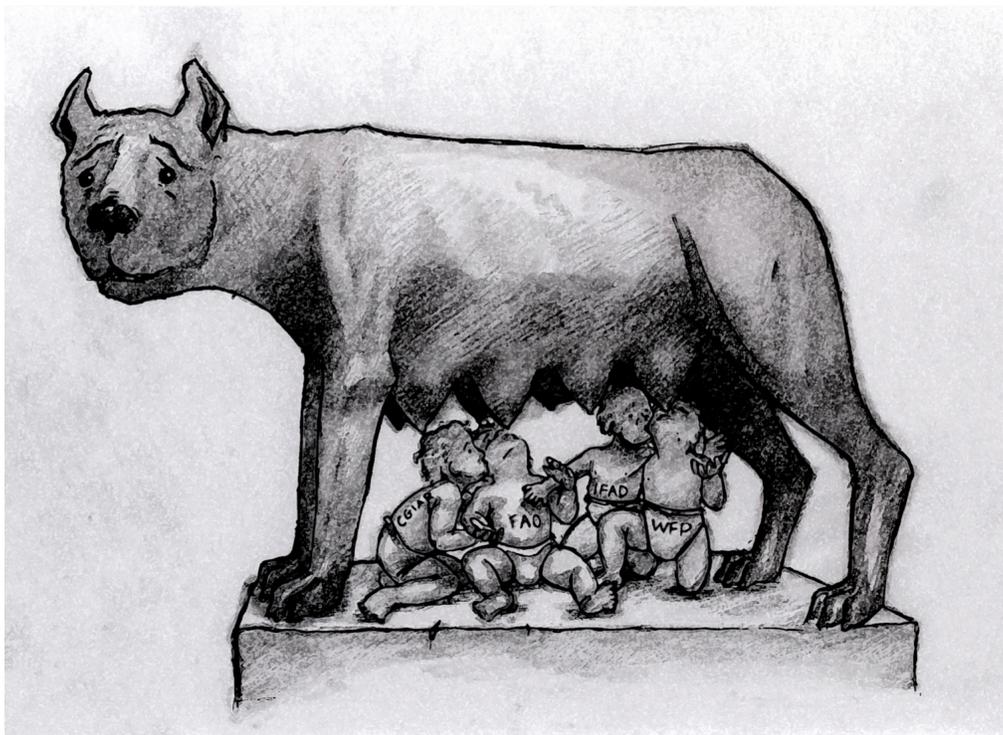


¿Quién gobernará?

*La cumbre sobre alimentación en Roma
y las decisiones sobre la alimentación mundial*



La declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 en Roma es peor que el documento de la misma reunión en 1996, tan famosamente criticado por Fidel Castro. Esta vez los gobiernos no prometen nada a nadie. Lo único que se debate es si el “Departamento de Agricultura” de la ONU será arrebatado a las agencias con sede en Roma y entregado a un órgano público-privado, amorfo, inventado por el G8, llamado *Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Si esta Alianza Global prevalece, ni la soberanía nacional ni la sociedad civil tendrán peso en las decisiones globales sobre la alimentación de la humanidad.

Asunto: La atención que los negociadores del cambio climático le darán a la agricultura en Copenhague dependerá de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (Roma, 16 a 18 de noviembre de 2009). Los mercaderes del carbono ven más oportunidades de hacer negocio con la agricultura. Los funcionarios de la alimentación, ven mil millones de personas hambrientas (y más debido al calentamiento global). Las reuniones cumbre sobre alimentación y crisis climática encubren una batalla crítica sobre el gobierno de las instituciones globales agrícolas y de alimentos. El G8, la Secretaría General de la ONU y las agencias de alimentos con sede en Roma —la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el PMA (Programa Mundial de Alimentos), el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y el (con frecuencia ignorado) CGIAR (Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional)— luchan por el liderazgo institucional de la seguridad alimentaria mundial. El tema candente es quién se quedará con el poder de alimentar a los demás.

Foros: Cuando los gobiernos percibieron la crisis alimentaria el segundo trimestre de 2008, surgieron dos iniciativas diferentes. Primero, el Secretario General de la ONU, Ban-Ki Moon, aprovechó la crisis para crear una Fuerza de Tarea de Alto Nivel formada por 22 instituciones de la ONU y de Bretton Woods para responder al desafío y (aunque esto no fue dicho) para establecer la hegemonía de la ONU sobre las siempre contenciosas agencias de Roma. Entonces, el presidente Sarkozy de Francia (apoyado por el G8 y, a medias, por el G20) propuso una Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición; un nuevo fondo vertical para el desarrollo agrícola y un comité asesor de expertos para guiar el futuro de la agricultura. Después de una difícil reunión en Madrid este enero, las agencias de Roma en disputa se dieron una tregua para forzar al Secretario General a que intentara unir el Sistema de la ONU (mediante el desleído Consejo de Seguridad Alimentaria, CSA) y creara un órgano que cumpliera la demanda de Sarkozy por una Alianza Global. El G20 se reunió en Pittsburgh y acordó un nuevo fondo de 20 mil millones de dólares para administrarse en un período de tres años por el Banco Mundial. A mediados de octubre, mientras se reunía en Roma el CSA, los dineros de Washington y de la propuesta Alianza Global se emplazaban ya sobre los necesitados en el Sur global. Para su propia sorpresa y gracias a su Presidente, se acordó la creación de una estructura intergubernamental más transparente, en la cual el CSA sería el “centro” de las políticas alimentarias y agrícolas. Sin embargo la euforia puede durar poco. Todo indica que los Estados subordinarán el CSA a la indefinida Alianza Global.

Políticas: Estos seis pasos deberían prevalecer después de todas las reuniones cumbre y definiciones de estrategias:

(1) todas las políticas (incluyendo tratados, regulaciones, programas y políticas financieras) deberán ser negociadas y monitoreadas en la base de “una nación, un voto” de la ONU;

(2) el CSA se reconoce como el “centro” de toda acción intergubernamental relacionada a la alimentación y la agricultura;

(3) el CSA realizará de inmediato una metaevaluación de las cuatro principales agencias agrícolas (incluyendo al CGIAR);

(4) el CSA invitará a las cuatro organizaciones para que coordinen sus reuniones regulares para revisar en conjunto la metaevaluación;

(5) la FAO reestructurará sus conferencias regionales bienales para que sean convocadas en conjunto por las cuatro agencias bajo la orientación de el CSA, con procedimientos revisados que permitan la participación activa de la sociedad civil. Las conferencias regionales deberán discutir la metaevaluación, revisar las respuestas de las varias agencias y hacer recomendaciones específicas; y

(6) el CSA deberá aprovechar la oportunidad ofrecida por el cambio de gobierno de la FAO en 2011 para facilitar un nuevo modelo de liderazgo entre las agencias de Roma.

Una guerra de 100 años

por lograr un gobierno justo de las agencias para la alimentación y la agricultura

La concentración de capital y energía, tan general en Estados Unidos, está empezando a sentirse en el Viejo Mundo, y en este nuevo fenómeno, los pensadores europeos ven un peligro serio para el agricultor independiente dueño de sus tierras. Esta concentración, esta conservación de capital y energía, este nuevo poder, tiene un solo objetivo: La ventaja. No les es difícil a los organizados tomar ventaja de los desorganizados.”

David Lubin, fundador del Instituto Internacional de Agricultura, 6 de octubre de 1904

1905-08: Bajo el liderazgo de un solo agricultor, en 1908, 41 gobiernos se reunieron en Roma para fundar el Instituto Internacional de Agricultura (IIA) —el primer órgano internacional de la historia para tratar asuntos de alimentación y agricultura. El número de miembros del IIA creció y eventualmente el Instituto se transformó en el Departamento de Agricultura *de facto* de la Liga de Naciones, y sólo cerró sus puertas formalmente después de la Segunda Guerra Mundial, dando lugar a la FAO. Esta primera institución intergubernamental fue la idea de un agricultor estadounidense nacido en Polonia, David Lubin, que abandonó su parcela para hacer campaña a favor de su idea en Europa a principios del siglo XX. Para 1905, Lubin había convencido al rey de Italia a que hospedara la primera reunión intergubernamental en Roma. Lubin se convirtió en el primer Director de el IIA —puesto que mantuvo hasta su muerte en 1919, víctima de una epidemia de influenza. La biblioteca de la FAO aún mantiene su nombre.

Al crear el IIA, la meta de Lubin era clara: que los agricultores tuvieran un trato justo. Argumentaba que los grandes cárteles de granos manipulaban los precios y los mercados y hacían imposible el trabajo de los agricultores: alimentar a los hambrientos del mundo. ¿Suenan conocidos?

Sin embargo, para el final de los 20 e inicio de los 30, el espíritu agricultor con que se fundó el IIA sucumbía a la política intergubernamental y a la burocracia, y los gobiernos miembros prestaban más atención a los puestos y privilegios que a los precios y a los campesinos. Una evaluación externa privada realizada en 1931 lamentó este deterioro y la pregunta central fue si era posible salvar a la organización internacional.

“El órgano de gobierno ha sido poco firme, para no decir indolente, en el desempeño de sus funciones. Ha permitido el mal uso, si no es que el abuso, de la autoridad administrativa, resultando en la violación de principios fundamentales de control y administración internacional [...] más políticos que técnicos. Consideraciones diplomáticas tienen a oscurecer a las económicas, sociales y científicas. A veces, la presión diplomática tiende a paralizar y volver inoperante la maquinaria creada por el Tratado para el control de la organización. Para... que pueda ofrecer los servicios para los que fue creada, deberá enfrentar, abierta y francamente, algunas imperfecciones de su propia creación.”¹

Asher Hobson, 1931, en su evaluación externa del IIA

1943-48: Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, en 1943, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt convocó a una reunión internacional en las afueras de Washington para discutir las posibilidades de institucionalizar su llamado para acabar con el hambre en el mundo. Canadá retomó la idea y la FAO se convirtió en realidad durante una reunión diplomática internacional en Quebec en 1945. Los primeros días de la FAO estuvieron llenos de optimismo. John Boyd-Orr, un agricultor y nutriólogo del Reino Unido, fue nombrado el primer Director General de la agencia, renunció a su ciudadanía británica para volverse “ciudadano del mundo” e inició una batalla para crear reservas globales de granos y controles de precios. Las empresas de granos contraatacaron y en 1948 Boyd-Orr aceptó una jubilación anticipada y el Premio Nóbel de la Paz por sus esfuerzos.

“Norm, disfrútalo mientras puedas. Si vives lo suficiente, y sospecho que lo harás, temo que verás que el mismo sistema que ayudaste a crear se volverá tan ensimismado y tan concentrado en sus propios intereses que será imposible reformarlo. Si eso sucede, sería más fácil moverse lateralmente y construir un nuevo sistema que tratar de reformar el antiguo.” **Dr. Forrest Hill**, de la Fundación Rockefeller y fundador del CGIAR, dirigiéndose al **Dr. Norman Borlaug**² — declaración de finales de los 60 citada con frecuencia por el Dr. Borlaug.

1968-74: Con la descolonización, la formación del G77 y el llamado a un Nuevo Orden Económico Mundial, la FAO fue percibida como una herramienta poderosa y práctica en la lucha del Sur por obtener el control de sus productos agrícolas y lograr la seguridad alimentaria. El mecanismo de gobierno de “una nación, un voto” de la FAO también fue visto por los Estados de la OCDE como un obstáculo a sus propias estrategias de comercio agrícola global. Desde la década de 1960, el papel de la FAO en la investigación agrícola fue socavado por los institutos agrícolas internacionales (financiados por fundaciones) de la Revolución Verde. En 1971, a pesar de la oposición de la FAO, se instauró el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) fuera del sistema de la ONU, con sede en el Banco Mundial. El shock de la crisis alimentaria de 1974 le dio a los Estados de la OCDE la oportunidad de independizarse de la capacidad de financiamiento de la FAO por medio del recién creado Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y de empezar a enajenar el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de su sede original en la FAO. Mientras las funciones de ayuda alimentaria, financiamiento e investigación de la FAO se dividían, Estados Unidos propuso la formación de un nuevo órgano de gobierno global para la alimentación y la agricultura que se llamaría el Consejo Mundial de Alimentos (CMA). Aunque su función se mantuvo intencionalmente ambigua, su propósito era controlar la elaboración de políticas de la FAO. ¿Suena conocido? El Consejo Mundial de Alimentos nunca funcionó y finalmente fue desactivado en 1993.

“La esperanza que surge de la Conferencia sobre Alimentos es que el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria Mundial supervisado por el Consejo de Alimentos pueda tener alguna influencia útil sobre las naciones firmantes.”
Thomas Weiss y Robert Jordan, 1976³

1980-2005: Durante un cuarto de siglo, los gobiernos insistieron en creer que el hambre mundial ya no era un problema. Los fondos para el desarrollo agrícola y rural se desplomaron, la investigación agrícola nacional decayó en la mayoría de los países, las corporaciones multinacionales se consolidaron horizontal y verticalmente y la cadena alimentaria industrial se paralizó.

En 1992, en una autoevaluación sorprendentemente sincera, el Consejo admitió que ‘no había logrado el liderazgo político y la coordinación que sus fundadores esperaban en la Conferencia Mundial sobre Alimentos de 1974’. Veía la necesidad de ‘revisar el papel y el funcionamiento del Consejo en el contexto más amplio de la administración de la seguridad alimentaria global y de la reestructuración general de las actividades sociales y económicas del sistema de las Naciones Unidas’. La evaluación sugería que no había muchas razones para que el Consejo continuara, y dejó de funcionar en 1993. - Mahfuzur Rahman, 2002⁴

La administración del sistema del CG se ha vuelto más compleja, abultada en los niveles superiores, administrativamente complicada y cara. La situación actual... ilustra el caso sólo parcialmente. También preocupa su creciente burocracia, que lo debilita. Consume valiosos recursos (humanos y financieros) que se necesitan para programas y contribuye a su baja productividad. Externamente, el contexto en el que el CG opera ha cambiado y hay nuevos actores y modelos operativos que no pertenecen al GC que vale la pena examinar. Sobre todo, el GC necesita enfocarse más en las necesidades de las personas que sufren hambre y los pobres y menos en las de los centros e inversionistas. - Dr. Hartmann, Director General del IITA⁵

2005-2011? Empezando con el FIDA y continuando con la FAO y el CGIAR, una serie de Evaluaciones Externas Independientes y/o revisiones internas revelaron fallas institucionales graves en todas las agencias agrícolas internacionales. Al mismo tiempo, el Banco Mundial evaluó su propio desempeño en alimentación y agricultura y admitió que había descuidado este campo durante demasiado tiempo. Entonces los gobiernos se dieron cuenta de la crisis de los precios de alimentos y la FAO reportó que el número de personas con hambre en el mundo había aumentado de 840 millones en 2003 a mil millones en 2009. Sin embargo, también en 2008-09, la preocupación por el hambre mundial se vio opacada con la recesión económica global y la creciente alarma por el cambio climático. Pocos gobiernos han reconocido que los cambios climáticos agravarán de forma masiva la crisis alimentaria o que el desplome económico provocará aún más hambre.

En el segundo trimestre de 2008, tres iniciativas —aparentemente para responder a la crisis— hicieron que los problemas administrativos del sistema alimentario mundial chocaran con las principales instituciones y con los hambrientos del mundo. El Secretario General de la ONU, comprensiblemente exasperado por las riñas entre las agencias con sede en Roma, creó un Equipo de Tareas de Alto Nivel para responder a la crisis, reuniendo a 22 instituciones de la ONU y de Bretton Woods bajo su liderazgo. Segundo: en junio, Sarkozy, el presidente de Francia, propuso la creación de una Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición y planes para crear un nuevo mecanismo financiero y un nuevo comité asesor de expertos. Las propuestas de Sarkozy fueron subsecuentemente adoptadas por el G8 y el G20. Para quienes desde hace mucho observan las agencias de alimentos, la propuesta de Francia parece *déjà vu* de 1974 —otro Consejo Mundial de Alimentos amorfo con otro nombre. Tercero: el Director General de la FAO —indignado con la crisis alimentaria pero alarmado con la “terapia de shock” promovida en Nueva York y París— presionó para que se realizara una serie de cumbres bajo el liderazgo de la FAO, que mantendrían la atención mundial en el hambre y no en los fracasos internos de la FAO. Para el inicio de 2009 parecía que las iniciativas de Nueva York y París estaban encontrando puntos en común. Como defensa, las facciones en disputa en Roma —la FAO, el FIDA y el PMA— se unieron para proponer un Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) de la ONU/FAO, reestructurado, que podría transformarse en la alianza global e inclusiva ideada por Sarkozy. A mediados de octubre, el casi olvidado CSA fue desempolvado y, bajo el brillante liderazgo de su presidente argentino, logró el apoyo unánime por parte de los gobiernos y la sociedad civil para volverse el centro de las agencias dedicadas a las políticas de alimentación y agricultura.

Pero los problemas de gobernanza no han terminado. Algunos Estados de la OCDE consideran que se ha cedido demasiado a las agencias con sede en Roma y creen que debe establecerse una nueva alianza global para la alimentación y la agricultura. También está el compromiso por parte del G8 y del G20 de aportar 20 mil millones de dólares en un período de tres años para el desarrollo agrícola, dinero administrado por el Banco Mundial en Washington y que permitirá cierto juego al CSA. Además, aunque la OCDE considera que la tecnología jugará un papel crucial en el futuro de la seguridad alimentaria mundial, el CGIAR se ha mantenido apartado de la gresca administrativa aun cuando afecta a su propia organización y en contra de lo establecido en la Declaración de París de la OCDE. Aún hay mucho que resolver y muchos observadores piensan que el futuro sistema alimentario no podrá definirse por lo menos hasta mediados de 2011, cuando los gobiernos tendrán que elegir un nuevo Director General de la FAO (para tomar posesión en 2012) y/o diseñar algún nuevo modelo de liderazgo de la ONU para las agencias con sede en Roma. En otras palabras, la Guerra de 100 Años no ha terminado.

Gobernar para estómagos – Los principales asuntos

Es habitual que en las negociaciones intergubernamentales la verdad sólo se susurre en los pasillos... y eso no siempre. Por eso se ha vuelto habitual que las organizaciones de la sociedad civil digan lo indecible en voz alta. El gran debate — como siempre — es sobre la propiedad y el control: ¿Quién decide la agenda y quién gasta el dinero? El “quien” aquí es — sólo en parte, pero por desgracia — un montón de egos que se disputan lo que casi siempre resulta ser un montón de cuestiones sueltas. El tema que recibe atención retórica pero no sustancial en las reuniones — y que raramente se menciona en los pasillos — es: ¿qué tenemos que hacer? En nuestros mejores momentos, la sociedad civil también discute este tema en voz alta.

¿A quién le toca decidir?

En teoría las decisiones de los gobiernos en la FAO se toman con base en el principio de “un país, un voto”. El FIDA y el PMA, cuya función es gastar dinero y asignar alimentos, han sopesado sistemas de votación que otorgan mucho más influencia a quienes tienen el dinero o los granos. Nadie sabe exactamente cómo el CGIAR toma las decisiones (ni siquiera el CGIAR), pero cuenta con unos 60 miembros — en su mayoría gobiernos, unas cuantas Instituciones Financieras Internacionales, algunas fundaciones y la fundación de Syngenta, con control corporativo. Sorprendentemente, la Fundación Gates se está volviendo el mayor donador del CGIAR pero (todavía) no es miembro. La membresía de la FAO, el FIDA y el PMA está abierta a cualquier gobierno nacional. La membresía del CGIAR está abierta a quien tenga dinero. Eso significa que los llamados “clientes” o beneficiarios del CGIAR (el Sur global) tienen poquísima representación. Hay abundantes rumores de que la membresía de muchos de los Estados del Sur es posible por el apoyo indirecto de otros donadores.

El modelo de la FAO “un Estado, un voto” es muy atractivo para los países en desarrollo. Pero los beneficios son aparentes. Primero, significa que los Estados de la OCDE reducen el presupuesto básico de la FAO a lo mínimo. Siempre que pueden, colocan los programas en categorías donde se requiere financiamiento voluntario especial. De esta forma, los países de la OCDE pueden decidir independientemente si financian o no y pueden imponer todas sus reglas y condiciones al dinero que dan. Aunque la herramienta del “consenso” sugiere lo contrario, los Estados poderosos e intransigentes raramente son cuestionados.

Y en el ámbito de las políticas de la FAO, los estados de la OCDE siempre presionan para que se llegue a acuerdos rápidos en las tomas de decisión “por consenso”, lo que significa que un solo Estado (con la determinación o el dinero) puede bloquear permanentemente las decisiones.

Sin embargo, la FAO es, en última instancia, el “hogar” del G77 y de China, quienes comprensiblemente no quieren verla perder influencia a favor de otras agencias con sistemas de votación desequilibrados. El principio precautorio se aplica aún más a las instituciones de Bretton Woods que al FIDA, al PMA o al CGIAR. Por lo tanto, la propuesta de crear una Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición es especialmente combatida por países fuera del G20, que se oponen a estructuras amorfas que diluyen aún más su influencia entre los grandes gobiernos, las grandes empresas, las grandes fundaciones filantrópicas e inclusive las grandes instituciones de Bretton Woods. (Las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSCs también están invitadas a participar y los grandes gobiernos piensan que sirven como “equilibrio” ante la presencia de las grandes empresas.)

¿Y la ONU de Nueva York? En este contexto, se pensaría que los esfuerzos de Ban-Ki Moon por armonizar el sistema de la ONU y consolidar las agencias alrededor de Nueva York sería bienvenido. Después de todo, la Asamblea General de la ONU opera con base al modelo de “una nación, un voto”. La mayoría de los gobiernos pueden concordar en que en última instancia las diferentes agencias alimentarias y agrícolas deben reunirse en una suerte de “Departamento de Agricultura” bajo la Asamblea General, lo cual es lógico.

La oposición del Sur global viene de dos puntos interrelacionados: Primero, se necesitan varios años y muchos ajustes institucionales para desplazar los conocimientos de tantos actores diversos a Nueva York —y el mismo tiempo para que la Asamblea General pueda adoptar sus nuevas responsabilidades con eficacia. En pocas palabras, nadie en Nueva York sabe nada sobre alimentos y agricultores. Segundo, el peor momento posible para reorganizar la infraestructura alrededor de los alimentos y la agricultura es durante una crisis de alimentos. Es simplemente irresponsable complicar la emergencia actual con una distracción burocrática que podría consumir todos los recursos. Pero con el tiempo, muchos de nosotros estaríamos de acuerdo en que el cambio tiene sentido.

La lógica sugiere, por tanto, que las decisiones sobre políticas de alimentación y agricultura se sigan tomando con base al modelo de “un país, un voto” por medio de un Comité Mundial de Seguridad Alimentaria de la ONU/FAO fortalecido y ampliado. Al mismo tiempo, las políticas y decisiones del CSA deben trazar la dirección general de la nueva instancia financiera agrícola que residirá en el Banco Mundial —y monitorearla minuciosamente. (Desde luego, las OSC preferirían tener los 20 mil millones de dólares —si es que algún día aparecen— a la mano en Roma bajo el control del CSA en un FIDA ampliado.)

¿Quién recibe el dinero?

La OCDE no debería dudar que el Sur global no renunciará al principio de “un país, un voto” en cuestiones de políticas, pero el G77 no se puede engañar pensando que los contribuyentes financieros (incluyendo a los países BRIC y a las fundaciones) entregarán las llaves del tesoro. Lo más que se puede

esperar es que el financiamiento será transparente; que será guiado por principios establecidos por el CSA; y que el Comité de Seguridad Alimentaria podrá revisar y monitorear los gastos.

Es comprensible que los Estados de la OCDE desconfíen de la defensa —a veces pavloviana—, por parte del Sur, de cargos y programas arcaicos y disfuncionales en las agencias con sede en Roma. La tradición y el “tributo” han prevalecido con demasiada frecuencia y se necesitan cambios reales. El Sur global probablemente estaría más dispuesto al cambio si la OCDE no usara toda eliminación de programas como excusa para recortar presupuestos, sino como oportunidad para desplazar recursos a actividades más importantes.

Los negociadores de la OCDE tienen que deshacerse de la “leyenda urbana” de que sólo ellos pueden administrar el dinero con responsabilidad. Después de todo, son esos Estados los que provocaron la crisis financiera actual que está agudizando el hambre en el mundo. Son los Estados de la OCDE los que retazaron a la FAO como el Departamento de Agricultura de la ONU a mediados de los 70 y crearon la burocracia y la rivalidad que hoy aqueja al sistema. Son los Estados de la OCDE los que crearon todos los fondos especiales y les anexaron todos los costos administrativos para evitar que el sistema multilateral hiciera un mejor trabajo. Ahora le toca al Comité ordenar el caos que ellos provocaron.

El caso del CGIAR: Sobre todo, la OCDE debe reconocer que los 530 millones de dólares (¿en proceso de volverse mil millones?) reservados para el CGIAR violan el espíritu de la Declaración de París y el sentido común.

Realignar los recursos: Los experimentos y la experiencia de la ONU de funcionar como una única institución sugiere que sería posible ahorrar bastante si las agencias de Roma y el CGIAR armonizaran muchas de sus funciones administrativas. Pensando conservadoramente, las instituciones podrían ahorrar entre 15 y 20 por ciento de los presupuestos para programas (después de dos o tres años de ajustes) que se podría utilizar para nuevos servicios. Las cuatro organizaciones tienen en conjunto presupuestos operativos anuales (sin incluir subvenciones del FIDA y cuotas de alimentos del PMA) de alrededor de mil 100 millones de dólares. Si funcionaran en conjunto, las cuatro agencias podrían recuperar entre 180 y 239 millones de dólares anuales. Una de las primeras tareas del CSA reformado debe ser lograr que esto suceda.

De nuevo, el caso especial del CGIAR: Una parte importante de los ahorros podría venir de la reestructuración del CGIAR. Según el Director General del IITA (Instituto Internacional de la Agricultura Tropical, con sede en Nigeria), el CGIAR sufre de ineficiencia por el peso de sus 25 unidades administrativas, que actualmente consumen entre una cuarta y una tercera parte de su presupuesto administrativo. El Director General Hartmann afirma que este es un cálculo conservador y argumenta que racionalizar la administración del GC liberaría suficientes fondos para contratar de 400 a 700 nuevos científicos. Aunque de ninguna manera estamos convencidos de que la mejor manera de gastar los ahorros sería contratando más científicos internacionales, sí creemos que el cálculo de Hartmann sea razonable. Si las instituciones del CGIAR se fundieran en departamentos de la FAO, se lograría mucho más eficiencia. Dicha fusión concuerda por lo menos en parte con las propuestas de Hartmann y otros de reorganizar el GC de acuerdo a sistemas ecológicos o regiones, eliminando en el proceso algunos de los 15 institutos del GC. Como discutimos abajo, proponemos la reorganización por regiones y recomendamos que la administración del GC se armonice con las conferencias regionales reestructuradas, históricamente lideradas por la FAO. Con el tiempo, los 15 “campus” deben pasar a manos de programas agrícolas

nacionales o regionales y equipos reorganizados de científicos del GC deben estar disponibles en cada región para catalizar y apoyar metas de investigación agrícola identificadas por región. Los propios estudios internos del CGIAR muestran que los 15 institutos con frecuencia actúan sin coordinación y duplican actividades. En particular, los institutos del GC han hecho un caos de sus intervenciones en África subsahariana, donde se invierte más del 50 por ciento del presupuesto total del CGIAR. Aunque el CGIAR se enorgullece de su independencia científica, se ha vuelto cada vez más dependiente de fondos para proyectos de corto plazo provenientes de donadores de la OCDE. La integración con las agencias con sede en Roma bajo el CSA podría resultar en más financiamiento de largo plazo para la investigación agrícola internacional.

Ahorros para el sistema: Fondos que podrían ser redistribuidos por medio de fusiones administrativas, con un ahorro de 15 a 20 por ciento.

<i>Agencia</i>	<i>Presupuesto anual</i>	<i>15%</i>	<i>20%</i>
CGIAR	\$530,000,000	\$79,500,000	\$106,000,000
FAO	\$382,850,000	\$57,427,500	\$76,570,000
PMA	\$203,000,000	\$30,450,000	\$40,600,000
FIDA	\$80,900,000	\$12,135,000	\$16,180,000
TOTAL	\$1,196,750,000	\$179,512,500	\$239,350,000

¿Cómo podemos llegar a eso?

Elecciones de la FAO: Hay otros asuntos que no se están discutiendo abierta y francamente. Las riñas sobre las reformas de la FAO han dañado aún más la reputación de la organización. Algunos Estados de la OCDE —el Reino Unido y Noruega, por ejemplo— se han vuelto abiertamente hostiles al Director General Actual y varios otros comparten la antipatía, aunque sean más diplomáticos. Esos gobiernos están decididos a no dar más dinero o credibilidad a la organización bajo su liderazgo actual. Mucho dependerá no sólo de quién será el nuevo Director General, sino de cómo se elige. En esto la sociedad civil tiene un papel importante pero difícil. Los procesos de selección de la FAO son extraños y complejos y es esencial que la búsqueda de posibles candidatos empiece ahora (de hecho ya comenzó) y que los candidatos sean examinados públicamente y que se les aliente a participar en debates abiertos entre todos los candidatos, en varias partes del mundo, antes de la elección. Los currículos de cada candidato deben estar disponibles en el internet y debe haber muchas oportunidades de diálogo directo entre los candidatos y todas las partes interesadas. Las organizaciones también pueden tener un papel activo en la búsqueda de candidatos y en diálogos con los gobiernos sobre los posibles líderes.

Hay un consenso general de que el próximo Director General de la FAO debe venir de algún país del GRULAC (Grupo Latinoamericano y del Caribe). Los nombres de algunos de los brasileños más prominentes ya se discuten. Al mismo tiempo, los Estados de la OCDE —ansiosos por tener un candidato con habilidades administrativas sólidas—, aunque están abiertos a un líder latinoamericano, también están buscando en Europa. Para las organizaciones, la meta no es tener un buen candidato sino ayudar a que haya varios buenos candidatos y un debate saludable sobre el futuro no sólo de la FAO sino de los alimentos y la agricultura en el sistema de la ONU. No habiendo otras iniciativas, las organizaciones de la sociedad civil pueden decir jugar un papel activo en la democratización del proceso electoral.

Estructura del Comité de Seguridad Alimentaria: En su reunión de mediados de octubre, el CSA recibió el mandato explícito de ser el centro de las políticas multilaterales sobre alimentos y agricultura y coordinar las agencias con sede en Roma. Aunque disputan este mandato el Equipo de Tareas de Alto Nivel y Alianza Global propuesta por el G8, el CSA y su nueva oficina tienen ahora la posición de liderazgo. Deben actuar rápidamente.

Aunque las organizaciones participantes en la reunión de octubre mostraron entusiasmo, se preocuparon mucho por conservar la secretaría en la FAO y porque todo el personal de otras agencias fuera definido como personal de la FAO bajo el Director General, lo cual le da demasiado énfasis a la FAO y poca atención a las otras organizaciones de Roma. Algunos hubieran preferido que las reuniones del CSA rotaran entre las organizaciones e inclusive que las oficinas de la secretaría cambiaran de lugar periódicamente. Ahora lo importante es asegurarse que la secretaría del CSA tenga el personal y el presupuesto —y sobre todo el perfil— para mantener la atención de las cuatro agencias y emprender una importante agenda nueva. Los gobiernos deben respaldar la reforma del CSA con apoyo financiero y político.

Seis pasos a seguir:

La Cumbre debe dejar dos cuestiones de gobernanza absolutamente claras:

- Todas las políticas (incluyendo tratados, regulaciones, programas y políticas financieras) deben ser negociadas y monitoreadas conforme el principio de la ONU de “un Estado, un voto”;
- El CSA debe ser reconocido como el “centro” de las acciones intergubernamentales relacionadas con alimentación y agricultura.

Además, la Oficina del CSA debe considerar los siguientes pasos prioritarios:

- El CSA debe realizar o comisionar de inmediato una metaevaluación de las cuatro agencias agrícolas principales (incluyendo al CGIAR);
- El CSA debe invitar a las cuatro organizaciones a coordinar sus reuniones regulares para revisar en conjunto la metaevaluación;
- Debe solicitársele a la FAO que reestructure sus conferencias regionales bienales para que sean convocadas por el CSA en consulta con las cuatro agencias con sede en Roma, usando los procedimientos revisados del CSA que permitan la participación de la sociedad civil. Las conferencias regionales deben discutir la metaevaluación, revisar las respuestas de las varias agencias y hacer recomendaciones específicas a las cuatro agencias y al CSA;
- El CSA debe iniciar un diálogo con todas las partes interesadas sobre el potencial de reestructurar el modelo de liderazgo para las agencias con sede en Roma antes del cambio de liderazgo de la FAO en 2011.

El CSA más allá de la gobernanza: Además de las áreas de gobernanza internacional, la Oficina del CSA deberá, desde luego, considerar una agenda urgente que incluya la respuesta del sistema multilateral a la crisis de alimentos; las amenazas inmediatas creadas por los agrocombustibles y la usurpación de tierras; y la necesidad de que la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) se involucre en tratar los problemas que los alimentos y la agricultura ya están enfrentando debido al calentamiento global. El CSA también deberá iniciar una reevaluación de los varios modelos de producción de alimentos y agricultura, incluyendo en particular las propuestas para la implementación de la Soberanía Alimentaria.

El siguiente es un replanteamiento de las propuestas estructurales que hicimos a la Conferencia de Alto Nivel de Madrid en enero de 2009. Creemos que esta propuesta podría ser la base de una reorganización a largo plazo de las agencias con sede en Roma para formar un solo órgano. Quizá el único cambio substancial entre nuestras recomendaciones de enero y ahora es que creemos que el CSA es el “Nuevo Foro Romano” *de facto*.

Hacia un Nuevo CSA/Nuevo Foro de Roma

Reconsiderando las agencias con sede en Roma

“Aproximadamente la mitad de los proyectos del FIDA no hacen buen uso de los recursos invertidos y sólo el 45 por ciento de la muestra se valoró con un nivel de eficiencia ‘alto’ o ‘substancial’.”
—Evaluación Externa Independiente, FIDA, septiembre de 2005.

FIDA: El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola todavía se está recuperando de una severa Evaluación Externa Independiente (EEI) realizada en 2005, que concluyó que el desempeño de sus programas era deficiente y que sus esfuerzos por llegar a los pobres en zonas rurales estaban disminuyendo. Desde entonces, el FIDA se ha levantado y se está esforzando por mejorar su efectividad. En particular, el FIDA estableció un Foro de Agricultores muy elogiado por organizaciones de pequeños agricultores. A fin de cuentas el FIDA —aunque es mucho más pequeño de lo que podría ser— tiene el respeto de donantes y beneficiados. Aunque el Sur global preferiría que el FIDA tuviera una estructura de votación más democrática, la toma de decisiones sobre préstamos y donaciones tiene problemas especiales. El Grupo ETC considera que el fondo se debe fundir a un Nuevo Foro Romano en la forma de una Instancia Internacional para la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo Rural (IFFARD por sus siglas en inglés).

PMA: Mientras, el Programa Mundial de Alimentos —cuyos funcionarios y estructura se aminoran ante la turbulencia de las emergencias y las ayudas alimentarias— atraviesa tiempos difíciles exacerbados por la emergencia alimentaria largamente anticipada. El PMA continúa teniendo una relación ambigua con las oficinas de la ONU en Nueva York y con la FAO, lo que afecta mucho su gobernanza. Este problema histórico ha obstaculizado la relación entre las agencias de cooperación por décadas y ha promovido una obsesión por la “legalidad” entre todos los actores institucionales al tiempo que intentan afirmar su papel en las emergencias evidentes. En algún nivel subliminal, debe ser difícil para el PMA no alegrarse ante la creciente demanda de ayuda alimentaria y servicios de emergencia. Sin embargo, el PMA tiene problemas fundamentales de gobernanza. Su más reciente plan operativo propone un viraje en las acciones, más allá de la seguridad alimentaria, hacia la “asistencia alimentaria”, lo cual aumenta las posibilidades de conflicto programático y financiero con la FAO. Algunos observadores ven esto como un “apoderarse del mandato” en un momento en que la FAO está débil. Si bien esto es verdad, también es verdad que dejar de arrojar alimentos a manera de ayuda en pos de iniciativas que fortalezcan la economía alimentaria familiar y las compras locales tiene que verse como un paso positivo. Es difícil culpar al PMA por lo que hace cuando su organización matriz (FAO) no funciona bien. El problema es que entre más recursos fluyan hacia el PMA menos irán hacia la FAO y será más difícil producir una respuesta unificada de Naciones Unidas al problema de la alimentación y la agricultura. Así como el CGIAR considera que la

emergencia agrícola y alimentaria son problemas de la ciencia, el PMA piensa que la agricultura y el desarrollo rural se solucionan con asistencia. El Grupo ETC considera que el PMA debe fusionarse en un Nuevo Foro de Roma y que las funciones de monitoreo de la emergencia que tiene ahora FAO deben transferirse a un fortalecido Programa Mundial de Seguridad Alimentaria (WFSP).

FAO: La FAO fue sometida a una exhaustiva Evaluación Externa Independiente que terminó en 2007 con una dura crítica a su estructura de gobierno, su cultura administrativa y el desempeño de sus programas. Tres comités de naciones miembros están tratando de reformar la organización. Una reunión especial de la Conferencia de la FAO se realizó en noviembre del año pasado para discutir la implementación de estas reformas.

“... Una tercera categoría se refiere al personal en los niveles más altos de la Organización, que reportan al Director General y que tienen mayor contacto con los órganos de gobierno. Como grupo, los de esta categoría (junto con los Departamentos de Silvicultura y Desarrollo Sustentable) tuvieron la calificación más alta en apoyar un cambio en la cultura organizativa [sic] grande (y urgente). Pero al mismo tiempo, al responder si pensaban que un cambio organizativo genuino realmente se podría lograr, expresaron el mayor escepticismo.”

– Evaluación Externa Independiente de la FAO, julio de 2007.¹

Como el PMA, la FAO también debe ser liberada de alguna manera de toda la atención mediática y furor intergubernamental proveniente de la emergencia alimentaria. La FAO le está diciendo a todo mundo, con algo de verdad, que anticipó la crisis. En sus niveles más altos, la FAO espera que el afán reformador de los gobiernos miembros se desvanezca y que —por lo menos por razones políticas— entre nuevo dinero. Varios donantes del norte se apresuran a advertirle a la FAO que todavía no está libre de problemas. Insisten que las reformas todavía se necesitan con urgencia, y que los gobiernos todavía pueden retirar su dinero (y su membresía) de la FAO si no se toman medidas firmes. Después de todo, los políticos de la OCDE son suficientemente astutos para saber que pueden ganar más créditos políticos por su dinero —en sus países y en el exterior— invirtiéndolo en iniciativas bilaterales de alto perfil.

Sin duda la FAO está en problemas. En muchos sentidos, esos problemas los crearon los países de la OCDE en la década de 1970 y los agudizó la crisis de apoyo al desarrollo agrícola de los 80. Hoy la característica más atractiva de la FAO es que las decisiones sobre su presupuesto se toman en la base de una nación, un voto. En segundo lugar, es claro que la FAO sigue siendo el organismo normativo para las cuestiones de alimentación y agricultura. El Grupo ETC considera que un Nuevo Foro Romano también debe operar en la base de una nación, un voto con relación al programa y al presupuesto para la infraestructura básica de la FAO, el FIDA y el PMA. Esto no impediría que hubiera contribuciones financieras voluntarias a cualquiera de estas organizaciones aparte de sus presupuestos básicos. En un sentido, la FAO crecería para convertirse en el Nuevo Foro Romano. En otro sentido, la mayoría de las funciones normativas que ahora recaen en la FAO se trasladarían a una Conferencia para la Alimentación y la Agricultura (FAC por sus siglas en inglés), dependiente del foro.

CGIAR: Es muy vergonzoso que la red de institutos del CGIAR, con sus 500 millones de dólares, no haya podido anticipar la emergencia alimentaria de 2008 y que ahora tenga que hacer malabarismos para

ponerse al día con el desastre. Es sobre todo molesto para los fundadores del CGIAR que su miembro más importante, con presupuesto de 47 millones de dólares, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI por sus siglas en inglés) con sede en Washington —encargado de monitorear las tendencias y el comercio de alimentos— no advirtió a los gobiernos sobre la crisis inminente. Y que todo esto ocurriera mientras el CGIAR pasa por un proceso perenne y entorpecedor de cambio de administración — así como una metaevaluación— lo hace aún más humillante.

“El CGIAR no puede seguir así, tratándose más de procesos que de resultados. La actual estructura de gobierno orientada al Centro [sic] conduce a una “tragedia de los comunes”, pues cada quien mira sus propios objetivos en vez de considerar el panorama global.

... Una pérdida de la autonomía del Centro [sic] tal vez no sea popular, pero es esencial...”

– Marco Ferroni, Director Ejecutivo, Fundación Syngenta, 6 de septiembre de 2008.

Cuando el GC se reunió informalmente en su Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI por sus siglas en inglés) en Los Baños, Filipinas, en septiembre pasado, presentó por lo menos tres propuestas contradictorias sobre gobernanza y finanzas. Hay un consenso creciente entre los aproximadamente 60 donantes del CGIAR de que los quince centros del GC son una banda de insumisos.

En un nivel, es difícil entender la preocupación al interior del sistema del GC. Los presupuestos crecieron de alrededor de 350 millones de dólares hace unos años a casi 500 millones de dólares hoy. Pero algunos centros están al borde de la bancarrota, algunos de los principales científicos se están yendo y hay un sentimiento de declive inevitable. El financiamiento básico del sistema del GC ha caído de dos tercios de los presupuestos a aproximadamente un tercio en los últimos 20 años, y muchos científicos están desmoralizados por la cantidad de tiempo que pierden buscando dinero, escribiendo reportes y despidiendo apoyo técnico. Es difícil administrar un laboratorio y tomar decisiones científicas de largo plazo con fondos de corto plazo.

“Fue sorprendente escucharlos admitir entre sí que no habían visto las señales de advertencia de la crisis alimentaria inminente. Los gobiernos donantes estaban furiosos y los Centros, avergonzados. Pero todos parecían agotados y hartos de todo el proceso interminable de cambio.”

– Dittig Pellegrina, Directora Ejecutiva de SEARICE, comentando sobre la reunión sobre el cambio administrativo del GCIAI el 7 de septiembre de 2008.

Pero el pesimismo del GC puede estar disminuyendo ante la expectativa de un aumento del financiamiento bilateral para la investigación agrícola como resultado de la crisis. Como la FAO, muchos en el CGIAR esperan que la desconfianza se disipe conforme la crisis avanza. La alarma de los países del Norte ante la propagación de enfermedades avícolas y de cultivos también hace que se sientan más seguros.

En su reunión anual en Mozambique el diciembre pasado, el CGIAR adoptó una nueva estructura que colocará a los 15 centros de investigación bajo una sola entidad legal con una Junta Directiva y un Director General Ejecutivo. Paradójicamente, cada centro mantendrá su propia junta y su Director General. Causando más confusión, los donantes ahora se organizarán en un solo organismo que establecerá programas de largo plazo. Los centros del GC (individualmente, colectivamente y/o con otros

socios) competirán por estos programas. En privado, los donantes y los centros reconocen que esta nueva estructura probablemente reducirá el número de institutos de 15 a 10 ó 12 bastante rápido. Si bien la mayoría está de acuerdo en que esto es necesario, los donantes simplemente no tuvieron el estómago para hacer ellos mismos el trabajo.

Una opción obvia para la reestructuración del GC nunca se discutió. El CGIAR debería unirse al sistema de la ONU. El Grupo ETC considera que el CGIAR se debe fundir con la FAO en la nueva Conferencia para la Alimentación y la Agricultura bajo un Nuevo Foro Romano. Así, el presupuesto básico del CGIAR estaría garantizado por contribuciones obligatorias de la ONU, la bandera de la ONU garantizaría sus actividades y su investigación sería más relevante para la reducción de la pobreza.

Piezas movibles en el juego de ajedrez:

Cualquier esfuerzo por cambiar una de las cuatro instituciones enfrentará mucha resistencia. Cada organización tiene sus defensores apasionados. Sólo si las cuatro instituciones se examinan en conjunto los negociadores podrían aceptar cambios reales. Sin embargo, de las cuatro instituciones, sólo la FAO y el CGIAR tienen piezas obviamente movibles (o descartables). De las cuatro, sólo la FAO opera sobre la base de un país, un voto. (¡Nadie sabe cómo se toman las decisiones en el CGIAR!) Este hecho, junto con su ayuda técnica y algunos programas especiales, le ha ganado a la FAO un apoyo razonable por parte de los gobiernos del Sur global. Hay mucha resistencia en la FAO a aceptar cambios que puedan debilitar su función normativa o diluir su financiamiento. Al mismo tiempo, los donantes de los países del Norte tienen una hostilidad arraigada contra la FAO que no será fácil vencer. La realidad es que el mundo necesita un foro intergubernamental para la alimentación y la agricultura.

El GC necesita legitimidad internacional. La FAO se la puede ofrecer. El GC necesita un ambiente de gobierno que le permita realizar cambios estructurales importantes en términos del número y tamaño de los centros. La FAO puede ofrecer los medios para lograrlo. Por ahora, las agencias bilaterales de ayuda tienen poco crédito por los 500 millones de dólares que le dan al CGIAR. Por medio de la FAO, la reorientación de los fondos del GC para iniciativas regionales colectivas podría obtener puntos políticos. De muchas maneras, el CGIAR ya es una organización “con sede en Roma”:

- La FAO es un copatrocinador del CGIAR;
- La sede del Consejo de la Ciencia del CGIAR está en la FAO;
- La secretaría del Foro Global para la Investigación Agrícola (GFAR por sus siglas en inglés) (el huérfano maltratado de un antiguo proceso de renovación del CGIAR) está en la FAO;
- Los 11 bancos genéticos internacionales del CGIAR responden a los auspicios de las políticas de la FAO, así como su Comisión sobre Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura;
- El intercambio de germoplasma de cultivos del CGIAR está gobernado por el Tratado de Recursos Fitogenéticos en Roma;
- Biodiversity International [antes el IPGRI, antes el IBPGR (con sede en la FAO y personal de la FAO), antes la Unidad de Ecología de Cultivos de la FAO] tiene su sede en Roma y con frecuencia representa al CGIAR en las reuniones de la FAO;
- El Fideicomiso Global de Diversidad de Cultivos, que se está volviendo un financiador importante del CGIAR y de otros bancos genéticos, tiene sus oficinas en la FAO y el personal del Fideicomiso son técnicamente empleados de la FAO.

Juntar al CGIAR con la FAO en una nueva Conferencia para la Agricultura y la Alimentación (FAC) también tiene sentido. El CGIAR ha sido acusado con frecuencia de ser un martillo en busca de clavos. Los críticos dicen (con razón) que al CGIAR le falta contexto. Los centros parecen creer que todos los problemas tienen una solución científica. Una relación estrecha con una nueva FAC le daría contexto a los centros del CGIAR. Los grandes centros agrícolas se relacionarían con la división agrícola de la FAO

como es hoy. Los centros de ganadería, pesca y silvicultura tienen una alineación natural con los departamentos que son contraparte en la FAO. El Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) podría unirse con la división económica y social de la FAO para darle al mundo una capacidad muy mejorada en un área crítica. Biodiversity International ya pasa la mitad de su vida en reuniones de la FAO y a los 11 bancos genéticos del CGIAR les urge protección legal que la FAO puede pagar.

Desde luego a los científicos del CGIAR les preocuparía que las decisiones políticas reemplazaran las decisiones científicas en el desarrollo de programas de investigación. El CGIAR en conjunto —y sus 15 centros individualmente— ya toman decisiones de programas basadas en los intereses de los financiadores. Si el presupuesto básico pudiera protegerse bajo un Nuevo Foro Romano, la planeación de los programas se podría volver menos política. Aunque sería sano que se expusieran al “contexto”, los donantes de CGIAR probablemente apreciarán la posibilidad de regionalizar el trabajo del grupo. Eventualmente, las propuestas de subvenciones para la investigación deben venir de órganos regionales liderados por gobiernos nacionales, organizaciones campesinas e institutos científicos de la región. El CGIAR debe moverse de una ciencia de grandes dimensiones a un papel que estimule la cooperación regional. Pequeñas unidades de personal de los centros existentes podrían desplazarse a Roma para fortalecer la capacidad global de la nueva FAC. El resto del personal científico se podría trasladar a las sedes regionales del Nuevo Foro Romano en el mundo, trabajando como equipo para estimular el desarrollo científico.

Quienes conocen al CGIAR y a su personal se dan cuenta que la fusión de la FAO y el CGIAR no sería ningún golpe de Estado. El personal del CGIAR le brindaría substancia a la FAC y aumentaría la confianza de los gobiernos en sus actividades.

La Figura 1 (abajo) describe la convergencia de la FAO y el CGIAR con el FIDA y el PMA en el Nuevo Foro Romano con sede en Roma, con un solo órgano de gobierno y una secretaría conducida por un subsecretario general de las Naciones Unidas. Como parte de esta reestructuración, el CGIAR se uniría a la FAO en una Conferencia para la Alimentación y la Agricultura más amplia, encabezada por un director general que se reportaría al subsecretario general.

El ensamblaje del Nuevo Foro Romano (figura 1):

La Asamblea de Gobiernos Miembros del Nuevo Foro Romano para la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo Rural aceptaría la responsabilidad por las funciones que ahora desempeñan los órganos que gobiernan la membresía de la FAO, el FIDA y el PMA. Al principio, la asamblea se reuniría anualmente hasta que la organización se complete. Después, probablemente se reuniría cada dos años. Una junta ejecutiva elegida regionalmente por toda la membresía del Órgano de Gobierno se reuniría semestralmente.

FIGURA 1

Cambio de régimen – reestructurando la arquitectura multilateral de la alimentación y la agricultura



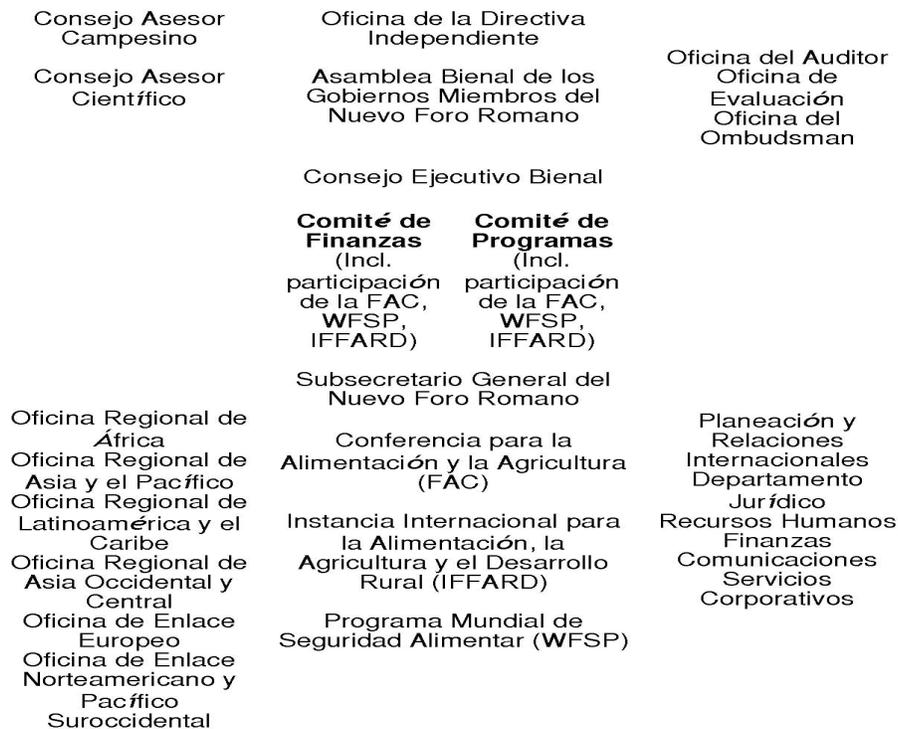
Cada una de estas tres organizaciones reestructuradas tendría juntas ejecutivas más pequeñas con representantes de gobierno elegidos regionalmente. La junta ejecutiva del foro y de sus tres órganos subsidiarios tendrían miembros de sólo seis regiones. La región norteamericana se fundiría con los Estados de la OCDE en el Pacífico suroriental para formar una sola región. El Nuevo Foro Romano tendría control central sobre las oficinas regionales y nacionales así como la mayoría de los servicios corporativos. Las fusiones reducirían substancialmente el tiempo y los costos de la gobernanza así como los costos operacionales y mejorarían la coordinación y la eficiencia de los programas. Se podría eliminar así la “progresión de mandatos” y la competencia entre las agencias.

Piezas del Nuevo Foro Romano (figura 2):

Una Directiva Independiente, apoyada por una nueva secretaría, conduciría la asamblea y la junta ejecutiva del Nuevo Foro Romano.

Dos consejos de asesoría principales tendrían representación directa, activa y sin derecho a voto en la Asamblea de los Gobiernos Miembros, la Junta Ejecutiva y el Comité de Programas.

FIGURA 2
Elementos Básicos del Nuevo Foro Romano

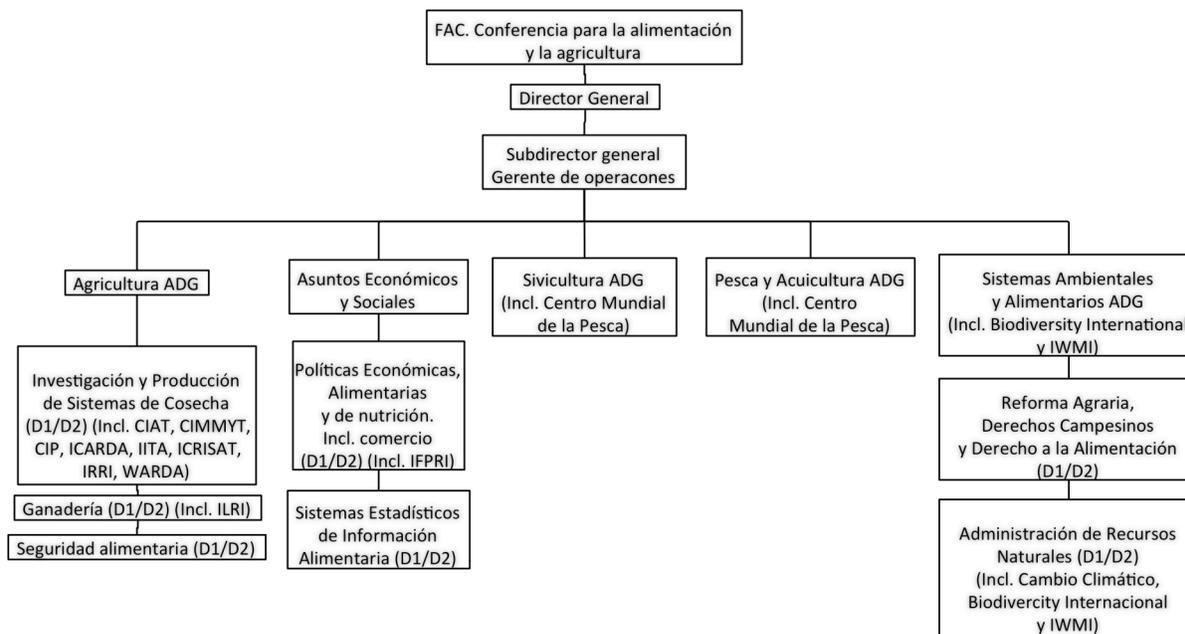


El Consejo Asesor Campesino le daría reconocimiento formal de las Naciones Unidas a la importancia central que tienen los productores campesinos para el sistema de alimentación. La mayoría de los (aproximadamente) 450 millones de granjas están alimentadas por familias campesinas que producen alrededor del 85 por ciento de las existencias mundiales de alimentos, que se cultivan y consumen a cortas distancias. Como la gran mayoría de los alimentos del mundo tienen poco contacto con la economía del mercado global, y como estos alimentos son los más importantes para los pobres, la participación activa de las organizaciones campesinas en las políticas y programas del Nuevo Foro Mundial es esencial. La creación del Consejo Asesor Campesino afirma el mandato de reducción de la pobreza del foro y el papel central de los pequeños productores en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá. El Consejo Campesino incluiría a representantes de organizaciones campesinas, de pescadores y de pastores elegidos por ellos mismos, así como organizaciones indígenas globales y regionales. En la figura 3 (abajo), la estructura de la conferencia regional del nuevo foro muestra el papel de los 15 institutos del CGIAR y muestra los Comités Asesores Campesinos con conexión directa a la conferencia ministerial bienal y a los comités de programas regionales semestrales.

El Consejo Asesor Científico reuniría individuos nombrados de una gran variedad de campos científicos (incluyendo las ciencias sociales y naturales) de orientaciones indígenas e institucionales. El Consejo Científico estaría modelado según la experiencia de la Evaluación Internacional Agrícola para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología patrocinada por el Banco Mundial y la FAO y apoyada por

gobiernos y por el CGIAR. El consejo también asumiría las funciones que ahora desempeña el Consejo Científico del CGIAR. Así como los Comités Asesores Campesinos, habría capítulos del Consejo Científico que operarían a nivel regional y tendrían participación directa en las conferencias ministeriales bienales y en el Comité de Programas semestral.

FIGURA 3
FAC - Conferencia para la Alimentación y la Agricultura



Comités: La Asamblea de Gobiernos Miembros (eventualmente) bienal (sobre la base de un país, un voto) debe ser respaldada por un Comité de Finanzas y un Comité de Programas compuestos de representantes elegidos regionalmente. Estos dos comités también se encargarían de vigilar las políticas y las operaciones financieras y de los programas de los órganos subsidiarios (FAC, IFFARD, WFSP). Sin embargo, cada una de estas agencias tendría su propia junta ejecutiva compuesta de países miembros elegidos regionalmente. Estos órganos proveerían también el secretariado y un espacio de reuniones para cualquier órgano intergubernamental, comisión o comité necesario para administrar tratados específicos o acuerdos directamente relevantes a dicha agencia.

Secretariado: El subsecretario general serviría como Director Ejecutivo y Presidente de un comité administrativo que incluiría a los directores generales de las tres agencias subsidiarias. Los directores generales serían designados por el subsecretario general en consulta con la junta ejecutiva de la respectiva agencia.

Servicios: El Nuevo Foro Romano centralizaría varias funciones que ahora están duplicadas en la FAO, el FIDA, el PMA y el CGIAR. Al más alto nivel, esto incluye a la Oficina del Auditor Independiente, la Oficina de Evaluación y el Ombudsman. La administración de asuntos legales, acuerdos sobre sedes, edificios, equipo, seguros, servicios médicos y sociales, pensiones y administración de recursos humanos serían centralizados. La mayoría de las iniciativas dirigidas a la comunidad relacionadas a la interpretación, traducción, publicación y medios de comunicación también serían centralizadas.

Representación geográfica (figura 4): El foro tendría cuatro oficinas regionales (África, Asia y la región del Pacífico, Latinoamérica y el Caribe, y Asia Occidental y Central) y dos oficinas de enlace (Europa y Norteamérica/Pacífico suroccidental). Conforme fuera necesario, el foro también podría establecer oficinas subregionales y oficinas nacionales. Todas las agencias subsidiarias del foro funcionarían por medio de esas oficinas. Esto resultaría en una mejora importante en la coordinación entre las agencias y en la eficiencia. (Las implicaciones de la reestructuración del CGIAR son significativas y están descritas en las figuras 3 y 4.) Bajo el Nuevo Foro Romano, las conferencias regionales bienales de la FAO dejarían de ser en gran parte ceremoniales para convertirse en reuniones importantes sobre políticas y programas que podrían orientar las actividades regionales del foro.

FAC – Conferencia para la Alimentación y la Agricultura (figura 3):

La FAC daría continuidad al papel de la FAO como la principal agencia normativa que regula las negociaciones intergubernamentales en todos los asuntos relacionados con la alimentación y la agricultura, análisis de datos y servicios estadísticos, políticas socioeconómicas e investigación y administra la investigación y los servicios científicos y tecnológicos.

Los actuales comités sectoriales bienales de la FAO (agricultura, pesca, silvicultura, etc.) serían revisados y posiblemente abolidos. La Junta Ejecutiva de la FAC podría recomendar que se convoquen reuniones intergubernamentales especiales sobre asuntos específicos a ser considerados por el Comité de Programas del Nuevo Foro Romano. Los Órganos de Gobierno de la mayoría de los comités agrícolas y de alimentación operarían a través de la FAC.

Efectivamente, la nueva FAC administraría las funciones normativas de un órgano intergubernamental enfocado en la alimentación y la agricultura. Algunos aspectos técnicos financieros de la antigua FAO se transferirían al nuevo IFFARD y todas las actividades de emergencia se entregarían al mecanismo de seguridad alimentaria (WFSP).

Al interior de la FAC hay cinco departamentos, cada uno encabezado por un subdirector general. Bajo cada departamento hay unidades conducidas por funcionarios de nivel directivo (D1 o D2). La propuesta del Grupo ETC es restablecer un departamento para “recursos ambientales y naturales” que incluya dos unidades. Una unidad trabajaría con una serie de asuntos críticos incluyendo el seguimiento de la conferencia sobre reforma agraria de la FAO, Soberanía Alimentaria, Derecho a la Alimentación y Derechos Campesinos (cada uno incorporado a los diferentes tratados o iniciativas de la FAO). La segunda unidad se enfocaría en asuntos de administración de recursos ambientales y naturales, incluyendo la respuesta de la agricultura al cambio climático, el control de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y otras iniciativas especiales relacionadas a prácticas agroecológicas. Elementos de Biodiversity Internacional y del Instituto Internacional para la Administración del Agua (IWMI por sus siglas en inglés) se fundirían a esta unidad.

Reestructuración del CGIAR (figura 4)

investigación y trabajar con el Consejo Asesor Científico del Foro y otros órganos para atraer ayuda financiera para programas regionales. Una amplia gama de socios en la región podría asumir las actividades científicas en sí.

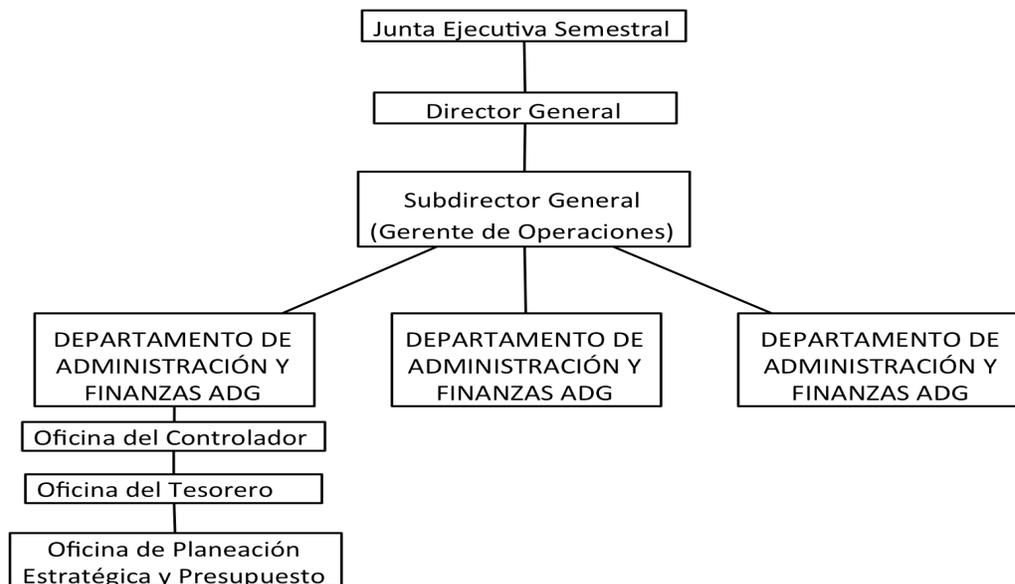
Se pueden realizar contratos y sociedades con otras instituciones fuera de la región conforme sea necesario. También habría iniciativas interregionales sobre tareas científicas compartidas.

IFFARD – Instancia Internacional para la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo Rural (figura 5):

En términos amplios, la IFFARD será la instancia financiera de la ONU para la alimentación y la agricultura, y otras Instituciones Financieras Internacionales deben esforzarse por trabajar con ella hasta donde sea posible. Las donaciones y préstamos de esta instancia deben ser determinados como los son hoy en el FIDA. Algunos servicios técnicos e instancias de inversión que ahora se hallan en la FAO se podrían trasladar al FIDA. También puede ser apropiado trasladar algunos fideicomisos especiales de la antigua FAO a la nueva IFFARD. La IFFARD puede requerir algunos servicios legales internos especializados.

FIGURA 5

IFFARD – Instancia Internacional para la Alimentación, la Agricultura y el Desarrollo Rural



Como con las otras instituciones, los comités del Órgano de Gobierno de la IFFARD revisarían aspectos financieros y de programas del fondo, pero los procesos de toma de decisiones para donaciones y préstamos permanecerían —básicamente como están hoy— bajo el FIDA.

WFSP – Programa Mundial de Seguridad Alimentaria (figura 6):

El WFSP asumiría algunas funciones de emergencia de la antigua FAO y expandiría sus responsabilidades para incluir acciones de preparación y respuestas de emergencia a problemas en la

producción alimentaria (incluyendo la diseminación de enfermedades vegetales y animales), seguridad alimentaria y distribución de alimentos (asistencia alimentaria) bajo el mandato de la gobernanza de la FAC. Sin embargo, el papel del WFSP estaría relacionado estrictamente a los servicios de preparación y administración y no a políticas sociales o científicas o al desarrollo. El WFSP puede requerir una cierta auditoría interna y servicios legales internos limitados. Nótese que tanto la instancia como el programa alimentario — así como el FIDA y el PMA — tenían un fuerte compromiso con la infraestructura regional y subregional, que ahora recaerá en el foro en nombre de las tres instancias.

FIGURA 6
WFSP – PROGRAMA MUNDIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA



¿Paz entre las piezas?

Los gobiernos miembros de la FAO, del CGIAR, del PMA y/o del FIDA no pueden afirmar que están cumpliendo sus responsabilidades si no consideran la posibilidad de fusionar algunas o las cuatro agencias en una institución multilateral coherente para la alimentación y la agricultura. Al final, puede haber buenas razones para rechazar esta opción, pero sería irresponsable no considerarla. Esta y otras propuestas estructurales deben ser consideradas en un proceso abierto y transparente de tres pasos. Cada una de las cuatro agencias, en su próxima reunión, deben respaldar estos pasos.

1. Realizar conjuntamente una metaevaluación de las cuatro agencias. Esta evaluación debe completarse en un plazo de seis meses y debe incluir recomendaciones sobre la estructura futura de las agencias.
2. Convocar una reunión conjunta del órgano de gobierno apropiado de cada una de las cuatro agencias en un plazo de cuatro meses a partir de la conclusión de la metaevaluación.
3. Reestructurar la próxima serie de conferencias regionales bienales de la FAO para permitir la participación completa y equitativa de las cuatro agencias, para que haya una discusión profunda e inclusiva de la metaevaluación y de sus recomendaciones para la región.

Estas tres recomendaciones son rápidas y baratas. Los gobiernos que no estén de acuerdo deben explicar por qué no las aceptarían... y por qué aceptan las ineficiencias en los 4 mil 300 millones de dólares que se gastan anualmente en el sistema multilateral de alimentos y agricultura.

¿“Campesinos” o “productores”?

El Grupo ETC usa el término “campesino” para referirse a los agricultores en pequeña escala, ganaderos en pequeña escala, pescadores artesanales y pueblos indígenas, en vez del término más convencional “productores”. “Productor” implica una orientación industrial o de mercado inadmisiblemente estrecha. Aunque en algunas culturas el término “campesino” (“*peasant*”) se usa de manera peyorativa, éste exige una perspectiva más amplia que incluye a la comunidad, al lugar y al medio ambiente.

El Grupo ETC es una organización internacional de la sociedad civil basada en Canadá. Nos dedicamos a la promoción de la diversidad cultural y ecológica y de los derechos humanos. El Grupo ETC apoya el desarrollo de tecnologías socialmente responsables que sirvan a los pobres y marginalizados, y trabajamos con asuntos de gobernanza que afectan a la comunidad internacional. También monitoreamos la propiedad y el control de tecnologías y la consolidación del poder corporativo