

\*

IICA  
E14  
1591s1

IICA-CIDIA

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
18 ENE 1989  
IICA — CIDIA

*(Handwritten signature)*



**SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES**

---

**Dirección de Operaciones para el Area Central**

Unidad Ejecutiva 1000  
Departamento  
Administración

18 ENE 1989

IICA - 01511

**IICA: LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS  
PARA LA ACCION EN CENTRO AMERICA**

**Revisión III "B"**

**Octubre de 1987**

---

11CA  
E14  
J59ial

~~T30 . . . . . c.1~~  
~~BV002185C.2~~

00003890

I  
I

**CONTENIDO**

**Presentación del documento**

**Introducción**

**I. Situación social y económica de la Región**

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

**B. La crisis económica actual**

- Factores externos

- Factores internos

- Magnitud de la crisis

**II. Principales elementos que caracterizan la problemática del Sector Agropecuario**

**A. La importancia del Sector Agropecuario y sus características centrales**

**B. Acerca de las Ventajas y Potencialidades del Sector Agropecuario**

- Ventajas

- Potencialidades

**C. Alternativas para un nuevo modelo de Desarrollo**

○

**III. Características de la Política Agrícola y perspectivas estratégicas para el Sector Agropecuario de la Región**

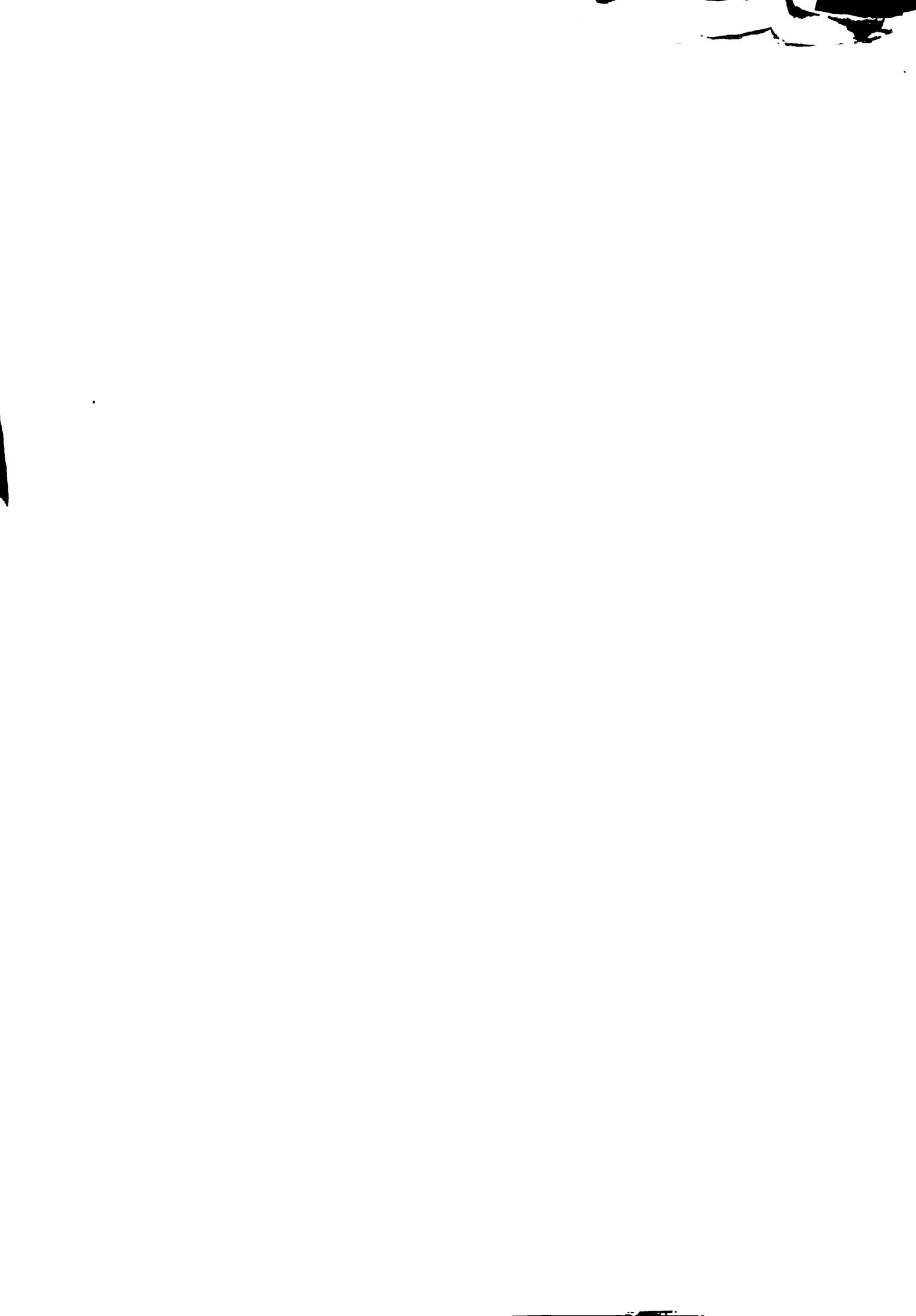
- Consideraciones generales

- Consideraciones específicos

**IV. Cooperación técnica del IICA en la Región**

**A. Consideraciones generales**

**B. Los objetivos de la Estrategia Regional del IICA**



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

**D. Posibles áreas de concentración de los Programas**

**I. Algunas propuestas de grandes proyectos de carácter regional**

**II. Conclusión y propuesta final**

desa  
apro  
hist  
inic  
regi

Cen  
Ale

ton  
de  
dir  
di  
mar  
pro  
Re

hi  
ti  
pa  
es

es  
pe  
La  
de  
en  
re  
de  
ob

a  
1

## PRESENTACION DEL DOCUMENTO

Después de múltiples iniciativas para el logro de la paz y el desarrollo en la Región, la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, aprobó el documento Esquipulas(\*)II que algunos consideran como histórico, puesto que se reinicia el diálogo, se define que la iniciativa pase a los propios centroamericanos y se impone una lógica regional por encima de intereses externos.

El "Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centro América" pretende consolidar el proceso y los mecanismos que lleven a la paz, el desarrollo y la integración regional.

Realizar la Reunión de "Esquipulas II" y lograr el acuerdo tomado, fue posible sólo por la decidida voluntad de los 5 Presidentes de expresar al mundo, que el problema centroamericano puede ser dirimido por los propios centroamericanos, que a pesar de sus diferencias coyunturales, quieren evitar una desintegración regional y mantener los ideales de unidad. Se logró también crear un ambiente propicio para un mayor apoyo de la Comunidad Internacional a la Región.

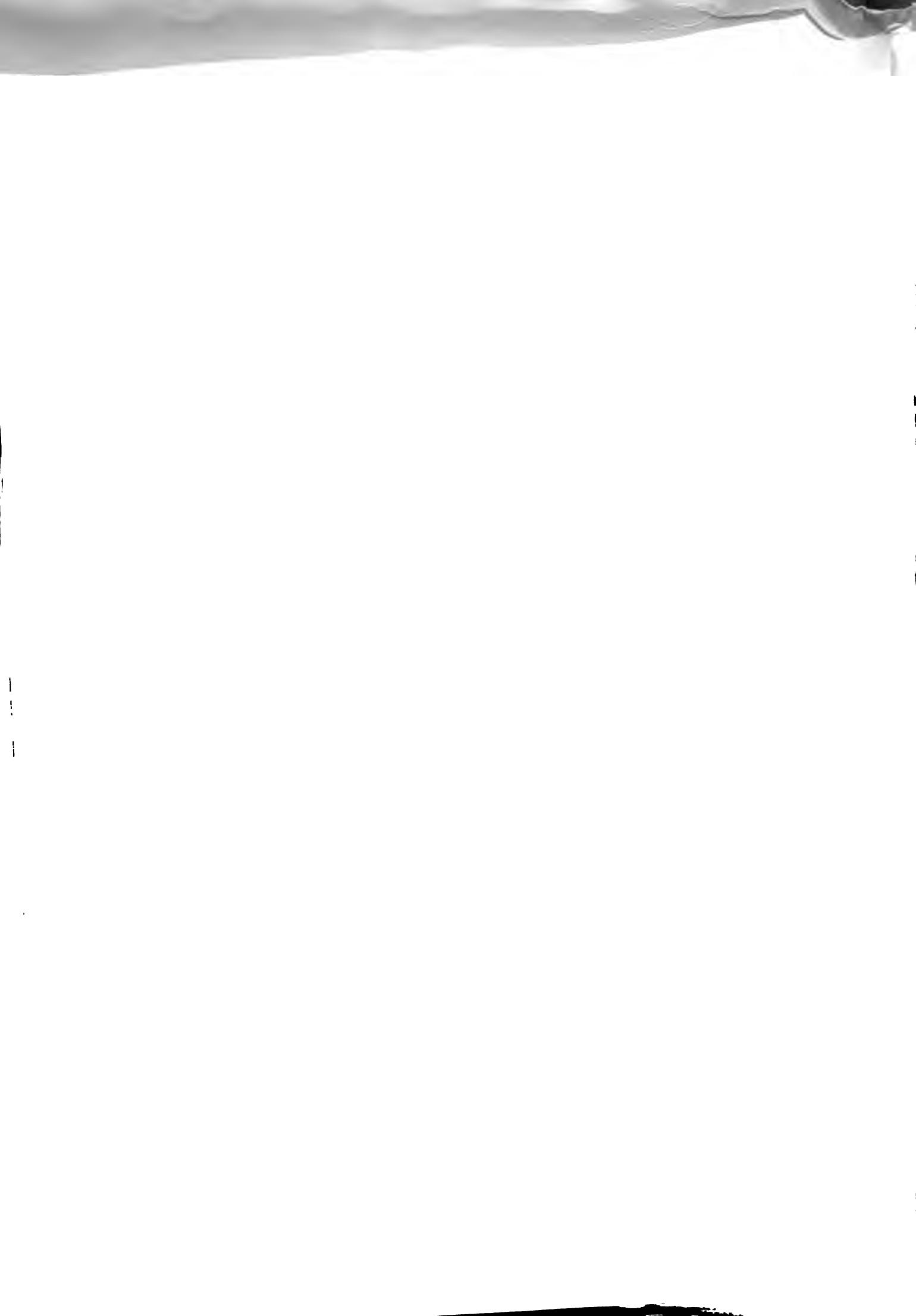
El acuerdo de Esquipulas II reconoce que esta es una región con historia, geografía y destino común y que en esta nueva etapa todos tienen que participar en mayor o menor grado en un esfuerzo conjunto para lograr la paz y el desarrollo, reconociendo desde luego que hay estados con problemas internos de más difícil solución.

Hay un cambio en la región, el nuevo ambiente que ha surgido y la esperanza y el apoyo popular e internacional a las iniciativas de paz, permiten que exista una alternativa con algunas posibilidades de éxito. La comunidad internacional debe estar presente en la etapa de desarrollo que la misma declaración sugiere, en especial con un enfoque de apoyo a iniciativas, programas y proyectos de carácter regional, que la coyuntura actual permite, facilitando así un proceso de integración y minimizando la influencia de aquellos que quieren obstaculizar el proceso.

La estrategia que se presenta en este documento responde en parte al pedido de los Presidentes Centroamericanos a la Comunidad Internacional para el apoyo al desarrollo de la región, así como al reconocimiento de los países miembros del IICA de que la paz es elemento fundamental para el desarrollo, lo cual fue ratificado en Ottawa, Canadá, durante la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, en donde surgió el consenso en la necesidad de reactivar y modernizar la agricultura y para ello se encomendó al IICA la elaboración de un plan estratégico en los niveles regional y subregional en apoyo a la revitalización agrícola y el desarrollo.

---

(\*) 7 de agosto de 1987



Para conseguir impacto, el IICA debe tener claridad en las prioridades, disponer de un marco conceptual correcto y coordinar con los países y otros organismos regionales e internacionales, su acción en la región.

En este contexto, el propósito fundamental del documento será presentar ideas 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.

Este documento será ampliado con los comentarios, información y sugerencias que se pueda obtener con técnicos y autoridades de los países.

I.

de

fa

co

de

co

pa

de

es

lu

la

te

## I. INTRODUCCION

La región centroamericana (\*) tiene amplia viabilidad económica, dado que cuenta con abundantes recursos humanos y naturales y una favorable relación de proporcionalidad entre los mismos. Vista en su conjunto, la región con una superficie de 557,300 km<sup>2</sup> 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 dar base al desarrollo nacional y regional. En el esfuerzo del desarrollo, jugará un importante papel la conformación de una estrategia de desarrollo a nivel 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.

Centroamérica 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 diferencias dentro de los países, propias de su desarrollo histórico y su dotación de recursos. 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. Sólo la dimensión regional hace viable la creación y consolidación de instituciones de promoción económica, social y cultural capaz de enfrentar el reto de una sociedad internacional

---

(\*) La región, para el efecto de estas notas, se refiere a los 6 países del Istmo Centroamericano formado por los 5 países de Centroamérica y por Panamá. En el documento se enfatiza sobre Centroamérica y se agregan algunas notas sobre República Dominicana. Se considera que el enfoque general del documento, aunque interpreta más la realidad de Centroamérica, el grueso del análisis y medidas apuntadas puede aplicarse al caso de Panamá, reconociendo que este país tiene rasgos muy peculiares. Dentro del IICA, para efectos operativos, la acción en los países y de carácter regional está dividido por áreas. Centroamérica y Panamá están comprendidas en el Area Central que cubre además México y República Dominicana. Sin embargo, estos dos últimos no se incluyen por tener rasgos estructurales diferentes, que no permiten que muchas de las recomendaciones de la acción estratégica sean aplicables o enteramente aplicables a ellos.



recientemente abierta, competitiva y en rápida mutación. Sólo así podrá haber un mercado interno capaz de sustentar un eficiente proceso de desarrollo económico y un continuum institucional-organizativo capaz de desarrollar una estrategia viable para asimilar creativamente la presente revolución tecnológico-productiva, que ya se hace sentir a escala mundial.

Por la dotación de recursos, su trayectoria económica y su peso en la actividad de conjunto, la agricultura sigue siendo reponderante en Centro América. Así, dentro de la coyuntura actual y en una perspectiva de largo alcance, en cualquier estrategia que se defina, existe una real oportunidad para reforzar la agricultura y utilizarla como pivote de la reactivación económica, maximizando así las ventajas comparativas de la región en cuanto a recursos humanos y materiales con que la misma cuenta.

## I. SITUACION SOCIAL Y ECONOMICA DE LA REGION

### A. Evolución 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 posibilitó 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 la década de 1960, el Mercado Común Centroamericano funciona con notable éxito hasta 1973 en que las causas de los problemas entre El Salvador y Honduras, el aumento de los precios del petróleo y medidas proteccionistas de los países desarrollados, entre otros, debilitaron el proceso. Aunque este continuó por la capacidad de resistencia de la región basada en el largo período previo de crecimiento continuo a altas tasas y la capacidad de endeudamiento. Los profundos cambios políticos en Nicaragua y El Salvador de 1979-80, la recesión internacional 1981-83 y los nuevos problemas centrales en la alternativa presentada por Nicaragua, llevó a un progresivo deterioro del modelo de desarrollo e integración, los que se agravaron con los programas de ajuste que han restringido la demanda interna, disminuido el ingreso per cápita y representado un alto costo social para los grupos de menores ingresos.

El comercio intraregional entre los países de Centro América, aumentó entre 1966 a 1982, 38 veces su intercambio, pero de ellos el



5% constituido por productos manufacturados y muy poco en productos agropecuarios.

En el caso de Panamá, el crecimiento fue inducido articularmente por las actividades de comercio, finanzas y construcción en el contexto del ciclo de expansión referido. Por su parte, en la República Dominicana incidió 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", en buena medida desarticulada y conformada por una economía agroexportadora y un sector industrial para el mercado regional, relativamente pequeño, abierto y muy vulnerable 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%, la más alta de América Latina, 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

19  
in  
su  
er  
ci

11

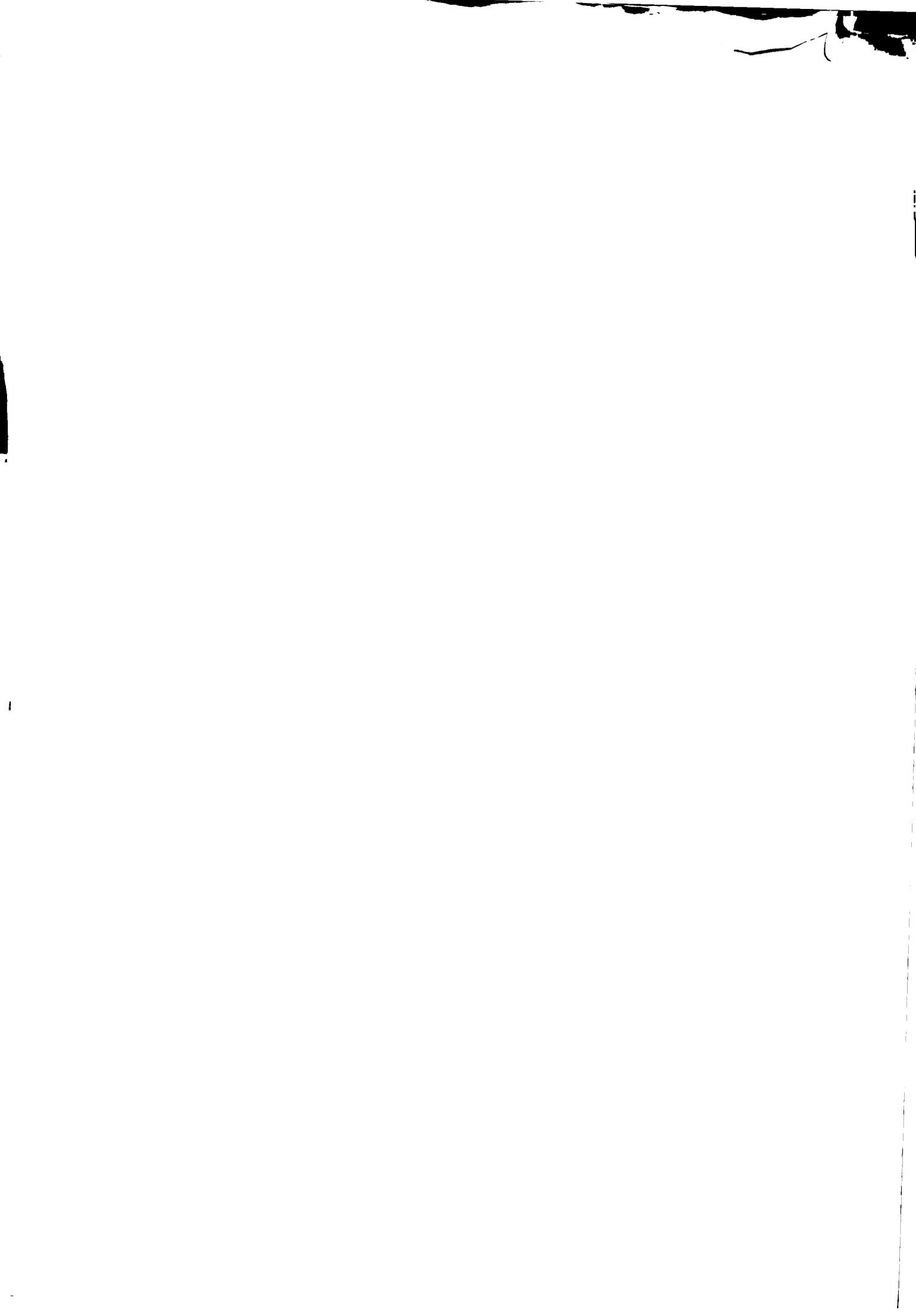
1960. En cuanto a las importaciones, se siguió con relativa intensidad la sustitución de las mismas; en la fase inicial se sustituyeron bienes de consumo, al mismo tiempo que se aceleró el intercambio entre los países del MCCA, pero este motor de crecimiento llegó paulatinamente a cierto nivel de agotamiento.

En la economía agroexportadora se detectan aún las siguientes limitaciones para su desarrollo: a) una diversificación de las exportaciones agrícolas, aún insuficiente y crecientemente difícil, puesto que el café, banano y la caña de azúcar obtienen todavía casi la mitad del total de divisas por exportaciones, b) el poco incremento en la demanda externa de dichos productos tradicionales de exportación y la ya muy baja elasticidad, ingreso-precio de la demanda, que conjuntamente con una caída en los términos de intercambio incidieron en disminuir el crecimiento de la producción y en desacelerar el ingreso neto de divisas.

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

b. El déficit de la balanza comercial, si bien lógico en una economía en expansión, se amplió excesivamente debido no solamente a las importaciones del sector industrial, sino a importaciones de bienes de consumo, incluyendo alimentos y bienes suntuarios, así como 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", con tasas de interés muy bajas en términos reales, estimularon préstamos que fueron contratados a tasas variables y ajustables de interés, que crecieron en forma absoluta y muy marcada, precipitando la crisis de estrangulamiento externo, conocida como la actual "crisis de deuda".

c. La región ha tenido un alto crecimiento demográfico que hizo que en el período 1970/78. la fuerza de trabajo creciera al 3.4% anual, mientras que la tasa de crecimiento del empleo en los 5 países centroamericanos fue solo del 2.3% anual. Se estima que la tendencia al aumento del desempleo abierto y el subempleo en la década de los 80, se incrementó, como resultado del menor crecimiento de la actividad productiva, menor inversión y la incorporación de tecnologías que ahorran mano de obra. Dadas las condiciones



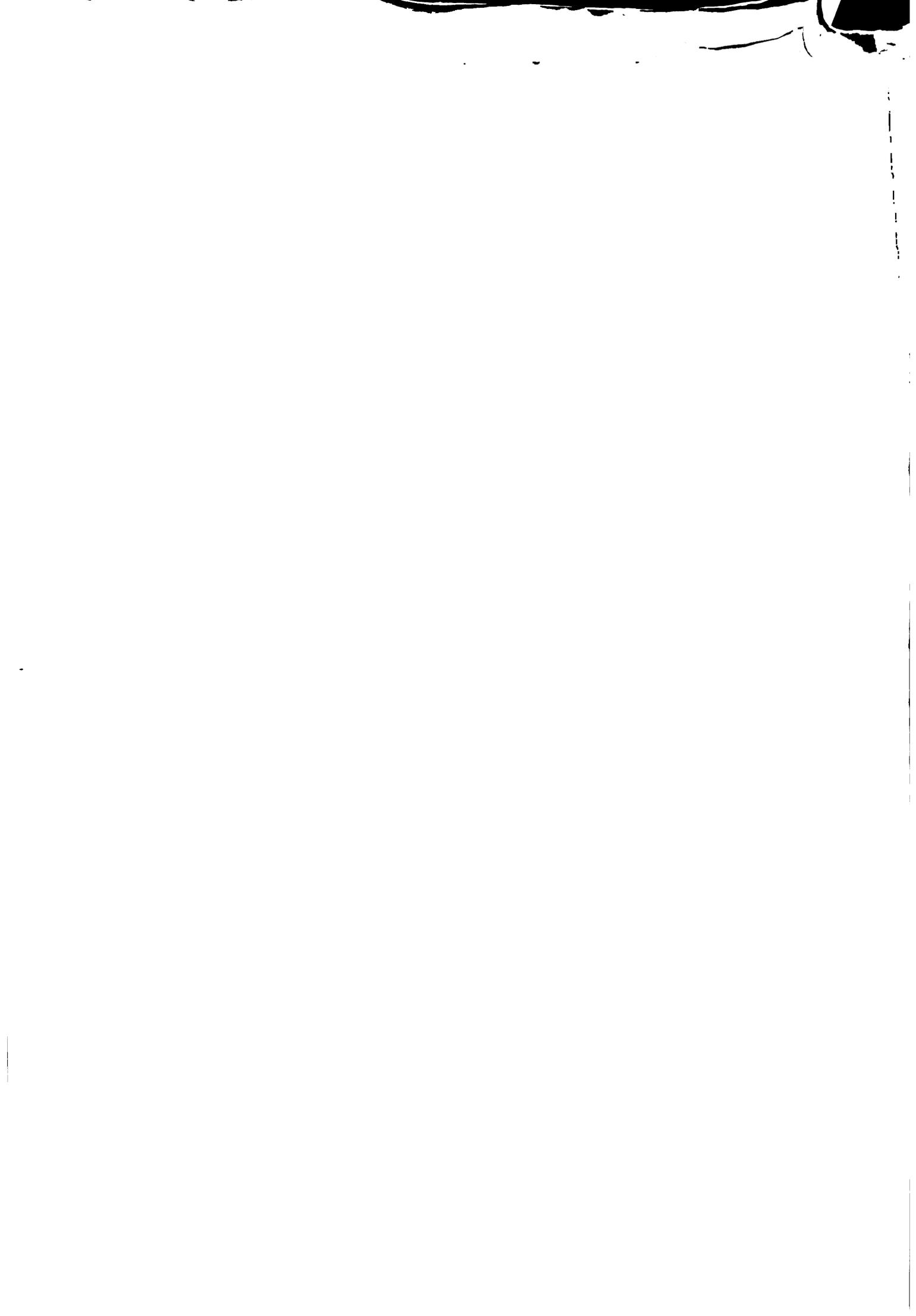
estructurales de la economía y el tipo de tecnologías adoptadas por los países en general, es poco probable que crezca la oferta de empleo al ritmo de la demanda.

El muy acelerado crecimiento de la población y el fenómeno de la migración del campo a la ciudad, trajo como consecuencia una rápida urbanización, una mayor presión sobre la demanda de alimentos y un crecimiento del sector informal urbano como refugio a la mano de obra desocupada. PREALC ha estimado que en 1982 el empleo en el sector informal urbano representaba el 29% del empleo total de las áreas metropolitanas del Istmo. La satisfacción de necesidades de la vida urbana en alimentos, servicios públicos y educación ha determinado una presión muy grande para los precarios presupuestos de los países.

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.

d. No obstante las tasas elevadas de crecimiento económico alcanzadas por los países durante el período de expansión, 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, en particular la tierra, la menor inversión pública y privada en este sector, la débil aunque creciente organización campesina, y el acceso muy 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, subsidios al consumidor en proporción siempre creciente; impuestos excesivos a las exportaciones agropecuarias y tipos de cambio sobrevaluados, significando en conjunto, un desaliento importante a la producción doméstica de alimentos básicos.



Efectivamente, en la estrategia seguida en los años 60 y principios de los 70, debido a su mayor peso político y capacidad de presión, el creciente sector urbano fue beneficiado por la vía de precios bajos, mientras el sector agropecuario en general fue relegado y en especial el subsector de pequeños productores.

## B. LA CRISIS ECONOMICA ACTUAL

Los indicadores económicos y sociales, algunos de los cuales se analizan dentro de "factores internos", 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 y desde luego a los tradicionales problemas y resagos estructurales que la región -como el resto de América Latina- venía experimentando.

Las crisis que han afectado los países de América Central, han estado relacionadas con las recesiones internacionales y la caída de precios de sus principales productos de exportación, como ocurrió en 1900, 1914, 1929, la II Guerra Mundial, en 1960, 1974/75 y luego en la más reciente de 1981/83; son en cierta medida crisis cíclicas recurrentes, aunque la presente es de particular severidad y duración prolongada.

Pero existen adicionalmente a las crisis, y es importante no olvidarlas, problemas estructurales que restringen las posibilidades de desarrollo económico y social, lo que unido en este último período al alto pago del servicio de la deuda y una disminución de ingresos del exterior, ha llegado a constituir una suerte de "mezcla" grave para la estabilidad de varios países, en que se crea un círculo vicioso de crisis económica, frustración social, conflicto político y en algunos casos conflicto armado, que vuelve a incidir en lo económico.

### FACTORES EXTERNOS

Entre estos factores destacan los siguientes:

a. La economía internacional, no ha vuelto a recuperar sus antiguas tasas de crecimiento desde la recesión económica en los países industrializados de 1981-83 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 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%".

Es difícil que esto se revierta no solo por razones económicas, sino por la rapidez con que los países desarrollados están poniendo en práctica extraordinarias transformaciones tecnológicas y por cambios en los patrones de consumo de esos países, que ha incidido en una disminución en el crecimiento de la demanda de productos tradicionales como azúcar, café y otros.

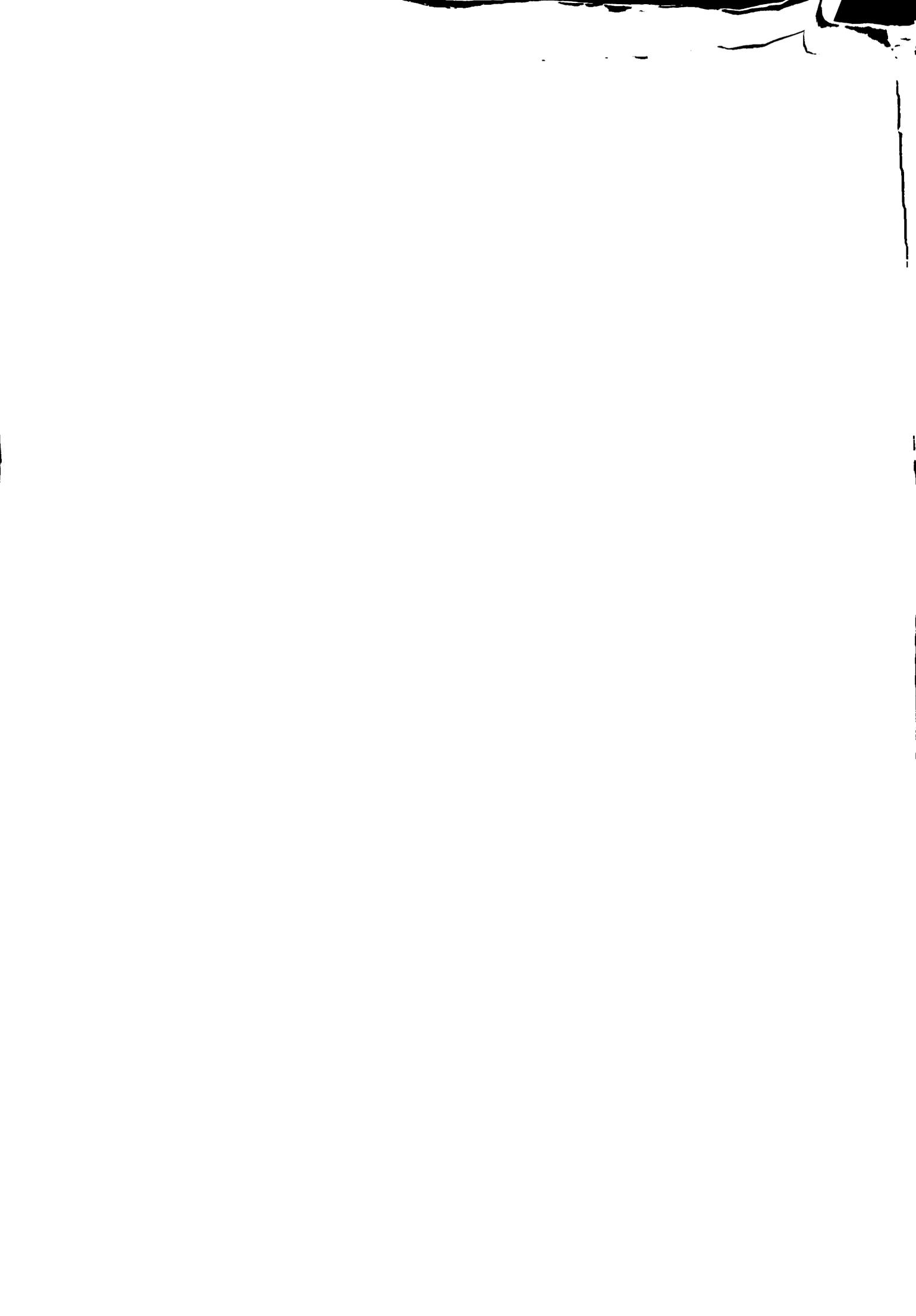
b. El déficit fiscal de algunos países industrializados que compiten por recursos financieros, provocaron importantes alzas en las tasas de interés y captaron por diversas vías cuantiosos recursos financieros del tercer mundo, lo cual agravó el problema de la deuda externa de los países de la región.

c. Las medidas proteccionistas aplicadas por los países industrializados (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón), con los propósitos de incentivar su producción agrícola y movilizar sus excedentes masivos. A ello se agregan limitaciones al ingreso en esas economías de productos de la región, mediante la aplicación de tarifas, cuotas, medidas fitosanitarias o barreras no arancelarias de diverso tipo.

d. Como vimos antes, 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 ciertas biotecnologías en los países industrializados. Un resultado de ello ha sido, por ejemplo, la sustitución paulatina de importaciones de azúcar de caña por la producción doméstica de fructuosa y otros sustitutos -naturales y sintéticos- 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 disminuida en los próximos años por la caída en las importaciones que harán 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 establecidos diversos tipos de políticas de reforma agraria, la estructura de tenencia de tierra continúa como problema que limita la modernización y la



gualdad en el campo, una mayor equidad en la distribución del ingreso y el acceso a la tierra de recursos humanos productivos. En Nicaragua y El Salvador se realizaron cambios profundos a partir de 1979 y 1980 respectivamente, mientras que en los otros países se continúa espondiendo en aquellos lugares en que la presión campesina se hace resente. Estos procesos han dado origen en todos los países, a un sector campesino denominado "sector reformado" de mucha importancia en El Salvador, Nicaragua y Honduras.

Así, las limitaciones estructurales del modelo agroexportador-industrial antes mencionado, se vieron exacerbadas por los factores externos y la irrupción de conflictos sociales y políticos 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 y otras cuentas externas.

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

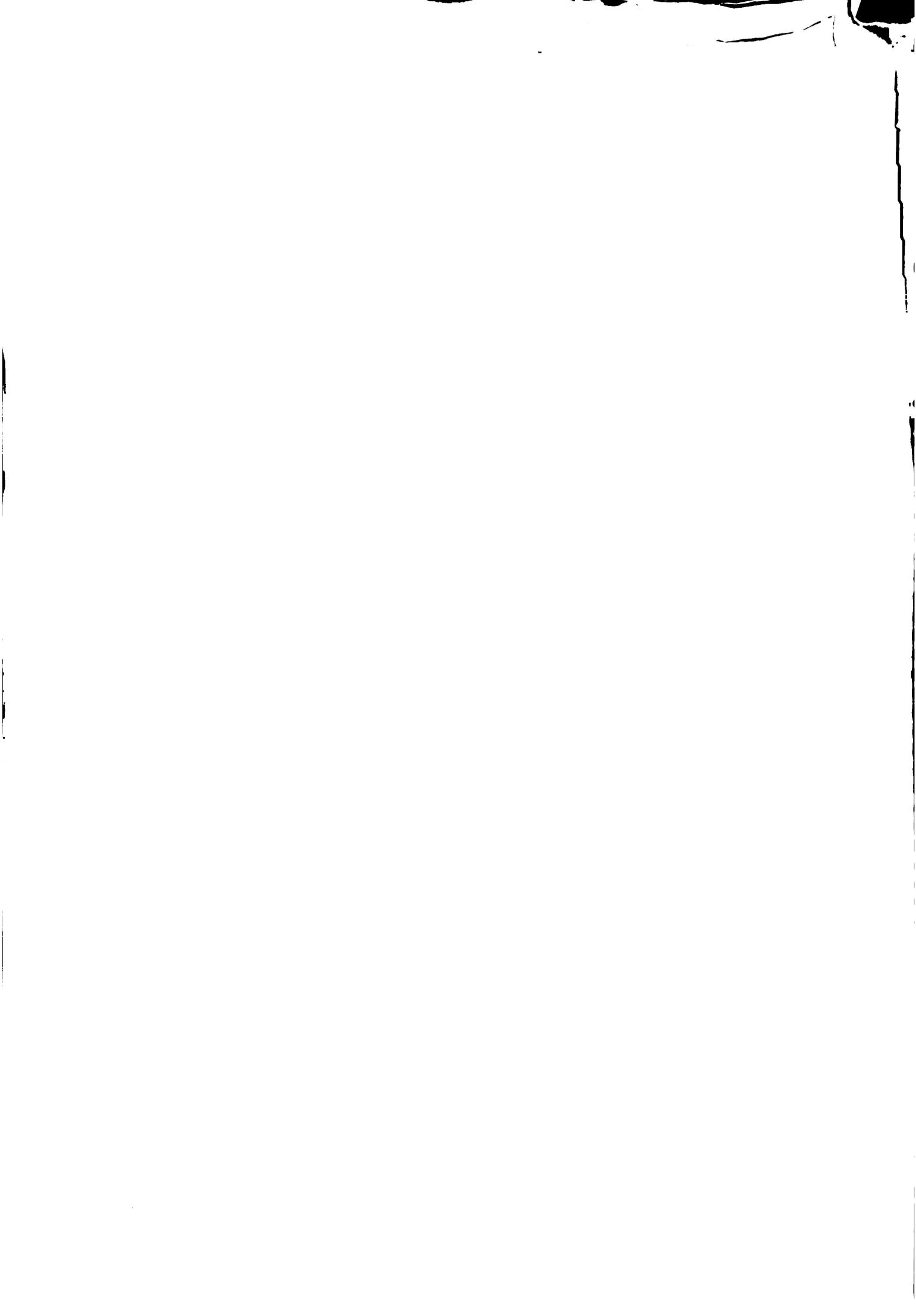
Un aspecto digno de resaltar, fue que el sector agropecuario en la mayoría de los países, si bien sufrió relativamente menos los embates de la crisis que otros sectores económicos, durante el período de 1980-1985, el PIB agropecuario de los países centroamericanos decreció en un -0.2% anual y no obstante que la producción para el mercado interno aumentó, lo hizo en menor proporción que la población. Como resultado de lo anterior, en algunos países se dio una mayor participación del sector en el PIB; ello contribuyó a que algunos gobiernos (\*) explicitaron en forma categórica que el sector agropecuario sería la base del desarrollo futuro y tendría la prioridad más elevada, debido a que puede reactivarse a un costo menor de divisas por empleo y unidad de producto y, sobre todo, por los encadenamientos positivos que guarda con otros sectores.

#### MAGNITUD DE LA CRISIS

Sólo 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. Aún 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

\*) Volvamos a la Tierra, Costa Rica 1981. Estrategia para la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario como eje central de Recuperaciones Económicas de Guatemala, 1985



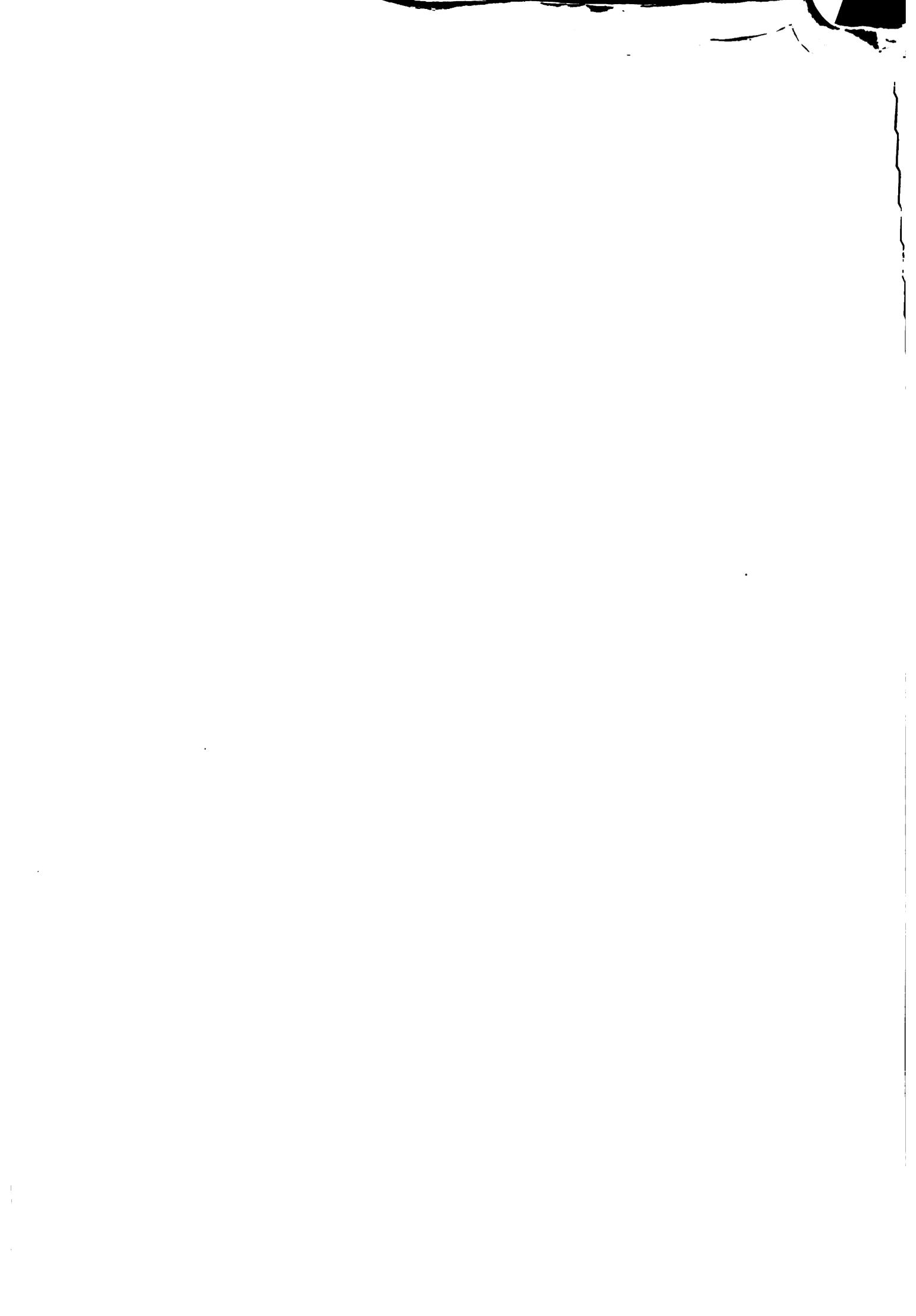
.6%. El valor de las exportaciones a precios corrientes en 1986 para Centro América, según CEPAL, sumó US\$4.421 millones, suma similar a la obtenida 9 años atrás, la gravedad de estas cifras resalta aún más, al contrastar las mismas con el crecimiento de la población en el período mencionado.

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó a representar un 3.8% del PIB en 1977 a un 12,9% en 1985. Este porcentaje representó en cifras absolutas, una suma de US\$41.906 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 en 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, en muchos casos por la vía de capitalización de intereses, lo que la hace mucho más onerosa al mediano y largo plazo. Un hecho que indudablemente agravó la situación, 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. Así la situación de falta de liquidez que enfrentan algunos países para cumplir con sus compromisos financieros, está afectada, no sólo por el servicio de la deuda, sino por los intereses de la misma, que en algunos países como Costa Rica llegan a representar el 10 por ciento del PIB o un tercio del valor de sus exportaciones, lo que significa que el refinanciamiento por sí sólo no resuelve el problema. A fin de obtener fondos para el servicio de la deuda externa, el ahorro de las personas tuvo que transferirse al sector público, al empresarial o a ambos, y el mecanismo más comúnmente usado para lograr esa transferencia fue una reducción en los salarios reales.

La situación de crisis 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 déficits interno y externo y desarrollar un sector exportador que sea capaz de dinamizar el conjunto de la economía y contribuir a pagar la deuda externa. Sin embargo, en algunos casos, esto ha obligado a políticas económicas excesivas que generan depauperación y un descontento popular: existe una percepción política de que, dadas las circunstancias actuales, este proceso está en su límite.

La transferencia neta de recursos al exterior de la región, es



un serio obstáculo al desarrollo, que ha llevado a restricciones internas y ha incidido en la disminución de la tasa de crecimiento de la inversión y con ello de la formación bruta de capital, reduciéndose así la capacidad futura de expansión de la economía.

Corolario inevitable de la crisis ha sido pues, el creciente deterioro de los niveles de vida, ya de por sí muy bajos, en la mayoría de países de la región, lo que ha tendido a agravarse por el aumento del desempleo abierto, y el subempleo y la disminución de los salarios reales como 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 y otros países, pero en todos ellos se advierte un preocupante deterioro.

Los amplios sectores de pobreza expuestos en el capítulo II, se originan en un perfil inequitativo de distribución del ingreso, que en cierta forma cancelan los beneficios del dinámico crecimiento económico de los años 60s y 70s.

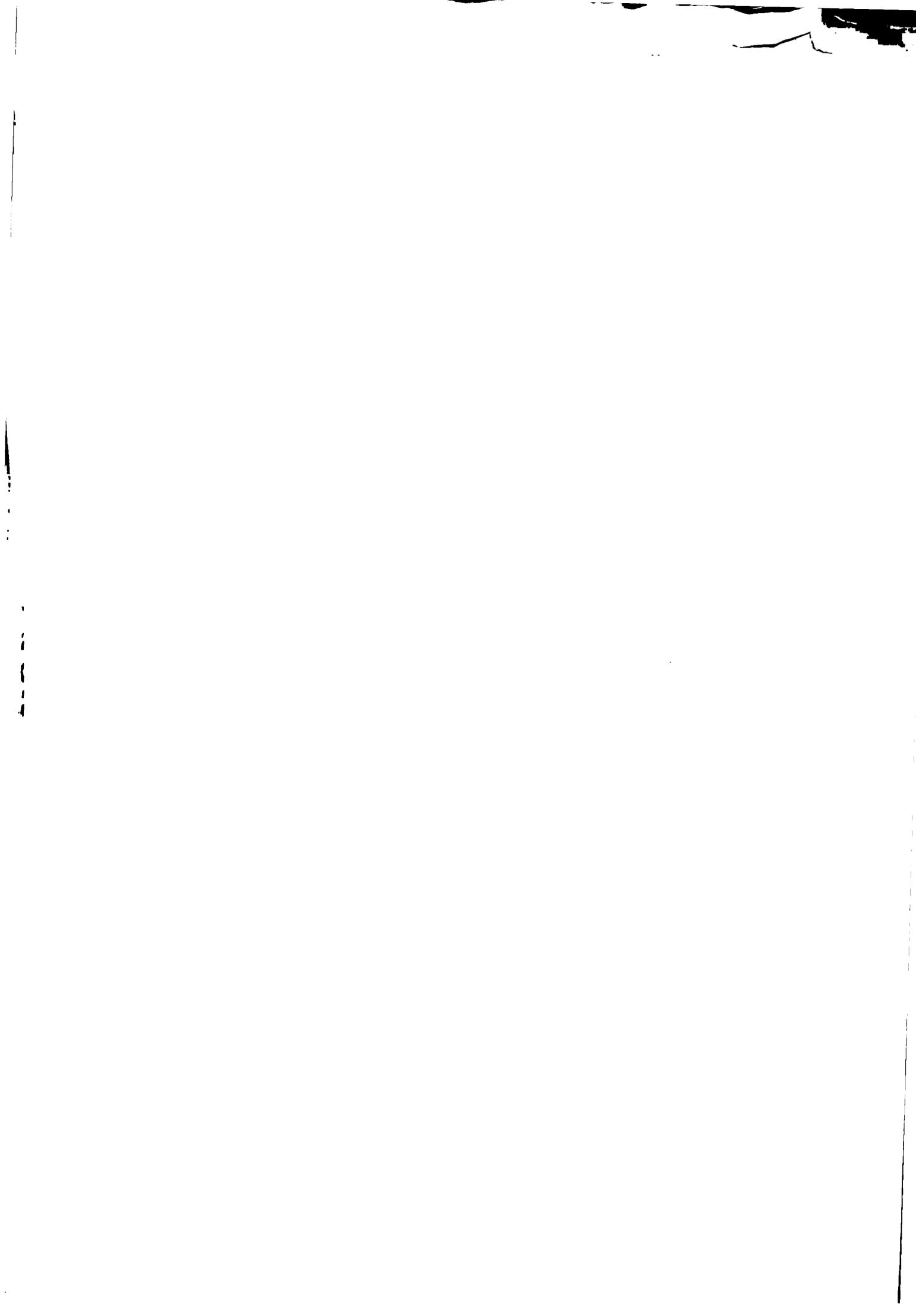
## II. PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LA PROBLEMATICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

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 y si bien es cierto que algunos precios relativos se han mejorado, esto alcanza sobre todo a un subsector relativamente privilegiado y pequeño de los sectores agrícolas.

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 y 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.

### A. La importancia del Sector Agropecuario y sus características centrales

El sector agropecuario constituye aún la base de la economía de



os países de la región. En 1985, el sector representó el 23% del PIB en el período 1984 fue el 26,9%), contribuyó con alrededor del 66% el total de las divisas y absorbió al 48% del total de la población económicamente activa (1980). Además los impuestos a las exportaciones agrícolas constituyeron un aporte muy considerable a los ingresos fiscales.

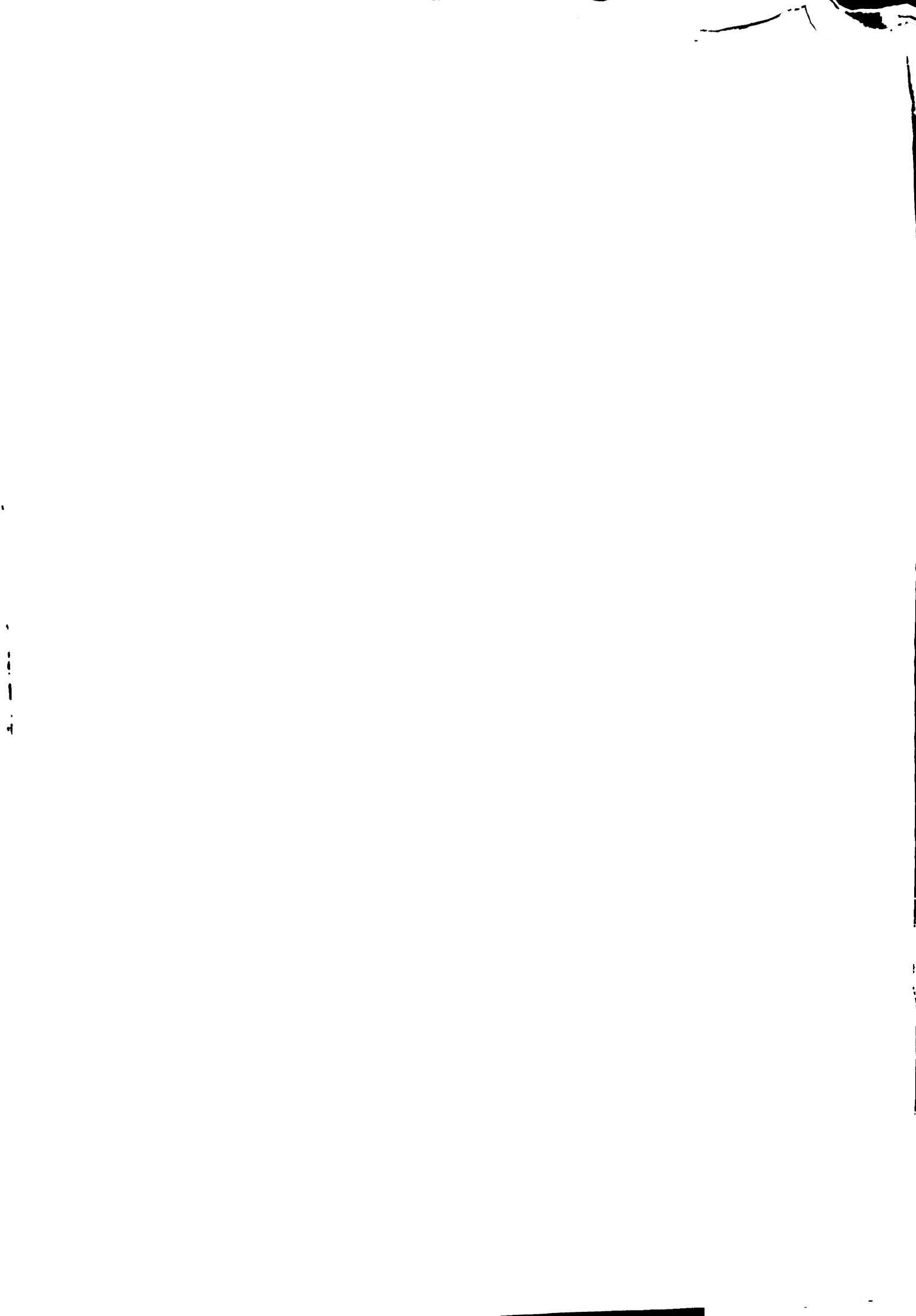
Asimismo, el sector aporta muchos de los alimentos básicos de la población y materias primas industriales. Por ejemplo las ramas de alimentos, bebidas y tabaco representan alrededor del 10% del valor agregado de la producción industrial. Por otro lado adquiere cantidades crecientes de insumos de la industria regional.

Centroamérica, Panamá y República Dominicana, considerados en un conjunto, representan el cuarto exportador e importador de América Latina con respecto a los Estados Unidos, después de México, Brasil y Venezuela, lo cual le da a la región 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.

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 CCA y del limitado crecimiento del sector agropecuario no la han beneficiado mayormente. El grado de pobreza de la población rural ya mencionado, es el 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 los factores externos e internos de gran repercusión en los países y que hemos mencionado atrás, es de esperar que se mantengan los ritmos de la migración campo-ciudad y, con ello, los acelerados procesos de urbanización, aunque la industria y los servicios no sean capaces a corto plazo de absorber la mano de obra excedentaria. Se esperaría, 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 las de gran relevancia, políticas macroeconómicas y sectoriales



propiadas y políticas de estímulo a la inversión pública y privada 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 redefinido el papel del sector agropecuario, para que se constituya en un sector estratégico alrededor del cual se reactive la economía en su conjunto.

En la reciente reunión de la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, se discutió alrededor de este tema y se firmó la Declaración de Ottawa que contiene decisiones y recomendaciones sobre modernización agrícola; necesidad de cambios en las condiciones externas, ajustes en las políticas internas globales, modificación en las políticas sectoriales nacionales, cooperación internacional e integración regional.

Para ello se encomendó al IICA la elaboración de un plan estratégico, en los niveles regional y subregional de acción conjunta con el apoyo de la revitalización agrícola y del desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

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

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, lo cual en parte se ha logrado con el ambiente creado a partir de la Declaración de Esquipulas II. En este contexto los Ministros de Agricultura de Centro América, Panamá, México y República Dominicana, en el seno del CORECA, resolvieron apoyar los esfuerzos de paz originados en el acuerdo firmado en Guatemala por los Presidentes de los Estados Centroamericanos, consideraron que la paz es un elemento básico para el mejoramiento de la población rural y la agricultura y solicitaron a la OEA y al IICA tomar las iniciativas para la creación de un grupo de trabajo de los organismos del sistema interamericano y otros para coadyuvar en la consolidación de los esfuerzos de desarrollo de la región, mediante el otorgamiento prioritario y coordinado de recursos económicos y de la cooperación



Internacional.

**B. Acerca de las Ventajas y Potencialidades del Sector Agropecuario**

Dentro de una nueva estrategia, hemos visto que 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 para la disminución de la pobreza. Esto es particularmente válido para los países de la Región, donde el sector tiene un aporte al PIB del 23%, el doble del conjunto de América Latina (11.6%), genera 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, estas 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. ○

Como vimos, siendo el sector agropecuario de especial importancia en las economías de la región, es necesario hacerlo a eje dinamizador, 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 este 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 ganadería 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 un crecimiento del Sector Agropecuario.

### VENTAJAS

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

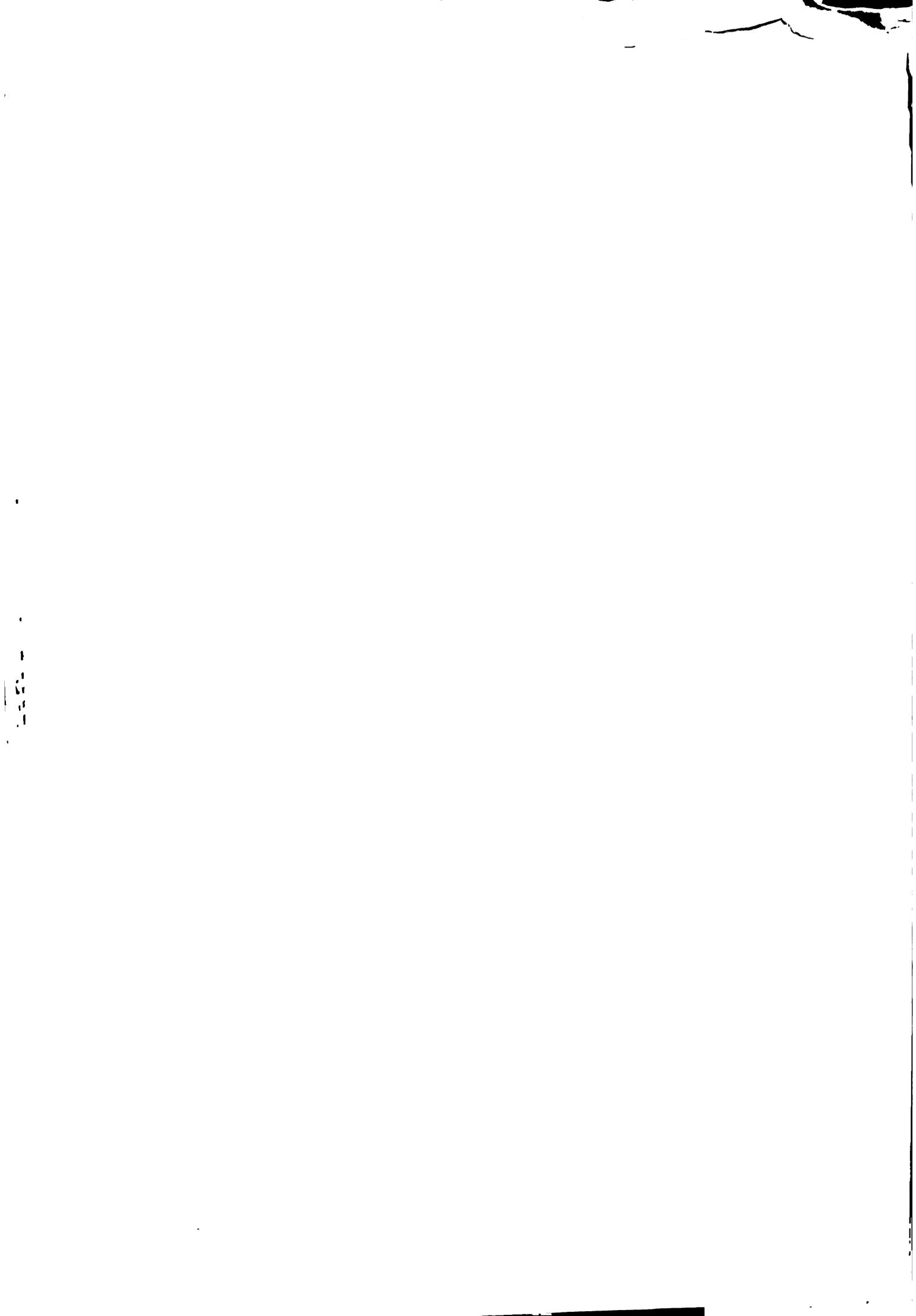
a. Potencial agrícola. Visto en el contexto regional, el área posee la suficiente cantidad de tierra agrícola y de climas y microclimas capaces de producir suficientemente los productos tanto para consumo interno como para exportación. Además de las llanuras y valles hay vastas zonas quebradas que se 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 de tenencia de orden legal como el régimen de herencia que lleva al minifundio también deben considerarse y corregirse.

La tierra cultivada con respecto a la tierra agrícola total es del 33% y la tierra agrícola con respecto a la superficie total es del 40%, lo que demuestra que el recurso tierra, es en principio 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 lleva a considerar la redistribución de población y tierra. La frontera agrícola, a excepción de El Salvador que prácticamente ya no la tiene, se encuentra sobre todo situada en el Atlántico Tropical húmedo que tiene potencial para cultivos permanentes como: cacao, caña de azúcar, palma africana, pimienta, vainilla y otros cultivos autóctonos.

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

---

(\*) Incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá



e 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,<sup>(\*)</sup> etc., pero potencialmente representan un sector que puede absorber importantes inversiones productivas con la ventaja de una mejor distribución del ingreso. Acciones en este campo a nivel regional podrían significar un mayor desarrollo de este tercer sector de la economía 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.

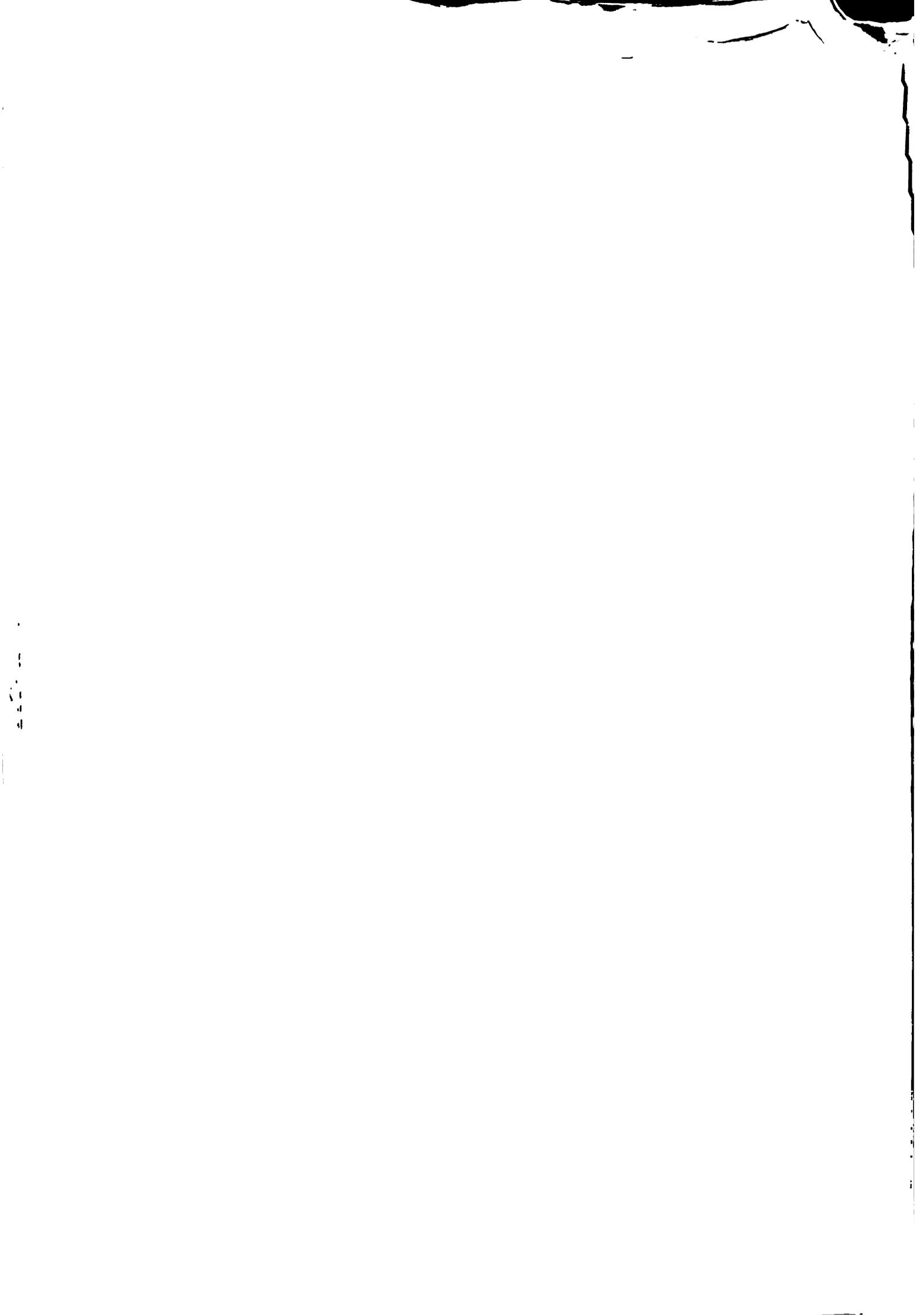
d. Ubicación. La posición geográfica del conjunto de los países del área es relativamente ventajosa respecto a los amplios mercados de Norteamérica y posibilita el aumento significativo del comercio con países cercanos a América Central y de un mayor desarrollo, tales como México, Venezuela y Colombia ya sea en términos de ventas directas o de mecanismos de intercambio. Por otro lado, el Caribe representa un mercado potencial importante, si se pueden abrir comunicaciones navieras con esos países. Estas oportunidades obligan 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 y una política de exportaciones más agresiva y coordinada.

#### 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 presión sobre la tierra en algunas zonas y 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 revertirse 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 y bajo cualquier modalidad productiva

(\*) Parte de estos servicios son ofrecidos por organizaciones no gubernamentales (ONG's)



que se adopte para cada región se hace necesaria una política paralela a la conservación del suelo.

b. Riego. 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 Centro América, 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 incrementar 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 y permite el cultivo de productos para exportación que pueden estar disponibles en la época del invierno en el hemisferio norte.

Las obras de riego en gran escala requieren una importante inversión de capital, por lo cual es necesario cuidadosa planificación del uso y estudio la posibilidad de la comercialización de la producción. Para hacer rentable la inversión, es conveniente asociar a 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.

En las zonas de riego es posible desarrollar proyectos de desarrollo rural y una mejor integración de la producción agrícola con la agroindustria.

c. 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 presentan 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 activamente. Ello puede adoptar diversas formas de cooperación y ayuda internacional, subsidios y otras formas de apoyo gubernamental, aún el crédito.

El desarrollo de las nuevas biotecnologías, entre otros, está significando que el concepto de ventajas comparativas en base a recursos naturales pierde la vigencia 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 modernización agrícola en general. 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.

d. Formación de cuadros técnicos. La formación de cuadros técnicos en agricultura es crucial para aprovechar estas grandes transformaciones tecnológicas. Estos cuadros pueden formarse en gran parte en el interior de la región, pero aún así, será necesario 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. La red de Facultades de Agronomía, Zootecnia, Veterinaria y otras relacionadas con la agricultura de la región, debería llegar a un acuerdo para especializarse en postgrados específicos y crear un sistema de becas e intercambio.

e. 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 ampliar la cobertura en el crédito rural y ponerlo al servicio del pequeño productor rural, pues en general sigue concentrado en el grande y mediano productor y con destino a cultivos de exportación. Las experiencias de crédito al productor de menores recursos en forma asociada es positiva, al igual que el sistema crediticio del propio movimiento cooperativo, la cual debería reforzarse. Las políticas de fomento al crédito deben propiciar y coadyuvar las de aliento a la inversión y formación de capital.

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.

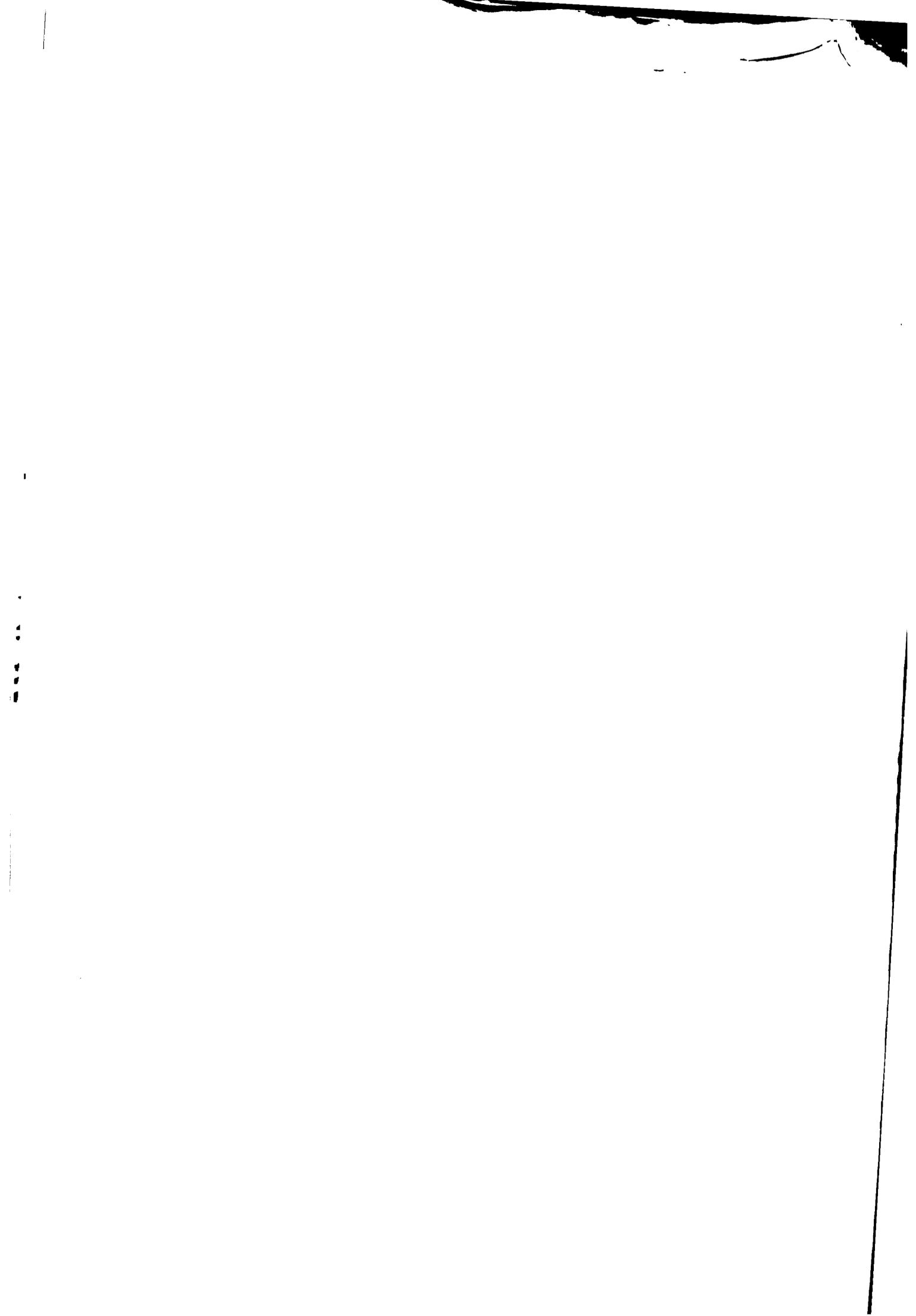
f. Manejo integral de bosques. Es ampliamente conocido el problema de la deforestación creciente en la región, que están afectando el clima y régimen de lluvias además de erosionar las tierras y alterar las cuencas. Por otra parte se da un uso inadecuado de las tierras deforestadas, cultivando granos básicos o con 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. Este es obviamente, un aspecto que va más allá de lo estrictamente forestal, afecta la ecología en su conjunto y el uso de los suelos para actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

### C. Alternativas para un nuevo modelo de desarrollo

Conforme al análisis efectuado recientemente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)(\*), se visualizan a nivel regional los siguientes modelos como alternativas de reactivación. Las consignaciones aquí pues pueden contribuir a esclarecer el rol del sector agrícola en cada una de las opciones consideradas:

a. Economía exportadora. Se orientaría fundamentalmente a las exportaciones, mediante incremento de la oferta exportable y la reactivación industrial, implica una gran apertura externa de la economía.

(\*) Bases para la reestructuración institucional de la SIECA. ICAP, Junio 1987



b. Industrialización sustitutiva. Promovería políticas de sustitución de importaciones, considerando las exportaciones como complementarias en el desarrollo industrial.

c. Reactivación global. Se orientaría hacia la reactivación y perfeccionamiento del MCCA, armonizándose las políticas y acciones regionales de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.

d. Reactivación selectiva. Promovería acciones regionales selectivas y no conflictivas en términos político-económico sobre lo que existe consenso intergubernamental, y,

e. Reactivación ampliada. Reactivaría las áreas tradicionales y se incorporarían otros vinculados directamente con el desarrollo político y social de la región que han permanecido al margen del proceso integracionista.

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

Un comentario general que se hace sobre estos modelos es que las propuestas expresadas en torno al sector agrícola, en este documento, aunque pueden ponerse en práctica en los 5 modelos alternativos, se integran mejor con las características de los modelos b, c y d. No obstante lo anterior, pareciera que en estos modelos, al igual que con los demás, deberán definirse metas susceptibles de cuantificar y la estrategia que se seguirá para alcanzarlas. Por otra parte, estos modelos podrían ser complementados o "ajustados" 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 se sugieren para la agricultura centroamericana en el marco del proceso integracionista, han sido los siguientes:

a. Incentivar el 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. Desarrollar 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. Utilizar 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. (\*)

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

f. Apoyar la consolidación de un tercer sector de la economía mediante un mayor apoyo a cooperativas y empresas asociativas, de manera que se posibilite una mejor distribución de los ingresos que se generan en la agricultura.

Es conveniente señalar que el papel que pueda cumplir el sector agropecuario en Centroamérica, dependerá tanto de discusiones a nivel nacional como del modelo integracionista que se defina y de las relaciones de éste con Panamá, así como del resultado del proceso de paz y desarrollo que los Presidentes de Centro América han decidido impulsar a partir de las reuniones de Esquipulas I y II.

## V. CARACTERISTICAS DE LA POLITICA AGRICOLA Y PERSPECTIVAS ESTRATEGICAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO DE LA REGION

### 1. Aspectos generales

La integración y la cooperación recíproca 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 también han creado nexos de cooperación especiales con Panamá y todavía en menor medida con 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 varios elementos básicos que tomar en cuenta:

a. La decisión de considerar al sector agropecuario de estos países como un factor clave del desarrollo económico desde dos puntos de vista: la cautelosa integración en el sistema mundial de mercado y la

\*) BID/INTAL/SIECA, 1973, (a-d)



integración con el resto de las economías nacionales, haciéndolo complementario de los otros sectores y disminuyendo las vulnerabilidad externa de la concurrencia.

b. Una coordinación más efectiva de todos los organismos internacionales, regionales, subregionales y bilaterales que inciden en el sector agropecuario de la región y el fortalecimiento de los proyectos regionales en especial del Foro de Ministros constituido por el Consejo Regional de Cooperación Agrícola, enfatizando 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, esto es, procurando mitigar la pobreza extrema y aumentando la seguridad alimentaria en los países de la región, así como de integrar esfuerzos a nivel regional, dentro del espíritu de la Declaración de Ottawa y Esquipulas II.

## 2. Consideraciones específicas

La agricultura tiene pues, 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 expansiva, por el crecimiento de población, que en la región se estima sobrepasará los 8 millones de habitantes para el año 2.000 como por la actual depresión de la demanda, originada en las limitaciones del ingreso económico de grandes masas de población y que habrá de crecer muy rápido al retomarse el crecimiento económico. La seguridad alimentaria exigirá 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 acrecentada y diversificada, de lo contrario se tendrá que acudir a importaciones fuera del área, que drenarían divisas necesarias para inversiones productivas para el



conjunto de la economía.

Para esto, dentro de cada país y armonizado dentro de la región, 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.

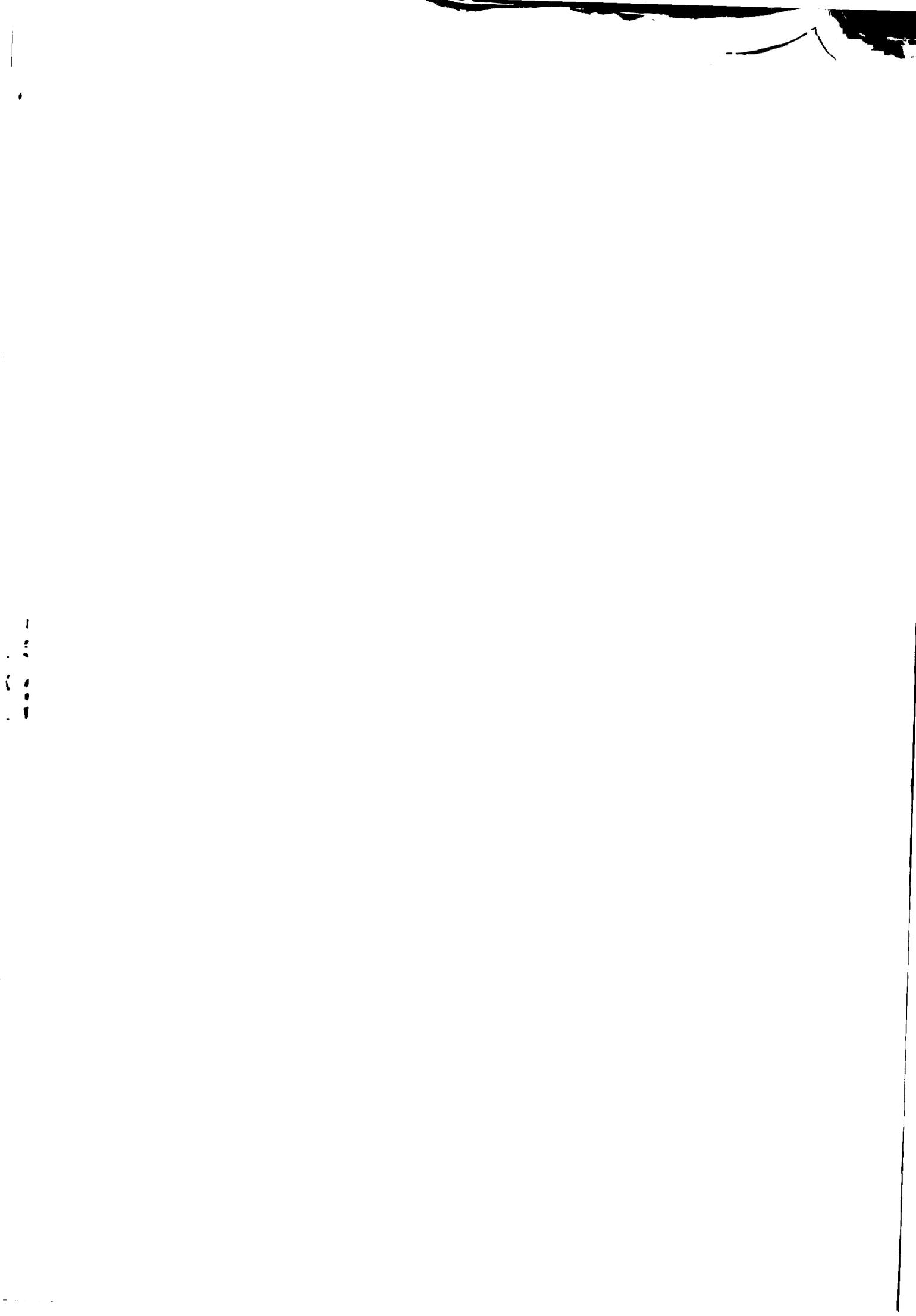
La situación del mercado externo en cuanto a los productos tradicionales de exportación aunque en declive en la demanda mundial y con tendencia a la baja en los precios, debido principalmente a la sobreproducción, cambios en los hábitos de consumo y adelantos tecnológicos, puede presentarse espacios de crecimiento potencial, 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 potencial, pero donde es necesario impulsar la apertura de mercados. Todo esto sin perjuicio de otras medidas a nivel 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 unilateral de carácter individual. Además la región puede coordinar mejor su acción con el resto de América Latina y el Caribe.

○ 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, la dependencia en los productores de insumos y de aquellos que controlan el mercado, así también las acciones 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, utilizan los subproductos e intervienen 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 más dinámica y articulada a un sector público más eficiente.

ii. Una mayor integración agro-industrial mediante 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 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, así como sus instituciones de segundo y tercer grado que conforma un tercer sector de economía.

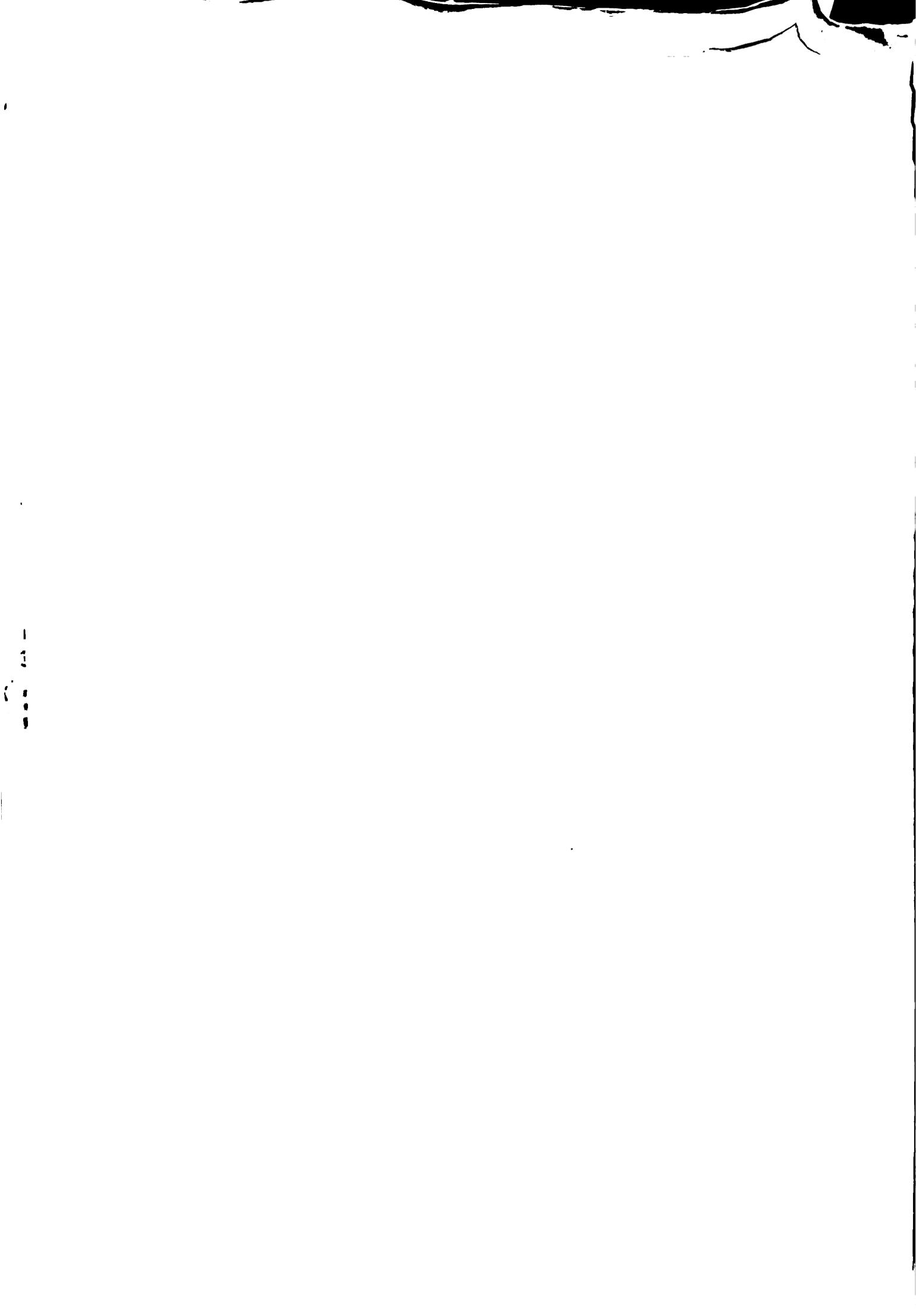
c. En la integración regional de esfuerzos.

Los países centroamericanos son pequeños, e individualmente no tienen los medios para repetir los mismos procesos al 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:

i. Un esfuerzo concentrado en los aspectos agrícolas agroindustriales y en la comercialización sobre todo externa.

ii. El fortalecimiento institucional del sector público agrícola de cada país para que puedan ser de mayor utilidad en sus servicios y más adecuado a la cooperación intra e interregional.

iii. La cooperación técnica recíproca entre los países



de la región, lo cual ya se ha ido incrementando a través de COTER, PROMECAFE y otras actividades. 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 países a través de acciones de cooperación horizontal. En el Programa II se está trabajando en la creación de PROCICENTRAL y un sistema de redes por producto que crearían un sistema cooperativo en generación y transferencia de tecnología.

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 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.

La forma de estimular 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.

Paralelamente se debe propiciar precios y estímulos económicos favorables a la inversión y al fomento agropecuario y agroindustrial, según hemos visto en apartados anteriores.

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 sin perder de vista los objetivos de equidad y distribución aludidos anteriormente.



## COOPERACION TECNICA DEL IICA EN LA REGION

### A. Consideraciones generales

En el caso de Centro América, la estrategia regional de acción del IICA para potenciar el crecimiento del sector agropecuario como agente 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, que lleva a definir estrategias para potenciar el desarrollo del sector agropecuario para que pueda cumplir un papel especial en la producción de alimentos, generación de divisas, aumento de fuentes de empleo directa o indirectamente a través de agroindustria, industria de sumos y servicios. Con su propia modernización y desarrollo, el sector agrícola serviría de elemento dinamizador de la economía. Modernizar con equidad es el reto a alcanzar dentro de esta estrategia.

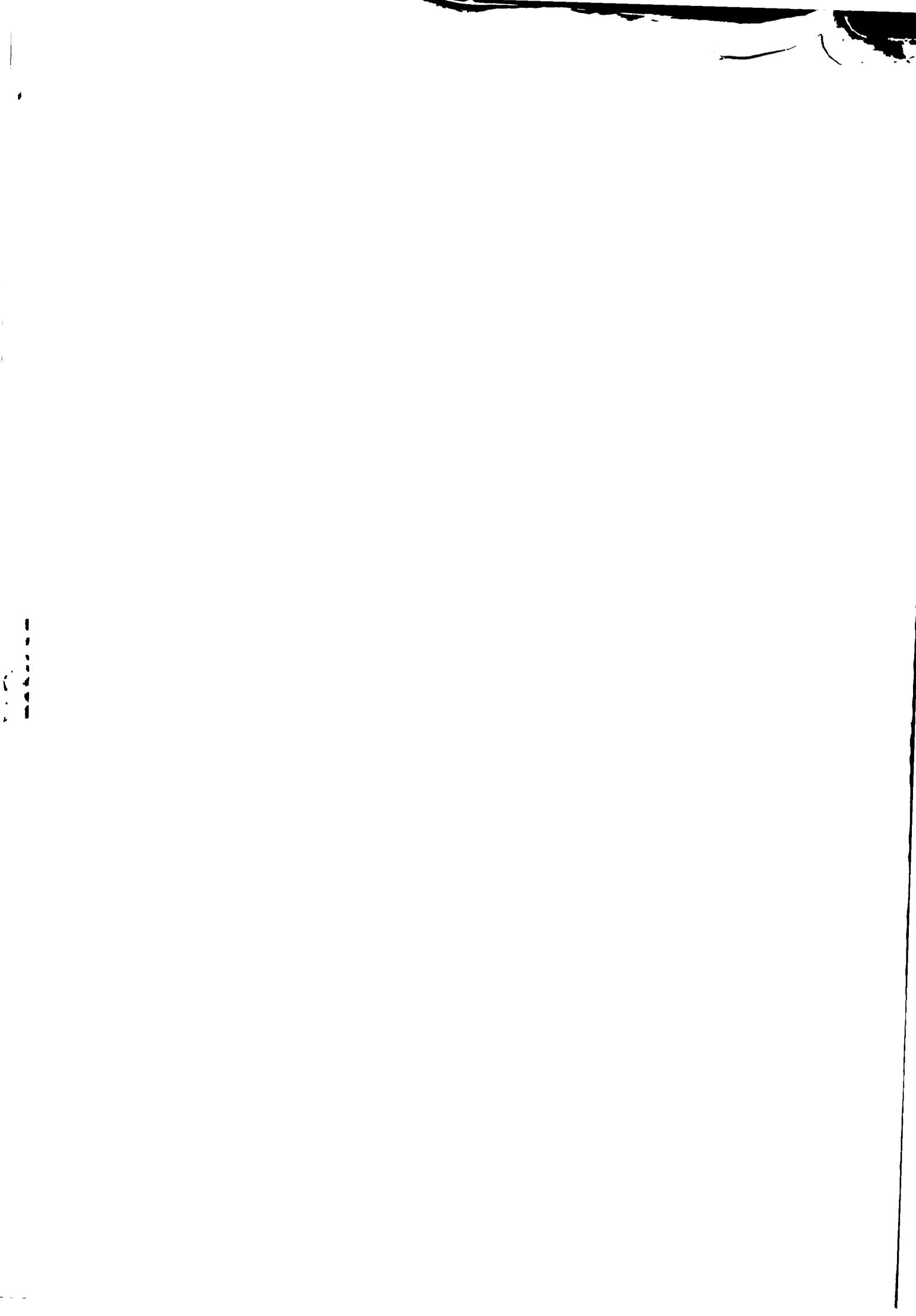
### B. Los objetivos de la Estrategia Regional del IICA

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 realización de acciones nacionales y regionales en forma coherente integrada con proyectos que en ciertos casos integran los 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 limitado 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

(\*) Véase al respecto el PMP 1987-1991. Serie Documentos Oficiales IICA No. 35



- 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 regionales para desarrollar un esfuerzo conjunto y complementario. En tanto el CORECA juega un papel de foro regional.

En el momento actual, la iniciativa de este documento tiene la ventaja de contar con la Declaración de Ottawa y las diferentes recomendaciones que en la reunión de la IX CIMA surgieron, las cuales abarcan múltiples temas y el consenso en la necesidad de reactivar y modernizar la agricultura. Con este propósito los países han expresado su disposición a coordinar su trabajo en los niveles subregional y regional, a establecer la cooperación sobre una base multilateral antes que nacional, a la concepción de acciones conjuntas que surjan de los estudios que se han realizado y continúan realizándose, los cuales pueden dar un marco coherente para la vitalización del sector agropecuario.

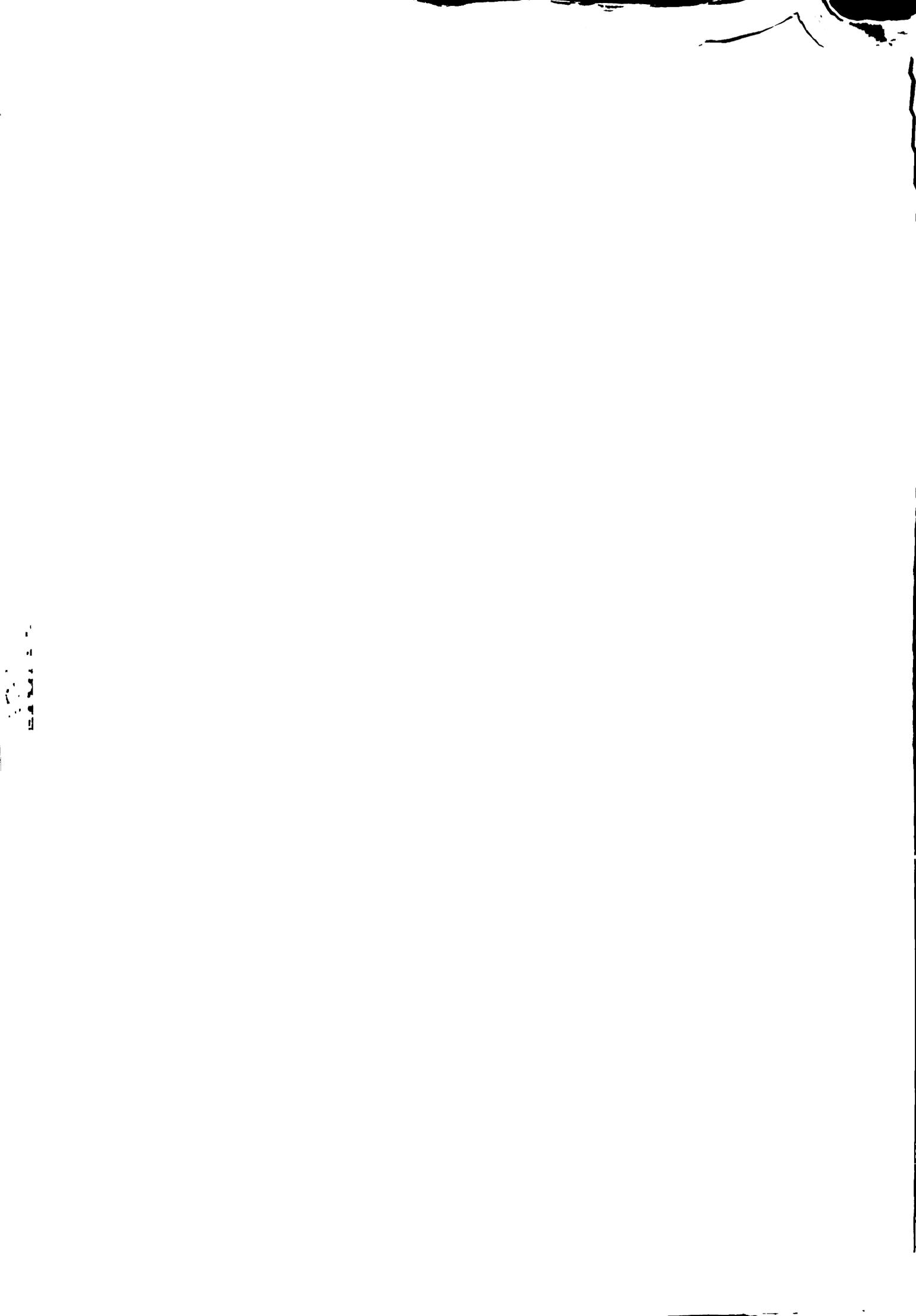
En términos generales, a continuación se mencionan los principales objetivos de la estrategia regional, en concordancia con el Plan de Mediano Plazo y con la Declaración de Ottawa.

a. Alcanzar a nivel nacional y regional, un alto grado de atención a los problemas que se derivan de los ajustes a la política económica y su relación con las políticas agrícolas y por otro lado, mejorar el sistema de análisis de políticas para la toma de decisiones a nivel nacional y regional.

b. Disminuir las desproporciones entre los sectores modernos y adicionales 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,



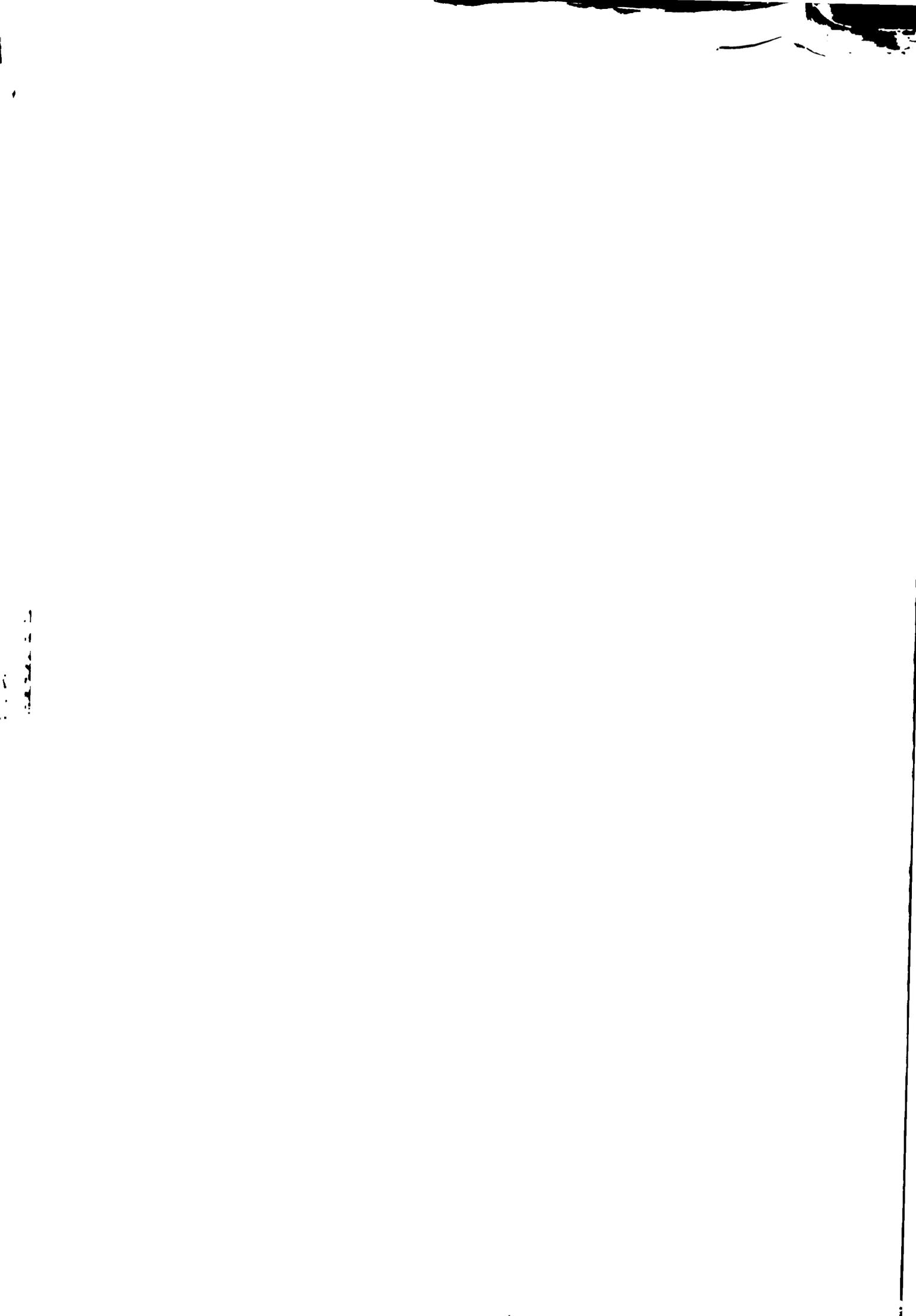
buscando mecanismos de coordinación para el comercio de productos agropecuarios hacia el exterior y crear mecanismos de intercambio entre los países de la región.

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 capacidad de tener una cartera de proyectos y 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 continuado para aprovechar este interés y por ello, actualmente se coordina con la Dirección de Relaciones Externas, un esfuerzo en este sentido. Se espera que este documento ayude en la estrategia para consecución de recursos externos que sirva de documento base para responder al pedido que los países de la región han hecho al IICA y la OEA para conformar un grupo de trabajo con otros organismos del Sistema Interamericano.

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 (RACA), 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 entre el IICA y el TIE, este último desarrolla acciones de investigación y transferencia de tecnología, así como capacitación y educación agrícola en la región.

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 CORECA pueden utilizar los órganos de CORECA para confrontar posiciones



definir lineamientos. Muchos de los proyectos regionales en negociación han surgido 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 IICA-Países por un período de 5 años.

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).

SIECA está en este período en un proceso de reestructuración, elegirá nuevo Secretario General y recibirá mayor apoyo de la CEE, por lo que seguramente fortalecerá su Dirección Agropecuaria y será necesario la firma de un nuevo convenio entre IICA y ese organismo. Por otro lado habrá que acrecentar las relaciones con CADESCA que ha recibido el mandato de trabajar en el Tema Agrícola.

Las acciones que se proponen en el presente documento, servirán de base para la estrategia que el IICA seguirá en los próximos años en los países de la región, con el fin de apoyar los esfuerzos para 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 debe constituya en el sector estratégico y dinamizador de la economía y en los contenidos programáticos del Plan de Mediano Plazo 1988-1991.

### C. 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 asignación 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.

7

1944

Como se dijo, el IICA tiene proyectos de carácter regional como CORECA, PROMECAFE, PRACA, que se desarrollan con éxito y recientemente se ha formado el Comité de Estudio y Acción de PROCICENTRAL con apoyo del Programa II y con buenas perspectivas. Este proyecto pretende una acción cooperativa entre los países en los campos de generación y transferencia de tecnología.

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 aceptara, 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, deberá revitalizarse y fortalecerse. Hay que redoblar esfuerzos y tomar decisiones sobre su marco conceptual y operativo con los países.

A mediano plazo debe pensarse en otros mecanismos establecidos alrededor de necesidades sentidas y no atendidas adecuadamente por otros organismos. Un ejemplo podría ser la 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 aprobado formalmente una estrategia como la descrita en este documento. Las estrategias nacionales deben revisarse después que se haya definido la de nivel regional. Tanto las estrategias nacionales como la regional deben ser discutidas y aceptadas por los países y ahora deberán de incorporarse al mandato contenido en las resoluciones de la CIMA, sobre todo la relativa al plan estratégico de activación.

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 tanto las oficinas



ccionales como la Dirección de Operaciones del Area Central. Es un hecho que el porcentaje de recursos de cuota asignados por el IICA en la región, ha disminuido en los últimos años.

Como hemos dicho reiteradamente, 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.

#### D. Posibles Areas de Concentración de los Programas (\*)

A continuación se señalan, sólo 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 surgen del diagnóstico y están en consonancia con el Plan de Mediano Plazo y con el espíritu de Esquipulas II y el "Mandato de Ottawa".

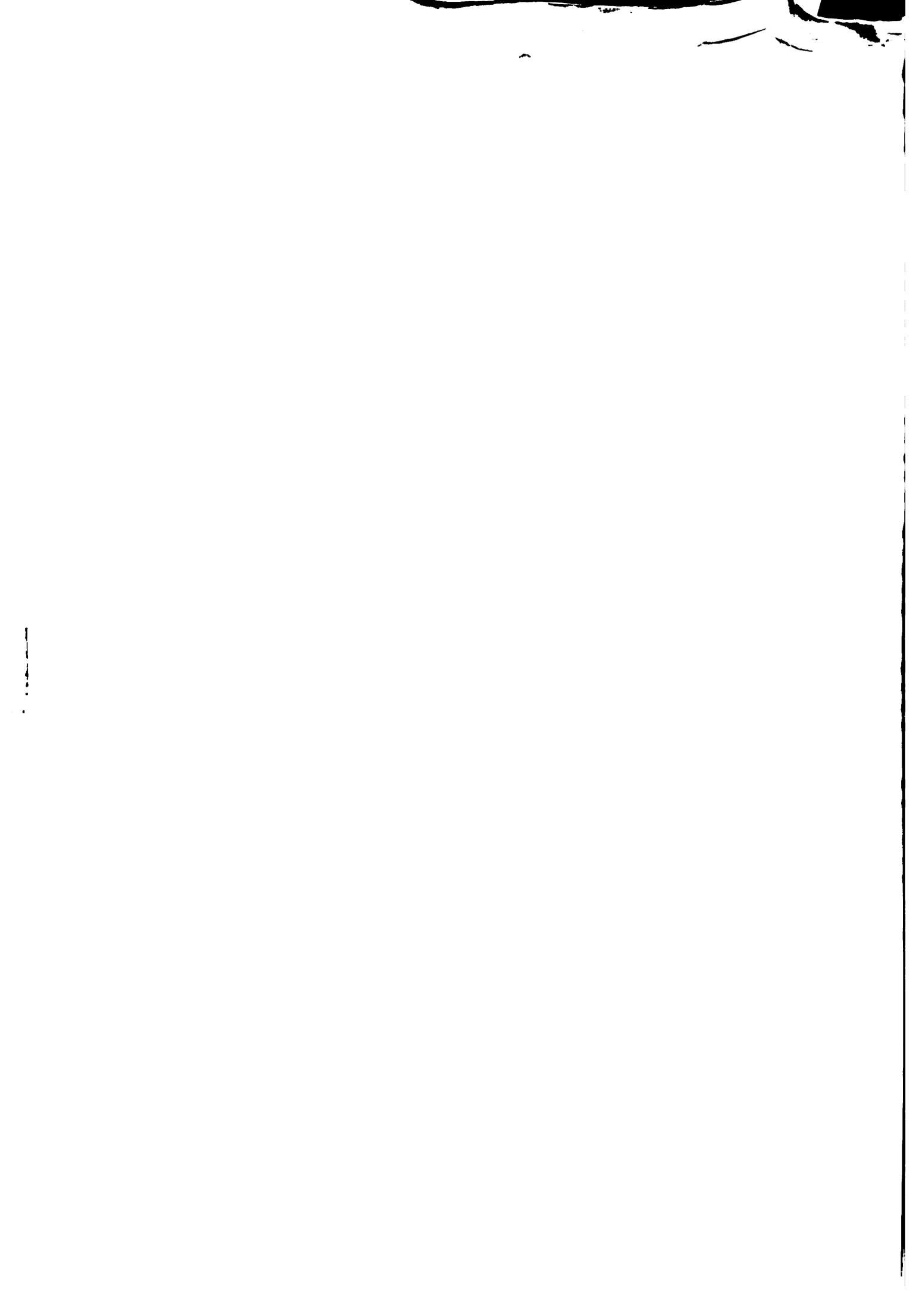
Se sugiere que cada Programa, el CEPI y los proyectos regionales, llenen un formato (como el que se adjuntó al documento original), el cual serviría de base para una matriz de acción del IICA en el área y permitiría a su vez una mejor coordinación con otros organismos.

#### 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

\*) Este apartado debe ser profundizado y puesto al día en su orientación y contenido por las Direcciones de cada Programa, la DIPROE y el CEPI, según el mecanismo institucional convenido al respecto



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 I y IV, con CORECA 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 al 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.

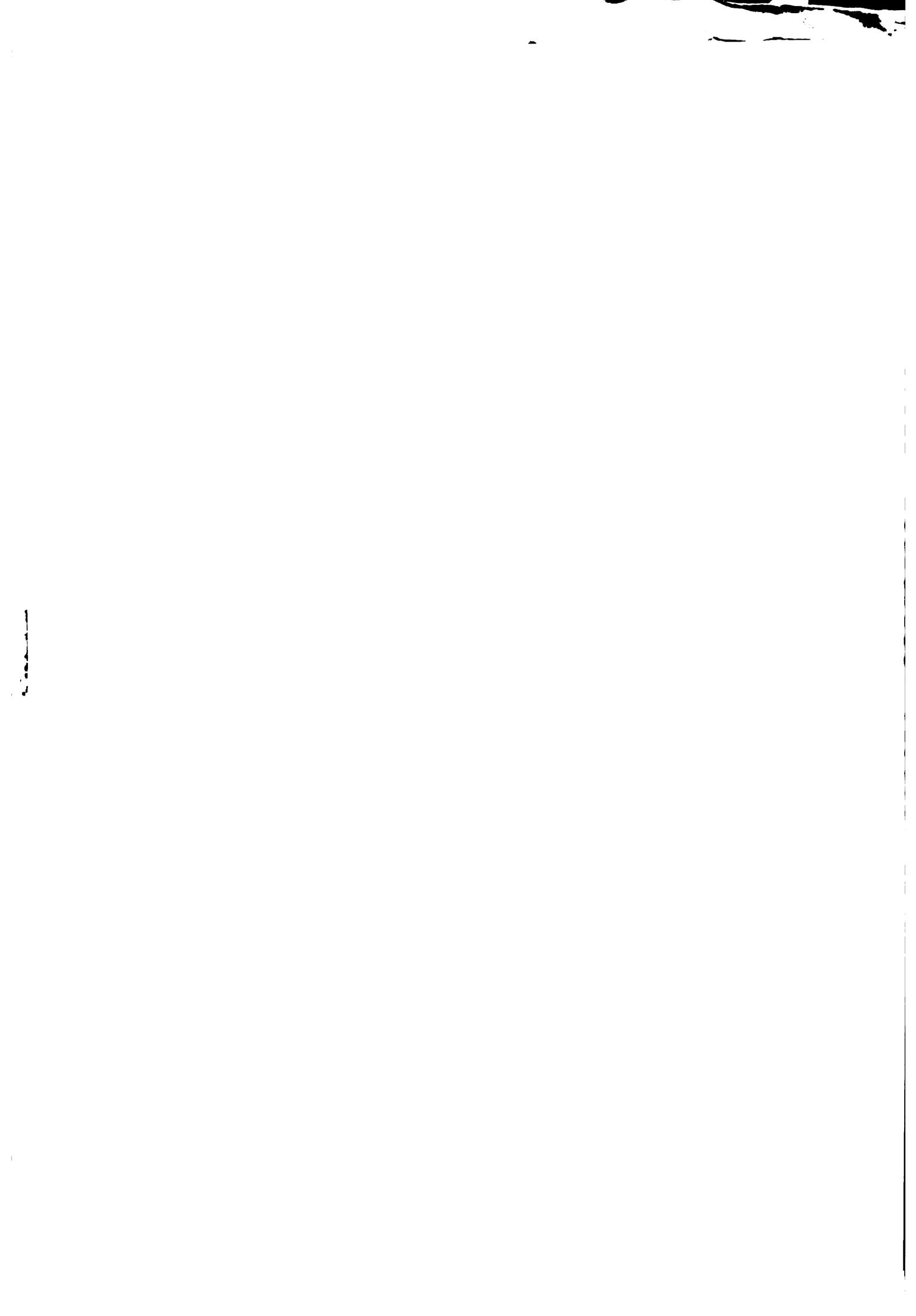
e. Acciones de cooperación técnica en coordinación con CORECA, que mejoren la capacidad regional de análisis de políticas y de asesoramiento para la toma de decisiones, dentro de una perspectiva de integración, así como el apoyo a las unidades de planificación en su organización y funcionamiento para 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 cooperación 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 en el CICA desde 1979, contendría varias redes de apoyo con 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, sobre todo desde una perspectiva regional y propiciando la cooperación horizontal con el resto de América Latina.

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 reformar 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.

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 para 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 y 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.

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 con 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 promover "redes" de frío, silos y agroindustria en general 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.

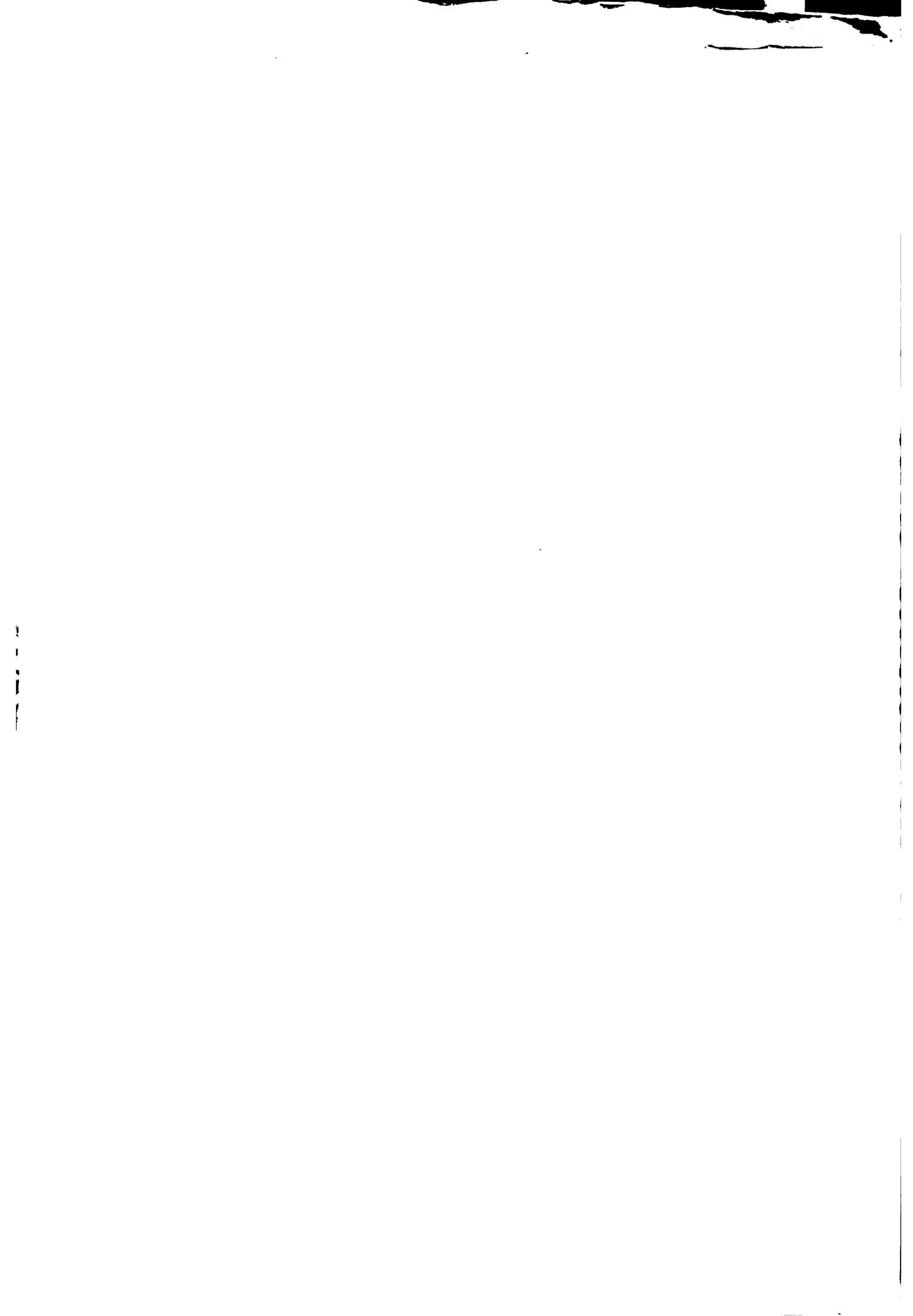
Con el propósito de concretar las acciones de cooperación anteriormente expuestas para cada uno de los Programas del IICA, será necesario que el Instituto formule perfiles y proyectos de cooperación técnica para presentar a fuentes de financiamiento externo, a fin de complementar los recursos de cuotas 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.

○

#### I. ALGUNAS PROPUESTAS DE GRANDES PROYECTOS DE CARACTER REGIONAL(\*)

Adicionalmente a los proyectos de carácter nacional que se están programando o ejecutando en los países, se recogen aquí algunas propuestas para un enfoque de carácter regional de largo alcance. Se han mencionado o realizado estudios de un sinnúmero de grandes

\*) Los proyectos señalados con un asterisco no tienen PRIMA FACIE, una inmediata y evidente correspondencia con los actuales 5 Programas de Cooperación del IICA, como lo señala el PMP. Empero, a menudo implican en un corte transversal, acciones de cooperación que sí involucran al Instituto, por ello se decidió listarlos aquí



proyectos que podrían desarrollarse con apoyo de la comunidad internacional y que involucran a 3 o más países del área. A continuación se ofrecen algunas sugerencias que en diferentes ocasiones han presentado los países para una discusión de posibles proyectos y actividades conjuntas que transformarían el sector agrícola de la región; estos podrían ser discutidos 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 km en 5 países de los 6 del Istmo Centroamericano (no incluye El Salvador). Esta región tiene un incipiente desarrollo agropecuario pero con ciertas zonas de un gran potencial en cultivos tropicales como cacao, palma africana, hule, pimienta, especias y tubérculos, así como ganadería.

b. Preparación y ejecución de un programa para poner bajo riego 1.000.000 has. adicionales de las 2.500.000 has. potenciales que se encuentran en el Trópico Semiárido, así como actividades conjuntas de capacitación y transferencia de tecnología para mejorar el uso de las 1.000.000 has. que ya tienen obras de infraestructura en los 6 países del Istmo Centroamericano. 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, evidentemente hay acciones importantes de desarrollo rural y transferencia de tecnología.

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

d. Estudios y posible ejecución de actividades en conjunto con CORECA 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. Sobre este tema hay un estudio inicial en SIECA.\*

e. Estudio para el desarrollo del área de influencia del Golfo de Honduras. Ha habido conversaciones sobre este tema y hay un estudio inicial al respecto. Comprende 14.000 km. de Belice, Guatemala y Honduras. El Presidente de Guatemala y los Vicepresidentes de Honduras y Guatemala han manifestado interés en el tema.\*

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, así como el área fronteriza de Costa Rica y Panamá.\*



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 producción de energía hidroeléctrica en El Salvador. Los Vicepresidentes de los 3 países han solicitado este estudio al CATIE.\*

h. Estudios para crear una red regional de educación agropecuaria y rural por radio iniciando el proyecto en el área del triángulo entre El Salvador, Guatemala y Honduras, como ha sido solicitado al IICA.

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 Subsector Semillas.

c. Programa regional de Riego y Drenaje.\*

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

h. Reactivación del Proyecto de preparación de proyectos denominado RUTA.

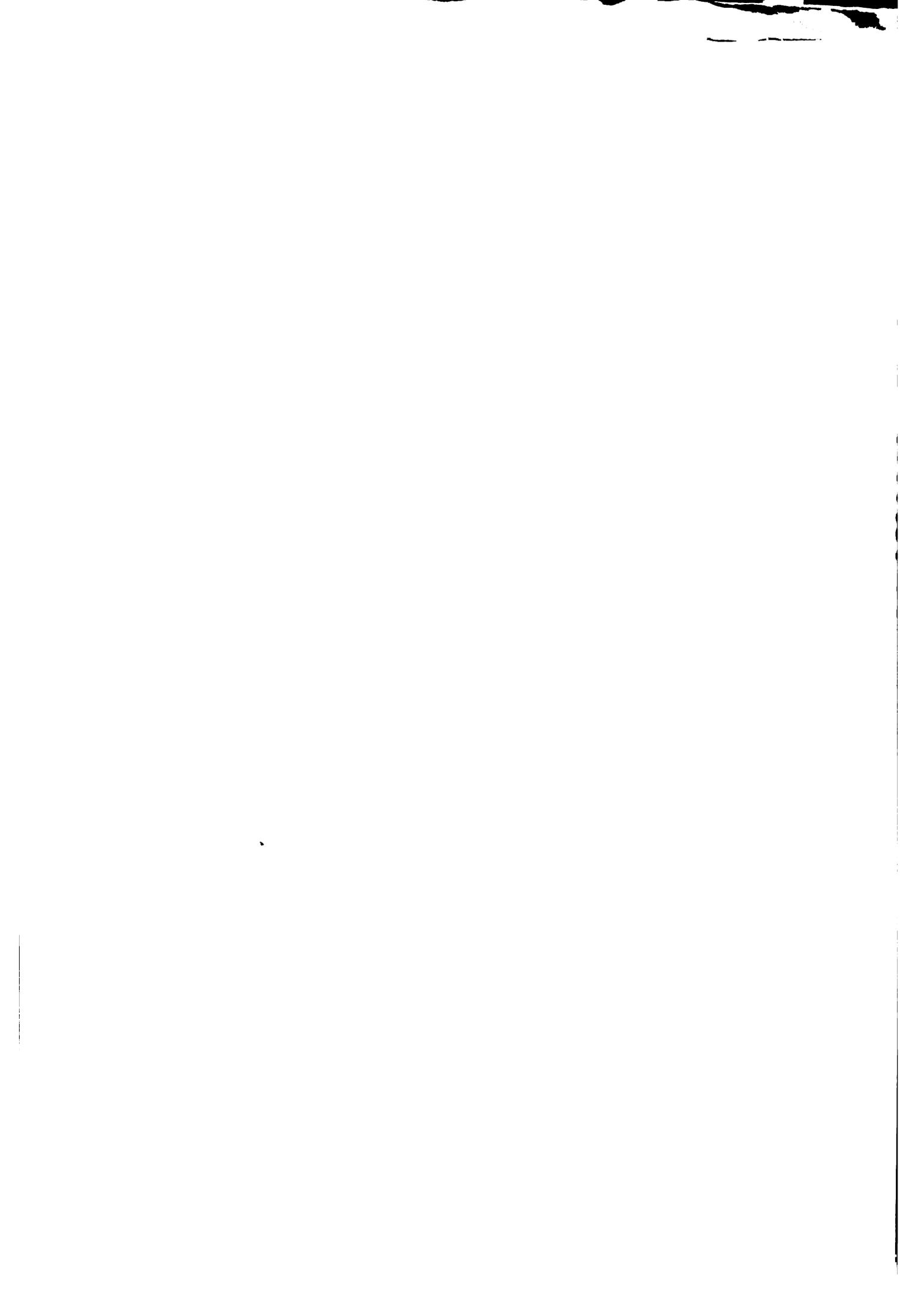
i. Programa de Desarrollo de la Cooperación Técnica Recíproca (COTER) entre los países miembros del CORECA.

Otras propuestas que no han sido estudiadas pero 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.

b. Estudios para 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. Estudios para crear un estímulo al comercio interregional de productos agrícolas a través de un sistema de financiamiento y descuento 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 un mayor nivel de autosuficiencia alimentaria a nivel regional y 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.

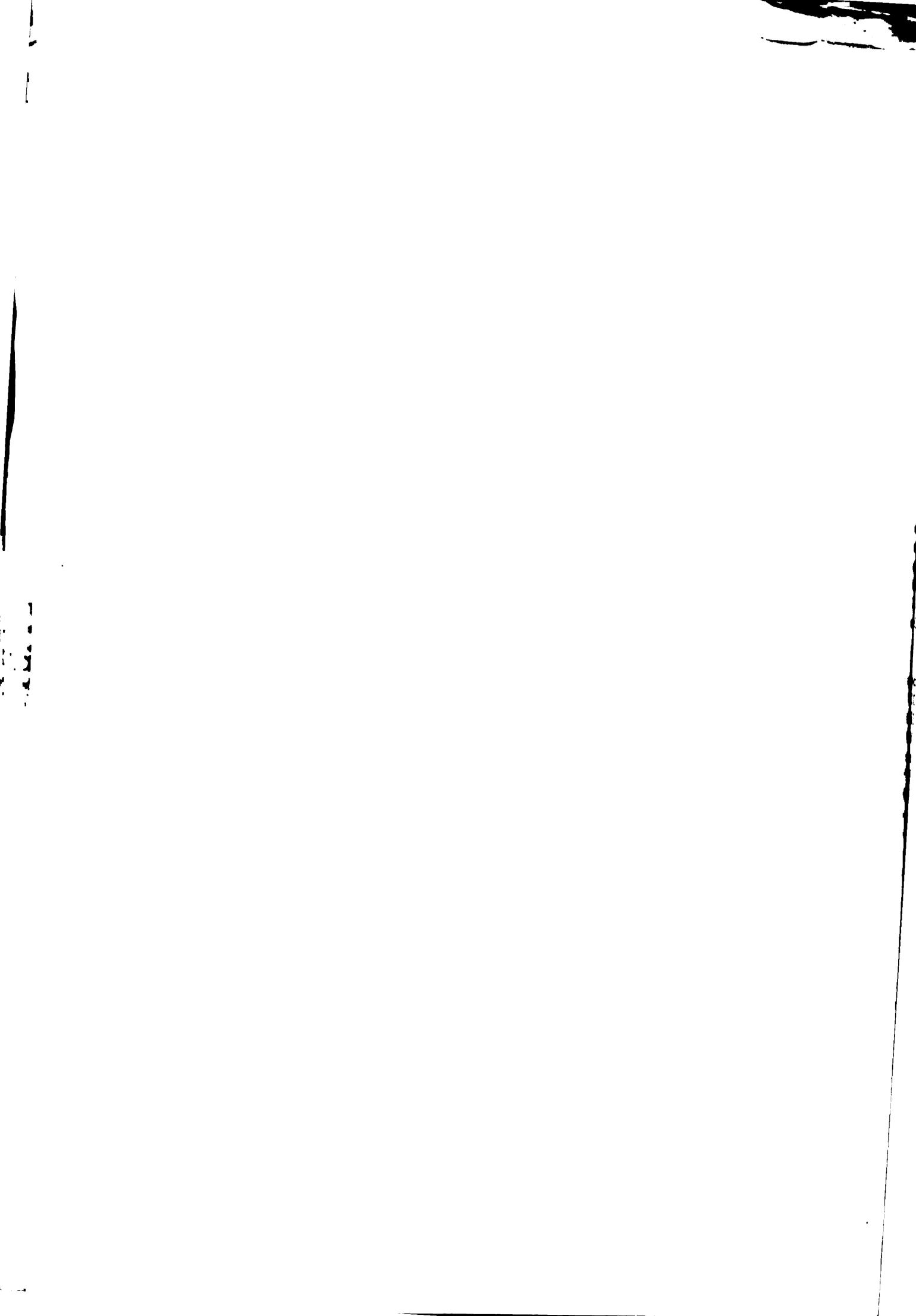
g. Apoyar el fortalecimiento de las instituciones centroamericanas y los programas de carácter regional agrícola, mejorar la coordinación con las mismas e iniciar acciones conjuntas regionales para movilizar recursos públicos y privados de la comunidad internacional hacia el sector agropecuario.

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

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

## VII. CONCLUSION Y PROPUESTA FINAL

El IICA -en su PMP y, ahora, con el mandato de Ottawa- puede y debe tener un rol que jugar, si bien modesto, en la estrategia de reactivación centroamericana, toda vez que como se afirma en el documento, la región tiene amplias posibilidades de desarrollo agropecuario.



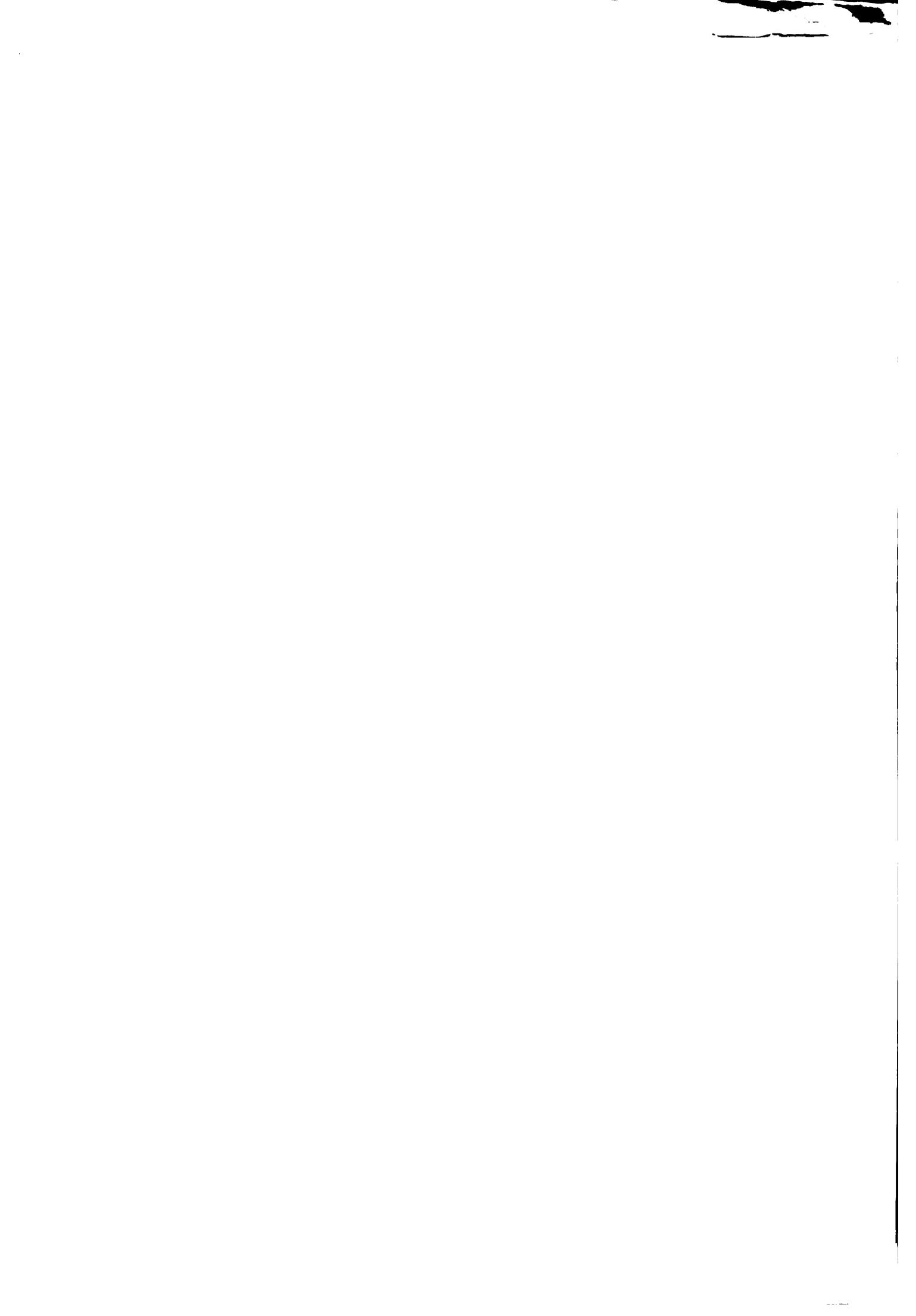
Así, tener una estrategia interna hacia la región, los eventos positivos de los últimos 2 años, y la resolución de los Ministros de Agricultura del CORECA, pidiendo a OEA e IICA que conformen un grupo de trabajo, dar al IICA una oportunidad de estar presente en el nuevo proceso de paz y desarrollo que se ha iniciado. La profundidad de acción del IICA depende de definiciones internas, asumiendo de que el IICA tiene actualmente una imagen positiva ante las autoridades nacionales e instituciones pública, privadas y cooperativas del sector, así como una buena relación y coordinación los organismos regionales y de integración, organismos del sistema hemisférico y representaciones interregionales en Centro América.

El cambio ocurrido en el IICA en los 2 últimos años con una nueva administración, un nuevo PMP y procedimientos internos diferentes, ha sido manejado por la Dirección General con la total comprensión de los países de la región, la cual representa otro aspecto positivo, esto debe continuar ahora en la etapa de consolidar lo avanzado en el PMP y los instrumentos específicos de cooperación, así como en la elaboración del plan de reactivación emanado de Ottawa.

Así los proyectos regionales en operación, han sido consolidados por medio de nuevos convenios con los países en los casos de PRACA, CORECA y PROMECAFE y la obtención de nuevos recursos externos en el último caso. También se firmaron convenios generales con SIECA y IRSA y operativos con CATIE e ICAITI y se han iniciado proyectos nuevos como TRIFINIO y Redes de Generación y Transferencia de tecnología en cacao como base de inicio del Proyecto PROCICENTRAL. Por otro lado se han preparado algunos perfiles y proyectos para obtención de recursos externos, algunos con buenas posibilidades de éxito. El proyecto TRIFINIO ha permitido un trabajo conjunto OEA/IICA que ha servido para una mejor relación operativa con ese organismo, la que se había caído desde 1979.

De esta manera la conformación de un grupo conjunto con otros organismos del sistema interamericano como OEA, BID, OPS e IICA permitirá una nueva experiencia de mucha utilidad para el futuro y capitalizará los esfuerzos que se han hecho de ampliar relaciones y coordinar esfuerzos con los mismos. El IICA tiene actualmente posibilidades de convocatoria con los gobiernos y con los organismos regionales relacionados con el sector agropecuario como SIECA, OIRSA, CAP, INCAE, BCIE, ICAITI, etc.. También mantiene estrecha relación con CADESCA, ROCAP, CEE, Comisión CEE-CA y las representaciones de países observadores y organismos internacionales de carácter regional.

Es así que el presente documento IICA: Lineamientos Estratégicos para la Acción en Centro América es de carácter interno y pretende presentar ideas para una estrategia de acción regional del IICA, así como disponer de un marco que permita una mejor coordinación con los países y con otros organismos regionales e internacionales en la



región. Enfatiza en los aspectos regionales conforme el espíritu de las resoluciones I y II y enfatiza en el papel del sector agrícola, de acuerdo al consenso de la IX CIMA.

A continuación algunas sugerencias de manejo del documento, después de que el mismo sea conocido y aceptado.

#### A. SOBRE EL DOCUMENTO

A.1 Que sirva de base para preparar documentos(\*) con objetivos específicos, entre ellos:

- El modelo centroamericano del Plan de reactivación agrícola, Resolución "10" de la IX CIMA.
- Insumo para diversos documentos que prepara el IICA, sobre todo el de estrategia operativa, responsabilidad de la DIPROE.
- Un documento base para el posible grupo de trabajo de los organismos del sistema interamericano (Resolución CORECA).
- Un documento para presentar en diversas reuniones sobre la región a que el IICA es invitado.
- Un documento para la Dirección General que pueda ser utilizado para presentaciones diversas.

A.2 Que se solicite a los programas que revisen en forma interactiva y recurrente la parte referente a su estrategia de acción en la región a la luz del proceso de cambios en la Cisma.

A.3 Pedir a CEPI analice la parte relacionada con preparación de proyectos y grandes proyectos, así como la recomendación de organizar una unidad regional con BCIE.

A.4 Considerar la conveniencia de presentar el documento a una reunión de CORECA y pedir insumos a los países para mejorarlo.

---

(\*) La preparación de esos documentos sería recomendable que se asignaran a una unidad del IICA y/o se autorizara la contratación de consultores externos.



**B. SOBRE EL PROCESO PARA CREAR OPORTUNIDADES DE UTILIZAR EL DOCUMENTO**

**B.1 Coordinar con la OEA el seguimiento que se dará a la resolución de CORECA sobre la creación de un grupo del sistema interamericano sobre Centro América. El proceso que parece adecuado sería:**

- Hacer una presentación conjunta OEA-IICA ante la reunión técnica recomendando que se conforme un grupo ad-hoc con representantes de cada organismo y con la tarea de presentar una propuesta de trabajo para elaborar un documento que sería discutido con los países.
- Solicitar a los países presentes que se expresen y pedir se recomiende a los organismos estudiar conjuntamente la propuesta, aprobar los términos de referencia y asegurar los recursos para elaborar un documento que cumpla con el pedido de los Ministros.

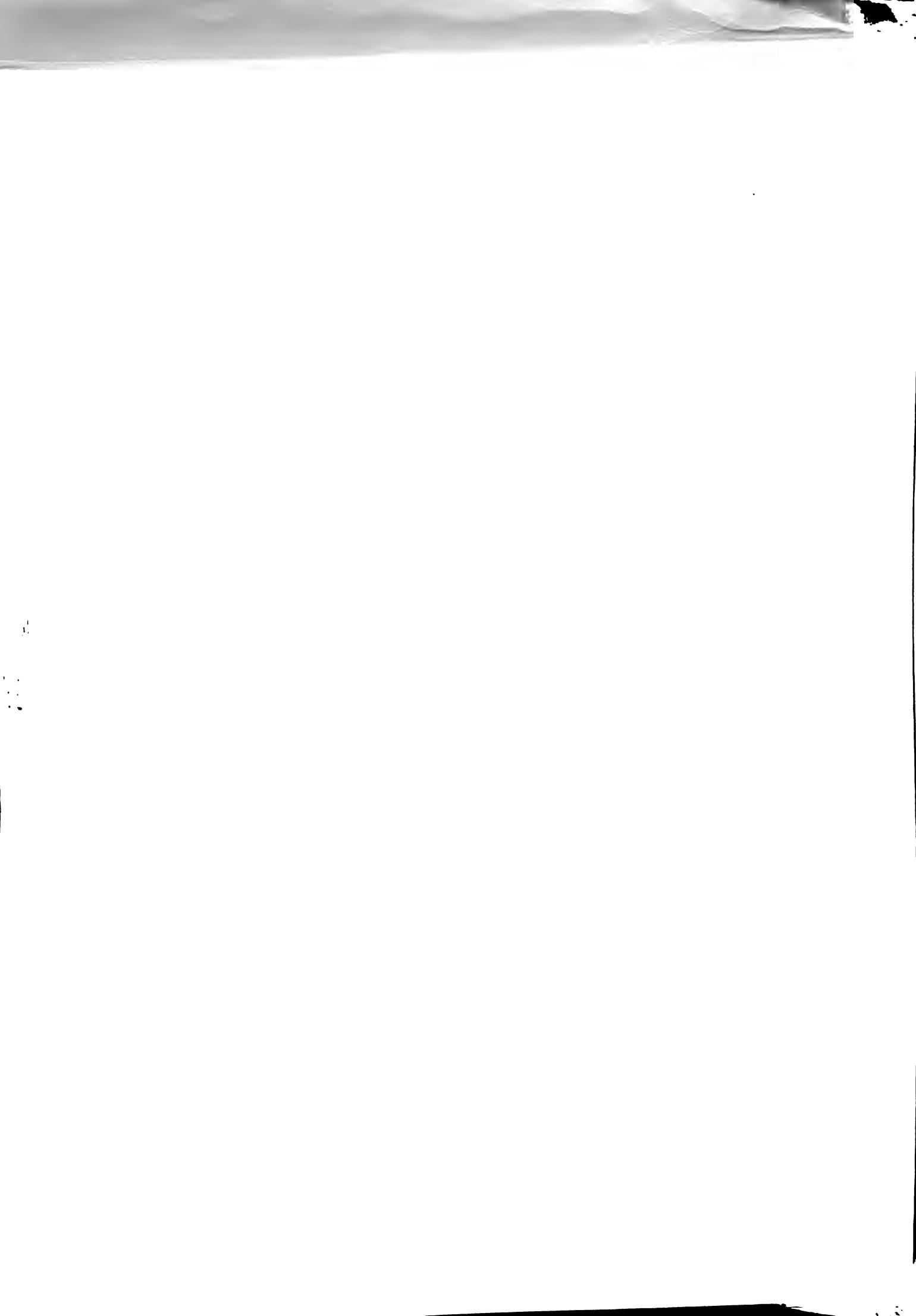
**B.2 Convocar a través de CORECA a una reunión de los países y algunos organismos de integración centroamericana para informar (OEA-IICA) sobre lo definido en Washington y encontrar una forma de participación de los países y esos organismos.**

**B.3 Internamente el IICA debería definir un proceso de trabajo periódico y sistemático y asignar responsabilidades.**



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)



ORGANISMOS SUBREGIONALES Y SUD

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 los tratados del Mercado Común Centroamericano y proporciona personal para el desarrollo de políticas regionales en asuntos tales como tarifas y comercio incentivado industrial, 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.



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 (CANDES) (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 Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA)  
Proyecto de Cooperación Técnica Recíproca (COTER)  
Proyecto de Mejoramiento del Cultivo del Café (PROMECAYE)  
Proyecto de Reforma Agraria de Centro América (PRACA)  
Proyecto de Investigación y Transferencia de Tecnología de Área Central (PRONICENTRA)



