

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
10 NOV 1993  
IICA — CIDIA

# IICA



## LOS RETOS DE LA AGRICULTURA ANTE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INTEGRACION ECONOMICA Oportunidades y Riesgos

Martín E. Piñeiro

IICA  
E71  
P649

Presentación del Director General  
en la Primera Feria Internacional  
de Agricultura, Pesca  
y Alimentación (FIAGA)  
Panamá, R. de Panamá  
20 de mayo de 1992

## ¿QUE ES EL IICA?

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 a 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 estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el 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 (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia 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 14 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, 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 Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Arabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



LOS RETOS DE LA AGRICULTURA  
ANTE LA LIBERALIZACION  
DEL COMERCIO INTERNACIONAL  
Y LA INTEGRACION ECONOMICA  
Oportunidades y Riesgos

Martín E. Piñeiro

Presentación del Director General  
en la Primera Feria Internacional  
de Agricultura, Pesca  
y Alimentación (FIAGA)  
Panamá, R. de Panamá  
20 de mayo de 1992

00006043

100  
100

## LOS RETOS DE LA AGRICULTURA ANTE LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INTEGRACION ECONOMICA: Oportunidades y Riesgos

Martín E. Piñeiro<sup>1</sup>

### INTRODUCCION

Reviste para la institución a la cual represento y para mí en particular una especial importancia el poder participar en la inauguración de esta Segunda Versión de la Feria Internacional de Agricultura, Pesca y Alimentación FIAGA 92, no solo por lo que representa para el IICA estar presente en un evento de esta naturaleza, sino, también, por lo que sus objetivos representan para la República de Panamá y los países de las Américas y el Caribe.

En efecto, Panamá, que por su destino histórico es la encrucijada del mundo, encuentro de norte a del sur, del este y del oeste, convoca en esta coyuntura histórica a un intercambio tecnológico y empresarial, enfatizando la participación de los jóvenes, protagonistas no siempre reconocidos en el esfuerzo del desarrollo agropecuario de nuestra Región.

Frente a la apertura comercial global que se está esbozando, el tema de la competitividad asume una importancia capital para el futuro de nuestros países. El temario seleccionado para esta feria incluye aspectos de gran relevancia en el desarrollo de la agricultura, vinculados de una manera u otra con la competitividad: tecnología, educación, la participación de la juventud y el intercambio como medio de potencializar las capacidades.

Quisiera aprovechar nuestra participación en este evento para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre diversos temas que atañen al sector agropecuario de nuestros países. La

agricultura de nuestra región se enfrenta a desafíos que, tanto por circunstancias y factores exógenos como endógenos, son enormes. Nuestra institución, el IICA, ha venido trabajando con especial énfasis alrededor de este tema desde 1987, cuando los ministros de agricultura de la Región, reunidos en la IX CIMA emitieron la histórica declaración de Ottawa, demandando la rejerarquización del sector como elemento clave en las estrategias de desarrollo de nuestros países. La X CIMA, celebrada recientemente en Madrid, profundizó en esta línea de pensamiento reafirmando que la modernización debe estar sustentada en tres pilares: equidad, fortalecimiento de las relaciones intersectoriales y sostenibilidad, como requisitos básicos y esenciales para lograr una inserción exitosa en el escenario internacional.

En el campo tecnológico es donde se han producido —y se están produciendo— los cambios que más afectarán tanto a la agricultura como a los arreglos políticos e institucionales necesarios para facilitar su desarrollo y aprovechamiento. En lo agropecuario estamos transitando del paradigma biofísico — el de la ingeniería agronómica — al paradigma biotecnológico — el de la ingeniería genética. El nuevo paradigma biotecnológico marca el inicio de lo que podemos llamar la "tercera revolución tecnológica". Su advenimiento significa la expansión de la frontera de la productividad y de la producción y la apertura de horizontes insospechados en el área de transformación y diferenciación de la producción primaria. Por sus características de tecnología de "punta", y

---

<sup>1</sup> Director General, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

sobretudo por los costos que implica su desarrollo y adaptación, la nueva tecnología demanda nuevos arreglos institucionales apropiados. Es poco realista pensar que los países de la región están en capacidad de emprender su desarrollo en forma autónoma. El desarrollo tecnológico también se está globalizando y necesitamos, por lo tanto, prepararnos para emprendimientos que por su envergadura e importancia superan con creces los límites de nuestras fronteras nacionales.

El tema dominante en ámbito del comercio internacional está ocupado por la Ronda Uruguay del GATT. En mi criterio, mas allá de los resultados concretos que arroje, esta Ronda debiera ser vista como un punto de partida hacia el desmantelamiento gradual y progresivo del arsenal de subsidios y barreras que traban el acceso a los mercados agrícolas en los países industrializados. Sin embargo, el camino a andar no es lineal y si bien se detectan tendencias positivas se dan también, en la coyuntura, casos negativos. El tema fundamental para nuestros países sigue siendo el del acceso a los mercados. Un ejemplo de ello es el caso de las exportaciones de banano a Europa, tema esencial para los países del istmo centroamericano y para Panamá en especial.

Los países en desarrollo, eficientes exportadores de productos agropecuarios tienen frente a si un futuro sobrecargado de incertidumbres. En los productos tradicionales como café, azúcar, y otros, prosigue el deterioro de los mercados y es difícil al menos en el corto plazo que los precios se recuperen a los niveles registrados en la década de los 70's. Estas tendencias reflejan aspectos coyunturales — desajustes entre la oferta y la demanda, consecuencia a su vez, de una sobreproducción — y de aspectos estructurales — desajustes entre la oferta y la demanda, consecuencia a su vez, de una sobreproducción — y de aspectos estructurales — cambios en las preferencias de los consumidores en los mercados de los países industrializados.

En cuanto a los rubros considerados como no tradicionales, con mayor valor agregado, tales como hortalizas, frutas, flores, etc., el panorama ofrece perspectivas más favorables y por ello es necesario que nuestros países redoblen sus esfuerzos para avanzar en la diversificación y tecnificación del agro.

Paralelamente, está en curso un reordenamiento geográfico y ampliación de espacios económicos que han derivado en la formación de polos comerciales. Este fenómeno de regionalización mundial se centra en tres grandes polos: la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y Canadá, y el Japón. La propuesta de la Iniciativa para las Américas así como las negociaciones alrededor de la zona de libre comercio de Norteamérica (NAFTA) permite alimentar expectativas de mediano y largo plazo con respecto a la creación de una zona de libre comercio que se extienda desde Alaska a Tierra del Fuego. Para tener una idea del potencial de esta zona, según estadísticas de 1988 Canadá dio cuenta del 20% de las importaciones y del 25% de las exportaciones de los Estados Unidos y, junto con la América Latina y el Caribe, representaron casi un 40% de las exportaciones de EEUU y una tercera parte de sus importaciones. A ello se le debe agregar el potencial del comercio intra-americano y caribeño, lo que permite tener una idea de lo que puede representar una iniciativa de este tipo.

En lo regional, daría la impresión que lo peor de la etapa de ajuste económico habría atrás y la consigna ahora es definir las bases de un modelo de desarrollo a partir de la agricultura orientado a la consolidación de democracias viables, modernas y equitativas.

En un análisis retrospectivo de la situación, la irrupción del problema de la deuda externa de AIC marcó el comienzo de la profunda crisis que vivimos durante la llamada "década perdida" caracterizada por el estancamiento y el retroceso de las economías, en muchos casos a niveles de los años 70.

Caracterizó a esta etapa en la Región una fuerte descapitalización, incapacidad para la generación de ahorro interno y para la captación de capital, con el resultado de un fuerte descenso en el nivel de inversiones, no solo para el incremento de la capacidad productiva, sino también, y esto es lo más serio, para simplemente mantener la infraestructura — productiva y de servicios — la cual se ha deteriorado, disminuyendo la capacidad productiva y competitiva de nuestros países. El desempleo y la pobreza han aumentado y seguimos perdiendo el capital humano mejor

capacitado que emigra en busca de mejores oportunidades en otras latitudes.

Sin embargo, creo que esa misma crisis lleva en sí misma el germen de la solución. Creo que la crisis ha obligado a que tomemos medidas de importancia capital. Los países han respondido con el ajuste de sus estructuras económicas, con miras a lograr el equilibrio de la balanza de pagos, reducir la inflación y reformar el aparato institucional en búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia operativas aunque, justo es reconocerlo, con altos costos sociales. La República de Panamá no ha sido ajena a estas circunstancias.

## **LAS OPORTUNIDADES**

Considerando las severas limitaciones que aún persisten para generar excedentes económicos a partir de la demanda interna, la alternativa más viable para los países de la Región es el comercio exterior, el cual jugará, en una estrategia de largo plazo, el papel crucial de inyectar los recursos necesarios para ampliar la base de sustentación de las economías. Por lo tanto, no debe verse a la apertura económica como un fin en sí mismo sino como un medio para reiniciar un proceso de desarrollo económico y transformaciones sociales.

Además, todo parece indicar que el comercio es el nuevo eje de las relaciones internacionales. Bajo esa perspectiva la competitividad adquiere decisiva importancia para la América Latina en general y para los países del Istmo Centroamericano y Panamá en particular. Es necesario, por lo tanto, aprovechar ventajas comparativas tradicionales tales como nuestra disponibilidad de recursos naturales, costos de mano de obra y, en el caso especial de Panamá, su proximidad y vínculos con uno de los principales mercados consumidores, su especial desarrollo del sector de servicios financieros y transporte para crear ventajas competitivas dinámicas, sustentándose en una nueva infraestructura productiva y comercial y, más importante, en la capacidad de innovación y utilización de tecnología a través de una fuerte inversión en recursos humanos y arreglos institucionales adecuados.

Por su parte, La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush representa una nueva visión de las relaciones interamericanas, basadas en el

comercio más que en la ayuda, apoyando la integración subregional y abriendo, los mercados de los EEUU para los productos de ALC. Si bien se está todavía muy lejos de resultados concretos, su anuncio, los recursos asignados al BID a tales efectos y los acuerdos-marco firmados con México y otros países de ALC, dan lugar al optimismo en el mediano plazo.

Por otro lado, ha sido tradicional considerar a la "agricultura" como el sector dedicado exclusivamente a la producción de alimentos y materias primar, de origen animal y vegetal, sin incluir actividades de procesamiento. Sin embargo, es notorio el incremento en competitividad de los mercados, y el cambio en los patrones de consumo en los principales centros consumidores, lo cual hace necesario abandonar esa visión restringida de la agricultura, reemplazándola por la de un sector ampliado, con fuertes vinculaciones "hacia atrás" con las industrias proveedoras de insumos, y "hacia adelante" con el sector encargado de la transformación, distribución y comercialización de esa producción. Por lo tanto, esta nueva visión es esencial para diseñar estrategias válidas para facilitar una efectiva inserción de las economías de los países de ALC, y en particular de los más pequeños, en el mercado internacional. Este es el rol a que está llamada a jugar la agroindustria. El tema y los participantes en esta Feria así lo atestiguan.

Esa nueva visión de la agricultura tiene, además, un componente social que enfatiza la importancia de la incorporación de los pequeños productores al proceso de modernización productiva y un componente intertemporal vinculado a la necesidad de conservar los recursos naturales para las generaciones futuras. Este último aspecto reviste una importancia capital, huelga decirlo, para Panamá no solo por lo que representa para la producción agropecuaria sino, y más importante aún, por lo que significa para el mantenimiento y eficiente operación del estratégico canal que une ambos océanos.

El nuevo protagonismo del sector privado, el reconocimiento de que el Estado no puede actuar en todos los campos del quehacer económico y que, sin renunciar a las tareas de orientación y regulación que les son inherentes, debe redefinir sus áreas de intervención directa, es otro tema acuciante para nuestros países. En esta

perspectiva resulta necesario crear instancias de concertación para que el sector público y no público, con amplia representación, puedan definir objetivos, instrumentos y responsabilidades para lograrlos. En este sentido, Panamá cuenta con el Consejo Nacional de Producción en donde distintos sectores gremiales vinculados al quehacer agropecuario desarrollan el proceso de concertación. Creemos que las Organizaciones no Gubernamentales están llamadas a jugar un rol preponderante en esta nueva relación entre ambos sectores dando el espacio requerido para una participación más amplia de la sociedad civil.

## LA INTEGRACION

Es en este escenario, caracterizado por su turbulencia e imprevisibilidad y la caída de su comercio intrarregional, que ALC busca un nuevo tipo de inserción y de relacionamiento en el ámbito mundial. Un hecho importante a señalar es que América Latina y el Caribe es la única región al interior de la cual el comercio se redujo en términos absolutos durante el decenio 1979-1989, a razón de un 1.5% anual. Esa es una de las razones por las que la región ha optado por reimpulsar los procesos integracionistas que tuvieron su auge durante los años 60's y 70's. Además, se busca por esta vía, superar las debilidades de economías diezmadas por la crisis y de escasa dimensión de economías diezmadas por la crisis y de escasa dimensión y baja competitividad frente a los megamercados que dominan el comercio mundial.

Esta tendencia, que se expande a través de la conformación de núcleos subregionales de integración, tiene una serie de rasgos que la diferencian claramente de los esquemas prevalecientes 20 años atrás, los cuales se caracterizaban por su orientación a fortalecer el comercio intrarregional de productos manufacturados en apoyo al modelo de sustitución de importaciones. La integración de los 90's, en cambio, está orientada a desarrollar y fortalecer la competitividad de sus países miembros. Está sustentada en un fuerte compromiso político y un gran pragmatismo para impulsarla. Sin duda, representa un instrumento importante para lograr la necesaria vinculación de ALC con el resto del mundo. Panamá juega un rol muy especial en este

sentido. Por su condición histórica es miembro del conjunto de naciones "suramericanas", por su condición geográfica es miembro natural de los países centroamericanos a los que se vincula, en lo global a través de las Cumbres Presidenciales y en lo agropecuario, a través del CORECA. En este sentido, la gradual aproximación de Panamá al proceso de integración centroamericano es un hecho de importancia histórica.

La integración económica regional favorecerá al sector agropecuario en el largo plazo, al facilitar una especialización productiva que acompañe el libre intercambio de productos agrícolas y agroindustriales, lo cual mejorará la eficiencia global de la agricultura en la región.

En el plano inmediato, sin embargo, la agricultura al igual que otros sectores económicos, quedará "expuesta" a la normativa comercial comunitaria, pues los estados nacionales cederán parte de su capacidad de intervención, en función de los intereses del conjunto regional. Su desempeño pasa, así, a depender exclusivamente de la competitividad relativa dentro de la región y con respecto a terceros países. Por lo tanto, el análisis de los factores que determinan la capacidad de competir es el criterio básico para evaluar el impacto de la integración sobre la agricultura.

Existe la preocupación en nuestros países sobre la posibilidad de que algunos sectores productivos de ciertos países están condenados a sufrir profundas transformaciones ante las dificultades o inclusive la imposibilidad de competir con los productos originarios de países con los cuales se integran. Este tema es de indudable importancia, pero es necesario profundizar en el análisis de cada caso, ya que normalmente se acepta a priori que el único factor determinante de la competitividad de la producción es la dotación de recursos naturales. Nadie puede negar la importancia de los recursos naturales como elemento determinante de la capacidad de competir\* sin embargo, hay otros factores que influyen en la definición de esa competitividad, tales como la capacidad de innovar en aspectos tecnológicos, empresariales y de

\* En el caso específico de los países tropicales estos recursos les dan ventajas comparativas, en especial lo referente a productos no tradicionales.



anticipar las necesidades de los consumidores. En otras palabras, en este nuevo contexto la capacidad empresarial, el desarrollo de los recursos humanos y el acceso y uso de la tecnología se transforman en factores esenciales de la eficiencia productiva.

Adicionalmente, se necesita de adecuada infraestructura de procesamiento, transporte, almacenaje y comunicación para una efectiva inserción internacional. Ello demanda una fuerte inversión en agroindustria, caminos y centros de acopio y en medios de comunicación.

Asimismo, creo que una efectiva competitividad se logra con el concurso de todos los miembros de la

sociedad. Para ello debemos asegurar la más amplia participación de los distintos actores sociales, para así asegurar la viabilidad y la sostenibilidad del sistema democrático.

Señor Presidente, Sr. Ministro de Agricultura, el lema elegido por el IICA para celebrar sus primeros cincuenta años de vida "Agricultura; vida y futuro de un continente", sintetiza las EXPECTATIVAS que tenemos acerca del papel que debe desempeñar el sector agropecuario en cada uno de nuestros países en los años venideros. A esa expectativa estamos apostando el futuro de nuestros hijos.





**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**  
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel: 29-02-22/  
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA