

**Instituciones Tecnológicas para el Libre Comercio Agropecuario
en las Américas (TIAFTA): ¿Qué Son Las Implicaciones para el SICTA¹**

por

**Kerry J Byrnes
Institutional Development Advisor
U S Department of Agriculture (USDA/FAS/ICD/DRD/IIP)**

Hemispheric Free Trade Expansion (HFTE) / Proyecto LAC TECH



¹Presentado en la Reunión Organizacional del Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agropecuaria (SICTA) que se realizó en la Escuela Panamericana de Agricultura (El Zamorano Honduras) 5-6 de diciembre de 1996. Aunque este documento es una traducción al español del estudio TIAFTA, las opiniones expresadas aquí no necesariamente representan las políticas del USDA o la USAID. La citación para el estudio TIAFTA es: David D. Bathrick, Kerry J. Byrnes, John G. Stovall and Donna R. Podems, Technology Institutions for Agricultural Free Trade in the Americas (TIAFTA) A Study on Agricultural Production Trends and Institutional Dynamics within the Evolving Western Hemispheric Free Trade Region (Phase 1) ” preparado por el LAC TECH para USAID/Bureau for Latin America and the Caribbean/ Regional Sustainable Development/Broad Based Economic Growth February 19, 1996

A La Zona de Libre Comercio de las Américas Un Desafío para el SICTA

En el diciembre de 1984, los 34 países democráticos del Hemisferio Occidental se comprometieron en el Cumbre de las Américas en Miami de seguir adelante para establecer la FTAA (o "Free Trade Area of the Americas" o "Zona de Libre Comercio de las Américas") para el año 2005. Dentro de este contexto, la USAID pidió al proyecto LAC TECH de realizar un estudio para identificar las implicaciones que pudiera tener la FTAA para el sistema hemisférico de generación y transferencia de tecnología agropecuaria. A continuación se presentan las conclusiones de este estudio que en inglés es conocido como "TIAFTA" o "Technology Institutions for Agricultural Free Trade in the Americas" ("Instituciones Tecnológicas para el Libre Comercio Agropecuario en las Américas"). Al repasar las conclusiones del estudio TIAFTA, se presentan algunas preguntas que pueden ser útiles para evaluar las implicaciones que pudieran tener las conclusiones del estudio TIAFTA para el diseño del Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agropecuaria.

B La Transformación del Sector Agropecuario en el Hemisferio Occidental

1 Análisis Empírico

- a La producción agropecuaria en América Latina y el Caribe (o la región) ha comenzado a responder a las oportunidades recientes de la liberalización económica en la región. A base de un análisis de los países de la región que tienen más de dos millones de población, el estudio TIAFTA encontró que el aumento en el comercio agropecuario en la región está relacionado con una tendencia constante de aumento en la producción agropecuaria. Durante el período de 1980 a 1994, hubo un aumento constante de 2% por año en la producción agropecuaria. Pero desde el período 1986/88 cuando el proceso de ajuste estructural en los países de la región estaba comenzando a crear un ambiente más favorable para la inversión en la agricultura, la tendencia de producción agropecuaria ha mostrado un aumento sostenido sobre los niveles observados anteriormente. Desde los años 1986/88, 15 países han tenido aumentos notables de producción agropecuaria en comparación con las tendencias anteriores. Estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay, and Venezuela.
- b Los países que han tenido éxito en aumentar su producción agropecuaria también fueron los países líderes en la exportación de productos agropecuarios. Esto indica que el acceso a los mercados internacionales jugó un papel en lograr los niveles aumentados de producción. Cinco países pudieron doblar o casi doblar sus exportaciones agropecuarias desde 1986/88, los cuales son Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, y Venezuela, mientras siete países registraron aumentos notables en producción (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, y Uruguay). En términos de las agrupaciones sub-regionales de comercio, las exportaciones se han doblado durante este período desde todas las sub-regiones con excepción de la región del Mercado Común de Centro América.

c También se puede observar durante el periodo 1981-1994 una tendencia aun mas relevante en los varios sub-sectores de carne, frutas, vegetales, semillas oleaginosas, y cereales. Mientras no se puede establecer un eslabon directo entre causa y efecto, la expansion de la política de la liberalizacion de comercio en la region en los años 1988/89 dejo dos tendencias

- (1) Los 15 países que muestran los aumentos mas dramaticos en la producción agropecuaria total son los países que también muestran aumentos notables o pequeños en la producción de los rubros contenidos en uno de los siguientes grupos: carne, frutas, vegetales, y/o semillas oleaginosas. Este grupo de países incluye Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, y Venezuela.
- (2) A la vez, estos mismos países muestran una reducción o por lo no menos ningún aumento notable en la producción de los cereales.

En pocas palabras, la region experimentaba notables transformaciones sub-sectorales al mismo tiempo que el comportamiento total del sector agropecuario estaba mejorando. El auge para el mejoramiento en el comportamiento del sector agropecuario total en estos países ha sido los cambios sub-sectorales hacia la producción de rubros de alto valor para aprovechar de las oportunidades crecientes para las exportaciones agropecuarias al mercado internacional.

- d Además, el estudio TIAFTA observó que estos mismos países han tenido unas tasas del crecimiento económico mas robustas que han tenido los otros países de la region. El aumento anual promedio en el PBD de todos los países estudiados fue 2.43% durante los años 1989-94, mientras que el promedio para los 15 países (con los aumentos mas dramaticos en la producción agropecuaria) fue 3.3%². De los 10 países con los aumentos mas grandes en el PBD durante el periodo 1989-94, ocho países -- Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, y Uruguay -- estuvieron entre los 15 países que tuvieron no solo los aumentos mas dramaticos en producción agropecuaria total sino también un aumento en la diversificación de sus sectores agropecuarios hacia los grupos de productos agropecuarios de alto valor tales como la carne, las frutas, los vegetales, y/o las semillas oleaginosas.
- e Finalmente, el estudio TIAFTA observó que la region ha experimentado un rápido aumento en las importaciones agropecuarias desde 1986/88, reflejando no solo la apertura económica sino también una demanda aumentada.

²Los 10 países con las tasas de crecimiento promedio mas altas en PBD de 1989-1994 son: Panama (5.4%), Chile (5.3%), Costa Rica (4.8%), El Salvador (4.8%), Argentina (4.1%), Guatemala (3.9%), Colombia (3.8%), Bolivia (3.7%), Paraguay (3.9%), y Uruguay (3.5%) (International Financial Statistics Year Book, 1995: 165).

2 Interpretación

- a El crecimiento espectacular en el comercio agropecuario y no-agropecuario en la región se ha acelerado por la formación de varios acuerdos subregionales de comercio (por ej. MERCOSUR). Estos acuerdos han sido un paso significativo hacia una transformación del sector agropecuario en la región, la cual se basa en las ventajas comparativas de cada país. Pero a la vez que se iban evolucionando estas tendencias de crecimiento en la producción, la exportación, y la importación agropecuaria, hubieron varias otras tendencias importantes
- (1) A pesar de las tendencias crecientes anteriormente mencionadas, también hay evidencia que los pequeños y medianos productores no han sido los beneficiarios principales de la liberalización económica en la región. Típicamente, los beneficios de la investigación agropecuaria en la región se han capturado por los consumidores urbanos y por los productores agropecuarios grandes.
 - (2) Los países de la región sufrieron una reducción marcada durante la década de los 1980s en el financiamiento del sector agropecuario y la investigación agropecuaria por parte del sector público y por los donantes.
 - (3) A medida de que los países de la región experimentaban un crecimiento en la población, se iba reduciendo la producción agropecuaria per capita, con el resultado de que muchos países de la región han tenido que depender cada vez más de las importaciones de cereales.
 - (4) En vista de las tendencias anteriores, no es de especular que pocos pequeños y medianos productores se van a encontrar en los cereales un camino que les llevara a poder ganar mayores ingresos a base de la producción de estos cultivos, sin embargo, la adopción de tecnologías que aumentan la productividad de estos cultivos puede ayudar a estos productores en bajar sus costos de producción por unidad y en mejorar la nutrición de sus familias.
 - (5) Pero existe la posibilidad con la apertura económica de que los pequeños y medianos productores pudieran usar más de sus recursos disponibles de la tierra y la mano de obra para producir los rubros de mayor valor--o sea los rubros orientados al mercado (o dirigidos por la demanda), los cuales tienen mayor potencial para aumentar los ingresos agropecuarios, siempre que estos productores tengan acceso a los ingredientes necesarios para transformarse de una agricultura tradicional de subsistencia a una agricultura manejada como un negocio sostenible. Así, el desarrollo de las empresas agropecuarias enfocadas en los rubros de alto valor, y la participación de la población rural en estas empresas, podrían ser las claves para expandir las oportunidades para fomentar el aumento de los ingresos de los pequeños y medianos productores.

(6) Finalmente, a pesar de la reducción en el apoyo financiero para la investigación agropecuaria en la región, se debe notar que un estudio reciente del IFPRI (Instituto Internacional para la Investigación en la Política Alimentaria) encontró que, de todas las regiones del mundo, la región de América Latina y el Caribe muestra los aumentos más grandes en importaciones totales para cada dólar de aumento de la producción agropecuaria, y para cada dólar invertido en la investigación agropecuaria.³ Una interpretación de este resultado es que hay una seria sub-inversión en la agricultura y en la investigación agropecuaria en la región.

b ¿Qué implicaciones tienen estas tendencias y conclusiones para lograr una investigación agropecuaria más relevante a las ventajas comparativas de los productores agropecuarios pequeños y medianos en la región? Para que estos productores pudieran hacerse un componente significativo en la economía hemisférica, una economía cada vez más dirigida por el mercado internacional, se necesitara poner más atención en crear mecanismos que faciliten la participación de estos productores en actividades orientadas al mercado y dirigidas por los requisitos del comercio. Las actividades pueden incluir la producción, el manejo pos-cosecha, el agro-procesamiento, y varias otras empresas de mercado. Sin embargo, las nuevas oportunidades orientadas al mercado o dirigidas por el comercio involucran mayores riesgos y costos de capital y no se puede cultivarlas si los productores no tengan acceso a la información oportuna de mercado, la tecnología agropecuaria apropiada, y los talentos adecuados de gestión y mercadeo.

C La Capacidad en la Región de los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria para Proveer un Apoyo Tecnológico Dirigido por el Comercio

- 1 Durante las últimas décadas, los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria (los "INIAs" o "NARS" como dice el ISNAR) en la región han venido operando bajo un ambiente de la política de "sustitución de importación", un ambiente que no ha sido eficaz en incentivar la entrega a los pequeños y medianos productores de las tecnologías necesarias para mantenerse al día con un mercado cambiante.
- 2 En términos de varios indicadores globales comparativos, que incluyen las tendencias internacionales en productividad de cultivos y los montos gastados por investigador agropecuario, los programas tradicionales de cereales de los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe han poseído una capacidad limitada para proveer los servicios de generación y transferencia de tecnología agropecuaria a los pequeños y medianos productores, mientras que estos sistemas hayan tenido aun menos capacidad para guiar y apoyar a los productores en la producción y el mercadeo de cultivos no-tradicionales.

³Pinstrup-Andersen, Per, Mattias Lundberg y James L. Garrett 1995, 'Foreign Assistance to Agriculture: A Win-Win Proposition', Washington, D.C. The International Food Policy Research Institute.

- 3 Por lo tanto, los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria en América Latina y el Caribe están ignorando varias oportunidades para asistir estos productores con (a) diversificar sus empresas agropecuarias, (b) aumentar la participación y mejorar la gestión de estos productores en el manejo pos-cosecha y las empresas del agro-procesamiento de valor agregado que tienen potencial para aumentar el empleo dentro y afuera de la finca, y (c) mejorar el acceso de estos productores a la información de mercado en cuanto a la demanda para productos y los requisitos fitosanitarios y de calidad
- 4 Frente a estas oportunidades, podemos preguntar ¿En la región de América Latina y el Caribe, están adecuadamente preparados y apoyados los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria para responder a los nuevos y más complejos desafíos que tienen que ser solucionados, para expandir las oportunidades disponibles para que más de los pequeños y medianos productores pudieran aumentar sus ingresos agropecuarios?
- 5 Con el propósito de establecer la FTAA (o “Zona de Libre Comercio de las Américas”) dentro de 10 años, es propicio el momento para que los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria empiecen a establecer una capacidad tecnológica agropecuaria para responder a las necesidades tecnológicas de los pequeños y medianos productores agropecuarios
- 6 La capacidad de los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria para asistir a los pequeños y medianos productores agropecuarios a responder a las oportunidades que ofrecerá la Zona de Libre Comercio de las Américas para aumentar los ingresos dependerá no solo en lograr mayor apoyo nacional sino también en la capacidad de las instituciones internacionales, regionales, y nacionales de cooperación técnica para proveer el apropiado apoyo técnico, financiero, y de liderazgo

D Capacidad Hemisférica para Proveer el Apoyo Requerido

- 1 A medida que se disminuía el apoyo financiero externo e interno para la generación y la transferencia de la tecnología agropecuaria en la región de América Latina y el Caribe, no existía ninguna estrategia alternativa, y poca o nada de asistencia fue proveída, para desarrollar nuevas modalidades que serían más responsivas a las necesidades y oportunidades cambiantes. Así, las fuentes externas de apoyo (1) no anticiparon las oportunidades emergentes, (2) no desarrollaron las estrategias apropiadas para guiar a los Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria a responder a estas oportunidades, y (3) no promovieron una colaboración más amplia con el sector privado
- 2 En el transcurso de conducir el estudio TIAFTA, entrevistas con representantes de varias organizaciones de apoyo llevaron el equipo TIAFTA a cuatro áreas generales de consenso

- a **Está fermentando un crisis en la agricultura de la región** A menos que se toman relativamente pronto los pasos apropiados para cumplir con las necesidades tecnologicas de los pequeños y medianos productores, grandes problemas podrian desarrollar e impedir el impetu para construir e implementar la Zona de Libre Comercio de las Americas (FTAA)
- b **Son críticos la iniciativa y la cooperacion de los donantes** Considerando la magnitud del los desafios adelante y la necesidad de maximizar el impacto de recursos escasos, no se puede dar mayor énfasis a la importancia de la coordinacion. Hay una necesidad de asegurar una vision apropiada para la agricultura en la region y para promover las apropiadas respuestas institucionales de liderazgo por parte de los donantes
- c **Los países centroamericanos están en posición de influir a los donantes para proveer más liderazgo sobre temas agropecuarios** La mayoría de las organizaciones que fueron consultados en el proceso de conducir el estudio TIAFTA expresaron la ausencia de un fuerte programa agropecuario con capacidad de aconsejar no solo los países de la region sino tambien los donantes y las instituciones tecnologicas agropecuarias basadas en los países desarrollados tales como los EEUU
- d **Para guiar las nuevas iniciativas de los donantes, se necesita desarrollar nuevas estrategias para apoyar un sistema de generacion y transferencia de tecnologia agropecuaria dirigido por el comercio** Se necesitan iniciativas mas amplias que el enfoque tradicional del sector publico sobre los granos basicos, especialmente en terminos de establecer los enlaces con las empresas agroindustriales del sector privado y desarrollar las estrategias alternativas (por ej. la inversion en industrias rurales) que facilitarian la integracion de los poblaciones rurales desplazadas del sector agropecuario que no tienen acceso a los recursos necesarios para competir en y ganar su vida a base de la produccion agropecuaria

E Hacia un Sistema de Tecnología Agropecuaria Dirigida por el Comercio

- 1 En vista de estas tendencias, hay una necesidad urgente de que varios grupos, incluyendo las instituciones del sector publico y del sector privado tanto en los EEUU como en los países de la region de America Latina y el Caribe, tomen accion coordinada para diseñar e introducir nuevas estrategias, instituciones de apoyo, y enlaces con el sector privado para asegurar que los pequeños y medianos productores tengan acceso oportuno a las tecnologias, la informacion de mercado, y los talentos de gestion y mercadeo mas relevantes para competir dentro de una zona de libre comercio. Esto es esencial si es de esperar poder cumplir con la promesa de establecer la Zona de Libre Comercio de las Americas. Si los países del hemisferio no pueden promover las oportunidades para el comercio agropecuario dentro de las areas rurales de la region, la pobreza rural aumentara y tambien la incidencia del narcotrafico, la violencia civil, la degradacion ambiental, y la migracion ilegal

- 2 En las economías emergentes hemisféricas y globales, los productores agropecuarios y las empresas agroindustriales, tanto en los EEUU como en la región de América Latina y el Caribe, cada vez más tendrán que competir para poder capturar y construir su porcentaje del mercado. Con este fin, el estudio TIAFTA recomienda que la USAID debe continuar de jugar un papel catalítico en asistir a los sectores públicos y privados y los donantes en establecer un Sistema Hemisférico de Tecnología Agropecuaria que asistirá a los productores y empresas agropecuarios en cumplir con sus necesidades de información y tecnología agropecuaria dentro de la emergente Zona de Libre Comercio de las Américas

F Formulando Los Próximos Pasos para el SICTA

Con estos conceptos en mente, puede ser útil considerar y discutir como la perspectiva del estudio TIAFTA pueda ayudar a definir una estrategia y un programa para que el SICTA pudiera tener mayor éxito en términos de funcionar como un instrumento catalítico para fortalecer la capacidad de investigación agropecuaria centroamericana para proveer la información y la tecnología agropecuaria que necesitan los pequeños y medianos productores para ser más competitivos dentro de la FTAA (o la Zona de Libre Comercio de las Américas). Con este fin, las preguntas en la Tabla No 1 pueden ser útiles para ayudarnos a enfocar en este desafío y guiarnos en nuestras discusiones para planificar las estrategias y los programas del SICTA. Es posible que ya hubo mucho progreso en tener estas inquietudes en cuenta durante el proceso de organizar el SICTA. Si es así, magnífico, pero les pido disculpas por haber cometido el pecado de estar predicando al coro! Pero, si no es así, todavía hay mucho que podemos discutir para asegurar que el SICTA este preparado para apoyar los pequeños y medianos productores para competir con éxito dentro de la Zona de Libre Comercio de las Américas

Tabla 1 ¿Que son las implicaciones del estudio TIAFTA para el diseño del Sistema de Integración Centroamericana de Tecnología Agropecuaria (SICTA)?

- 1 ¿Hay necesidad de establecer un sistema regional de tecnología agropecuaria, dirigido por el comercio, para ayudar a los pequeños y medianos productores ser mas eficaces en competir dentro de la emergente Zona de Libre Comercio de las Americas?
- 2 ¿Si estamos de acuerdo que se necesita un sistema de tecnología agropecuaria para servir las necesidades tecnologicas de los pequeños y medianos productores de la region ALC, podemos concluir que la funcion de este sistema realmente debe ser la funcion, o una funcion importante, del propuesto Sistema de Integracion Centroamericana de Tecnología Agropecuaria (SICTA)?
- 3 ¿Si estamos de acuerdo, como pensamos que este sistema debe funcionar?
 - a ¿Que papel puede jugar el SICTA para facilitar la creacion de los mecanismos y los procesos que se requieren para generar, al nivel nacional, regional, e internacional, un mayor reconocimiento de y el aporte financiero para la investigacion agropecuario como una estrategia para apoyar y promover el desarrollo del comercio hemisferico, el crecimiento economico, y el desarrollo sostenible?
 - b ¿Como puede el SICTA apoyar el proceso de identificar las ventajas comparativas y competitivas de cada pais centroamericano y de la region centroamericana? ¿Que implicaciones tendrian estas ventajas nacionales y regionalae para elaborar una estrategia y un programa para el SICTA, especialmente en cuanto al desafio de generar y transferir la tecnología agropecuaria que fortalezca la capacidad de los pequeños y medianos productores competir en el mercado de los cultivos de alto valor?
 - c ¿Que serian los principios basicos del funcionamiento del SICTA, especialmente en cuanto a como se debe diseñar el sistema para que funcione en ayudar a los pequeños y medianos productores en tener mayor acceso a la informacion y la tecnología agropecuaria que necesitan ellos para competir dentro de la Zona de Libre Comercio de las Americas?
 - d ¿Quien debe participar dentro del SICTA una vez que este operacional? ¿Solo los Institutos Nacionales de Investigacion Agropecuaria (INIAs) o se debe ampliar la participacion para incluir los centros internacionales de investigacion agropecuaria (IARCs), las universidades agropecuarias, las organizaciones no-gubernamentales (ONGs), y el sector privado (las empresas agro-industriales)?
 - e ¿Que debe ser el papel de cada participante en el sistema de acuerdo con las ventajas comparativas (las fortalezas y las debilidades) de cada participante?
 - f ¿Como se puede financiar el SICTA, no solo los costos directos de sus programas de investigacion agropecuaria transferencia tecnologica, y educacion agropecuaria, sino tambien los costos indirectos de operacion? ¿Que podria ser el papel de un fondo dotal para asegurar la sostenibilidad del SICTA? ¿Seria posible levantar del sector privado el apoyo de socially responsible capital (o 'capital con responsabilidad social') para financiar el SICTA?
 - g ¿Que deben ser los criterios para evaluar si o no el SICTA esta cumpliendo con su mandato?
 - h ¿Que papel puede jugar Ud para ayudar a construir al apoyo politico para el SICTA no solo entre los donantes sino tambien entre el sector publico y el sector privado de su pais?
 - i ¿Que son los proximos pasos requeridos y quien debe tener cuales papeles?