
COOPERACION TECNICA CON IBEROAMERICA PARA EL DESARROLLO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA, AREAS DE COLONIZACION, REGADIOS Y DRENAJES

Por

ANGEL MARIA MAQUEDA (*)

INTRODUCCION

AUNQUE comparado con los niveles de consumo de productos alimenticios de otras áreas geográficas de países en vías de desarrollo, la situación de Iberoamérica puede considerarse como privilegiada, es evidente también que los niveles actuales son muy modestos especialmente en determinados sectores de población de más bajos recursos económicos.

Por otra parte, el desarrollo industrial iniciado con mayor o menor intensidad en los países del área y el proceso de urbanización, han dado lugar a un aumento de los ingresos per cápita y a una variación de los patrones de consumo.

Ello hace que un cierto número de países iberoamericanos dependan para garantizar un nivel, incluso mínimo, de consumo de alimentos, de las importaciones de productos tales como carne, leche, huevos, cereales, legumbres, patatas, frutas y hortalizas.

(*) Doctor Ingeniero Agrónomo, Economista.

La exportación de productos agropecuarios siguen siendo básica en Iberoamérica, para obtener las divisas necesarias para conseguir el desarrollo del conjunto de su economía.

Estas exportaciones están basadas fundamentalmente en el café, carne de vacuno, soja, azúcar, algodón, banano, cacao, etc.

Durante el decenio 1970-1980 la producción agropecuaria en la Región creció a un ritmo del 3,4 por ciento anual, ligeramente superior al de la década anterior que fue del 3,2 por ciento y asimismo superior al crecimiento de la población que fue entre 1970 y 1980 del 2,6 por ciento.

Por lo que se refiere a la producción de alimentos tomando como base 100 el trienio 1969-71, se alcanzó en 1980 un índice de 143.

Sin embargo el crecimiento de la población en el mismo período ha hecho que el índice de la producción de alimentos por habitante en 1980, fuera solamente de 110 (base 110 trienio 1969-71).

Este promedio regional enmascara sin embargo situaciones muy diversas que van desde un crecimiento máximo de la producción de alimentos por habitante en Brasil durante el decenio (índice 131) a un decrecimiento máximo en Perú (índice 73).

También el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido muy dispar según países del Área.

Así, mientras el crecimiento en el grupo de países compuestos por Argentina, Brasil, Colombia y México que representa el 71 por ciento del producto agropecuario de la Región en el decenio de referencia fue del 3,8 por ciento anual, superior al crecimiento anual de la población de la Región, tanto el grupo constituido por Chile, Guatemala, Perú y Venezuela, que representa el 15 por ciento del producto agropecuario de la Región, como el de los restantes países crecieron a un ritmo inferior al del crecimiento de la población, 2,2 por ciento, 2,5 por ciento anual respectivamente.

Todo lo anteriormente expuesto conduce a una conclusión evidente, la necesidad de incrementar la producción agropecuaria, y especialmente de los productos alimenticios, en Iberoamérica.

COLONIZACION, REGADIOS Y DRENAJES

En relación a las posibilidades de desarrollo de la producción agropecuaria en Iberoamérica, vamos a referirnos aquí exclusivamente a aquellas en que es preciso la realización de obras de infraestructura de mayor o menor entidad, dejando a un lado, y no por ser menos importantes sino por no ser objeto del tema a desarrollar, aquellas otras que inciden en el incremento de la productividad del factor tierra, a través de una mejora de las técnicas de producción.

La colonización implica la expansión de la frontera agrícola mediante la puesta en cultivo de nuevas tierras.

Aún cuando sea difícil generalizar y aún cuando muchas de las tierras sin cultivar sean suelos tropicales de difícil manejo, parece claro la existencia en Iberoamérica de amplias superficies susceptibles de su puesta en cultivo.

La superficie ocupada por explotaciones agropecuarias en relación con la superficie geográfica varía ampliamente de unos a otros países y en muchos de ellos resulta francamente baja.

Así mientras Argentina, El Salvador y Méjico alcanzan porcentajes superiores al 70 por ciento otros países como Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela no llegan al 40 por ciento.

Pero la posibilidad de la expansión de la frontera agrícola se pone aún más de manifiesto, si tenemos en cuenta que en los países citados anteriormente la superficie ocupada en las explotaciones agropecuarias por cultivos, bien permanentes o de temporada, no excede del 20 por ciento salvo en el caso de El Salvador en que es, aproximadamente del 50 por ciento.

Por último esta posibilidad de expansión se pone de manifiesto si consideramos que del incremento total de la producción agropecuaria en Iberoamérica en el decenio 1970-1980, el 60% es atribuido al aumento de la superficie cosechada.

En cuanto a regadíos, sin llegar al caso extremo de la costa peruana y el norte de Chile, donde sin riego no hay aprovechamiento posible, existen amplias zonas en Iberoamérica, en donde la disposición de agua para riego es básica para asegurar las cosechas e incrementar los rendimientos, tal

sería el caso del *Polígono de las Secas* en el nordeste brasileño con un millón de kilómetros cuadrados, la costa sur de Ecuador, los valles mesotérmicos andinos en Bolivia, el Pacífico seco desde Méjico a Centroamérica, etc.

Incluso en las islas del Caribe, existen áreas con pluviometría escasa, que hacen imprescindible el riego en los cultivos, como el caso de la cuenca del Yaque del Norte de la República Dominicana, especialmente en la parte baja de la cuenca.

Por lo que respecta a la necesidad de drenaje para incorporar tierras de cultivo, también existen amplias áreas en Iberoamérica que precisan del mismo.

Podríamos citar entre ellas la cuenca del río Salado en Argentina, al sureste de Buenos Aires, las cuencas de Lagoa dos Patos y Lagoa Mirim en el Estado de Río Grande del Sur en Brasil, los llanos del Orinoco en Colombia y Venezuela, la cuenca del Guayas en Ecuador, la cuenca amazónica del Oriente boliviano, el sur del Chaco paraguayo, etc.

Queda claro, por tanto, la posibilidad de desarrollar la producción agropecuaria en Iberoamérica a través de la colonización, el desarrollo de los regadíos y la recuperación de suelos mediante el drenaje, como por otra parte no podía ser otro modo pues no hay que olvidar que se está hablando de un continente, en el que, como es lógico, se dan toda clase de situaciones y en el cual, además, la utilización de los recursos naturales, entre ellos los de tierras y aguas, no ha alcanzado, ni con mucho, un grado óptimo.

Dentro del contexto socio-económico y político de Iberoamérica, conviene indicar que la realización de actuaciones como las señaladas: Colonización, regadíos y drenajes, presenta ciertas dificultades específicas.

Este tipo de realizaciones supone por una parte una fuerte inversión y por otra largos períodos de ejecución. La situación económica de los países iberoamericanos dependientes en su mayoría de la exportación de productos primarios sujetos a fuertes oscilaciones de precios en los mercados internacionales, hace que este tipo de proyectos, en su mayoría, tengan que ser realizados con financiación externa, bien por Organismos Internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, o por Gobiernos

extranjeros, Estados Unidos, Canadá, República Federal Alemana, etc. con las complejidades que ello supone.

La inestabilidad política en la mayoría de los países iberoamericanos, tampoco resulta una situación muy adecuada para la realización de este tipo de proyectos de largo período de ejecución. En esta problemática se incluyen, no sólo aquellos países con frecuentes cambios en sistemas políticos, sino también aquellos otros con una más o menos larga tradición democrática, pero en los que es muy frecuente que la alternancia de partidos, provoque la paralización de las obras iniciadas en el período anterior por el partido que hoy pasa a la oposición como consecuencia del resultado de unas elecciones.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Aún cuando en España no existe una frontera agrícola, en el sentido en que esta expresión ha sido utilizada en los párrafos anteriores, si existe una experiencia de colonización.

La labor realizada a partir de los años cuarenta en las nuevas zonas regables, con el establecimiento en las mismas de nuevas explotaciones para la instalación en ellas de agricultores procedentes de otras áreas, la creación de nuevos núcleos rurales para estas nuevas familias y la dotación de la infraestructura necesaria a los mismos, es un esquema de trabajo que, con las debidas modificaciones y adaptaciones, puede ser válido para resolver los problemas de colonización que plantea la expansión de la frontera agrícola en Iberoamérica.

Debe recordarse que en esta actividad, las realizaciones llevadas a cabo en España han supuesto entre otras, la creación de casi trescientos nuevos núcleos rurales con más de treinta mil viviendas.

En lo que se refiere a regadíos, de los, aproximadamente, tres millones de hectáreas bajo riego actualmente existentes en España unos dos millones han sido transformados después de 1940.

Se trata por tanto de una experiencia muy reciente y al mismo tiempo con una amplia gama de soluciones técnicas, que van desde los regadíos con sistemas tradicionales de uso

del agua, hasta los métodos más sofisticados de riegos por aspersión, goteo y exudación.

En cuanto a trabajos de drenaje bastaría para acreditar la experiencia española en este campo, la transformación realizada en las marismas del Guadalquivir.

Se puede por tanto asegurar que España en las áreas de colonización, regadíos y drenajes posee una amplia y reciente experiencia que le permite estar en condiciones de prestar cooperación técnica a Iberoamérica en estos campos en los cuales, como se indicaba en el epígrafe anterior, las posibilidades son muy importantes en aquel continente.

COOPERACION TECNICA CON IBEROAMERICA

La Cooperación Técnica entre España e Iberoamérica en estas áreas de colonización, regadíos y drenajes se inicia en 1974, a través del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) como Organismo ejecutor de la política de Cooperación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Con anterioridad se habían realizado misiones de corta duración a algunos países iberoamericanos para temas específicos, pero no es hasta la fecha indicada cuando estas acciones adquieren entidad.

El día 9 de mayo de 1974 se firma en Quito un Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica en materia de implantación y desarrollo de regadíos entre los Gobiernos de España y Ecuador y el día 23 de octubre del mismo año se firma en Madrid otro Acuerdo Complementario en materia de regadíos y lucha contra las sequías con el Gobierno de Brasil, que tenía como área de actuación el nordeste brasileño.

Ambos Acuerdos tuvieron una duración de cinco años.

En el momento actual se encuentran en ejecución los siguientes Acuerdos Complementarios de Cooperación Técnica.

Con Costa Rica en materia de regadíos, firmado en San José de Costa Rica el 3 de Julio de 1980.

Con Brasil en materia de riego, drenaje y recuperación de suelos salinos, planificación y desarrollo rural, ingeniería

rural y aprovechamiento de aguas subterráneas para riego, firmado en Brasilia el 24 de septiembre de 1980. El área de actuación de este Acuerdo, es, como en el caso del firmado en 1974, el nordeste brasileño.

Con Venezuela en materia de regadío y desarrollo rural integrado firmado en Madrid el 13 de abril de 1981 y que entró en vigor el 28 de julio del mismo año.

Con Ecuador en materia de desarrollo de distritos de riego firmado en Quito el 27 de abril de 1981.

Con Bolivia en materias de regadíos y desarrollo agrario firmado en La Paz el 5 de noviembre de 1981.

Indicaremos además que se encuentran pendientes de firma y ya aprobados por el Consejo de Ministro español otro Acuerdo con Brasil, en materia de Ingeniería de Regadíos, cuya área de actuación serán los tres Estados del sur Brasileño y otro con la República Dominicana en materia de desarrollo integral de asentamientos campesinos, regadío y capacitación.

Por último, en distintas fases de negociación se encuentran un Acuerdo con Perú en materia de regadío y desarrollo de áreas de minifundio y otro con Paraguay en materia agropecuaria, y se han iniciado recientemente los primeros contactos con Panamá para el establecimiento de un posible Acuerdo de Cooperación.

Describiremos los aspectos fundamentales de estos Acuerdos.

Todos ellos se enmarcan dentro de los Convenios Básicos de Cooperación Técnica, suscritos entre España y los distintos países iberoamericanos, y su duración es de tres años.

Implican la presencia permanente de una Misión de técnicos españoles en el país con el que se han establecido el Acuerdo. La composición en estas misiones es variable. En Brasil (Región nordestina) la Misión está compuesta por seis Ingenieros Agrónomos y cuatro Ingenieros Técnicos Agrícolas, mientras que tanto en Costa Rica como en Bolivia, la Misión se reduce a dos Ingenieros Agrónomos.

Los Acuerdos prevén, como apoyo a las actividades de la Misión, el envío de expertos especiales para misiones específicas de corta duración.

Por otra parte, incluyen estancias en España de formación en servicio de técnicos del Organismo, contraparte del IRYDA, en el desarrollo del Acuerdo. Estas estancias se distribuyen en dos grupos de técnicos al año de cada país, uno en cada semestre y su duración es variable, desde seis meses para los técnicos del Acuerdo en Brasil que se desplazan a España en el primer semestre del año, hasta mes y medio para las estancias de los técnicos costarricenses.

El número de técnicos que componen cada grupo oscila entre cinco en el caso de Brasil y dos en el caso de Costa Rica.

También están previstas en los Acuerdos las visitas a España de funcionarios del Organismo contraparte de nivel de Dirección.

Por último indicaremos que los Acuerdos establecen la designación por cada una de las partes de un Coordinador, los cuáles realizan la planificación y llevan el seguimiento de los distintos programas de trabajo incluidos en los Acuerdos.

En cuanto a la financiación de los costes directos de los Acuerdos, éstos se distribuyen en proporción variable entre España y los países con los que han sido establecidos. En los casos de Brasil y Venezuela los costes de sostenimiento de la Misión permanente de técnicos españoles son con cargo a aquellos gobiernos, mientras que en otros casos, sólo una parte de estos costes, a veces mínima, son afrontados por los gobiernos iberoamericanos.

Los costes que corresponden al Gobierno español son sufragados con cargo a los presupuestos ordinarios de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y del IRYDA.

El volumen de actividad que supone la ejecución de estos Acuerdos de Cooperación, se pone de manifiesto en las siguientes consideraciones, en las que se incluye las actividades derivadas de los dos Acuerdos con Brasil y República Dominicana, pendientes únicamente de firma.

El número total de Misiones será de siete, distribuidas en seis países, las cuales implicarán la presencia permanente de un total de treinta técnicos del IRYDA, dieciseis Ingenieros Agrónomos y catorce Ingenieros Técnicos Agrícolas.

En cuanto al número de expertos especiales que se

desplazarán anualmente a Iberoamérica, dependerá de las necesidades que se presenten en cada una de las Misiones, pero puede cifrarse aproximadamente en doce con una permanencia total de quince meses/experto.

Por lo que se refiere a técnicos iberoamericanos que se desplazarán a España para estancias de formación en servicio su número es de cuarenta y ocho al año con un total de ciento sesenta y dos meses/técnico.

Por último se espera recibir anualmente a un total de doce funcionarios iberoamericanos de nivel de dirección para estancias cortas de dos a tres semanas de duración.

CONCLUSIONES DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA

La experiencia acumulada durante los casi ocho años de desarrollo de Acuerdos Complementarios de Cooperación Técnica con países Iberoamericanos en materias relacionadas con actividades de competencia del IRYDA permiten obtener ya algunas conclusiones sobre estas actuaciones.

En primer lugar es necesario resaltar la extraordinaria receptividad por parte de los países iberoamericanos a las Misiones Técnicas enviadas a las mismas, la cual se traduce en su inmediata inserción en los Organismos de contraparte.

Esta receptividad es motivada por una parte, por los lazos comunes históricos y culturales que unen a España con Iberoamérica y por otra por la facilidad con que son comprendidos los aspectos socio-económicos del Sector Agropecuario del país a que son enviados por los técnicos españoles, debido a que, con las naturales diferencias, estos guardan cierta analogía con la situación del Sector en España en los años cuarenta.

Es por ello que países como Ecuador y Brasil, después de finalizados los primeros Acuerdos firmados en 1974, han negociado unos nuevos, firmados en 1981 y 1980 respectivamente, que son en cierta parte continuación de los anteriores, una vez modificados aquellos aspectos que la experiencia acumulada aconsejaba.

En segundo lugar debe destacarse la facilidad con que los técnicos españoles y sus familias se integran en el nuevo medio, inclusive en aquellos casos como en el primer Acuerdo

con Brasil, en que los Ingenieros Técnicos Agrícolas y sus familias, vivieron en los perímetros de riego en el interior del nordeste brasileño en condiciones bastante duras.

Esta facilidad de integración hay que buscarla en esas raíces comunes existentes entre España e Iberoamérica, ya citadas anteriormente; y que justamente con esas analogías, también ya señaladas, entre la situación actual del Sector agropecuario en Iberoamérica y la que existía en España hace cuarenta años, en el mismo sector, dan a España extraordinarias ventajas comparativas sobre los restantes países para cooperar con Iberoamérica, especialmente si nos referimos al Sector Agrario.

Estos aspectos, unidos a los conocimientos de toda índole adquiridos por los técnicos españoles que han llevado misiones de cooperación en Iberoamérica serían los aspectos más positivos a destacar de la experiencia acumulada hasta el momento.

Creemos, sin embargo, que estos casi ocho años de trabajo en Cooperación Técnica permiten obtener otras conclusiones que plantean problemas sin cuya resolución pueden llegar momentos en que la continuidad de esta labor puede ponerse en peligro.

Se han señalado en el epígrafe anterior el gran número de actividades que han de llevarse a cabo con motivo del desarrollo de los cinco Acuerdos actualmente en ejecución y de los dos más cuyo inicio de ejecución va a iniciarse de inmediato.

Pues bien, y no obstante los años transcurridos, como apoyo a estas actividades no existe ninguna estructura adecuada ni en los Servicios Centrales del IRYDA, ni en las Unidades Periféricas del mismo, lo que obliga a una continua improvisación y a solucionar mediante esfuerzos personales lo que debería estar institucionalizado.

Da la impresión de que la Cooperación Técnica es considerada como una actividad coyuntural.

Es claro que la Cooperación no constituye, ni constituirá una actividad fundamental para el IRYDA, y es evidente que los momentos actuales son extraordinariamente complejos para dicho Organismo, pero aún así, creemos que podría y debería prestarse un mayor apoyo a las actividades de

Cooperación Técnica, única forma de que ésta sea algo más que meras declaraciones programáticas.

Sin el apoyo decidido de los Organismos que llevan a cabo la Cooperación, de nada servirá establecer programas a altos niveles, porque carecerán de contenido real.

Lo inadecuado del apoyo que se presta a las actividades de cooperación, hace, inclusive, que éstas presenten más dificultades en su realización que las que se tenían en el inicio de las mismas en 1974.

Es evidente que algunas de estas dificultades son debidas al propio incremento de las actividades de cooperación, pero otras como las relacionadas con organizaciones de apoyo y aspectos administrativos y de financiación cabe atribuirles a una falta de sensibilidad hacia lo que es y puede significar la Cooperación Técnica.

Moviéndonos, ahora, en un plano, que aún recogiendo la experiencia del IRYDA, afecta en general a todas las actividades de Cooperación Técnica Internacional, debe destacarse como el aspecto más negativo, la falta de una legislación adecuada que reglamente dichas actividades y que evite situaciones administrativas muchas veces conflictivas.

Esta falta de legislación adecuada puede dar lugar a que los resultados que se pretenden obtener con la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 30 de septiembre de 1981, queden, a nuestro juicio, minimizadas.

Dicha Orden convocaba un total de 31 becas y bolsas de viaje para titulados superiores y de grado medio para realizar un programa de especialización de Técnicos del Sector Agrario para la Cooperación Técnica Internacional.

Estimamos que si al terminar este programa de especialización, la Administración no puede contratar, en caso de que sea necesario o conveniente, para formar parte de las Misiones permanentes que se instalen con motivo de la ejecución de los Acuerdos de Cooperación Técnica, a aquellos becarios que hayan demostrado su capacidad para desarrollar estas actividades, el programa no habrá cubierto el objetivo que consideramos prioritario de facilitar técnicos adecuados para el desarrollo de dichos Acuerdos.

Por último, aunque no menos importante, estimamos que no existen los mecanismos adecuados que enlacen las activi-

dades de Cooperación Técnica que se realizan a nivel gubernamental con la empresa privada, bien en el ámbito de la consultoría, como de la construcción, suministradoras de bienes de equipo, industriales o de comercialización, y este enlace es necesario, si se pretende, como es lógico, que las actividades de Cooperación traigan como consecuencia, siempre que ello sea posible, un mayor intercambio económico entre Iberoamérica y España.