

1955
IICA - 51915

IICA



La producción agropecuaria en América Latina y el Caribe y los organismos y programas regionales

Martín E. Piñeiro

IICA
E16
P651

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 29 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una extendida presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Sanidad Vegetal y Salud Animal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.



La producción agropecuaria en América Latina y el Caribe y los organismos y programas regionales

Martín E. Piñeiro
Director General del IICA

TRABAJO PRESENTADO EN LA PRIMERA REUNIÓN
INTERNACIONAL DE SISTEMAS NACIONALES
DE INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA Y SEGUNDA
CONVENCIÓN GLOBAL DEL IFARD

6 al 11 de octubre 1986
Brasilia, D.F. — Brasil

00004890

HCA
E16
F651
St. Esp.

~~BU-000602 C1~~
~~000603 C2~~ Español

~~BU-000604 C1~~
~~BU-000605 C2~~ Inglés

LA PRODUCCION AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LOS ORGANISMOS Y PROGRAMAS REGIONALES¹

Martín E. Piñeiro²

INTRODUCCION

La década de los 80 presenta a los países en desarrollo condiciones económicas difíciles. En América Latina y el Caribe, la deuda externa de la mayoría de los países, se ve agravada por el significativo deterioro de los mercados internacionales, especialmente de la producción agropecuaria de clima templado.

Estas condiciones de la economía internacional plantean la necesidad de nuevas estrategias y de acciones conjuntas por parte de los países en desarrollo, tanto en las áreas de política internacional, como en las de política económica y tecnológica.

En este trabajo presentamos en forma breve y general, tres temas interrelacionados. En las secciones 2 y 3 argumentamos que en América Latina, dadas las condiciones internacionales actuales, la producción agropecuaria representa una importante alternativa de reactivación económica. Sin embargo, debido a las condiciones del mercado internacional, la

expansión de la producción agropecuaria requiere una política económica y tecnológica que reconozca y se adecúe a estas condiciones del mercado. En la sección 4 desarrollamos algunos lineamientos sobre las necesidades tecnológicas actuales en el sector agropecuario y señalamos algunas de las consecuencias que éstas tienen sobre las prioridades de investigación y la organización de las instituciones del sector. Finalmente, en la sección 5, planteamos el papel de los organismos y programas regionales y la necesidad de desarrollar un nuevo estilo de cooperación internacional.

1 Trabajo presentado en la Primera Reunión Internacional de Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola y Segunda Convención Global del IFARD, del 6 al 11 de octubre de 1986, Brasilia, Brasil.

2 Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El autor agradece la colaboración de Jorge Ardila y Eduardo Lindarte en la preparación de este documento.

CUADRO No. 1

América Latina. Indicadores de crecimiento
(Tasas de crecimiento 1960-1985 – porcentajes)

	60-70	70-80	80-85
PIB Total	5,5	6,0	0,8
Agricultura	3,5	3,7	2,4
Apicultura per cápita	0,9	1,2	0,0
Producción			
– Cultivos	3,0	3,5	2,5
– Ganadería	4,4	4,3	-0,3
– Alimentos	4,0	3,8	1,7
– Alimentos per cápita	1,4	1,3	-0,7
– Cultivos subsistencia	3,8	1,4	0,8
– Cultivos exportaciones	2,4	5,5	3,1

Fuente: BID. Informe 1986.

LA AGRICULTURA COMO FUENTE DE REACTIVACION ECONOMICA

La difícil situación económica que los países de América Latina enfrentan actualmente, es un hecho por todos conocido.

A manera de ejemplo, las tasas de crecimiento en el Producto Interno Bruto, PIB, para el período 1980-85, son las más bajas de las últimas tres décadas. En términos per cápita, el crecimiento de la producción agrícola en la década de los 80, ha sido nulo (ver Cuadro No. 1); y en algunos casos, como en la ganadería, se presentan cifras negativas.

En adición a lo anterior, y desde una perspectiva de comercio internacional, la región de América Latina y el Caribe como un todo, ha perdido participación en el comercio internacional de productos agrícolas.

Por otra parte, la tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones, ha disminuido de un 20,1% en el período 75-80, a un 5,5% anual en el período 80-84. Esta disminución es el resultado del esfuerzo realizado para atender pagos de la creciente deuda externa, lo que ha significado prescindir, en muchos casos, de insumos, y materiales y equipos, fundamentales para el desarrollo general de la región. Una síntesis de esta situación puede ser expresada diciendo que, en los últimos años, la exportación de capital privado de la región ha sido superior a los recursos externos recibidos de fuentes diversas.

Este panorama de crisis está ligado a algunos de los problemas que se mencionan a continuación.

- Creciente incapacidad de los países para generar el ahorro interno que les permita sostener el crecimiento económico de largo plazo, y, en consecuencia, bajo nivel de inversión en sectores claves, fenómeno fuertemente agravado en los últimos años por el creciente endeudamiento externo.
- Dificultad creciente en la consecución de divisas externas vía exportación, por limitaciones asociadas a corrientes proteccionistas; mayor competencia de parte de los países desarrollados; y existencia de excedentes sustanciales en una gran cantidad de productos.
- Dificultad para reactivar la industria nacional, por el alto nivel de inversión requerido y por la existencia de mecanismos proteccionistas de la producción industrial en países desarrollados.
- Baja adopción relativa de tecnologías disponibles, frente a nuevas necesidades tanto del sector productor (mayor rentabilidad), como del sector consumidor interno y externo (saturación de mercados

y ausencia de nuevas opciones, nuevos productos y tecnologías que incrementen la competitividad y la rentabilidad).

Frente a esta situación, en América Latina, el sector agropecuario surge hoy como una de las mejores alternativas abiertas a los países para reactivar el crecimiento económico. Esta afirmación se basa en dos hechos principales: Primero, en la región la producción agropecuaria tiene, en relación a otros países del mundo, ventajas comparativas asociadas a la abundante disponibilidad de recursos naturales (tierra, agua, forestales.

Segundo, la producción pecuaria tiene requerimientos de inversión de capital por unidad de producto menores que otros sectores de la actividad económica y en particular, que el sector industrial.

Si bien es cierto que la disponibilidad de tierras fértiles no cultivadas ha disminuido sustancialmente y hay claros indicios que la expansión de la frontera agropecuaria disminuye en importancia como fuente de crecimiento a lo largo del tiempo, el proceso no está totalmente concluido y ha permitido hasta ahora que la región expandiera la producción a un costo menor que en otras áreas con menos disponibilidad de recursos naturales (BID, Informe 1986).

No obstante la incorporación de nuevas tierras, el impacto de la modernización de la agricultura y de la economía en general, ha significado traspaso de la mano de obra hacia actividades urbanas. Esto ha resultado en una escasez relativa de la misma, y en una mayor necesidad de incrementar en forma acelerada su productividad.¹

Esta argumentación sugiere que una reactivación del sector agropecuario es más factible que la de otros sectores económicos, y adicionalmente, bajo ciertas condiciones de política económica y con la presencia de un proceso de innovación tecnológica adecuado, podría tener un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

¹ Podría decirse que, en general, en la región se ha incrementado más el uso del capital (vía insumos modernos y maquinaria), sustituyendo éste a la mano de obra en la producción.

Estos efectos serían los siguientes:

- a) El abaratamiento de los precios relativos de los alimentos y materias primas para el mercado nacional e internacional, otorgando de esta manera la posibilidad de fortalecer la demanda agregada del conjunto de la economía.
- b) La generación de un excedente económico importante, que reforzaría el ahorro nacional y consecuentemente la formación de capital para inversiones en otros sectores de la economía.
- c) La producción de nuevos productos, o nuevos usos de productos, frente a una demanda creciente por bienes con un mayor valor agregado y en consecuencia mayor grado de transformación.

LAS CONDICIONES ACTUALES DE LA DEMANDA POR PRODUCTOS AGROPECUARIOS

En la sección anterior hemos argumentado que, en las condiciones actuales de endeudamiento externo y restricciones de capital, el sector agropecuario reaparece como una actividad económica con condiciones favorables para impulsar el crecimiento económico global. Sin embargo, esta situación se ve restringida por las condiciones de la demanda, tanto interna como en los mercados internacionales.

Estas restricciones por el lado de la demanda y sus efectos sobre los mercados y los precios de la producción agropecuaria, tienen una considerable trascendencia sobre la naturaleza del desarrollo agropecuario y consecuentemente sobre la importancia y características cualitativas de la innovación tecnológica en el sector agropecuario.

Históricamente, el sector primario en general y la producción agropecuaria en particular, fueron los sectores principales del desarrollo económico de América Latina y el Caribe. Esta expansión productiva se basó en el aprovechamiento de ventajas comparativas generadas por una amplia

dotación de tierras y condiciones ecológicas extraordinarias para la producción de cultivos de zona templada que permitían la producción de cultivos de clima tropical no producidos en los países industriales. De esta forma y al amparo del desarrollo económico y creciente expansión de la demanda de los países industriales, la región se desarrolla como un importante proveedor de productos agropecuarios. Con apenas el 7,5% de la población mundial, llegó a generar en 1965-70 casi el 17% del total de exportaciones mundiales de alimentos, bebidas y tabaco. Para 1975-79 dicho porcentaje ya decae a casi 15% (United Nations, 1979-80 Statistical Yearbook).

Este crecimiento de las posibilidades del comercio internacional con sus características cíclicas y en ciertos casos de deterioro de los términos de intercambio, estuvo complementado por un mercado interno en permanente y rápida expansión. Por un lado, América Latina tiene un rápido crecimiento poblacional impulsado por fuertes corrientes migratorias desde Europa y una alta tasa de natalidad. Entre 1960 y 1980 la población pasa de 209 millones a 342 millones (BID, Informe 1985).

Este crecimiento poblacional se ve acompañado, especialmente a partir de la década de los 50, por un rápido proceso de urbanización y, en algunos países, por desarrollo industrial. Por ejemplo, entre 1960 y 1980 la población urbana del continente pasó de 100 millones a 228 millones de habitantes (BID, Informe 1980-1981).

Estos procesos simultáneos de incremento poblacional y urbanización generan una creciente demanda interna global por la producción agropecuaria acompañada por importantes cambios en la estructura de la demanda.

Una rápida observación de las condiciones actuales del mercado para la mayoría de los productos del sector agropecuario muestra condiciones bastante más desfavorables.

El mercado internacional se ha modificado de manera sustantiva como consecuencia de la expansión de la oferta de un número de países en desarrollo, especialmente del

continente asiático y de países industrializados. El elemento central de esta expansión ha sido la creciente importancia de la innovación tecnológica y su capacidad para redefinir las ventajas comparativas anteriormente determinadas por la dotación de recursos naturales. Asimismo, en el caso de los países industriales, su capacidad productiva y su participación en el comercio internacional es posible debido a las políticas de subsidios, a la producción y a la exportación. Estas nuevas condiciones del mercado internacional han causado fuerte disminución en los precios internacionales y han introducido elementos de incertidumbre y condiciones de competitividad mucho más fuertes y complejas que las imperantes en el pasado.

Este deterioro de las condiciones del mercado internacional se vio acompañado en años recientes por un estancamiento de la demanda interna provocada por el deterioro general de la economía en la mayoría de los países de la región.

Es así que mientras el PBI creció entre 1960 y 1980 a una tasa anual promedio del 3%, en el último quinquenio muestra un crecimiento menor al 1%, con fuertes descensos durante el período 1981-1983 (BID, Informe 1981-1986). Más aún, en un número de países que enfrentan situaciones particularmente difíciles, el ingreso **per cápita** de los sectores de más bajos ingresos ha disminuido en forma significativa, como consecuencia de una combinación entre el estancamiento de los salarios reales y un aumento en la tasa de desempleo.

Esto es consecuencia del deterioro de la producción industrial en años recientes, sector éste que ha sido un demandante de importancia para productos primarios de origen agropecuario. El sector industrial, que tuvo entre 1960 y 1980 una tasa promedio anual de crecimiento de su valor agregado de cerca del 7%, ha mostrado a partir de 1980 tasas negativas en la mayoría de los años.

Esta situación ha significado una retracción de la demanda efectiva para la producción agropecuaria y un manifiesto agravamiento de los niveles de desnutrición de los sectores más pobres de la sociedad. De esta manera, se ha

puesto de manifiesto la estrecha relación de causalidad entre el estancamiento del nivel de la actividad económica global y la consecuente disminución de la capacidad de compra de los sectores asalariados con los niveles nutricionales de dichos sectores.

Esta relación de causalidad tiene una gran significación con respecto a la política de producción de alimentos y las características cualitativas del patrón tecnológico que forma parte de dicha política. Durante muchos años, la preocupación central del sector público agropecuario y de la comunidad internacional ha sido el de incrementar la producción. Uno de los argumentos principales detrás de esta filosofía era la preocupación con la seguridad alimentaria y el mejoramiento de los niveles nutricionales de una población crecientemente urbana.

La realidad actual nos muestra que el incremento de la producción debe estar acompañado también por la capacidad de compra por parte de los sectores de menores recursos, la cual está, a su vez, fuertemente influida por el nivel de precios de los alimentos.

Hemos argumentado que el sector agropecuario ofrece, quizás, la mayor promesa de reactivación económica en razón de la dotación de recursos naturales del continente, de sus bajos requerimientos de inversión, y de su impacto potencial como mecanismo reactivador del conjunto de la economía. Pero también hemos mostrado lo que esto debe hacer frente a las nuevas condiciones de baja demanda en los mercados internacionales, debido a los cambios en los patrones del comercio internacional; y en los mercados internos, en virtud de la caída en el producto, los ingresos y los salarios. Esto, en conclusión lleva a la necesidad de una nueva estrategia productiva y tecnológica para que el sector agropecuario pueda cumplir tal papel.

LA INNOVACION TECNOLOGICA EN LAS NUEVAS CONDICIONES DE PRODUCCION

En la sección anterior hemos argumentado que los importantes cambios ocurridos en el contexto económico internacional, y en

particular las restricciones de la demanda por productos agropecuarios, tienen un profundo significado para la estrategia tecnológica que América Latina y el Caribe deben seguir.

En este sentido y sin pretender analizar en forma exhaustiva los principales elementos de esta estrategia, quiero resaltar tres temas que me parecen de particular importancia: a) la política para asegurar una adecuada oferta de insumos industriales; b) el acceso a la tecnología de punta, por ejemplo la biotecnología; y c) el desarrollo de nuevos productos a partir de la producción agropecuaria.

La importancia de los insumos tecnológicos

La expansión de la producción agropecuaria experimentada por los países industrializados y un número de países en desarrollo, ha sido una consecuencia directa de la innovación tecnológica lograda en las últimas décadas y de su enorme impacto sobre la producción y la productividad de la tierra, especialmente en los cultivos de zona templada. Este desarrollo tecnológico estuvo fuertemente apoyado en el mejoramiento varietal y las prácticas agronómicas conexas, y en las últimas décadas por la rápida incorporación de fertilizantes y agroquímicos que permitieron la expresión de la mayor capacidad productiva de las nuevas líneas e híbridos (ver Piñeiro, 1985, para una descripción de este proceso).

La actual importancia de los agroquímicos ilustra la creciente dependencia de la producción agropecuaria y de las innovaciones tecnológicas generadas y producidas por algunos sectores de la producción industrial. La importancia de los insumos industriales en Estados Unidos está ejemplificada por el hecho de que la mitad del ingreso bruto agropecuario es utilizado en la adquisición de insumos de origen industrial (Freebairn y otros, 1982:39).

En América Latina, si bien el patrón tecnológico utilizado es todavía menos intensivo en el uso de insumos industriales, su incorporación especialmente en algunas regiones y productos se ha acelerado en los últimos años. Así, por ejemplo, el uso de fertilizantes pasa de principios de la década del 60 a principios de la década del 80, de 10,5 kilos por hectárea a 35,6 kilos por

hectárea (BID, Informe 1986:108). Similarmente la rápida difusión de variedades mejoradas e híbridos en cultivos tales como el trigo, el maíz, la caña de azúcar, la soja, etc., es un hecho bien conocido y documentado, así como su impacto sobre la productividad de los factores. La importancia de este proceso de innovación tecnológica reside en el hecho de que, a pesar de sus mayores requerimientos de capital, ha significado una disminución de los costos de producción por unidad de producto, y consecuentemente una mayor capacidad competitiva en los mercados internacionales por parte de los países que más rápida y eficientemente incorporan el cambio técnico.

El hecho de que estos insumos tecnológicos son de origen industrial plantea una de las grandes dificultades tecnológicas y uno de los grandes dilemas de la política económica para los países de América Latina y el Caribe, especialmente aquéllos en los cuales las exportaciones agropecuarias tienen una importancia cuantitativa de significación.

Por un lado es evidente que la innovación tecnológica en la producción agropecuaria y consecuentemente la posibilidad de competir en los mercados internacionales, depende de un adecuado suministro de insumos tecnológicos de origen industrial, que estén en la frontera del conocimiento y que tengan un costo comparable al que tienen en los principales países competidores. ¿Quiere ésto decir que todos nuestros países deben iniciar una política de desarrollo y protección de las industrias productoras de insumos tecnológicos para el agro?

Para analizar esta pregunta es necesario recordar que muchos de los países de América Latina, especialmente aquéllos que iniciaron procesos de industrialización importantes hace ya un par de décadas, han desarrollado sectores industriales que producen, o están en condiciones de producir, una parte importante de los insumos industriales necesarios para la producción agropecuaria. Sin embargo, muchas de estas industrias no son competitivas a nivel internacional, en parte por el generalizado nivel de protección arancelaria bajo el cual se han desarrollado.

Es evidente que con la creciente complejidad tecnológica requerida para el desarrollo de algunos de estos insumos y el alto grado de economías de escala de la mayoría de ellas, la producción nacional difícilmente podrá tener la competitividad tecnológica y económica requerida. Más aún, existe suficiente evidencia para afirmar que la importancia del conocimiento científico protegido por patentes en algunas de estas industrias, ha permitido el desarrollo de industrias con fuertes vinculaciones internacionales que actúan en una situación de virtual monopolio (Vaitsos, 1974).

Esta argumentación plantea la necesidad de analizar cuidadosamente, y en cada caso en particular, la situación de la industria productora de insumos industriales para el agro y la capacidad potencial del país para desarrollar una oferta tecnológicamente avanzada y en condiciones de competitividad económica. En muchos casos y a pesar de los problemas de balanza de pagos, será necesario implementar en una primera etapa, mecanismos de importación con los adecuados controles y reaseguros que garanticen la estabilidad y continuidad de la oferta de dichos insumos. De lo contrario, el sector agropecuario estará cada vez más alejado de su potencial productivo y tendrá más dificultades para mantener un adecuado nivel de competitividad internacional.

En una segunda etapa será necesario internalizar regionalmente una mayor capacidad de producción de estos renglones. Pero ello deberá hacerse bajo condiciones y orientaciones que muy claramente persigan fortalecer, y no debilitar, la posición competitiva de nuestra producción agropecuaria. Dentro de una estrategia a tal efecto habrá amplio lugar para los esfuerzos colectivos. A través de ellos será posible romper las barreras impuestas por la reducida dimensión de los mercados y la insuficiencia de recursos financieros y tecnológicos que nuestros países tienen hoy en forma individual. También a través de la cooperación podremos fundamentar el sustancial esfuerzo tecnológico requerido para impulsar ventajosamente esta área.

El acceso a la tecnología de punta

Un segundo tema de importancia es el desarrollo de un mecanismo que permita

acceso a las nuevas tecnologías como la biotecnología, que preanuncian una nueva etapa de innovación tecnológica cualitativamente distinta que las anteriores. La incorporación de esta tecnología, que tendrá un gran impacto en la capacidad de generar alimentos a costos más bajos para la región, y en elevar su competitividad en términos de exportación de productos tradicionales y otros nuevos, requerirá una readecuación y modernización de los organismos de investigación.

Esta nueva revolución, que en algunos casos ya está en el mercado, puede mejorar la producción de carne por unidad de alimento; puede alterar genéticamente la resistencia de las plantas a plagas y enfermedades; incrementar la eficiencia en el manejo de la investigación vía innovaciones en computación y electrónica; reemplazar insumos ya convencionales, como los fertilizantes químicos, insecticidas y fungicidas por otros productos biológicos más eficientes; y en fin, disminuir en forma inesperada el tiempo entre la investigación y la entrega de resultados a los agricultores.¹

El hecho de que buena parte de estas innovaciones tecnológicas estén desarrolladas por el sector privado, y su fuerte dependencia de ciencia básica de alta complejidad, plantea nuevos y difíciles problemas para la política científico-técnica y la organización de los sistemas de investigación y generación de tecnología en el sector agropecuario de nuestros países.

El desarrollo de nuevos productos a partir de la producción agropecuaria

Uno de los impactos más notables de los desarrollos tecnológicos recientes es la posibilidad de transformar, en forma económica, productos de origen agropecuario en otros productos con una mayor demanda. Ejemplo notable de estas innovaciones tecnológicas es

¹ Hoy día se está trabajando con mucho énfasis en manipulación genética de plantas, en bioconversión y producción de metabolitos útiles y en producción de anticuerpos monoclonales, siendo factible por ejemplo manipular proteínas en cultivos como la papa, introducir genes para proteínas a la yuca, manipular la tolerancia a la salinidad, extraer compuestos útiles como pigmentos, fármacos e insecticidas, producir anticuerpos monoclonales para detectar virus, en fin, toda una gama de innovaciones modernas que deberán ser adoptadas por los sistemas de investigación.

la generación de fructuosa o de alcohol como carburante a partir de almidón de maíz o azúcar de caña. El impacto económico de estos procesos sobre la producción primaria de ambos productos es bien conocida.

Las posibilidades de este tipo de desarrollo tecnológico son cada vez más importantes y presentan una nueva situación que los países de la región no pueden dejar de analizar y aprovechar.

Esta corriente de innovación tecnológica reenfatisa la creciente interdependencia del sector agropecuario con el sector industrial y la importancia de la innovación tecnológica como elemento definitorio de la capacidad productiva del sector.

La argumentación desarrollada está dirigida a reafirmar lo que a mi juicio son tres cuestiones importantes. En primer lugar, la necesidad de diseñar e implementar una clara política científico-tecnológica que permita a los países de la región ser parte del rápido progreso tecnológico que está teniendo lugar en el mundo desarrollado. Esto requerirá un cuidadoso análisis de las prioridades de investigación, de los recursos y organizaciones que se crean y un enorme esfuerzo en la capacitación de los recursos humanos necesarios para esta etapa de nuestro desarrollo. En segundo lugar, la necesidad de vincular más estrechamente a los organismos de investigación agraria fuertemente influidos por una tradición de investigación agronómica con la investigación científica y el desarrollo tecnológico en ciertos sectores industriales. Es posible que en el futuro estas áreas sean los elementos que definan la capacidad productiva y tecnológica de la producción agropecuaria.

Finalmente, las dificultades que surgen en nuestros países como consecuencia de las economías de escala y de la creciente complejidad tecnológica del proceso innovativo, disminuyen la posibilidad de implementar una política tecnológica independiente. Estas circunstancias ilustran la importancia y necesidad estratégica de promover la cooperación regional como instrumento del desarrollo tecnológico y productivo de América Latina y el Caribe.

ORGANISMOS Y PROGRAMAS REGIONALES DE CARACTER MULTINACIONAL

Los organismos y programas multinacionales nacen con particular vigor después de la Segunda Guerra Mundial. Representa una época de las relaciones internacionales particularmente vigorosa y productiva, durante la cual los países industriales victoriosos en la guerra, pero preocupados sobre la posibilidad de nuevos conflictos internacionales, consolidan una época en la que el interés común y la visión de un mundo interrelacionado, recibe especial atención.

La creación de las Naciones Unidas en 1945 y de su Sistema de organismos técnicos especializados, y de la OEA en 1948, es seguida por la creación de otros organismos que abarcan una variada gama de mandatos técnicos y de cobertura geográfica. El IICA, organismo que represento, fue creado en 1942, antecedendo al Sistema de Naciones Unidas, con un mandato específico de investigación y enseñanza para los trópicos americanos. En su última Convención, que rige a partir de 1980, el mandato del Instituto es de cooperación para la agricultura en América Latina y el Caribe.

Los organismos internacionales de carácter técnico fueron creados a partir de una percepción sencilla, pero que tenía un gran atractivo. Los países industriales, en parte como consecuencia del esfuerzo realizado durante el conflicto bélico, habían desarrollado un potencial tecnológico e industrial de importancia, que podría ser utilizado para fines pacíficos y como instrumento del desarrollo. Para ello, los organismos eran un mecanismo eficiente para implementar esta transferencia de tecnología y facilitar su aplicación para resolver problemas del desarrollo, mientras los países de menor desarrollo relativo pudieran establecer sus propias instituciones y capacitar sus propios recursos humanos.

Más tarde, en la década de los 60, a pesar de los evidentes éxitos obtenidos por los programas internacionales, comenzó a notarse la limitación de la perspectiva utilizada. En primer lugar, se

tomó conciencia sobre las dificultades para transferir tecnología sin un cierto grado de trabajo adaptativo local. En segundo lugar, los propios países en desarrollo percibieron la necesidad de crear los mecanismos institucionales y el personal técnico, que les permitiera comenzar un proceso más autónomo y autosostenido de desarrollo científico-técnico, como elemento esencial del desarrollo económico.

Los programas internacionales se adaptaron a esta nueva percepción dando un mayor énfasis al desarrollo institucional y a los programas de capacitación técnico-científica. Esta segunda etapa es particularmente notable en el sector agropecuario, donde el desarrollo institucional y los programas de capacitación adquieren en la década de los 60 y principios de los 70, una dimensión importante.¹

El éxito de estos programas y el esfuerzo realizado por la mayoría de los países del continente, han resultado en un rápido desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones del sector público, comprometidas con la investigación y transferencia de tecnología. Estos esfuerzos deben continuar y los organismos internacionales tienen un importante papel que cumplir, colaborando con los países en realizar las readecuaciones de las instituciones, que los cambios en las condiciones del contexto y la emergencia de nuevos problemas hacen necesarios. Sin embargo, también es cierto que los organismos y programas regionales han comenzado a desarrollar un conjunto de actividades que representan una nueva concepción de la cooperación internacional y que marca una etapa en la evolución de la cooperación técnica.

Esta tercera etapa reconoce que los países en desarrollo y sus instituciones han logrado un cierto grado de madurez y que la prioridad fundamental de la cooperación internacional debe ser el cumplir funciones que dichas instituciones, por su propia naturaleza o dimensión, no pueden ejecutar; y en contribuir a la posibilidad de complementación entre los

¹ Una idea gráfica de esta evolución podría darse utilizando un conocido proverbio chino que dice que la segunda etapa es el inicio o el intento de enseñar a pescar, en vez de dar el pescado al hambriento.

propios países en desarrollo que comparten problemas y visiones similares.

De manera más sistemática podríamos decir que los programas internacionales, especialmente los de dimensión regional, deben enfatizar en esta tercera etapa de la cooperación internacional, las siguientes funciones principales:

- a) Hacer aquellas cosas para las cuales los organismos internacionales están mejor equipados (ventaja comparativa) y pueden hacer mejor que los países y los organismos nacionales, como:
 - i) generar, a partir de una mayor capacidad de generalización, por acceso a un marco más amplio de diversidad institucional (mayor número de situaciones para analizar sobre un problema común), la reflexión sobre problemas de cobertura y relevancia regional;
 - ii) prestar servicios de apoyo a los países y organismos nacionales, en áreas en las que existen restricciones administrativas de tamaño o de acceso (intermediación técnico-científica y financiero-administrativa y servicios de información, entre otros).
- b) Facilitar la cooperación horizontal y las acciones que tienen un efecto sinérgico sobre las acciones de los países, promoviendo acciones conjuntas entre los países y organismos de la región y de fuera de la región.
- c) Servir como factor aglutinante de la diversidad institucional para el análisis de problemas y la búsqueda de soluciones a través de:
 - i) discusión y reflexión conjunta de problemas de desarrollo;
 - ii) análisis comparativos y transferencia de experiencias sobre problemas y sus soluciones.

d) Servir de memoria institucional de la región para:

- i) acumulación analítica de información sobre comportamiento del medio ambiente para el cual trabaja el organismo internacional (archivos, bancos de datos);
- ii) provisión de mecanismos de seguridad y continuidad frente a posibles situaciones de inestabilidad institucional en campos vitales, como los recursos genéticos y otros.

Un nuevo estilo de cooperación internacional

El multilateralismo que nace después de la Segunda Guerra Mundial, se afianza en forma notable en las décadas siguientes y tiene una importante influencia en las relaciones internacionales y en el desarrollo de exitosos programas de cooperación técnica. Sin embargo, ahora en la década de los 80, está pasando por una época de cuestionamientos y una pérdida del apoyo político que recibiera en el pasado por parte del mundo industrializado. Por el contrario, en América Latina y el Caribe la década de los 80 está marcada por el redescubrimiento de los lazos e intereses comunes por parte de los países del continente y una clara voluntad política en apoyo de la integración regional.

Estas condiciones políticas dan un marco de referencia a los organismos y programas regionales, y un mandato para impulsar acciones de complementación y de cooperación regional. La implementación de este mandato requiere un nuevo estilo de trabajo en el campo de la cooperación internacional y da un renovado impulso a la evolución institucional de los programas regionales a que hemos hecho referencia.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
APDO. 55-2200 CORONADO, SAN JOSÉ, COSTA RICA - TEL. 29-0222, CABLE: IICA, SAN JOSÉ, TELEX 2144