Verde

El modelo de Revolución Verde posee una base simbólica muy fuerte, donde predominan el utilitarismo, la visión monogénica o monotemática de la agricultura y la productividad a toda costa. Esta visión se ha expresado en términos de tecnología, de química, de genética, de maquinarias, de híbridos y hay que aceptar que generó efectos inocultablemente positivos. Nadie puede negar que la Revolución Verde contribuyó a paliar el hambre en el Asia en su momento, justo cuando se trasladaron variedades de México a la India, como tampoco puede soslayarse que haya generado un aumento espectacular en la productividad; eso nadie lo puede negar.

Tengo en mi poder algunos datos de un trabajo de la FAO que ha sido realizado a lo largo de 35 años y que muestra cómo en la medida en que avanza la Revolución aumenta la producción de cereales y de carne, y cómo cada vez se hace menos necesario poseer

tierra. En Europa uno de los principales problemas es el de las tierras abandonadas y desocupadas, porque se ha llegado a un punto en el cual se puede producir mucho en muy poca tierra. Prácticamente el concepto de "campesino europeo" se está volviendo obsoleto, porque, en el momento actual, quedan pocos de ellos. Hoy en día constituyen el 1 por ciento, o el 2 por ciento de la población europea.

Pero en gran medida la obtención de estos beneficios en la producción dentro del concepto de la Revolución Verde se relaciona con un aumento en la aplicación de plaguicidas y de abonos químicos en la agricultura. Ello ha generado problemas de todo tipo, que, a su vez, han motivado discusiones fuertes alrededor del mismo modelo. Han surgido problemas de plagas que son muy resistentes; ha aparecido la erosión; se habla de personas que mueren por contacto directo con agroquímicos –10.000 ó 20.000 personas–. Es decir, se ha hecho evidente una serie de efectos negativos, los cuales al ser sopesados en la balanza de las decisiones fueron el motivo para que los países se interrogaran: "¿Continuamos por este camino, o no?"

Colombia optó por el camino de la Revolución Verde. La practica desde los años de 1950 y 1960, apoyándose en las compañías transnacionales, en la publicidad, y en el éxito inocultable e inobjetable, en materia productiva, de ese tipo de agricultura.

Las anteriores son las variaciones que se han registrado el uso de agroquímicos, en general. En la gráfica puede constatar que se trata de una tendencia al incremento en el uso de los mismos. Conviene advertir, sin embargo, que estos datos no incluyen las toneladas de glifosato que se utilizan en la fumigación de los cultivos ilícitos; pues si así fuese la curva se dispararía de una manera notoria. Y aunque hay que reconocer que si se agregara tal información la lectura del gráfico sería muy interesante, lo cierto es que, en este caso de las fumigaciones, se trata de estadísticas de muy difícil acceso.

Pero, para retomar el tema del modelo de la Revolución Verde, debo informar que como producto de una investigación adelantada por un estudiante de nuestra maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, algunas cifras que han llegado hasta nosotros nos informan que, en Colombia, tomando como referencia la cuenca Magdalena-Cauca, se ha comprobado que, en el año 1998, se utilizaron aproximadamente 16 kilogramos de ingrediente activo por hectárea. Esta cifra no ha sido aceptada por los funcionarios del Ministerio de Agricultura, quienes la consideran desproporcionadamente alta, ya que 44.000.000 de kilogramos de ingrediente activo, constituye una cantidad muy alta para esa cuenca. Ante esta situación, hemos concluido que es necesario volver a analizar los datos del estudio y tratar de discutirlo, ya que los funcionarios del Ministerio insisten en que las cifras son exageradas. Bástenos pensar que 16 kilogramos por hectárea es más del doble de los 6,8 kilogramos por hectárea que se utilizan en zonas de agricultura intensiva en Estados Unidos.

Algunos datos sobre plaguicidas en Colombia

Algunos datos sobre plaguicidas en Colombia(V)

- 44.437.000 kg L de Ingredientes activos utilizados en la Cuenca Magdalena – Cauca en 1998 (16 kg/ha I.A. > 6.8 kg/ha I.A. USA)
- Arroz (21%) – papa(19%) – pastos (14%) – banano (7%) – caña (6%) – café y hortalizas(5%) – algodón, flores y maíz (4%) – tomate y frutales (3%)
- **Insecticidas:** arroz, papa, algodón, flores, sorgo, maíz
- **Fungicidas:** arroz, papa, banano, flores, hortalizas
- **Herbicidas :** arroz, algodón, sorgo, maíz, soya, pastos

Gráfico 2

Los anteriores son datos que ya se conocen: en qué cultivos se utilizan insecticidas, así como algunos datos de ecosistemas afectados por agroquímicos en el país. Pueden verse allí la cuenca de los ríos Saldaña y Coello, con los problemas que han surgido a raíz de los cultivos intensivos de arroz y algodón principalmente, y con el grado en que se ha venido afectando la salud humana, debido al uso intensivo de los químicos, tal como atestigua la presencia de problemas de teratogénesis.

Principales ecosistemas afectados por el uso de agroquímicos

Ciénaga Grande de Santa Marta	Banano, palma africana, arroz
Ciénaga de Zapatosa	Palma africana
Cuenca alta y media del río Meta	Arroz y algodón
Cuenca del río Ariari	Arroz
Cuenca alta y media del río Cauca	Caña de azúcar
Cuenca alta del río Caquetá	Arroz
Cuenca de los ríos Saldaña y Coello	Arroz y algodón
Cuenca baja de los ríos San Jorge y Cauca (zona de la Mojana)	Arroz
Cuenca media y baja del río Cesar	Algodón
Altiplano cundiboyacense	Flores, papa y hortalizas
Bosques altos andinos o de niebla	Amapola
Páramos y subpáramos	Papa
Fuente: MinSalud, División de Sustancias Potencialmente Tóxicas; ICA, División de Insumos Agrícolas; MinAmbiente; División de Bosques y Flora, 1996.	

Gráfico 3

La polémica sobre el endosulfán

No puedo dejar de mencionar este ejemplo generado por la polémica que se dio sobre el endosulfán, que es utilizado como insecticida para controlar la broca del café y que fue prohibido en Colombia gracias a los trabajos de Elsa Nivia y Rafael Mira, principalmente. Pero, pese a esta prohibición, los caficultores en su afán por detener la broca, y a pesar de que existen procesos manuales para su control, han insistido en utilizarlo. Ya que está vedado, lo traen al país como contrabando. Como consecuencia, se han incrementado los procesos de intoxicación. Este ejemplo nos pone de presente que resulta difícil luchar contra la presión de los agricultores, porque existe la tendencia a creer que no se puede hacer agricultura sin agroquímicos, lo cual es un error.

Casi todos los alimentos que consumimos en Colombia registran algún grado de contaminación por agroquímicos, y también tenemos un país que exhibe unos procesos muy avanzados de erosión. Los más preocupantes se registran sobre todo en la zona Andina y en la Orinoquía.

Los anteriores son algunos ejemplos con los cuales pretendo demostrar que aplicamos un solo modelo unidireccional en un país que tiene muchos contrastes, que goza de todos los climas, de todos los relieves, todos los órdenes de suelos, todos los sistemas hidrográficos posibles; y es un territorio en el cual probablemente no vale una sola solución, sino que existen diversas alternativas. Mario Mejía, una de las personas que lidera los movimientos de agricultura ecológica, en algún momento ha expresado que puede haber tantos sistemas de agricultura como agricultores existen en el país; cada agricultor en su parcela tiene una forma particular de hacer agricultura, lo cual es enormemente sabio.

Antecedentes de agricultura ecológica en Colombia

La agricultura ecológica surge en Colombia ligada a la discusión en torno del modelo de Revolución Verde, porque se ha comprobado que hay degradación de suelos y que se contaminan las aguas; y de manera paralela se han venido registrando avances en la agronomía tradicional sobre manejo integrado de plagas. De este modo, ha venido surgiendo una serie de preocupaciones que lo llevan a uno a interrogarse: ¿Qué tipo de Agronomía estamos enseñando en las facultades de las universidades del país? Y la respuesta sería: "Una Agronomía basada en un vademécum", y ésta simplemente lleva a una agricultura fácil, porque de acuerdo con ella si se presenta una plaga, o un insecto, el agricultor debe, de acuerdo con lo que allí se prescribe, recurrir a un insecticida para deshacerse de tal insecto. Podemos concluir, entonces, que practicamos una agricultura fácil, que no permite pensar, por ejemplo, en ¿por qué existen las plagas y las enfermedades?

Todo este debate sobre la intoxicación crónica de humanos, ligado a las nuevas exigencias del mercado internacional sobre inocuidad de los alimentos y la masificación

del discurso ambiental, todo ello junto, es lo que ha dado origen a los procesos de la agricultura ecológica.

Principios de la agricultura ecológica

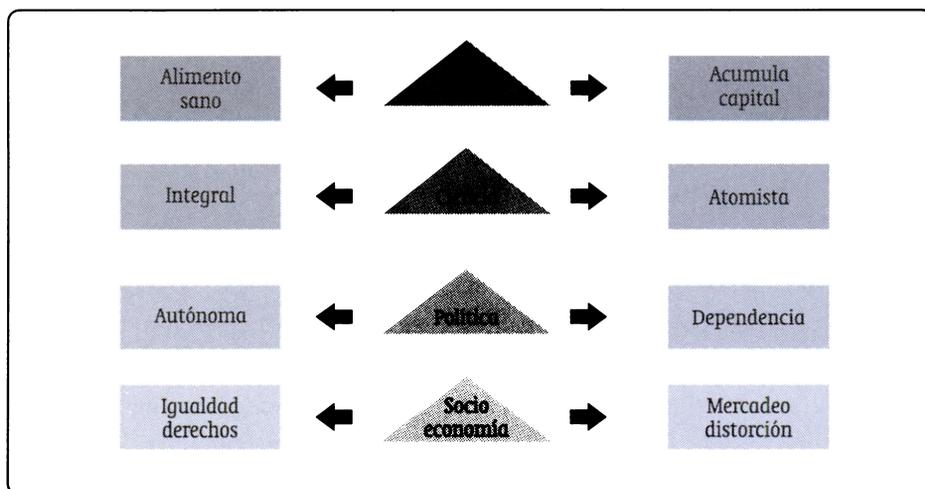


Gráfico 4

La agricultura ecológica se rige por los principios que aparecen en la gráfica anterior Pero, ¿cómo llevar esos principios a las parcelas, o cómo aprendemos en ellas?

1. Alimento sano

La agricultura ecológica se basa en la necesidad de producir alimentos sanos, porque *ésa es su base ética*. La agricultura no se hizo para envenenar a la gente, pero hemos comprobado que la mayor parte de los agricultores campesinos que utilizan *manzate* para rociar las plantas de tomate, tienen también al lado de ellas otras plantas de alimentos que ellos consumen.

Hay muchos agricultores que saben que lo que está en juego con este nuevo tipo de agricultura para producir alimentos sanos es la calidad de vida de las personas, lo que no sucede con la agricultura convencional. Y es que en el otro lado, en el modelo de agricultura de Revolución Verde, la contrapartida es la obtención de ganancias y la acumulación de capital.

2. Visión integral

Los procesos en la agricultura son supremamente complejos. Por ello, la visión de la agricultura ecológica plantea abordarla de manera integral. Desde este punto de vista consti-

tuye un reto mayor entender: ¿cómo funciona el agroecosistema? ¿Por qué aparece una plaga? ¿Qué relación tienen los anteriores con los procesos nutritivos del suelo? Esto implica realizar un esfuerzo mayor que el de recurrir a las soluciones fáciles que ya hemos mencionado y que pregona la Revolución Verde. Pero ésta es la verdadera Agronomía; en cambio, la otra es la Agronomía que provee soluciones de bolsillo o que se las pide a Monsanto.

3. Autonomía

La autonomía es otro de los principios que rige la agricultura ecológica. La autonomía al derecho, a la semilla, esto es el derecho a intercambiar semillas como opuesto a la dependencia, planteada por las transnacionales. Y al llegar a este punto tengo que decirlo: El negocio transgénico es un negocio transnacional.

La agricultura ecológica en el mundo

La agricultura ecológica en el mundo también aumenta, y lo hace de manera dramática.

Australia tiene casi 8.000.000 de hectáreas dedicadas a este tipo de agricultura. Argentina, que es un país paradigmático en materia de agricultura transgénica, ya que tiene cerca de 14.000.000 de hectáreas en soya transgénica; también posee 3.000.000 de hectáreas en agricultura ecológica, sobre todo en productos hortícolas. En conclusión, podemos comprobar que si bien los cultivos transgénicos experimentan un incremento en el mundo, la agricultura ecológica también aumenta cada día más a lo largo y ancho del planeta.

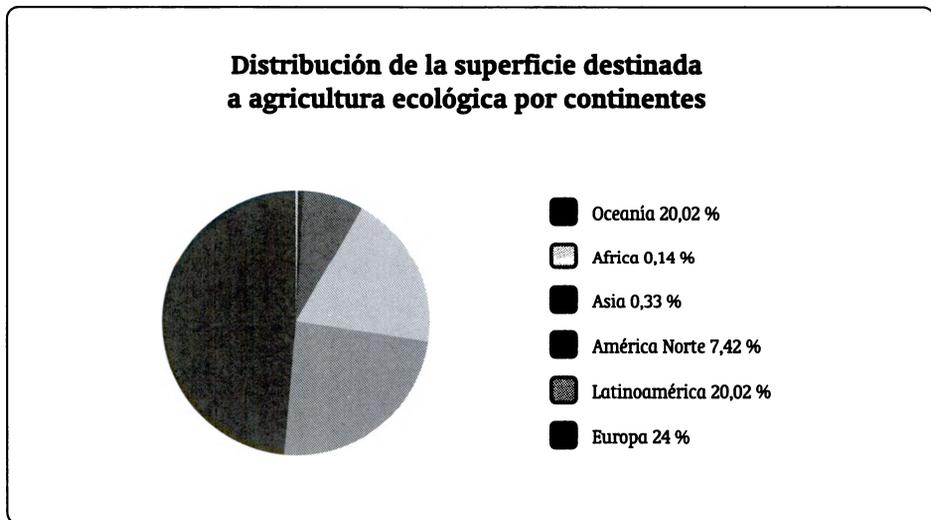


Gráfico 5

El gráfico anterior nos ofrece una visión sobre la distribución de la agricultura ecológica en diversas partes del mundo. Comprobamos que en Oceanía, principalmente en Australia, y en Europa es donde se están dando los mayores incrementos de este modelo de agricultura.

El negocio ecológico funciona bien en Europa. Los datos disponibles indican que el negocio representó la suma de 3.322 millones de pesetas en el año 2000. Los datos del gráfico siguiente muestran la facturación de varios productos ecológicos en Andalucía. La conclusión es que se puede hacer agricultura ecológica, porque a la vez que se rige por principios éticos y de búsqueda del bienestar humano es también un negocio que deja ganancias.

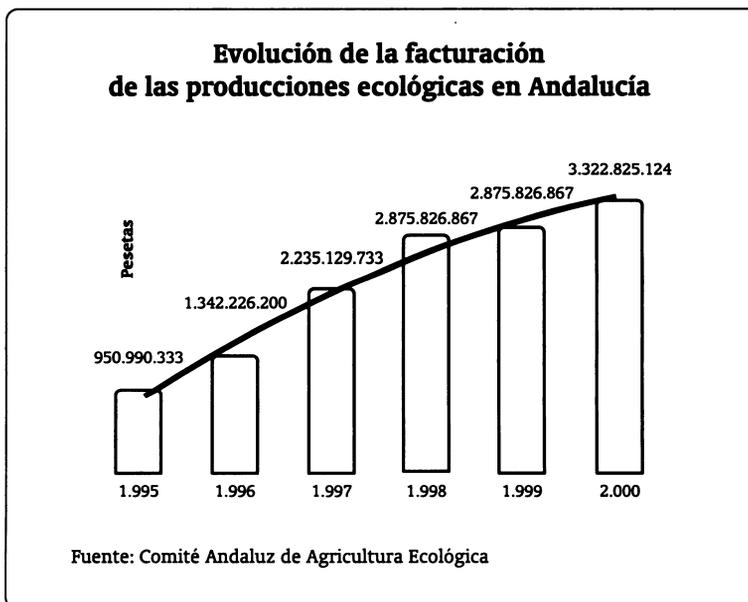


Gráfico 6

La agricultura ecológica en Colombia

En Colombia también se puede hacer agricultura ecológica, aunque puede resultar una empresa más difícil que cuando se hace en Europa, ya que debemos enfrentar más problemas.

La agricultura ecológica se nutre de todos los conocimientos preexistentes (conocimientos de las comunidades). Si no fuera así, ¿cómo explicarnos que las poblaciones indígenas de nuestros territorios hayan tenido tanto éxito en cierto momento en América, hasta cuando llegaron los españoles, en cuanto a que poseían la capacidad de sostener una población numerosa? ¿De qué se sostenían? ¿Sabían de agroquímicos? ¿Estaban presentes Monsanto o Dow Chemical? La respuesta es: "No, no lo estaban". Y entonces, volvemos a interrogarnos: ¿Cómo realizaban la recolección de información en materia de cultivos, cómo la mantenían y cómo la transmitían?

Entre nosotros, sin embargo, la mayor parte de las facultades de Agronomía se dedicaron a replicar el modelo de Estados Unidos, y nuestros profesionales de la Agronomía viajaban a ese país a tratar de entender allá nuestros procesos agrícolas. Y cuando regresaban al país sufrían una gran frustración, porque en nuestro territorio no existen ni laboratorios, ni otras facilidades que sí poseen en el país del Norte para la investigación en este campo, y eso los ha llevado a que se pregunten: ¿Yo qué hago con todo este conocimiento que adquirí?

En Colombia tenemos a muchas personas con grandes conocimientos en agricultura ecológica, a quienes hay que darles reconocimiento, porque trabajan en contravía del modelo dominante, y enfrentan una enorme cantidad de obstáculos. ¿Qué obstáculos? Nosotros tenemos información poco validada, porque la mayoría de ella se transmite por la vía y la tradición orales entre los agricultores. Podemos decir que ellos se transmiten los datos de finca en finca: Uno de ellos informa, por ejemplo: "A mí me funcionó el eucalipto quemado, para controlar tal o cual problema", y el vecino interroga: ¿Cómo lo hizo? Se establece un diálogo entre múltiples productores y así sucesivamente en esta cadena se va transmitiendo la información sobre el tema entre ellos. Pero sucede que esta información que va de boca en boca no está validada por el estamento científico y es lógico deducir que ello representa una enorme debilidad. Por consiguiente, lo primero que quienes promovemos este modelo le pediríamos al Estado colombiano es: "Ayúdennos a que se conforme una buena comunidad científica". Así como el Estado está patrocinando la biotecnología, pienso que también debe hacerlo con la agricultura ecológica, porque no todo se puede condensar en la biotecnología del ADN.

Obstáculos tecnológicos al desarrollo de la agricultura ecológica en Colombia

- Enfrentamos muchos vacíos tecnológicos, pues no sabemos muchas veces cómo enfrentar las enfermedades.
- Contamos con una enorme biodiversidad que muchas veces juega a favor, pero también, en otras, actúa en contra
- Poseemos una variedad enorme de materiales orgánicos.
- Hay una transferencia informal.
- Existe poca financiación estatal.

Obstáculos económicos

- Baja capacidad adquisitiva del pueblo colombiano, para demandar los productos ecológicos, los cuales tienen un precio más alto en el mercado. En la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional se está haciendo un trabajo con los co-

medores populares de Bogotá y con los agricultores ecológicos, para que sus productos puedan ponerse al alcance de todos los estratos sociales, y no sean una exclusividad de las clases altas. Éste es uno de los problemas que estamos enfrentando.

- He hablado de la falta de coordinación entre la oferta y la demanda. Tenemos como ejemplo el hecho de que cada vez que Carrefour les dice a los agricultores ecológicos que les va asignar una góndola para que coloquen sus productos, éstos se agotan en un día, y al siguiente no hay forma de volverla a surtir, porque no existe una producción continua de ese tipo de productos.
- Evidentemente hay flujos asimétricos de información, ya que quienes acceden a ella son personas de ciertos niveles sociales. En la Sabana de Bogotá se han formado grupos de horticultores, la mayoría procedente de estratos altos. Son las grandes elites las que tienen acceso a ese tipo de conocimientos. Aunque también entre los agricultores que podemos denominar como “rasos” existen algunos que tienen mucha información ecológica absolutamente validada.
- Evidentemente no hay una política nacional. Aun así, Colombia ha avanzado en términos de agricultura ecológica. Sin que se haya tenido plena conciencia, se ha venido desarrollando este tipo de agricultura durante muchos años, sólo que los

Productos de agricultura ecológica

Productos de agricultura ecológica en Colombia, 2003	
Productos	Hectáreas
Café	13.000
Caña de azúcar	1.191
Banano	400
Ganadería de búfalos	6.300
Palma de aceite	5.000
Cacao	1.200
Mango	239
Hortalizas	127
Caña panelera	100
Aromáticas	10
Frutas	1.507
Aceite de seje	100
Total	29.174

Gráfico 7

agricultores no la habían reconocido como tal; pero hay que aceptar que en el momento sí se desarrolla la agricultura ecológica en este país. Tenemos muy pocas estadísticas, como sucede en casi todos los campos novedosos. Colombia es un país desinformado, a pesar de que tenemos los diagnósticos claros en la cabeza, y podemos decir que los avances en la producción se dieron no tanto por que existiera la preocupación por producir alimentos sanos, no tanto por la preocupación ambiental del entorno, de suelos, de agua, absolutamente conservados, sino por el mercado. No es aventurado afirmar que el mercado, sobre todo el de exportación, ha sido el que ha "halonado" la agricultura ecológica en Colombia en los últimos 10 años.

Entre 1998 y 2002 se pasó de 20.0000 hectáreas a 30.000 hectáreas, y el negocio, avanzó de US \$ 4.000.0000 a cerca de US \$ 19.000.000. En este momento, hay 30.000 hectáreas en agricultura ecológica en Colombia. Se ha comprobado que es un buen negocio, va en aumento, y todo parece indicar que para 2006 la meta es tener unas 40.000 hectáreas y unas 300 empresas certificadas.

De los principios a la práctica

Pasar de esos principios que son filosóficamente aceptables a la práctica es más complicado; o sea: cómo hacer la agricultura sin agroquímicos; cómo elevar la escala sin utilizar monocultivos; cómo reponer los nutrientes y fertilizantes de síntesis, pero utilizando otras fuentes de rocas naturales; cómo acceder a los sellos verdes; cómo realizar la transferencia de tecnología de tal suerte que no se convierta nuevamente en un paquete tecnológico; ¿cuál es su rentabilidad? ¿Qué se conoce sobre estos aspectos; cómo cambiamos los patrones de consumo? Estas son preguntas que frecuentemente se hacen tanto los agricultores como los científicos, muchas de las cuales no encuentran una respuesta inmediata.

Retos en la parcela

En el ámbito mismo de la parcela, enfrentamos retos enormes para avanzar en la agricultura ecológica. Todavía hay mucho que aprender, sobre todo cuando el caso corriente es que si bien se llega a tener una visión integral del agroecosistema, puede luego presentarse el caso de que llegue alguien y le diga al agricultor: "Le tengo tricograma, o el triconderma para que sea el controlador del fusareo" o cosas por el estilo. Y eso nos plantea el dilema de si recurrimos a las soluciones fáciles y ya conocidas o nos seguimos ateniendo a los principios de la agricultura ecológica. La perseverancia, entonces, es otro reto para quien se decide por este modelo de agricultura.

La conclusión es que tenemos que jugarla contra el éxito rápido. En las parcelas enfrentamos varios retos de ese estilo: trabajar en pequeño, seleccionar tecnologías apropiadas, ir trabajando paulatinamente con los agricultores.

Tenemos que aceptar que existen agricultores que se han empeñado en este propósito, pero no podemos afirmar todavía que los tengamos absolutamente ganados para esta causa. La agricultura ecológica, como ya lo mencionaba, tiene que ganarse muchos espacios en el ámbito de lo cultural y en términos de formación de personal, para evitar que la gente que la practica pase a ser considerada como una especie de brujos. Tenemos que formar personal en las universidades; necesitamos una política estatal clara sobre agricultura ecológica. También es urgente que pensemos en conformar una institucionalidad, por ejemplo, alrededor de las ONG, o de las universidades. Pero es bueno que recordemos que el éxito de todo ello está relacionado con la formación de actitudes y valores, porque no todo el mundo se involucra de la noche a la mañana en la agricultura ecológica. Se trata de un proceso paulatino que se da a lo largo de la vida de algunas personas.

Normatividad sobre agricultura ecológica en Colombia

- Resolución 544 de 1995, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Resolución 074 de 2002, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En el tema metodológico, tenemos más preguntas en el ámbito de la ciencia que siempre traigo a colación en las discusiones con los colegas. Hay una normatividad, la Resolución 074 que está en juego en estos momentos. Esa normatividad incluye algunos aspectos y excluye otros. El Sistema de Producción Agropecuario Ecológico (Spae) se define como un sistema holístico de gestión de la producción, que promueve y realza la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo, sobre la base de la reducción de insumos externos, y la exclusión de insumos de síntesis química. La norma excluye las plantas transgénicas y los plaguicidas, y a partir de esta disposición se ha levantado un gran debate con aquellos que se empeñan en mantener que las plantas transgénicas hacen parte de la agricultura ecológica. Nosotros hemos respondido "No, probablemente lo transgénico haga parte de la agricultura sostenible que es un concepto más amplio; pero es claro que no forma parte de la agricultura ecológica". Además, en esa visión se incluye el monocultivo, lo cual es una contradicción en la norma de lo conocido como agricultura ecológica.

Los procesos de certificación y control

Los procesos de certificación están en manos de unas pocas personas y cuestan dinero. Uno se pregunta: ¿Por qué no podemos tener una certificación gratuita? Y pensamos que esta tarea puede ser asumida y subsidiada por el Estado. La certificación puede ser asumida por las universidades. ¿Por qué pagar una certificación, por qué no, más bien, exonerar a los agricultores ecológicos de esa certificación; que sea gratuita, que la hagan las universidades, y que el Estado la subsidie? Sería fácil y eso les ayudaría a muchas personas. Porque

puede costar US \$ 1.000 una visita internacional, o entre US \$ 200 y US \$ 300 una visita de biotópicos. Para los agricultores ecológicos éste puede ser un costo alto.

Sobre la comercialización de productos ecológicos

Hay que entender que la agricultura ecológica tiene enormes potencialidades, por ejemplo, para el logro de la paz del país, porque es una agricultura que genera empleo ya que la incorporación de mano de obra es muy importante en todos sus procesos, tanto en lo técnico como en el ámbito de los usuarios, o de los campesinos. Es una agricultura que se va a preocupar por mantener los recursos naturales, el agua en las ciudades y los ecosistemas estratégicos.

Los obstáculos son:

- Crisis del agro
- Escasez de recursos
- Conflicto armado
- Información asimétrica
- Sobreprecios
- Escasez estadística
- Desarrollo tecnológico
- Falta de organización de los productores
- Apoyo institucional

Las potencialidades son:

- Biodiversidad
- Mercados internacionales
- Restricciones de mercado
- Cadena productiva
- Conciencia social
- Incentivos

Diversidad biológica y cultural: riqueza que se desvanece

GABRIEL RICARDO NEMOGÁ. FACULTAD DE DERECHO. PLEBIO
UNIVERSIDAD NACIONAL – COLOMBIA

Pretendo compartir una preocupación que ha surgido de los trabajos que estamos realizando con un grupo de investigación en la Universidad Nacional, para mostrar lo que advertimos como una tendencia y lo que creemos que es necesario tener en cuenta precisamente en estos momentos cuando se está negociando un TLC con Estados Unidos, el cual incluye entre sus componentes los temas de la biodiversidad y los recursos genéticos.

Voy a referirme a los aspectos siguientes:

1. Los recursos fitogenéticos y lo que ha sucedido con ellos.
2. La diversidad biológica y cultural.
3. Qué podría pasar con el TLC que se está negociando y las relaciones que éste tiene con la diversidad biológica y cultural.

Los recursos fitogenéticos

La referencia a los recursos fitogenéticos me parece esencial, porque marca una tendencia, deja enseñanzas y nos da lecciones de lo que ha ocurrido en esta materia.



Gráfico 1

Éste es el mapa de los centros de origen de cultivos, que elaboró Nicolai Vavilov hace más de doscientos años, en el cual en los círculos que aparecen demarcados se señalan las regiones de origen de los principales cultivos, a lo largo y ancho del planeta. Lo primero y más importante de destacar es que esa diversidad fitogenética no está distribuida homogéneamente en todo el planeta, sino que se concentra particularmente en la zona tropical.

Ése es el primer hecho fundamental del cual debe partir esta discusión. Pero mi tesis –y lo que trato de mostrar en esta presentación–, es que la tecnología, el derecho y la política sirven para alterar el orden natural. La interrogante de partida es la siguiente: ¿Por qué razón los países a los que hace 100 años se les reconocía esa diversidad de recursos fitogenéticos, hoy en día no tienen más ese potencial en lo que tiene que ver con los principales cultivos para la alimentación y la agricultura?

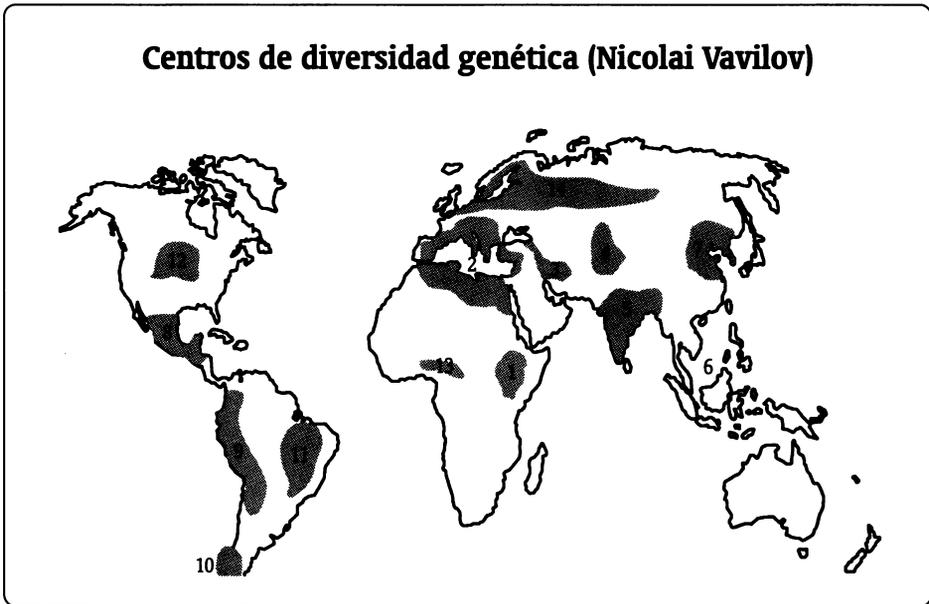


Gráfico 2

El mapa anterior nos presenta una escala más detallada de los centros de origen, y al llegar a este punto me quiero referir expresamente al continente americano. Como podemos verlo, el número 12 corresponde a Norteamérica; Meso América tiene el número 8; el número 9 señala toda la región Andina, en tanto que los números 10 y 11 incluyen a Brasil, Paraguay y Chile.

Si nos concentramos en los cultivos que originalmente aportaron estas regiones a la agricultura, tenemos un cuadro como el siguiente:

Cultivos según centros de origen

Andes 9	Mesoamérica 8	Brasil-Paraguay- Chile 10 y 11	Norteamérica 12
Prijol (especies)	Prijol (especies)	Papa	Jerusalem Artichoke
Cacao	Cacao	Fresa	Girasol
Maíz	Maíz	Nuez	Berries (especies)
Algodón	Algodón	Cacao	
Guayaba	Guayaba	Yuca	
Papaya	Papaya	Mate	
Ají (<i>Capsicum</i>)	Ají (<i>Capsicum</i>)	Caucho	
Papa	Amaranto	Maní	
Quinina	Batata	Piña	
Quinoa	Henequén		
Calabaza	Calabaza		
Tabaco	Tabaco		
Tomate	Tomate		

Fuente: Grigg 1974; Wilkes 1977

Gráfico 3

La región Andina tiene la lista de cultivos que aparecen mencionados arriba. La región Mesoamericana repite varios de ellos, pero los dos casos son una muestra de esa diversidad. Países como Brasil, Paraguay y Chile, muestran la diversidad que se señala en el cuadro. En contraste, la contribución a la alimentación del mundo de lo que era Norteamérica se resume principalmente en los tres cultivos identificados en el cuadro: el primero (Jerusalem Artichoke), es una especie de tubérculo, y luego figuran el girasol y distintas especies de moras (denominadas en el cuadro como *berries*).

Lo que se muestra realmente en el cuadro es cómo originalmente las distintas regiones del continente americano proveyeron la materia prima, esto es lo que es fundamental de la alimentación humana. Esas mismas cifras dan pie para concluir que si la sociedad norteamericana se alimentara hoy de los cultivos que crecieron originalmente en su tierra, tendríamos que aceptar irónicamente que no enfrentaría los problemas de obesidad que registra en la actualidad.

Estrategias asociadas a los recursos fitogenéticos, alimentación y agricultura

¿Qué ha pasado en el transcurso de los años? ¿Qué ocurrió para que esa distribución cambiara y cómo puede ejemplificarse lo que ha cambiado? Existe la posibilidad de identificar

estrategias asociadas a recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; esto es lo que ha llevado a la coincidencia de que los países industrializados de alguna manera se ubiquen en el Norte. Esta afirmación puede sonar muy simplista, pero existen elementos que nos llevan a pensar que una estrategia trazada y llevada a cabo por ellos, haya alterado esa distribución original que nos muestran las cifras del cuadro. La observancia de algunos principios puede contribuir a explicar esta situación.

- Un principio que se ha venido aplicando es el del libre acceso a los recursos para la investigación científica. Mediante el mismo, los recursos pueden salir libremente de los países de origen para trasladarse a estaciones de investigación ubicadas fuera de ellos.
- Otro principio que es importante destacar es el concepto de “patrimonio común de la humanidad”, el cual se aplicó a estos recursos hasta 1992, y aún subsiste de alguna manera en unas listas del Tratado Internacional de la FAO.
- También se ha puesto en marcha una política sistemática de colección y de construcción de una infraestructura institucional, la cual claramente ha tomado cuerpo en misiones de colecta, de caracterización y de almacenamiento de esos cultivos; así como en actividades de investigación, y entrenamiento técnico y científico, que, en conjunto, permitan conocer el potencial de esos recursos para desarrollarlos y darles una aplicación práctica.
- Otro hecho que importa destacar es la construcción de Bancos de Germoplasma a escala mundial, asociados en el Ibpg. En 1984, se reportaba la existencia de 14 centros internacionales ubicados precisamente en ciertos centros claves de biodiversidad. Tenemos como ejemplos el Centro Internacional de la Papa, en Perú; el Centro Internacional del Maíz y el Trigo, en México; el Ciat, en Colombia, y así sucesivamente. Lo importante de destacar es que su ubicación coincide con los núcleos de origen de la diversidad biológica que hemos visto en el mapa.
- Las estadísticas, en 1984, daban cuenta de cincuenta Bancos de Germoplasma ubicados en las naciones industrializadas; cuatro localizados en países de economía centralizada y 22 Bancos en los llamados países en desarrollo. La antigüedad de la fecha de referencia nos indica que estos datos pueden haber cambiado en el momento actual. Según este principio del “patrimonio común de la humanidad”, no se pueden establecer derechos de propiedad sobre los recursos fitogenéticos, lo que a su vez permitía adelantar las misiones de colecta y almacenamiento. Este principio, de alguna manera se refleja en el Tratado sobre Recursos Fitogenéticos, en la medida en que allí se establece unas listas de cultivos que se considera son básicos para la alimentación y la agricultura, y que permiten todavía hoy en día efectuar ese tipo de transferencia de material.

Dentro de esa estrategia, señalaría que, en relación con el Convenio de Diversidad Biológica, existe la opción de no ratificarlo, como lo ejemplifica el caso de Estados Unidos, o

simplemente de dilatar el desarrollo de los mandatos del Convenio, como la distribución justa y equitativa de beneficios, o de los mandatos del artículo 8J, acerca del reconocimiento del aporte de los conocimientos, innovación y prácticas de las comunidades tradicionales.

Estrategias asociadas

Investigación y Desarrollo Biotecnología para agricultura		
Región	Pública y privada (US\$ billones)	Incremento % 1996-98
USA	1.26	800
Otro	0.69	325
Total	1.95	547
Fuente: Kate and Laird 1999		
Bancos de germoplasma propios en corporaciones Derechos de propiedad intelectual		

Gráfico 4

Uno podría concluir, entonces, que todo esto se debe a que existe una estrategia que puede leerse claramente. Esa estrategia también tiene que ver con grandes inversiones hechas en el campo de la investigación en agricultura. Así tenemos que sólo en el caso de la biotecnología, algunos datos de 1996 a 1998, citados en un estudio del Uso de la Bio-prospección de la Biodiversidad de dos autores famosos, nos muestran el incremento de inversión que se ha registrado en la investigación, lo cual indica claramente que éste es un componente de una estrategia más amplia para invertir esa relación entre riqueza material y pobreza en recursos genéticos, y ponerla a favor de las naciones industrializadas.

- Bancos de germoplasma propios en corporaciones. Muchas de ellas hoy en día pueden proclamarse autónomas o autosuficientes en la provisión de recursos.
- Los derechos de propiedad intelectual que mediante mecanismos particulares permiten a los países del Norte apropiarse de esos recursos.

Frente al mapa inicial, tenemos que aceptar que hoy en día esa distribución natural ha sido invertida.

En una encuesta realizada en 1996 se les preguntó a representantes de las compañías "cuál era la fuente que tenían del material que utilizaban para los procesos de fitomejoramiento". Hay que aclarar que, en este caso, se trata de grandes corporaciones en el ámbito de la petroquímica y agroquímica, que se han movido al área del mercado de las semillas, y que han centralizado gran cantidad de compañías. En las respuestas que dieron se encontró que el 75 por ciento se proveía de los recursos propios, mientras que el 15 por ciento lo hacía de otras corporaciones.

El dato es importante, porque muestra que las grandes corporaciones de semilla que dominan el mercado mundial, solamente en un 4 por ciento se apoyan, ya sea en recursos *in situ* –o en el campo–, o en bancos *ex situ*; esto es, se trata de una proporción muy pequeña y que permitiría deducir la independencia de que gozan las corporaciones. Esta situación es la que les permite, cuando se plantea en la discusión el tema de la “distribución justa y equitativa de beneficios”, argumentar que ya es muy poco el material proveniente de la biodiversidad que se utiliza o que tendrían que utilizar de los países mega diversos.

¿Pero cuáles son las razones que esgrimen tales compañías para no utilizar material no mejorado o variedades silvestres, y por qué prefieren las variedades mejoradas?

- Hay disponibilidad de colecciones propias
- Hay disponibilidad de líneas elite
- Si se trabajara con material no mejorado, la producción de una nueva variedad tomaría entre cinco y diez años
- Hay facilidad de acceso
- Hay información confiable
- Existe compatibilidad con líneas elite

Estos factores juegan en contra de lo que ya está almacenado y caracterizado; como el argumento de que la duración para producir una nueva variedad toma entre 15 y 20 años, o los costos de transacción, porque tienen que tratar con acuerdos de transferencia de material, etc.

Pero hay un aspecto en la discusión que no se puede negar. Y es el hecho de que las variedades no mejoradas, o *las variedades silvestres, todavía tienen un gran potencial cuando se trata de aportar genes de resistencia a enfermedades, o de tolerancia, y ampliar la base genética, o satisfacer nuevas demandas.* Esta ventaja habría que sumarla a la disponibilidad de nuevas tecnologías que, tal como lo sostiene el profesor Alejandro Chaparro, permiten hoy hacer transferencias de material genético independientemente de cuál sea la variedad, la especie o el reino, e incluso pasando de animales a plantas, etc. Es decir, existe un gran potencial para utilizar este material así como la posibilidad de ampliar la base genética que es uno de los principales problemas que se enfrentan en los cultivos industriales por la susceptibilidad hacia las enfermedades o por la uniformidad genética.

Distribución actual de la diversidad biológica y cultural

Teniendo lo expuesto como antecedente, me quiero referir a la distribución actual de la diversidad biológica y cultural, centrándome en Colombia, para hacer a la audiencia partícipe de esta preocupación que llevo conmigo, en la cual ojala estuviera equivocado al recoger las frases de alguien que ha expresado que estamos como en la obra de García Márquez ante la “Crónica de una muerte anunciada”.

En realidad el campo en el cual podríamos movernos es muy amplio; pero el descrito podría ser uno de los escenarios posibles.

¿Dónde está ubicada la distribución actual de la diversidad biológica y cultural?



Gráfico 5

La organización Conservación Internacional publicó un mapa sobre lo que llaman los *hot spots* o puntos calientes: se trata de los 25 puntos de mayor biodiversidad y de mayor riesgo. En el continente americano me quiero centrar en la parte que toca a Colombia, con algunos detalles que dan la dimensión de por qué son importantes esos puntos. Pero, de nuevo, lo hago para subrayar que esta diversidad biológica, en su naturaleza o en sus condiciones, a partir de sus procesos naturales, no está distribuida homogéneamente: la riqueza se halla en las zonas tropicales.

Chocó-Darién-Ecuador Occidental-Andes tropicales

El mapa que corresponde a la región de Chocó - Darién y el occidente ecuatoriano, deja ver claramente la interrelación entre estas áreas de reserva, las áreas reconocidas a comunidades negras, y las áreas reconocidas a poblaciones indígenas.

Si seguimos hacia el Ecuador encontraríamos una constante en esa interrelación. Éste del Chocó-Darién-Ecuador es, entonces, uno de esos 25 puntos. El otro se encuentra en la región de los Andes Tropicales que vienen desde Chile y atraviesan a Colombia en su parte central.

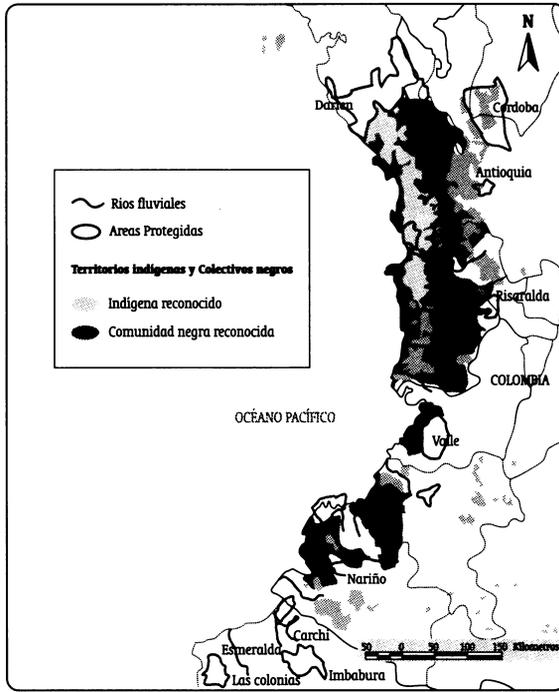


Gráfico 6

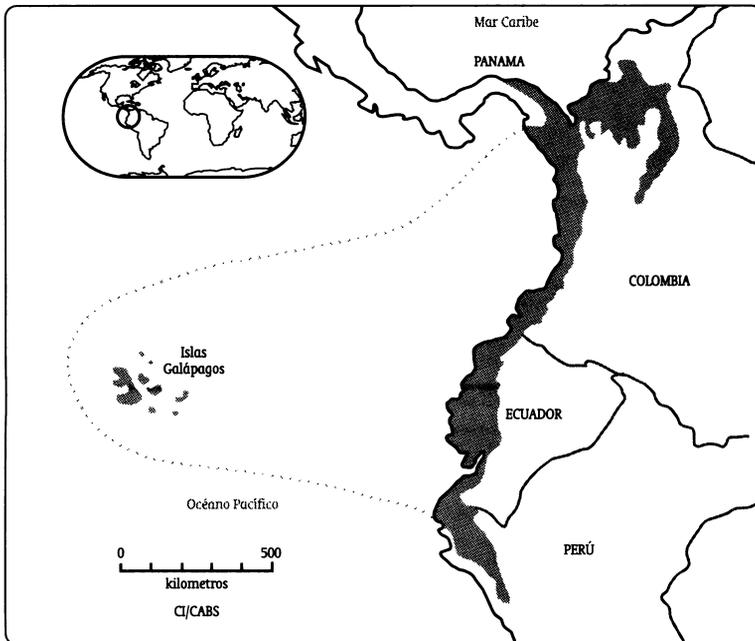


Gráfico 7

Hay datos que pueden dar una idea de cuál es la riqueza de estas zonas, pero sólo voy a resaltar las especies vegetales endémicas: de ellas hay 22.500 en el Choco-Darién; y 20.000 en los Andes tropicales; en especies de vertebrados terrestres endémicos, tenemos 418, y en los Andes tropicales poseemos 1.567.

Existe también información que muestra cómo la capa vegetal original se ha reducido por procesos de urbanización o por el desarrollo de grandes proyectos, etc., en prácticamente $\frac{1}{4}$ parte en cada uno de estos casos. Se señala también la presencia de especies amenazadas, y bajo amenaza crítica. Estos datos sirven para dar una idea de qué es lo que está almacenado allí como riqueza biológica.

¿Qué pasa con la diversidad cultural?

Resulta interesante contrastar la presencia de la diversidad biológica con la diversidad cultural.

La diversidad cultural referida solamente a Colombia nos muestra que, por ejemplo, la zona Occidental Andina y la Costa Pacífica (que es uno de los puntos calientes), tienen una población indígena de casi 400.000 habitantes, cifra que representa un poco más del 50 por ciento de la población indígena total del país. Tenemos también el Centro Oriente Andino que coincide con esas zonas que he señalado. Sus prácticas productivas tienen que ver básicamente con el manejo de recursos naturales. Es ahí donde hay que destacar o evaluar en una dimensión particular cuál es la importancia del conocimiento asociado a esos recursos, precisamente porque existe una diversidad cultural, superpuesta a esa diversidad biológica, al igual que un conocimiento asociado. Por eso también se vuelven estratégicos los elementos que están allí reportados.

Signos vitales: Datos sobre la diversidad cultural en Colombia

¿Cuáles serían los datos que existen sobre la diversidad cultural, en este momento?

- Existen 65 lenguas indígenas americanas
- 55 de esas lenguas indígenas están agrupadas en 12 familias lingüísticas; más 10 lenguas no clasificadas.
- Hay dos lenguas criollas que se localizan claramente en las regiones de Palenque e Islas de San Andrés y Providencia.

Signos críticos

También se presentan signos críticos de lo que está pasando con esa diversidad cultural.

- Desde el año 1500 se registra una pérdida de 50 o más lenguas indígenas americanas.
- En el solo siglo XX se registra:
 - La pérdida de lenguas Kankuamo (familia chibcha)
 - Las lenguas Opón-Carare y Pijao (familia Caribe)

- Lenguas Resígaro (en la familia Arhuaca)
- Y otras posibles pérdidas: Andaquí, Yurí y Betoí.

Esta es una clara indicación de que esa diversidad cultural se está extinguiendo.

Erosión cultural: lenguas

Sólo tres lenguas son habladas por más de 50.000 habitantes; entre 10.000 y 50.000 personas hablan ocho lenguas; nueve lenguas son habladas por entre 5.000 y 10.000 personas; once lenguas poseen solamente entre 1.000 y 5.000 hablantes, y tres de ellas son habladas por menos de 1.000 personas. Para obtener una panorámica completa, deberíamos tener una imagen de la capacidad de reproducción que tiene una lengua como tal, la dinámica que necesita para subsistir y los procesos sociales que se relacionan con su supervivencia. Y una población de hablantes de 10.000 hacia abajo no garantiza que en el largo plazo vaya a persistir.

Hay un peligro potencial de la desaparición de veinte lenguas; once se hallan en peligro porque no hay posibilidad de que se transmitan a las nuevas generaciones; cuatro lenguas se encuentran en serio peligro, y cinco están muriendo, prácticamente, porque las hablan menos de 25 personas en la actualidad.

Las lenguas son sólo un indicador de esa diversidad cultural. Ellas implican procesos muy largos de evolución, de asentamiento, de conocimiento, de socialización, etc., y su pérdida no significa solamente un mal para Colombia, sino para la humanidad. Paralelamente a su desaparición se presenta la pérdida de los conocimientos asociados que están codificados en esas lenguas.

Mecanismos que alteran la distribución de la biodiversidad

Son mecanismos que permiten hacer estas predicciones de qué va a pasar no en los primeros cinco años de impacto del Tratado de Libre Comercio, ni en los siguientes diez años, sino en el largo plazo. ¿Qué tipo de riqueza, qué patrimonio estamos heredando o dejando? ¿Qué se les va a dejar como herencia a las próximas generaciones?

Estos son los mecanismos que operan:

- La homogenización de un modelo cultural
- Alta inversión en Investigación y Desarrollo en los países más avanzados, que permite hacer innovación tecnológica y monopolizar procesos tecnológicos
- Reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual, como:
 - Secretos industriales
 - Patentes para plantas de reproducción asexual
 - Derechos de obtentor
 - Patentes industriales sobre todo tipo de material genético, incluso cambiando y

transformando un paradigma central del derecho de patentes como es no conceder ninguna reivindicación y ningún monopolio sobre descubrimientos que hay en la naturaleza, porque de lo contrario habría ocurrido que cada elemento nuevo que se descubriera en la tabla química pertenecería al que lo descubriera. El derecho de patentes había sido paradigmático en eso de no conceder monopolios sobre descubrimientos.

La situación ha cambiado con la irrupción de la revolución tecnológica. Existen antecedentes que se remontan a 1952, representados en un caso que fue llevado a la Corte Suprema de Estados Unidos y que se cita frecuentemente. Se trataba de una bacteria modificada. La resonancia de este caso se debe a que allí se sentó una doctrina que estableció que los productos modificados por biotecnología son productos del hombre y no de la naturaleza y, por tanto, son patentables. Por más pequeña que sea la modificación en el genoma de un organismo, eso implica que ya es patentable.

Más aún, la doctrina ha avanzado en otras direcciones. Incluso en 1994 en el Cuerpo de Apelaciones de la Oficina Europea de Patentes se dictaminó lo siguiente: "*Es necesario anotar que el ADN no es vida, sino una sustancia química que contiene información genética*". Con esta argumentación lo que se pretende es eliminar cualquier restricción ética o moral que pueda interponerse contra el patentamiento de material genético.

La Directiva Europea de 1998 afirma: "*Un elemento aislado del cuerpo humano o producido por medio de un proceso técnico, incluyendo la secuenciación total o parcial de un gene, puede ser una invención patentable*". Ésta es la doctrina, no sólo en Europa sino en Estados Unidos, y es la que se está imponiendo. De acuerdo con ella, el solo aislamiento de material que existe en la naturaleza, la identificación de la cadena de ADN, el solo hecho de aislarlo e identificarlo, otorga el mérito para cumplir uno de los requisitos del derecho de patentes, cual es el de la altura inventiva. Esta norma se ha venido imponiendo poco a poco.

¿Qué hay en Colombia?

A partir de la decisión 486, y de lo que se ha venido abriendo camino en Colombia como patentamiento dentro de la protección de derechos de propiedad intelectual, quiero hacer una referencia a los defensores a ultranza de esos derechos, porque a veces se olvida cómo se distribuye la titularidad y cómo para entrar a competir en ese terreno es necesario tomar en cuenta cuál es la base tecnológica de la que se está partiendo.

A partir de una revisión preliminar que se hace en la base de datos de la Superintendencia de Industria y Comercio, donde está ubicado el Banco de Patentes, se puede ver cómo han venido creciendo en el país las solicitudes de patentes relacionadas con la biotecnología. Tenemos un total de cien solicitudes en tal área.

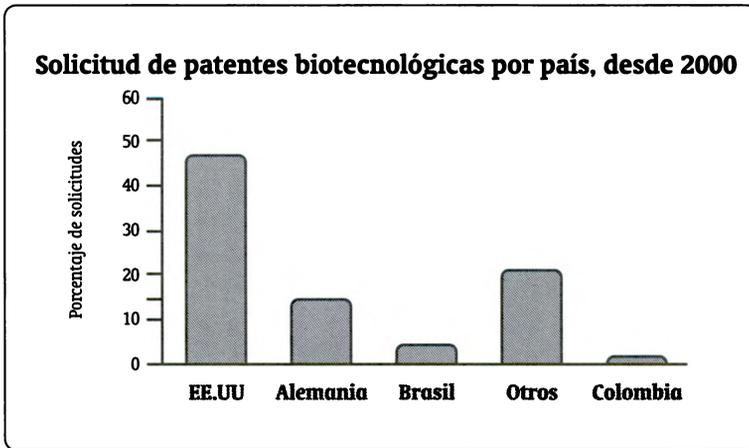


Gráfico 8

La anterior es la distribución en los últimos cinco años de las solicitudes de patentes por país, tal como aparecen registradas en la base de datos de la Oficina Europea. Allí podemos contrastar el caso de Colombia con otro país de América Latina como lo es Brasil. También es evidente la alta proporción de este tipo de patentes en Estados Unidos y Alemania.

¿Dónde está Colombia? ¿En qué áreas se está patentando?

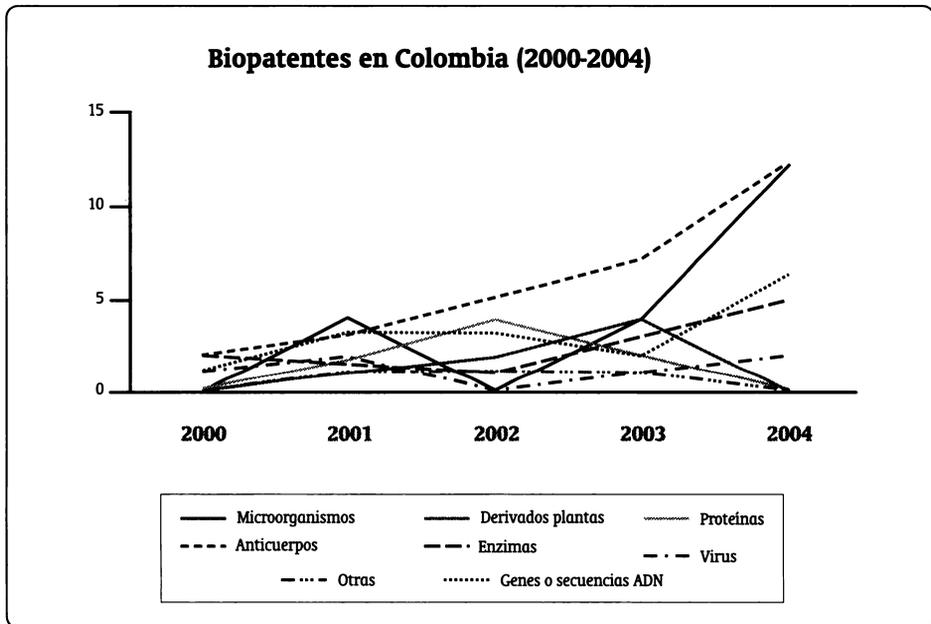


Gráfico 9

Al hablar de biopatentes, nos referimos a microorganismos, a derivados de plantas, a proteínas, anticuerpos, enzimas, genes o secuencias de ADN, y a invenciones relacionadas con los virus. Las de anticuerpos y microorganismos son las que muestran una tendencia creciente, y sucede lo mismo con las de genes o secuencias ADN. Presento estos datos pues pienso que lo que importa es mostrar la panorámica de lo que está ocurriendo en el país en las vísperas de una posible firma del TLC con Estados Unidos.

Inventiones no patentables

¿Qué permite la Decisión 486 y cuál es el escenario actual?

Permite el patentamiento: (a) de microorganismos; lo cual se halla regulado en esos artículos; (b) de organismos genéticamente modificados, y (c) de los procesos tecnológicos para su producción.

Hay allí una previsión que podría modificarse, pero actualmente se puede interpretar que con base en esta norma quien quiera patentar una planta transgénica lo puede hacer con base en la Decisión 486.

De otro lado, según la misma Decisión, no son patentables:

- Algunas innovaciones que vayan a afectar las plantas o el medio ambiente,
- No se permiten patentes sobre plantas, animales y procedimientos biológicos (que no sean microbiológicos)
- Tampoco sobre métodos terapéuticos o quirúrgicos
- Métodos de diagnóstico animales o humanos
- Nuevo uso de productos o procedimientos patentados.



Gráfico 10

Hago referencia a que no se permiten patentes sobre plantas y animales, porque eso es lo que aparece en la "solicitud" de Estados Unidos, no sin dejar de hacer la aclaración de que la palabra solicitud suena muy suave en este caso.¹²

La concesión de estos certificados es otra forma de establecer derechos monopólicos sobre material biológico. Según una agrupación hecha a partir de los datos del ICA, que es la institución nacional competente en Colombia para otorgar tales certificados, el principal sector es el de las flores (86 por ciento); luego se encuentran los cultivos industriales (5 por ciento); los frutales (1 por ciento) y los alimentos en general (3 por ciento).

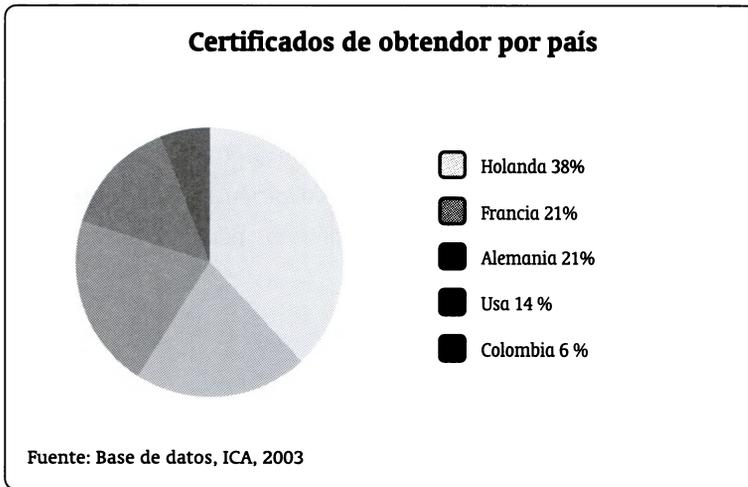


Gráfico 11

¿Cuál es el origen de quienes están solicitando este tipo de certificados? Aquí de nuevo destaca la participación de Estados Unidos, con un 14 por ciento; Holanda desde luego, da cuenta del 38 por ciento, que tiene una directa relación con que el principal sector sean las flores; Colombia tiene un 6 por ciento. Ése es el mapa de lo que hay a partir de la introducción de fuertes mecanismos de protección sobre la propiedad intelectual en el país desde 1993, la Decisión 345 en relación con certificados de obtentor, y la Decisión 486 de 2000.

Conclusiones

- Tenemos en el país una diversidad cultural que se extingue.
- Hay especies biológicas en estas regiones de gran diversidad que están en peligro de extinción.

12 El autor hace referencia a las propuestas por parte del equipo negociador de ese país en el marco de la negociación del TLC entre Estados Unidos de un lado y tres países del área Andina, del otro. En el momento en que se realizó esta presentación el Tratado se hallaba en proceso de negociación. (N.E)

- Hay cada vez una mayor brecha tecnológica que nos separa de los países dominantes tecnológicamente.
- En el TLC se registra claramente una asimetría.

En la negociación de un Tratado como el TLC se corre el riesgo de ceder en el fortalecimiento permanente de la protección de los derechos de propiedad intelectual, mientras se permite, en contraprestación, el otorgamiento de patentes sobre plantas y animales, y también sobre métodos de diagnóstico animales o humanos, y patentes de nuevos usos, ya sea de productos o procedimientos que ya cuentan con patente.

¿Cuál sería el resultado de permitir el patentamiento sobre plantas y animales? Mi punto de vista es que esa distribución natural que existe en cuanto a la diversidad biológica, tal como la he ilustrado en esta presentación y que nos ubica en una posición ventajosa, va a cambiar a favor de los países que no la poseen. Es éste precisamente un instrumento del derecho que va a entrar a operar para cambiar esa relación acerca de quién es el titular, o sea, quién tiene derechos sobre esos recursos y su utilización. Naturalmente, debemos aceptar que se están poniendo en marcha otros mecanismos; pero para efectos de esta presentación, éste es el que más nos interesa señalar.

[QUINTA SECCIÓN]

REALIDAD SOCIAL DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO

Darío Fajardo Montaña >

Consultor. Colombia

Rafael Pardo Rueda >

Senador de la República . Colombia

Antonio Navarro Wolf >

Senador de la República. Colombia

Jesús Aníbal Suárez >

Ilsa . Colombia

José Martínez Guchuvo >

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. Anuc- Colombia

Rafael Mejía >

Presidente, Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC

José Félix Lafaurie >

Presidente, Federación Colombiana de Ganaderos – Colombia

Realidad social del sector rural colombiano: el acceso a la tierra

Darío Fajardo Montaña

Consultor. Colombia

Moderador

Voy a partir de una breve exposición que sirva no como introducción, sino como provocación, dada una serie de consideraciones que vamos a hacer enseguida:

Esta discusión centrada en el sector rural colombiano se inscribe –para fortuna o tragedia nuestra–, en una coyuntura muy particular:

En primer lugar, la persistencia del conflicto interno en el país. En segundo término, avanza hacia sus fases finales la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que es uno de los componentes estratégicos del contexto en que nos estamos moviendo. En tercer lugar, se desarrolla actualmente el debate sobre el proceso de desmovilización de las unidades paramilitares en Colombia, tema que no está simplemente asociado a los escenarios rurales, sino más específicamente –y como lo hemos visto en estos días últimos–, a los temas de la tierra, la apropiación de la misma y el proceso de concentración de la propiedad rural.

En resumen, es muy oportuno enmarcar el tema del acceso a la tierra en Colombia dentro del contexto que acabo de esbozar.

El Tratado de Libre Comercio, costos de la tierra y competitividad

Dentro de los documentos preparatorios para las negociaciones del TLC, el Ministerio de Agricultura de Colombia, produjo, con la participación del economista Luis Jorge Garay, una serie de estudios particulares, uno de los cuales se refiere a las perspectivas del cultivo del arroz.

Es bien sabido que el arroz es un elemento fundamental, no solamente por la importancia que tiene en la dieta de los colombianos, sino también debido al empleo que genera. Debemos aceptar que no es el más importante, pero sí es relevante sobre todo por el impacto que tendría una apertura comercial que, tal como muchos lo han expresado, ocasiona golpes muy duros a la estructura productiva, especialmente en el sector rural.

En ese documento, al hacer el análisis de la perspectiva por la competitividad, el autor señala cómo dentro de la estructura de costos de producción del arroz de riego en las zonas centrales del país –vale decir en los departamentos colombianos de Tolima y Huila–, el

costo de la tierra representa el 30 por ciento del total. Y nosotros en Colombia estamos enfrentados, en materia de competencia comercial, a países donde el costo de la tierra para el arroz oscila entre el 8 y el 12 por ciento. Me parece que aquí comienza uno a encontrar una clave sobre este tema tan sensible:

El problema de la tierra sí es importante, porque cuando hablamos de la competitividad, por ejemplo, del arroz, encontramos que ésta ha venido a menos, porque sobre los costos de producción de este rubro gravita la concentración de la propiedad territorial.

Por otra parte, el Banco Mundial, en un estudio que culminó en diciembre de 2003, señala cómo Colombia tiene uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo en cuanto a concentración de la propiedad. El Gini de Colombia se encuentra en el 0,83, frente a países como Japón donde el indicador es de aproximadamente 0,40, o Corea del Sur que registra un índice similar.

Concluimos, entonces, que el costo de la tierra en la estructura de costos de producción de bienes agropecuarios, y la concentración de la propiedad son temas articulados.

El conflicto interno y la concentración

Pasamos ahora al componente de la guerra. Es precisamente en el entorno de las regiones colombianas donde coincide la más alta concentración de la propiedad con los más altos índices de desplazamiento forzado de la población. Lo que encontramos, entonces, es que hay una relación directa entre la concentración de la propiedad territorial y el desplazamiento forzoso. La evidencia nos demuestra que es innegable tal vínculo en ese proceso.

Las negociaciones con los grupos de autodefensa

En un momento en que se desarrolla el proceso de desmovilización de algunas de las unidades paramilitares, se le anuncia graciosamente al país que estas personas van a entregar aproximadamente unas 6.000 hectáreas. Algunos lo tomaron como una broma, pero la verdad es que se trata de una realidad muy dolorosa.

Pero hay un aspecto que sí es importante en esa señal que se le ha enviado al país y es la corroboración implícita de que los temas de la tierra, el paramilitarismo y el del desplazamiento forzado, van de la mano.

El problema de la tierra en Colombia

Hace algunos años, en una discusión sobre el tema de la tierra, un titular de la Cartera de Agricultura del país me decía: "La tierra ya no sirve; ya no vale nada." Y yo le respondí: "Pues, si no vale nada, ¿por qué no la sueltan? Si la tierra no vale nada, ¿cuál es entonces el problema de pensar en redistribuirla?"

En la década pasada (entre 1990 y 2000), presenciamos un fenómeno muy dicente, y es que mientras se seguía concentrando la propiedad de la tierra, hasta llegar a los niveles que hoy registramos, los colombianos asistíamos también a una pérdida acelerada de la agricultura. Nosotros perdimos en esa década cerca de 800.000 hectáreas y más de 300.000 empleos, y, de acuerdo con la Contraloría General de la República, entramos a un ritmo de importaciones de aproximadamente 5 millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agropecuario, anualmente.

Ése fue el resultado del proceso de concentración de la propiedad de la tierra, porque lo triste del caso es que, en Colombia, la tierra no se concentra para ponerla a producir. Uno podría consolarse pensando en que esta situación se da dentro de un gran proceso de inversiones en el campo que genera empleo, aun a costa de la transformación del campesinado en un vasto proletariado agrícola. Pero, resulta que la realidad es bien diferente. En Colombia, esta concentración ni siquiera ha respondido a un proyecto productivo de esa índole. Yo le concedo totalmente la razón a uno de nuestros interlocutores en el Banco Mundial, el profesor Hans Biswanger, quien después de una serie de experiencias en Sudáfrica, Centroamérica y Colombia, aseguraba que la tierra en este país se concentra para controlar a la gente y no para ponerla a producir.

Lo que se está generando con este fenómeno en Colombia es un inmenso ejército de reserva, barato; desorganizado a tiros; porque las organizaciones campesinas, los sindicatos, etc., han sido liquidados, no por los tribunales laborales, sino por las armas del paramilitarismo. Es una fuerza laboral desorganizada como la que encontrábamos a finales de los años cincuenta —en la época de la Violencia—, de muy bajo costo. Y con una reserva laboral de esa calidad pensamos competir en el escenario de los acuerdos comerciales. Ya no sólo tenemos en la cárceles internacionales a un buen número de colombianos que se prestaron a trabajar como “mulas”, sino que también hay por todo el mundo muchas colombianas en las redes de la prostitución, y ahora vamos a tener mercenarios en Iraq, a mitad de precio, porque a los colombianos que se enrolen como tales, se les va a pagar la mitad en remuneración de lo que se les paga, por ejemplo, a los mercenarios chilenos.

El modelo económico que hemos aplicado en Colombia no ha generado un fuerte sector manufacturero urbano. Estamos inscritos en una tendencia que la registra José Antonio Ocampo para América Latina, como un proceso de informalización de nuestra economía. La población que se desplaza del campo a la ciudad no va a sectores modernos, o a sectores institucionalizados de la economía. Va a engrosar las filas del rebusque, al desempleo, al semáforo, porque ése es el proceso que está operando en este país. A diferencia de lo que ocurrió en otros países, en otras épocas, donde la desagriculturización de la mano de obra estaba significando precisamente formar obreros para el desarrollo manufacturero industrial, esto no sucede en el caso colombiano. Nosotros estamos formando algo con lo que

los sectores de poder que toman las decisiones piensan que somos competitivos: una mano de obra barata.

El anterior raciocinio liga la dinámica del campo con la dinámica de las decisiones sobre el comportamiento de los sectores productivos, diferentes de la agricultura.

Hay una convergencia, consciente o inconsciente, de los sectores gremiales, y no sólo del los que se relacionan con el campo. El sector financiero, tal como lo demuestra un estudio de Fernando Bernal, publicado por el Pnud, sobre la crisis del algodón en el Cesar, es un sector que también tiene una responsabilidad en la situación que se vive en el país.

En síntesis, lo que quiero mostrar es cómo esta crisis del sector agropecuario no es, tal como nos decían a mediados de la década de los años de 1990, un resultado del Fenómeno del Niño. No, es algo buscado, es un proyecto estratégico, de largo plazo en el que se han logrado convergencias en distintos ámbitos.

Reitero, que con esta hipótesis tratamos de articular la dinámica urbana, la dinámica del campo y la de la guerra, en la perspectiva de la inserción de Colombia en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dentro de la cual posiblemente los menos beneficiados vamos a ser los más.

Proyecto de Ley de Verdad, Justicia y Reparación

RAFAEL PARDO RUEDA. SENADOR DE LA REPÚBLICA – COLOMBIA

Voy a referirme al Proyecto de Ley de Verdad, Justicia y Reparación, el cual puede tener una incidencia importante en la estructura de la propiedad rural y en las posibilidades de desarrollo rural y regional, según la profundidad con que se establezca.

Antecedentes

Al comenzar su gobierno, el presidente Álvaro Uribe Vélez presentó una reforma a la Ley de Orden Público, que es una ley que da instrumentos a los gobiernos para el manejo del orden público y para establecer las posibilidades de diálogos de paz. Se trata de la Ley 782, la cual introdujo un cambio bastante drástico en el enfoque sobre procesos de diálogo. Antes de su promulgación, entre 1992 y 2002, el gobierno tenía la posibilidad –bajo su juicio y sus apreciaciones–, de establecer diálogos y de buscar acuerdos con grupos alzados en armas.

En 1997 empezó a cambiar esa concepción y se abrió una posibilidad para poder entrar en conversaciones con grupos de autodefensa, opción que se utilizó varias veces en el gobierno de los presidentes Samper y Pastrana. Pero existía una norma bastante curiosa que le exigía al gobierno hacer una declaración, por medio de un decreto, del carácter político del grupo con el cual se empezaba a adelantar negociaciones.

La Ley 782 cambió el enfoque; definió los grupos armados, de acuerdo con la definición que hace el derecho internacional humanitario, como “grupos que tienen una jerarquía conocida, una capacidad de adelantar operaciones militares sostenidas y de ejercer control territorial”. También determinó que el gobierno podía adelantar conversaciones o diálogos, con miras a alcanzar la paz, con grupos que cayeran dentro de esta definición, como son, esencialmente, las FARC, el ELN y la Federación de Autodefensas, sin consideración del carácter u orientación, o del origen político.

El gobierno del presidente Uribe se involucró en un proceso de aproximación a grupos de autodefensas que fue iniciado por la Iglesia (obispos). A mediados de 2003, celebró un acuerdo que se llamó Acuerdo de Santa Fe de Ralito, donde se establece un cronograma de negociación con estos grupos. Pocas semanas después, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que se llamó de *Alternatividad Penal*, en el cual se pretendía

darles un tratamiento jurídico a quienes no cumplieran las condiciones convencionales de lo que ha sido definido como delito político, tal como ha sido la fórmula tradicional en Colombia para resolver el tema de la inserción jurídica de quienes hacen la paz.

¿Por qué se requiere una ley especial? Porque tanto la evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos como las sentencias sucesivas de la Corte Constitucional colombiana, han ido cerrando, de una manera muy estrecha, la concepción de delito político. Hoy, prácticamente delito político es sinónimo de la formación de grupos armados y el porte de armas, pero los delitos conexos han sido reducidos por jurisprudencia de la Corte, y también por medio de leyes.

La Ley Anti secuestro eliminó la *conexidad* del secuestro con el delito político. De otro lado, hay que recordar que existen normas internacionales que, desde 1995, vienen determinando que un conjunto de delitos que se llaman de *Lesas Humanidad* son imprescriptibles, no sujetos de indulto ni de amnistía. Por tanto, no puede haber un perdón absoluto para este tipo de delitos.

Esta ley de *Alternatividad Penal* que presentó el gobierno en agosto de 2003, fue muy controvertida, porque planteaba que cualquiera, de cualquier grupo con el cual se hiciera la paz, tendría como pena alternativa unas sentencias bastante menores, más bien de carácter simbólico, y que no pagaría ni un día de cárcel, cualquiera que fuese la conducta que hubiere exhibido o del delito cometido, e independientemente del estado en el cual se pudiese hallar la correspondiente investigación o el respectivo proceso judicial.

Esa ley recibió críticas de muchos sectores, a tal punto que —hablando en términos parlamentarios—, el gobierno no empujó la ponencia de la misma, y pasó todo el segundo semestre de 2003 en discusiones, sin que ni siquiera fuera presentada la ponencia respectiva.

En enero de 2004, un grupo de congresistas por medio de las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara, establecimos en el Congreso, en el periodo de receso, un mecanismo de audiencias públicas para entender el fenómeno paramilitar o de autodefensas. Invitamos a un variado grupo de personas: de la academia, de los partidos políticos y de algunos sectores sociales a que plantearan su visión sobre el fenómeno paramilitar y sobre cómo ponerle fin. Tuvimos unas 200 horas de audiencias en varios sitios. Las audiencias regionales fueron muy precarias, no se ganó mayor cosa allí, pero las que se realizaron en Bogotá fueron cruciales para profundizar en el conocimiento del fenómeno y para tener una idea más clara tanto del proceso como de su eventual solución.

Como coordinador de la Comisión de Paz del Senado de la República, y como resultado de esas audiencias, hice un documento de recomendaciones, que entregué al Gobierno y lo publiqué en el Congreso, sobre "Cómo ponerle fin al fenómeno paramilitar". En ese documento se consignaron varias recomendaciones sobre el proceso, sobre la Ley, y sobre el posconflicto. Voy a referirme a ellas.

La Ley

El planteamiento que se hacía en este tema de la ley, era que tenía que darse un proceso judicial y no podría ser un proceso administrativo o político, sino judicial, para los delitos que no calificaran dentro de la concepción de delito político en la jurisprudencia actual, tanto interna como internacional. Se trataba de un proceso judicial de investigación, de juzgamiento y de reducción de penas, pero con penas mínimas de cinco años.

Después de muchas discusiones, el gobierno, adoptó buena parte de estas recomendaciones y presentó un nuevo proyecto. El primero se llamó de “Alternatividad Penal” y el segundo de “Verdad, Justicia y Reparación”. En ambos se establecían mecanismos de investigación y de juzgamiento; se enunciaba el tema de reparación sin ningún desarrollo, y se establecía un procedimiento penal muy embrionario en ese campo. Pero, el proyecto fijaba penas mínimas de cinco años, y máximas de diez años para quienes se hallasen dentro de esa categoría.

No fue posible que el Congreso discutiera este proyecto, porque se trataba de una ley estatutaria que exige ser presentada a las Cámaras y aprobada en el mismo período legislativo, y ya que fue presentada en abril, ello la dejó sin posibilidad alguna de que fuera aprobada en junio.

Como resultado de la discusión que se dio en el Senado, varios parlamentarios de la Cámara de Representantes plantearon la necesidad de desarrollar un proceso de concertación política sobre esta ley. Los representantes Camacho, Parodi, Velasco y Borja, empezaron un proceso por su cuenta, aunque hay que decir que el Gobierno estuvo de acuerdo con el procedimiento, e incluso existen comunicaciones suyas instando a una concertación política sobre este proyecto.

Por invitación de los representantes mencionados, me uní a ellos y conformamos un grupo de trabajo que elaboró un proyecto de ley sobre Verdad Justicia y Reparación. A partir de entonces, hemos buscado –insistente e infructuosamente–, concertar el proyecto con el único actor que nos falta, como lo es el Gobierno Nacional. Pero, hasta la fecha, no hemos podido hacerlo.

Contenido del proyecto

El mecanismo tiene unos elementos que es importante que se conozcan sobre el tema del proceso judicial, pero creemos que el proyecto esencialmente tiene, o podría tener, si es aprobado, *un impacto muy grande en el desarrollo rural y la estructura de propiedad de la tierra*. En el proyecto se busca que, al celebrar un acuerdo de paz entre el gobierno y un grupo armado –dentro de la definición que he dado inicialmente de grupo armado–, se elabore un listado de quiénes pertenecen a dicho grupo. Esta demanda, como puede deducirse, constituye algo apenas elemental en este tipo de procesos.

Esto es, se celebra un acuerdo, y quienes forman parte del grupo armado deben aparecer en un listado que es elaborado por los integrantes de "la jerarquía" del mismo grupo. Nosotros, los parlamentarios que impulsamos el proyecto, hemos planteado que debe haber una definición precisa: (a) de las identidades de los integrantes de cada grupo; (b) de las funciones que cumplieron dentro del mismo, y (c) del tiempo durante el cual permanecieron en el grupo armado; es decir, se trata de tener claridad acerca del organigrama de cada organización.

También se plantea que, dentro de esa primera manifestación, el grupo debe definir un listado de los bienes en su poder que han servido para adelantar su actividad armada. En este caso, se trata de bienes distintos de los poseídos de manera individual, e incluyen armas, explosivos, tierras, vistas aéreas, campamentos, etc.¹³

En las listas a las que me he referido, debe existir esa primera relación, lo mismo que una identificación precisa de los sitios y paraderos las personas que se estima han sido objeto de desapariciones por parte de ese grupo, o de las fosas comunes que ellos conocen. Ése es el primer paso del procedimiento.

Se crea, de acuerdo con la Ley, una unidad especial de la Fiscalía con el apoyo del CTI, para realizar una investigación judicial a todos los miembros del grupo. No se trata de un proceso completo de investigación, sino de un proceso en el cual se pueda adelantar un interrogatorio a los miembros del grupo, de tal manera que quienes en ese momento reconozcan bien sea la comisión de delitos relacionados con la pertenencia a ese grupo, o bien el uso de armas, o el delito político, pueden obtener un indulto, pero también deben pasar por un período de prueba de dos años.

Los integrantes del grupo que estén señalados por delitos que no se hallen dentro de la categoría de "delitos políticos", entran en un procedimiento de investigación judicial, y después pasan a un mecanismo de juzgamiento en un tribunal especial. Planteamos la necesidad de crear un tribunal especial del nivel de alta corte; un tribunal colectivo que haga el juzgamiento, determine los beneficios de reducción de penas y establezca las condenas por reparación.

Planteamos, también, que debe crearse una Unidad Delegada en la Procuraduría General de la Nación, para defensa y representación de las víctimas en el proceso penal. Nosotros creemos que en este proceso debe haber participación y representación de las víctimas o de las organizaciones de las mismas y por ello esta Unidad de la Fiscalía tiene previsto un comité formado por organizaciones de víctimas. La idea es que con esta participación se

13 A manera de ejemplo, quiero referirme a lo que apareció en El Catatumbo, ya que se ubica dentro de esa categoría. No tiene nada que ver con esta ley, pero son tierras que no son de nadie en particular, incluso la mayoría de ellas son tierras baldías o sin titulación; no que hayan sido apropiadas por alguien, sino que han sido utilizadas por el grupo en su actividad ilícita.

puede llegar mucho más rápidamente, y de manera más eficiente, al esclarecimiento de los hechos dentro de un proceso judicial.

Después de la investigación y de la acusación, se pasa al tribunal. Éste determina la condena y se establece un mecanismo que, a nuestro juicio, es la clave de este proyecto. Allí se halla la gran diferencia. Ya que con los voceros del gobierno hemos tenido diferencias en lo que respecta a ese punto. Para nosotros, lo único que da posibilidad de beneficio —y es un beneficio grande, porque es una reducción de la pena a las 2/5 partes—, es la confesión completa de sus delitos y la relación de los bienes obtenidos ilícitamente por la persona, lo cual es diferente de la lista inicial, pues los que aparecen allí son bienes que no están identificados en cuanto a quién es el dueño, sino que sirven para el grupo. Esta parte, a la que ahora me refiero, constituye *confesión*, y como es bien sabido, la responsabilidad penal es individual; por tanto, corresponde a *confesión de sus delitos* en un nivel autoincriminatorio y de relación completa de aquellos bienes obtenidos ilícitamente.

El mecanismo se ha utilizado en otras ocasiones, y existe en Colombia: la omisión de datos o la confesión incompleta hacen perder los beneficios obtenidos. Por tanto, *hay un estímulo a la confesión completa y a la relación completa de bienes*. Para nosotros, éste es el meollo del proyecto. Sin él, no tendríamos los elementos suficientes ni para el esclarecimiento de la verdad, ni para permitir la reparación, que es la última parte del proyecto en la cual quisiera hacer énfasis.

Debo destacar que éste es *el primer proyecto en la historia de los procesos de paz en Colombia y probablemente en América Latina en el cual existe un completo sistema de reparación*. Ninguno de los procesos de paz, ni de Colombia ni de otro país de la Región, ha incluido mecanismos explícitos en sistemas de reparación, tal como sí es el caso de este proyecto.

Los componentes de la reparación

— **1. La reparación individual.** Ésta puede ser judicial o administrativa.

- a) La judicial existe hoy en día cuando hay responsabilidad del Estado, la determinan organismos judiciales, en particular el Consejo de Estado.
- b) La reparación administrativa existe en un estado incipiente desde 1993, en la forma de normas que dan atención a víctimas; pero en el caso de este proyecto deseamos que haya un sistema completo de reparación individual.

— **2. La reparación colectiva.** Éste es el punto más importante a nuestro juicio y es *el que se relaciona con el tema de la tierra*. La reparación colectiva “es la restitución de núcleos sociales a regiones de las cuales fueron desplazados, o fueron obligados a cambiar su *modus vivendi*, su sitio de residencia o su forma de vida, por la acción de los grupos armados”.

Esta reparación colectiva esencialmente la pensamos como mecanismos relacionados con la tierra, que se puede derivar de los mecanismos de confesión o de extinción de dominio si no hubiera confesión, pero con tratamientos a nivel de programas y proyectos colectivos.

Creo que éste es uno de los eventos que podría ser más interesante en este tipo de proceso de paz, pues no se trata solamente de darles una alternativa a quienes tienen armas y las dejan, sino que incluye unas acciones muy concretas, tanto en lo judicial como en la definición de programas de organizaciones de víctimas. Pero como ya lo he dicho, este marco jurídico también contempla un mecanismo de reparación colectiva que puede ser determinante en una modificación de la estructura de propiedad de la tierra, la cual ha sido —como ha dicho Darío Fajardo—, concentrada por la acción de los grupos armados, en particular de los paramilitares. Pero también tiene que ver con la *restitución de comunidades*, no a su condición original, ya que muchos de los desplazados no eran propietarios de tierra cuando fueron desplazados —aunque algunos sí lo fuesen—, pero sí eran personas que trabajaban en propiedades de otras personas, y fueron forzadas a desplazarse.

Por tanto, en este proyecto de ley, el concepto de “víctima” no aplica únicamente a quien ha perdido la tierra, sino también a quien ha sido forzado, por la vía de las armas, a cambiar su forma de vida y su lugar de residencia.

Éste, a nuestro juicio, es uno de los elementos más valiosos del proyecto, “la reparación”, porque *es allí donde puede haber una real reconciliación regional*. No se trata de que se junten víctimas y victimarios en el mismo proyecto; eso nos parece que no tiene sentido, sino que por medio de un mecanismo de reparación pueda existir una reparación colectiva regional que se materialice en proyectos asociados que puedan garantizar una forma de vida distinta para quienes han sufrido la violencia de manera directa o sobre sus familias.

— **3. Reparación simbólica.** Es un concepto que tampoco se ha utilizado antes en Colombia de manera sistemática. Consideramos que debe ser establecido en esta Ley y debe ser determinado también por el tribunal que ya mencioné. Ese tribunal podría ordenar reparaciones simbólicas a organizaciones y grupos sociales o políticos, que, por efecto de la violencia, han visto disgregada su organización, o han visto afectados, de manera sistemática, los elementos simbólicos y los elementos propios de la organización.

Entonces, esto también puede incluir, como está contemplado en el proyecto, la solicitud, hecha por este tribunal, de reparaciones por parte del Estado cuando se determine su incidencia directa en determinados procesos, o la determinación de garantías de no repetición, donde la principal garantía de no repetición es elevar a un lugar de dignidad la condición de las víctimas. Ello exige declaraciones políticas y públicas, manifestaciones de carácter estatal o particular, que indiquen que no se está resolviendo solamente el problema de unos actores

armados que dejan las armas, sino que se está buscando revertir un proceso y acabar con el paramilitarismo y no legalizar, reciclar o resocializar a los integrantes de estos grupos.

El proyecto va orientado en todo ese sentido que acabo de describir. Hoy lo presentamos a la opinión pública y esperamos que sea realmente un proyecto de unidad nacional. En él hemos estado vinculados los congresistas que ya mencioné, pero también ha participado, firmó y es parte de este proyecto, el Polo Democrático Independiente, por medio de su presidente. También lo ha estado el Partido Liberal, por intermedio de cuatro de los cinco integrantes de la Dirección Nacional del Partido.

Es un proyecto que reúne opiniones políticas diversas, alguna de ellas provenientes de amigos del gobierno otras de la oposición; pero creemos que debería ser un proyecto de unidad nacional. Es la única manera por la cual se pueden cumplir todos los propósitos, ya que con un proyecto parcial creo que no lograremos más que objetivos de muy corto aliento.

En cambio, si logramos convertirlo en un propósito de unidad nacional podría tener un gran sentido, no solamente en materia de aplicación de justicia y de esclarecimiento de la verdad histórica y judicialmente determinada, sino también como un procedimiento que permita una reparación, de acuerdo con las definiciones del derecho internacional sobre lo que este concepto significa, en regiones y grupos sociales que han sufrido la violencia durante generaciones.

El acceso a la tierra: un problema político de fondo

JESÚS ANÍBAL SUÁREZ. ILSA – COLOMBIA

En nombre de Ilsa, una organización de derechos humanos, aplaudo la iniciativa de la Fundación Agenda Colombia, al haber realizado este seminario en un momento tan importante. Los directivos de la Fundación Agenda Colombia decían que, al final de cuentas, todo lo que tenía que ver con el campo no era un problema técnico ni administrativo, sino esencialmente un problema político de fondo. Yo pienso que en esa dirección es como se tiene que abordar el tema del campo y del sector rural.

Y es que tenemos que reconocer que no solamente se trata de un problema de fondo, sino del principal problema político del país y que el costo de no resolverlo es lo que nos tiene en el conflicto en el que permanecemos. O la sociedad colombiana se decide a resolver el tema del sector rural y el tema del campesinado o no va a encontrar la paz. Desde este punto de vista, el campo pareciera ser parte del conflicto pero en el fondo es la solución al mismo. Y esto es lo que quisiéramos hacer entender al resto de la sociedad colombiana.

La organización para la cual yo trabajo, Ilsa, junto a las organizaciones campesinas que nos acompañan, el presidente de la Anuc, el presidente de la ACC, la gente de Anmucic y otras organizaciones, realizamos en 2003 el Encuentro Nacional Agrario y se elaboró el Mandato Agrario, que recoge el consenso de todas las organizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas del país. Este mandato va en la dirección de contribuir a la elaboración de *una propuesta de política pública agraria* que le dé salida a la crisis del campo desde la perspectiva de la economía campesina. Es una primera pieza que se pone sobre la mesa en el tema de la solución a la crisis del campo.

Se trabajó durante año y medio en ese Congreso, con gran dificultad para que el resto de la sociedad oyera lo que estaban proponiendo los campesinos. Esa indiferencia con el campesinado y con el sector rural, abruma. Hoy estoy pensando que no es gratuita, y que por el contrario –tal como lo decía Darío Fajardo–, hay sectores altamente interesados en que esta situación permanezca. ¿Cómo es posible que si todos sabemos que el problema es la concentración de la tierra, no se modifica esta situación? Sinceramente, pienso que la respuesta es que alguien resulta altamente beneficiado con la misma.

Por un lado, tenemos la propuesta de la política agraria que hay que concertarla, y por otro el problema de la paz. Son dos ejes de la solución del problema; una definición a fondo de la política agraria y de la política del conflicto que van de la mano. Lo que hicieron las organizaciones campesinas en la realización del Congreso que he mencionado se mueve en esa dirección, con el fin de dar un aporte para la salida del conflicto; pero ahora, existe un segundo capítulo y con ello me refiero a la negociación que el Gobierno Nacional adelanta con grupos de las autodefensas del país.

Con todo el respeto para con Antonio Navarro y Rafael Pardo, quienes fueron protagonistas esenciales del acuerdo entre el M-19 y el Gobierno, yo digo que en Colombia hemos tenido acuerdos parciales o acuerdos concretos para que unos actores armados se salgan del conflicto, pero Colombia carece de un proceso de paz integral. No hemos tenido un auténtico proceso de paz y el hecho concreto es que la guerra crece, que los actores crecen, que las víctimas crecen, que el número de guerrilleros crece, que el número de soldados profesionales crece y que el conflicto continúa y la sangre sigue derramándose, porque Colombia no ha tenido el proceso de paz que se merece, ni el que necesita la sociedad. El verdadero proceso sólo se dará cuando el conjunto de la sociedad colombiana y una fuerza política mayoritaria desde la dirección del gobierno y del Estado, *se decidan a asumir el problema político que significa el conflicto armado y, sobre todo, a reconocer las causas estructurales que generan este conflicto.*

Acabo de leer el libro que escribió el senador Rafael Pardo sobre "La historia de las guerras" y, a pesar de las diferencias ideológicas que tengo con el autor, debo reconocer, que en esa publicación hay un aporte muy importante. Él dice que si queremos encontrar la paz, tenemos que conocer la guerra en la perspectiva histórica en que se ha dado.

En lo que me aparto del senador Pardo es en que él cree que el proceso de paz es la entrega de armas y la reincorporación de unas personas a la vida civil, sin discutir las causas del conflicto. Yo, por mi parte, pienso que así no vamos a resolver el problema. En mi concepto, el auténtico proceso de paz, así como la reconciliación nacional se darán cuando todos los actores de la guerra y de la sociedad, en general, en una sola mesa convergente, diriman la manera como van a resolver las circunstancias ideológicas, políticas, económicas y sociales que se hallan en la raíz del conflicto.

Porque hay razones ideológicas que no van a desaparecer por el hecho de que los altos mandos de los grupos armados de autodefensa se salga de la guerra y con ellos lo hagan mil integrantes más de estos grupos. Ya habían salido más de mil paramilitares de Urabá de la época de Fidel Castaño, y en otras épocas salieron cerca de mil de ellos y vemos que nada pasó. En el fondo del conflicto armado existe una concesión ideológica de exclusión violenta del contrario y del campesinado. Mientras en la sociedad colombiana no modifiquemos esa manera de vernos los unos a los otros, mediante la cual se genera del lado del

campesinado –o de los agredidos–, una acción violenta que retroalimenta la otra y que cada vez es más cruel, mientras no llevemos a todas las partes comprometidas a analizar la forma como el conjunto de los colombianos debemos dirimir entre nosotros las diferencias económicas, políticas y sociales, no vamos a salir del conflicto.

No sólo se trata de la recuperación de unos cuantos paramilitares que ahora deponen las armas y que van a volver a sus casas como quien regresa de una excursión de *Boys Scout*, después de haber asesinado, masacrado, violado y decapitado. Así no se va a resolver el problema. Según lo ha expresado en su presentación, el senador Pardo definitivamente no concuerda con ello. Evidentemente, lo que él y los otros congresistas que lo acompañan en la promoción del proyecto de ley denominado de “Verdad, Justicia y Reparación” están planteando acerca de la necesidad de la confesión, reparación y devolución de bienes a quienes han sido víctimas de las acciones de tales grupos, es un elemento muy importante y en lo pertinente a estos asuntos se están moviendo en la dirección correcta; pero, repito, en los procesos de negociación tienen que estar presentes todos los actores.

La sociedad colombiana tiene que presionar para que se llegue una negociación política del conflicto con todos: las Farc, el ELN y los paramilitares. Sólo así la sociedad encontrará en la reconciliación, en un nuevo enfoque ideológico, político, económico de nuestra sociedad, una nueva visión de Colombia. Todos en conjunto debemos encontrar la paz, y ése es el proceso de paz que no identificamos en las negociaciones que actualmente están en marcha.

Crisis humanitaria rural

JOSÉ MARTÍNEZ GUCHUVO, ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS

ANUC – COLOMBIA

Yo he querido, a propósito, llamar esta pequeña intervención “Crisis humanitaria Rural”, como resultado de un modelo económico excluyente, ausente de derechos e inequitativo. Hemos tratado de abordar el tema haciéndonos una pregunta: ¿Es posible una Colombia sin campesinos?

Estamos de acuerdo en discutir el tema desde una perspectiva histórica, porque creo que existen responsabilidades estatales, y políticas, que tenemos que poner sobre la mesa, y reconocerlas para encontrar la forma de reorientar este proceso. La crisis rural colombiana está asociada a un modelo económico excluyente y carente de equidad y que se sustenta en la expectativa de que el solo crecimiento económico va a resolver los problemas de la pobreza.

Pero contrariando este supuesto, las pruebas que aportan todos los trabajos que han adelantado en Colombia investigadores como Darío Fajardo, son la demostración de que lo que ha ocurrido es una mayor concentración de la propiedad y de la riqueza, así como un crecimiento desmesurado de la violencia y la pobreza, en los momentos en los cuales paradójicamente se ha registrado mayor crecimiento económico.

Lo que podemos afirmar, con el temor a equivocarnos en el concepto pero no en la realidad, es que la situación de la mayoría de la población rural colombiana desbordó los límites de la pobreza rural, y hoy muestra la condición necesaria para que su problemática sea tratada en un marco de crisis humanitaria. No solamente se trata de la restricción de las libertades, o de los problemas del acceso a la salud y la educación, sino que más de un tercio de nuestra población rural, esto es, más de cinco millones de colombianos rurales, se encuentran hoy en la indigencia y además, más de siete millones están por debajo de la línea de pobreza.

En ese sentido y pensando que hemos sido el sector rural y los campesinos, en particular, víctimas de la aplicación de toda teoría económica y social, intentamos reivindicar nuestra importancia. Decimos que este sector de la población ha sido objeto, en medio de la experimentación, de todo tipo de teorías; comenzando por aquellas en las cuales los campesinos representan el sector más atrasado de la economía. También nos acusan de ser un

obstáculo para el progreso y los responsables de nuestra pobreza, o bien nos la atribuyen como algo consustancial a nuestra condición, pasando obviamente por las teorías que en un momento consideraron que podíamos ser el instrumento para lograr un cambio radical en Colombia. También tendríamos que incorporar en este recuento a quienes han recomendado incluir al campesinado como un objeto de desarrollo, permitiéndonos algún acceso a los medios de producción y facilitándonos algunos espacios de participación.

Nos reivindicamos desde el punto de vista de nuestra representación poblacional. Con un aproximado 28 por ciento, que es lo que representamos hoy en el conjunto de la población colombiana, somos unos trece millones los habitantes del área rural de Colombia. Ésa es una prueba de que el campesinado ha mantenido sus niveles de crecimiento. Esto queda claro cuando recordamos, por ejemplo, que, en 1936, representábamos el 69 por ciento de la población, pero sólo éramos seis millones en números absolutos.

También nos reivindicamos, por ejemplo, en la Misión Rural para Colombia, en los trabajos de Mario Valderrama y Héctor Mondragón, en los cuales la importancia de los campesinos está cimentada fundamentalmente en el hecho práctico del aporte que hacemos de manera permanente a la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria. También se han señalado la diversidad, la ubicación regional y el aporte a la cultura y las tradiciones nacionales por parte de los habitantes rurales. En lo productivo, se ha dicho que mantenemos una oferta permanente de alimentos y que, precisamente por tratarse de pequeñas cantidades y puesto que nuestras explotaciones se ubican cerca de los pueblos y las ciudades, los costos de transporte y de manejo terminan beneficiando al consumidor, porque le entregan finalmente un producto fresco y barato.

Aun con los efectos de la globalización y una apertura económica en pleno auge, muchos campesinos sobrevivirán con economías de subsistencia, pero de no ser vinculados al proceso económico, desde una perspectiva de Estado, no podrán cumplir con la misión y responsabilidad delegadas por la sociedad, de sostener la seguridad alimentaria. En esas circunstancias es fácil concluir que el daño causado no será sólo para los campesinos sino para todos los colombianos.

La pobreza rural

En el informe que entregó al Congreso de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó unas cifras relacionadas con la situación del campo colombiano. Allí se dice que el país ha visto incrementar recientemente sus niveles de pobreza, la cual pasó del 54 por ciento en 1991, a 60 por ciento en 2000. Se establece en el informe que, para este último año, diez millones de estos colombianos se encontraban en total miseria y que el número de indigentes es mayor en el sector rural, en el cual supera los cinco millones de campesinos, es decir, más del 43 por ciento del total de los mismos.

El indicador de condiciones de vida, muestra que, en 1997, el 74,7 por ciento de los hogares colombianos se encontraba en situación de pobreza y esta cifra ha venido incrementándose por el hecho de que en los últimos años las familias más pobres –entre ellas fundamentalmente las del sector rural–, no solamente han crecido en número, sino que paralelamente han tenido que reducir notablemente su gasto en alimentos, y eso es sumamente grave.

Eso nos lleva a pensar que si no se replantea, desde la política, la situación rural, para que a partir de nuevas reformas los campesinos sean incluidos como un recurso valioso, y que la tierra y demás recursos sean considerados como una potencialidad y no como problema, tendremos que importar más alimentos para llevarlos a los campos de Colombia, pues los demás sectores de la economía no están en condiciones ni de absorber a este sector de la población, ni de involucrarlo a sus procesos productivos,

Desde la perspectiva de la globalización, no será fácil para el campesino actuar en función de los mercados internacionales por el sólo hecho de que nos aconsejen que debemos convertirnos en empresarios eficientes. Los campesinos producimos principalmente para sostener el consumo interno; por tanto, debemos contar con los apoyos y los instrumentos necesarios para cumplir esta función, mientras avanzamos en lo que se ha llamado “el camino correcto” para lograr llegar a los mercados internacionales.

El acceso a la tierra

Reafirmamos que el monopolio y el control del territorio son cada vez mayores, favorecidos en los últimos años por la expansión paramilitar, la economía del narcotráfico y la apertura económica. Estos hechos han conducido a despojos, y a la acumulación y concentración por compra de las mejores tierras, han cambiado los titulares, se ha generando el desplazamiento forzado de más de tres millones de personas, desde 1985. Tal como se ha demostrado en diferentes estudios, la apertura económica causó que salieran de producción más de 800.000 hectáreas de cultivos, las cuales eran importantes generadores de empleo en el campo.

Los intentos de adelantar una reforma agraria en el país han estado marcados por intereses externos como las recomendaciones de organismos internacionales y por temores internos que han alejado la posibilidad de realizar un proyecto real nacional. Por tanto, esos intereses en materia agraria no han buscado resolver el conflicto social de fondo, ni el problema de la tierra, y mucho menos el problema económico de los campesinos.

Un acuerdo político en pro del campo colombiano

Consideramos que es importante que los partidos políticos del país reflexionen sobre el tema. Las agrupaciones que han alternado en el poder, y los gobiernos de turno, han plan-

teado la cuestión agraria en los momentos de mayor auge del movimiento campesino. Han tenido la capacidad de tender el puente en los momentos de la turbulencia, pero tan pronto ésta pasa, ayudan a desarmarlo. Tenemos así que la ley 200 fue un instrumento jurídico importante que introdujo elementos fundamentales, como la extinción de dominio y la función social de la propiedad, pero fue desmontada con un decreto en 1938, es decir dos años después de promulgada y obviamente la acabaron de matar con la ley 100 de 1944, que devolvió prácticamente sus privilegios a todos los dueños de la propiedad. En el período de la Violencia, solamente se vuelve a tocar el tema agrario a comienzos de la década del 1960 con la ley 135 de 1961. Todos conocemos su contenido, pero también todo lo que ocurrió con las leyes y normas posteriores que la dejaron prácticamente en nada.

Hoy tenemos la Ley de Reforma Agraria, la Ley 160, y para ilustrar cuál es su situación actual vamos a plantear lo siguiente: la mayoría de los predios adquiridos con la aplicación de esta ley se hallan en una profunda crisis de tipo económico; pero, además; se ha permitido que el 30 por ciento del valor de la tierra que era el que debía aportar el campesino por la vía de un crédito, se haya convertido en un beneficio para los bancos que están adelantando los procesos de embargo y de remate. Por solicitud de la Caja Agraria, por medio de un proceso judicial obviamente, acaba de hacerse el remate de unos predios en la Guajira en el cual se ha dicho que existen intereses en juego incluso de algunos parlamentarios de la República.¹⁴

Conclusión: En Colombia no se ha hecho reforma agraria y la necesidad de que se modifique la actual estructura de tenencia de tierras continúa vigente, hoy más que ayer. Además de que el acceso a la tierra es una condición natural del campesino, es un requisito hoy indispensable para la seguridad alimentaria.

Consideramos que tanto la reforma agraria como las demás reformas estructurales que se requieren en el campo colombiano para facilitar el acceso de los campesinos a los medios de producción y de servicios, convirtiéndolos en parte de la solución y no del problema, necesitan transformaciones y determinaciones políticas. Pero importa destacar que la mayor responsabilidad le cabe a las fuerzas políticas con presencia en el Congreso de la República.

Históricamente, Colombia ha vivido los rigores del conflicto armado interno, del cual no puede decirse que el campesino lo haya propiciado, pero sí ha sido su principal víctima, porque éste se escenifica en su escenario natural: el campo. El conflicto es una constante en el devenir nacional contra la vida del campesino y sus organizaciones, en especial en los momentos de ascenso del movimiento campesino y contra los factores estructurales que limitan sus opciones de progreso como los que se relacionan con la tenencia de la tierra.

14 Hace una semana los campesinos no querían entregar el predio porque se podían acoger a los planes de beneficio que tiene el Gobierno Nacional, como los contemplados en el Pran y en un decreto específico para la ley 160. Lo que sucedió hace un poco más de una semana fue que llegaron algunas personas y asesinaron a un grupo de campesinos en el predio y por supuesto los otros han debido marcharse

La clase latifundista ha obtenido el respaldo político suficiente dentro del establecimiento colombiano, para modificar los avances normativos, cambiar las reglas del juego y colocar a su servicio el aparato público, incluso el militar y de justicia, en función de sus propios intereses.

Adicionalmente, la errática concepción de mucha de nuestra dirigencia política, cuya historia nos remite siempre al gran latifundio, asocia, muchas veces en forma premeditada, el reclamo del derecho a la tierra —que es una condición natural del ser campesino, y del acceso a los servicios que presta el Estado—, a posiciones subversivas, justificando de esta forma la intervención del Estado para proteger sus intereses y conjurar los avances de las organizaciones campesinas.

El campesino que no se somete a los mandatos de los actores presentes —sus dirigentes y organizaciones—, sigue siendo víctima de acciones violentas por parte de los actores privados del conflicto, y del propio Estado. Éste último actúa de manera parcializada en función de la gran propiedad, lo cual se refleja en la participación de muchos de sus miembros en hechos violentos contra los campesinos y sus dirigentes.

Podemos afirmar que, con la excepción de algunos esfuerzos de los gobiernos de los presidentes Lleras y Barco, no ha existido ninguno otro donde haya sido notable un esfuerzo de vinculación de las organizaciones campesinas al proceso de desarrollo del país: Al contrario, lo corriente ha sido que se deslegitimen y se desconozcan sus acciones. En este escenario, muchos campesinos temen organizarse en forma distinta de las que puntualmente les indiquen los funcionarios del gobierno.

El conflicto armado caracterizado hoy por el control del territorio además de involucrar mayoritariamente a los campesinos y a la población joven en los ejércitos, deja como resultado que la mayoría de muertes, viudas y huérfanos, sean de campesinos; e incluso la sobrepoblación en muchas viviendas en las ciudades y cabeceras municipales se da por ese factor.

Los recuerdos históricos nos remiten, también por ejemplo, en este proceso, a lo que fue la liquidación de la Primera Confederación Campesina Indígena que existía en el país y de casi todos sus dirigentes, en la época de la Violencia. La actual realidad que vivimos los campesinos es el “copamiento militar” por parte de los actores del conflicto armado, que actúan al margen de la ley, afectando la vida social y política de los municipios, influida directa o indirectamente por el impacto de la presión militar.

Lo es también la modificación de la estrategia por parte del actual gobierno nacional. En el manejo del hecho político más importante de los últimos 25 años, como lo fue la negociación política con la insurgencia, ha sido hoy sustituido por una principal atención hacia la desmovilización de las AUC.

La percepción actual es que mientras en la negociación con la insurgencia se incluían políticas redistributivas, tales como la reforma agraria, con las AUC sólo se estaría negociando

la protección de intereses puntuales de estos sectores. Entre ellos figuran el control de territorios, la recuperación de derechos y de estados excepcionales en la aplicación de justicia y la participación en el ejercicio político local, regional y nacional. Además, todos estos asuntos se manejan sin la participación de la sociedad, y no representan para el campo y la ciudad beneficios distintos del impacto que pudiese causar la desmovilización de esos grupos armados.

Los campesinos estaremos de acuerdo con que se concrete la desmovilización de las AUC, como lo estaremos con cualquier negociación con cualquiera otro de los actores del conflicto, en la medida en que se incluya la aplicación de justicia y reparación, y de que se contemple la posibilidad de que las tierras de las que fueron desalojados les sean reintegradas, o que los desplazados puedan regresar en condiciones de dignidad y de seguridad. Lo mejor para Colombia es encontrar la solución del conflicto armado interno, por la vía de una salida política negociada, que venga acompañada de la determinación de hacer modificaciones que resuelvan problemas de pobreza en el sector rural y contribuyan a fortalecer la democracia.

Concluimos:

- Debe excluirse del conflicto armado al campesinado y a sus organizaciones y dirigentes. Tenemos como política la determinación de no involucrarnos con ninguno de los actores irregulares del conflicto armado y respetar el derecho; igualmente, estamos determinados a no hacer parte de ninguna red de colaboradores con las Fuerzas Militares.
- Solicitamos que organismos internacionales competentes, como Naciones Unidas, protejan el derecho de asociación así como el cumplimiento de las funciones de las organizaciones sociales en condiciones de seguridad y protección del Estado colombiano.
- A juicio de la Anuc, el campesinado y el país requieren una organización campesina que abandere la lucha contra la pobreza en pro de la democracia participativa, en función de un desarrollo social sustentable. Necesitamos una organización que interactúe en medio del conflicto y en el nuevo escenario de la globalización y que además de reconocer la función social y política del campesinado, sea el medio para el fomento de la cultura empresarial y de esas competencias de que tanto nos han hablado.
- Se requiere para ello, de parte del Estado, la aplicación de una política equitativa, para que las organizaciones puedan ejercer su labor de manera competente. Tenemos como ejemplo que los gremios de la producción agropecuaria por medio del uso de los recursos de los fondos parafiscales que contratan su administración con el Estado –con el Ministerio de Agricultura–, han llegado a manejar un importante volumen de recursos en el país. Para este año 2004, si no me equivoco, 11 fondos parafiscales manejarán cerca de 80 mil millones de pesos, mientras que para las organizaciones campesinas el monto de recursos es de cero pesos.

En pro de la empresarización del campo

RAFAEL MEJÍA. PRESIDENTE SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA – SAC.

Quisiera esbozar una visión de qué es el sector agropecuario en Colombia, para dónde va, y qué se está haciendo en la actualidad, todo ello con el objeto de unir lo que está sucediendo en el país con respecto al tema rural.

Empecemos, entonces, con una mirada sobre cuáles son las condiciones del entorno en el sector agropecuario, y luego voy a tratar de para llegar a unas conclusiones.

¿Qué vemos en el país hoy?

Lo positivo

- Hay una mejor situación de seguridad
- Las tasas de interés son menores y más estables
- La recuperación de la demanda agregada es importante
- El desempleo rural ha ido disminuyendo

Lo negativo

- La revaluación.
- La tasa de cambio y pérdida de competitividad del agro.
- Los desequilibrios fiscales y estructurales del país.
- La preocupación por la sostenibilidad del crecimiento nacional y sectorial.

La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, ha venido insistiendo en que el futuro del sector agropecuario está ligado a una política agrícola en el mejor de los contextos que debe fijar el Gobierno, y que debe constituirse en una política de Estado. Infortunadamente, no tenemos esa política. Nosotros los agricultores hemos hecho los análisis de la política social del campo, que, entre otras cosas, debería ser la política social del país para el campo, y no una política diseñada y ejecutada a costa de unos pocos sectores y de unas pocas empresas y personas.

¿Cómo anticipamos el futuro del sector agropecuario?

1. El futuro del sector debe ser económica y socialmente rentable.
2. Debe ser viable y sostenible.

Hay una ecuación muy pequeña que se les olvida, muchas veces, a los que tratan de hacer política en este país: y es que si no hay una rentabilidad económica y social no habrá inversión, no habrá productividad, ni crecimiento, ni generación y conservación de empleo.

José Martínez de la Anuc ha presentado unas cifras alarmantes. Muchas veces olvidamos que en el sector rural viven 11.7 millones de personas, de los 44 millones que pueblan el país. Se nos escapa que en el sector rural hay 4.6 millones de empleos y que, de éstos, 3.9 millones corresponden directamente al sector agropecuario. Tampoco recordamos que en el sector rural todavía hay más de 438.000 desocupados.

La cifra sobre pobreza que nos presentó José Martínez es de 82,6 por ciento en el sector rural. Mientras que en las cabeceras ésta es de 51,0 por ciento y en el total del país es de 59,8 por ciento. Para el sector rural esto significa que cerca de diez millones de personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza; aunque esto no es lo grave. Lo es *la magnitud de la pobreza extrema que para el sector urbano se ubica en el 15,8 por ciento, mientras que para el sector rural es del 43,4 por ciento*. Es decir, algo más de cinco millones de personas se encuentran en el campo en esta situación. ¿Esto que quiere decir? Que la pobreza extrema es casi tres veces más grande en lo rural que en lo urbano.

Entonces, cuando hablamos de rentabilidad económica y social, de inversión, crecimiento, productividad y empleo —y sobre este último no sólo su generación sino su conservación—, *estamos haciendo alusión a estas 4,8 millones de personas hoy marginadas del progreso en el campo colombiano*.

Muchas veces el sector urbano toma al sector rural o agropecuario como algo que tiene que ser subsidiado para que sus habitantes puedan vivir mejor. Y al hacerlo así *olvidan que sin un buen vivir en el sector rural el país no va a progresar*.

¿Qué sucede cuando se pierde el empleo rural?

Algunos participantes han mencionado el tema del empleo, y yo quisiera comentar qué es lo que está sucediendo en la realidad cuando se pierde un empleo rural. Esta pérdida de empleos rurales se traduce en pobreza, cultivos ilícitos, desplazamiento o conflicto armado.

- Supongamos que un campesino, un agricultor o un ganadero pierde su empleo. Ante esta situación, él va a tratar de hacer lo posible por sobrevivir. Esto es, se dedica a cultivar, coca, marihuana... De esta manera, estamos incrementando un problema que deberíamos estar combatiendo, cual es el de los cultivos ilícitos.
- En segundo lugar, puede tener la tentación de incorporarse a los que se denominan grupos fuera de la ley, ya sea autodefensas, narcoguerrilla o delincuencia común. Y de esta manera estamos, otra vez, incrementando lo que pretendemos superar: el conflicto armado.

- Si no consigue realizar nada de lo anterior, termina migrando hacia las grandes ciudades. Y de esta manera se propicia el fenómeno de desplazamiento que es el que incrementa la pobreza.

La empresarización

Cuando hablamos del desarrollo empresarial, nos estamos refiriendo a la formalización del sector rural. Y muchos se preguntan ¿por qué un pequeño productor, o un campesino, tendrían que estar formalizados? En primer lugar, para poder tener acceso a todos los servicios, y el más importante de ellos es la seguridad social. Tenemos que pensar que Colombia ha venido avanzando en su desarrollo, pero ¿qué pasó en los últimos años? El área agrícola disminuyó en 14,8 por ciento. Aunque debemos aceptar que en los últimos dos años se ha recuperado algo, pero la productividad –la oferta agrícola en toneladas–, en ese periodo, creció cerca del 15,07 por ciento y en toneladas la pecuaria lo hizo en 23,7 por ciento.

Aquí empieza a generarse un “conflicto”: oferta y demanda. Y debemos preguntarnos: ¿Cuál ha sido uno de los grandes problemas del presente año en lo agropecuario? La respuesta es que por la falta de una política agrícola por parte del Gobierno se registró una oferta mayor que la demanda en productos como algodón, arroz, maíz y leche.

Aparece el problema de la revalorización del peso colombiano frente al dólar, y, en este escenario, los productores de un rubro como el banano, en el presente año 2004, sólo por esa circunstancia dejan de recibir cerca de 94 mil millones de pesos. Cerca de 800 hectáreas salen de la producción de banano, y se genera desempleo. En el área de la floricultura, por cada millón de dólares de producto vendido se están perdiendo 300 millones de pesos, y con ello también se está generando desempleo, además de que la productividad ha bajado. Productos como las frutas y las hortalizas, cuyas exportaciones ascienden a 20 millones de dólares, también tienen problemas. Con la revalorización están ingresando al país, manzanas, peras, fruta, etc., a unos costos tales que desplazan la producción nacional, fenómeno que también se evidencia en el caso de las hortalizas.

Llegamos a este punto en el que uno de los cambios más significativos es que el país no puede seguir produciendo desde el punto de vista que insinúa el gobierno, teniendo como foco solamente la oferta. Hoy hay que producir desde la demanda. Específicamente, como ya lo he mencionado anteriormente cuando la oferta crece más rápido que la demanda interna el resultado es una disminución en los ingresos para los productores primarios, y fuera de esto la situación también aparece ilustrada en los informes sobre la inflación que nos presenta el Banco de la República. Así tenemos que, hasta noviembre de 2004, nos informan que la tasa de inflación iba a acercarse al 5,7 por ciento. Por su parte, los costos agrícolas han crecido al 5,3 por ciento, es decir, por debajo de la inflación. Sin embargo, los precios de venta simplemente lo han hecho al 2,4 por ciento.

Esa diferencia entre el 5,3 por ciento y el 2,4 por ciento, ha ocasionado una disminución en la rentabilidad del sector agrícola y ha generado dos efectos: uno, causado por la revalorización del peso colombiano, y, el otro, por una mayor oferta que supera la demanda interna, sin haber perfeccionado los tratados de libre comercio que se hallan en curso como el de CAN-Mercosur, los tratados con Chile y los problemas que hemos debido enfrentar en las relaciones con Venezuela. Más adelante me referiré al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En estas "oferta y demanda" tanto domésticas como internacionales, vemos que en el sector pecuario –incluidos el ganado de leche, el de carne, la avicultura y la porcicultura–, se registra una situación más favorable. Los costos han crecido más, pero los precios de venta son mejores. Así tenemos que los costos crecieron el 8,7 por ciento, y los precios de venta el 10,3 por ciento. Recordemos que en el agrícola el crecimiento de los costos fue de 5,3 por ciento, mientras que en el precio de venta fue 2,4 por ciento.

¿Esto, a qué conclusión nos lleva? Lo que parece lógico concluir es que si vamos a competir, no podemos limitarnos a una mirada interna, tal como siempre lo hacemos. Traigo un ejemplo: ¿cómo era hace diez años el puerto de Buenaventura y cómo es hoy? Esto para decir que en la perspectiva de una mayor apertura comercial tenemos que evaluar nuestra situación interna en materia de infraestructura, y luego comparar contra qué puertos de embarque vamos a competir.

La distribución de la tierra en Colombia

¿Por qué, la distribución que tenemos? En el caso de una integración a Mercosur debemos tener claridad acerca de cómo vamos a competir con Brasil. Y debemos tratar de determinar ¿Cómo es la distribución de la tierra en Brasil, o en Argentina?

Tomemos el ejemplo del arroz en Colombia. El promedio de tierras dedicadas al cultivo de arroz en este país es de 11 hectáreas por propietario. Se trata de una cifra bastante pequeña y que plantea retos, ya que cuando hablábamos de "empresarización", queremos significar que el país tiene que empezar a aprovechar las economías de escala y a realizar alianzas estratégicas. Tenemos que pensar en realizar fusiones, en las adquisiciones, en establecer las formas asociativas que no se han desarrollado suficientemente y también hay que cambiar el criterio que tenemos del cooperativismo. El cooperativismo aquí, y sobre todo en el sector agropecuario, se creó para el beneficio de unos pocos, e infortunadamente este sector nunca ha pensado que debe ser no para generar pobreza, sino riqueza y consolidar un mejor bienestar para las personas.

Todo esto nos indica que, dentro de la política agrícola, el país debe buscar áreas y productos para concentrarse en ellos; tiene que definir en qué sitios del país vamos a cultivar o producir, y a qué productos nos vamos a dedicar. Hoy en día hemos llegado a un

punto en que no importa el producto, sino la manera como se han venido estratificando la sociedad y la producción.

Tomemos un ejemplo: el crédito para el pequeño productor, que tiene acceso al ICR y a una serie de beneficios del tipo "DTF menos", sin importar qué produzca ni dónde produzca. Pero al mediano y al grande productor aplican otros criterios. No estamos prestando los recursos de financiación de acuerdo con qué productos deben ser prioritarios para el país, cuáles son indiferentes y a cuáles no les debemos prestar atención. Lo estamos haciendo simplemente por estratos de los usuarios y ésa no es una forma para llegar a competir local o internacionalmente.

Las cadenas productivas y los eslabones

El eslabón inferior de la cadena de producción —que es el sector primario—, es el que está sufriendo más. Evidentemente, las cadenas se han vuelto un instrumento por el cual el gobierno se aisló de su intervención para que comprador y vendedor se pongan de acuerdo en cuanto al precio. Mencionábamos antes la oferta y la demanda, ¿Eso qué significa? Que uno de los mayores y más significativos cambios es que hoy el productor no vende; al productor le compran; es decir, no hay oferta; lo que existe es demanda.

Cuando hay oferta, sucede lo que sucedió este año de 2004, y fue que no hubo demanda. Los productores se quedaron con los productos, o bien, sucedió que el precio bajó en una forma tan amplia que los ha llevado a situaciones bastante complicadas desde el punto de vista financiero.

Creemos que estas cadenas productivas de transformación y comercialización tienen que sufrir un cambio muy drástico y deben hacerlo simultáneamente con otros desarrollos en pro de la *empresarización* del campo.

Uno de ellos es el avance educativo. Nosotros en la SAC vemos con gran preocupación que en el área rural se está educando a las personas básicamente para que se vaya a las ciudades, y no para permanecer en el campo.

En este mismo terreno, creemos que en el país hay que explorar aún más la biotecnología; los productos y los cultivos orgánicos y la agricultura normal moderna. Cada una de estas áreas tiene un nicho específico. Y aquí quisiera dar un pequeño ejemplo acerca del tipo de recurso humano con el cual contamos para impulsar el sector rural.

En muchos casos algunos consultores supuestamente dedicados al agro, no tienen el suficiente conocimiento sobre el sector. ¿Por qué digo esto? Porque en días pasados alguno de ellos sugirió que si queríamos generar empleo cambiáramos el maíz que produce 37 jornales por hectárea, por las flores que generan 4.320 jornales por hectárea. Sin embargo, a raíz de esta afirmación se le han enviado una serie de preguntas, y seguimos esperando aún las respuestas.

De acuerdo con la visión de tal consultor, en el país, hipotéticamente, hay que cambiar empleos en maíz por flores. Pero la pregunta que tenemos que hacernos es: ¿Cuántas hectáreas dedicadas a flores hay en el país? Cerca de 5.000, para una generación de 80.000 empleos, mientras en maíz tenemos 580.000 hectáreas y 130.000 empleos. Entonces, lo que deberíamos hacer –en consonancia con la propuesta del experto–, es tomar la mitad del área del maíz y pasarla a flores, lo cual representaría cerca de 65.000 empleos.

Ante la propuesta anterior, yo quisiera que los consultores me respondieran cuatro preguntas elementales:

1. Los cultivadores de maíz se ubican en Tolima, Huila, la Altillanura, el Cesar; todas ellas tierras de clima cálido. Y la pregunta que surge es: ¿Estarían ellos dispuestos a venirse al trópico alto, o a lo que comúnmente llamamos tierra fría con sus familias? Creo que no.
2. ¿Habría los suficientes recursos en agua en la Sabana de Bogotá para dedicar otras cuatro mil hectáreas al cultivo de flores? Yo creo que no.
3. ¿Habría la financiación suficiente, conociendo la diferencia de costos de una hectárea en flores frente a una hectárea de maíz, para cuatro mil hectáreas adicionales en flores? Pienso que no.
4. Cerca del 80 por ciento de las flores se exporta a Estados Unidos, ¿habría demanda para duplicar las flores en Estados Unidos, conservando el mismo precio para no generar un caos de precios y despidos masivos en la agricultura colombiana? Creo que no.

Por eso, a veces buscamos que esa realidad, cuando se habla de agricultura moderna, de biotecnología, de cultivos orgánicos, sea muy desarrollada en el sentido de que se tengan en cuenta las diferentes variables que realmente afectan el sector rural.

Entonces, en vista de que la oferta es menor que la demanda interna, y al saber ahora que, de acuerdo con estudios recientes, la contribución del sector rural ya no representa el 13, 8 por ciento sino el 18.0 por ciento del PIB –lo cual nos complace–, podemos afirmar que la llamada “Agenda interna” de competitividad tiene que desarrollarse conjuntamente con los tratados de libre comercio que estamos negociando.

¿Pero, por qué ha buscado el país esos acuerdos de libre comercio, si queremos conservar un sector rural, creciente, no estático sino dinámico y que genere bienestar? Somos conscientes de que los hemos buscado, pero también tenemos claridad sobre eventuales problemas. ¿Por qué un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos? Veamos nuestros antecedentes. Porque somos un país con dificultad en materia económica, con fuerte dependencia de recursos de Estados Unidos por la vía de la banca multilateral y la dependencia comercial. El 46 por ciento de nuestras exportaciones se hace a ese país. De otro lado, el gasto público y el déficit fiscal son elevados. Contamos con el apoyo de Estados Unidos en

programas contra la violencia y el narcotráfico; tenemos el Plan Colombia, y otros más, y también programas de asistencia militar de ese país. Ése era el entorno en el momento en que el presidente Uribe pidió la negociación del Tratado.

En términos muy concretos, en la SAC hemos sido muy explícitos al afirmar que este Tratado debe tener tres grandes objetivos:

- Lograr condiciones comerciales que garanticen un acceso real al mercado de Estados Unidos, y verdaderas posibilidades de exportación de bienes agropecuarios producidos en Colombia. Debe quedarnos claro que el TLC no es una negociación de aranceles sino de barreras no arancelarias y barreras fitosanitarias y zoonitarias, entre otras.
- Generar mecanismos de defensa y escape contra acciones predatorias de las ayudas internas y los subsidios a la exportación propios de algunos países. Los subsidios son dirigidos y se pueden negociar en un Tratado de Libre Comercio. Otro tema importante en este contexto es el de las ayudas internas, ya que en la situación corriente, al productor le queda muy difícil saber con certeza para dónde va lo que cultiva en Colombia. Ante el gobierno nacional la posición de la SAC ha sido la de que Estados Unidos puede quedarse con sus ayudas internas, pero, mientras tanto, en Colombia debemos seguir con nuestras franjas de precios, nuestros aranceles específicos y variables y probablemente con unas salvaguardias automáticas, unos precios umbrales, unas cuotas arancelarias, etc. ¿Y por qué hablo de estas herramientas e instrumentos? Porque Estados Unidos ya las tiene; ya las usa; y no nos pueden venir a decir que son ilegales o que nosotros no las podemos usar. El Gobierno Nacional debe adoptar una posición firme. Dejemos que los países industrializados desmonten sus ayudas internas en la OMC, y en la medida en que lo vayan haciendo, nosotros procederemos, entonces, a efectuar una revisión interna para replantear lo que nos corresponda.
- Brindar gradualismo en los procesos de liberación arancelaria, para garantizar los espacios de ajuste a subsectores sensibles y la reconversión en otros casos.

Existen tres grandes áreas: Comercialización, Información, y Ciencia y Tecnología que deben sustentar una "Agenda interna de competitividad", lo que nos indica que no se trata sólo de las vías de comunicación, carreteras, ferrocarriles o vías fluviales. Además de incluir programas de Ciencia y Tecnología hay que pensar en adaptar instituciones como el ICA o Corpoica, etc., para que se dediquen a desarrollar acciones que nos permitan exportar.

Creo que, en la coyuntura en que se halla Colombia, todos tenemos compromisos y responsabilidades. El Gobierno tiene compromisos con el sector agropecuario y con el sector privado para buscar conjuntamente una política agrícola viable y estable, a mediano y largo plazo. En consecuencia, una política agrícola viable tiene que tener también con el

sector privado unos compromisos y responsabilidades, con respecto a mejorar su competitividad. Y finalmente el Congreso tiene una gran responsabilidad con el sector agropecuario, no sólo política, sino presupuestal.

Nosotros, en calidad de gremio de los agricultores estamos en medio de un conflicto. De un lado nos exigen ser empresariales, competitivos, exportar en grande, reducir costos. Y, por el otro, el gobierno nos demanda que tenemos que hacer distribución de la tierra, adelantar una reforma agraria, buscar subsistencia. Ello significa que no hay una política agrícola clara a corto, mediano y largo plazo: Tenemos que identificar qué áreas y qué productos son los que necesita el país para poder salir adelante.

Tierra, pobreza, conflicto armado y cultivos ilícitos

ANTONIO NAVARRO WOLF. SENADOR DE LA REPÚBLICA – COLOMBIA

Estoy totalmente de acuerdo con el diagnóstico presentado por Darío Fajardo. Me parece que al leer los datos de los censos agropecuarios se da uno cuenta de que el proceso de concentración de la propiedad de la tierra en el país, que venía siendo una constante en los últimos años, *se acelera en el lapso que va entre el Censo Agropecuario de 1996 y el periodo 2002-2003*. La cantidad de hectáreas en pequeñas propiedades disminuye, mientras que la de grandes propiedades, aumenta.

Los datos del Censo Agropecuario de 2003, no han sido recogidos por los estudios. Las estadísticas que existen sobre la propiedad de la tierra, en general, son anteriores a ese Censo, e incluyen sólo hasta el año 1996. La impresión que tengo sobre la base del Censo de 2003 es que han sucedido dos hechos:

- 1) Se ha acelerado el proceso de concentración de la tierra, lo cual coincide con todo el fenómeno del conflicto de los últimos diez años y sus características.
- 2) La agricultura ha perdido mucho espacio. Entre el uso agrícola y el pecuario siempre es más eficiente y productivo el agrícola, dado que la mayor parte del uso pecuario del país corresponde a la ganadería extensiva. Ése es el otro fenómeno que se ve en el Censo: una disminución de la importancia del uso de la tierra en la agricultura, y un aumento en la dedicación a la ganadería extensiva.

El acceso a la tierra es un tema importante, en contra de lo que dicen Alfonso López Michelsen y otros. Quiero dar unos datos más. Los productores de pollo del país están empeñados en producir maíz y soya en la Alta Llanura, porque allí encuentran tierras baratas. Al trabajar en tierras del departamento de Meta, o en el Ariari, sus costos de producción se pueden hacer competitivos con los de la importación de productos, como el maíz o la soya que sirven de insumos para la producción del alimento concentrado que se usa en la avicultura.

Esto naturalmente lo logran aplicando una tecnología apropiada para esas zonas –que entre otras–, tampoco se está produciendo en el país. Esa tecnología es importada del cerrado brasileiro; de Embrapa. Pero el costo de la tierra en las áreas de vocación agrícola es muy alto; no hablemos del caso del Valle del Cauca, donde los ingenios están pagando a

los proveedores de azúcar una cantidad exorbitante que tiene que ver también con los costos finales de producción.

Pero quiero hacer énfasis en que el tema de la tierra sí es sustantivo en la solución del problema agrario colombiano. Se trata de algo que debemos tener muy claro. Por ello me sorprende que no existan estudios de profundidad sobre este asunto, ni sobre su efecto en el desarrollo económico y social del país. El acceso a la tierra es algo que tenemos que resolver si queremos solucionar el problema agrario colombiano.

El uso de la tierra

Otro problema asociado al acceso a la tierra es el uso de la misma. Al analizar los datos de generación de empleo, desagregados según se trate de cultivos temporales o permanentes, los expertos nos dicen que los empleos que se pierden en cultivos temporales, por efectos de la apertura comercial de la época de 1990, se compensan con aquellos que se crean en cultivos permanentes, aunque este tipo de cálculo no toma en cuenta que la crisis de la caficultura en los últimos años llevó a la pérdida de más de 200.000 empleos.

En suma, en la panorámica agraria del país coexisten tres procesos:

- (1) se está dando un fenómeno de concentración de la tierra;
- (2) está en marcha un proceso de disminución de las áreas cultivadas, y
- (3) se registra un aumento de las áreas de ganadería extensiva.

Lo anterior ha traído como resultado un aumento del empobrecimiento en el campo.

La pobreza en el sector rural

Un problema grave del sector rural colombiano es que la pobreza allí es bastante más alta que en las ciudades, pese a que estas últimas han sido las receptoras de migración desamparada, desarraigada, desplazada.

En resumen, tenemos un campo con violencia, con concentración de la tierra, mal uso de la tierra y una pobreza enorme. De manera que coincide plenamente con el diagnóstico presentado por Darío Fajardo.

Los cultivos ilícitos

Recibí una respuesta del gobierno norteamericano sobre el informe de Wola¹⁵, que ustedes debieron conocer recientemente, en la cual lo desautorizan y deslegitiman.

Pero, pienso que este informe es muy cercano a la realidad. Frente a esta situación, ahora y aquí lo único que puedo comentar son mis impresiones personales. Hace seis meses estuve en el Putumayo, porque se realizaba la elección de alcalde en el municipio de Orito.

15 Siglas en inglés correspondientes al Washington Office for Latin America.

Y resulta que un candidato a alcalde decidió presentarse como candidato del Polo Democrático Independiente, movimiento al cual pertenezco, y yo viajé a colaborar en su campaña. Desde que abordé el helicóptero en Puerto Asís (municipio de ese departamento en el cual se ubica el aeropuerto que sirve a esa región del país), el piloto de la aeronave me dijo: "Tenemos tanta coca en el Putumayo hoy como antes". Mi conclusión fue que el piloto exageraba y fue así como durante los tres días que estuve en la región averigüé con toda la gente que pude qué pasaba con los cultivos de coca en el Putumayo, departamento que fue el objeto inicial del Plan Colombia, y que se llamó Plan Putumayo, en su primera etapa.

El día en que debía regresar a Bogotá, perdí el vuelo y me fui a un restaurante en Puerto Asís y me encontré con un coronel del ejército, y le dije: "Coronel, yo llevo tres días aquí y todos aquellos con quienes he podido hablar me dicen que aquí hay tanta coca como antes; usted que dice ¿eso es verdad o no?" Y me respondió extraoficialmente que sí, que era verdad. Yo le conté esto en un Consejo Comunitario al presidente Uribe, y él como respuesta le pidió al general Carreño que investigara inmediatamente a ese coronel, pues le estaba diciendo a la oposición lo que no le decía al gobierno. De manera, que lo que queda claro es que para la población del Putumayo, para la gente que vive allá, incluso hasta para las Fuerzas Militares, el tema de la coca, lejos de lo que plantea el Gobierno Nacional, no está resuelto.

Hace un mes leí en el periódico que el presidente Uribe había ordenado, de nuevo, la fumigación del Putumayo, mientras la DEA nos dice que en el año 2005 se lograrán resultados espectaculares en la erradicación de cultivos en Colombia.

A mí me parece que eso es una lógica que no está demostrada. Creo que la fumigación es un gran fracaso y ojala el gobierno de Estado Unidos pudiera poner en blanco y negro esa tesis de los resultados espectaculares en 2005, porque si ello se da, tendremos nosotros que aceptar que ellos tenían razón y si no se dan esos resultados, tendría que poder discutirse seriamente un cambio de política con referencia al tema de fumigación de cultivos ilícitos.

Lo anterior nos lleva a otro aspecto de interés: El sub registro de cultivos. Una parte del tema de los cultivos ilícitos está relacionada con los efectos colaterales en las áreas dentro de la frontera agrícola en el país: desplazamiento por violencia, desplazamiento por empobrecimiento y desplazamiento por desempleo.

¿Y las soluciones?

¿Qué hay que hacer? La respuesta es: adquirir tierras para los productores, para los campesinos. Un problema que no es fácil de resolver. En la búsqueda de soluciones encontramos una primera oportunidad en el marco de la negociación actual con los grupos de autodefensa del país tendiente a su desmovilización. Pienso que el proyecto del senador Pardo de "Verdad, Justicia y Reparación" tiene una lógica que va en la dirección correcta,

porque la culminación de ese proceso no puede quedar sometida a la simple voluntad de “lo que quieran o no entregar las autodefensas”.

Tierra y paramilitarismo

En el corazón mismo del diseño del proyecto paramilitar siempre ha estado todo el proceso de apropiación de la tierra. Ése ha sido un proyecto en el cual un grupo de personas se asociaban, aportaban algún dinero, compraban una tierra a bajo precio, la valorizaban por medio de la pacificación y extraían, después, unas ganancias sustanciales. Además de ejercer la presión armada para expulsar a los campesinos de sus predios, y de todas las otras formas de coacción, lo que se ha venido realizando es un negocio con la mira de alcanzar réditos. En conclusión, el tema de la tierra es central dentro de la solución real del conflicto con las autodefensas, así como en las opciones de reparación para quienes han sido víctimas de la acción de despojo y desalojo llevada a efecto por estos grupos.

Sin embargo, es difícil saber qué va a pasar exactamente con la solución de ese tema. Me imagino que las autodefensas y, sobre todo sus jefes están dispuestos a casi todo, excepto a ser extraditados; pero creo que tampoco están dispuestos a entregar la mayoría de las tierras de las que se han apropiado. No han dado señales de que estén realmente dispuestos a hacerlo.

De otro lado, no veo quién pueda tener la autoridad para exigirlo. Es paradójico, pero no sería tan fácil para un gobierno dirigido por una persona como cualquiera de los que pueden ser presidentes, en vez del presidente Uribe, hacer lo mismo que él podría hacer. El presidente Uribe es finquero; los paramilitares lo apoyaron en su campaña; de manera que si él toma la decisión de dar un salto importante en la solución del problema de disponibilidad de tierra para democratizar la propiedad, enfrenta unas condiciones inmejorables. Pero, que él (el Presidente), esté dispuesto a hacerlo, es un tema distinto. Yo creo que toda presión para que el fenómeno paramilitar se resuelva con una solución al problema de concentración de la tierra es fundamental. Pero a mí me parece que hay que buscar también otras formas.

Hablaba de los cultivos ilícitos, porque una de las cosas que hay que hacer para los propietarios de tierras en zonas de colonización es ofrecerles su reubicación voluntaria. No creo que nadie se sienta contento en la selva, donde no existen vías de comunicación, no hay mercado, ni educación; no se cuenta con servicios salud, ni servicios públicos. *Estarían mucho mejor si les ofreciéramos la posibilidad de tener tierras dentro de la frontera agrícola.* Eso tiene que ser una parte de la solución del tema de los cultivos ilícitos y del conflicto armado. A mí me parece que el tema de la tierra en el contexto de un conflicto como el colombiano, que es un conflicto histórico y rural –elementos que constituyen sus características fundamentales–, tiene que estar ligado a la solución de los problemas agrarios, al desarrollo rural y al acceso a la tierra.

El Tratado de Libre Comercio

Creo que hay que volver a abrir posibilidades de uso de la tierra para la agricultura, para generar empleo. Y esta opción nos lleva, de nuevo, a la discusión de las negociaciones del TLC. Este Tratado no va a consistir simplemente en un "te entregamos lo que ya está entregado; esto es, la cebada y el trigo", sino en un "te vamos a entregar también el maíz, la soya, y el algodón". Y me parece que esas entregas, que son graves para cualquier país de América Latina, lo son muchísimo más para Colombia, porque nosotros enfrentamos pobreza rural, narcotráfico y violencia con todas sus secuelas; es decir, tenemos todos los problemas juntos, y todos confluyen en el escenario rural. Pienso que ese peligro latente de que, por medio de un tratado comercial, se entreguen cultivos que van a ser reemplazados por importaciones, desestabiliza más el ya golpeado sector agropecuario colombiano.

Se necesita un esfuerzo grande para que haya la posibilidad de generar empleo en el campo, y también que podamos establecer cierto tipo de prioridades para inversión en el sector agropecuario.¹⁵

Mirando hacia el futuro

Cada crisis representa una oportunidad. Pienso que las crisis de la violencia, el narcotráfico y la misma posibilidad de resolverlas en los próximos años son una oportunidad para el sector agropecuario. Creo que si se lograra adelantar una negociación del TLC distinta de la que se ha hecho hasta ahora en todos los países de América Latina, ello sería posible solamente por efecto de la profundidad de la crisis colombiana.

Si se lograra que hubiera un apoyo en medio del pesimismo que puede generar un diagnóstico como el que tenemos en este momento, creo que también existiría la posibilidad de una solución que podría empujarse si hubiera un consenso y unas ideas claras acerca de lo hay que hacer en el sector rural colombiano. En medio de todas las dificultades que enfrenta Colombia, *es ésta la asignatura más aplazada, más atrasada, y sin resolver que tiene el país, en su historia del siglo XX, y lo que va del XXI.*

¹⁵ Sobre esto último, traigo un ejemplo que tiene que ver con la ampliación de la cobertura en educación en el área rural. Al revisar los datos de las metas del Plan de Creación de Nuevos Cupos Educativos me di cuenta de que este programa se hallaba desproporcionadamente sesgado a favor de lo urbano y en contra del campo, porque es más costoso generar un cupo educativo allí que en las ciudades.

La actividad ganadera y el acceso a la tierra: la oportunidad de la coyuntura

JOSÉ FÉLIX LAFAURIE. PRESIDENTE FEDEGAN – COLOMBIA

Tengo una preocupación genuina sobre el tema del campo en Colombia, y también sobre su relación con el desarrollo y con la posibilidad de tener un sector rural mucho más incluido dentro del arreglo institucional colombiano.

Mi exposición va a girar alrededor de tres preocupaciones básicas en el momento actual de Colombia:

- el Tratado de Libre Comercio;
- el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, y
- el mercado interno.

El Tratado de Libre Comercio

En nuestros países, cuando nuestro mercado interno no nos alcanza para poder desarrollar las principales industrias, tratamos de buscar, en un marco mucho más amplio, el intercambio comercial como un factor dinamizador de crecimiento y desarrollo. Por supuesto, no cabe la menor duda de que integrarnos a otras economías y tener una mirada mucho más global para buscarles salida a los problemas que plantea el desarrollo en estos países son soluciones importantes. Pero el optar por tales alternativas no implica necesariamente desconocer que el principal motor que tiene una economía es su propio mercado interno.

Pero, en los últimos años en Colombia hemos afectado de manera consistente la demanda interna, y, en dicho proceso, se han generado unas condiciones que impiden que las principales industrias –sobre todo las del sector agropecuario–, puedan tener un marco adecuado de desarrollo, gracias a la capacidad que tienen nuestros propios connacionales, de “halonar” la demanda y hacer mucho más dinámico el crecimiento interno.

En este escenario se han analizado las cifras de empleo, pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado. Y sobre ellas no cabe la menor duda de que en los últimos tiempos cuando uno analiza en su conjunto estos temas tiene que extraer varias conclusiones. Una de ellas es que para el sector agropecuario, cuya producción fundamentalmente lo que hace es suministrar una oferta de bienes de la canasta familiar, cada vez es más limitada la capacidad de demanda de estos bienes por parte de los hogares del país.

El mercado externo

Cuando se evalúa qué ha pasado en Colombia, encontramos que, a partir de 1997, los productos del campo han carecido de una demanda firme que mantenga un desarrollo sostenido. La comprobación de esta situación lleva a que se recurra al mercado externo, para que sea éste el motor de activación de las economías rurales.

En el tema de la concentración del ingreso, las cifras son preocupantes. Entre 1991 y 2003 —esto es, en un lapso de algo más de 10 años—, la proporción de *pobres del país ha pasado prácticamente del 53 por ciento al 64 por ciento* del total de la población, en cifras agregadas correspondientes a las cabeceras de los municipios. Pero cuando uno observa lo que está pasando en las zonas rurales, tiene que advertir que el mayor crecimiento de este problema se dio en estas áreas, en las cuales *la pobreza hoy en día alcanza a tener un impacto cercano al 86 por ciento*.

En lo que tiene que ver con la indigencia la situación es aún peor; porque en el país, si bien a comienzos de los años de 1990 la población en esta situación llegaba al 20 por ciento, la década terminó con una cifra por encima de 30 por ciento; por su parte, *la indigencia en el campo se eleva a cerca de 53 por ciento*. En consecuencia, con unas cifras de esta naturaleza y en dos contextos, urbano y rural, que hay que ponderar bastante bien, ¿qué nos va a pasar si se llegara a firmar el TLC? ¿Cómo podremos enfrentar el proceso de la desmovilización de los grupos de autodefensa?

Este proceso ya se inició, contrariando lo que buena parte de ciertos sectores de opinión consideraban, y arrancó con una fuerza mucho mayor de la que era previsible un año atrás. El Gobierno Nacional actual ha logrado desmovilizar a cerca de 5.000 personas de los grupos de autodefensa, 4.000 recientemente, y mil de ellas en 2003.

El proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa

En este proceso registramos una mezcla de problemas. La primera pregunta que surge es: ¿Qué va a hacer el país con los desmovilizados? Pero al mismo tiempo debemos interrogarnos: ¿Qué alternativa de desarrollo podría plantearse para los territorios donde buena parte de esas fuerzas insurgentes generaban cohesión social, aunque lo hicieran por la fuerza de las armas?

Ésa es una compleja situación que el país tendrá que ir asimilando sobre la base de una mayor institucionalización de esas zonas, para que esos territorios que hoy en día salen del control militar ejercido por los grupos de autodefensa, puedan generar procesos de cohesión social sobre una base institucional mucho más amplia.

Creo que si bien nos hemos adentrado en el tema de “qué hacer con los desmovilizados” y al respecto se ha puesto sobre la mesa una multiplicidad de fórmulas que ha venido planteando el Gobierno a los diferentes sectores comprometidos en el proceso, es muy poco lo

que se está pensando para los territorios que antes fueron ocupados por esos grupos armados. Y esto está sucediendo porque en el país poco nos preocupamos por lo que sucede en el entorno rural.

El sector agropecuario en las negociaciones del TLC

Recientemente, el presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, dio una declaración, después de la Ronda de Guayaquil de negociación del TLC entre Estados Unidos y tres países andinos, en la que planteó asuntos que, en gran medida, pasaron inadvertidos.

— Lo primero fue que el sector privado y el gobierno no aceptaban ningún avance de las negociaciones. Esto quiere decir que “nada se negociará hasta que todo esté negociado” dentro del Tratado de Libre Comercio.

— En segundo término, quedó claro que los sectores modernos de la economía no van de ninguna manera a facilitarles a los negociadores norteamericanos el que pudieran pasar por encima de los intereses del sector agropecuario, en desarrollo de las negociaciones del TLC.

Ese pronunciamiento ha sido demasiado significativo para el país, porque el mensaje que en ese momento envió un gremio como el de los industriales —que ha tenido un desempeño muy favorable en materia de exportaciones, gracias a la desgravación puesta en operación por el gobierno americano para que una parte importante de la producción nacional pudiera ingresar a ese mercado—, prácticamente condicionaba el éxito del potencial Acuerdo a que también el sector agropecuario tuviera acceso real al mercado del país del Norte. Y no solamente se hace referencia al proceso de desgravación, sino a unas condiciones fitosanitarias que eventualmente permitirían que los productos del campo colombiano pudieran efectivamente llegar al mercado norteamericano; es decir, se hablaba de acceso real.

No pasaron tres o cuatro días después de la declaración mencionada, cuando apareció en un medio escrito un artículo muy provocador del ex ministro Rudolf Hommes, en el cual se preguntaba por qué un país podría perjudicarse por el hecho de que unos sectores atrasados —y cuyo peso específico en la economía era menor—, terminaran imponiendo sus condiciones al resto de los sectores, de tal manera que estos últimos no pudieran llegar a ningún tipo de acuerdo, si no se daba como exigencia básica lo relativo a los intereses del sector agropecuario en el proceso de negociación del Tratado.

Tuve la oportunidad de replicarle al ex ministro en un artículo con la tesis elemental de que más que filantropía por parte de los sectores modernos de la economía, *nos hallamos ante un problema de racionalidad económica*, porque el país no puede olvidar, que tras el proceso de desgravación de los años de 1990 —y obviamente también como resultado de la acción, cada vez más agresiva, de la fuerza insurgente sobre la sociedad—, el país, en general, y el campo, en particular, empezaron a registrar las cifras de desempleo, empo-

brecimiento, marginalidad e inseguridad que nos acompañaron prácticamente hasta finales de la década pasada.

Podríamos decir que a comienzos de los años de 1990 el país abandonó el campo a su suerte y se permitió que todos aquellos agentes que interactuaban lícita o ilícitamente, hicieran del territorio rural una colcha de retazos. Y como consecuencia de ello, los problemas de insurgencia e inseguridad llegaron a ser tan dramáticos que prácticamente expulsaron a los pobladores del campo a las ciudades.

Olvidar ese episodio implicaría repetir lo sucedido, en el evento de que el TLC no respondiera a unos intereses absolutamente legítimos del sector rural colombiano, para efectos de poder mantener unas condiciones de desarrollo económico y al mismo tiempo de bienestar social que pudieran irrigarse hacia todos los sectores comprometidos con el tema rural.

El país no puede pasar por alto esa amarga experiencia que llevó a grandes desplazamientos desde lo rural hacia lo urbano, y que concentró aún más los problemas en las ciudades y, por otro lado, incrementó el secuestro y la extorsión hasta el extremo. Debemos reconocer con toda sinceridad que los colombianos que tenían cómo salir del país ya se fueron, y los que no lo hicieron tuvieron que optar por una de dos alternativas: encerrarse en sus casas, o contar con un ejército de protección que les permitiera mantener una dinámica válida para desarrollar sus actividades económicas o personales.

Esas circunstancias son las que el país no puede olvidar a propósito del TLC y del proceso de desmovilización de las autodefensas, porque dejar al campo otra vez desprovisto de instrumentos para poder generar un desarrollo sostenido, implicaría que mientras anteriormente por medio de las armas se mantenía una especie de cohesión social impuesta en todos los órdenes, ahora a falta de institucionalidad y de desarrollo económico, el campo sería nuevamente un caldo de cultivo para que lo que se arregla por la vía de la fuerza pública se desarregle nuevamente *por medio de factores absolutamente objetivos de carácter social*.

El desarrollo del campo es el requisito fundamental para la paz en Colombia. Si el país no entiende esto y al entenderlo se lleva la mano al bolsillo para poder comprender que *el campo también debe contar dentro de estas nuevas dinámicas con un nicho y una oportunidad*, no será posible contener los efectos del proceso de desmovilización de las autodefensas, el cual aspiramos se mantenga con otros grupos insurgentes de la vida nacional. Pero, *no debemos olvidar que hay una realidad objetiva* y sobre ella hay que trabajar en los frentes en los que cada uno de los sectores tenga capacidad de respuesta.

La actividad ganadera en el país

El ganadero es un sector que desarrolla su actividad en buena parte de la geografía nacional. El hato total se acerca a 22 millones de cabezas. Esto significa que no hay un departamento en el país que no tenga presencia ganadera. En cuanto a la caracterización interna

el sector está integrado desde ganaderos muy pequeños y pequeños, hasta los medianos productores. En los programas de vacunación, Fedegán tiene la obligación de visitar dos veces al año cerca de 476.000 fincas, de las cuales 236.000 corresponden a productores de menos de diez cabezas de ganado, 92.000 tienen entre 11 y 25 cabezas, y 58.000 entre 26 y 50 cabezas. Lo anterior quiere decir que el 82 por ciento de los ganaderos en Colombia tienen menos de 50 cabezas. Algunos son productores, que, por su nivel de ingreso, muy seguramente sus explotaciones podrían ser prácticamente inviables económicamente, y allí es donde se acumula el problema de la pobreza rural.

Es indispensable generarle dinámicas incluyentes a esta categoría de productores de tal manera que los hagan partícipes de los procesos de desarrollo sostenido que el país debe tener en el curso de los próximos años, como el mejor seguro que puede suscribir Colombia frente a la dinámica a la cual está sometido hoy en día. De ahí que para el gremio ganadero si bien el TLC genera una serie de amenazas importantes, también le lanza unos retos formidables para mejorar las condiciones de desarrollo del propio sector, por el tamaño del mercado norteamericano y por el diferencial de precios entre el mercado norteamericano y el colombiano; pero, naturalmente, todo ello dependerá de que dicho Tratado sea bien negociado.

Esto significa que el acceso real no debería ser simplemente un proceso de desgravación, sino que al mismo tiempo estén dadas las condiciones en materia sanitaria para que Colombia pueda realmente colocar sus productos entre los consumidores de ese país.

Escenarios como éstos, hacen propicia la reflexión desde esa otra Colombia que es la Colombia rural, ese país muchas veces no bien dimensionado, la Colombia que por lo general termina siendo cuestionada en una serie de sindicaciones que no se compadecen con la caracterización —en el caso ganadero—, del desarrollo de la actividad. En consecuencia, nuestro mayor énfasis en esta nueva etapa es el de darle un espacio de modernización al sector, no solamente para hacerlo mucho más competitivo, sino para ir generándole al mismo tiempo condiciones sociales que se traduzcan en un bienestar colectivo y que ayuden a proteger las zonas que hoy en día están en manos de sectores insurgentes de la sociedad.

Con estos dos procesos de la desmovilización y la negociación del TLC, nos jugamos la suerte. Pero para que esa suerte finalmente nos acompañe y podamos avanzar en la construcción de una mejor Colombia, se requiere una mayor comprensión de los sectores modernos y urbanos, y también que se logre transferir una parte de la riqueza que dentro de ellos se ha venido acumulando mucho más que en el propio sector rural.

El problema de la institucionalidad para el desarrollo rural

Creo que para lograrlo tenemos que superar los marcos teóricos y avanzar en propuestas que realmente ayuden y sobre todo en los tiempos que corren cuando se adelantan las negociaciones con los grupos de autodefensa.

Son varios los puntos que me gustaría destacar. Conuerdo con que aquí en Colombia lo que ha habido en los últimos tiempos es *un proceso agresivo de desinstitucionalización*. Aún más, la poca institucionalidad que nos queda en el campo es mal aprovechada, y no solamente la institucionalidad pública –esto es, la que pagamos todos los colombianos-, sino la que, a lo largo de 40, 50 ó 70 años de desarrollo del sector rural, se ha venido construyendo, por intermedio de las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

No hay ningún grado de articulación entre esa oferta pública - privada, en función de las demandas efectivas, en torno a lo que realmente requiere el sector, para poder obtener un desarrollo satisfactorio. Aquí en Colombia despreciamos lo institucional. Le hemos dado la espalda a lo que el país ha invertido en tiempo y dinero durante muchos años.

Creo que nuestro principal problema radica en cómo aprovechar esa oferta. Si a mí me preguntaran sobre el sector ganadero –visto dentro del contexto en que uno tendría que buscar soluciones desde la perspectiva gremial–, yo respondería que, en el tema del territorio –tal como debería ser analizado ahora que el proceso de desmovilización saca a unos actores armados de una porción importante del territorio nacional–, el gremio ganadero debería realizar varias acciones.

- Lo primero, sería ver cómo se hace para lograr que cada uno de los problemas de los pequeños y medianos productores, se constituya en una demanda de un servicio efectivo. Esto con el objeto de que, por medio del Centro del Servicio Tecnológico, pudiéramos constituirnos en articuladores de las ofertas pública y privada, para la solución de esos problemas.

Cuando el productor ganadero tiene la necesidad de mejorar el nivel técnico de explotación, enfrenta los problemas del mejoramiento genético, la incorporación de pequeños paquetes tecnológicos, la capacitación, las limitaciones de financiamiento y otros requerimientos que probablemente él, de manera individual, no es capaz de solucionar. Pero, se trata de demandas que se podrían satisfacer *si se lograra obtener una muy buena articulación entre la institucionalidad privada y la pública*. En esta articulación tenemos que trabajar, pero la realidad es que en ello se trabaja muy poco. De ahí la pregunta que escuchamos con frecuencia de parte de los campesinos: “¿Y de nosotros qué? Hemos venido luchando y nos están dejando como a la vera del camino”.

- Otro interrogante que surge es: ¿Qué hacer con el territorio? Yo a veces me pregunto –y lo digo con todo respeto para con aquellas personas que probablemente poseen mucho más rigor académico y metodológico para evaluar el tema de la concentración de la tierra en Colombia–, ¿dónde está la tierra concentrada en Colombia? Yo quisiera que el tema simplemente no lo abordáramos de una manera demasiado llana; porque es evidente que en el sector ganadero, que prácticamente incorpora a su explotación 35 millones de hectáreas, los censos directos solamente dan

cuenta de 1.582 explotaciones con más de 1.000 cabezas de ganado. Por supuesto que hay en la actividad algunos productores que podrían ser calificados como terratenientes, pero la pregunta que uno se hace es: ¿Responde esa persona al estándar general del productor ganadero o agrícola? Yo diría que no. Se trata de personas que trasladan recursos lícitos o ilícitos de otras actividades y compran tierras *dentro de un esquema que a mí me parece completamente anacrónico, y es el de creer que la posesión de la tierra per se, concede poder.*

Una propuesta sobre el acceso a la tierra y el desarrollo del campo

Si realmente, tal como lo afirman algunos analistas, existen cuatro millones de hectáreas, concentradas mediante la acción de una especie de Contrarreforma Agraria hecha por los narcotraficantes, los paramilitares, o la guerrilla, el Estado tiene la obligación —con la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio—, de quitárselas y entregárselas a organizaciones campesinas que vienen reclamando desde hace 30 ó 40 años la posibilidad de incorporar su fuerza laboral a la tierra. Y creo que en esa dirección algo se ha logrado en estos últimos años.

Si el país asumiera con responsabilidad y dinamismo las implicaciones de lo que tiene que ver con la Ley de Extinción de Dominio, yo soy de los que creen que, en Colombia, prácticamente un millón de hectáreas podría pasar de manos de narcotraficantes o asociados —y es importante entender lo que se quiere significar por asociados—, a las de aquellos que han sido desplazados, o que son campesinos que hoy en día están demandando tierras.

Incluso, pienso que sería ideal que esa tierra fuera entregada a proyectos asociativos, en los cuales se pudiera inducir unas dinámicas mucho más atractivas de explotación en el sector rural, que, a su vez, facilitarían la distribución de la agregación de valor entre los diferentes agentes que interactúan en cualquier móvil o explotación económica.

Existen en el país muchas experiencias de este estilo. Por ejemplo, en la *palmicultura* hay varios sectores que han logrado involucrarse en dinámicas de *cluster* y de integración de proyectos productivos, sobre una base social mucho más amplia, para distribuir riqueza y avanzar hacia el bienestar colectivo. Ojala que ahora, si es que seguimos en la senda de despojar de estas tierras a aquellos que han hecho esa especie de Contrarreforma, no nos quedemos en los esquemas de la Reforma Agraria de hace algunos años, mediante los cuales se entregaba la tierra y prácticamente se dejaba a la buena de Dios a aquel que tenía que producir.

Lo que sucede es que tal como parece ser la norma, en Colombia todo lo dejamos mal hecho; a la mitad del camino. Pero yo creo que ahora enfrentamos una *oportunidad única* y tenemos un instrumento importantísimo. *Nunca antes el país había intentado la posibilidad de quitarles a unos mafiosos un millón de hectáreas y reconvertirlas en un proyecto*

de producción socialmente deseable, mediante la realización de proyectos que incorporen sistemas asociativos de producción.

Lo digo con toda franqueza, pienso que Colombia es un país en el cual el problema de la concentración del ingreso y de la riqueza ha convertido a la nuestra en una sociedad totalmente excluyente. Lo que pasa es que *no podemos seguir sosteniendo que esa concentración de la riqueza está dada simplemente en la concentración de la tierra.* Aquí hay concentración de riqueza, pero ésta se da en los sectores modernos que generalmente han generado en los últimos 20 ó 30 años grandes volúmenes de recursos, y un buen nivel de ahorro interno.

El 3 por ciento ó 4 por ciento de la población, detenta una proporción cercana al 80 por ciento de la riqueza colombiana, y *ese grupo no está en el ámbito de lo rural; se encuentra en el ámbito de lo urbano,* en los sectores más modernos de la economía, incluso en sectores que se están integrando hacia atrás y no están permitiendo que la agregación de valor en las cadenas —que es la nueva teoría que hoy en día manejamos—, se distribuya de manera equitativa. Y ¿por qué no intervenimos ahí? Ahí es donde debiéramos intervenir.

Éste es un país que se ha casado con recetas y con una sabiduría muy convencional, pero olvida que hace 40 ó 50 años en lo rural logramos desarrollar buena parte de la institucionalidad, con medidas que se escapaban de los esquemas convencionales y mediante las cuales se elaboraban las soluciones en el país. Al respecto, vale la pena que nos preguntemos: ¿Cómo se formaron los Fondos Ganaderos? ¿No se conformaron, acaso, con inversiones sustitutivas de impuestos? O pensemos hacia atrás en ¿Cómo se creó el Banco Agrario, si no fue de la misma manera? O bien ¿Cómo se generaron oportunidades de transferencia y extensión de tecnología en el sector rural, y si ello no se realizó mediante la generación y aplicación este tipo de herramientas?

¿Por qué no traemos capital de lo urbano y lo moderno hacia lo rural y tratamos de tener una sociedad mucho más equilibrada? Yo propondría que de la misma manera como hace cerca de un año se les entregaron una serie de exenciones a ciertos sectores modernos de la economía para que pudieran “halonar” la creación de empleo y el crecimiento, traigamos inversiones de éstos hacia el sector rural. Y así podríamos intentar montar modelos de desarrollo mucho más sostenibles en sociedades abiertas, capitalizables, con un nivel altísimo de sinceridad, para que el sector rural pase de ser un sector informal y marginal a un sector formal, *es decir, que pague impuestos sobre la nómina* y que genere nuevas condiciones de desarrollo social en el campo. ¿Estarán los sectores modernos urbanos en condición de hacerlo? Ésta es la gran pregunta.

Por eso, intenté al comienzo de esta presentación dejar planteada la pregunta: ¿Hasta dónde, después de los sucesos de la década de 1990, con toda la escalada que se registró contra el campo en materia de desplazamiento, marginalidad, pobreza e inseguridad, pro-

blemas que también terminaron abrazando a las ciudades, será posible decir que el país aprendió la lección? Y si no la aprendió, volveremos a un círculo vicioso. Pero si lo hizo, muy seguramente con el tema del TLC y frente a la evidente necesidad de mejorar ciertas condiciones de desarrollo para el campo, podremos garantizarle al sector rural, ahora con todo este ejercicio de desmovilización de las autodefensas, unos territorios que eventualmente no tengan como característica las mismas contingencias de marginalidad y de exclusión a las que fueron sometidos durante mucho tiempo.

Las convergencias de diversas posiciones

DARÍO FAJARDO MONTAÑA. CONSULTOR – COLOMBIA

Hemos tenido la muy grata sorpresa de hallar una gran convergencia entre los integrantes del panel en una serie de puntos, así como las divergencias esperadas.

El contexto acerca de la situación que viven las zonas rurales del país ha estado presente en todas y cada una de las presentaciones de los panelistas, así como han estado los temas del Tratado de Libre Comercio y de la guerra, y sobre esto último específicamente el proceso de desmovilización de los paramilitares y las negociaciones con los grupos armados llamados de autodefensa, actualmente en marcha en Colombia.

Cada uno de los expositores hizo énfasis en algunos puntos específicos, de acuerdo con su interés, y desde ese punto de vista hay particularidades que distinguen cada presentación. También como es natural son evidentes las divergencias de opiniones, pero desde el punto de vista del logro central de este panel creo que tenemos algo muy valioso; y esto significa un avance concreto.

La negociación con todos

Jesús Aníbal Suárez hizo énfasis en un punto muy interesante como es el tema de "la negociación con todos". Rafael Pardo, por un lado, y el presidente de Fedegan, José Félix Lafaurie, por el otro, expresan otras opiniones. Pero el punto concreto es que estamos poniendo los elementos centrales del problema sobre la mesa y en eso consiste el avance al que he hecho mención.

Visión impresionista del campo

Las exposiciones coinciden en el diagnóstico. Es decir, la situación del campo, como lo han señalado algunos de los expositores, resulta una mirada un poco impresionista, porque debemos recordar que no tenemos cifras muy confiables y actualizadas para el campo. Los más críticos afirman que el último Censo Agropecuario que se hizo en Colombia fue el de 1960; es decir, se realizó hace más de 40 años. Después, hemos avanzado con algunas muestras, para algunos cultivos, pero, en general, enfrentamos un vacío grave de información; y es por eso que afirmo que tenemos una visión del campo, carente de muchas precisiones.

Oferta sí, pero...¿y la demanda?

Hay coincidencias y reconocimientos no sólo en el tema de la concentración de la propiedad rural, sino también en los de la pobreza y la pauperización del campo. Es interesante el análisis que hizo el presidente de Fedegan, ya que desde allí se lanza un gancho para entender un problema que Rafael Mejía, el presidente de la SAC, ha planteado con insistencia: "¿Qué sacamos con el incremento de la oferta si no hay demanda?" La demanda no es un resultado de cambios en los gustos. Es el producto de la carencia de empleo, de la pauperización de la población y del desmantelamiento de las estructuras productivas.

Los cultivos ilícitos

El senador Antonio Navarro tocó un tema incómodo cual es el de los cultivos ilícitos. Dentro de toda la información que se nos presenta en estos días se habla con mucho entusiasmo del tema de la disminución de las áreas sembradas con estos cultivos, pero este tema ha generado una polémica muy curiosa, pues surge la siguiente interrogación: Si las áreas sembradas con tales cultivos han disminuido, ¿quiere eso decir que estamos en presencia de una súper coca? Porque para guardar coherencia con el tema de la disminución de las áreas sembradas, los precios de la coca en el mercado deberían haberse disparado. Y hemos comprobado que sí se dispararon, pero hacia abajo. Luego, lo que deberíamos sanamente concluir es que nos hallamos frente a una variedad de una productividad asombrosa.

Es innegable que los precios de las drogas en los mercados terminales están experimentando una baja sostenida, y este fenómeno se presenta porque desaparecieron las grandes unidades de producción de hoja de coca; pero paralelamente se fortalecieron las pequeñas unidades, y, como resultado, el proceso de producción ha quedado atomizado en manos de los más pobres del campo.

Tal como lo señalaban los expositores, la carencia de empleo está generalizando la ampliación de la frontera cocalera.

Investigación en ciencia y tecnología para el campo

Llama mucho la atención, y creo que los organizadores del seminario van a disfrutar con el tema del "TLC y el campo", porque debemos tener en cuenta que, de una manera espontánea, se ha puesto sobre la mesa el tema de los costos generados por la concentración de la propiedad de la tierra. También hay algo que ha tenido muy poca mención y es el tema de la investigación, y todo lo relacionado con el avance de la ciencia el desarrollo tecnológico.

A mí me parece importante que recordemos la historia reciente en esta materia, con el fin de que evitemos el riesgo de repetirla. Fue por decisiones políticas del Estado colombiano como se desmanteló la capacidad de desarrollo científico y tecnológico para el campo y la actividad agropecuaria. No fue por accidente. Se puso en manos de los centros de inves-

tigación, como el Ciat, el futuro de nuestra ciencia y tecnología para el campo, y hecho esto ahora nos preguntamos ¿dónde quedamos?

Los temas que han tratado los panelistas, y que de una manera somera he enumerado, nos permiten establecer puentes no sólo para el diagnóstico, el cual mal que bien compartimos. Lo que ahora tenemos que preguntarnos es ¿hacia dónde vamos?

Los territorios

José Félix Lafaurie menciona un punto que espero haya sido captado en toda su dimensión, con mucho detalle: Es el tema de los territorios. Antonio Navarro también lo abordó y Rafael Pardo hizo énfasis en este tema.

En el escenario rural en que nos hallamos, el meollo de la reparación propia de una negociación de paz, así como el futuro de la misma, no van a consistir en buscarles fincas a los desplazados o en facilitarles el montaje de un negocio comercial. Y llegado a este punto, debo hacer énfasis en que los desplazados no escogen el clima del sitio para el cual tienen que irse. Y me valgo de este ejemplo: Hasta hace unos cuantos años no habíamos visto en Bogotá una presencia tan masiva de población de afro descendientes como la que hoy estamos viendo, y esto no fue un asunto de: "vamos a buscar un clima mejor o más fresco". No, esta movilidad de la población afro descendiente fue el resultado de la guerra que acabó con los territorios de estas comunidades.

Me place, que se haya producido esta paulatina convergencia al considerar que uno de los temas centrales en un proceso de negociación es el de los territorios. Por eso es tan importante la coincidencia que hemos registrado por parte de José Félix Lafaurie, Rafael Pardo y Antonio Navarro, porque una pacificación real del país, a largo plazo y con justicia, se hace recuperando los espacios de las poblaciones, y no simplemente como recurso productivo. Y también porque son el tratamiento de la tierra y la recuperación de los territorios algunos de los temas que nos van a permitir afrontar lo que planteaba Jesús Aníbal Suárez acerca de la necesidad de adelantar negociaciones con todos los grupos alzados en armas, y no sólo con uno de ellos en particular.

Debo agregar que no pretendo hacerle publicidad al libro que acaba de publicar el senador Pardo, pero sí me parece importante, que cuando un país quiere resolver la guerra, primero tiene que conocerla e identificar sus causas.

El país que nos duele

La Dirección de la Fundación Agenda Colombia está un poco inquieta por la despreocupación que se registra en el país ante el sector agropecuario. Pero, ante eso yo pienso que en este foro estamos aquellos a quienes nos duele este sector, y el tema de la paz está sobre la mesa. Y, mientras nos lo permitan, nos vamos a quedar aquí; vamos a buscarle salidas a la

paz, y creo que la convergencia en esta mesa nos ha mostrado cómo podemos desarrollar, desde esquinas tan diferentes, un proceso de acercamiento sobre temas fundamentales.

Ya que algunos me han preguntado acerca de la suerte del Programa de las Zonas de Reserva Campesina, debo decir que eso es toda una historia. Deseo hacer énfasis en que en esa figura de la Ley 160 de 1994 se recogió una propuesta de los campesinos. La manera como evolucionó se constituyó en una esperanza para las comunidades que participaron; pero la manera como terminó fue algo dramático: pero fue una expresión de lo que es en verdad el país, y de lo que son nuestras relaciones políticas.

La Universidad Javeriana terminó recientemente una excelente evaluación de ese proyecto de las Reservas Campesinas y fue publicado precisamente con el título de: Las Zonas de Reserva Campesina. Es un texto que está al alcance de todos, maravillosamente profundo, cuidadoso, y lo presenta no como un fracaso, sino como una perspectiva para el tratamiento del campo, y para la inclusión campesina.

Una propuesta para continuar trabajando el tema del acceso a la tierra

JESÚS ANÍBAL SUÁREZ. ILSA – COLOMBIA

Quiero señalar unos puntos de referencia con el objeto de que nos sirvan de guía para identificar las que pueden ser las actividades que servirán para darle continuidad a lo discutido en este seminario sobre el sector rural colombiano.

Lo que yo percibo después de estos dos días de trabajo, y de esta sesión final, es que la Fundación Agenda Colombia ha hecho un esfuerzo inmenso y ha tenido un gran éxito en esta reunión, pero esto significa que, hasta ahora, hemos dado un gran paso, pero quedan muchas responsabilidades por definir y acciones por identificar.

Hay un tema que ha sido ampliamente discutido como lo es el del TLC y que es urgente. Aquí se han dicho muchísimas cosas sobre el Tratado. *La sugerencia mía es que la Fundación Agenda Colombia, inmediatamente recoja las memorias de este seminario, las haga llegar al Gobierno, y si es del caso, que la Fundación quede con un mandato por parte de esta reunión para entregarle al gobierno todas las apreciaciones que se han hecho, de una manera sistematizada.*

Son muchas cosas las que se han dicho, pero en unas memorias bien sistematizadas se podría tener un resumen acertado de lo que se ha hecho en estos dos días.

Sobre política agraria, quiero reiterar también que el año pasado se realizó un Congreso Nacional Agrario, con la participación de las siguientes organizaciones: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Anuc; la Acción Campesina Colombiana, ACC; la Asociación de Usuarios Campesinos; Unidad de Reconstrucción; Amucic; Abra, CND, o sea los desplazados, Fanal, Fenacoa, Fensuagro, Festracol, el coordinador nacional agrario y la Central Cooperativa de Reforma Agraria, Cecora. Allí estuvo presente la Fundación San Isidro, el Común de San Gil, los representantes afrocolombianos e indígenas, la Onic y autoridades indígenas.

Fue elaborada una propuesta de política pública agraria, que se llamó "El Mandato Agrario", documento que tiene la propuesta de política pública agraria trazada por un conjunto de investigadores, entre quienes se halla Darío Fajardo.

Existe otro documento muy importante sobre el tema agrario que es la *Declaración de los Obispos de la Conferencia Episcopal* que se realizó a mediados de julio de 2003, documento que quizás Ángela María Rivera, de Pastoral Social pudiese comprometerse

a hacerles llegar a través de la Fundación Agenda Colombia, a los participantes a este seminario.

Yo quería sugerir a los directivos de la Fundación Agenda Colombia *que pensemos en lo que dijo el doctor José Félix Lafaurie: que discutamos el tema de la tierra a fondo*. Eso no es del problema de la desigualdad, porque en el gran contexto de la política agraria ése es un tema crucial. Yo creo que con tan buena voluntad de parte de las organizaciones, y mediante consulta a las organizaciones campesinas, los gremios y la academia, vamos a estar en capacidad de adelantar un debate a fondo sobre este tema, para llegar a conclusiones concretas sobre qué es lo que pasa con la tierra en Colombia y qué función juega en la perspectiva de buscarles una salida a la crisis del campo, y una salida política al conflicto armado del país.

Yo sugiero que ese tema sea recogido por la Fundación Agenda Colombia y nos inviten en un futuro a un trabajo en el cual nosotros vamos a estar dispuestos a colaborar para que sea un éxito.

Existe otro tema que está por recogerse y es el relacionado con el proceso de paz y con la negociación con las autodefensas. En el desarrollo de este panel se ha hecho una serie de aseveraciones que pienso deberán quedar en las memorias del seminario, y le propongo a la Fundación Agenda Colombia que en un futuro cercano considere la posibilidad de invitarnos a profundizar sobre estos puntos.

Anexo

Seminario Internacional

EL SECTOR RURAL DE AMÉRICA LATINA: ¿POTENCIAL SIN NICHOS EN LA GLOBALIZACIÓN?

Diciembre 13 y 14 de 2004
Auditorio de la Ampliación de Compensar
Bogotá D.C., Colombia

PROGRAMA

Diciembre 13

8:00 a 8:30 Inscripciones

8:30 a 9:00 **INSTALACIÓN**

Carlos Gustavo Cano Sanz / Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.
Cecilia López Montaña. Fundación Agenda Colombia

GLOBALIZACIÓN, COMERCIO INTERNACIONAL Y SECTOR RURAL

9:00 a 9:30 **Ann Tutwiler** / Ejecutiva principal. *International Food and Agricultural Trade Policy Council*. IPC, Washington.

9:30 a 10:00 **Alberto Chueca** / Banco Mundial. Colombia.

10:00 a 10:15 Receso

10:15 a 10:45 **Anibal Monares** / Consultor de la División de América Latina y el Caribe de FIDA. Santiago. Chile.

11:45 a 11:45 **Rafael Echeverri Perico**. IICA. México
Álvaro Balcázar. IICA. Colombia

11:45 a 12:30 Discusión

12:30 a 14:30 Almuerzo

ESTRATEGIAS PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD RURAL

14:30 a 15:00 **José Romero** / Universidad Autónoma de México

15:00 a 15:30 **Luis Lorente** / Cega. Colombia

15:30 a 15:45 Receso

15:45 a 16:15 **Jhonny Delgadillo** / Bolivia

16:15 a 16:45 **Aníbal Monares** / Consultor de la División de América Latina y el Caribe. FIDA. Santiago. Chile.

16:45 a 17:15 **Discusión**

Diciembre 14

8:30 a 9:30 **Panel I**

EL DESARROLLO TECNOLÓGICO COMO SOPORTE DE LA COMPETITIVIDAD

Ricardo Torres / Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. DNP. Colombia.

Alejandro Chaparro Giraldo / Departamento de Biología. Universidad Nacional de Colombia

9:30 a 10:00 **Discusión panel 1**

10:00 a 10:15 **Receso**

10:15 a 11: 45 **Panel II**

OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

Manuel Ruiz. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima. Perú

Tomás León Sicard. Profesor. Instituto de Estudios Ambientales. Universidad Nacional.

Gabriel Nemogá. Facultad de Derecho. PLEBIO. Universidad Nacional de Colombia.

11.45 a 12:30 **Discusión panel 2**

12:30 a 14.30 **Almuerzo**

REALIDAD SOCIAL DEL SECTOR RURAL COLOMBIANO: CRISIS HUMANITARIA

14:30 a 16:00 **Panel III**

ACCESO A LA TIERRA - POBREZA - CONFLICTO ARMADO - CULTIVOS ILÍCITOS - DESPLAZAMIENTO

Moderador: Darío Fajardo / FAO.

Participantes: Rafael Pardo Rueda, Antonio Navarro Wolf, Jesús Aníbal Suárez, José Martínez Guchuvo, Rafael Mejía, José Félix Lafaurie

16:00 a 16:15 **Receso**

16:15 a 17:00 **Discusión panel 3**

17:00 **Cierre seminario**

Diseño e Impresión
SANMARTÍN OBREGÓN & CIA. LTDA.
Cra. 32 No. 70A - 54 PBX: 630 0589
sanmartin_o@etb.net.co
Bogotá, D.C. - Colombia

OPCIONES PARA UN SECTOR RURAL INCLUYENTE Y COMPETITIVO

En Colombia y América Latina

Ann Tutwiler, Alberto Chueca,
Aníbal Monares, Rafael Echeverri,
José Romero, Luis Lorente, Aníbal Monares,
Ricardo Torres, Alejandro Chaparro, Manuel
Ruiz, Tomás León Sicard, Gabriel Nemogá,
Darío Fajardo, Rafael Pardo, Antonio
Navarro, Jesús Aníbal Suárez, José Martínez,
Rafael Mejía, José Felix Lafaurie

Fundación Agenda Colombia
Carrera 13A N°41-44
Tel.: 287 3138 / 13
Bogotá D.C. – Colombia
www.agendacolombia.com

ISBN 958-33-8635-0



HICA CO