



Trigésima Séptima Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo

Adaptación del modelo de cooperación OMS/OPS a la relación IICA/FAO

IICA/CE/Doc. 667 (17) - original: español

Este documento corresponde al tema “Informe sobre la resolución n.º 615 del Comité Ejecutivo “Avances en la formulación de propuestas para el fortalecimiento financiero y la reestructuración estratégica del Instituto”

San José, Costa Rica
18-19 de julio de 2017



ADAPTACIÓN DEL MODELO DE COOPERACIÓN OMS/OPS A LA RELACIÓN IICA/FAO

LA OPORTUNIDAD PARA REVOLUCIONAR LA COOPERACIÓN MULTILATERAL DE LA AGRICULTURA EN LAS AMÉRICAS

I. PRESENTACIÓN

La agricultura de las Américas enfrenta retos formidables de cara al futuro. Para superarlos, los ministros de agricultura de las Américas establecieron en 2011 cuatro objetivos estratégicos: incrementar la productividad y la competitividad de ese sector, fortalecer la inclusión social en los territorios rurales, mejorar la sustentabilidad y garantizar la seguridad alimentaria.

Para lograr tales objetivos no son suficientes los esfuerzos individuales que los países realizan, sobre todo en un marco internacional determinado por los procesos de globalización y por un complejo entramado de relaciones políticas y económicas entre los países, a los que no escapa el sector de la agricultura y la alimentación.

Desde mediados del siglo XX, la cooperación técnica internacional ha sido un excelente vehículo para promover el entendimiento entre los pueblos y la cristalización de esfuerzos conjuntos para la consecución de objetivos comunes. Esas aspiraciones resultaron en la creación de una vasta red de organismos internacionales destinados a potenciar la cooperación multilateral, ya sea norte-sur o sur-sur, en una gran diversidad de temas, entre los cuales ocupan un lugar muy destacado los que se refieren al desarrollo agrícola y a la seguridad alimentaria, tanto en ámbitos regionales como en el mundial.

Así, el Sistema Interamericano cuenta con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Sistema de las Naciones Unidas con la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Esta organización, igual que el IICA, despliega una agenda de cooperación en América Latina y el Caribe (ALC), lo que realiza mediante una oficina regional. Ambas estructuras han convivido a lo largo de casi siete décadas y en general han podido llevar una relación de colaboración y entendimiento, no exenta de competencia e incluso de duplicidad. Por esta razón, en diferentes momentos sus mandantes han exigido mejorar la coordinación entre ambas instituciones; sin embargo, siempre se ha dado por sentada la coexistencia de ambas.

Sin bien es cierto que ante los desafíos señalados la cooperación técnica internacional es hoy más pertinente que nunca, también es entendible que cada vez resulte más difícil ampliar el financiamiento que los países, sin importar su nivel de desarrollo, pueden aportar a las instituciones multilaterales; además crecen, no sin razón, las voces que claman por que la cooperación brindada por ellas sea más eficiente y más eficaz.

Los países enfrentan una difícil disyuntiva entre su evidente convicción sobre las fortalezas y las bondades de la cooperación multilateral y la dificultad real para resolver los problemas financieros que han debilitado la institucionalidad que tantos años y tanto trabajo les llevó crear. Este es un problema que aqueja a casi todos los organismos internacionales, incluidos los dos de mayor cobertura que operan en el hemisferio y que están dedicados a la agricultura: el IICA y la FAO, por medio de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe y de su Conferencia Regional para ALC (CR/ALC).

Aunque la vía tradicional para enfrentar esas limitaciones ha sido exigir a los organismos internacionales realizar ajustes y encontrar vías novedosas para la obtención de recursos externos, es decir, fondos adicionales a las cuotas que los Estados Miembros están obligados a pagar jurídicamente, lo cierto es que los márgenes son cada vez más reducidos y la difícil situación financiera puede llevar a un menoscabo inadmisibles de los servicios de cooperación e incluso, en el peor de los casos, a su desaparición, un escenario improbable pero imposible de descartar en estos tiempos.

El IICA ha padecido a lo largo ya de varias décadas un deterioro en sus finanzas, el cual es cada vez más difícil de solventar con soluciones meramente administrativas, e incluso con aumentos mínimos en su presupuesto regular, es decir, el financiado con las cuotas de los Estados Miembros.

Por esa razón, la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), en su Decimoctava Reunión Ordinaria, celebrada en México del 19 al 23 de octubre de 2015, aprobó la resolución IICA/JIA/Res. 501 (XVIII-O/15), *“Proceso institucional para la formulación y la presentación de propuestas para el fortalecimiento financiero del Instituto y su reestructuración estratégica”*, que en su resolutivo número 4 estableció:

“Tomando en cuenta las recomendaciones de la CCEAG, solicitar que el Comité Ejecutivo presente en la próxima reunión de la JIA las propuestas para la reestructuración estratégica y el fortalecimiento financiero del Instituto, junto con los proyectos de las modificaciones reglamentarias requeridas”.

En cumplimiento de ese mandato, el Comité Ejecutivo, en su Trigésima Sexta Reunión Ordinaria, adoptó la resolución IICA/CE/Res. 615 (XXXVI-O/16). En su resolutivo número 3, esta resolución solicita que el Director General:

“Realice un estudio, que podría incluir las consultas necesarias, para analizar el marco legal del modelo OMS/OPS, que podría servir de base para el establecimiento de una alianza fortalecida entre el IICA y la FAO dirigida a eliminar duplicidades, promover economías en la ejecución de actividades y hacer un mejor uso de los recursos asignados por los Estados Miembros a ambos organismos; la forma en que ese modelo beneficia a los países miembros; sus ventajas y áreas de oportunidad y sus potenciales desventajas para la eficacia con que el IICA brinda su cooperación técnica; y que presente un informe al respecto en la próxima reunión ordinaria de la CCEAG, que debe incluir las recomendaciones cuya implementación es respaldada por el Despacho del Director General”.

En cumplimiento de este mandato, se ha elaborado el estudio correspondiente para la consideración de los Estados Miembros del IICA, del cual se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Es perfectamente viable establecer un modelo de alianza entre el IICA y la FAO, en el que el Instituto, por medio de la Dirección General, desempeñe el papel que actualmente juega la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y por medio de la JIA, asuma las funciones de la CR/ALC, sin perder su carácter interamericano ni su autonomía en el manejo de la agenda hemisférica de cooperación.
2. Tal modelo ya funciona de manera exitosa desde hace setenta años en la relación entre la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).
3. La operación de la OPS, en su doble papel como Oficina Sanitaria Panamericana y como Oficina Regional de la OMS para las Américas, ha sido útil para ambas instituciones y para los países a los que sirven, permitiendo la construcción y la ejecución de una agenda de cooperación hemisférica alineada a la agenda global, satisfaciendo en general las necesidades de los 34 países de las Américas.
4. Las cuotas que los 34 Estados Miembros pagan bianualmente al IICA ascienden a USD 60,1 millones, mientras que el total de cuotas que estos mismos países pagan a la FAO es de USD 163,2 millones (no incluye Cuba). El Instituto destina el cien por ciento de su presupuesto regular a la provisión de cooperación técnica a sus Estados Miembros, mientras que la FAO asigna a ALC un presupuesto de USD 83,8 millones para el bienio 2016-2017, según el informe de su Consejo.
5. El IICA tiene una sede central y representaciones en cada uno de sus 34 Estados Miembros, así como en España. Por su parte, la FAO tiene una oficina regional en Santiago de Chile y dos subregionales, una en Panamá y otra en Barbados, y menor presencia que el IICA en los países del hemisferio. De lo anterior, se concluye que sería relativamente sencillo construir una sola estructura que cubra a todos los países de las Américas, utilizando las capacidades del IICA, lo que generaría una importante economía en gastos operativos.
6. Las reuniones ordinarias de la JIA y de la CR/ALC se realizan cada dos años, con pocos meses de distancia entre sí y generalmente son de nivel ministerial. En consecuencia, un acuerdo que establezca que la JIA sirva como la CR/ALC de la FAO no solo daría más espacio y congruencia a la discusión multilateral estratégica para la región, sino también ahorraría recursos, los cuales se destinarían a la cooperación.
7. Cabe aclarar que la región de ALC delineada por la FAO no incluye a Canadá ni a los Estados Unidos de América (EE. UU.), pero sí incluye a Cuba. El IICA sí incluye a aquellos países, pero no a este. Sin embargo, la FAO podría, simplemente por medio de una resolución de su Conferencia, realinear su estructura regional para que Canadá y los EE. UU sean incluidos en la región de ALC; y si el IICA pudiera servir como Oficina Regional para América Latina y el Caribe y como la CR/ALC de la FAO, Cuba podría participar en el IICA, con base en el mismo razonamiento que ha permitido su participación en la OPS.
8. Existe una diferencia crucial en la conducción de las tareas de cooperación: mientras que el Director General del IICA es elegido mediante el voto de la mayoría de los Estados Miembros por un período máximo de ocho años, el Representante de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe es nombrado, y puede ser removido, por el Director General de la FAO. Esta diferencia se podría resolver incluyendo una

disposición en el Acuerdo Básico entre el IICA y la FAO que requiera que el Director General de la FAO designe al Director General del IICA como Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

9. Es obvio que la adopción del modelo OPS/OMS tendría que hacerse de manera paulatina y tratando de aplicar las lecciones aprendidas en esa experiencia al sector de la agricultura y la alimentación. Es decir, implicará un proceso de negociación y transición gradual.
10. Esa negociación debería llevar a la consecución de un acuerdo básico aprobado tanto por la Conferencia de la FAO como por la JIA, de manera que no se requiera la modificación de los instrumentos constitutivos de ambas organizaciones.
11. En la próxima reunión ordinaria de la JIA se podría avanzar en el proceso político hacia el posible establecimiento del modelo OPS/OMS para la alianza IICA/FAO, por medio de una resolución que declare la implementación del modelo como un “objetivo” y que inste a los Estados Miembros a adoptar una resolución parecida en la próxima reunión de la CR/ALC de la FAO.
12. Finalmente, lo más importante es la posibilidad de alinear la agenda de cooperación de ambas instituciones, ya que las coincidencias y las complementariedades son muchas por tres razones principales: la realidad de la agricultura y la alimentación que deben atender es similar en muchos aspectos, los mandantes son los mismos y una alianza brinda la posibilidad de generar importantes economías.

Es oportuno señalar que esta idea ya había sido planteada. Lo novedoso es proponer abiertamente que el IICA desempeñe las funciones que hoy ejerce la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y la CR/ALC de la FAO y que, al hacerlo, conserve su carácter interamericano y su autonomía política, programática e institucional y que mantenga su agenda de cooperación hemisférica en materia de agricultura, alineada a la agenda global en materia de alimentación, propia de la FAO.

No puede negarse que se requerirá una enorme fuerza de voluntad política de parte de los países para concretarla (seguramente las negociaciones tendrían que llevarse a Costa Rica, Roma y Santiago), en especial para vencer las resistencias que de manera natural se darán a la iniciativa, principalmente por las estructuras operativas y administrativas de ambos organismos; sin embargo, al final se verá que el esfuerzo fructificó, al poner por delante el interés nacional y multilateral de los países y el beneficio para el sector agroalimentario de sus sociedades.

Esta decisión histórica, de gran trascendencia, es proporcional a los grandes retos que la agricultura de las Américas enfrentará en los años por venir. La magnitud de la reestructuración estratégica del IICA corresponde al tamaño de la determinación que asuman las autoridades del sector en apoyarla.

Seguidamente se ofrece un informe detallado sobre el estudio realizado del modelo OMS/OPS, en cumplimiento del punto resolutivo 3 de la resolución IICA/CE/Res. 615 (XXXVI-O/16).

II. ANÁLISIS DEL MODELO OPS/OMS

2.1. Estructura jurídica básica del modelo

La OPS¹, como el IICA, es uno de seis organismos especializados dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), regido por el capítulo XVIII de su Carta Constitutiva y por un acuerdo suscrito con esta organización. Su área de competencia especializada se refleja en su nombre, así como es el caso del IICA. Sus “Gobiernos Miembros” (Estados Miembros) son los mismos de la OEA². De igual manera, por medio de un acuerdo con la OMS, la OPS opera como la Organización Regional de la OMS, dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

No obstante sus relaciones con la OEA y la OMS, la OPS es una organización esencialmente autónoma. Se rige por dos instrumentos de carácter multilateral regional: i) su propio documento constitutivo, la Constitución de 1947, adoptada por sus Estados Miembros en la XII Conferencia Sanitaria Panamericana, celebrada en Buenos Aires en ese año, y ii) el Código Sanitario Panamericano, aprobado originalmente en la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana celebrada en 1924, y subsecuentemente enmendado varias veces en conferencias posteriores.

Así como el IICA, la OPS responde a sus propios órganos gobernantes, adopta sus políticas y prioridades, aprueba y recauda su presupuesto por medio de cuotas obligatorias y aportes voluntarios, nombra su Director General y personal y funciona de acuerdo con sus propias normas.

Los órganos gobernantes de la OPS desempeñan funciones similares a los del IICA. Estas funciones se distribuyen entre tres cuerpos colegiados: la Conferencia Sanitaria Panamericana (la Conferencia), el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo del Consejo Directivo.

La OPS, como el IICA, cuenta con una Dirección General como órgano administrativo, que es la Oficina Sanitaria Panamericana (la Oficina). El jefe de la Oficina es el Director General de la OPS, quien es elegido por la Conferencia y ejerce funciones por un término de cinco años.

Como organismo especializado de la OEA, condición que también tiene el IICA, la OPS goza jurídicamente de autonomía técnica plena. Su responsabilidad principal frente a la OEA es tomar en cuenta decisiones de la Asamblea General de la OEA y presentar los informes anuales sobre sus actividades ante este organismo.

En cuanto a su relación con la OMS, la OPS acordó en 1950 desempeñar la función de Organización Regional para las Américas, de conformidad con un acuerdo bilateral (Acuerdo OPS/OMS) y con base en la Constitución de la OMS de 1946. El capítulo XI de

¹ Los documentos básicos de la OPS mencionados en esta sección se encuentran en la siguiente publicación: OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2012. Los documentos básicos de la Organización Panamericana de Salud. 18 ed. Washington, D. C., Estados Unidos de América. Disponible en http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=40697&lang=enf. Entre otros documentos, incluyen los siguientes: Código Panamericano Sanitario; Constitución de la OPS; Acuerdo OPS/OMS; Constitución de la OMS; Resoluciones sobre la participación de Estados Participantes, Estados Asociados y Estados Observadores en la OPS; Acuerdo entre la OEA y la OPS; Reglamentos de los órganos de gobierno de la OPS (la Conferencia, el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo del Consejo Directivo).

² De acuerdo con su Constitución, hay dos categorías de miembros: los Gobiernos Miembros y los Gobiernos Participantes. Los Gobiernos Participantes son aquellos de territorios o grupos de territorios ubicados en las Américas que no tienen relaciones internacionales propias. Véase la Constitución de la OPS, art. 2. Los dos gozan del derecho a votar. También hay dos Estados Asociados (España y Portugal) que, como los Miembros Asociados del IICA, no tienen derecho a votar en los órganos gobernantes.

esa Constitución estableció la figura de organizaciones regionales dentro la estructura de la organización mundial³.

De acuerdo con la Constitución de la OMS, una organización regional tiene dos órganos: el Comité y las oficinas regionales. Las funciones del Comité Regional consisten en formular la política regional, convocar conferencias técnicas, realizar cooperación con otras organizaciones internacionales con fines e intereses comunes, asesorar a la OMS sobre asuntos regionales de salud, recomendar que los Estados Miembros aporten fondos adicionales para proyectos en la región, supervisar la Oficina Regional principal y cumplir con otras funciones asignadas por la OMS. La función principal de la Oficina Regional es fungir como la secretaría del Comité Regional e implementar las políticas y los programas adoptados por los órganos gobernantes de la OMS con los recursos provenientes de esta organización mundial⁴.

En 1949-50, el concepto de utilizar una organización internacional pública regional de la salud, ya existente, con el fin de llevar a cabo las funciones de una organización regional de la OMS, tuvo mucho sentido, ya que evitó la duplicación de esfuerzos y programas y ayudó a maximizar los limitados recursos disponibles, tanto financieros como humanos. El Consejo de la OPS, en virtud de sus miembros, estructura y reglamento, pudo fácilmente desempeñar las funciones del Comité Regional de la OMS para las Américas y la Oficina de la OPS cumplió con todas las funciones de la Oficina Regional de la OMS⁵. En este sentido, el artículo 2 del Acuerdo OPS/OMS dispone:

La Conferencia Sanitaria Panamericana, por intermedio del Consejo Directivo de la Organización Sanitaria Panamericana, y la Oficina Sanitaria Panamericana servirán, respectivamente, como el Comité Regional y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud en el Hemisferio Occidental dentro de los términos de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Siguiendo la tradición, ambos organismos mantendrán sus nombres respectivos, a los cuales se agregará “Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud” y “Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud”, respectivamente.

³ Véase la *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, arts. 44-54. De acuerdo con el art. 44, compete a la Asamblea determinar “periódicamente” las regiones geográficas y establecer una organización regional. *Los Documentos Básicos de la Organización Mundial de Salud* (48 ed., 2014) se encuentran en <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf> . Entre otros se incluyen los siguientes: La Constitución/OMS; los acuerdos entre la OMS y otras organizaciones internacionales (incluyendo los de la OPS y la ONU); el Estatuto de Personal; el Reglamento Financiero; las normas sobre la participación de Miembros Asociados y Otros Territorios; y los reglamentos de sus órganos gobernantes.

⁴ Estos órganos gobernantes son la Asamblea Mundial de Salud (Asamblea), compuesta por todos los miembros de la OMS, y el Consejo Directivo (Consejo), integrado por 34 de los 193 estados miembros de la OMS. La OMS cuenta con su propia Secretaría, de la que el Director General, elegido por la Asamblea, es el funcionario principal técnico y administrativo de la Organización. Véase la Constitución de la OMS, arts. 9-41.

⁵ Esta situación provoca la pregunta de por qué la FAO, en el período de su formación en la década de los cuarenta, no hizo una propuesta parecida al IICA. Una hipótesis del motivo por el que no lo hizo es que en esa época el IICA no era una institución tan madura como la OPS. El IICA se estableció en 1942, y su mandato original fue muy distinto y más limitado que el mandato del que hoy dispone. La misión del IICA de aquel entonces fue la de fungir como un instituto de investigación científica en agricultura, y no como una institución de cooperación regional dedicada al mejoramiento de la agricultura y la vida rural. Por tanto, el IICA de la década de los cuarenta no era un buen aliado para servir como una organización regional de la FAO.

2.2. Autonomía operativa de la OPS dentro del marco de la OMS

Cabe señalar que el acuerdo de 1950 no resultó en la fusión de las dos organizaciones, sino que se concretó una relación de cooperación entre socios iguales en la que la OPS desempeña las funciones de la OMS como Organización Regional de las Américas sin perder su autonomía institucional, técnica y política establecida en su Constitución. Como se explica a continuación, la estructura operativa, financiera y presupuestaria actual de la OPS y la OMS, basada en la relación práctica de los últimos 67 años respalda las funciones hemisféricas de la OPS sin trastocar su autonomía.

La mayor parte del financiamiento de la OPS viene directamente de sus países miembros, no de la OMS. Por ejemplo, en 2016-17, el presupuesto “integrado”⁶ es de USD 612.8 millones. De esta cantidad, solo 29 % proviene de la OMS⁷. Otro 31 % se financia con cuotas obligatorias, 4 % con ingresos varios y 36 % con fondos voluntarios. El programa presupuesto prevé un ingreso adicional de hasta USD 990 millones aportados por los Estados Miembros para la administración de proyectos nacionales y regionales solicitados por ellos, no descritos en el programa presupuesto integrado y que se conforman con los objetivos de la OPS⁸. Las cuotas obligatorias se fijan de acuerdo con la escala de la OEA, como en el caso del IICA.

El monto del aporte que la OMS transfiere a la OPS no es fijo ni está establecido obligatoriamente en el Acuerdo OPS/OMS, ni en ningún otro instrumento entre las dos instituciones. Sin embargo, el artículo 6 del Acuerdo requiere que la OMS provea “una proporción suficiente” de su presupuesto al “trabajo regional”; asimismo, el artículo 7 implica que la OMS está obligada a pagar a la OPS los gastos adicionales en que la Oficina de la OPS incurre en el desempeño de sus funciones como Oficina Regional de la OMS en el hemisferio americano.

El Acuerdo OMS/OPS no establece precisiones en materia programático presupuestal, por lo que la OPS prepara y aprueba su propio programa presupuesto y solo exige que el Director, en su capacidad de Director Regional de la OMS, presente al Director General de este organismo el presupuesto anual de gastos de la Oficina de la OPS dedicados a las funciones propias de la Oficina Regional de la OMS, para que sea considerado en la preparación del proyecto de presupuesto correspondiente a la OMS⁹.

Los funcionarios de la OPS toman medidas para asegurar que los fondos que la OMS destina a su presupuesto estén programados de acuerdo con las prioridades establecidas en el programa presupuesto de la OMS para las Américas y reportan los resultados del ejercicio de estos fondos en la forma solicitada por la OMS¹⁰.

El financiamiento actual de la OPS, según el artículo 3 del Acuerdo OPS/OMS reconoce la autoridad que tiene la OPS de programar sus propias actividades y dispone que puede “adoptar y promover convenciones y programas sanitarios en el Hemisferio Occidental,

⁶ Se usa el término “integrado” para indicar que se incluyen actividades y programas identificados para ser financiados con cuotas obligatorias, ingresos varios y fondos voluntarios de los Estados Miembros y organizaciones internacionales. Muy poco proviene del sector privado comercial, debido a problemas potenciales de conflictos de interés, y de las ONG. El total recibido para el período 2014-15 fue USD 11.7 millones.

⁷ Véase *Programa-Presupuesto de la OPS 2016-2017*, 54 CD Doc. 350 (1 oct. 2015), CD54-OD350-s%20(1).pdf, Nota Introdutoria, p. 4.

⁸ Id., presupuesto completo, p. 15-16. A fines de 2016 esta cifra de aportes voluntarios anticipados se redujo a USD 300 millones.

⁹ Acuerdo OMS/OPS, art. 7.

¹⁰ Véase el art. 8 del Acuerdo OMS/OPS, que dispone que los fondos aportados a la OPS “serán manejados de acuerdo con la política y los procedimientos financieros de la Organización Mundial de la Salud”. Aparentemente, la política y los procedimientos, como ya queda demostrado en la práctica, permiten que la OPS maneje los fondos de acuerdo con su propio reglamento financiero.

siempre que estos sean compatibles con la política y los programas de la OMS y sean financiados por separado”.

Es importante mencionar algunos otros elementos políticos, administrativos e institucionales que confirman el carácter de la OPS como una institución autónoma para el hemisferio americano.

Dispone de su propio reglamento financiero y reglamento de personal y, aunque ha adoptado el sistema de remuneración y pensiones de la ONU dictado por la Comisión Internacional de Servicio Civil, lo hizo por decisión propia, ya que no es una obligación del Acuerdo OPS/OMS ni de la Constitución de la OMS que el personal de una organización regional dentro de la OMS adopte el sistema de personal de la ONU.

Por otro lado, la OPS fija su propia agenda técnica, ya que la OMS no tiene ningún mecanismo legal o formal sobre las decisiones de la OPS con respecto a sus programas o proyectos. Asimismo, la OPS garantiza que la OMS logre sus objetivos programáticos para la región de las Américas con una proporción no mayor al 30 % de los recursos aportados.

De todas las oficinas regionales de la OMS, la OPS es la única que cuenta con su propia oficina jurídica, la cual no está supeditada a la de la OMS y opera con autonomía respecto a las autoridades en Ginebra y responde directamente al Director de la OPS. Asimismo, la OPS realiza sus propias auditorias de acuerdo con sus normas y requisitos y contrata su firma auditora.

El Director de la OPS tiene dos funciones. Es responsable de la Oficina Sanitaria Panamericana, al ser elegido por la Conferencia Sanitaria Panamericana, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución de la OPS. Además, funge como Director de la Oficina Regional para las Américas de la OMS, nombrado por su Consejo, de acuerdo con el Comité Regional y con base en el artículo 52 de la Constitución de la OMS.

Con base en los artículos 48 y 49 de la Constitución de la OMS, los comités regionales de la OMS están facultados para adoptar su propio reglamento y reunirse “con la frecuencia que consideren necesaria”. Por lo tanto, el reglamento del Consejo Directivo de la OPS puede servir como reglamento del Comité Regional de la OMS para las Américas cuando está desempeñando esas funciones.

2.3. Ventajas del modelo OPS/OMS

En suma, la estructura jurídica formal de la relación cooperativa entre la OPS y la OMS, fortalecida por la práctica y la costumbre de los últimos 67 años, constituye un modelo atractivo para la reestructuración de la relación IICA/FAO. Los beneficiarios directos del modelo han sido los propios países de la región, pues la relación OPS-OMS ha permitido que los recursos públicos disponibles para el sector de la salud en la región sean utilizados para fortalecer una organización multilateral regional eficiente, evitando así que en la región existan dos organizaciones debilitadas que compiten por los mismos fondos, proyectos y personal.

Asimismo, este modelo ha beneficiado a ambas organizaciones, debido a que la OMS ha podido ejecutar sus programas y cumplir con sus objetivos en la región por medio de un socio experimentado, sin la necesidad de invertir en la creación de una infraestructura administrativa y política en la región. Para la OPS, el modelo ha facilitado

su acceso a una planta de expertos de todo el mundo y por medio de su Consejo Directivo, actuando como Comité Regional de la OMS, ha tenido la oportunidad de generar un impacto político más directo sobre las decisiones a nivel mundial que puedan incidir en la salud de las Américas, sin perder su autonomía y su identidad como una institución netamente interamericana.

2.4. Desventaja del modelo OPS/OMS

Se considera que la única desventaja de este modelo es la posibilidad de tensión entre las dos organizaciones sobre el tema de la autonomía. Según el personal entrevistado, la OMS está acostumbrada a ejercer más control sobre las organizaciones regionales que estableció después de su creación, con las cuales no fue necesario llegar a un acuerdo o reconocer el mismo nivel de autonomía del que goza la OPS. Los conflictos sobre este tema se han resuelto, pero miembros del personal de la OPS han opinado que podrían haber sido evitados mediante la suscripción de un acuerdo más detallado y mejor redactado en 1950.

III. El IICA y la FAO: socios natos para el logro de objetivos comunes y complementarios en las Américas

Las capacidades y la experiencia que el IICA ha acumulado en sus 75 años de historia lo convierten en un aliado estratégico imprescindible de los gobiernos, de otros organismos y del sector productivo para incursionar en el impostergable proceso de evolución hacia un nuevo modelo de agricultura basada en el uso intensivo del conocimiento, la innovación y la tecnología, de acuerdo con los planteamientos estratégicos del Instituto incluidos en su Plan de Mediano Plazo (PMP) para el período 2014-2018.

La modernización del IICA se ha venido realizando a través de una renovada estructura de cooperación más eficiente, ágil, económica y de calidad, caracterizada por su flexibilidad y capacidad de respuesta para atender de forma eficaz, oportuna y pertinente las demandas de apoyo del sector agrícola en sus 34 países miembros de las Américas, mediante su red de representaciones ubicadas en ellos. El Instituto ha conservado esa capacidad, a pesar de haber sufrido durante más de 20 años un paulatino deterioro de sus finanzas, debido al incremento permanente del costo de bienes, servicios y salarios; al congelamiento de las cuotas y a los cambios que han ocurrido en las políticas fiscales y financieras de sus países miembros. Dado lo anterior, irremisiblemente en el corto plazo la funcionalidad y la eficiencia del IICA se verán seriamente afectadas, de no adoptarse un cambio de fondo que ofrezca una alternativa de solución robusta y de largo plazo.

Por su parte, los recursos presupuestarios que la FAO destina a ALC se orientan a cinco áreas clave en las que se considera mejor posicionada para responder a las necesidades que las tendencias mundiales plantean para el desarrollo agrícola, así como a los desafíos que enfrentan sus Estados Miembros: a) ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; b) hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles; c) reducir la pobreza rural; d) propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes; y e) aumentar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y las crisis.

Ambas organizaciones muestran claras coincidencias en las dificultades financieras que han venido enfrentando en los últimos años, así como en las innumerables medidas de

mitigación, control y mejora gerenciales que han implementado sistemáticamente. Sin embargo, desafortunadamente estas medidas no pueden seguirse aplicando indefinidamente; además, sus resultados son insuficientes para resolver de forma plena el problema económico que se ha hecho crónico y que demanda una solución estratégica de fondo y de gran visión. Es preciso recordar que, tanto el IICA como la FAO, reciben cuotas de los mismos presupuestos nacionales en diferentes proporciones, las que se verán cada vez más restringidas por los efectos desfavorables en la economía global.

De igual manera, desde la naturaleza de su génesis hasta sus objetivos, el IICA y la FAO presentan múltiples similitudes, pues tienen el propósito común de contribuir con sus países miembros y sociedades en temas de agricultura, a fin de mejorar la alimentación, combatir la pobreza, promover la resiliencia al cambio climático, mitigar sus efectos nocivos y mejorar la productividad y la competitividad, entre otros aspectos (cuadro 1).

Cuadro 1. Análisis estratégico.

FAO	IICA
VISIÓN	VISIÓN
<i>“Un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, especialmente los más pobres, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental”.</i>	<i>“Alcanzar una agricultura interamericana competitiva, incluyente y sustentable que alimente el hemisferio y el mundo, y que a la vez genere oportunidades para disminuir el hambre y la pobreza en los productores y los habitantes de los territorios rurales”.</i>
MISIÓN	MISIÓN
<i>“Estamos adoptando un enfoque integral para erradicar el hambre, la desnutrición y la pobreza rural”.</i>	<i>“Estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural por medio de la cooperación técnica internacional de excelencia”.</i>
METAS MUNDIALES	DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A NIVEL HEMISFÉRICO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicación del hambre y la malnutrición. 2. Ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales. 3. Eliminación de la pobreza mediante el progreso económico. 	Productividad y la competitividad. Sustentabilidad y el cambio climático. Inclusión. Seguridad alimentaria y nutricional. Innovación. Gestión integrada de los recursos hídricos.
Objetivos estratégicos	Objetivos estratégicos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. 2. Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible. 3. Reducir la pobreza rural. 4. Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes. 5. Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis. 6. Calidad, conocimientos y servicios técnicos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la productividad y la competitividad del sector agrícola. 2. Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo de los territorios y al bienestar rural. 3. Mejorar la capacidad de la agricultura para mitigar y adaptarse al cambio climático y utilizar mejor los recursos naturales. 4. Mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria.
LA 31.ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA ALC (2010) DEFINIÓ CUATRO ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO	PROYECTOS INSIGNIA (PI)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad alimentaria y nutricional (SAN). 2. Cambio climático y manejo sostenible de la agricultura y de los recursos naturales (CC&S). 3. Agricultura familiar (AF). 4. Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (SAIA). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico. 2. Inclusión en la agricultura y los territorios rurales. 3. Resiliencia y gestión integral de riesgos en la agricultura. 4. Productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y la economía rural. 5. Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos (tema transversal).
PRINCIPALES DESAFÍOS MUNDIALES	TEMAS QUE ABORDAN LOS PI Y SUS RELACIONES
Desafío 1: Incrementar la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como de sus contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo, al tiempo que se garantiza la gestión sostenible de los ecosistemas y la aplicación de estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación del mismo.	SUSTENTABILIDAD: Gestión del agua, manejo del suelo, adaptación y mitigación de la agricultura, inocuidad de los alimentos, aprovechamiento de especies, recursos genéticos, gestión integral de riesgos.
Desafío 2: La erradicación de la inseguridad alimentaria, la carencia de nutrientes y los alimentos nocivos en vista del encarecimiento de los alimentos y la elevada volatilidad de los precios.	COMPETITIVIDAD. Institucionalidad pública, gestión de cadenas, sanidad, mercadeo, foros mundiales/regionales, normas, comercio, agronegocios, innovación, desarrollo agroindustrial.

FAO	IICA
Desafío 3: Mejorar la calidad y el equilibrio del consumo de alimentos y de la nutrición.	PRODUCTIVIDAD. Innovación tecnológica (biotecnología, nanotecnología, agricultura protegida, agromática) e institucional, control de plagas y enfermedades, vinculación de productores a mercados, extensión, gestión del conocimiento.
Desafío 4: Mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones que viven en zonas rurales, entre las que se incluyen los agricultores, silvicultores y pescadores en pequeña escala y, en particular, las mujeres, en el contexto de la urbanización y de las estructuras agrarias en proceso de cambio.	INCLUSIÓN: Pequeña agricultura, inversión social, bienestar rural, mujeres, jóvenes, valor agregado, organización, extensión, agricultura ampliada.
Desafío 5: Garantizar unos sistemas alimentarios y agrícolas más integradores en los ámbitos local, nacional e internacional.	RELACIONES: Agronegocios y comercialización, innovación, desarrollo rural, cambio climático, recursos naturales, seguridad alimentaria y nutricional.
Desafío 6: Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria.	SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD DE ALIMENTOS
Desafío 7: Reforzar los mecanismos de gobernanza a fin de satisfacer las necesidades de los sistemas alimentarios, agrícolas, forestales y pesqueros en los planos nacional, regional y mundial.	AGRICULTURA FAMILIAR Innovación. Gestión del agua, jóvenes, mujeres.

Estas similitudes en la gestión de sus agendas técnicas han mostrado claramente una duplicidad de esfuerzos; una redundancia en trabajos, costos de gestión y administración e incluso una inaceptable competencia. Esta situación no es ajena para nadie y debe conducir necesariamente a promover, con la mayor seriedad, una alianza estratégica entre el IICA y la FAO como la alternativa viable que resuelva su situación económica y que, a la vez, potencie sus contribuciones técnicas en la región, les dé más valor y fortalezca sus estructuras financieras.

La situación de ambas organizaciones puede mejorarse, sin que para ello se requiera un incremento de los recursos económicos de los países miembros, pues se conformaría una agenda técnica agregada más eficiente y precisa, que generaría un efecto multiplicador que aumentaría el alcance, la cobertura, el volumen y la calidad de los proyectos para el beneficio del sector agroalimentario del hemisferio americano.

Un aspecto relevante para implementar una alianza estratégica entre el IICA y la FAO como un nuevo modelo de cooperación es la capacidad inclusiva que favorecería la participación de los EE. UU. y de Canadá (para la ONU) y de Cuba (para la OEA), lo que fortalecería significativamente la cooperación en ALC.

Ambas organizaciones disponen de oficinas en los países del hemisferio americano. Sin embargo, un análisis detallado mostró que el IICA tiene destacada una cantidad de funcionarios que es 36 % superior a la que tiene la FAO y cuyos costos por servicios personales son inferiores a los de esta entre 17 y 25 por ciento.

La adaptación del modelo OPS/OMS a la relación IICA/FAO generaría un mecanismo que utilizaría la infraestructura del IICA, al ser menos onerosa, ya que sus costos promedio por representación son menores a un tercio de los de la FAO. Asimismo, podría aprovecharse aquella infraestructura de la FAO que sea adecuada y contribuya a racionalizar el uso de los recursos. Esta propuesta brinda al sector de la cooperación multilateral en las Américas la oportunidad de abatir las redundancias y sus altos costos, ya que se podrían reducir las 68 representaciones de las dos instituciones a la mitad y los más de 660 funcionarios que ambas tienen en ALC, sin considerar 261 personas cuyos costos el IICA cubre con fuentes diferentes al fondo regular.

La situación presupuestaria del IICA contrasta con la de la FAO. El presupuesto de la FAO para financiar sus operaciones en ALC en el bienio 2016-2017 es de USD 63.5

millones¹¹, mayor al del IICA en 161 %, además de contar con USD 20.3 millones para cooperación técnica, independientemente de los recursos que la FAO recibe para programas específicos en la región por USD 154.1 millones (cuadro 2).

Cuadro 2. Información básica del IICA y la FAO.

Concepto	Hemisferio americano 2016-2017		
	IICA		FAO
Número de países miembros	34		33 ¹²
Presupuesto en los países del hemisferio americano	USD 24 318 000 ¹³		USD 63 543 000 ¹⁴
Personal en los países del hemisferio americano	Sede Central (Costa Rica)		1474 (Roma)
	Personal local:	90	606
	Personal internacional:	64	868
	Representaciones	329	1471
	Personal local:	278	860
Personal internacional:	51	611	
Total		419¹⁶	2945¹⁷
Nota: La información deberá verificarse y actualizarse.			

Como se observa en el cuadro 2, una alianza IICA/FAO estructurada con base en el modelo OPS/OMS, en la que la agenda de cooperación de la FAO se traslade al IICA, representaría una gran oportunidad para que la FAO logre importantes ahorros en su modelo de gestión en el hemisferio americano. Con base en un análisis preliminar, la utilización de la infraestructura y el personal del IICA le permitiría a la FAO abatir substancialmente su presupuesto para costos operativos (USD 63.5 millones). Esta economía le posibilitaría aprovechar mejor sus recursos presupuestarios, destinándolos al financiamiento de la cooperación técnica y de sus costos de operación en ALC, así como lograr otras mejoras.

Este cambio de fondo también representaría para el IICA la posibilidad de aprovechar más eficientemente sus capacidades técnicas, administrativas y de infraestructura, pues generaría una importante economía de escala que fortalecería su capacidad financiera y técnica, a la vez que mantiene su capital intelectual e incluso pueda absorber especialistas de la FAO e incorporarlos en la nueva agenda de cooperación.

En conclusión, la adaptación del modelo OPS/OMS a la relación IICA/FAO les permitiría a ambas instituciones lograr una mayor especialización para responder a las prioridades del sector, centrar sus acciones y enfocar sus recursos en estas, suprimir lo que no esté orientado a dichas prioridades, aprovechar y potenciar sus ventajas comparativas, eliminar redundancias y la duplicidad de esfuerzos, evitar la dispersión temática y abatir los costos.

¹¹ Ajustes al Programa de Trabajo y Presupuesto para 2016-2017. CL 153/3. Diciembre de 2015. Tomado de <http://www.fao.org/3/a-mo518s.pdf>.

¹² Incluye a Cuba, pero no a Canadá ni a los EE. UU. Diciembre de 2015. Tomado de <http://www.fao.org/americas/paises/es/>.

¹³ Comprenden los costos del Representante y personal administrativo y técnico, así como los costos de operación cubiertos con el Fondo Regular. Tomado de: Programa presupuesto bienal 2016-2017 Rev.1. IICA.

¹⁴ Programa de Trabajo y Presupuesto Bienal 2016-2017. Revisado. FAO. No incluye los fondos extrapresupuestarios por USD 154 164 (miles) ni USD 20 293 (miles) que corresponden al rubro de cooperación técnica. Total: USD 238 000 (miles). Recuperado de: <http://www.fao.org/pwb/home/es/>.

¹⁵ Información al 2014.

¹⁶ Cifra que considera solamente el personal cubierto con el Fondo Regular. Programa presupuesto bienal 2016-2017 Rev.1. IICA.

¹⁷ CL 153/3 Ajustes al PTP 2016-2017. Nota informativa n.º 2. Capacidad técnica de la Organización. Noviembre de 2015. FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-mp126S.pdf>.

IV. COMPATIBILIDAD DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LAS DOS ORGANIZACIONES Y PAUTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO IICA/FAO

4.1. La estructura jurídica de la FAO

La FAO se constituyó en 1943. Está integrada por 194 países miembros, dos asociados y una organización, la Unión Europea¹⁸. Cuenta con 122 oficinas fuera de Roma, que incluyen 6 de enlace y 2 de información. Las 114 restantes son 5 regionales, 9 subregionales y 100 que se encuentran en los países; de estas 90 cuentan con un funcionario internacional que dirige la oficina y 83 con un Representante residente en el país.

La FAO goza de una estructura jurídica orgánica parecida a la de la OMS. Como la OMS, es una agencia especializada dentro del Sistema de las Naciones Unidas¹⁹. Se rige por una Constitución adoptada por sus Estados Miembros²⁰. Sus órganos principales son la Conferencia y el Consejo, apoyados por el Director General y el personal de la FAO. También existen varias comisiones, diversos comités y las conferencias regionales creadas por la Conferencia.

El órgano supremo es la Conferencia, integrada por todos los Estados Miembros. Entre sus funciones más importantes están las de aprobar la política de la Organización y el presupuesto bianual, adaptar el Reglamento General y el Reglamento Financiero y elegir el Director General de la Organización. Para los fines de la presente propuesta, existen otras dos funciones clave de la Conferencia: establecer las conferencias regionales y celebrar acuerdos con otras organizaciones internacionales con funciones similares para la distribución de responsabilidades y los métodos de cooperación²¹.

El Consejo está integrado por 49 Estados Miembros, elegidos por la Conferencia. Se reúne en cinco sesiones ordinarias celebradas en cada bienio²². Sus funciones son delegadas por la Conferencia; sin embargo, algunas funciones asignadas por la Constitución a la Conferencia no puedan ser delegadas al Consejo, incluidas todas las citadas en el párrafo previo.

El Director General es responsable de la dirección y la ejecución de las actividades de la FAO, bajo la supervisión de la Conferencia. Participa sin voto, pero con voz, en las reuniones de los órganos gobernantes, y puede someter propuestas pertinentes para su consideración. Nombra el personal de la FAO y asigna y supervisa sus actividades de acuerdo con los reglamentos adoptados por la Conferencia²³. Dentro de las competencias específicas del Director asignadas por la Constitución, está la de establecer oficinas regionales y subregionales, con la aprobación de la Conferencia²⁴.

¹⁸ Véase <http://www.fao.org>.

¹⁹ Véase: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2015. *Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Vols. I y II. Roma, Italia. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-mp046s.pdf> (*Textos Fundamentales/FAO*).

²⁰ Todos los Estados Miembros gozan de un voto en los órganos en los que ellos participen. La Constitución establece la posibilidad de contar con Estados Asociados, que no tengan derecho a votar ni a ocupar cargos en la Conferencia, el Consejo y las comisiones y comités establecidos por la Conferencia y el Consejo. Cabe señalar que la Constitución no reúne las formalidades jurídicas de un tratado, por lo que es más fácil de modificar.

²¹ Constitución de la FAO, arts. IV, VII, XVIII.

²² Reglamento General de la Organización ("Reglamento/FAO"), art. XXV. Podrá celebrar sesiones extraordinarias también.

²³ Id., arts. VII, VIII.

²⁴ Id., art. X.

Existen cinco conferencias regionales establecidas por la Conferencia: África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Cercano Oriente y Europa. Normalmente se reúnen una vez por bienio en los años en que no se celebra la reunión ordinaria de la Conferencia²⁵.

Las conferencias regionales de la FAO desempeñan un papel muy parecido al realizado por las conferencias sanitarias regionales de la OMS. Sirven como un foro de consulta sobre asuntos pertinentes al mandato de la FAO en la región y para la formulación y la articulación de posiciones regionales dentro del alcance del mandato, a fin de “promover la coherencia regional en materia de política y regulación a escala mundial”.

Asimismo, determinan y asesoran con respecto a los problemas en la región y de las áreas y a sus prioridades para tomar en cuenta en la preparación de los documentos de planificación y presupuesto de la FAO. También examinan los programas y los proyectos de la FAO que impactan la región y asesoran al respecto; además, evalúan el avance de los trabajos de la FAO en la región de acuerdo con los indicadores pertinentes e informan sobre el particular. Las conferencias pueden adoptar su propio reglamento, siempre y cuando esté acorde con la Constitución y el Reglamento General de la FAO.

La CR/ALC se integra con 33 Estados Miembros. Todos, menos Cuba, son Estados Miembros del IICA. En su composición actual, se excluyen Canadá y los EE. UU., que pertenecen a la Conferencia de Europa. Como se explicará más adelante, esta diferencia entre la membresía del IICA y los integrantes de la CR/ALC no constituye un obstáculo insuperable para que la JIA (IICA) asuma para la FAO las funciones de la CR/ALC.

El trabajo de la CR/ALC y la administración de los proyectos de la FAO en ALC cuentan con el apoyo de la Oficina Regional, con sede en Santiago, Chile, y con dos oficinas subregionales, una en Panamá y otra en Barbados.

4.2. La capacidad jurídica del IICA para servir como Conferencia y Oficina Regional de la FAO²⁶

La JIA podría asumir para la FAO las funciones de la Conferencia para el hemisferio americano. De hecho, la JIA, como el órgano supremo del Instituto, desempeña funciones muy parecidas y complementarias a las de la Conferencia para ALC. Incluyen, entre otras, “servir de foro para el intercambio de ideas, informaciones y experiencias relacionadas con el mejoramiento de la agricultura y de la vida rural”, “servir como foro principal del Sistema Interamericano para la discusión del desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural y de otros temas relacionados y realizar cualquier otra función en cuanto a formulación de políticas,” y “promover reuniones conducentes a facilitar el consenso y compromiso de los Estados Miembros para el análisis y adopción de políticas nacionales y su concertación a nivel regional y hemisférico para promover el desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural.”²⁷

Como en el caso de la CR/ALC, las reuniones ordinarias de la JIA se celebran a nivel ministerial cada dos años²⁸. Al parecer no hay nada en el Reglamento de la JIA que sea necesariamente inconsistente con el Reglamento General y la Constitución de la FAO y,

²⁵ Id., Art. VI; Reglamento de la FAO, art. XXXVI, en *Textos Fundamentales/FAO, supra*.

²⁶ Se presume que el lector tiene familiaridad con el marco institucional jurídico del IICA y, por lo tanto, este informe no entra en una descripción detallada de competencia y las funciones de los órganos del Instituto.

²⁷ Convención del IICA, art. 8; Reglamento de la JIA, arts. 2 y 3.

²⁸ Convención del IICA, art. 9.

en caso de que lo hubiera, un acuerdo entre las dos instituciones aprobado por la CR/ALC podría confirmar que la JIA seguiría usando su propias reglas, aún en el desempeño de las funciones de la Conferencia Regional para las Américas. La JIA, por su parte, tiene la autoridad, bajo la Convención sobre el IICA, de adoptar su propio reglamento para tomar en cuenta sugerencias de la FAO, siempre y cuando estas estén acordes con esa Convención.

La JIA, por su parte, bajo la Convención tiene la autoridad sobre el IICA de adoptar su propio reglamento para tomar en cuenta sugerencias de la FAO, siempre y cuando estas estén acordes con esa Convención.

La diferencia en la membresía entre los dos órganos gobernantes puede ser resuelta en parte, a través de una resolución de la Conferencia que redefina la Región de ALC como la “Región de las Américas” y que transfiera a Canadá y a EE. UU. de la Región de Europa a la Región de las Américas.

En virtud de que Cuba ya está participando en la OPS, en su capacidad de miembro de la OMS, y de que la resolución que prohibió la participación de ese país en el Sistema Interamericano fue derogada por la Asamblea General de la OEA en 2009²⁹, se anticipa que no habría obstáculo para que Cuba participe en las reuniones de la JIA, si esta toma a cargo las funciones de la Conferencia Regional de las Américas de la FAO y, una vez que Cuba firme la Convención sobre el IICA, podría participar en todas las decisiones de la JIA y gozar de los otros beneficios acordados por los Estados Miembros del Instituto.

Asimismo, la Dirección General del IICA podría asumir las funciones administrativas y técnicas actualmente atendidas por la Oficina Regional de la FAO, tal y como la Oficina de la OPS desempeña las funciones regionales de la Oficina de la OMS para las Américas. Éste traslado de funciones y responsabilidades podría ser facilitado por el Director General de la FAO, quien puede “subordinado a las decisiones de la Conferencia, celebrar acuerdos con otras organizaciones internacionales para el mantenimiento de servicios comunes, para la adopción de providencias comunes respecto a reclutamiento, capacitación, condiciones de servicio y otras materias conexas, y para el intercambio de personal”³⁰.

4.3. La necesidad de un acuerdo básico para la implementación del modelo IICA/FAO

Como fue el caso de la OPS y la OMS en el área de la salud, el establecimiento de una alianza entre el IICA y la FAO, en la que el órgano regional del Sistema Interamericano para la agricultura sirva como órgano regional para una organización mundial especializada de la ONU para la agricultura, es jurídicamente factible sin la necesidad de reformar los instrumentos constitutivos del IICA y de la FAO. Sin embargo, habrá necesidad de realizar algunas modificaciones en los reglamentos de ambas instituciones, las que el órgano supremo de cada organización es competente de llevar a cabo. Lo más importante será concordar un acuerdo básico entre las dos organizaciones que sea aprobado por la Conferencia de la FAO y por la JIA del IICA para la implementación del modelo, su funcionamiento, su financiamiento y su sostenibilidad.

²⁹ Resolución sobre Cuba, AG/Res. 2438 (XXXIX-O/09).

³⁰ Constitución de la FAO, art. XIII(2).

El Acuerdo OPS/OMS, junto con la experiencia de la relación de estas organizaciones durante los últimos 67 años, puede servir como una buena guía para este fin, por lo que se sugiere lo siguiente:

Primero, el Acuerdo debe establecer que la relación no es de una fusión FAO/IICA, sino un “pacto de solidaridad” entre dos socios independientes con objetivos comunes para las Américas, mediante el cual la Dirección General del IICA servirá como la oficina regional y la Conferencia Regional de la FAO para las Américas y la JIA cumplirá las funciones de la Conferencia Regional de la FAO de las Américas, de acuerdo con sus propios instrumentos constitutivos. Tal acuerdo también podría especificar que el IICA agrega bajo su nombre en su membrete: “Una organización especializada de la OEA y la Oficina Regional de la FAO para las Américas”. Deberá precisarse que ninguna disposición del Acuerdo puede ser interpretada como una limitación de las facultades del IICA consagradas en su Convención.

Segundo, el Acuerdo debe obligar a que la FAO incluya en su presupuesto bianual, como mínimo, una partida para financiar los programas y los proyectos que quiera ejecutar en las Américas. También podrá establecer un porcentaje fijo de esta partida, por ejemplo 20 %, para que sea dedicado a la recuperación de los costos indirectos del IICA en dichos programas y proyectos.

Tercero, el Acuerdo debe especificar que el IICA seguirá operando conforme sus propios sistemas y reglamentos para el personal, salarios, pensiones, otros emolumentos, compras, información tecnológica, bancos de datos, comunicaciones, ciberseguridad, auditoría y otras actividades administrativo-financieras.

Cuarto, debe especificarse en el Acuerdo que el IICA preparará su propio programa de presupuesto con base en su metodología y reglamento, con excepción del presupuesto asignado por la FAO para sus programas y proyectos, de acuerdo con las prioridades que establezca y con base en las recomendaciones de la JIA, cumpliendo la función de Conferencia Regional de la FAO.

Quinto, se deberá especificar en el Acuerdo que el IICA informará a la FAO sobre la utilización de los fondos aportados para los programas y proyectos en las Américas, de acuerdo con los procedimientos, las políticas y los requisitos que la FAO requiera que sean atendidos.

Sexto, el Acuerdo debe incluir disposiciones transitorias para asegurar que el personal regular actual de planta de ambas instituciones no sufra una disminución de sus condiciones laborales como resultado de la implementación de esta nueva relación.

Séptimo, el Acuerdo debe incluir una disposición que establezca que, en caso de un conflicto entre los reglamentos de las dos organizaciones, prevalecerá lo establecido en el Acuerdo³¹.

Finalmente, el Acuerdo debe incluir disposiciones que establezcan un procedimiento para la modificación y/o terminación del propio Acuerdo.

³¹ Tal disposición es jurídicamente viable porque el Acuerdo tendrá que ser aprobado por la JIA y la Conferencia de la FAO, los órganos supremos respectivos de las dos organizaciones.

V. ACCIÓN RECOMENDADA DE SEGUIMIENTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Se ha dado el primer paso hacia el objetivo de fortalecer la relación IICA/FAO y de ampliar la cooperación en beneficio de sus países miembros, posiblemente de acuerdo con los lineamientos sugeridos en este informe. En febrero de este año, el Director General del IICA estableció una primera conversación con su homólogo de la FAO, quien se mostró muy receptivo con la propuesta planteada y expresó su interés en la iniciativa, mencionando que ambas organizaciones son complementarias. Asimismo, el Director General del IICA ha tratado el tema con varios ministros de los países miembros del Instituto para conocer su opinión sobre esta propuesta.

Cualquier acuerdo de esta envergadura para el IICA y la FAO necesitará la plena aprobación de sus Estados Miembros en los órganos gobernantes de ambas organizaciones, así como el apoyo de su personal y usuarios.

En este sentido, el próximo paso es lograr que, en su próxima reunión ordinaria, la JIA emita una resolución que plantee “como un objetivo” el establecimiento de una fuerte relación de cooperación entre el IICA y la FAO, tomando como base la relación del modelo OPS/OMS.

Esa resolución de la JIA debe alentar al Director General del IICA para que continúe sus conversaciones con el Director General de la FAO y con otras partes interesadas, a fin de lograr este objetivo. Además, debe instar a los países miembros del Instituto, que son miembros de la Conferencia Regional de la FAO, que aprueben una resolución paralela en la próxima CR/ALC, para ponerla a consideración del Consejo y de la Conferencia de la FAO.

Las dos resoluciones también podrían autorizar que los directores generales del IICA y la FAO presenten el proyecto de acuerdo y el plan para su implementación a la consideración de los respectivos órganos de gobierno. Para el caso del IICA, un proyecto de resolución para la JIA debe ser presentado en primera instancia a la consideración de su Comité Ejecutivo.

Cabe señalar que, si se procede en esta dirección, será necesario asegurarse de que, en el “Acuerdo Marco Básico” entre las dos organizaciones, se indique que la FAO continuará aportando un porcentaje de su presupuesto para los programas y los proyectos implementados en las Américas, pues de no ser así existirá el riesgo de que los beneficios económicos derivados del acuerdo sean desviados a otras regiones del mundo, en vez de mantenerse en las Américas.

Para este propósito y con el fin de prevenir y minimizar cualquier tensión que pudiera surgir de la adopción del modelo OMS/OPS entre ambas instituciones, será necesario prestar atención a los detalles en el “Acuerdo Marco Básico” que ambas organizaciones deberán suscribir.

Paralelamente, se debe tener presente que un aspecto central de la alianza estratégica planteada es la formulación de una agenda común de cooperación técnica para el hemisferio americano. En una primera etapa, se debe determinar cuáles son los proyectos y los programas con que la FAO iniciaría la transición y que serían ejecutados por el IICA, así como fijar el monto de los recursos que se asignarían a ese fin e identificar los mecanismos iniciales de gestión y operación.

En síntesis, esta alianza entre el IICA y la FAO basada en el modelo OMS/OPS es una opción visionaria y viable. Constituye una propuesta para sumar y compartir capacidades, definir una agenda técnica agregada, aprovechar eficientemente la infraestructura y la experiencia común y generar economías de escala que fortalezcan financieramente a ambas organizaciones y que potencien sus contribuciones a sus países miembros, abatiendo significativamente los costos operativos y disminuyendo la presión en los presupuestos nacionales.

V18-04-17