

EL STATUS LEGAL DEL CENTRO INTERNACIONAL DE MEJORAMIENTO DE MAIZ Y TRIGO (CIMMYT)

I. ANTECEDENTES

Los orígenes del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), se remontan al Programa Cooperativo iniciado en 1943 entre la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Fundación Rockefeller.

De 1943 a 1961 este Programa operó en México con gran éxito en la investigación agrícola y la capacitación técnica; y concluyó al ser establecido por el Gobierno Federal el actual Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), mediante la fusión de la Oficina de Estudios Especiales (Programa Cooperativo SAG-F. Rockefeller) y el Instituto de Investigaciones Agrícolas, ambas entidades dependientes de la SAG. Con la creación del INIA, el personal de la Fundación Rockefeller principió a dirigir sus esfuerzos a la solución de los problemas de producción alimentaria en otras regiones del mundo, en las cuales estableció varios programas de cooperación técnica.

La iniciativa de fundar el CIMMYT se debe al Presidente Adolfo López Mateos, quien durante su viaje a las Filipinas en octubre de 1962 tuvo oportunidad de visitar el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI), que se había estructurado conforme al modelo del programa cooperativo Gobierno de México - Fundación Rockefeller.

El Gobierno Federal de México, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y la Fundación Rockefeller suscribieron un nuevo Convenio el 25 de octubre de 1963 para el establecimiento y operación del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), con sede en la República Mexicana.

Pocos años más tarde, en abril de 1966, el CIMMYT fue establecido formalmente como una institución científico educativa, privada, autónoma y sin fines de lucro, en la forma de una Asociación Civil, para dedicarse al mejoramiento de la producción del maíz y del trigo en todo el mundo, pero especialmente en los países en vías de desarrollo.

Los dos fundadores del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, A. C., fueron el Gobierno de México --representado por el Secretario de Agricultura y Ganadería y por el Director General del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA)-- y la Fundación Rockefeller.

La Fundación Rockefeller, separadamente, conservó los privilegios, exenciones e inmunidades que le habían sido concedidas por el Gobierno de México desde los años cuarenta. En cambio, el CIMMYT, de por sí, como Asociación Civil, carecía de tales prerrogativas. Las gestiones para conseguirlas quedaron a cargo de la Secretaría de Agricultura, según consta en el Artículo 31 de los estatutos de 1966, que reza:

"ARTICULO TRIGESIMO PRIMERO. - Con el fin de que los trabajos que realice el Centro en el territorio nacional puedan contar con las facilidades relativas a asistencia técnica y a disponibilidad de equipo y materiales en general, la Secretaría de Agricultura y Ganadería gestionará ante las autoridades competentes:

- a) Facilidades de tipo migratorio para el personal científico y de especialistas, así como para estudiantes que deben radicarse en México durante su entrenamiento, respecto a la obtención de visas, a la internación de sus pertenencias personales y a su menaje de casa y a su reexportación en momento oportuno.
- b) La exención de impuestos de importación y derechos aplicables en el caso de internación de vehículos, maquinaria agrícola, aparatos de laboratorio y productos industriales que se utilicen justificablemente en sus trabajos, así como la exención de impuestos sobre la renta en favor de las personas extranjeras que laboren en el Centro.
- c) Las facilidades necesarias para la importación de colecciones, materiales vegetativos y de semillas básicas, registradas o certificadas que se requieran para los trabajos en México, así como la exportación de las producidas en México, que se utilicen en otros países colaboradores y,

- d) En general, intervenir ante las autoridades competentes, a fin de obtener en otros aspectos las facilidades necesarias para el mejor logro de las finalidades que le corresponden".

Como resultado de tales gestiones, el Presidente Díaz Ordaz dictó al 4 de diciembre de 1969, un Acuerdo a varias Secretarías de Estado para facilitar las labores del CIMMYT en el desarrollo de sus actividades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en un acuerdo Presidencial anterior, principió a otorgar a la Fundación Rockefeller ciertas franquicias fiscales relacionadas con la importación de efectos personales, menaje de casa, maquinaria, equipos, etc. que se internaban al país por los comisionados de dicha Fundación. Dicha situación no presentó mayores dificultades durante los primeros años, particularmente mientras la Fundación Rockefeller mantuvo otros programas en México y fue la principal aportadora al presupuesto del CIMMYT. Siguiendo la recomendación de funcionarios de la Secretaría de Agricultura quienes consultaron con la Secretaría de Hacienda en este respecto, el CIMMYT continuó usando la franquicia de la Fundación Rockefeller sin mayores dificultades.

En los últimos años, la situación del CIMMYT frente a las autoridades fiscales ha sufrido un deterioro, por diversas interpretaciones de las franquicias originales. Una consulta con la Secretaría de Hacienda en 1976 sugirió que el uso de la franquicia por el CIMMYT dependía de que la mencionada Fundación continuara participando como asociada del CIMMYT y que tuviera personal comisionado en la misma asociación civil. Recientemente, todas las disposiciones que concedían exenciones de impuestos o de derechos federales fueron suspendidas por el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación del 30 de diciembre de 1982.

Por otra parte, mediante Decreto publicado el 22 de febrero de 1983 en el Diario Oficial, se aprobó por el Gobierno de México la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, adoptada en Ginebra el 21 de noviembre de 1947, sólo con las reservas establecidas por la Cámara de Senadores del Gobierno Federal.

II. LA SITUACION ACTUAL

El CIMMYT, preocupado por la situación de su status jurídico, que no encuadra dentro del contexto general de organismos análogos que auspicia el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), se dedicó a revisar su estructura legal en el ámbito internacional y a la luz de su organización actual en la legislación mexicana; todo ello a fin de adecuar su personalidad jurídica al mejor desempeño de las funciones para las que fue creado.

Un estudio detallado por parte de la administración del Centro y diversas consultas con las autoridades competentes del Gobierno de México y otras instituciones internacionales, han llevado a la conclusión de que es necesario gestionar la transformación del CIMMYT como un organismo internacional, a efecto que sus operaciones resulten más eficientes, tanto en México como en los numerosos países donde desarrolla sus acciones.

Sólo para ilustrar en forma ejemplificativa algunos de los problemas y dificultades que el Centro tiene que superar periódicamente, señalamos los siguientes:

1. Problemas del CIMMYT en países diferentes de México

El CIMMYT ha venido estableciendo nuevos programas regionales en los países en desarrollo productores de maíz y trigo.

El establecimiento de estas unidades requiere de un país anfitrión para la residencia del personal asignado a la región. Cuando el CIMMYT asigna personal en países fuera de México, se le solicita al Centro que acredite su status como organismo internacional a fin de permitir la importación libre de impuestos de efectos personales, vehículos, equipos de oficina, materiales, etc.

Sin embargo, como el CIMMYT aparece registrado en México como una asociación civil, varios países han manifestado su incapacidad de conceder al CIMMYT los privilegios sobre visas, permisos de importación, exención de impuestos e inmunidades generalmente acordadas a los organismos internacionales.

Las anteriores restricciones han costado al CIMMYT y a los gobiernos y entidades que contribuyen a sus actividades, sumas considerables por concepto de pago de gravámenes, gestiones de visas, etc. adicionalmente al del tiempo que los científicos deben dedicar para cumplir con estas gestiones administrativas.

2. Dificultades respecto a las visas del personal internacional de nacionalidad extranjera y los postdoctorados residentes en México.

En la actualidad los científicos extranjeros vienen a México con visas FM-2 (inmigrantes). Conforme a la Ley de Población, este tipo de visa limita el tiempo de viaje fuera de México a 90 días por los primeros dos años correspondientes a los cinco de vigencia de la visa.

Las visas, además, deben ser refrendadas anualmente; por tanto, es en extremo difícil que los científicos puedan viajar fuera de México durante el período de renovación que, usualmente, requiere de cuatro a seis semanas. Como el trabajo de muchos de los miembros del personal científico requiere numerosos y, a veces, prolongados viajes fuera de México, las restricciones descritas reducen fuertemente la eficiencia y flexibilidad necesarias para su trabajo.

3. Pago de impuestos sobre la renta, tenencia de vehículos y otros. Su compensación mediante subsidios a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)

De acuerdo con la intención del convenio constitutivo del CIMMYT a principios de 1966, su Asociada, la SARH, haría las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para lograr se otorgaran las exenciones y franquicias que fueran procedentes. Como no era posible conceder una exención de impuestos general a una asociación civil, el Gobierno de México ha otorgado desde 1969 al CIMMYT un subsidio anual para reembolsar los impuestos pagados por el Centro como se explica a continuación:

- 1) Impuesto sobre la renta en el capítulo de productos de trabajo, que son retenidos al personal de nacionalidad diferente a la mexicana.
- 2) Impuestos sobre inmigración y visas sufragadas por el CIMMYT, también a nombre de su personal de nacionalidad diferente a la mexicana.
- 3) Impuestos sobre tenencia de vehículos, renovación de placas de automóviles y camiones, derechos sobre cambio de propietario e inspección de vehículos.

Si bien en ocasiones se registraron demoras en las ministraciones, este subsidio operó razonablemente bien hasta 1981. En 1982, sin embargo, debido primordialmente a los cambios de paridad del peso mexicano frente al dolar estadounidense, el subsidio recibido por el CIMMYT fue de 30 millones de pesos menos que la cantidad pagada por concepto de impuestos en México. En 1983 --con un subsidio de -- 45.9 millones de pesos, de nuevo como línea presupuestaria de la SARH-- el déficit estimado para el CIMMYT por concepto de impuestos será de aproximadamente 160 millones de pesos a la tasa actual de cambios.

4. Importaciones de equipo y materiales de investigación e internación de menajes de casa

La suspensión de la franquicia concedida a la Fundación Rockefeller y las disposiciones de la nueva Ley Aduanera restringen severamente la importación de materiales y equipos de investigación. En el caso concreto, estas restricciones no se justifican ya que la importación al país de dichos materiales y equipos no significan salida de divisas para México, toda vez que son pagados en el exterior con fondos aportados por los contribuyentes del CGIAR. De igual manera, la Ley Aduanera limita la importación a los menajes de casa de los científicos extranjeros que vienen a México en calidad de inmigrantes.

5. Problemas administrativos internos

La situación antes descrita ha propiciado una complicación adicional en el presupuesto de egresos del CIMMYT. Varios de los Gobiernos y que forman parte del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y que contribuyen a los fondos que se asignan a los trece centros internacionales que operan bajo los auspicios del mencionado Grupo Consultivo, han manifestado su inconformidad para que dichas aportaciones se destinen, aunque sea parcialmente, al pago de impuestos locales en los países donde dichos centros tienen su sede. Es decir, considerando que como organismos internacionales que son, deberían recibir las inmunidades y privilegios que normalmente se otorgan a aquellos por los gobiernos anfitriones.

Dicha preocupación quedó asentada en el informe del Panel de Revisión Quinquenal del CIMMYT, que en septiembre de 1982 revisó, entre otros aspectos, la operatividad de los programas del Centro a la luz de los problemas administrativos internos.

Este panel, constituido por 10 destacados científicos agrícolas nominados por el Comité Técnico Asesor del CGIAR, rendirá su informe final al CGIAR en los próximos meses.

CONCLUSIONES:

1. El CIMMYT ha comprobado después de veinte años de operación en su país sede (México), el constituir una entidad benéfica e indispensable en sus actividades de investigación agrícola, cumpliendo su mandato en armonía y coordinación con la SARH y el INIA.

Los resultados obtenidos durante las dos últimas décadas en el mejoramiento y multiplicación de los cereales que constituyen su materia, son hechos notorios y evidentes.

2. La estructura jurídica del CIMMYT, como Asociación Civil, fue adecuada en la época de su constitución (1966). Sin embargo, en la actualidad no responde a la problemática y metodología organizativa de los centros internacionales de in-

investigación agrícola ya que las actividades del CIMMYT trascienden las fronteras de México. Recordamos que su Consejo Directivo Internacional está constituido por quince miembros que representan doce nacionalidades.

En síntesis, la investidura jurídica de asociación civil nacional no responde a las actividades, objetivos, administración y proyección internacional del centro.

3. El CIMMYT se asemeja y tiene analogía con otros centros constituidos bajo los auspicios del Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), tales como el CIAT (Colombia) CIP (Perú) IBPGR (Italia) ICARDA (Siria) ICRISAT (India) IFPRI (EUA) IITA (Nigeria) ILRAD (Kenya) ILCA (Etiopía) IRRI (Filipinas) ISNAR (Países Bajos) y WARDA (Liberia).

Todos los anteriores centros son organismos internacionales y funcionan como tales en los países anfitriones de conformidad con un Protocolo que se firma con el Gobierno de la nación sede.

4. El CIMMYT solicita atentamente la comprensión y simpatía de la SARH a este enfoque. Cualquier gestión encaminada a la transformación de su estructura legal requerirá del aval moral de esa Secretaría y de su anuencia para coadyuvar con las autoridades competentes del Gobierno de México, principalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
5. No debe soslayarse que el Gobierno de México es miembro integrante del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), consorcio formado por gobiernos, fundaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas, operado bajo los auspicios del Banco Mundial, la FAO y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP). Debe hacerse hincapié que el Gobierno de México ha venido otorgando al CIMMYT un tratamiento de facto como organismo internacional, pero que ahora se requiere un reconocimiento de jure al transformar su status legal.

6. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a iniciativa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, podría apoyar estas gestiones y coordinaría sus esfuerzos con el CGIAR a nivel internacional a fin de formalizar la creación del nuevo CIMMYT bajo el patrocinio del Banco Mundial, de la FAO y de la UNDP. Una vez reestructurado el CIMMYT los mismos organismos especializados de las Naciones Unidas negociarían el convenio con el Gobierno de México por el cual se confirmaría su sede en la República Mexicana.

Atentamente,

firmada por

Virgilio Barco

Presidente del Consejo Directivo Internacional

El Batán, Texcoco, a 17 de marzo de 1983.