

Róger Guillén B. / Tania López L. Secretario de Coordinación del CORECA-CAC /
Coordinadora de Proyecto CORECA/RUTA/BIRF

Una experiencia regional en el fortalecimiento institucional de la gestión de políticas comerciales para la agricultura

En junio del 2001 la Secretaría Conjunta del CORECA (1) -CAC (2) presentó a su Consejo de Ministros y a los organismos correspondientes, el Informe Final del Proyecto: "Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales a nivel Nacional y Regional para la Gestión de Políticas Comerciales para la Agricultura", que se ejecutó del 15 de junio, 1998 al 8 de abril, 2001, a través de una donación del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial, en cuya gestión y negociación se contó con el apoyo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica-RUTA.

La ejecución de este Proyecto se considera una experiencia importante de compartir con otras regiones de las Américas, porque permitió -mediante un esfuerzo y trabajo conjunto entre gobiernos, organismos internacionales y regionales de cooperación técnica y financiera (3), Secretaría del CORECA- CAC y su Consejo de Ministros- promover cambios estratégicos en la institucionalidad del sector agropecuario de la región centroamericana e impulsar una visión regional de iniciativas vinculadas al comercio internacional agropecuario entre los países centroamericanos.

Para comprender este proceso se analizan los antecedentes y contexto en que se gestó el Proyecto, destacándose tres aspectos: i) la situación de la región centroamericana y del sector agropecuario en particular; ii) la situación de la Secretaría del CORECA-CAC y iii) los resultados de la primera etapa de fortalecimiento institucional a los Ministerios de Agricultura en Negociaciones y Administración de Tratados Comerciales (1995-1997).

Antecedentes

Contexto económico de la región centroamericana

La década de los noventa se caracterizó por ser una época de grandes transformaciones en la región. Superada la crisis de la deuda externa y aún en un proceso de ajuste estructural, Centroamérica no fue ajena a la revolución económica, comercial e informática de la época. El nuevo modelo de desarrollo implicó una menor participación del Estado en actividades económicas, una reducción del aparato estatal, un proceso de apertura de fronteras y de desarrollo de nuevos sectores exportadores.

Paralelo a este proceso de ajuste estructural, casi en forma simultánea, y como parte de esta orientación de la economía hacia el exterior, se iniciaron los procesos de adhesión de Costa Rica, El Salvador y Guatemala al entonces Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio- GATT, y con posterioridad, lo hicieron Honduras y Panamá. Nicaragua, miembro fundador del GATT, atendía una agenda nacional no menos compleja, de una economía en transición.

Los países de la región centroamericana enfrentaron diferentes procesos complejos en el campo del comercio internacional. La adhesión al GATT y las implicaciones de este proceso en los regímenes de la política comercial y, en forma paralela; la participación en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Una vez concluidos estos dos procesos, se inició la modernización de las instituciones y de los instrumentos comerciales de la integración económica centroamericana, a través de lo que se llamó un proceso de "regionalismo abierto". Cabe destacar que en esta misma época, surgen también las primeras iniciativas para la negociación de tratados de libre comercio con terceros países.

La conjugación de todos estos factores trajeron importantes repercusiones en el sector agropecuario de los países centroamericanos: i) menor intervención de los organismos estatales de comercialización de productos básicos; ii) eliminación paulatina de licencias de importación y reducción generalizada de los aranceles; iii) adopción de un marco disciplinario multilateral para la formulación de políticas agrícolas; iv) desarrollo de productos no tradicionales y búsqueda de nuevos mercados; v) limitada capacidad financiera para hacer frente a esa nueva agenda y; vi) la necesidad de los Ministerios de Agricultura y otras instituciones del sector público agropecuario, de establecer, sobre la marcha, una estructura institucional acorde con los nuevos tiempos.

La Secretaría del CORECA-CAC

En este contexto, la Secretaría del CORECA-CAC asumió una nueva demanda: el contexto económico y comercial del momento, implicó nuevas responsabilidades para los Ministerios de Agricultura y una capacidad limitada para dar respuesta efectiva a estos retos. No se contaba con una estructura institucional adecuada para el diseño y la conducción de la política comercial agropecuaria y, en la mayoría de los casos, tampoco con el recurso humano capacitado en los Ministerios de Agricultura y en la Secretaría del CORECA-CAC.

Considerando lo anterior, los Ministros del CAC acordaron solicitar apoyo a los organismos internacionales para establecer un *"Programa de Cooperación para apoyar a los países miembros del CAC, en el fortalecimiento de su capacidad técnica para la Negociación y Administración de Acuerdos y Tratados Comerciales Internacionales, y en especial, para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en dichos Acuerdos, obtener el máximo aprovechamiento de los nuevos instrumentos comerciales, así como enfrentar eventuales efectos adversos que podrían derivarse del nuevo escenario internacional para el comercio exterior agropecuario de Centroamérica...."* (4)

En seguimiento a este Acuerdo la Secretaría del CORECA-CAC elaboró un proyecto con el apoyo de RUTA que tuvo acogida en el Fondo de Desarrollo Institucional (IDF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Este Fondo otorga donaciones para financiar asistencia técnica y programas de desarrollo institucional en aquellas áreas de trabajo consideradas como estratégicas para el Banco, tal es el caso de las destinadas a la sostenibilidad de reformas, que fortalezcan la capacidad de los beneficiarios para diseñar y ejecutar nuevas políticas y programas, tanto en el sector público como en el privado.

Los resultados de la primera etapa

En enero de 1995, con el apoyo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica-RUTA, el Banco Mundial, a través del Fondo de Desarrollo Institucional, aprobó una donación por un monto de US\$471.000.00. Con estos recursos, en junio de ese mismo año, se inició el Proyecto *"Fortalecimiento Institucional del Sector Agropecuario en Negociaciones y Administración de Tratados Comerciales Internacionales"*.

Cabe destacar que en el componente de capacitación, se logró trabajar y desarrollar actividades en coordinación con varias agencias socias de RUTA (5), especialmente con el Área de Políticas y Comercio del IICA. Dentro de ese marco de cooperación entre agencias, se promovió la participación de funcionarios del sector agropecuario de la región centroamericana en talleres y seminarios extrarregionales, auspiciados por la FAO, Banco Mundial e IFPRI. Estas alianzas interinstitucionales permitieron consolidar un equipo de capacitadores de alto nivel sin costo alguno para este proyecto.

Los resultados de esta primera etapa contribuyeron a sentar las bases para fortalecer institucionalmente al sector agropecuario de la región, en la gestión de la política comercial sectorial y para una participación efectiva de las instituciones sectoriales en los procesos de negociación y administración de acuerdos comerciales internacionales.

La nueva etapa

El Proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales a nivel Nacionales y Regional para la Gestión de Políticas Comerciales para la Agricultura" inició en junio, 1998, mediante una nueva donación del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial por un monto de US\$ 381.880.00 y fue concebido para complementar el fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y regional establecida bajo la etapa anterior; para apoyar a los países en la preparación de las negociaciones en curso; para establecer una política comercial apropiada y; para consolidar la autosuficiencia técnica de las Unidades de Política Comercial en los Ministerios de Agricultura y Ganadería de la región centroamericana.

El Proyecto comprendió cinco componentes: i) Capacitación; ii) Estudios; iii) Pasantías; iv) Equipo para las UPC y; v) Administración, conforme a la siguiente asignación presupuestaria:

Componente	Presupuesto asignado (%)
i) Capacitación	49.36
ii) Estudios	19.51
iii) Pasantías	4.58
iv) Equipo para las UPC	5.50
v) Administración	21.05
Total	100.00

Capacitación

La actividades de capacitación que se realizaron en el marco del Proyecto fueron de carácter nacional o regional

Todas las actividades de carácter nacional fueron organizadas en coordinación con las autoridades sectoriales de cada país, respondiendo a una agenda de temas e intereses nacionales en relación con el comercio internacional. Cabe destacar que -ha diferencia de la etapa anterior, que estuvo enfocada a suministrar conocimientos básicos sobre instrumentos del comercio internacional- en esta nueva etapa, los seminarios nacionales constituyeron una herramienta fundamental para apoyar a los Ministerios de Agricultura a difundir, tanto al sector público como privado, los procesos de negociación (bilateral, hemisféricos y multilaterales) en que estaban inmersos los países centroamericanos o para analizar y discutir temas prioritarios y novedosos en el comercio internacional agropecuario.

Todas las actividades de capacitación tuvieron una participación relevante de representantes del sector privado (asociaciones, gremios y productores del sector agroalimentario); sector académico y otras instituciones públicas con competencia en el área de comercio internacional agropecuario. Hubo un total de 481 beneficiarios.

Las actividades de capacitación regional tuvieron un enfoque diferente. Con una sola excepción, fueron organizadas en coordinación o coauspicio con el IICA y otros organismos internacionales, regionales o gubernamentales, tales como INCAE, OMC, FAO, FLACSO/LATN, UNCTAD, IICE/UCR y SAGAR, siguiendo diferentes modalidades: i) participando en el diseño y organización de las actividades y cubriendo parte de los costos; ii) sufragando los gastos para la participación de funcionarios del sector agropecuario centroamericano en actividades extrarregionales de interés para la región; iii) brindando cooperación técnica (documentos de referencia o participación de especialistas) para los seminarios regionales y; iv) respondiendo invitaciones hechas a la Secretaría del CORECA-CAC de países u organismos internacionales vinculados con la región.

Estas alianzas de trabajo con organizaciones internacionales y regionales, y el hecho de propiciar la participación de funcionarios de la región en eventos extrarregionales, permitió un mejor aprovechamiento de la cooperación internacional, compartir una agenda de trabajo con organismos especializados en comercio y que la Secretaría del CORECACAC tuviera presencia en los principales foros internacionales.

Estudios

Se realizaron 18 documentos, clasificados en estudios (E), notas técnicas (NT) y documentos de trabajo (DT)

Dos procesos ocuparon gran parte de la atención de los países de la región durante la vigencia del Proyecto: i) la preparación y seguimiento a las negociaciones agrícolas multilaterales en la OMC y; ii) las negociaciones agrícolas dentro del proceso de construcción del Area de Libre Comercio de las Américas-ALCA.

Otros estudios estuvieron orientados al análisis de la producción y el comercio internacional de productos agropecuarios considerados sensibles o estratégicos para los países centroamericanos. Los procesos de negociación en el ámbito multilateral y bilateral motivaron también la elaboración de estudios, orientados a analizar la situación de eventuales socios comerciales para la región y las posibles implicaciones para el sector agrolimentario de los países centroamericanos.

Pasantías

Las pasantías o entrenamiento en servicio, se contemplaron dentro de las actividades a desarrollar por el Proyecto, como una forma de que los beneficiarios desarrollaran habilidades y destrezas aprendiendo de la gestión de otras instituciones o gobiernos dentro de su campo de trabajo. Dos pasantías se realizaron en la Secretaría del CORECA-CAC con participación de funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación-MAGA de Guatemala.

La segunda actividad dio respuesta a la programación de trabajo contemplada en el Proyecto, que establecía la realización de una pasantía regional en México, que se tituló "Captura de Instrumentos y Metodologías para la Modernización de la Gestión Agropecuaria". Cabe destacar que durante todo el proceso, desde la concepción, programación, desarrollo y hasta el término de la pasantía, se contó con el apoyo político y técnico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural-SAGAR (6) de México. En esta actividad fue de gran valor el apoyo recibido por la Agencia de Cooperación del IICA en México.

Enseñanzas en materia de desarrollo institucional

Al hacer una revisión de los objetivos propuestos en el Proyecto y los resultados obtenidos, se deben citar los principales aspectos que facilitaron -o limitaron- su cumplimiento, destacándose entre ellos:

Cambios en la visión de la integración regional: Los acontecimientos de los últimos años revelan un cambio en la dinámica de la integración económica y comercial de Centroamérica, orientada en la práctica, hacia un proceso de regionalismo abierto. En el ámbito comercial, los países se integraron en procesos de negociación conjunta dando prioridad a la apertura de nuevos mercados, a través de la negociación de tratados de libre comercio con terceros países. También, aunque en forma individual, o en asociaciones "ad hoc", han venido participando en procesos multilaterales dentro del marco de la OMC y el ALCA. Estos cambios en la agenda regional, facilitaron la ejecución del Proyecto al estar éste orientado a proporcionar cooperación técnica a los países precisamente en éstos temas.

La presencia de fuertes eventos climáticos en Centroamérica, afectó las prioridades institucionales y nacionales, y desvió la atención -con justificada razón- hacia la emergencia y la reconstrucción posterior a estos eventos. Esta situación, particularmente vivida por algunos países de la región centroamericana, limitaron algunas iniciativas nacionales vinculadas al Proyecto.

El ciclo político de las instituciones del sector agropecuario de la región ha frenado la consolidación e institucionalización de algunas de las Unidades de Política Comercial dentro de los Ministerios de Agricultura de la región, consideradas como el objetivo central dentro de las iniciativas de fortalecimiento institucional del proyecto. Cambios de personal capacitado y especializado en política comercial, procesos de reestructuración interna, cambio de prioridades institucionales, son algunos aspectos que han limitado el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Agricultura para atender en forma oportuna la agenda comercial.

Por el contrario, en aquellos países donde se fortalecieron las Unidades de Política Comercial dentro de los Ministerios de Agricultura, se hizo un mejor aprovechamiento de los recursos del Proyecto, se atendieron solicitudes concretas de cooperación y se observó una mejor coordinación interinstitucional de la política comercial agropecuaria, que tiene competencia compartida con otras dependencias gubernamentales. En algunos casos, a pesar de no haberse consolidado una UPC, las Unidades Técnicas Nacionales-UTN/RUTA, ubicadas en los Ministerios de Agricultura, pudieron desempeñar este papel y hacer un mejor aprovechamiento del Proyecto.

Uno de los aspectos que marcan la diferencia entre la etapa previa a la implementación de ambas donaciones del Banco Mundial y la situación actual, es la vinculación con el entorno del comercio internacional que tienen hoy las instituciones del sector agropecuario de la región y dentro de ellos, los especialistas sectoriales que manejan los temas comerciales.

Las reuniones técnicas, así como los procesos de capacitación, negociación y administración de compromisos derivados de acuerdos comerciales, han conformado canales formales e informales de coordinación entre las UPC's, creando enlaces y redes de trabajo en beneficio de los países y la región. Lo anterior es el resultado del proceso de apertura de las economías regionales y del avance en las telecomunicaciones y sistemas de información. Se considera que los Proyectos ejecutados a través de las dos donaciones del Banco Mundial, contribuyeron a formar mejores profesionales en el manejo de instrumentos comerciales, promovieron el intercambio de experiencias, así como la actualización de conocimientos y a la creación de estas redes y enlaces de trabajo.

Enseñanzas en materia de ejecución del Proyecto

Dentro de los aspectos operativos y de ejecución del Proyecto, su ubicación dentro de la Secretaría del CORECA-CAC facilitó muchas de las tareas relativas a la administración y ejecución, a la vez que permitió atender oportunamente demandas no programadas por parte de los Ministerios de Agricultura y Ganadería de la región.

Asimismo, la ubicación de la Secretaría del CORECA-CAC dentro de la infraestructura del IICA, permitió compartir una agenda de trabajo, en especial con el Área de Políticas y Comercio, y encontrar formas cooperativas para el desarrollo de actividades nacionales, regionales y extrarregionales. Asimismo, la Dirección de Finanzas del IICA, facilitó la administración de los fondos de la Donación del Banco Mundial. Se logró coordinar esfuerzos con otras áreas del Consorcio Técnico y mantener una programación de trabajo con el Centro Regional Central y con las Agencias de Cooperación del IICA ubicadas en los países centroamericanos.

Se logró una oportuna coordinación con la Unidad Regional de Asistencia Técnica-RUTA en el programa de trabajo nacional y regional, así como un apoyo permanente por parte de la Dirección de RUTA.

La vinculación de trabajo con organismos internacionales y regionales, principalmente en iniciativas de carácter regional, coadyuvó a alcanzar los objetivos propuestos dentro del Proyecto y a compartir una agenda internacional y regional en materia de cooperación y asistencia técnica, maximizando beneficios y compartiendo costos.

1 El Consejo Regional de Cooperación Agrícola -CORECA, está integrado por los Ministros y Secretarios de Agricultura de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

2 El Consejo Agropecuario Centroamericano -CAC, es un órgano del Sistema de Integración Centroamericano -SICA y está integrado por los Ministros de Agricultura de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Ambos Consejos comparten una sola Secretaría, que es apoyada por el IICA, y en este documento se hace referencia a ella como la Secretaría del CORECA -CAC.

3 Dentro de estos organismos destacan, en especial, Banco Mundial e IICA, así como otros organismos y gobiernos con los que se desarrollaron esfuerzos de cooperación a través de diferentes actividades tales como INCAE, OMC, FAO, FLACSO/LATIN, UNCTAD, IICE/UCR, SAGAR y FECCALAC.

4 Acuerdo No. 1 del Consejo Agropecuario Centroamericano. Reunión Extraordinaria. Turrialba, Costa Rica, 13 de enero, 1994.

5 La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) comprende las siguientes agencias socias: Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Gobiernos del Reino Unido (DFID), Japón y Suecia y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

6 Actualmente la SAGAR se llama Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).