

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2

PLAN DE ACCION CONJUNTA EN APOYO A
LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO
EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO
Y LA REPUBLICA DOMINICANA

Resumen Ejecutivo
Abril, 1989

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CONSEJO REGIONAL DE COOPERACION AGRICOLA DE
CENTROAMERICA, MEXICO, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2

PLAN DE ACCION CONJUNTA EN APOYO A
LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO
EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO
Y LA REPUBLICA DOMINICANA

Resumen Ejecutivo
Abril, 1989

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CONSEJO REGIONAL DE COOPERACION AGRICOLA DE
CENTROAMERICA, MEXICO, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

ILCA
PLANALC
20-RE
ASML
1989

PRESENTACION

Este Resumen Ejecutivo forma parte de las publicaciones del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe. Está referido al Plan de Acción Conjunta en Apoyo a la Reactivación y al Desarrollo Agropecuario en los países del Istmo centroamericano y la República Dominicana, contenido en un documento de mayor extensión.

El presente trabajo sintetiza el amplio proceso de información y consulta que sirvió de base para la elaboración de un documento de consenso sobre la importancia del sector agropecuario en el desarrollo económico y social de la Subregión, y sobre el conjunto de acciones prioritarias que deben emprenderse para reactivar el sector agropecuario del área. El propósito de esta síntesis es brindar una rápida visión de los aspectos centrales que motivaron la formulación del mencionado plan y determinar la perspectiva hacia donde se dirigen los esfuerzos principales del desarrollo agropecuario, como contribución al crecimiento productivo y al desarrollo económico social de la subregión.

Al presentar este Resumen Ejecutivo, como complemento del documento principal, se reconoce la importancia de manejar ágilmente los conceptos contenidos en el mismo y de poder contar con una difusión más rápida de su contenido.

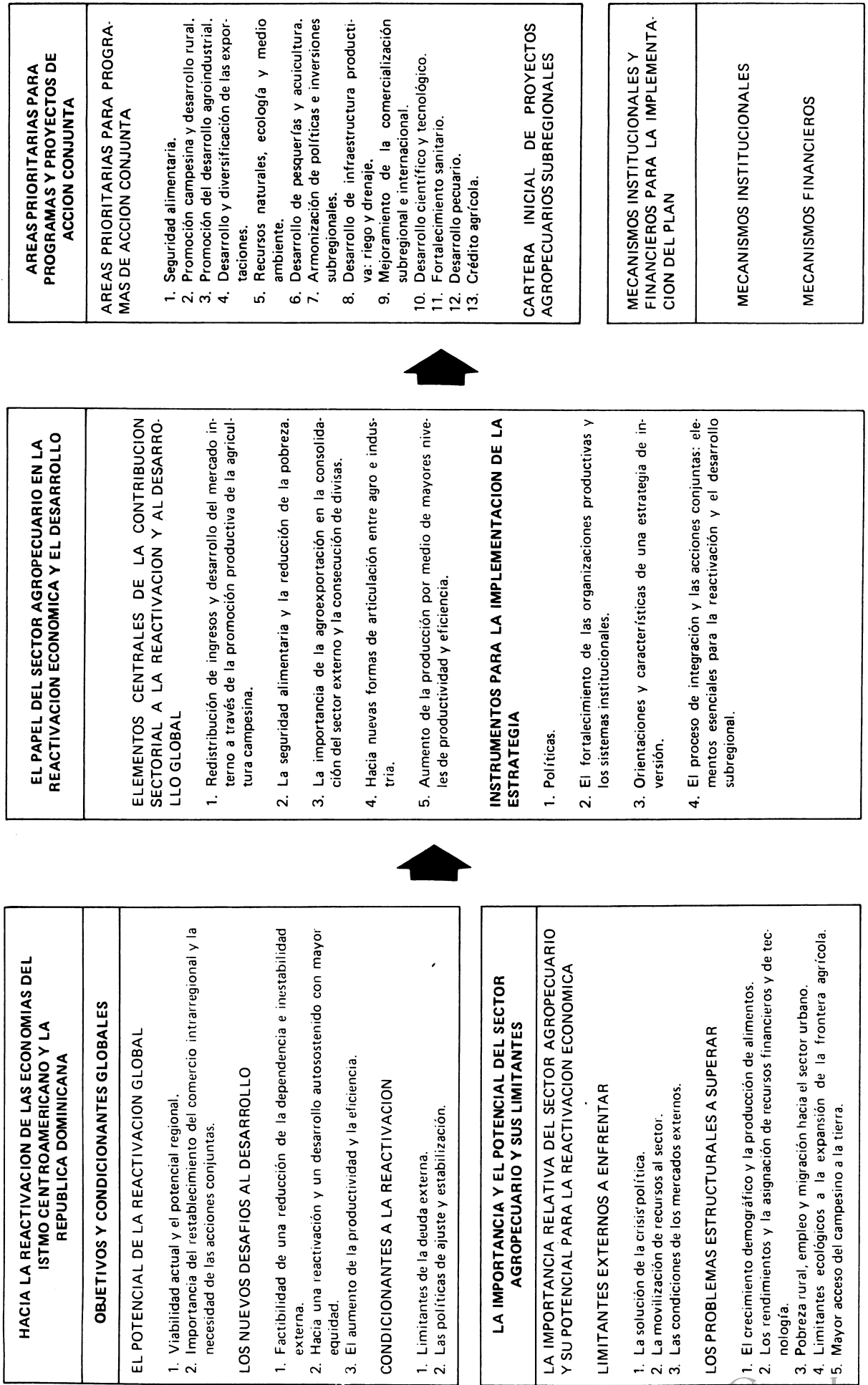
This One



D3FR-Q68-DOHA

Digitized by Google

**PLAN DE ACCION CONJUNTA EN APOYO A LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA
ESQUEMA DE CONSISTENCIA DEL PLAN**



HACIA LA REACTIVACION DE LAS ECONOMIAS DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA

OBJETIVOS Y CONDICIONANTES GLOBALES

EL POTENCIAL DE LA REACTIVACION GLOBAL

- Viabilidad actual y el potencial regional.
- Importancia del restablecimiento del comercio intrarregional y la necesidad de las acciones conjuntas.

LOS NUEVOS DESAFIOS AL DESARROLLO

- Factibilidad de una reducción de la dependencia e inestabilidad externa.
- Hacia una reactivación y un desarrollo autosostenido con mayor equidad.
- El aumento de la productividad y la eficiencia.

CONDICIONANTES A LA REACTIVACION

- Limitantes de la deuda externa.
- Las políticas de ajuste y estabilización.

EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA REACTIVACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO GLOBAL

ELEMENTOS CENTRALES DE LA CONTRIBUCION SECTORIAL A LA REACTIVACION Y AL DESARROLLO GLOBAL

- Redistribución de ingresos y desarrollo del mercado interno a través de la promoción productiva de la agricultura campesina.
- La seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.
- La importancia de la agroexportación en la consolidación del sector externo y la consecución de divisas.
- Hacia nuevas formas de articulación entre agro e industria.
- Aumento de la producción por medio de mayores niveles de productividad y eficiencia.

INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA

- Políticas.
- El fortalecimiento de las organizaciones productivas y los sistemas institucionales.
- Orientaciones y características de una estrategia de inversión.
- El proceso de integración y las acciones conjuntas: elementos esenciales para la reactivación y el desarrollo subregional.

AREAS PRIORITARIAS PARA PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ACCION CONJUNTA

AREAS PRIORITARIAS PARA PROGRAMAS DE ACCION CONJUNTA

- Seguridad alimentaria.
- Promoción campesina y desarrollo rural.
- Promoción del desarrollo agroindustrial.
- Desarrollo y diversificación de las exportaciones.
- Recursos naturales, ecología y medio ambiente.
- Desarrollo de pesquerías y acuicultura.
- Armonización de políticas e inversiones subregionales.
- Desarrollo de infraestructura productiva: riego y drenaje.
- Mejoramiento de la comercialización subregional e internacional.
- Desarrollo científico y tecnológico.
- Fortalecimiento sanitario.
- Desarrollo pecuario.
- Crédito agrícola.

CARTERA INICIAL DE PROYECTOS AGROPECUARIOS SUBREGIONALES

MECANISMOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS PARA LA IMPLEMENTACION DEL PLAN

MECANISMOS INSTITUCIONALES

MECANISMOS FINANCIEROS

ESTRATEGIA DE REACTIVACION AGROPECUARIA

A. LA SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA

La magnitud de la crisis en el Istmo centroamericano y la República Dominicana se pone de manifiesto en algunos indicadores de la producción y exportación, la situación financiera y la economía en general. En relación a los años 70, la presente década experimentó una merma en las tasas de crecimiento y de inversión; el valor de las exportaciones alcanzó un nivel inferior, debido sobre todo a los bajos precios en el mercado mundial de los productos primarios, lo cual deterioró los términos de intercambio. Además, los países no han podido hacer frente al creciente déficit fiscal y a los compromisos adquiridos con los acreedores externos.

Por otra parte, los indicadores sociales muestran un deterioro durante la presente década. La desigualdad imperante en la distribución del ingreso es acompañada por un deterioro de otros factores sociales, tales como incrementos en la mortalidad infantil y menores niveles en el consumo diario de calorías y proteínas. El nivel de pobreza es más extendido en el sector rural que en el resto de la economía. El deterioro de la situación socioeconómica también se debe a los conflictos políticos que azotan al área; sin embargo, los acuerdos de Esquipulas han demostrado que los centroamericanos tienen una firme voluntad de impedir la desintegración regional y mantener los ideales de unidad, ya que una paz duradera es el prerrequisito para lograr el desarrollo socioeconómico en la Subregión.

B. HACIA LA REACTIVACION DE LAS ECONOMIAS DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA

1. El Potencial de la Reactivación Global

Las iniciativas conjuntas para lograr una paz duradera incrementan la viabilidad de la reactivación y el desarrollo de las economías. Existe coincidencia en torno a la idea de que sólo las acciones conjuntas y la integración regional hacen viable la creación y consolidación de instituciones capaces de enfrentar el reto del desarrollo en un mundo crecientemente abierto, competitivo y en rápida mutación. Sin embargo, la paz y la democracia no se podrán consolidar si no se logra un desarrollo económico y social que beneficie a la mayor parte de la población. En tal sentido, es importante la cooperación internacional en un esquema de integración y coordinación subregional, con el objetivo de financiar proyectos que se dirijan a crear, preservar y consolidar la paz. Finalmente, es esencial tomar ventaja de la cercanía geográfica de los países de la subregión a mercados importantes y de los esquemas de acceso a nuevos mercados, que han creado nuevas oportunidades para incrementar y diversificar las exportaciones.

En la estrategia de incrementar la eficiencia en la producción y promover la diversificación a terceros mercados, el proceso de integración y la cooperación intraregional juegan un papel muy importante. No obstante que un prerrequisito para promover el comercio intrarregional centroamericano es el restablecimiento de la confianza en el mecanismo de pagos, existe voluntad para agilizar la integración y las acciones conjuntas en Centroamérica. Además, los esfuerzos realizados recientemente por instituciones internacionales y países del continente europeo y americano, de canalizar recursos financieros para fortalecer la integración y las acciones conjuntas en Centroamérica, incrementan el potencial que ofrece el restablecimiento del Mercado Común Centroamericano para la reactivación y el desarrollo global de esas economías.

2. Los Nuevos Desafíos al Desarrollo

No obstante el éxito relativo de las décadas pasadas, debido a la introducción de nuevos productos de exportación y el dinamismo que mostró el intercambio comercial dentro de un esquema de integración, para la obtención de divisas los países continuaron siendo muy dependientes de algunos productos primarios, cuyos precios están sujetos a fluctuaciones en el mercado internacional. Por otra parte, el proceso de industrialización no promovió suficientes eslabonamientos en la economía, lo cual resultó en una mayor dependencia en la importación de insumos y materias primas para la producción; se redujo, de esa forma, el ámbito de maniobra de los países ante los efectos de factores externos y bajos precios de exportación. Si se considera que el desempeño de las economías del área siempre ha tenido una fuerte relación con la evolución del sector exportador, la reactivación de éste es importante en una propuesta de acción en el mediano y largo plazo. Es necesario promover una política agresiva de acceso a mercados, en especial para las exportaciones no tradicionales, ya que la expansión potencial de las exportaciones tradicionales se ha limitado considerablemente debido a una mayor competencia entre los exportadores de productos primarios y una menor elasticidad ingreso de la demanda, junto con un incremento en las medidas proteccionistas y el desarrollo de sustitutos. Aunque los productos tradicionales todavía pueden jugar un papel importante en el corto plazo, en el mediano y largo plazo la estrategia debe enfatizar la diversificación de exportaciones.

Si bien la promoción de las exportaciones juega un papel importante en la reactivación, los esfuerzos canalizados en ese sentido no van a contribuir lo suficiente para asegurar un crecimiento autosostenido y mayores niveles de bienestar, si no se introducen medidas que incrementen la producción y el consumo doméstico y mejoren las condiciones de vida de la mayoría de la población. Es necesario obtener mayores niveles de producción por medio de políticas que estimulen la oferta y la especialización. Particular importancia adquiere la reducción de la pobreza por medio de una distribución más equitativa de los activos y un mejoramiento en salud, educación y vivienda. La satisfacción de las necesidades básicas debe ser considerada como un medio

para asegurar mayores niveles de productividad, además de constituir un mecanismo para lograr un mejoramiento en el nivel de vida.

A pesar de que la Subregión experimentó altos índices de crecimiento durante la décadas de los 60 y 70, la producción y la gestión no se llevaron a cabo de la manera más eficiente. Ante la perspectiva de una mayor competitividad internacional, es importante canalizar los recursos hacia el incremento de los niveles de eficiencia y productividad; debe considerarse, a la vez, el objetivo de reducir la pobreza. Se debe fomentar, asimismo, la transferencia de tecnología apropiada y ecológicamente consistente, y la coordinación eficiente de la intervención estatal.

3. Condicionantes a la Reactivación

El incremento en la carga del servicio de la deuda y el deterioro de los precios de los productos de agroexportación han limitado la disponibilidad de divisas para poder importar el capital y los insumos requeridos en la producción. Además, los nuevos recursos cada vez más han sido dirigidos a restaurar la credibilidad financiera, más que a financiar programas urgentes de desarrollo. La solución del problema de la deuda externa se presenta, entonces, como una condición para la reactivación y el desarrollo de la economías. La cooperación intraregional incrementa el poder de negociación con el objetivo de lograr soluciones viables con respecto al problema de la deuda.

La creciente presión del servicio de la deuda, junto con la necesidad de enfrentar el desequilibrio de la balanza de pagos y el déficit fiscal, han inducido a los países a adoptar programas de ajuste y estabilización. Si bien esas políticas tienen justificación en la intención de reducir el déficit fiscal e incrementar la eficiencia en la producción, es de mucha importancia analizar el efecto global de una liberalización de la economía; en este caso, no solo debe verse cuál es el impacto financiero, sino cuáles son los efectos en términos económicos y sociales. Además, dado que las políticas de ajuste y estabiización son aplicadas de forma unilateral por los países, es necesario establecer un marco regional de negociación para estos programas, ya que la reinstauración del mercado común y del comercio intraregional en los países centroamericanos requiere políticas concertadas que hagan posible la realización del proceso de integración.

C. EL PAPEL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA REACTIVACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO

1. La Importancia Relativa del Sector Agropecuario y su Potencial para la Reactivación Económica

El sector agropecuario tiene una alta participación relativa en las economías de la subregión: i) en la mayoría de los países, el valor agregado agropecuario y la proporción del empleo y de la población del sector revisten

mayor importancia que en el resto de América Latina; ii) el sector agropecuario es indispensable para la generación de divisas y la recaudación fiscal. El potencial que presenta el sector para la reactivación de las economías se puede además apreciar a la luz de las siguientes consideraciones: i) la adopción de una política cambiaria más realista ha disminuido el sesgo antiagropecuario que existía anteriormente en relación con los otros sectores; ii) es el sector que puede ofrecer mayores posibilidades de diversificar las exportaciones y crear eslabonamientos en la economía; iii) existe un potencial debido a los cambios estructurales llevados a cabo en algunos países en cuanto a la tenencia de la tierra.

2. Elementos Esenciales a Considerar para la Reactivación del Sector Agropecuario

A pesar de la gran importancia relativa que juega el sector agropecuario en las economías del área, es necesario enfrentar obstáculos de tipo coyuntural y estructural que impiden aprovechar el potencial que presenta el sector agropecuario como motor de la reactivación y desarrollo de las economías de la Subregión. Por un lado, ante los bajos precios internacionales y la sustitución en los mercados de exportación, junto con la destrucción productiva del sector agropecuario a causa de los conflictos bélicos del área, se han reducido las expectativas de continuar expandiendo el subsector agroexportador tradicional. Por otra parte, existen factores de tipo estructural que no han permitido que la mayoría de la población del sector rural pueda beneficiarse de los escasos recursos financieros y tecnológicos, así como de los factores de producción. Estos factores coyunturales y estructurales, que impiden la obtención eficiente de mayores niveles de producción y productividad, han afectado negativamente las condiciones socioeconómicas de la población rural.

Es en el sector agropecuario donde la crisis política que azota a El Salvador y Nicaragua ha tenido un impacto más desfavorable. Tanto la producción de alimentos para el consumo interno como la producción agroexportadora se han visto disminuidas por los enfrentamientos bélicos. En tal sentido, un prerrequisito para reactivar la economía de la Subregión e impulsar un desarrollo autosostenido es conseguir un arreglo de la crisis política.

Los conflictos políticos que viven algunos países, junto con el problema de la deuda y el empeoramiento de los términos de intercambio, han restringido la cantidad de recursos necesarios para poder reactivar el sector agropecuario. Ante estas limitantes, es necesario fortalecer al sector frente al resto de la economía y coordinar las inversiones de la manera más eficiente. La cooperación externa se vuelve importante, no sólo para aliviar las raíces mismas de la crisis en la Subregión, sino también para realizar inversiones en el sector y aprovechar, de ese modo, el potencial que presenta para la reactivación económica y social.

A pesar de la importancia relativa que juega la agroexportación en la consecución de divisas e ingresos fiscales, los precios mundiales de estos productos comenzaron a tornarse desfavorables e incidieron negativamente en los ingresos del sector. Ante las expectativas de un mayor deterioro en el futuro, la superficie cosechada de estos productos se expandió más lentamente, lo cual incidió en las tasas de crecimiento de la economía.

La situación del sector agropecuario es aún más preocupante si se analiza la evolución de la producción de alimentos para el consumo interno, que se ha expandido aún más lentamente que la del subsector agroexportador. Como consecuencia, la disponibilidad de alimentos básicos no ha podido crecer al mismo ritmo que la población, lo cual ha implicado que las importaciones netas se han incrementado considerablemente durante la presente década. Estas importaciones se han cubierto en una gran parte por ayuda alimentaria, que en los últimos años ha cobrado mucha importancia en la mayoría de los países.

El deterioro de la estructura productiva y social del sector se ha debido en gran parte a una ineficiente asignación de recursos. Los recursos financieros y tecnológicos han sido tradicionalmente asignados a los grandes agricultores, lo cual ha permitido que éstos tengan mayores posibilidades de obtener mucho mayores tasas de rendimiento, tanto en la producción dirigida a la agroexportación como en la destinada al consumo interno.

El alto nivel de pobreza rural ha inducido una migración a gran escala hacia el sector urbano. El crecimiento demográfico y la migración hacia el sector urbano, que han acelerado la creación de un sector informal urbano como refugio a la mano de obra desocupada, han significado mayor presión sobre la demanda de alimentos. El estado de pobreza de la población rural está íntimamente ligado con la situación laboral en el sector agropecuario, en el sentido de que este último no ha podido generar el empleo suficiente para absorber el crecimiento de la población rural. Además, existe un nivel considerable de subempleo en el sector, que afecta tanto a los minifundistas como a los trabajadores sin tierra. La poca productividad de los minifundistas motiva que éstos no puedan ni siquiera alcanzar los niveles mínimos de subsistencia y los induce a buscar alternativas de empleo temporal.

Una de las políticas llevadas a cabo por diferentes países de la Subregión ha sido expandir la frontera agrícola mediante la colonización de tierras que antes no eran cultivadas. Sin embargo, debido a la tala extensiva de los bosques y a la expansión de la cría de ganado y de la agricultura en la montaña, junto con cierta incapacidad para aplicar métodos de conservación de suelos y técnicas apropiadas de manejo, el problema de la deforestación y la degradación de los suelos ha llegado a niveles críticos en todos los países. Ello indica que existen ya muy pocas posibilidades ecológicas para ampliar la frontera agrícola.

El decremento de la población y la PEA en la agricultura y la menor disponibilidad de alimentos básicos, así como el inadecuado desempeño del pequeño agricultor y el deterioro en las condiciones sociales del sector, se

han debido a factores estructurales que rigen al sector agropecuario de la Subregión. A pesar de los cambios favorables ocurridos durante la presente década en cuanto a las condiciones de tenencia de la tierra, persiste todavía el problema de la pobreza, del desempleo y subempleo y de la baja productividad del minifundio. Aunque la incorporación de nuevas tierras por medio de la ampliación de la frontera agrícola ha permitido incorporar a más campesinos al proceso productivo, también es cierto que la colonización ha contribuido a una mayor concentración de la tierra y a la fragmentación de la pequeña propiedad, ya que gran parte de la colonización ha involucrado la incorporación de grandes extensiones de praderas y pastos permanentes. Por lo tanto, el mayor acceso del campesino a la tierra es una condición que promueve la reactivación del sector, no sólo porque permite una mejora en el bienestar de esta importante franja de pobres rurales, sino que también mejora la eficiencia productiva global.

C. Contribución Sectorial a la Reactivación y Desarrollo Global: Algunos Aspectos Clave

La importancia del sector agropecuario para la reactivación de la economía subregional se pone en relieve al reconocer la trascendencia que tiene la economía campesina en el desarrollo económico de los países: i) dos terceras partes de la población rural de los países se encuentran localizadas en unidades campesinas; ii) es considerable la contribución efectiva que ofrece este segmento de productores agropecuarios a la producción global de alimentos para sus respectivos países e incluso a la producción agropecuaria de exportación; iii) en la medida que las unidades campesinas revisten el doble carácter de unidades de producción y de consumo, su fortalecimiento repercute positivamente en la ampliación del mercado interno y en la reactivación de los sectores productivos orientados a ese mercado. En ese sentido, es importante considerar la reducción de la pobreza como una parte integral del proceso de desarrollo y no como una medida de "compensación social".

El desarrollo del mercado interno por medio de la promoción productiva de la agricultura campesina tiene que enmarcarse dentro de una estrategia de seguridad alimentaria para la población en su conjunto. Por un lado, una mayor producción de alimentos básicos no necesariamente satisface la demanda si todos los miembros de la sociedad no tienen acceso a esos alimentos. Por otra parte, una estrategia de seguridad alimentaria debe plantear un aumento en la producción y productividad del sector campesino, y no sólo enfocarse desde el punto de vista de la demanda. Aunque la ayuda alimentaria atiende las necesidades de los países de bajos ingresos y con escasez de alimentos, a la vez que tiene como objetivo apoyar a la balanza de pagos y mejorar el empleo por medio del pago de alimentos, en el mediano y largo plazo más bien puede funcionar en detrimento de la producción, ya que causa distorsiones en los precios relativos e induce cambios en los hábitos de consumo.

Si bien el desarrollo del mercado interno, a través de la promoción de la producción campesina, constituye el eje para la reactivación y el desarrollo

Si bien el desarrollo del mercado interno, a través de la promoción de la producción campesina, constituye el eje para la reactivación y el desarrollo global de las economías del área, si no se promueven las exportaciones con el propósito de obtener divisas esenciales para el crecimiento del sector la estrategia de desarrollo llegará a un punto de estancamiento. La importancia de continuar promoviendo las exportaciones tradicionales se pone de relieve no sólo porque éstas todavía juegan un papel primordial dentro del total de las exportaciones, sino también porque el nivel de productividad alcanzado en estos productos es mayor que el de otros exportadores mundiales. Sin embargo, la creciente saturación de la demanda en los países desarrollados, la sustitución de productos tradicionales del agro por sucedáneos industriales y la necesidad de estabilizar los ingresos externos, hacen también necesario impulsar en el mediano y largo plazo la diversificación del sector agroexportador y evitar excesiva dependencia en unos pocos productos para la generación de divisas. A fin de que los esfuerzos de diversificación de las exportaciones sean congruentes con el objetivo primordial de desarrollo interno por medio de la promoción productiva del campesinado, es necesario incluir a ese sector en los procesos de exportación de productos tanto no tradicionales como tradicionales.

Una estrategia de desarrollo económico sostenido en el largo plazo no solo requiere un balance entre la promoción de la producción para el desarrollo interno y las exportaciones, sino también un equilibrio intersectorial, con crecimiento de la productividad tanto en la industria como en la agricultura. La modernización del sector agropecuario, por medio del impulso de relaciones intersectoriales, puede convertirse en uno de los elementos de una estrategia de mayor alcance para reactivar las economías de la Subregión. La modernización de la producción agropecuaria crea mayor valor agregado que otras actividades económicas en la producción, por medio de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Al incorporar al pequeño productor y al generar mayor empleo, la modernización del sector agropecuario también genera mayores ingresos; de esa manera, induce, la demanda que promueve la producción industrial.

Con el propósito de incrementar la producción y la productividad en la agricultura campesina es importante, además de lograr mayor acceso a la tierra, asignar más recursos humanos, financieros y técnicos, tanto en la producción del mercado interno como en la de exportación. Es importante tomar en consideración que niveles más elevados de educación y salud contribuyen a lograr mayores niveles de productividad. El mejoramiento en la salud también depende de la disponibilidad de alimentos, lo que resalta la importancia de la promoción de un programa de seguridad alimentaria como el que ha sido propuesto aquí. Otro objetivo importante es la obtención de mayor eficiencia en la comercialización de productos tradicionales y no tradicionales. Es esencial enfatizar que la introducción de tecnología para incrementar la productividad y la eficiencia debe ser ecológicamente consistente.

D. INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA

La puesta en marcha de un proceso de reactivación y desarrollo agropecuario que contribuye al logro de objetivos como los reseñados anteriormente, se apoya en el uso de instrumentos que permitan su implementación. Estos involucran políticas, fortalecimiento de las organizaciones productivas y estatales, modernización del Estado, inversión y la integración y las acciones conjuntas. Si bien en buena medida tienen ejecución a nivel nacional, la acción conjunta es indispensable para lograr la reactivación y el desarrollo del sector. En verdad, el proceso de integración y las acciones conjuntas son parte integral de la de la estrategia propuesta, ya que permite establecer el vínculo entre la producción para el consumo interno y subregional y aquella destinada a los mercados externos, así como promueve la producción eficiente y la consecución de mayores niveles de articulación entre el agro y la industria.

1. Políticas

No obstante la importancia del tipo de cambio para promover exportaciones no tradicionales, es necesario tomar en consideración políticas específicas directamente dirigidas a incrementar la producción y exportación de estos productos, así como los incentivos fiscales, cambiarios y crediticios y la agilización de trámites administrativos de exportación.

Si bien es cierto que a raíz de los programas de ajuste y estabilización la política cambiaria y comercial de algunos países ha mejorado los precios relativos en favor del sector agropecuario, han habido otros aspectos de estos programas que resultan negativos, en particular para el sector de pequeños agricultores, cuya inserción en los mercados se produce a menudo en condiciones desventajosas. Para lograr una mayor eficiencia en la producción campesina es necesario, además de considerar una gradual desprotección y liberalización de precios en los casos en que sea viable hacerlo y una mayor participación del sector cooperativo y privado en el sistema de comercialización y producción, implementar políticas diferenciadas que cambien los actuales factores estructurales que obstaculizan el uso eficiente de los recursos y factores de producción. El acceso y la legalización de la propiedad de la tierra, junto con un componente que agilice el acceso al crédito y la obtención de tecnología para el pequeño productor, se presentan como las políticas diferenciadas prioritarias. Además, esas políticas deben ser acompañadas por un mecanismo que asegure la participación del pequeño agricultor en los procesos de comercialización.

2. El Fortalecimiento de las Organizaciones Productivas y los Sistemas Institucionales

Un mayor nivel de organización del campesinado es esencial para la introducción de nuevas tecnologías que presentan indivisibilidades y para la incorporación del pequeño agricultor a los esfuerzos de diversificación de la

agroexportación y al proceso de agroindustria. Asimismo, la organización permite al campesinado estar mejor representado y participar más activamente en la elaboración e implementación de las políticas de ajuste y estabilización, de tal modo que éstas tomen en consideración las políticas diferenciadas del sector.

Si bien es cierto que la gestión estatal debe realizarse de una manera eficiente, ya que los países de la Subregión cuentan con recursos muy limitados para implementar las inversiones necesarias -sobre todo si se toman en cuenta las limitaciones presentadas por el problema de la deuda y los bajos precios de los productos más importantes de exportación-, existen varios factores en los países del área que limitan el empleo excluyente de los mecanismos del mercado para promover el desarrollo. A raíz de los problemas estructurales, la gestión del Estado juega un papel aún más importante en esos países que en los desarrollados, ya que suscita imperfecciones que el libre juego del mercado no puede solucionar por sí mismo.

No obstante la importancia que reviste el Estado en la asignación eficiente de recursos para la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario, ciertas situaciones estructurales y coyunturales demandan revisar algunos aspectos en la gestión del sector público. Los factores estructurales están constituidos por numerosos factores y agentes que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas que definen la evolución del sector agropecuario. Los factores coyunturales, que se presentan por crecientes restricciones al gasto y la inversión públicos, a raíz del problema de la deuda y el déficit fiscal, indican que debe hacerse una revisión de las áreas de acción del Estado; es preciso privilegiar aquellas que son nuevas y estratégicas y abandonar aquellas que cuentan ya con un adecuado desarrollo en el sector privado y una respetable organización de productores.

3. Orientaciones y Características de una Estrategia de Inversión

Si bien la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario necesita un componente importante de inversión, la disponibilidad de recursos financieros para este propósito está condicionada por el servicio de la deuda y la fuga de capital. En ese sentido, la consecución de financiamiento externo se vuelve de primordial importancia, a fin de establecer un flujo constante de fondos dirigidos a la reactivación del sector. Sin embargo, la implementación exitosa de las inversiones requiere acciones colaterales, tales como el fortalecimiento institucional y la generación de tecnología. Los programas y proyectos tienen que incorporar un mínimo de criterio común para asegurar el objetivo de reactivación de la economía. Asimismo, deben: i) encauzar el mayor potencial de integración, cooperación y complementación de las economías de la Subregión; ii) promover actividades que aprovechen ventajas comparativas reales en términos de eficiencia y competitividad para poder penetrar los mercados regionales y extrarregionales; iii) contener componentes que potencialicen los eslabonamientos intersectoriales para obtener mayor valor agregado; iv) impulsar el desarrollo rural en áreas específicas, a través de

la promoción del incentivo a la capacitación y organización campesina; v) aprovechar la infraestructura productiva subutilizada o fuera de servicio por falta de mantenimiento; vi) desarrollar infraestructura compatible con la contención del gasto público.

4. El Proceso de Integración y las Acciones Conjuntas: Elementos Esenciales para la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario Subregional

El desarrollo del mercado interno y la promoción de las exportaciones debe enmarcarse en un proceso de integración, con el propósito de tomar ventaja de la demanda potencial en los países de la Subregión para que devengan más eficientes en la producción por medio de una mayor especialización. El comercio intrarregional de productos agropecuarios facilita la obtención de mayores niveles de productividad y eficiencia de los pequeños agricultores y el establecimiento de una política de seguridad alimentaria a nivel subregional que beneficie a la población de bajos recursos. Además, puede agilizar el ahorro y la generación de divisas, porque facilita la sustitución eficiente de importaciones y la competitividad de productos agropecuarios dirigidos hacia terceros mercados.

Además, el establecimiento de un mercado común provee los incentivos de demanda para el fomento exitoso de un programa de agroindustrialización, con el objetivo de crear encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, ya que inicialmente incrementa la producción dentro de un mercado ampliado protegido a fin de obtener mayor competitividad en la producción. Asimismo, es preciso percibir la integración y las acciones conjuntas de una manera más amplia; en este caso, que la cooperación intrasubregional tenga también como objetivo crear mayor poder de negociación y mejorar técnicas de mercadeo, con el propósito de obtener mayor acceso y mejores condiciones en los mercados de exportación.

Por lo tanto, la realización de la acción conjunta reconoce distintos orígenes: i) el establecimiento de un mercado común, a fin de tomar ventaja del mercado ampliado bajo protección común; ii) el interés de resolver un problema nacional que es común a varios países; iii) la necesidad de incrementar la capacidad de negociación de los países; iv) la superación de barreras tecnológicas y problemas sanitarios; v) la identificación de los intereses subregionales con los intereses de la Región.

La capacitación y la cooperación técnica horizontal, junto con un mayor fortalecimiento institucional y el impulso de grandes proyectos a nivel subregional que los países por sí solos no pueden desarrollar, aparecen como acciones a realizar a muy corto plazo, con el propósito de poder sentar las bases para la implementación de los programas y proyectos dentro del proceso de integración y de las acciones conjuntas.

AREAS PRIORITARIAS PARA PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ACCION CONJUNTA

A partir de los planteos efectuados precedentemente, se identifican trece áreas prioritarias para el desarrollo de las acciones conjuntas entre los países de la Subregión. La selección de las mismas surge de identificar cuales requisitos de la estrategia de reactivación pueden ser abordados o fortalecidos a través de acciones comunes. A continuación se resumen las ideas centrales de las trece áreas de acción conjunta propuestas, en las cuales deben concentrarse los programas y proyectos subregionales.

A. AREAS PRIORITARIAS PARA PROGRAMAS DE ACCION CONJUNTA

1. Seguridad Alimentaria

Si bien el incremento intrarregional de la producción eficiente de alimentos resulta importante en un programa de seguridad alimentaria, éste tiene necesariamente que promover la distribución más equitativa del ingreso. Se requiere además la definición de una política intrarregional de seguridad alimentaria, que conduzca a una mayor eficiencia en la producción agrícola si se logra una especialización en la producción de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país.

2. Promoción Campesina y Desarrollo Rural

El fortalecimiento de la economía campesina requiere de la introducción de políticas diferenciadas en el sector y una firme política de promoción campesina. Es importante permitir el acceso a la tierra del campesino, de tal forma que la calidad y la localización de la tierra le permita obtener mayor competitividad a nivel nacional, subregional e internacional. A fin de incrementar su producción y productividad, es necesaria también la canalización de recursos financieros y tecnológicos hacia el pequeño productor. Finalmente, la organización campesina es un ingrediente de suma importancia para consolidar el proceso democrático y obtener mayores niveles de desarrollo económico.

3. Promoción del Desarrollo Agroindustrial

El desarrollo agroindustrial busca la modernización de la estructura productiva por medio de la elaboración de los productos primarios agropecuarios. Estos esfuerzos debieran estar dirigidos, con el propósito de mejorar la eficiencia técnica y económica del sector agropecuario, de tal forma que se obtengan más divisas, se absorba más mano de obra y se mejore la calidad de vida en el sector rural. Se propone la reconversión de

agroindustrias improductivas y obsoletas, así como la creación de nuevas unidades. Un aspecto importante es la atención del desarrollo de la agroindustria rural en la órbita de pequeños productores marginados que buscan eventualmente exportar sus productos.

4. Desarrollo y Diversificación de las Exportaciones

Para el desarrollo y diversificación de las exportaciones es de suma importancia facilitar las transacciones comerciales e incrementar los incentivos macroeconómicos y sectoriales, con el propósito de promover la producción y exportación de los productos no tradicionales agropecuarios. Considerando el potencial que ofrecen los productos agropecuarios en la consecución de mayor valor agregado, es necesario dirigir los recursos al impulso de las exportaciones de aquellos productos que generan vínculos intersectoriales. Además, es importante mejorar el conocimiento y la capacidad negociadora de los gobiernos en cuanto a las condiciones de los mercados externos. La coordinación y las acciones conjuntas subregionales incrementan la posibilidad de realizar esos objetivos con mayor eficiencia y a un costo menor.

5. Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente

La explotación intensiva de la base de recursos naturales contribuye, en última instancia, a la creciente disminución de la producción de alimentos, con resultados negativos en el ingreso real per cápita y en el bienestar físico, fenómeno que se observa en muchos puntos de la Subregión. Además, los más graves problemas que se presentan en el manejo de recursos naturales alcanzan más allá de las fronteras individuales de cada país. La combinación de un desarrollo cuidadoso y sostenible y el manejo eficiente de los recursos naturales constituye, entonces, una de las claves vitales para el futuro progreso económico y social de la Subregión. Por lo tanto, se debe adoptar una estrategia de acción conjunta que dé lugar a lineamientos para la conservación y explotación integral de las áreas tropicales, sus cuerpos de agua, sus áreas boscosas y las áreas de cultivo aledañas. Este programa debe incluir acciones de investigación, transferencia de tecnología y capacitación que permitan generar y poner en práctica metodologías adecuadas de manejo sostenible de los recursos naturales.

6. Desarrollo de Pesquerías y Acuicultura

La visión con la cual se operaría en esta área sería complementaria a las acciones propias del sector agropecuario. Además, debe tenerse en cuenta que en el marco de la reactivación económica del área se necesita impulsar proyectos que generen divisas a partir de la explotación de los recursos naturales, pero con incorporación de tecnologías adecuadas para su aprovechamiento y protección. El programa correspondiente se debería realizar

en tres niveles: i) estímulo de una captura más amplia e intensiva de los productos de mar; ii) incremento de los proyectos de acuicultura de agua dulce; iii) diversificación de la explotación de especies por medio de la introducción y el desarrollo de la maricultura, de tal forma que se compense por el decremento de las especies sujetas a sobreexplotación.

7. Armonización de Políticas e Inversiones Subregionales

La reinstauración del mercado común y del comercio intrarregional en los países centroamericanos requiere de una gradual concertación de las políticas globales y sectoriales que haga posible la realización del proceso de integración. Además, si se considera que las políticas de ajuste adoptadas por varios países son aplicadas en forma unilateral, es necesario avanzar hacia un marco regional de negociación para estas políticas, de tal forma que se definan prioridades centroamericanas y se fortalezca el proceso de integración. Asimismo, resulta necesario fortalecer las capacidades del sector público agropecuario en cuanto a la discusión de los efectos de las políticas globales y a los procesos de integración, a fin que puedan ser interlocutores válidos en estos temas. Por otra parte, los escasos recursos internos y las condiciones cada vez más limitadas para la obtención de préstamos y ayuda externa, a raíz del problema de la deuda, requieren la coordinación eficiente de las inversiones.

8. Desarrollo de Infraestructura Productiva: Riego y Drenaje

La obtención de mayores niveles de productividad por medio del mejoramiento de la tecnología también depende del uso eficiente de la infraestructura disponible en materia de riego, así como de la realización de inversiones dirigidas a incrementar la capacidad existente y garantizar el acceso a insumos básicos (fertilizantes, agroquímicos, semillas certificadas, etc.). La ejecución de un programa de desarrollo de infraestructura productiva es necesaria para apoyar la ejecución de otros programas estratégicos, tales como el de seguridad alimentaria y el de diversificación de las exportaciones. Es importante establecer un mecanismo que facilite la ejecución del programa correspondiente a nivel subregional.

9. Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional

Para lograr un intercambio más eficiente entre los países, es necesario incluir los productos agropecuarios dentro de los acuerdos multilaterales de comercio intrarregional, ya que los países centroamericanos no tienen el mismo nivel de industrialización y, por ende, algunos de ellos no tendrían condiciones para agilizar sus exportaciones al área. Por otra parte, el manejo conjunto de la oferta regional exportable de algunos productos a terceros países, sobre todo los tradicionales de exportación, puede proporcionar la obtención de mejores resultados en materia de precios y ampliación de

segmentos de mercado. Asimismo, es importante tomar en cuenta que las negociaciones por producto pueden ser menos ventajosas para los países de la región que si se tratan por grupos de productos, inclusive como parte de programas integrados de comercio intrarregional. Finalmente, a fin de promocionar las exportaciones no tradicionales, es importante llevar a cabo acciones conjuntas en la realización de inversiones complementarias de infraestructura básica de comercialización, así como en la obtención de información sobre todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios que impiden el acceso de esos productos a los mercados internacionales.

10. Desarrollo Científico y Tecnológico

Los incrementos en la productividad y en la competitividad, sobre todo para los pequeños productores del sector agropecuario, requieren el fortalecimiento en la capacidad de absorber, desarrollar y emplear tecnologías. Para lograr ese propósito, el programa pertinente debiera contar con tres componentes básicos interrelacionados: i) el fortalecimiento institucional de capacidades tecnológicas mínimas; ii) el desarrollo de la cooperación técnica recíproca como estrategia prioritaria para los países de la Subregión; iii) el desarrollo de nuevas capacidades y orientaciones. Además, un aspecto clave del desarrollo científico y tecnológico de la Subregión es que se deben incorporar estrategias específicas para pequeños productores.

11. Fortalecimiento Sanitario

Una de las acciones más importantes en esta área involucra la implementación de un sistema de información y monitoreo de datos respecto a pérdidas económicas de animales y plantas por plagas y enfermedades, con el objetivo de caracterizar y evaluar económicamente los problemas fito y zoonosarios. No obstante la existencia de laboratorio adecuados, existe cierta carencia de personal capacitado para realizar la investigación pertinente. Una acción clave es la coordinación de programas sanitarios a nivel subregional, con el propósito de promover el comercio intrarregional y cumplir con las especificaciones sanitarias en las exportaciones a terceros mercados. Además, deberían realizarse acciones conjuntas para desarrollar alternativas de control de plagas y enfermedades que disminuyan el empleo de métodos de control persistentes y tóxicos.

12. Desarrollo Pecuario

Es indispensable promover la producción y la productividad de la ganadería, con el propósito de incrementar la captación de divisas mediante una mayor exportación de carne vacuna y atender la demanda interna de carne y productos lácteos. Asimismo, habrá que incrementar la producción de otras carnes. Esta acción puede permitir el establecimiento de una ganadería intensiva que utilice tierras de riego, con sistemas de alto rendimiento, lo cual demandará

esfuerzos considerables en aspectos técnicos colaterales, así como mejoramiento genético, sanidad animal, reproducción y manejo del hato. Además, es necesario considerar los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás al impulsar tal acción. Finalmente, el desarrollo pecuario debe estar dirigido a fortalecer las unidades de pequeños y medianos productores, así como mejorar el nivel proteínico de la población.

13. Crédito Agrícola

Esta acción conjunta se refiere al aumento de la disponibilidad de crédito agrícola para atender los programas de incorporación de la economía campesina al crecimiento productivo agropecuario, complementando la disponibilidad de crédito existente en el sector. El área se relaciona con la referida a seguridad alimentaria y promoción campesina y desarrollo rural, así como todas donde se incorpora al sector campesino.

B. CARTERA INICIAL DE PROYECTOS AGROPECUARIOS SUBREGIONALES

A continuación se presenta el ordenamiento de los proyectos agropecuarios subregionales por área prioritaria y origen institucional.

AREA/PROYECTOS

ORIGEN INSTITUCIONAL

Area I: Seguridad Alimentaria

1.1 Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano -II Etapa.	CADESCA
1.2 Programa de Reorientación del Crédito Agrícola - PRECA	CADESCA
1.3 Programa Regional de Producción de Grasas y Aceites Vegetales Comestibles.	BCIE

Area II: Promoción Campesina y Desarrollo Rural

2.1 Programa Regional de Proyectos de Desarrollo Rural Integrado - DRI	BCIE
--	------

- | | |
|---|---------------------|
| 2.2 Fortalecimiento de Asentamientos Rurales mediante la creación de Fondos de Desarrollo Rural y Acciones de Capacitación, Evaluación y Sistematización de experiencias en el Istmo Centroamericano y República Dominicana - PRACA | IICA |
| 2.3 Programa de Desarrollo Regional Fronterizo | IICA/OEA |
| 2.4 Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario - RUTA II | Gobierno Costa Rica |

Area III: Promoción de Desarrollo Agroindustrial

- | | |
|--|---------|
| 3.1 Programa Centroamericano de Recaudación de la Industria Azucarera | BCIE |
| 3.2 Programa Centroamericano de Agroempresas - III Etapa | BCIE |
| 3.3 Programa de Desarrollo Agroindustrial (5 perfiles de Proyectos). | CADESCA |
| 3.4 Programa Centroamericano para la producción de celulosa y fibra de Kenaff. | CEPAL |

Area IV: Desarrollo y Diversificación de la Exportaciones

- | | |
|--|-------|
| 4.1 Programa Centroamericano de Cultivos Permanentes No Tradicionales | BCIE |
| 4.1.a Programa Centroamericano de Producción de Cítricos | CEPAL |
| 4.2 Programa Centroamericano de Fomento a las Exportaciones de Productos No Tradicionales. | BCIE |
| 4.3 Programa de Diversificación de las Exportaciones No Tradicionales en los países Centroamericanos | IICA |

Area V: Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente

- | | |
|--|-------|
| 5.1 Fortalecimiento de Instituciones Públicas y Apoyo a ONG para el Desarrollo, Uso y Conservación de los Recursos Naturales | CATIE |
| 5.2 Proyecto Regional de Manejo de Cuencas. -Fase II- | CATIE |

- | | | |
|-----|--|-------|
| 5.3 | Apoyo al Desarrollo de Cuencas Fronterizas | CATIE |
| 5.4 | Manejo de la Reserva de la Biosfera de la
Fraternidad del Macizo Montecristo - TRIFINIO | CTPT |
| 5.5 | Agricultura para Zona Semiárida de la región
del TRIFINIO | CTPT |
| 5.6 | Proyecto Regional de Agrometeorología - FASE II | CATIE |

Area VI: Desarrollo Pesquero

- | | | |
|-----|--|-----------|
| 6.1 | Programa Centroamericano de Acuicultura y Maricultura | BCIE |
| 6.2 | Proyecto de Desarrollo Pesquero para América Central
y Panamá | OLDEPESCA |
| 6.3 | Desarrollo Actividad Atunera | OLDEPESCA |

AREA VII: Armonización de Políticas e Inversiones Regionales

- | | | |
|-----|---|------|
| 7.1 | Compatibilización de la Política Agropecuaria en los
Países del CORECA | IICA |
|-----|---|------|

Area VIII: Desarrollo de la Infraestructura: Riego y Drenaje

- | | | |
|-----|--|------|
| 8.1 | Programa Centroamericano de Riego, Drenaje y Conserva-
ción de Suelos | BCIE |
|-----|--|------|

Area IX: Mejoramiento de la Comercialización Subregional e Internacional

- | | | |
|-----|---|-------|
| 9.1 | Proyecto de Transporte y Comercialización Interregional | CEPAL |
| 9.2 | Bolsa de Insumos y Productos Agropecuarios | SIECA |

Area X: Desarrollo Científico y Tecnológico

- | | | |
|------|---|---------------|
| 10.1 | Programa Regional de Semillas Mejoradas con énfasis
en Alimentos Básicos y Cultivos Promisorios | BCIE/
IICA |
| 10.2 | Programa Cooperativo de Investigación Agrícola para
Centroamérica, Panamá y República Dominicana
-PROCICENTRAL- | IICA |

10.3 Estudio de mecanismo de la herencia de algunos caracteres relacionados con producción en híbridos internacionales en CACAO	CATIE
10.4 Inventario Agroecológico de Centroamérica	CATIE
10.5 Uso de cultivos de tejido para obtener variación somaclonal en cultivos tropicales de semillas oleaginosas como un medio para aumentar la resistencia al calor y sequía	CATIE
10.6 La dinámica de nutrientes en los sistemas agroforestales	CATIE
10.7 Programa de Cooperación Técnica Recíproca -COTER II-	CORECA
10.8 Políticas y Acciones de Desarrollo Biotecnológico para Centroamérica	SIECA
10.9 Programa Regional de Reforzamiento de la Investigación Agronómica sobre Granos Básicos en Centroamérica	CADESCA/ PSA/CEE
10.10 Generación y Transferencia de Tecnología para Pequeños Productores de Granos Básicos en Centroamérica	IICA/ PNUD

Area XI: Fortalecimiento Sanitario

11.1 Prevención, control y/o erradicación de moscas de la fruta de América Central y Panamá	OIRSA/ IICA
11.2 Red de Información y Monitoreo de Datos de Sanidad Agropecuaria en el Area Central.	IICA/ OIRSA
11.3 Proyecto Regional de Mastitis Bovina	OIRSA
11.4 Proyecto Regional de Control y/ Erradicación del Cólera Porcino en El Salvador, México, Guatemala, Honduras y Nicaragua	OIRSA/ IICA
11.5 Fortalecimiento de los Sistemas Emergencia y Cuarentena Agropecuaria en el Area Central	OIRSA/ IICA
11.6 Control y Erradicación de la Mosca del Mediterráneo	OIRSA

Area XII: Desarrollo Pecuario

12.1 Desarrollo de Estrategia de Alimentación de Bovinos para la producción de carne y leche bajo un enfoque Silvopastoril para el Trópico Húmedo -Seco de Centroamérica	CATIE
12.2 Conservación y Utilización de Recursos Genéticos	CATIE
12.3 Uso follaje árboles y arbustos en sistemas de producción caprina de América Central	CATIE
12.4 Modernización de la Ganadería Centroamericana	CEPAL

MECANISMOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS PARA LA IMPLEMENTACION DEL PLAN**A. MECANISMOS INSTITUCIONALES**

La definición de mecanismos institucionales que habrán de utilizarse para crear condiciones a la implementación de la Estrategia de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria del Istmo Centroamericano y República Dominicana, deberá recoger dos momentos en los cuales uno envuelve al otro, por la significación que ha adquirido la cooperación internacional con respecto a Centroamérica. Esto es, que el funcionamiento en dos dimensiones con respecto a las preferencias de la cooperación internacional, dirigido hacia los cinco países centroamericanos, impone a la presente fase de implementación, un manejo selectivo en cuanto a estos, aunque no exclusivo.

De esta manera, la estrategia ha sido formulada para siete países (incluye Panamá y República Dominicana), partiendo de un diagnóstico socioeconómico común, incorporando una visión estratégica de dimensión subregional e identificando áreas de acción conjunta, cuya ejecución posibilita el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Así, se entiende que el uso de un manejo diferenciado entre los países centroamericanos y el resto, solo se refiere a la asignación de recursos de la cooperación, que como ya se ha dicho, se mueve en dirección pues, diferencia entre los países, que tienda a arriesgar la viabilidad de una estrategia de acción conjunta en el sector agropecuario. La diferenciación solo tiene como propósito fortalecer el diálogo centroamericano y crear un adecuado marco de trabajo a la cooperación internacional.

Poner en ejecución las bases generales del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agrícola, requiere aprovechar los mecanismos existentes en la región que articulados de manera efectiva cumplan tareas relacionadas con las áreas de acción conjunta definidas en la estrategia.

El Plan concebido en dos niveles, primero como proceso permanente de búsqueda de consenso en torno a sus ideas y luego como ejecución de acciones conjuntas, puede incorporar a todos los actores que de una u otra forma intervienen en el sector agrícola.

1. El Componente Sectorial

Está formado por diversas iniciativas de cooperación, así como por instancias de coordinación surgidas para fortalecer el proceso de desarrollo agropecuario regional.

a. Convenio IICA-SIECA

Este convenio permite incorporar las ideas centrales de la estrategia agrícola al planteamiento global de reactivación económica de la subregión. Mediante el mismo, ambas instituciones acuerdan efectuar acciones de cooperación con el objeto de contribuir en forma eficaz a la integración regional y al desarrollo de la agricultura. Asimismo, se comprometen a desarrollar un proceso de información y de consulta a nivel nacional y subregional sobre aspectos relacionados con la estrategia de reactivación agrícola, permitiendo la incorporación ordenada de los puntos de vista de los gobiernos y de los organismos subregionales y la difusión de las propuestas con miras a promover consenso alrededor de las mismas. De esta forma, las propuestas agrícolas alcanzarían los foros adecuados donde se discute la estrategia económica global, lo que permitiría crear consenso en otros niveles.

b. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) Fase II

El proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario de América Central (RUTA II) tiene como objetivo principal realizar estudios sectoriales que sirvan de base para diseñar programas de inversiones agrícolas en los países de la región.

Uno de los pilares fundamentales del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agrícola, lo constituye el Programa de Inversiones conformado por los proyectos identificados en las Areas de Acción Conjunta definidas en la Estrategia.

De esta manera, la secuencia entre la implementación de la Estrategia y la ejecución de un proyecto como éste, resulta beneficiosa para los países, toda vez que ambos tienen el mismo origen -la necesidad planteada por los propios países-, y permite al proyecto contar con un marco de referencia apropiado y en estrecha vinculación con las autoridades agrícolas.

La característica principal de la acción de este proyecto, está referida a crear el marco adecuado a la ejecución de un Programa de Inversiones Agropecuarias Regionales, con componentes de cooperación técnica y financiera e impulsar el desarrollo agropecuario nacional con el respaldo de proyectos de inversión.

c. Grupo Interinstitucional del Sector Agrícola -GISA

Esta es una instancia de coordinación de los organismos subregionales creada por la Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos y ampliada a la participación de Organismos Internacionales que atienden la cooperación técnica y financiera del sector agropecuario, a solicitud del Consejo de Ministros del CORECA.

En la labor desplegada por el Consejo Regional de Cooperación Agrícola, la formación de este Grupo juega un rol de primer orden, tal como lo revela el Marco de Actuación del CORECA, definido por el Consejo en noviembre de 1986: concitar la colaboración de los organismos de cooperación alrededor de los objetivos que para la región han definido los países, requiere concertar una estrategia que reconozca etapas en su desenvolvimiento. En primer lugar, se requerirá conciliar los objetivos estratégicos de los países. En segundo lugar, esta convergencia debe derivar en compromisos programáticos concretos y, en último término, su adhesión a un mecanismo regional conjunto que, manteniendo su identidad, permita a los organismos de cooperación aplicar una acción sinérgica y complementaria de asistencia a los países.

Ahora el GISA cumple esa función de crear el espacio a la coordinación de la cooperación internacional, alrededor de la estrategia de reactivación que los países han alcanzado. De esta manera, este se convierte en un mecanismo activo en la aplicación de la estrategia.

d. Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. -CORECA-

Es el foro sectorial agrícola de más alto nivel en la región, el cual cuenta con diversos órganos para el cumplimiento de sus funciones: el Consejo de Ministros; el Comité Ejecutivo de Viceministros; el Comité Técnico de Directores de Planificación Agrícola y la Secretaría Ejecutiva.

El Consejo se relaciona a tres niveles: en primer lugar con el sector agrícola regional; luego con los organismos de cooperación técnica y financiera y por último con los mecanismos del sistema de integración económica centroamericana. Esto último es importante para dar espacio y viabilidad a las propuestas que emanan desde la posición sectorial agrícola.

El Consejo será la instancia encargada de fijar prioridades a los proyectos de las Areas de Acción Conjunta, imprimir orientación al cumplimiento de los postulados estratégicos, ejercer control sobre el proceso de selección prioritaria de los proyectos agropecuarios regionales y de conducir la ejecución de los mismos de acuerdo con los principios básicos de la estrategia. Igualmente, le corresponderá combinar el interés nacional con lo regional y elevar a los foros políticos superiores (Reunión de Vicepresidentes, Reunión Conjunta de Ministros de Agricultura y Ministros de Economía y de la Integración) la posición sectorial agrícola.

e. Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica -PEC-

Es un instrumento de cooperación técnica financiera internacional, organizado pro las Naciones Unidas para apoyar los Acuerdos de Paz de Esquipulas y contribuir a la reactivación económica social de Centroamérica. En tal carácter, la Estrategia de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria, sirve de marco al PEC en lo referente al sector agrícola.

f. La Comisión de las Comunidades Europeas -CEE-

Es el instrumento de la cooperación europea para las iniciativas hacia la región. La cooperación se realiza a través de acuerdos entre los gobiernos y la CEE la cual haya adquirido un carácter más permanente. De igual modo, la Estrategia de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria, provee el ambiente adecuado a esta importante iniciativa de cooperación en este sector.

g. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-

Es el organismo del Sistema Interamericano especializado en la cooperación agrícola, responsable del proceso de formulación de la Estrategia de Reactivación Agrícola. Asistirá a los países en los procesos de gestión y negociación de las actividades relacionadas con la ejecución de las acciones conjuntas. Asimismo, seguirá dando apoyo técnico al foro de Ministros de Agricultura para la adecuada ejecución de las actividades del Plan.

2. El Componente Multisectorial

Constituido por las instancias políticas superiores y los foros multisectoriales de la región. Al lado de la acción sectorial propia, será necesario mantener las interrelaciones correspondientes con las instancias debidas que atienden los aspectos generales del desarrollo económico regional, de tal manera que la opción de estrategia agrícola encuentre espacio en los niveles correspondientes.

a. La Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos

Es un instrumento de coordinación política del proceso de reactivación económica y social de la región, surgido de los Acuerdos de Esquipulas. Representa una instancia política superior que actúa intercediendo ante las iniciativas de la cooperación internacional y donde se avala la posición sectorial agrícola.

b. La Reunión Conjunta de Ministros de Agricultura y Ministros de Economía y de la Integración.

Representa un foro perteneciente a los mecanismos propios del Sistema de Integración Centroamericana, donde se discute de manera especializada la participación del sector agropecuario en el desarrollo de la región. Por ello, representa un lugar adecuado para lograr consenso alrededor de las actividades del Plan.

c. Reunión Conjunta de Viceministros de Agricultura y Viceministros de Economía y de la Integración.

Es la reunión preparatoria de la precedente donde se esclarecen las posiciones técnicas y se preparan recomendaciones. Es igualmente importante por la naturaleza de su función.

3. El Proceso Institucional

La interacción entre las diversas instancias estará a cargo del CORECA y buscará a través de la acción coordinada garantizar el cumplimiento de los objetivos básicos de diversificación y modernización de la agricultura planteados en la estrategia de reactivación agrícola. Al lograr consenso regional en torno al planteamiento central de la estrategia, a las áreas de acción conjunta y los proyectos fundamentales, a la coordinación entre países y la articulación de sus intereses con la cooperación externa y con las agencias de cooperación técnica y financiera.

Sin embargo, esto señala dos áreas de influencia del Consejo a nivel regional: i) la sectorial agrícola y ii) la multisectorial. Una vez alcanzado el consenso regional alrededor de la propuesta estratégica dentro del propio sector, corresponde lograr consenso con otros sectores, especialmente los ligados a la definición de la política económica.

Esto último tendría dos escenarios, el vinculado al plano nacional en el reconocimiento del papel de la agricultura como eje central de la reactivación económica y el regional cuya importancia radica en el potencial del sector agrícola para hacer frente a los desafíos de la propuesta estratégica de acción conjunta.

Todas las instancias señaladas unidas a las diversas iniciativas de cooperación que existen para Centroamérica y el interés de participación de otros organismos, representan los elementos dinámicos que deben contribuir a poner en práctica los postulados de la estrategia. De esta manera, el Consejo articula la cartera de proyectos con la cooperación técnica y financiera internacional, buscando orientar su interés hacia las áreas de acción conjunta definidas por la estrategia.

La forma como el Consejo tratará la interacción de estos elementos pasa por la atención de sus propios órganos. Así, el carácter fiscalizador del Comité Ejecutivo en el enganche armónico de los diferentes engranajes indicados, -GISA, RUTA, PEC, CORECA, CONVENIO IICA-SIECA, CEE, IICA y otros- se complementará con la atención de tres campos esenciales, i) el proceso de formulación de los proyectos regionales, ii) las modalidades de ejecución de los mismos, las cuales serán muy variadas y iii) en el seguimiento y evaluación del Plan de Acción Conjunta. Esto indica que los Viceministros de Agricultura actuarán en la acción conjunta regional y en las actividades nacionales del Plan, en virtud de que cada proyecto contará con sus propios mecanismos de ejecución.

Asimismo, la acción de contraparte que deberá jugar el Comité Técnico en la formulación, negociación y ejecución de los proyectos indicados en las áreas de acción conjunta será una garantía de participación de los países durante todo el proceso.

B. MECANISMOS FINANCIEROS

La identificación de oportunidades de inversión, y la provisión de medios para su financiamiento, constituyen dos aspectos centrales para la reactivación agropecuaria. Los programas y proyectos reseñados en el Capítulo III constituyen una respuesta al primera aspecto; asimismo, algunos de los mecanismos institucionales reseñados se presentan además como instancias para canalizar recursos financieros dirigidos a implementar programas y proyectos a nivel subregional, como lo son el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC) y la Comisión de Comunidades Europeas (CEE), así como para fortalecer las unidades de preinversión en la Subregión, como lo es el caso de RUTA. A continuación se describen los mecanismos financieros orientados a consolidar un verdadero programa de inversiones subregionales, sobre todo en lo que concierne a la región centroamericana.

1. Instancias Subregionales para Fortalecer y Coordinar las Inversiones del Sector Agropecuario en Centroamérica

a. Proyectos de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario de Centroamérica (RUTA II)

En 1987 los Ministerios de Planificación de los países del Istmo Centroamericano, encabezados por Costa Rica, informaron al PNUD, Banco Mundial, FIDA e IICA- tendrá como objetivo establecer o fortalecer las unidades técnicas nacionales para que realicen estudios sectoriales y subsectoriales y análisis de políticas que sirvan de base para diseñar programas de inversiones agrícolas equilibrados y realistas. Las unidades nacionales también ejercerán liderazgo en la identificación, selección y

preparación, y jugarán un papel importante en la implementación de proyectos que contribuyan al desarrollo agrícola y rural en los países participantes.

El mejoramiento de la capacidad del personal clave que trabaje en el diseño de políticas sectoriales, la formulación de programas de inversión, y la programación, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos, debe tener un efecto multiplicador significativo, de tal forma que se beneficie principalmente a los pequeños agricultores de menores recursos dándoles acceso a servicios de crédito y extensión agrícola.

Uno de los rasgos más atractivos del proyecto es su carácter subregional. Se compartirán experiencias e información en tratar problemas similares en los distintos países del Istmo. De hecho, se utilizarán los proyectos que se preparen en cada país para promover el intercambio de información y se organizarán seminarios para revisar y discutir las particularidades de los proyectos de inversión en los diferentes subsectores agrícolas de los países. Otro aspecto significativo del proyecto será el intercambio de información concerniente a las políticas sectoriales que se están implementando en los diferentes países, así como el compartir experiencias en cuanto a las organizaciones que los países están adoptando para regionalizar y descentralizar la toma de decisiones y la provisión de servicios a los productores, principalmente a pequeños agricultores y pobres del medio rural.

b. El Centro de Proyectos de Inversión del IICA (CEPI)

El CEPI, adscrito a la Subdirección General Adjunta de Operaciones del IICA, tiene como propósito cooperar en los países miembros y con las unidades del IICA en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, apoyar la formulación de proyectos del IICA, lo mismo que la capacitación y el diseño de metodologías en tales campos. Constituye una unidad de apoyo técnico al IICA y de servicio a los países miembros en su área de competencia.

La instrumentación del marco de acción del CEPI se plantea por medio de cuatro formas de operación:

- i. Revisión y mejoramiento de su capacidad para analizar el proceso de preinversión de proyectos y/o programas de desarrollo agropecuario, como su efecto y/o impacto mico y macroeconómico.
- ii. Fortalecimiento de la articulación horizontal con los técnicos de los programas en la Oficina Central y en los países.
- iii. Mejoramiento de los vínculos con las instituciones nacionales responsables de la identificación, preparación y evaluación de proyectos y de la capacitación en dichas áreas.
- iv. Cooperación con el proceso de capacitación interna del IICA en sus áreas de competencia.

El propósito y función del CEPI, al igual que los lineamientos y tipo de acciones indicados, permiten caracterizar cuatro áreas complementarias en las cuales concentra sus esfuerzos:

- i. Preinversión y evaluación
- ii. Capacitación en proyectos agropecuarios
- iii. Análisis y desarrollo en metodologías en proyectos
- iv. Cooperación técnica directa

c. Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión Agrícola (CIPREDA)

El CIPREDA es una entidad que surge con el apoyo inicial de los gobiernos de México y Guatemala y se ha convertido en una de las entidades ejecutoras del CORECA en lo relacionado a la preinversión. Cuenta con la labor fundamental de la preinversión en el sentido de ser ésta la formulación de estudios a nivel de prefactibilidad y factibilidad de programas y proyectos en el ámbito subregional del sector agropecuario. Además, complementa su acción con iniciativas relacionadas con la investigación, capacitación y cooperación internacional. En la actualidad mantiene nexos cooperativos con el IICA, la SIECA, y en términos generales, con las otras instituciones que conforman el GISA.

2. Instancias Subregionales para Canalizar Recursos Financieros al Sector Agropecuario

a. Banco Centroamericano de Integración Económica

En su carácter de organismo financiero del Programa de Integración Económica y de acuerdo con su Convenio Constitutivo, el BCIE es, simultáneamente, una entidad financiera de desarrollo y una institución de promoción y ejecución de la integración. Su acción financiera se define en función del grado de regionalidad de los proyectos, lo cual se establece tomando en cuenta su impacto en el desarrollo y en la integración económica de los países centroamericanos.

Por lo tanto, el financiamiento del Banco se orienta a proyectos de alcance e impacto subregional y la autorización de los créditos se fundamenta únicamente en consideraciones de tipo técnico y económico. El Banco observa dos modalidades de otorgamiento directamente a prestatarios, y la segunda, que consiste en canalizar recursos por medio de instituciones financiera nacionales.

Asimismo, el BCIE administra el Fondo Centroamericano del Mercado Común, creado en 1981 para financiar a los Bancos Centrales de la región los saldos deudores resultantes de las liquidaciones de la Cámara de Compensación Centroamericana. También, la Asamblea de Gobernadores aprobó la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FONDESCA), para la participación de países extraregionales en el BCIE; sus recursos forman parte del patrimonio del Banco. De igual manera, el Banco administra los recursos aportados por México a través del Convenio de Cooperación Financiera México-BCIE, así como aquellos comprometidos en el FONDESCA.

3. La Consolidación de un Mecanismo Financiero

Considerando las múltiples iniciativas que han surgido en apoyo a Centroamérica, que requieren la formulación y ejecución de los programas y proyectos en forma conjunta por parte de los países, es necesario fortalecer un sistema de preinversión a nivel subregional que apoye la generación y priorización de los programas y proyectos que las instituciones que conforman el Grupo Interinstitucional del Sector Agropecuario (GISA) incorporen dentro de su cartera, con el propósito de lograr un vínculo coordinado con los organismos financieros internacionales a fin de obtener recursos externos para la implementación de dichos programas y proyectos.

La creación del sistema de preinversión debe establecer una coordinación permanente entre los organismos que sirvan de instancias para fortalecer y coordinar las inversiones del sector agropecuario y aquellos que sirvan como instancias para canalizar recursos financieros a dicho sector. Por lo tanto el sistema tiene que contar con la participación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Unidad de Asistencia Técnica para el Desarrollo Agropecuario (RUTA II), el Centro de Preinversión del IICA (CEPI), el Centro Internacional de Preinversión para el Desarrollo Agropecuario (CIPREDA), y otros organismos dedicados a la preinversión en el ámbito subregional.

Es necesario que el mecanismo de preinversión propuesta tome en consideración la canalización de recursos financieros provenientes de otros organismos hacia la Subregión, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y/o fuentes de tipo bilateral.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC – FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA