

Diversificación agrícola en el Caribe Oriental y aspectos relacionados con su enfoque

Errol Berkeley y Colin Bully

Introducción

En marzo de 1988, los jefes de gobierno de los Estados del Caribe Oriental solicitaron al Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) preparar un programa de diversificación agrícola para subregión del Caribe Oriental. El programa fue aprobado en setiembre del mismo año y para diciembre se había establecido la Unidad Coordinadora de la Diversificación Agrícola en los Estados del Caribe Oriental para administrar la ejecución del programa. El Programa CDB/IICA de 1988 fue evaluado y, como resultado, el programa fue rediseñado en 1997.

Este artículo estudia las experiencias de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) en la diversificación agrícola que condujeron a la formulación del Programa de 1997, cuya finalidad era mejorar la eficacia de los esfuerzos pasados.

El Programa de Diversificación Agrícola de la OECS de 1988

El Programa de 1988 estaba compuesto por proyectos dirigidos a productos específicos y proyectos complementarios, recomendaciones de política en el sector, actividades específicas diseñadas para fomentar una comercialización conjunta, y un mecanismo coordinador del programa.

Los productos iniciales seleccionados para el programa por los ministros responsables de la agricultura fueron agrupados en dos categorías. La primera categoría incluía los productos que se producían y comercializaban de forma extensiva como la fruta de pan, el mango, el plátano, el chile picante y la batata. La segunda, consistía en productos con potencial de desarrollo como la piña, anona, carambola, maracuyá y papaya.

Había varios proyectos complementarios que abarcaban varios productos y abordaban necesidades comunes. Algunos de estos proyectos eran: infraestructura de viveros, bancos de germoplasma, fortalecimiento de las capacidades de comercialización de embajadas/consulados en los principales países importadores, suministro de insumos, zonificación agrícola, apoyo a organizaciones de agricultores, crédito para la producción y exportación, desarrollo de mercados y sistemas de información comercial.

Una consideración clave del programa era trabajar en pos de una comercialización conjunta que fuera fomentada por un sistema de clasificación estándar, un empaquetado y etiquetado estándar, inteligencia de mercado regional/subregional y sistemas de información, así como mejoras en los sistemas de transporte.

Asimismo, el programa reconocía la necesidad de contar con entornos macroeconómicos y de política sectorial de apoyo e identificaba varias áreas cruciales como subsidios, impuestos y aspectos de tenencia de la tierra y disponibilidad de crédito relacionados.

Logros y problemas en la ejecución del Programa de 1988

El programa empezaba con el nombramiento del personal para la Unidad Coordinadora y la preparación de propuestas para financiar los distintos componentes. Mientras que el CDB procuró el financiamiento para esta actividad por medio de una donación para asistencia técnica, los gobiernos miembros de la OECS contribuyeron con el financiamiento de los proyectos complementarios.

Parte de un paquete de asistencia otorgado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (USAID) incluía un proyecto para aumentar los ingresos de divisas por medio de exportaciones agrícola no tradicionales. Este proyecto, conocido como Proyecto de Apoyo a Productos Tropicales de las Indias Occidentales (TROPRO), se convirtió en la fuente principal de financiamiento del Programa de Diversificación en la OECS.

TROPRO tiene como propósito aumentar la capacidad nacional y regional para comercializar productos no tradicionales mediante la introducción y el mejoramiento de estrategias de comercialización, prácticas comerciales, sistemas de manejo poscosecha y sistemas de transporte y control de calidad. Se esperaba que el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícola del Caribe (CARDI) proveyera apoyo para la producción y que la Compañía Mercantil del Caribe (CATCO) se encargara de la comercialización de las exportaciones no tradicionales que se estaban promoviendo.

TROPRO logró establecer con éxito un mecanismo que coordinara un enfoque regional dirigido a las exportaciones de los productos agrícolas diversificados. El proyecto también estableció un sistema de inteligencia de mercado que permitió crear una base de datos de precios, estándares de calidad y requisitos de empaque y entrada, lo que a su vez facilitó la identificación de productos con un potencial de exportación confirmado. En las primeras etapas del programa, la Unidad Coordinadora estableció una base de datos sobre los mercados del Reino Unido y Norteamérica, incentivando a los productores y exportadores a mejorar sus actividades en cuanto a clasificación, calidad y técnicas de manejo de los productos frescos.

Debía promoverse la comercialización conjunta de los productos frescos de la OECS pero la CATCO no logró manejar el Programa Conjunto de Comercialización Regional, lo cual condujo a reorganización del programa y a que la Unidad Coordinadora asumiera un papel más significativo en esta área.

Se dio inicio a un mejoramiento de las empacadoras para cumplir con los requisitos de clasificación y los estándares, rediseñar los empaques e introducir plantas de procesamiento (en una base piloto). También se fomentó el mejoramiento en los servicios, sobre todo los de carga aérea.

Los niveles generales de exportaciones no tradicionales tan sólo aumentaron marginalmente entre 1988, el primer año del programa (US\$ 10 millones) y 1995/1996 (US\$ 12 millones). Las exportaciones registraron el punto más alto en 1992 al alcanzar los US\$15 millones y hubo incrementos considerables en los productos promovidos por el programa, incluyendo el chile picante, la malanga/el taro, la fruta de pan, el mango, plátano, jengibre, la anona, ambarella, piña y flores frescas. En especial, las exportaciones de chile picante aumentaron de EC\$4.000 en 1988 a EC\$500.000 en 1994.

Mediante las iniciativas del TROPRO, ocurrió un cambio en el enfoque de mercados regionales de escaso valor a mercados extrarregionales de mayor valor. En 1988, los mercados regionales y extrarregionales registraron el 86% y 14% del comercio respectivamente, pero para 1994 la proporción había cambiado a 49% y 51% respectivamente. Las exportaciones a los EE.UU. aumentaron de EC\$ 180.000 en 1988/1989 a EC\$10,8 millones en 1994 y, en el mismo período, las exportaciones al Reino Unido subieron de EC\$2,1 millones a EC\$3,3 millones.

Sin embargo, es necesario abordar una serie de limitaciones. A pesar del fortalecimiento de las capacidades de comercialización y el mejoramiento de la imagen del producto mediante la aplicación de sistemas de clasificación y estándares, así como la promoción de un empaque

estándar, el cambio de mercados mayoristas al sistema de distribución minorista exigía de ajustes adicionales por parte de productores y exportadores. Los problemas experimentados en la producción como resultado de la limitada capacidad productiva que tenía el sistema tradicional empleado por los pequeños agricultores se verá agravado por las demandas de rastreo de la producción y los requisitos de inocuidad de los alimentos y debida diligencia, lo cual exigirá de una gran cantidad de apoyo y mejoramiento en el plano de la finca. De igual forma, la necesidad de llevar a cabo una comercialización conjunta tendrá que establecerse de forma sólida, mediante la aplicación de nuevas estrategias de comercialización para el abastecimiento, consolidación, transporte y distribución.

Por último, es necesario prestar atención al financiamiento del programa. La posibilidad de asegurar un financiamiento del tipo TROPRO no es muy prometedora. Los fondos otorgados por los donantes tienden ahora a favorecer las iniciativas nacionales por sobre las acciones subregionales. Además, la creciente preferencia por financiar al sector privado podría limitar la ejecución de programas subregionales como el Programa de Diversificación Agrícola de la OCES, el cual exige de altos niveles de apoyo público para su eficaz ejecución.

El Programa de 1997

El Programa de 1997 está diseñado para corregir deficiencias en las áreas de comercialización, producción, sistemas de transporte y disposiciones institucionales, incluyendo el Desarrollo de los Recursos Humanos. Debido a su objetivo comercial, los países dentro de la región del Caribe (en especial las zonas con moneda fuerte) y los principales mercados de Norteamérica y los EE.UU., también se encuentran dentro del marco de acción del programa. Su orientación a la inversión ha llevado al programa a identificar oportunidades y a desarrollar perfiles de inversión.

Comercialización

El componente de comercialización del programa se enfoca en seis elementos, a saber, promoción del mercado, sistemas de información de mercado, fortalecimiento de vínculos entre exportadores e importadores, representación en el mercado, control de calidad y capacitación.

Producción

Los productos promovidos por el programa regional en el corto plazo son el mango (en especial el Julie), el chile picante, la piña, ambarella y el taro. Los terrenos sembrados con estos productos serán sujetos a mejoras en las prácticas de manejo y en toda expansión deberán emplearse las tecnologías mejoradas disponibles.

Otro grupo de productos incluyendo la malanga, la batata y el plátano, puede generar beneficios produciendo variedades para satisfacer la demanda de exportaciones. Simplemente lo que se necesita es brindar información de mercado pertinente a los productores y exportadores, y poner a disposición de los productores cantidades adecuadas de material de siembra de las variedades requeridas.

El plan de acción para la producción se enfoca en cinco elementos: suministro de material de siembra, establecimiento de un sistema de "banco agrario", un programa de investigación y desarrollo, desarrollo de un enfoque de transferencia y utilización, e inversiones en la finca. El programa calcula una expansión de 2.775 acres en un período de cinco años en ocho islas.

Sistemas de transporte

Se han identificado varias acciones para su puesta en marcha. El componente de sistemas de transporte incluye los elementos siguientes: funcionamiento, mejoramiento y construcción de instalaciones para productos frescos en los puertos marinos y aéreos; promoción del uso de tarimas y contenedores; mejoramiento de flotillas de embarcaciones pequeñas,

mejoramiento de la coordinación en los embarques; extensión del marco de servicios; desarrollo de políticas, planes y prácticas para reducir los fletes y costos de transporte; aplicación de prácticas para sacar provecho de los fletes marítimos menores; promoción del transbordo regional y de un servicio perfectamente coordinado; y reducción de las pérdidas y reclamos por los servicios de carga.

Disposiciones institucionales

Las disposiciones institucionales propuestas afectan la División de Diversificación Agrícola (DDA) de la Unidad de Desarrollo Económico y Diversificación Agrícola (EDADU), los Ministros de Agricultura y la Juntas Comercializadoras. En cada país también se recomienda la constitución de un Comité Nacional de Diversificación Agrícola (NADAC), los cuales servirán de foro para intercambiar información con participantes clave en el proceso, recomendar políticas a los ministros responsables de la agricultura a quienes deben rendir cuentas y servir como un mecanismo para coordinar las actividades en el plano subregional.

Los Ministros de Agricultura asignarán las tareas de diversificación agrícola a funcionarios específicos de manera que se logre mayor claridad y responsabilidad. Dentro de los ministerios también se establecerán Unidades de Servicios de Mercado, las cuales recurrirán a los servicios de inteligencia en comercialización e intercambio comercial de la EDADU y diseminarán la información a los usuarios en el ámbito nacional. Asimismo, estas unidades brindarán información a la ADD en el plano nacional para facilitar la supervisión de las actividades subregionales. En las islas donde las Juntas Comercializadoras puedan brindar los servicios de comercialización a los usuarios de forma oportuna y no conflictiva, las Unidades de Servicios de Mercado pueden establecerse dentro de esas Juntas.

Desarrollo de los recursos humanos

Este componente abordará la necesidad de reorientar y recapacitar al recurso humano existente de forma que pueda llevar a cabo el desafío de estimular, promover y facilitar la producción de cultivos no tradicionales de forma comercial. En este sentido, el Ministerio de Agricultura será responsable de establecer enlaces con otros departamentos y agencias que ya participan en las tareas de capacitación, así como de desarrollar programas de capacitación pertinentes.

Los Ministros tendrán que programar y coordinar la conducción de estos programas de capacitación. Los Ministerios de Agricultura trabajarán estrechamente con la ADD para promover un enfoque regional en la conducción de estos programas siempre que sea posible. Algunos ministerios ya han establecido unidades/departamentos de desarrollo de recursos humanos o capacitación, en cuyo caso estas unidades/departamentos llevarán a cabo las funciones de desarrollo de los recursos humanos.

Análisis de enfoques alternativos en la diversificación agrícola

Una crítica del Programa de 1997 ha sido que los gobiernos de la OECS deben emprender un proceso para diseñar una estrategia de mayor plazo que permita un desarrollo agrícola y rural sostenible en la subregión. Se sugiere desarrollar una estrategia dentro de la estrategia general para el desarrollo económico de los países.

Dentro de este contexto, han sido identificadas cuatro necesidades primordiales, a saber: la necesidad de contar con estrategias racionales institucionales, la necesidad de reconocer la existencia de un entorno internacional cambiante, la necesidad de redefinir el papel de la agricultura en el desarrollo sostenible y reestructurar el marco de política para promover un desarrollo agrícola y rural sostenible, y la necesidad de mejorar la tecnología y sustentar los recursos naturales.

Si bien todo esto es encomiable, el Programa de 1997 ha promovido intencionalmente un enfoque de corto plazo para impulsar la ejecución y obtener resultados. El programa reafirma este propósito merced a los elementos siguientes:

- a. El programa es relativamente pequeño, con un incremento en el área de siembra de 2.775 acres en un período de cinco años.
- b. Los productos identificados y propuestos ya se están produciendo y comercializando.
- c. El programa reconoce la existencia de otras alternativas en el ámbito nacional y regional, en particular, el Programa de Transformación Regional y recomienda establecer un vínculo con estas actividades.

Si bien es meritorio recomendar una estrategia de mayor plazo que incluya a otros sectores, es probable que el actual sistema ministerial limite la aplicación eficaz de un modelo de diversificación tan amplio como el propuesto.

El camino a seguir

El camino a seguir debe ser influenciado por los tres factores siguientes:

- a. Aceptación de las necesidades expresadas. Muchas de las sugerencias pueden abordarse de una mejor forma en un marco global de políticas y estrategias multisectoriales integrado que tome en cuenta distintas variables macroeconómicas y sectoriales.
- b. En el proceso de desarrollo de este marco global puede acordarse entre las partes la aclaración, definición y medida de la importancia e importación de algunos términos como sostenibilidad, vínculos intersectoriales y entorno facultativo, los cuales se emplean sin una definición clara y, por lo general, como clichés.
- c. Los programas pueden desarrollarse en el contexto de lo que ya existe, sobre todo cuando incluyen un enfoque marginal (incremental), centrarse en lo que las personas conocen y en lo que éstas hacen que ya genera utilidades pero introduciendo disposiciones y mecanismos que mejoren el rendimiento con una utilización mínima de nuevos recursos.

Por lo tanto, se recomiendan las acciones siguientes:

- a. Colocar los programas del IICA en paquetes que puedan responder a los factores (a) y (b) anteriores. Algunos ejemplos son un marco de política y una estructura institucional modelo que permita a la OECS participar de forma más plena en los arreglos comerciales globales emergentes.
- b. Dada la urgencia por mejorar el nivel de preparación para el comercio por parte de la OECS -incluso bajo las actuales regulaciones comerciales y partiendo del hecho que los esfuerzos para lograr tales mejoras no contravengan las nuevas regulaciones-, ejecutar el Programa de 1997 con un enfoque incremental y de utilización mínima de 'nuevos' fondos.

La puesta en práctica de ambas acciones dará respuesta a la mayoría de los problemas apremiantes incluso si algunas acciones demoran más tiempo para ejecutarse. Mientras tanto, pueden desarrollarse y ejecutarse estrategias de corto y mediano plazo.