

El rol de la diplomacia en la seguridad alimentaria

Dra. Mónica Martínez Menduño*

CONSIDERACIONES GENERALES.-

La agenda social internacional se construye, cada vez más, a partir de las necesidades que surgen desde lo local, con carácter interdisciplinario y transversal, siendo “la pobreza” tema destacado y de fundamental importancia.

El compromiso de erradicar la pobreza, o por lo menos disminuir a la mitad los pobres que viven con menos de un dólar al día¹, está presente en la mayoría de las declaraciones que han adoptado los Jefes de Estado y de Gobierno al final de las Cumbres de carácter social y de derechos humanos en las que ha participado el Ecuador en los últimos años, sin embargo, es curioso que en esos debates, la agricultura y el mundo rural, no ocupen un lugar destacado, es más, en muchas ocasiones no constan como temas de agenda ni en los documentos preparatorios.

Asimismo, en este contexto, las referencias a las prácticas de comercio internacional son muy generales.

Cuando en 1996 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el impacto negativo de la disminución constante en la inversión de carácter multilateral y la aplicación de las políticas fondo monetaristas que proclamaban los beneficios de la especialización en el campo agrícola y el libre comercio eran conocidos, sin embargo, muy poco se hizo para revertir la tendencia, lo que trajo como consecuencia, sobre todo en los países africanos, una inseguridad alimentaria generalizada, que al conjugar con factores como el alza de los precios de los combustibles, la debilidad del dólar y el cambio climático, crearon lo que la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos llama la “tormenta perfecta” que con mayor o menor intensidad golpea actualmente a todos los países y que debe ser en-

* Consejero del Servicio Exterior Ecuatoriano.

¹ El Objetivo No. 1 de la Cumbre del Milenio establece que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a erradicar la pobreza extrema y el hambre para lo cual señalan como meta 1.-: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día; y, 2.-: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. Tomado de la página web de la ONU: http://www.millenniumproject.org/reports/goals_targetsS.htm

frentada con medidas urgentes y de mediano y largo plazo.

“El 75% de los pobres del mundo se halla en el sector rural de los países en desarrollo y los productos agrícolas que estos podrían vender enfrentan las barreras del proteccionismo —aranceles, medidas no arancelarias, subsidios— de los países industrializados”².

En el caso del Ecuador, la pobreza a nivel nacional en el año 2006 golpeaba al 36,3% de la población. En ese año, el 61,5% de los pobres vivían en el área rural, mientras en área urbana el 24,9%.³

Pobreza⁴ según el diccionario informático de Wikipedia es la carencia de alguna necesidad humana contemplada con relación a un estándar, en este caso: “Alimentos”. Así, Pobreza y Seguridad Alimentaria son conceptos que se dan la mano. Seguridad alimentaria comprende el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias de todas las personas y sus preferencias en cuanto

a alimentos a fin de llevar una vida activa y sana⁵. A esto se debe agregar el derecho a la alimentación⁶, entendido como el derecho fundamental de toda persona a una vida digna,⁷ incluyendo un nivel adecuado de alimentos, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales, por ende, libre del temor y acoso de la pobreza.

Este ensayo mantiene como trasfondo el tema de la pobreza y la necesidad de coordinar acciones en los campos sociales, económicos, comerciales pero se concentra en el trabajo permanente de representación del Estado y participación en los foros internacionales de negociación de la normativa internacional que afecta directa o indirectamente a la producción y exportación de productos agrícolas: normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados, tales como códigos de prácticas bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias, mejor conocido como Codex Alimentarius, así como proyectos e iniciativas orientadas a ayudar a los países en desarrollo en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

² ALIETO, Aldo y KAUFMANN, Jorge. (2004). “Comercio Internacional y pobreza Mundial”. Revista de la CEPAL NO. 84.

³ Documento de consulta interna de la FAO: “Evaluación preliminar del impacto de la crisis alimentaria en Ecuador”, elaborado el 27 de mayo del 2008.

⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Pobreza_relativa

⁵ Artículo 1 del Plan de Acción de Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, artículo 1. Tomado del texto original publicado en español por la FAO, página web. <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613S/W3613S00.HTM>

⁶ Ver Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Ecuador es parte del Pacto Internacional.

⁷ Artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm. Ecuador es parte del Pacto Internacional.

El debate sobre los desafíos de la diplomacia como forma de intermediación por excelencia entre los Estados y con otros sujetos del derecho internacional, parte de la premisa que el Servicio Exterior, como Institución del Estado, responde a características estructurales que lo diferencian de los Ministerios e Instituciones Nacionales que se ocupan de los temas agrícolas a nivel doméstico. Los resultados de su gestión, tangibles e intangibles, son medibles de conformidad con las metas establecidas en el programa anual de la Cancillería en cumplimiento de los objetivos de la política exterior nacional.

La diplomacia ecuatoriana se caracteriza por su rol de promoción de la interdependencia y cooperación entre las sociedades y aporta directamente al desarrollo de políticas internacionales orientadas a garantizar la suficiente producción y acceso a mercados de alimentos inocuos y nutritivos. Sirviendo, asimismo, de herramienta efectiva, dentro de las estrategias nacionales, para impedir que las disposiciones, reglamentos, normas y demás que se adopten a nivel internacional, atenten contra el derecho soberano a buscar la autosuficiencia en la producción o sean utilizadas como barreras u obstáculos al comercio internacional a pretexto de velar por la salud de las personas

y evitar enfermedades transmitidas por alimentos.

“El Ecuador apuesta por la conducción de las relaciones internacionales de manera independiente, responsable y soberana. De tal manera que la política exterior responda a las aspiraciones de todos los seres humanos, es decir, al servicio de la comunidad, donde la dignidad y la libertad de las personas sean prioritarias”⁸.

A nivel interno, es oportuno fortalecer las estrategias de coordinación interagencial. El funcionario del Servicio Exterior cumple un rol de un interlocutor que debe ser potenciado, su desafío va más allá de la promoción del comercio exterior y las negociaciones comerciales en el seno de la OMC, por lo que se requiere ampliar la red interna de contactos y fortalecer el trabajo que se desarrolla en estrecha colaboración con los funcionarios técnicos y científicos de otras instituciones del Estado, especialmente del MAGAP, INEN e INIAP.

La producción alimentaria del Ecuador en el período 2000-2006, fluctuó entre 18,3 mil millones de toneladas métricas y 20,9 mil millones de toneladas métricas. En el año 2006, según la Hoja de Balance del MAGAP, las importaciones represen-

⁸ Como lo destacara la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Isabel Salvador, el día de su presentación ante los funcionarios del Servicio Exterior el 11 de diciembre de 2007.

taron el 9.5% de la disponibilidad total de alimentos, que significan el 7.8% de la producción nacional. Se exporta el 25.8%, que corresponden al 31,5% de la disponibilidad total de alimentos (considerando un consumo per cápita de 483.5 Kg/año)⁹. Aproximadamente un 20% de la producción agrícola del Ecuador se pierde por falta de acceso a los mercados de consumo.¹⁰

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca es el encargado de coordinar, diseñar y evaluar las políticas del sector agropecuario con el resto de los sectores económicos y sociales.¹¹ Sin embargo, la responsabilidad de participación en la elaboración de textos en materias relacionadas con la inocuidad de los alimentos, en base a las recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius, Comités y Grupos Especiales de la FAO y la obligación de armonización o equivalencia de las normas nacionales con las del Codex Alimentarius, no la tiene el MAGAP, ni tampoco la Cancillería, pese al impacto que estas negociaciones tienen en la capacidad de exportación de ciertos productos. Conforme a la información que consta en la página web de la FAO, es el Instituto Ecuatoriano de Normalización –INEN– el

Punto Focal para estos temas. Cabe señalar que el INEN, no forma parte de las instituciones adscritas al MAGAP¹². Adicionalmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador tampoco forma parte del Comité Nacional de Codex.

REPRESENTACIÓN PERMANENTE.-

Aceptemos que la diplomacia contemporánea ha dejado de ser de manejo exclusivo de sus servicios exteriores, lo cual no significa que estos pasen a ser anacrónicos, por el contrario, el diplomático,¹³ esta entrenado para desarrollar un diálogo constructivo, de colaboración tanto a nivel interno como internacional. La diplomacia basada en el diálogo requiere tiempo porque se construye con políticas a largo plazo, es efectiva en la medida que los objetivos y metas no cambian con cada nuevo gobierno. El diplomático responde a intereses nacionales permanentes; actúa como mediador, coordinador, interlocutor del gobierno en la defensa de los intereses del productor y del consumidor nacional, dando un aporte positivo al desarrollo sostenible de un país, que como el nuestro, mantiene una fuerte vocación agrí-

⁹ Documento de trabajo de la FAO: ECUADOR, MARCO NACIONAL DE PRIORIDADES PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA FAO 2008-2011, borrador para consultas elaborado en abril de 2008.

¹⁰ Documento de consulta interna de la FAO: "Evaluación preliminar del impacto de la crisis alimentaria en Ecuador", elaborado el 27 de mayo del 2008.

¹¹ Ver página web del MAGAP: <http://www.mag.gov.ec/docs/estrat83.htm>

¹² Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

¹³ Por las características de su carrera, esto es: experto en negociaciones internacionales; conocedor de los principios del derecho internacional y de los intereses del Ecuador en su conjunto.

cola, donde el 85% de los alimentos que se consumen provienen del mercado doméstico.

Representación significa en términos prácticos defender los intereses nacionales en cumplimiento con las instrucciones impartidas desde la Cancillería en Quito, que en el área específica de los productos agrícolas, materia de este trabajo, se puede resumir en tres campos de acción:

- 1) Seguimiento de proyectos de cooperación técnica.
- 2) Manejo de situaciones de emergencia y coordinación de asistencia de socorro en casos de desastres.
- 3) Participación en los órganos rectores y subsidiarios de la FAO, FIDA y PMA.

En el caso de seguimiento de proyectos de cooperación técnica, Cancillería coordina con SENPLADES, MAGAP y demás Instituciones nacionales la presentación y movilización de recursos para proyectos que requieran la cooperación técnica de un organismo internacional. Para el efecto, el diplomático acreditado ante el organismo internacional, está familiarizado con los mecanismos, instancias y documentos que sustentan un pedido de cooperación y

mantiene contacto directo con los funcionarios que analizan las propuestas, con los representantes de los donantes gubernamentales y con las autoridades que en última instancia deciden sobre la viabilidad de apoyar tal o cual proyecto e incluirlo en los fondos fiduciarios multilaterales o bilaterales que se crean en cada caso.

En el tema que nos ocupa, por ejemplo: Si bien el concepto de “Seguridad Alimentaria” se desarrolla en la década de los ochenta, ya en 1945, cuando se creó la FAO, existía conciencia internacional de la necesidad de cooperar para: “elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción; mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas; mejorar las condiciones de la población rural; y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad”¹⁴, principios básicos de la seguridad alimentaria.

En 1994, la FAO creó el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria –PESA-, y a partir de 2002 ayuda a los países a establecer programas nacionales que incluyen la inversión en infraestructura rural, generación de ingresos no agrícolas,

¹⁴

Preámbulo de la Constitución de la FAO, <http://www.fao.org/docrep/010/k1713s/k1713s00.htm>

agricultura urbana y redes de protección¹⁵. De ahí que el pedido ecuatoriano de asistencia para desarrollar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fuera bien acogido por la FAO, aportando además al debate en la elaboración de la “Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, adoptada en el año 2006, que determina como política de Estado y acción prioritaria la seguridad alimentaria y nutricional¹⁶

Las acciones que actualmente desarrolla el MAGAP como son: entrega de urea a los campesinos, creación de centros de acopio, entrega de créditos no reembolsables a las asociaciones de agricultores, etc., responden precisamente a los compromisos de Seguridad Alimentaria aprobados por el Ecuador en el marco de las reuniones de los Órganos rectores y subsidiarios de la FAO, especialmente de la última Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Retos del Cambio Climático y la Bioenergía, celebrada en Roma del 3-5 de junio de 2008.

Con relación al manejo de situaciones de emergencia y coordinación de asistencia de socorro en casos de desastres no se puede improvisar, los

funcionarios del Servicio Exterior, tanto en Quito como en Roma necesitan contar con una red consolidada de contactos y prever las respuestas adecuadas para cada circunstancia. El manejo de una situación de crisis es responsabilidad nacional y corresponde al Gobierno Central determinar el tipo de ayuda externa que necesita y asegurarse que lo que recibe corresponde a lo solicitado. ¿Qué hacer?, ¿Cómo?, ¿Cuándo? y ¿Dónde? Son preguntas cuya respuesta no puede quedar al albedrío del representante de turno de un organismo internacional en el país.

El 29 de julio de 2008¹⁷, se inauguró el Centro Logístico de Asistencia Humanitaria, CELAH, ubicado en Tumbaco, Ecuador, construido en un inmueble entregado en comodato al Programa Mundial de Alimentos por el Ministerio de Agricultura y readecuado en cooperación con el Gobierno de la Provincia de Pichincha. Tiene un área de 8.000 m² para albergar información y tecnologías de la comunicación, infraestructura y sistemas operativos para el almacenamiento y transporte de equipos de emergencia, y espacios para el entrenamiento y coordinación de personal nacional y regional vinculados con tareas humanitarias.

¹⁵ Ver página web de la FAO: <http://www.fao.org/spfs/el-pesa/how-works-spfs/es/>

¹⁶ Artículo No. 1 del Título 1, Capítulo I de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional adoptada en marzo de 2006, que dice: “Se determina como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno Nacional a la seguridad alimentaria y nutricional, comprendida como un derecho humano que garantiza la capacidad de abastecimiento con garantía de acceso físico y económico de todos los habitantes a alimentos sanos, nutritivos, suficientes, inocuos, de buena calidad y concordantes con la cultura, preferencias y costumbres de la población, para una vida sana y activa”.

¹⁷ Ver página de noticias del Programa Mundial de Alimentos <http://www.wfp.org:80/spanish/?m=118&k=230>

Esta, como otras iniciativas, son ejemplos de acciones concertadas donde el Gobierno Nacional se encuentra colaborando con los Organismos del Sistema de Naciones Unidas. Para la elaboración del programa de prevención de desastres, que incluye proyectos como el CELAH, intervinieron muchos actores nacionales e internacionales, incluyendo la Cancillería. El CELAH forma parte de la Red de Respuesta de Emergencias para América Latina y el Caribe a través de la provisión oportuna de ayuda alimentaria y servirá de base de apoyo para brindar asistencia de una manera efectiva y eficiente durante las primeras horas de ocurrido un desastre en el Ecuador y otros países latinoamericanos.

PARTICIPACION EN ORGANISMOS INTERNACIONALES.-

En cuanto a técnicas para una negociación exitosa, una ventaja que tiene el diplomático frente al funcionario técnico de otros Ministerios o Instituciones Gubernamentales es que su trabajo responde a una coordinación centralizada y las instrucciones que se imparten desde la Cancillería en Quito son las mismas para los funcionarios que están en misión en Ginebra, Nueva York, Viena, Roma, Montreal o cualquier otro sitio donde se negocien textos que tengan relación con los temas agrícolas.

Por ejemplo, desde 2002, el Ecuador negoció y obtuvo en la Ronda de Ginebra la calificación como Economía Pequeña y Vulnerable (SVE por sus siglas en inglés) para efectos de aplicación de las modalidades de liberalización arancelaria en agricultura,¹⁸ que sumada a la calificación de Miembro de Reciente Adhesión a la OMC, le otorga la posibilidad de alargar los plazos en la implementación de algunos condicionamientos. Esta doble calificación constituye una herramienta importante para el Ecuador en las negociaciones, entre otras, de normativa fitosanitaria porque corrobora la fragilidad de nuestra economía y avala la necesidad de que se concedan mayores plazos para implementación de ciertas normas para la inocuidad de los alimentos, especialmente en el caso de las frutas y hortalizas frescas.

Frente al conocimiento especializado que maneja un funcionario técnico del INEN o del INIAP o del MAGAP, el diplomático tiene un bagaje de conocimientos generales que lo ayuda y si bien no sustituyen los datos científicos, a la hora de las negociaciones tiene la ventaja de que cuenta con instrucciones que responden a los objetivos de política exterior, que se suman a las instrucciones específicas, emanadas de Cancillería, basadas en los informes que recibe

¹⁸ Información extraída del informe del Embajador Méntor Villagomez, Subsecretario de Asuntos Económicos y Comerciales sobre los Acuerdos alcanzados en Agricultura, bienes industriales, productos tropicales y banano en la Ronda de la OMC, fechado 15 de Agosto de 2008.

de diversas fuentes oficiales, lo cual le permite identificar problemas o asuntos sensibles para nuestros intereses mediante la vinculación de los datos de temas que tienen relación pero que se manejan desde diversas instancias a nivel interno.

Ejemplo de un tema que se trata en varios foros al que acuden funcionarios de distintos Ministerios es el caso de los Productos Tropicales, que son materia de discusión y debate en el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO y en particular en el Grupo Intergubernamental sobre el Banano y las Frutas Tropicales¹⁹, así como en el Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Frescas, y en la Organización Mundial del Comercio.

En este caso el debate, aunque siempre con un trasfondo político, se concentra en más o menos aspectos científicos dependiendo del foro dentro de la estructura de Naciones Unidas e involucra expertos de diversas áreas. De ahí la importancia de que Cancillería sea el ente coordinador para el diseño integral de una estrategia de negociación de la normativa fitosanitaria o de acceso a mercados, que se complemente con una estrategia para conseguir el financiamiento de programas de cooperación técnica, bien sea para: el aumento de producción, o evaluación de la situa-

ción actual del mercado, patrones de consumo, amenazas de plagas, usos de pesticidas, o armonización de la normativa interna con la internacional sobre contaminantes, etc., a efectos de facilitar la exportación de productos tan importantes como el banano o mango o espárragos.

En el campo normativo, a diferencia del funcionario técnico, normalmente experto en materias agrícolas o químicas, el diplomático que se ocupa de Seguridad Alimentaria, aún en los casos en los que no tenga una formación jurídica de base, conoce y maneja los principios y normas del derecho internacional, a más de conocimientos generales sobre legislación interna y de los compromisos asumidos por el Ecuador en los distintos foros internacionales. Conocimiento que le permite negociar textos, que por su carácter vinculante, es de decir de cumplimiento obligatorio, responden a criterios puramente jurídicos aún cuando traten sobre asuntos altamente técnicos y científicos, como pueden ser las normas de cuarentena o prevalencia de plagas.

Un ejemplo exitoso de colaboración entre una Institución técnica y la Cancillería es la negociación, ratificación y seguimiento de uno de los tratados más importantes para la seguridad alimentaria y la agri-

¹⁹ El Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO se encarga de examinar y realizar el seguimiento a los problemas de carácter internacional que afectan a ciertos productos agrícolas en relación con la producción, el comercio, la distribución, el consumo y las cuestiones económicas conexas.

cultura sostenible, adoptados en la última década. Se trata del “Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura”, que tiene por objetivo la conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria.²⁰

El Tratado fue negociado en el marco de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, cuya Vicepresidencia ocupa actualmente el técnico del INIAP, Ing. César Tapia, Punto Focal para la implementación del Tratado, que fue ratificado por el Ecuador en mayo de 2004, año de su entrada en vigor. Tanto en las sesiones de la Comisión como del Órgano Rector participan delegados de las dos instituciones.

En el área de cooperación, cabe señalar que en el mes de Julio de 2008, se consiguió una donación del Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos al INIAP para el financiamiento y asistencia técnica para el manejo de ciertas colecciones y la regeneración del germoplasma de ciertas variedades de papas en peligro. Adicionalmente, los fondos de

la donación servirán para apoyar al desarrollo del banco de datos del INIAP y los sistemas informáticos.

En síntesis, el diplomático aporta con un bagaje de conocimientos, técnicas y estrategias que complementan el trabajo del funcionario técnico y esto es fundamental a la hora de elaborar la presentación y defensa de los intereses nacionales. Recordemos que el debate en foros internacionales de este tipo, al final del día, responde a intereses económicos y políticos, más allá del genuino interés de proteger la salud del consumidor y los datos científicos que pueden ser manipulados para justificar una u otra propuesta.

El análisis conjunto de la información que posee el técnico y el diplomático, ayuda, entre otras cosas, a identificar aquellos casos donde, a pretexto de proteger la salud humana o animal, se imponen normas y condiciones imposibles de cumplir para nuestro ya debilitado sistema productivo. Recordemos que si bien la producción agropecuaria tiende a incrementarse anualmente en el país, la productividad es baja comparada con los rendimientos promedio de otros países de la región, por lo que es importante no perder en el papel lo que gana con esfuerzo y el sudor de su frente nuestra gente en el campo.

Roma, 22 de Agosto de 2008.

²⁰

Ver página web del Tratado: <http://www.fao.org/AG/CGRFA/Spanish/itpgr.htm>