

IICA-CIDIA

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES

Dirección de Operaciones para el Area Central

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

24 JUL 1987

IICA — CIDIA

NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA DEL IICA
EN CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

Revisión II

IICA
E 14
I59n

Julio de 1987

CONTENIDO

- I. Introducción
- II. Situación socioeconómica de la Región
 - A. Evolución socioeconómica de la Región a partir de la posguerra
 - B. La crisis económica actual
 - Factores externos
 - Factores internos
 - Magnitud de la crisis
- III. La agricultura en un nuevo modelo de desarrollo
 - A. La importancia del Sector Agropecuario
 - B. Ventajas y Potencialidades del Sector Agropecuario en la Región
 - Ventajas
 - Potencialidades
 - C. El Sector Agropecuario en el desarrollo regional
 - Aspectos generales
 - Aspectos específicos
- IV. La acción del IICA en la Región
 - A. Consideraciones generales
 - B. Prioridades de acción de los Programas del IICA
- V. Propuestas de grandes proyectos de carácter regional

I. INTRODUCCION

La región centroamericana (*) tiene amplia viabilidad económica dado que cuenta con abundantes recursos humanos y naturales. Vista en su conjunto, la región con una superficie de 557,300 km² y una población de 32 millones de habitantes, es comparable a la dimensión de un país como España, y cuenta con los suficientes recursos naturales para servir de base del desarrollo nacional y regional. En ese esfuerzo de desarrollo, juega un importante papel la configuración de una estrategia de desarrollo regional, en la cual debe figurar en lugar destacado, el sector agropecuario, que aún constituye la base de la economía de estos países y que se considera puede ser en el futuro, su principal eje dinámico.

La región centroamericana presenta características que posibilitan una acción conjunta por parte de los países que la conforman para impulsar su desarrollo socioeconómico. A pesar de que existen deficiencias dentro de los países, propias de su desarrollo histórico, son notables los esfuerzos realizados en pro de la integración: MCCA, Tratados y Acuerdos Multinacionales en diversos campos, comercial, educativo, servicios e infraestructura.

En la actualidad, dado que la crisis que afecta la Región es profunda y compleja y en algunos casos llega a comprometer la viabilidad política y económica de los países que la conforman, se plantea como imperativo la integración, con un enfoque realista en el alcance y definición de sus objetivos, así como en los compromisos para cada país.

La pobreza rural, la desnutrición y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población de los países del Area son problemas que deben afrontarse y en los cuales la agricultura puede contribuir a resolverlos, mediante un sistema de seguridad alimentaria para la región y un intercambio intra-regional compensado de productos agropecuarios.

En este contexto, el propósito fundamental del presente documento es presentar ideas preliminares para una estrategia de acción del IICA en América Central, **con énfasis en lo regional**, que permita dar a los países de la Región, un apoyo significativo en el desarrollo del sector agropecuario como sector estratégico de la economía, profundizar la modernización y el aumento de la eficiencia de la estructura productiva agropecuaria y continuar avanzando en el proceso de integración regional.

El IICA es un organismo pequeño y modesto en sus recursos que solo puede hacer aportes puntuales; por esta razón es importante para conseguir impacto, **definir otro futuro**, tener claridad en las prioridades, disponer de un marco conceptual correcto y coordinar con los países y otros organismos internacionales, su acción en la Región.

*) La Región, para el efecto de estas notas, está compuesta por los 5 países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

II. SITUACION SOCIOECONOMICA DE LA REGION

A. Evolución socioeconómica de la Región a partir de la posguerra

La principal característica de la evolución económica de los países durante los años de 1950 a 1978, fue su dinamismo constante, con un crecimiento de 5.3% anual, en un contexto internacional de relativa estabilidad monetaria y financiera y sobre todo de economía y comercio expansivo. Dos factores incidieron particularmente en el crecimiento: el ciclo de gran expansión de la posguerra, que permitió la ampliación y diversificación de la estructura productiva agropecuaria y el proceso dinámico que generó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), a partir de la década de 1960, mediante una industria sustitutiva de importaciones para un mercado ampliado.

En el caso de Panamá, el crecimiento fue inducido particularmente por las actividades de comercio, finanzas y construcción en el contexto del ciclo de expansión referido. Por su parte, en la República Dominicana incidieron especialmente el mercado internacional de los productos agrícolas de exportación, con Estados Unidos de América, como principal comprador, y la producción manufacturera para el mercado doméstico.

La agroexportación permitió a la Región, además de una mayor diversificación, tanto en productos como en mercados externos, disponer de las divisas necesarias para sostener a un sector industrial altamente dependiente del exterior, en aspectos de capital transnacional, tecnologías, insumos y bienes de capital. Por otra parte, el sector industrial recibió los incentivos necesarios en materia de protección arancelaria y políticas cambiaria, fiscal y crediticia, que en su conjunto conformó un ambiente propicio para el crecimiento industrial. De esta forma, se ajustó la estructura productiva construida sobre la base de un modelo agroexportador, con la agregación de un sector de industrias sustitutivas de importaciones. La viabilidad del modelo, en lo fundamental, quedó supeditada a la posibilidad del crecimiento permanente de las exportaciones agropecuarias, las cuales contribuyeron significativamente a las tasas de expansión de la economía y de la inversión, a la creación de puestos de trabajo, a la extensión del mercado interno, y a la generación de ingresos fiscales y de divisas necesarias para las importaciones de materias primas y bienes de capital del sector industrial.

Las principales consecuencias que trajo sobre la economía de los países de la región esta estructura productiva y su articulación con el mercado internacional, **sobretudo** en el segundo quinquenio de la década de 1970, pueden resumirse de la siguiente manera:

a. La consolidación de una estructura productiva superpuesta, conformada por una economía agroexportadora y un sector industrial **para el mercado regional**, relativamente pequeño y muy sensible a los vaivenes de la economía internacional.

El sector externo de los países, sobre todo de los que pertenecen al MCCA, alcanzó una mayor apertura de la economía al mercado mundial en los que los coeficientes de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, alcanzaron una cifra mayor al 30% y un cambio en la estructura de las exportaciones, de forma que en la actualidad, se depende menos del café y del banano que en los inicios de la década de 1960. En cuanto a las importaciones, se sustituyeron bienes de consumo por materias primas y bienes de capital y se aceleró el intercambio entre los países del MCCA.

En la economía agroexportadora se detectan aún las siguientes limitaciones para su desarrollo: una diversificación de las exportaciones agrícolas, creciente pero aún insuficiente, puesto que el café, banano y la caña de azúcar obtienen casi la mitad del total de divisas por exportaciones; el poco aumento de la demanda externa de los productos tradicionales de exportación, conjuntamente con una caída en los términos de intercambio **incidieron en disminuir el** crecimiento de la producción y **en un menor ingreso** de divisas.

Por su parte, el sector industrial se vio principalmente limitado por: una excesiva dependencia económica y tecnológica foránea; un agotamiento relativo de los mercados nacionales y centroamericanos, tanto en términos absolutos como por los efectos de la desigual distribución del ingreso; **en capacidad de competencia en el mercado internacional es pequeña;** y, una débil integración intra e intersectorial la hizo depender excesivamente de materias primas y bienes de capital importados.

b. El déficit de la balanza comercial que si bien era lógico en los primeros estadios de una economía en expansión, se convirtió en déficit crónico debido especialmente a las importaciones para el sector industrial, a las importaciones de bienes de consumo, incluyendo alimentos y a los incrementos en los precios de los hidrocarburos en la década de 1970. Este déficit, conjuntamente con la actitud complaciente de la banca internacional, interesada en reciclar los "petrodólares", explican en parte el nivel de endeudamiento externo que tiene la Región.

c. La tendencia al aumento del desempleo abierto y el subempleo **se incrementó**, como resultado del menor crecimiento de la actividad productiva, menor inversión y la incorporación de tecnología que ahorra mano de obra.

d. No obstante, las tasas elevadas de crecimiento económico alcanzadas por los países durante el periodo de expansión de la postguerra, **sus beneficios se distribuyeron en forma muy desigual entre la población. Se estimó que en el Istmo Centroamericano en 1980, el 20% del estrato social más pobre recibía apenas el 3.6% del ingreso total y el 20% más alto percibía el 58%. Esta situación es aún más apremiante en el sector rural donde se**

estimó que el 70% de la población era pobre y que casi el 50% del total se encontraba en estado de pobreza extrema. En Costa Rica, esos porcentajes eran bastante menores y fueron de 34% y 19% respectivamente. Entre los factores que explican estos niveles de pobreza en el sector rural están: la concentración de los medios de producción, la menor inversión pública y privada en este sector, **la débil aunque creciente organización campesina**, y el acceso limitado de grandes mayorías a servicios básicos y de apoyo a la producción tales como: investigación y transferencia de tecnología, crédito, insumos, y comercialización entre otros.

Un elemento adicional que contribuyó a desmejorar la situación de los ingresos de los productores rurales fue la política macroeconómica y sectorial que se implantó y que significó en general: términos de intercambio domésticos desfavorables al sector agropecuario; precios relativamente bajos de los productos, subsidios al consumidor; impuestos excesivos a las exportaciones agropecuarias y tipos de cambio sobrevaluados.

B. La crisis económica actual

Los indicadores económicos y sociales demuestran que la crisis por la que atraviesan los países de la Región no tiene precedentes por lo menos desde la década de 1930. La crisis no ha respetado esquemas y afecta a todos los países prescindiendo de las políticas económicas existentes en cada uno de ellos. Las causas de la crisis, cuyas manifestaciones más severas se presentan a partir de 1970, se atribuyen a factores internos y externos.

Factores externos:

Entre estos factores destacan los siguientes:

a. La depresión económica en los países industrializados, que se ha traducido en bajos niveles de crecimiento económico, altas tasas de desempleo abierto y menores niveles de ahorro. Lo anterior ha afectado el poder de compra y por lo tanto la demanda externa de los países industrializados por los productos tradicionales de exportación de los países de la Región. Esto ha incidido, a su vez, en el precio de esos productos, lo que junto con la inflación en los países industrializados, se ha traducido en un deterioro significativo en la relación de los precios del intercambio. CEPAL estimó que para Centro América esa relación, "a fines de 1984 se había deteriorado desde 1977 en casi un 50%, mientras el poder de compra de las exportaciones disminuía un 30%".

b. Los déficit fiscales de algunos países industrializados que compitieron por recursos financieros y provocaron importantes alzas en las tasas de interés, lo cual agravó el problema de la deuda externa de los países de la Región.

c. Las medidas proteccionistas aplicadas por los países industrializados (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón), con el propósito de incentivar su producción agrícola y movilizar sus amplios excedentes. A ello se agregan limitaciones al ingreso en esas economías de productos de la región, mediante la aplicación de aranceles, tarifas, cuotas, medidas fitosanitarias o de calidad.

d. El avance de nuevas tecnologías que sustituyen demanda de productos que tradicionalmente exporta la Región. En este campo se destacan los grandes avances realizados en el área de la biotecnología en los países industrializados. Un resultado de ello ha sido la sustitución paulatina de importaciones de azúcar de caña por la producción doméstica de fructuosa y otros sustitutos del azúcar. Sobre este particular cabe señalar que las exportaciones de azúcar de caña de los países de la Región fueron de aproximadamente US\$450 millones en 1985 (9% del total de ingresos por divisas), suma que se verá bastante rebajada en los próximos años por la disminución de importaciones que hará los Estados Unidos de ese producto. Las nuevas tecnologías afectarán a otros productos y restarán competitividad y demanda de los mismos.

Factores internos:

A pesar de que en todos los países fueron establecidas políticas de reforma agraria, la estructura de tenencia de tierra continúa como problema. En Nicaragua y El Salvador se realizaron cambios profundos en 1979 y 1980 y en los otros países se responde donde la presión campesina se hace presente, lo que ha dado origen a un sector campesino denominado "sector reformado".

Las limitaciones estructurales del modelo agroexportador-industrial antes mencionado, se vieron exacerbadas por los factores externos y la irrupción de conflictos sociales y políticos y armados en la región desde la década de 1970. Esto llevó especialmente en la región centroamericana, a un mayor desaliento de la inversión privada, a fugas cuantiosas de capital y, a una sensible baja en la corriente de turismo.

Por otra parte, el ciclo de la crisis fue fácilmente transferido de los países con mayores problemas, a toda la subregión, debido al elevado grado de interdependencia económica impulsada por el proceso del MCCA y a las vinculaciones sociales y políticas entre los países.

Un aspecto digno de resaltar, fue que el sector agropecuario en la mayoría de los países, sufrió menos los embates de la crisis que otros sectores económicos. Durante el período de 1980-1985 el PIB agropecuario de los países centroamericanos decreció en un -0.2% anual. No obstante, cabe destacar que la producción para el mercado interno aumentó aunque no en la misma proporción que la población. Resultado de lo anterior, en algunos países se dio una mayor participación del sector en el PIB y una mayor generación de fuentes de empleo. Lo anterior contribuyó a que algunos gobiernos explicitaran en forma categórica que el sector agropecuario sería la base del desarrollo futuro y tendría la prioridad más elevada.

Magnitud de la crisis

Para formarse una idea sobre la magnitud de la crisis en la Región, se presentan seguidamente algunos indicadores macroeconómicos.

El producto interno bruto por habitante de Centro América, se contrajo por octavo año consecutivo, para situarse en un nivel semejante al alcanzado 15 años atrás. Aun en 1986, todos los países de la Región tuvieron tasas de crecimiento del PIB por habitante negativas, salvo Costa Rica que alcanzó una tasa de 0.4% y Panamá 0.6%. El valor de las exportaciones a precios corrientes en 1986 para Centro América, según CEPAL, sumó US\$4.421 millones, suma similar a la obtenida 9 años atrás.

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de representar un 3.8% del PIB en 1977 a un 12,9% en 1985. Este porcentaje representó en cifras absolutas, una suma de US\$1.905 millones (no se incluye a Panamá y República Dominicana).

Por su parte, la deuda externa pasó de US\$14.344 millones en 1980 a US\$27.290 millones en 1986, lo que representa un aumento del 90% en un período de sólo 6 años y una suma equivalente al 27% de la deuda del Brasil. Cabe destacar que durante este período en todos los países de la región, con excepción de Costa Rica, Panamá y El Salvador, la deuda externa se elevó a más del doble. El resultado de este creciente endeudamiento ha sido la imposibilidad por parte de algunos países de atender su servicio, situación que ha llevado a reprogramaciones de pagos de la misma. Un hecho que indudablemente agravó el monto de la deuda externa, fue la magnitud de la fuga de capitales que para Centro América se ha estimado en alrededor de 2000 a 2500 millones de dólares en un período de 5 años. Esta suma representa un 15% del total de la deuda externa y un 59% del total de las exportaciones de 1986.

Otros efectos de la crisis han sido el creciente deterioro de los niveles de vida, que ha tendido a agravarse por el aumento del desempleo abierto y el subempleo y la disminución de los salarios reales producto de las tasas crecientes de inflación.

El nivel de ingreso de cada país y su estructura distributiva determinan las diferencias de la "situación de pobreza" entre unos países y otros. En un extremo se encuentra Costa Rica, donde la incidencia de "pobres" es significativamente menor (25%) y en el otro Honduras y El Salvador, con una masa mayoritaria de pobres (68%). De hecho, salvo en Costa Rica, los "pobres" constituyen la mayoría de la población en los países del Istmo. Si se consideran todos los "pobres" en un sentido amplio, alrededor de cuatro

quintas partes de la población rural de Honduras, Nicaragua y El Salvador corresponden a esa clasificación. En Guatemala esta proporción llega al 66% (*).

Cuando los países se percataron de las limitaciones crecientes del esquema agroexportador-industrial, impulsaron un papel más activo del sector público con el fin de incrementar la demanda agregada, el nivel de inversiones y de empleo. Sin embargo, en la actualidad, se considera que ese papel del Estado no podrá continuarse con la misma intensidad que en pasado reciente, por las repercusiones que ha tenido sobre el déficit fiscal, el desequilibrio de la balanza de pagos, el endeudamiento externo y la inflación.

Esta situación ha llevado a la mayoría de los gobiernos a establecer programas de estabilización o de ajuste estructural, o ambos a la vez, con el propósito de disminuir los déficit interno y externo y desarrollar un sector exportador que sea capaz de dinamizar al conjunto de la economía y contribuir a pagar la deuda externa. Sin embargo, en algunos casos, esto ha obligado a políticas económicas recesivas que generan descontento popular.

(*) CEPAL "Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano", 1983

III. LA AGRICULTURA EN UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

En lo que al sector agropecuario se refiere, cabe destacar que la crisis ha **creado**, en términos generales y desde el punto de vista de la inversión, un clima desfavorable debido a las restricciones derivadas de los programas de estabilización sobre los gastos de inversión del Sector Público, las condiciones crediticias (menor disponibilidad de recursos y tasas de interés más elevadas) menores subsidios; alternativas de **una mejor** inversión de alta rentabilidad en el sector financiero y las restricciones de los mercados externos. Ello se ha traducido en una descapitalización en muchas empresas.

La situación, a su vez, ha propiciado el aumento de tierras erosionadas, bosques y pastos depredados, una continua migración de capital humano hacia los centros urbanos y un freno a la modernización agrícola.

Las limitaciones de la estructura productiva, impiden en este momento generar un crecimiento adecuado, fuentes de empleo para absorber la actual y futura población económicamente activa y distribuir equitativamente los frutos de ese crecimiento.

A. La importancia del Sector Agropecuario.

Sin embargo, el sector agropecuario aún constituye la base de la economía de los países de la región. En 1985, el sector representó el 23% del PIB (en el período 1984-1985 fue el 24,9%), contribuyó con alrededor del 66% del total de las divisas y absorbió al 48% del total de la población económicamente activa (1980).

Asimismo, el sector aporta muchos de los alimentos básicos de la población, materias primas industriales (las ramas de alimentos, bebidas y tabaco representan alrededor del 40% del valor agregado de la producción industrial y adquiere cantidades crecientes de insumos de este último sector).

Centroamérica, Panamá y República Dominicana, considerados en su conjunto, representan el cuarto exportador e importador de América Latina con respecto a los Estados Unidos, después de Brasil, México y Venezuela, lo cual le da a la región algún poder negociador cuando actúa en bloque. Como se mencionó la mayoría de las exportaciones son de origen agrícola (café, banano, algodón y azúcar) y se destinan en su mayor parte a pocos mercados: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Puede afirmarse que el modelo de sustitución de importaciones tuvo éxito en Centroamérica, durante el período en que los precios de los productos agropecuarios de exportación eran relativamente altos y no se habían encarecido las importaciones de bienes y servicios procedentes de los países industrializados y de los países productores de petróleo y sus derivados.

Las importaciones agropecuarias de la región se concentran en 4 grupos de productos: cereales (especialmente trigo), aceites y grasas, lácteos y frutas-vegetales, cuyos valores han ido creciendo y representaron más de 700 millones de dólares en 1983.

No obstante que la población rural representa alrededor del 53% de la población total de Centroamérica, los beneficios derivados del MCCA y del crecimiento del sector agropecuario no la han beneficiado mayormente. En 1980 se estimó que el grado de pobreza de la población rural alcanzó el 70% de la

misma, resultado en gran parte de la desigual distribución de los recursos productivos y la situación de desempleo abierto y subempleo que se presenta en el sector. Encuestas llevadas a cabo por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) indican que alrededor del 65% de los niños menores de 6 años, padecen algún grado de desnutrición.

En la situación actual, agravada por factores externos e internos de gran repercusión en los países, es de esperar que se mantengan los ritmos del éxodo campo-urbe y los procesos de urbanización, aunque la industria y los servicios no sean capaces a corto plazo de absorber la mano de obra excedentaria. Se espera, por lo tanto, que el sector agropecuario contribuya aún más en absorción de mano de obra, alimentos, materias primas para el sector industrial y en aumentos en las exportaciones para obtener divisas. Para ello es necesario que se den varias condiciones. Entre ellas se pueden citar: políticas macroeconómicas y sectoriales apropiadas y políticas de inversión pública en el marco del MCCA.

Por esta razón se ha venido planteando la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo o nueva estrategia que superando las limitaciones del actual, permita reactivar la economía y posibilite un mejor nivel de vida para grandes sectores de la población. Y es precisamente en esa búsqueda donde se ha redimensionado el papel del sector agropecuario, para que se constituya en un sector estratégico alrededor del cual se reactive la economía en su conjunto. Para ello es necesario que la agricultura se modernice mediante un "proceso de incorporación de nuevos conocimientos, material genético e insumos para la producción, manejo, procesamiento y comercialización de la producción agropecuaria".

Además resulta imprescindible una política económica y sectorial consistente que incentive la producción y las inversiones privadas y ejecutar una estrategia de inversiones públicas, que faciliten la modernización de la agricultura antes mencionada.

Este nuevo modelo se reforzaría como lo intenta el Consejo Regional de Cooperación Agrícola, cuya Secretaría está a cargo del IICA, con la integración regional en el sector agropecuario, aspecto particularmente importante en Centro América Panamá y República Dominicana porque los países tienen economías pequeñas y existe una experiencia importante con el MCCA. Obviamente, para que se profundice el proceso integracionista, los países de la Región deben superar el clima de inseguridad social e inestabilidad política imperante.

B. Ventajas y Potencialidades del Sector Agropecuario en la Región

Dentro de esta nueva estrategia, dinamizar el sector agropecuario en los países en desarrollo puede ser un factor clave para contribuir al aumento de la producción, los ingresos, el empleo, las divisas y la aminoración de la pobreza. Esto es particularmente válido para los países de la Región, donde el sector tiene un aporte al PIB del 22%, el doble del conjunto de América Latina (11.6%), general la mayor parte de los alimentos, obtiene la mayoría de las divisas y la población rural representa el 53% del total.

Es preciso observar que a pesar de haberse invertido gran cantidad de recursos públicos para organizar **sistemas de generación y transferencia de tecnología**, para ampliar los servicios a la agricultura, para implantar o ampliar sistemas de riego, para mejorar la infraestructura en el medio rural y la administración de las organizaciones agrícolas, éstas acciones se han visto limitadas en parte, por políticas económicas que han obstaculizado el crecimiento de la producción agropecuaria y el esfuerzo en reducir la pobreza rural. Es así como en general, las políticas comerciales, cambiarias, fiscales, monetarias y crediticias, tienen una repercusión significativa en el sector agropecuario de los países en desarrollo, que a menudo se contraponen a las políticas específicas del sector. Aquellas constituyen los factores principales determinantes del movimiento de capital y el trabajo entre la agricultura y el resto de la economía, del crecimiento de la producción agrícola y del volumen y la composición del comercio de productos del sector. Muchas veces son la fuente principal del sesgo contrario a la agricultura e inhiben el aumento de los ingresos en las zonas rurales, donde se concentra en mayor medida la pobreza.

Siendo el sector agropecuario de especial importancia en las economías de la región, es necesario incorporarlo en forma relevante a la estrategia de recuperación económica tanto a nivel nacional como regional. A nivel regional para que la incorporación tenga sentido, debe alcanzarse un consenso sobre las ventajas comparativas de la cooperación intraregional, como una vía de solución para aminorar el problema crítico conjunto.

A la vez hay que tener en cuenta los beneficios y costos que implica la adopción de un determinado estilo de desarrollo, tanto a nivel regional como de los países, así como los beneficios y costos de transacción que conlleva el discernir sobre objetivos conjuntos, pues es sabido que tanto al interior de los países como a nivel regional, existen posiciones divergentes sobre la asignación de las prioridades.

En ese contexto, el objetivo de esta parte del documento, es mostrar que dentro del sector agropecuario regional y en los ámbitos que tienen relación con políticas, tecnologías, comercialización y sanidad animal y vegetal y otros temas, pueden y deben tomarse medidas conjuntas que tiendan a aminorar los efectos de la crisis económica regional, contribuyan a un efectivo desarrollo en las áreas rurales y a un crecimiento del Sector Agropecuario.

Ventajas

Dentro de las ventajas que la región tiene para el desarrollo agropecuario se encuentran las siguientes:

a. Potencial agrícola. Visto en el contexto regional, el área posee la suficiente cantidad de tierra agrícola y de climas y microclimas capaces de producir suficientemente los productos tanto para consumo interno como para exportación. Además de las llanuras y valles hay vastas zonas quebradas que se dedican a la producción agrícola. Estas zonas requieren de sistemas de explotación adecuados para evitar la erosión y también tienen que considerarse usos alternativos y el costo beneficio de los mismos. Aspectos legales como el régimen de herencia que lleva al minifundio también deben considerarse y corregirse.

La tierra cultivada con respecto a la tierra agrícola es del 33% y la tierra agrícola con respecto a la superficie total es del 40%, lo que demuestra que el recurso tierra, teóricamente es suficiente y satisfactorio, pero por otro lado su utilización está limitada, y es escasa por habitante rural, debido a una mala distribución de la misma y a que las poblaciones están concentradas en las partes altas y la región del pacífico seco (Centro América y Panamá). Por ello, no se está utilizando en todo su potencial uno de los recursos más importantes como son las manos del hombre rural, lo cual llevaría a una discusión sobre redistribución de población y tierra. La frontera agrícola, a excepción de El Salvador y República Dominicana que ya no tienen, se encuentra situada en el Atlántico Tropical Húmedo que tiene potencial para cultivos permanentes como: cacao, hule, palma africana, pimienta, vainilla y cultivos autóctonos como "pejivalle (*) para la producción de palmito.

b. Mercado interno. La población estimada de la región en 1985 superaba los 31 millones de habitantes. Esta población representa un mercado potencial importante para los productos agrícolas regionales y sus transformados y derivados. Existen amplios sectores de la población, especialmente de las zonas rurales, que no están incorporados plenamente a ese mercado interno. Para estos sectores habría que definir acciones concretas para su incorporación.

c. Sector de Economía de interés social. En los últimos quince años se ha venido constituyendo un tercer sector de economía o sector de economía de interés social compuesto por cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones y grupos de agricultores organizados. Estos grupos de empresas asociativas son muy heterogéneos y requieren de ciertos servicios de apoyo como generación y transferencia de tecnología, crédito, etc.; además

(*) Palmera de fruto y tallo joven comestible. "Guilelma Utilis Oerst".
representan una alternativa de producción social que puede contribuir a

mejorar la distribución del ingreso. Acciones en este campo a nivel regional podrían significar un mayor desarrollo de este sector en las economías y una mejor distribución de los beneficios de la integración. Lo anterior contribuiría, asimismo, a ampliar el mercado interno de la región que hasta ahora ha estado limitado por las desigualdades existentes.

d. Ubicación. La posición geográfica del conjunto de los países del área es relativamente ventajosa respecto a los amplios mercados de Norteamérica y posibilita el aumento significativo del comercio con países cercanos a América Central y de un mayor desarrollo, tales como México, Venezuela y Colombia, ya sea en términos de ventas directas o de mecanismos de intercambio. Esto obliga a pensar y redefinir los objetivos e instrumentos de la política agraria de la región, de manera que se canalicen los esfuerzos y los recursos humanos, financieros y físicos en forma armónica, sobre la base de una integración regional más profunda y amplia de lo que ha sido hasta hoy.

Potencialidades

Entre los principales elementos que pueden citarse como potencialidades a desarrollar en el sector para aumentar la producción y que a la vez deben analizarse cuidadosamente para mantener su valor permanente, pueden señalarse:

a. Uso del suelo. La utilización actual de los suelos está llevando a la progresiva erosión y destrucción de la fertilidad. El uso racional del suelo significa un cambio de prácticas y de cultivos. Una gran parte de las tierras deben revertir al uso forestal, particularmente tierras actualmente dedicadas a **cultivos limpios** y ganadería extensiva. Es necesaria una política que defina prioridades de uso de acuerdo con las capacidades de los suelos.

b. Irrigación. No sólo las obras de riego de gran envergadura, sino también las obras en pequeña escala, son claves para ampliar las áreas de producción y la capacidad productiva. En los cinco países de Centroamérica, el riego se ha introducido sólo en un 16% de la superficie regable, de un total potencial que se estima de 2.5 millones de hectáreas.

El regadío permitiría concentrar la producción de productos tradicionales, aumentar la productividad, especialmente en carne y leche. A la vez posibilita la rotación para cultivos de productos de consumo interno.

Las obras de riego en gran escala requieren gran inversión de capital, por lo cual es necesario cuidadosa planificación del uso y estudio de la posibilidad de la comercialización de la producción. Para hacer rentable la inversión, es conveniente asociar la obra de riego a la producción de energía hidroeléctrica. Un factor que tiene que atenderse en las obras de riego es la distribución de la tierra y la especulación que se produce a raíz de estas obras para evitar agravar el problema de distribución de ingreso.

c. Biotecnología. El desarrollo de la biotecnología, entre otros, está significando que el concepto de ventajas comparativas pierde la importancia que tenía en el pasado reciente. Es necesario integrar esfuerzos a nivel regional para afrontar las inversiones en generación y transferencia de tecnología agropecuaria (*) que requiere la situación del mercado mundial y el proceso de la modernización agrícola en general.

e. Generación y transferencia de tecnología. La generación y transferencia de tecnología agropecuaria, juega un papel importante y puede dar un sustantivo aporte para aprovechar en la coyuntura actual las oportunidades que se presenten en el mercado interno e internacional para lo cual es necesario que los organismos vinculados a la ciencia y tecnología agropecuaria, que fueron creados en la región alrededor de 1960/70 y que están, salvo excepciones, en un proceso de estancamiento, deterioro y descapitalización de sus mejores recursos humanos sean apoyados por medio de préstamos internacionales, subsidios y otras formas de apoyo gubernamental. Además, esto debe ir unido a un gran esfuerzo educacional para mejorar la nueva generación de investigadores y funcionarios que trabajan en transferencia de tecnología y en otras áreas del sector agrícola.

f. Formación de cuadros técnicos. La formación de cuadros técnico en agricultura es crucial para aprovechar estas grandes transformaciones tecnológicas. Estos cuadros pueden formarse en gran parte en el interior de la región, pero será necesario crear un sistema de becas y apoyo a estudios en el exterior. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con sede en Costa Rica, como escuela de postgrado de carácter regional, deberá ser apoyada con recursos internacionales para poder atender unos 500 becarios de la región por año en diversas especialidades técnicas.

g. Crédito Agrícola. El crédito es uno de los componentes más importantes en las estrategias para promover el desarrollo del sector agropecuario y los países han conformado un sistema financiero específico para llegar al productor rural a través de bancos de desarrollo agrícola que llenan una actividad complementaria con el resto de la banca para atender a los productores agropecuarios. En 1973 el crédito agropecuario llegó a constituir alrededor del 40% del crédito total y las agencias internacionales canalizaron importantes recursos para estos programas.

(*) Ejemplos de ello son los programas que promueve el IICA en conjunto con los Países del Consejo Regional de Cooperación Agrícola Centroamericana, Panamá, México y República Dominicana (CORECA), en café y en la coordinación de actividades de generación y transferencia de tecnología, mediante los Programas de PROMECAFE y PROCICENTRAL, respectivamente.

Debe buscarse la forma de democratizar el crédito rural y ponerlo al servicio del pequeño productor rural, pues en general sigue concentrado en el grande y mediano productor rural y con destino a cultivos de exportación. Las experiencias de crédito al sector de menores recursos en forma asociada es positiva.

En cooperación con ALIDE y dentro del esquema de CORECA, podría crearse un comité regional de Bancos de Desarrollo Agrícola para intercambio de información y capacitación conjunta.

h. Manejo integral de bosques. Es ampliamente conocido el problema de la deforestación creciente en la región, que están afectando el clima y régimen de lluvias además de erosionar las tierras y alterar las cuencas. Por otra parte se da un uso inadecuado a las tierras deforestadas: granos básicos y ganadería extensiva. La baja productividad obedece principalmente a que estos suelos no son aptos para tales actividades. El manejo integral de bosques en la región puede contribuir, al mediano y largo plazo, a elevar los niveles de ingresos de divisas. Se debe considerar el traslado a otras partes o a otras actividades de los campesinos que subsistan en estas tierras, apoyar el esfuerzo de instituciones que promuevan la reforestación, así como la modernización de las empresas dedicadas a la explotación, a fin de aprovechar en un 100% el recurso extraído.

C. El Sector Agropecuario en el desarrollo regional

1. Aspectos generales

La integración y la cooperación entre los países vienen cobrando nueva vigencia, como medios que pueden impulsar los países para salir de la crisis en forma conjunta y facilitar una nueva y más beneficiosa inserción en el mercado mundial. En este contexto los países de América Central tienen una larga tradición y han creado nexos de cooperación especiales con Panamá y República Dominicana.

No obstante lo indicado anteriormente y las experiencias desarrolladas o en ejecución en los países del área, para que las acciones tengan una perspectiva de éxito de forma que se materialice la idea de una reactivación económica regional tomando como uno de sus pivotes al sector agropecuario, hay cinco elementos básicos que considerar:

a. La decisión de considerar al sector agropecuario de estos países como un factor clave del desarrollo económico desde dos puntos de vista; la integración en el sistema mundial de mercado y la integración con el resto de las economías nacionales, haciéndolo complementario de los otros sectores y disminuyendo la vulnerabilidad externa de la concurrencia

b. El fortalecimiento del Foro de Ministros constituido por el Consejo Regional de Cooperación Agrícola en lo referente a análisis de políticas para toma de decisiones de carácter regional.

c. La capacidad de anticipar qué grupos o sectores sociales y productivos, en el sector agropecuario, van a resultar privilegiados o perjudicados a raíz de las acciones que en el ámbito regional se emprendan y definir el tipo de medidas que deberán adoptarse para disminuir los efectos perjudiciales para la economía y los grupos sociales. Una de las medidas deberá ser la creación de empleos en agroindustria, comercio y servicios en las áreas rurales.

d. La necesidad de modernizar la agricultura, en el sentido expuesto en el capítulo anterior y de integrar esfuerzos a nivel regional.

e. Una coordinación más efectiva de todos los organismos internacionales, regionales, subregionales y bilaterales que inciden en el sector agropecuario de la Región.

2. Aspectos específicos

En las características de la situación de la región, la agricultura tiene un espacio insustituible en el desarrollo socio-económico de estos países en por lo menos los siguientes aspectos:

a. En la producción para satisfacer demanda interna y externa de productos agropecuarios.

La dinámica del mercado interno es potencialmente expansiva, por el crecimiento de población, que en la región se estima sobrepasará los 46 millones de habitantes para el año 2.000 y por la represión de la demanda originada en las limitaciones del ingreso económico de grandes masas de población. La seguridad alimentaria exigirá asegurar el abastecimiento preferentemente con producción nacional o regional. Se da también la demanda, originada por el grupo de población de ingresos altos y medios, de productos agrícolas de mejor calidad que los producidos actualmente y de otros que económicamente pueden producirse.

La agricultura del área tiene que prepararse para atender esta demanda interna regional, de no hacerlo se tendrá que acudir a importaciones fuera del área, que drenarían divisas necesarias para inversiones productivas para el conjunto de la economía.

Para este, dentro de cada país y armonizando dentro de la Región, efecto deberán clarificarse y simplificarse los nexos entre los procesos de apoyo a la producción (fertilizantes, abonos, semillas, concentrados, etc.), los de procesamiento (primario y secundario) y los de comercialización y distribución, de modo que se incentive la iniciativa privada, se eviten regulaciones tendientes a favorecer amplios sectores productivos y asegurar el abastecimiento de la población. En este mismo sentido debería aprovecharse las ventajas de la integración regional generando mecanismos de intercambio.

La situación del mercado externo en cuanto a los productos tradicionales de exportación, aunque en declive en la demanda mundial y con tendencia a la baja en los precios, debido principalmente a la sobreproducción, pueden existir espacios de crecimiento si se consideran los nexos antedichos, con miras a mejorar la calidad de los productos, la disminución del costo de producción y la generación de un mayor valor agregado. Lo mismo es válido para productos no tradicionales que tienen una mayor demanda, pero donde es necesario impulsar la apertura de mercados. Todo esto sin perjuicio de otras medidas anivel nacional y regional sobre comercio externo.

El deterioro crónico de los precios de los principales productos de exportación agropecuario exige la concertación de acuerdos y acciones regionales ante terceros países. El proteccionismo agrícola de los países industrializados puede encararse en forma más efectiva mediante acciones conjuntas y cooperativas y no en forma bilateral individuales.

Es indispensable una acción regional conjunta en el campo de las exportaciones, en términos de imprimir un sesgo exportador al aparato productivo existente, donde se hace evidente la insuficiencia de la acción nacional y el requisito de aunar esfuerzos para superarla.

b. En la producción dentro de un sistema de encadenamientos a nivel nacional y multinacional. Así como el agricultor que se limita a la función productiva queda en una situación más vulnerable por el mayor riesgo, la menor paga por sus productos y la dependencia de los productores de insumos y de los que controlan el mercado, así también las naciones que se limitan a la fase agrícola productiva están en situación de desventaja y dependencia. En la medida de lo posible debe tenderse a producir o en alguna forma controlar la producción de insumos, realizar la mayor parte posible de la transformación de los productos, la utilización de los subproductos e intervenir lo más profundamente posible en las operaciones del mercado exterior.

Para ocupar el espacio de la producción potencial y conseguir la integración horizontal, tanto a nivel nacional como regional es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

i. La modernización de la agricultura la cual presupone que se puede avanzar en la generación de nueva tecnología o adaptación de la existente a las condiciones locales y que se puede realizar una transferencia y adopción de esta tecnología, y **paralelamente** establecer una organización empresarial.

ii. La orientación de parte de la producción industrial hacia productos que aceleren la modernización de la agricultura, tales como insumos y bienes de capital agrícolas por una parte y por otra parte hacia procesos de transformación de productos del agro, con el fin de conseguir un mayor aprovechamiento de los mismos y agregarles valor.

iii. La eficiencia en la comercialización debe contemplar todo el proceso empezando por establecer mercados en origen y centro de distribución que abaraten los costos del producto al consumidor, a la vez que mejoran los ingresos de los productos y aseguren niveles adecuados de sanidad y calidad de los productos.

iv. **El apoyo al sector de producción empresarial de interés social compuesto por cooperativas, empresas comunitarias y otras empresas asociativas y sus instituciones de segundo y tercer grado que conforma un tercer sector de economía.**

c.. En la integración regional de esfuerzos. Los países centroamericanos son pequeños y no tienen los medios para repetir cada uno los mismos procesos ni trabajar aisladamente en la solución de problemas similares. De hecho existen muchas realizaciones en la dirección de la integración regional. Hay no obstante, cabida para un esfuerzo concentrado en los aspectos agrícolas y agroindustriales y en la comercialización sobre todo externa.

i. **El fortalecimiento institucional del sector público agrícola de cada país para que puedan ser de mayor utilidad en sus servicios.**

ii. La cooperación técnica recíproca entre los países de la región, lo cual se ha ido incrementando a través de COTER. Ello tiende a fortalecer el concepto de un sector público agrícola de carácter regional. También se trata de aprovechar el apoyo de México, Brasil, Argentina y otros a través de acciones de cooperación horizontal.

d. En una mejor distribución de los beneficios del crecimiento, el crecimiento económico históricamente se ha realizado, sobretodo en sus primeras etapas, con poca equidad. La agricultura ha subsidiado a los otros sectores y ha recibido relativamente pocos beneficios del total de la riqueza que ha creado. La reinversión en la producción agrícola se ha realizado mayormente en productos de exportación de alto rendimiento. Los trabajadores y pequeños propietarios rurales han recibido una fracción muy pequeña de la utilidad generada. Esta situación además de

injusta ha repercutido negativamente en la economía, ha reducido los mercados internos por la limitación de las posibilidades de compra de grandes masas de la población. La difusión de la riqueza no solo es compatible con el crecimiento económico sino que lo estimula con una demanda más vigorosa y un efecto multiplicador mayor. Más aún, la pequeña agricultura si dispone de un ingreso mayor, lo reinvierte en parte en las operaciones productivas.

En forma de asegurar el crecimiento con equidad no es sólo con leyes y disposiciones gubernamentales sino principalmente con la organización que los agricultores son capaces de darse. Formas cooperativas y asociativas no sólo para la producción sino también para el crédito, la producción y distribución de insumos, la agroindustria y la comercialización. Estas formas son importantes para conformar un tercer sector de la economía y de la producción.

Adicionalmente, se considera imprescindible que el sector gubernamental en general, y el sector público en particular, revise y redefina sus funciones para que esté en condiciones más apropiadas de apoyar las reformas estructurales, que demanda el nuevo modelo de desarrollo. Por ejemplo, es necesario que las inversiones gubernamentales sean evaluadas y reorientadas en función de las necesidades específicas que requiere el sector privado.

IV. La acción del IICA en la región

A. Consideraciones generales

En el caso específico de Centro América, Panamá y República Dominicana, la estrategia regional de acción del IICA para potenciar el crecimiento del sector agropecuario como fuente de desarrollo y bienestar, considera especialmente los siguientes elementos:

a. La necesidad de que las acciones de cooperación técnica impulsen y faciliten la integración regional, para aprovechar mejor los recursos humanos, técnicos y financieros de los países considerados individualmente. Estas acciones de cooperación buscarían impulsar mecanismos de coordinación de los esfuerzos conjuntos para el logro de proyectos de interés común y una mayor cooperación técnica recíproca entre los países bajo el concepto de que constituyen un Sector Público Agrícola de apoyo mutuo.

b. El carácter esencialmente agrícola de los países, lleva a definir estrategias para potenciar el desarrollo del sector agropecuario para que pueda cumplir un papel esencial en la producción de alimentos, generación de divisas, aumento de fuentes de empleo directa o indirectamente a través de agroindustria, industria de insumos y servicios. Con su propia modernización y desarrollo, el sector agrícola serviría de elemento dinamizador de la economía. Modernizar con equidad es un reto a alcanzar dentro de esta estrategia.

C. El esfuerzo de concentración en un número reducido de campos de acción en los que el IICA tiene competencia para apoyar a los países y la realización de acciones nacionales y regionales en forma coherente e integrada con proyectos que en ciertos casos integren varios programas del IICA, de manera que el impacto del conjunto de las mismas sea mayor y tienda a la modernización del sector en todos los campos.

El ámbito a que tiende actualmente la acción del IICA viene delimitado por el Plan de Mediano Plazo 1987-1991 con sus 5 Programas:

- I. Análisis y Planificación de la Política Agraria
- II. Generación y Transferencia de Tecnología
- III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural
- IV. Comercialización y Agroindustria
- V. Salud Animal y Sanidad Vegetal

Estos Programas delimitan categorías temáticas de acciones que se realizan en los países y en las áreas con la coordinación de las Direcciones de Operaciones de las Áreas Central, Caribe, Andina y Sur. Las cuatro Direcciones conforman la Subdirección General Adjunta de Operaciones y constituyen el canal de integración de esfuerzos entre los países y los Programas, tendiendo a la convergencia de acciones orientadas por una estrategia común, la estrategia del IICA en cada Área. La Dirección del Área Central articula los Programas del IICA a la acción regional y en los países y coordina con otras instituciones para desarrollar un esfuerzo conjunto y complementario.

En términos generales, a continuación se mencionan los principales objetivos de la estrategia para el Área en concordancia con el Plan de Mediano Plazo:

- a. Llegar a nivel nacional y regional para alcanzar un alto grado de atención a los problemas que derivan de los ajustes a la política macroeconómica y su relación con las políticas agrícolas y mejorar el sistema de análisis de políticas para la toma de decisiones.
- b. Disminuir las desproporciones entre los sectores modernos y tradicionales de la agricultura, entre la industria y la agricultura, entre las ramas exportables y el abastecimiento interno y modernizar la agricultura a todos los niveles.
- c. Incrementar el nivel de atención a los problemas del desarrollo rural, apoyar los esfuerzos tendientes a mejorar la distribución de la tenencia de tierra y apoyar un sector de economía de interés social.
- d. Contribuir a elevar el poder de negociación de la región, buscando mecanismos de coordinación para el comercio de productos agropecuarios hacia el exterior y crear mecanismos de intercambio entre los países de la Región.

e. Ayudar a los países a establecer programas regionales de control y erradicación de enfermedades fito y zoonositarias, mejorar el uso de plaguicidas y disminuir el riesgo de uso de los mismos.

En cuanto a recursos, la acción del IICA se delimita por el presupuesto de cuotas y por los recursos externos que puedan conseguirse para proyectos específicos. La consecución de estos depende de la intensificación de la relación con otros organismos internacionales y bilaterales de financiamiento y el desarrollo de mecanismos de colaboración con la iniciativa privada, el sector de empresas de interés social y con los organismos no gubernamentales a nivel nacional e internacional. La posibilidad de captar recursos externos para Centro América es relativamente mayor que para otras regiones latinoamericanas dado el interés que ha despertado la problemática de la región en la comunidad internacional. Sin embargo, hasta el momento no se ha hecho un esfuerzo serio para aprovechar este interés.

Adicionalmente a los proyectos que el IICA ejecuta a nivel de cada país, también coordina o desarrolla proyectos de carácter regional o multinacional como son: el Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA), el Proyecto de Reforma Agraria de Centro América (PRACA), el Proyecto de Mejoramiento de la Caficultura (PROMECAFE), el Desarrollo de la Zona fronteriza de Guatemala, El Salvador y Honduras, y otros. De igual forma, en íntima cooperación con el IICA, el CATIE, desarrolla acciones de investigación y transferencia de tecnología y capacitación.

En cuanto a CORECA, fue creado en 1980 y está integrado por los Ministros de Agricultura de los países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Su finalidad es "propiciar un proceso conjunto de toma de decisiones de interés común de los países del CORECA" (CORECA/IICA, 1986), contribuye a la acción del IICA en la Región, sirve de foro regional y su proyecto de Cooperación Técnica Recíproca (COTER) sirve al objetivo de integración tecnológica propiciando el intercambio entre los países, la difusión del conocimiento técnico y científico y el apoyo mutuo. Los Programas del IICA pueden utilizar los órganos de CORECA para confrontar posiciones y obtener lineamientos. Muchos de los proyectos regionales en negociación surgen a través de CORECA. Este consejo se ha venido reuniendo sistemáticamente desde 1980 con la participación de SIECA como observador, y se financia con aportes de los países, el IICA y fuentes externas. En octubre de 1986, se renovó el acuerdo que dio origen a dicho Consejo por un período de 5 años. SIECA está en un proceso de reestructuración, elegirá nuevo Secretario General y recibirá mayor apoyo de la CEE, por lo que seguramente fortalecen su Dirección Agropecuaria y será necesario la firma de un nuevo convenio con ese organismo.

Como en la región existen un sinnúmero de organismos e iniciativas de carácter regional, se mantendrá una estrecha relación y coordinación con todos ellos a través de la Dirección de Operaciones del Área Central. (lista adjunta)

Las acciones que se proponen en el presente documento servirán de base para la estrategia que el IICA seguirá en los próximos dos años (1988-89)

en los países de la Región, con el fin de apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros por lograr su desarrollo y bienestar rural. Estas acciones se inscriben en la problemática analizada para la Región, en la consideración de que los países mantengan la definición de que el sector agropecuario se constituya en el sector estratégico y dinamizador de la economía y en los contenidos programáticos del Plan de Mediano Plazo 1987-1991.

Estamos conscientes que en Centroamérica el papel que pueda cumplir el sector agropecuario dependerá en gran medida del modelo integracionista que se decida impulsar y las relaciones de éste con Panamá y República Dominicana.

Conforme al análisis efectuado recientemente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), se visualizan los siguientes modelos como alternativas:

- a. Economía exportadora
- b. Reactivación global
- c. Reactivación selectiva, y
- d. Reactivación ampliada.

Estos modelos a su vez determinarían opciones de organización de la SIECA y de otros organismos regionales así como el papel de otras instituciones internacionales.

Un comentario general que se hace sobre estos modelos es que las ideas expresadas en torno al sector agrícola, en este documento, aunque pueden ponerse en práctica en los 4 modelos alternativos, se integran mejor con las características del modelo de "reactivación ampliada". No obstante lo anterior, pareciera que en este modelo, al igual que con los demás, deberán definirse metas susceptibles de cuantificar y la estrategia que se seguirá para alcanzarlas. Por otra parte, este modelo de "reactivación ampliada" podría ser complementado o "ajustado" dependiendo del grado de incorporación que se le quiera dar al sector agropecuario, aspecto que se comenta más adelante.

En ese orden de ideas, algunos objetivos que han sugerido para la agricultura centroamericana en el marco del proceso integracionista, han sido los siguientes:

- a. Crecimiento de la producción agrícola para abastecer el consumo de la población y para dar mejor solidez al sector externo de las economías centroamericanas.

b. Desarrollo de un intercambio más amplio entre la agricultura y los otros sectores económicos, como condición para fortalecer el mercado interno y estimular el crecimiento de la economía.

c. Utilización de los recursos productivos de la manera económica y socialmente más ventajosa, con maximización del empleo y distribución del ingreso. (*)

d. Mejoramiento de las relaciones sociales mediante la participación creciente de la población rural en las disponibilidades y los beneficios de una sociedad más dinámica y justa (BID/INTAL/SIECA, 1973) (a-d).

e. Asegurar a la mayoría de la población rural un nivel mínimo de ingresos que le permita satisfacer sus necesidades básicas (este objetivo se implementaría en el marco de una política regional de seguridad alimentaria).

f. Apoyar la consolidación de un tercer sector de la economía compuesta por cooperativas y empresas asociativas de manera que se pabilite una mejor distribución de los ingresos que se generan en la agricultura.

B. Prioridades del IICA en la Región y acción de los Programas

El reconocimiento de que los países de la Región han mejorado sustancialmente su nivel de tecnología agropecuaria, tienen personal técnico capacitado y han hecho un esfuerzo por mejorar su sector público agropecuario, hacen necesario una estrategia del IICA flexible y que aumente sus esfuerzos en la cooperación intraregional, concentración de su acción en áreas técnicas con mayores ventajas y designación de personal especializado y de alto nivel técnico en las áreas en que el país es más débil. Ello permitirá que se llegue a considerar al IICA como una institución necesaria para la Región. Obtener esto debe ser un objetivo para el IICA y sus Programas.

El IICA puede en la coyuntura actual, ayudar a definir y diseñar soluciones prácticas y presentar propuestas a mediano y largo plazo. Además tiene oportunidades y ventajas para lograr que los países se pongan de acuerdo en la solución de problemas comunes, definan posiciones conjuntas e inicien proyectos regionales. Esto en forma adicional al apoyo del IICA a los esfuerzos nacionales en el desarrollo de su agricultura y desarrollo rural.

Como el IICA tiene proyectos de carácter regional como CORECA, PROMECAFE, PRACA, que se desarrollan con muchos éxitos y recientemente se ha formado el Comité de Estudio y Acción de PROCICENTRAL con apoyo del Programa II y con muy buenas perspectivas.

(*) Lo anterior no debe significar que la región en su conjunto no haga esfuerzo en áreas de tecnología de punta como la biotecnología.

Por lo menos a corto plazo parecería oportuno capitalizar estos proyectos y fortalecerlos como estructuras regionales. En especial la Secretaría de CORECA que el IICA tiene a su cargo, es un mecanismo adecuado para el trabajo del IICA con los países, y para obtener el apoyo de los más altos niveles del sector agropecuario a los Programas del IICA y a las iniciativas regionales.

Si así se acepta, habría que diseñar una estrategia alrededor de CORECA. En aspectos más puntuales, también con PROMECAFE y PRACA. PROMECAFE parece, por la evaluación que se ha hecho recientemente de este proyecto, que sus acciones son muy apreciadas por los países y debería trazarse una estrategia de fortalecimiento y de mejor utilización de PROMECAFE como vehículo para estas acciones dentro de su campo.

El PRACA, aunque parece que se ha debilitado en los últimos cinco años, podría revitalizarse y fortalecerse.

A mediano plazo debe pensarse en otros mecanismos, establecidos alrededor de necesidades sentidas y no atendidas adecuadamente por otros organismos. Un ejemplo podría ser comercialización y agroindustria, otro aspecto poco atendido, es la gestión institucional (management) y otro el trabajo con organizaciones no gubernamentales y con las cooperativas y sus instituciones de segundo y tercer grado.

En este momento el IICA tiene en cada uno de los países de la Región unos campos más o menos definidos para el 88 y 89, pero no se ha tenido una estrategia como la descrita en este documento. Las estrategias nacionales deben revisarse después que se haya definido claramente a nivel regional, la imagen objetivo y la estrategia. Tanto las estrategias nacionales como la regional deben ser discutidas y aceptadas por los países.

La estrategia y acción regional, no puede desligarse de las estrategias y acciones del IICA a nivel nacional, como tampoco éstas pueden desligarse de la estrategia regional. Ambas deben ser fortalecidas y para ello deben fortalecerse las oficinas nacionales y en especial la Dirección de Operaciones del Área Central. Es un hecho que el porcentaje de recursos de cuota asignados por el IICA en la Región, ha disminuido en los últimos años.

El carácter esencialmente agrícola de los países, lleva a definir estrategias de desarrollo en las que el sector agropecuario puede cumplir un papel esencial en la producción de alimentos, generación de divisas, aumento de fuentes de empleo directa o indirectamente a través de agroindustria, industria de insumos y servicios. Con su propia modernización y desarrollo, el sector agrícola serviría de elemento dinamizador de la economía. Modernizar con equidad es un reto a alcanzar dentro de esta estrategia.

El esfuerzo de concentración en un número reducido de campos de acción en los que el IICA tiene competencia para apoyar a los países y la realización de acciones nacionales y regionales en forma coherente e integrada, de manera que el impacto del conjunto de las mismas sea mayor

A continuación se señalan a título preliminar, algunas posibles áreas de concentración de los Programas del IICA en la región. Desde luego esa tarea corresponde a los Programas mismos y su definición es un proceso continuo **con participación de los propios países..** Aquí se adelanta solamente algunos puntos que a juicio de la Subdirección General Adjunta de Operaciones tienen relevancia para la estrategia, surgen del diagnóstico y están en consonancia con el Plan de Mediano Plazo.

Se sugiere que cada Programa, el CEPI y los proyectos regionales, llenen un formato como el adjunto a este documento, el cual sería de base para una matriz de acción del IICA y permita a su vez una coordinación con otros organismos.

Programa I - Análisis y Planificación de la Política Agraria

Este Programa concentraría sus esfuerzos en los siguientes aspectos:

- a. Elaboración de un estudio **general** sobre la dinámica en la evolución de la agricultura y de sus interrelaciones con otros sectores en América Central y sus perspectivas e implicaciones para el desarrollo económico ante escenarios alternativos. Se incluirán las posibilidades, condiciones y limitaciones de un desarrollo vinculado a la Agroindustria. Este estudio tendrá vinculación con los Programas II y IV, con COPECA y SIECA.
- b. Elaboración de un estudio sobre las políticas de precios, incentivos e inversión pública, así como sus efectos sobre la producción y exportaciones agropecuarias, el consumo, la inversión y los ingresos de los agricultores. Estrechamente relacionado con lo anterior, está el análisis de los efectos de los Programas de Ajuste Estructural y sectorial sobre el sector agropecuario.
- c. En conjunto con ALIDE, apoyo a las instituciones financieras de la región para capacitación de personal y para el análisis de posibles alternativas, tendientes a la democratización del crédito destinado al pequeño productor con un enfoque para el financiamiento de éste. Es posible en conjunto con CORECA, organizar con ALIDE un Comité de Bancos de Desarrollo de la Región.
- d. Apoyo del fortalecimiento del Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA), y a través de él, al Sector Público Agrícola de cada país. En coordinación con CEPI, se apoyará al CORECA en la identificación y preparación de grandes proyectos de carácter regional.
- e. Acciones de cooperación técnica en coordinación con CORECA, que mejoren la capacidad regional de análisis de políticas y de asesoramiento para la toma de decisiones, dentro de una perspectiva de integración, así como el apoyo a las unidades de planificación en su organización y funcionamiento para una relación más efectiva de diálogo y debate con otras instituciones del sector público, con el sector académico y con el sector privado.

f. Encuentros orientados a la búsqueda de concertación en áreas de política agrícola; seminarios de intercambio de experiencias sobre los resultados de los estudios antes referidos; actividades de capacitación sobre análisis de alternativas de políticas, uso de instrumentos de política, organización para la conducción y ajuste de la política agraria y otros.

g. Apoyo a los esfuerzos nacionales y regionales de coordinación interinstitucional y seguimiento de proyectos, **y en coordinación con el programa III, fortalecimiento de la planificación regional, regionalización, participación popular** y otros.

Programa II - Generación y Transferencia de Tecnología

Este Programa concentraría esfuerzos en:

a. **Apoyo a los esfuerzos de los países en el diseño y definición de un mecanismo regional que permita integrar y potenciar los esfuerzos que realizan los países en el área de generación y transferencia de tecnología agropecuaria.** Se considera difícil que los países de América Central, Panamá y República Dominicana puedan aisladamente avanzar a un nivel adecuado en este campo y por ello se impulsará un programa cooperativo de investigación, generación y transferencia de tecnología para esta área y otras actividades y proyectos de carácter regional, incluyendo redes de generación y transferencia de tecnología.

Este mecanismo denominado PROCICENTRAL y en proceso desde 1979 contendría varias redes de apoyo de recursos externos. Este mecanismo deberá contribuir especialmente a: i) posibilitar la programación y ejecución conjunta de esfuerzos de investigación en temas de interés común, que se consolidarán paulatinamente, para que las experiencias puedan ser compartidas entre los participantes en el mecanismo; ii) obtener una mayor fluidez de información entre los centros de investigación nacionales y regionales en generación y transferencia de tecnología; iii) la realización de actividades de capacitación.

b. A nivel nacional, se apoyaría a los países a que mejoren su capacidad científica y tecnológica, en el marco de los requerimientos y definiciones que emanen y armonicen con el proceso anterior. Dentro de ello, se intentará definir la posibilidad de apoyar a los países para aprovechar los adelantos de la biotecnología.

c. **Apoyo a la preparación de cuadros técnicos, fortalecimiento institucional, mejora de los sistemas de transferencia de tecnología y otros medios para la modernización tecnológica del sector.**

d. Se mantendrá una estrecha relación con CATIE, para coordinar lo referente al apoyo a Generación y Transferencia de Tecnología a los países de la región.

Programa III - Organización y Administración para el Desarrollo Rural

Este Programa apoyaría:

a. Los esfuerzos tendientes a la organización de los productores agropecuarios y a la población rural en sus diferentes formas asociativas que tiendan a superar la pobreza y marginación en que viven gran número de campesinos centroamericanos.

b. Los procesos de reforma agraria, **transformación a la estructura de tenencia de tierra** y el apoyo al sector reformado serían atendidos por este Programa, fortaleciendo para ello el Proyecto de Reforma Agraria de Centro América (PRACA), cuya Secretaría está a cargo del IICA por decisión de los propios países. Se colaborará en la preparación de proyectos para obtención de recursos externos para el PRACA tendientes a reforzar sus acciones multinacionales, definición de políticas, capacitación de técnicos y campesinos e intercambio de experiencias entre los países.

c. Los esfuerzos que hace el movimiento cooperativo y otras empresas asociativas de carácter agropecuario y sus organizaciones de segundo y tercer grado para conceptualizar y ayudar a estructurar un tercer sector **de economía** o sector de economía de interés social a nivel nacional y regional.

c. Efectuar reuniones para intercambio de experiencias, análisis y definición de políticas, priorización de inversiones en áreas con ventaja comparativa y otros aspectos. Deberá atenderse a los encadenamientos productivo-tecnológicos con otros sectores.

d. Creación de una red de información que contenga datos sobre precios y mercados en la CEE, Estados Unidos, los propios países de la región y otros de América Latina, así como aquellos referentes a procesos agroindustriales.

e. Actividades tendientes a crear "redes" de frío, silos, agroindustria y otros **aspectos** que eviten pérdidas postcosecha y ayuden en el intercambio y exportación de productos agropecuarios.

Programa V - Salud Animal y Sanidad Vegetal

El Programa continuaría con el fortalecimiento de los servicios de laboratorio de diagnóstico, desarrollo del sistema de información sobre diferentes enfermedades, preparación del compendio de productos veterinarios e insumos agrícolas, estudio para evaluar el impacto de los residuos en carne y otros productos, así como en el modelo de registro y etiquetado de plaguicidas.

Apoyaría a los países en reforzar sus sistemas de cuarentena y emergencia en coordinación con OIRSA, FAO y otros organismos.

d. Los proyectos de desarrollo rural a nivel de microregión y región en que **de los** países se empeñan, así como **esfuerzos conjuntos en zonas fronterizas** se contribuirá al análisis y definición de políticas de desarrollo rural.

e. Apoyo a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en Desarrollo Rural en los países de la región y apoyo al esfuerzo de crear un foro de esas organizaciones a nivel regional.

Programa IV - Comercialización y Agroindustria

Este Programa concentraría sus esfuerzos en los siguientes aspectos:

a. Apoyar los esfuerzos de comercialización para el mercado interno dentro de una óptica regional **de seguridad alimentaria**.

b. Apoyar los esfuerzos nacionales de aumento de exportaciones agropecuarias no tradicionales y fortalecer los esfuerzos hacia una mayor coordinación regional para aprovechar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y los mercados crecientes de México, Venezuela y el Caribe.

Colaboraría con las estructuras de sanidad animal y vegetal para que puedan ejecutar en mejor forma campañas como las dirigidas al control de la mosca de la fruta, gusano barrenador y otros.

Se daría apoyo en el marco regional a la revisión de la legislación sobre formulación, almacenamiento, transporte y desecho de plaguicidas.

Se enfatizaría la cooperación con agencias internacionales, dentro de una acción multinacional con el consenso de los países.

Con el propósito de concretar las acciones de cooperación anteriormente expuestas para cada uno de los Programas del IICA, será necesario que el Instituto formulen **perfiles y proyectos de cooperación técnica para presentar a fuentes de financiamiento externo**, a fin de complementar los recursos de cuotas con que contaría durante los años de 1988 y 1989. Esto requerirá un **mayor esfuerzo de negociación, recordando que la región tiene mayores posibilidades de apoyo externo por razones de la propia crisis que está pasando.**

V. PROPUESTAS DE GRANDES PROYECTOS DE CARACTER REGIONAL

Adicionalmente a los proyectos de carácter nacional que se están programando o ejecutando en los países, han existido discusiones y propuestas para un enfoque de carácter regional; se han mencionado o realizado estudios de un sinnúmero de grandes proyectos que podrían desarrollarse con apoyo de la comunidad internacional y que involucran a 3 o más países del área. A continuación se presentarán algunas sugerencias para una discusión de posibles proyectos y actividades conjuntas que transformarían el sector agrícola de la región; estos podrían ser discutidas dentro del marco del CORECA y estudiados con el apoyo del Centro de Proyectos de Inversión (CEPI) del IICA:

a. Estudios y actividades tendientes al desarrollo integral del área de frontera agrícola de la Vertiente Atlántica (trópico húmedo), que comprende cerca de 250.000 km² en 5 países de los 6 del Istmo Centroamericano y que tiene un incipiente desarrollo agropecuario.

b. Preparación y ejecución de un programa para poner bajo riego 200.000 has. adicionales en el Trópico semiárido y actividades conjuntas de capacitación y transferencia de tecnología para mejorar el uso de las 100.000 has. que ya tienen obras de infraestructura en los 6 países. Estas áreas de riego permitirían obtener cosechas en los meses de invierno (noviembre-marzo) en el Hemisferio Norte para aprovechar las oportunidades del mercado de los Estados Unidos, Canadá y otros países.

c. Estudio para apertura de nuevas zonas agropecuarias a través del ferrocarril periférico o red de carreteras intercentroamericanas con líneas paralelas al Océano Pacífico y al Atlántico que se ha discutido en otros foros.

d. Estudios y posible ejecución de actividades en conjunto con OEA para el desarrollo integral de los 22.000 km. del área de influencia del Golfo de Fonseca, comprendidos en territorio de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

e. Estudio para el desarrollo del área de Influencia del Golfo de Honduras que comprende 14.000 km. de Belice, Guatemala y Honduras.

f. Estudio para aprovechamiento integral de las Cuencas del Río Usumacinta entre Guatemala y México y del Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua.

g. Estudio de la Cuenca del Río Lempa en El Salvador, Guatemala y Honduras. El Río Lempa representa con sus dos grandes represas el 100% de la energía hidroeléctrica en El Salvador.

El CORECA por su parte, ha presentado (enero 1987) una serie de perfiles de proyectos que representan iniciativas surgidas de sus reuniones y que a continuación se enumeran:

a. Proyecto Regional sobre Conservación y Manejo de Recursos Naturales.

b. Proyecto de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento Institucional del Sector Semillas.

c. Programa de Riego y Drenaje.

d. Proyecto Multinacional para el Desarrollo de la Producción de Leche en los Países Miembros del CORECA.

e. Empresa Regional de Comercialización de Productos Agrícolas.

f. Proyecto para la Reducción de Pérdidas Post-cosecha.

g. Proyecto de Mejoramiento de la Capacidad Regional en Análisis y Asesoramiento para la Definición e Implementación de Políticas Agrícolas en los Países Miembros del CORECA.

h. Programa de Desarrollo de la Cooperación Técnica Recíproca (COTER) entre los países miembros del CORECA.

Otras propuestas que pueden tener posibilidades a largo plazo se refieren a:

a. Creación con apoyo del CEPI y en coordinación con el BCIE de un mecanismo específico para estudios y preparación de proyectos de carácter regional agropecuario que puedan ser objeto de financiamiento internacional y para estudio de las estrategias que contribuyen al desarrollo de la región.

b. Creación de un fondo específico destinado a compensar y estabilizar las severas fluctuaciones cíclicas en los precios de los productos agropecuarios de exportación para permitir un mejor manejo de las políticas de este sector. Este fondo podría ser manejado a través del Banco Centroamericano de Integración Económica.

c. Estímulo al comercio interregional de productos agrícolas a través de un sistema de financiamiento y redescuento que pueda ser manejado por la Cámara de Compensación Centroamericana.

d. Fortalecer el concepto de que todas las instituciones agrícolas de los 6 países conforman un Sector Público Agrícola Regional Común. Esto permitiría utilizar por cada país todos los recursos humanos de la región y constituir redes permanentes de cooperación técnica recíproca como los que ya inició el Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA).

e. Apoyar los proyectos tendientes a lograr la autosuficiencia alimentaria a nivel regional, aprovechar las ventajas comparativas de cada país, para reducir las importaciones de grasas, vegetales, cereales, soya y derivados lácteos y favorecer en general el intercambio de productos agrícolas. Para ello puede fortalecerse el programa que coordina el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centro América (CADESCA) y que ha recibido contribuciones de la Comunidad Económica Europea.

f. Intercambio de información y coordinación de acciones conjuntas para promoción de exportaciones, evitando competencia innecesaria y negociando la obtención de cuotas y mercados con precios atractivos. Esto incluiría el desarrollar mecanismos crediticios para asegurar el financiamiento de la infraestructura básica necesaria para la exportación de productos hortifrutícolas a la costa este y noreste de Estados Unidos y Canadá.

g. Apoyar el fortalecimiento de las instituciones centroamericanas y los programas de carácter regional agrícola, mejorar la coordinación con las mismas e iniciar acciones conjuntas regionales para movilizar recursos públicos y privados de la comunidad internacional hacia el sector agropecuario.

h. La mejora de las comunicaciones aéreas y marítimas con República Dominicana y el Caribe, que son imprescindibles para una mayor interrelación con ese país y región.

i. Crear mecanismos para aprovechar el interés manifestado por México de un mayor apoyo a la región centroamericana, con los cuales participa en el CORECA y PROMECAFE y preparar proyectos de la cooperación técnica y capacitación en las áreas en que México tiene ventajas y mayor experiencia.

ORGANISMOS SUBREGIONALES Y SEDE

1. Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) (Guatemala): se especializa en desarrollo industrial, tecnología aplicada y problemas energéticos.
2. Instituto de Nutrición para Centro América y Panamá (INCAP) (Guatemala): apoya actividades regionales en los campos de nutrición, producción y procesamiento de alimentos y educación y planificación de nutrición.
3. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo de la Agroindustria (IAAD) (Guatemala): financia el desarrollo de agroindustrias no tradicionales poniendo énfasis en las exportaciones.
4. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Guatemala: es responsable de la ejecución de tratados del Mercado Común Centroamericano y proporciona personal para el desarrollo de políticas regionales en asuntos tales como tarifas y comercio, incentivos industriales, precios uniformes y unificación de políticas fiscales de los países.
5. Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), (El Salvador): es la contraparte política del Mercado Común Centroamericano.
6. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), (Honduras): entre sus funciones está la de préstamos a largo plazo, los cuales en el pasado eran principalmente para infraestructura social y productiva, pero ahora está enfocando cada vez más hacia actividades del sector privado.
7. Escuela Agrícola Panamericana (Zamorano), (Honduras): proporciona adiestramiento práctico a estudiantes, lo cual les permite experiencia práctica y teórica enfocando cada vez más hacia actividades del sector privado.
8. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), (Costa Rica): desempeña un papel importante en la promoción de investigación aplicada, tecnología animal, producción, bosques y manejo de cuencas y en capacitación de postgrado.
9. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Nicaragua y Costa Rica): proporciona adiestramiento de post-grado así como adiestramiento profesional a nivel especializado en administración de empresas y manejo de exportaciones.
10. Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), (Panamá): financia créditos a corto plazo para exportaciones de productos latinoamericanos no tradicionales.
11. Organización Internacional-regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA-CIRSA), (El Salvador): Organismo internacional regional para sanidad agropecuaria.

PROYECTOS REGIONALES DE OTROS ORGANISMOS

- Proyecto de apoyo a la exportación de productos agrícolas no tradicionales (PANT).
- Proyecto regional de manejo integrado de plagas (CATIE).
- Proyecto de cultivo de árboles de uso múltiple (CATIE).
- Proyecto regional de manejo de cuencas hidrográficas (CATIE).
- Proyecto regional de enseñanza y capacitación de postgrado (CATIE).
- Identificación de posibilidades de exportación (FECAICA-ROCAP).
- Investigación de problemas estructurales que afectan la producción y productividad de los productos para el consumo interno.
- Frijol en Centroamérica y el Caribe (CIAT-IICA).
- Seguridad Alimentaria (CADESCA).

12. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (México): funciona como Secretaría del Consejo Económico en Centroamérica.
13. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), (Costa Rica): Capacitación personal en el campo de la Administración Pública.
14. Comité de Acción para el Desarrollo de Centro América (CADESCA), (Panamá): Comité del SELA para apoyo de América Latina a la Región.
15. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, (IICA), (Costa Rica): Funciona como Secretaría del:

PROYECTO COOPERACION TECNICA RECIPROCA

CORECA
COTER
PROMECAFE
PRACA
PROCICENTRAL