

Grupo de Trabajo sobre Nutrición del MSC – Reflexiones iniciales para el Proceso GTCA (VERSION PRELIMINAR)

Enero 2016

El siguiente documento intenta ofrecer un primer marco conceptual para la preparación del MSC al Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) del CSA. En espera de la última propuesta del Equipo de Tarea, el Grupo de Trabajo del MSC está de acuerdo con delimitar una serie de principios e ideas que puedan guiar el compromiso del MSC con el Proceso GTCA.

Preámbulo

Comprender el desafío que plantea la malnutrición en todas sus formas exige recurrir a un análisis integral y multidisciplinar que aúne los puntos de vista político y técnico. Por encima de todo, hace falta reconocer la necesidad existente de acciones apremiantes y justas, además de apreciar la diversidad y los valores de la dignidad humana, la equidad, la sostenibilidad y la soberanía. Partimos de la idea compartida de que la alimentación es la expresión de valores, culturas, relaciones sociales y la autodeterminación de los pueblos, y que el acto de alimentarse y alimentar a los demás encarna en sí mismo la nuestra soberanía, nuestro sentido de la propiedad y nuestro empoderamiento. Al facilitar nuestra nutrición y comer con familiares, amigos y los miembros de la comunidad, reafirmamos nuestras identidades culturales y la apropiación de nuestro devenir vital, de nuestra dignidad como seres humanos. La nutrición consolida los cimientos del desarrollo personal y resulta esencial para nuestro bienestar general.

1. El papel del CSA en la Arquitectura Global de gobernanza de la Nutrición

1.1. **Coherencia de políticas** Los espacios de la política intergubernamental que poseen mandatos sobre la nutrición son: La Conferencia FAO¹ (acento sobre el aspecto de la alimentación dentro del tema de la nutrición), La Asamblea Mundial de la Salud (acento sobre el aspecto de la salud dentro del tema de la nutrición) y el CSA (coherencia en políticas, a través de diferentes ámbitos políticos, con la carta de la ONU y de Derechos Humanos / el derecho a alimentación adecuada); además de la Asamblea General de la ONU (la cual delega a sus órganos subsidiarios y espacios especializados discusiones temáticas de profundidad). En realidad, solamente la Asamblea Mundial de la Salud y el CODEX², y, en menor medida, la Conferencia FAO, juegan un papel en las políticas sobre nutrición de los años recientes. Sin embargo, varias agencias y programas frecuentemente

¹ Se hace referencia a la Conferencia de la FAO y a la Asamblea Mundial de la Salud para distinguir entre las funciones normativas de las Asambleas impulsadas por Estados Miembros / Órganos de Gobierno y las respectivas funciones de las agencias técnicas (FAO y la OMS); sin menospreciar el papel clave que estos organismos juegan en la preparación y el apoyo al proceso normativo.

² La FAO y la OMS apoyan conjuntamente el Codex Alimentarius, y el código de alimentos, como "el punto de referencia mundial para los consumidores, los productores y procesadores de alimentos, las agencias nacionales de control de alimentos y el comercio internacional de alimentos"

han transferido sus funciones de ejecución y han contribuido a establecer políticas a través de sus operaciones, a pesar de no tener un mandato normativo. Si bien esto ha generado una fragmentación significativa, también significa que no hay ningún otro órgano legítimo, fuera del CSA (a no ser de involucrar la Asamblea General) que sea responsable de la coherencia política (con la Carta de la ONU y el marco de Derechos Humanos) sobre el tema de la nutrición. Por lo tanto es importante “depurar” la continua narrativa que sugiere que el CSA necesita “encontrar un nicho y evitar la duplicación”. El papel del CSA debería ser complementario al papel de la Asamblea Mundial de la Salud y al de la Conferencia de la FAO, y sigue siendo central en términos de coherencia de políticas debido a que ninguna otra institución tiene mandato similar al CSA a nivel mundial.

1.2. **Coordinación Global** En este contexto, es igualmente importante diferenciar claramente el papel de los espacios normativos, como los mencionados anteriormente y las instituciones y organizaciones que implementan programas y acciones en materia de nutrición y sus mecanismos de coordinación. En este sentido, la coherencia política y los vacíos en la normativa de nutrición están ligados a unas asincronías entre la política y la implementación, así como una falta de coordinación entre programas y acciones en torno a la nutrición. En este contexto, el papel coordinador del CSA, con el apoyo de su poder de convocatoria para reunir a los Estados Miembros junto con la sociedad civil y todos sus sectores, agencias de la ONU y otros actores, podría eventualmente aportar una contribución significativa, conjuntamente con una colaboración cercana con el Comité Permanente de Nutrición de la ONU (UNSCN), que podría estar facilitado por la reciente mudanza de su secretariado de la sede de la OMS a la sede de la FAO.

2. **Centralidad del derecho a la alimentación en el espacio político del CSA (coherencia con los derechos humanos):** El CSA está firmemente centrado en el marco de los Derechos Humanos, así como se indica en el documento de reforma del CSA y denotado por el programa de trabajo plurianual (2016 a 2017) del CSA. Ambos documentos establecen explícitamente que el “CSA intenta lograr un mundo libre del hambre, donde los países implementen las directrices voluntarias para el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Mientras que esta definición todavía no incorpora un entendimiento holístico de la nutrición (desde la perspectiva de alimentos hasta la de la salud), esto significa que la coherencia política significa coherencia con la Carta de la ONU y el marco de Derechos Humanos y, más concretamente, con el derecho a la alimentación y nutrición adecuada y sus instrumentos relacionados³. Esto también significa que las políticas⁴ del CSA son decididas por los Estados miembros (como garantes de derechos) con el fin de responder

³ Por ejemplo, hay toda una serie de instrumentos normativos relacionados con la lactancia materna, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre la Protección de la Maternidad ILO 183, el Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de Leche Materna (incluyendo resoluciones subsiguientes relevantes de la AMS), con sus respectivos órganos de vigilancia (las Sesiones del Comité de Derechos del Niño CEDAW, etc.).

⁴ En particular, el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y Nutrición (GSF), las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques (VGGT), el Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Extendida (CSA-FFA), entre otros; así como todas las diversas recomendaciones de políticas (anualmente incluido en el GSF en cualquier caso).

claramente a los titulares de derechos. En este sentido, el desafío es asegurar que el marco de derechos humanos tenga una primacía sobre todos los demás marcos legales internacionales y nacionales, para que el proceso se quede focalizado en dar cuenta a los derechos humanos más que a los derechos “económicos” privados (por ejemplo derechos de inversión, Derecho de propiedad intelectual, etc). Esto requiere afirmar, de manera inequívoca, que hay una clara jerarquía normativa entre los derechos humanos y los derechos económicos privados.

3. **La exigencia fundamental de una salvaguardia robusta contra los conflictos de interés:**

Debido a los múltiples actores dentro del proceso de CSA, se requieren garantías sólidas contra el conflicto de intereses para asegurar que el involucramiento con terceros, en particular, con empresas privadas y fundaciones filantrópicas, no interfiera con el propósito principal del CSA, que es la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto del derecho a la alimentación y nutrición adecuada. Tales medidas de seguridad para proteger al CSA de la influencia corporativa indebida son esenciales para garantizar que las decisiones del CSA se centren en los derechos humanos y respondan a los intereses de los titulares de derechos en lugar de los de las empresas privadas, de acuerdo con el mandato del CSA y las obligaciones en términos de derechos humanos por parte de los Estados Miembros. Deben incluir: (1) La protección adecuada de la integridad de los procesos de toma de decisiones (es decir, mediante la regulación del acceso y la participación en el proceso); (2) la integridad y la independencia financiera del CSA (es decir, asegurar el financiamiento público sin restricciones para el CSA – lo cual es particularmente relevante en la presente conjunción); y (3) Confiabilidad en el proceso de generación de conocimiento científico (es decir, garantizando la integridad e independencia de los miembros del Comité Directivo y el Equipo de Proyecto del HLPE).

4. **La nutrición debe ser un foco central en lugar de ser un apéndice de otros temas (la coherencia de políticas requiere una visión holística sobre la nutrición):**

Uno de los principales problemas de la política global en tema de nutrición es su fragmentación. Tanto la Conferencia de la FAO y la AMS, (los dos principales espacios normativos) abordan la nutrición desde sus respectivos ángulos, dejando vacíos significativos en la política que frecuentemente son llenados por políticas y programas de implementación de las agencias técnicas en vez de decisiones sobre políticas centradas en los Estados Miembros.

Hay que reconocer que esta fragmentación es, en gran medida, también el resultado de un marco conceptual fragmentado y reduccionista de la agricultura y de las ciencias de la alimentación y de la nutrición. Los seres humanos no se alimentan de hierro, calcio o grasas trans, por mencionar sólo algunos. Ellos amamantan o son alimentados con biberón, y comen comidas, que pueden ser más o menos diversificadas, sanas, seguras, cultural y nutricionalmente adecuadas. La comida puede ser de origen local o del otro lado del mundo, agriculturas basadas en agro-ecología diversificada a pequeña escala, o en monocultivo intensivo. ¿Quién tiene acceso a qué y por qué? La gente come una proporción diferente de productos alimenticios a partir de los tres grupos de alimentos recién definidos⁵, sin duda debido a sus hábitos alimenticios o deseos, pero siendo fuertemente influenciados por el

⁵ Tres grupos principales son definidos: alimentos no procesados o minimamente procesados (grupo uno), ingredientes industriales y procesados (grupo 2) y productos ultraprocesados (grupo 3).

poder de compra, los precios relativos y la comercialización, con diferentes implicaciones para su nutrición y salud⁶. ¿Por qué los niños caen en desnutrición? ¿Por qué las mujeres se vuelven anémicas? ¿Cómo se relaciona esto con el acceso a la tierra, el agua y las semillas? ¿Cómo se relaciona con los derechos de las mujeres, el matrimonio infantil, la falta de acceso a la educación, la salud reproductiva, etc.? ¿Cómo se relaciona con los salarios y las condiciones de trabajo? ¿Cómo se relaciona con la salud, nivel de inmunidad, el saneamiento y las condiciones de vivienda? ¿Es una coincidencia que las familias más pobres son las que presentan la mayor prevalencia de desnutrición y retraso de crecimiento, entre otros problemas, o mejor dicho estos son los resultados, en gran medida, de los determinantes estructurales? Cuales son los conductores subyacentes a la creciente incidencia y prevalencia del sobrepeso, de la obesidad y de las enfermedades no infecciosas causadas por las dietas? Que política económica subyace bajo la plaga emergente de la obesidad y las enfermedades a ella relacionadas?

Para abordar esta fragmentación (en lugar de contribuir a ella), el CSA debería tener una visión holística de la nutrición, dar respuestas a estas preguntas complejas y ofrecer orientación a los gobiernos y las agencias de la ONU, en línea con la visión basada en los derechos humanos y la misión decidida por sus Estados Miembros con la reforma de 2009. El bienestar nutricional debe ser abordado como una consideración central del proceso de CSA, en lugar de ser tratada como una adición de la notación "... y la nutrición" a otras cuestiones política. La convergencia de las políticas - por definición - requiere un enfoque interdisciplinario e intersectorial, por lo que no debe limitarse a un sólo ángulo del tema de nutrición. A este respecto, hay que señalar que ningún otro espacio normativo de la ONU tiene un mandato tan holístico sobre la nutrición y por lo tanto no existe superposición o mandato en conflicto, como se ha mencionado en el punto 1 anterior.

De todas forma, aplicar un enfoque holístico sobre nutrición requeriría unas transiciones significativas:

- (a) Tendiendo un puente e integrando el marco conceptual y normativo del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición con el derecho a la salud y a todos los otros derechos relacionados, particularmente los derechos de las mujeres, derechos de los niños, derechos de los campesinos y de los trabajadores;
- (b) Haciendo un llamado a renovar el énfasis sobre la importancia crítica de la agrobiodiversidad y diseñando un enfoque explícito y continuativo sobre la exigencia de políticas públicas que promuevan dietas diversificadas, equilibradas, sostenibles y sanas, que demanden convergencia sobre las dimensiones políticas alimentares, saludares y ambientales de la nutrición.

Este enfoque holístico, obviamente, será difícil a corto plazo, considerando que la capacidad del CSA debe ser construida con el tiempo y a todos niveles para llevar a cabo este mandato (Estados miembros, La Secretaría, HLPE, Grupo Asesor, etc). Aparte, una acción más centrada

⁶ MONTEIRO, Carlos Augusto et al. A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2010, vol.26, n.11 [cited 2016-01-05], pp. 2039-2049. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2010001100005&lng=en&nrm=iso ISSN 0102-311X. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2010001100005>

(es decir, el reporte del HLPE sobre los sistemas de alimentación y nutrición) podría ser un punto de partida adecuado. Esto también implicará el establecimiento de mecanismos en el CSA para trabajar en colaboración con el Comité Permanente de Naciones Unidas sobre nutrición debido a su mandato de búsqueda de armonización y coordinación entre todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas referentes a distintos aspectos de la alimentación y la nutrición. Igualmente, involucrará una coordinación más cercana con la OMS, y sus objetivos nutricionales del 2012, así como en conjunción con la Agenda de Desarrollo Sustentable⁷ adoptada en 2030 recientemente.

5. **Abordar las determinantes socio-político-económicos de la malnutrición:** La centralidad de los derechos y la visión holística de la nutrición significan que el elemento clave del enfoque de las políticas de CSA debe ser de trabajar para eliminar los determinantes estructurales de la malnutrición en todas sus formas, en lugar de centrarse en la nutrición como una necesidad por “entregar” (obviamente sin subestimar la urgencia de las emergencias nutricionales). Es por esta razón que la coherencia política y los derechos humanos desempeñan un rol central, tanto en el ámbito nacional e internacional, así como un enfoque de género fuerte y un enfoque en los derechos de las mujeres y la no-discriminación. Las decisiones políticas del CSA deben orientarse hacia la creación del un entorno internacional que enfatice la realización de todos los derechos humanos para todas las personas, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada y la nutrición y el derecho a la salud, en consonancia con la carta de la ONU y los subsecuentes instrumentos de derechos humanos.

Las políticas deben enfatizar la obligación de los Estados en respetar el derecho de las personas a amamantar y producir sus propios alimentos, dentro de su territorio nacional, así como en otros territorios / países (es decir, con referencia al acaparamiento de tierras, desechos, contaminación del medio ambiente, cambio climático, etc.). Además, las políticas deben reafirmar que los Estados deben proteger los derechos de las personas, en su territorio, así como en otros países, contra el daño provocado por los actores poderosos, como las empresas transnacionales (es decir, los bajos salarios y condiciones precarias de trabajo, el desalojo, la contaminación de agroquímicos, comercialización agresiva de sustitutos de la leche materna, la publicidad, la comercialización y el etiquetado engañosos, la producción y el depósito de alimentos ultra-procesados con alto contenido de azúcar, sal y grasas saturadas y trans, etc.), y que deben cooperar a nivel internacional en este sentido. Finalmente, las políticas deberían re-forzar los deberes a cumplir (facilitar, promover, y proveer) con todos los derechos humanos indivisibles a través de los programas y políticas específicas (reforma agraria, garantía de los derechos de las mujeres, reducción de las inequidades, protección social universal, garantía de los derechos de acceso al agua, protección de los consumidores, ecc), a nivel individual y a través la cooperación internacional.

6. La plena realización de los derechos humanos de las mujeres: Las violaciones generalizadas de los derechos de las mujeres y las niñas, la falta de control sobre los recursos económicos de las mujeres, y la falta de un foco en la nutrición y la salud reproductiva de las niñas adolescentes, son algunos de los determinantes más generalizados de la malnutrición en todas

⁷ Este documento no elabora sobre la Agenda de Desarrollo Sustentable, porque esto es el enfoque del otro línea de trabajo del CSA y grupo de trabajo del MSC.

sus formas. Pese a algunos avances, la mayoría de las mujeres en el mundo actualmente siguen siendo objeto de varias capas de discriminación y violencia estructurales a nivel de la sociedad, la comunidad y los hogares. Esto no tiene únicamente implicaciones negativas para el pleno disfrute de su potencial humano, sino que también contribuye a hacer que las mujeres y sus derechos sean invisibles en las políticas de seguridad alimentaria y nutrición, conduce a programas que tienden a sobrecargar a la mujer aún más con responsabilidades adicionales, y promueve la reproducción intergeneracional de la malnutrición. Por lo tanto, la plena realización de los derechos humanos de las mujeres es fundamental para la realización del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición y del derecho a la salud. La provisión de prestaciones pagadas por maternidad, el reconocimiento social del trabajo no remunerado mediante mecanismos de apoyo social y comunitario, la redistribución de las tareas del hogar teniendo en cuenta el género, la prevención de los matrimonios infantiles, tanto precoces como forzados, y la protección de mujeres y niñas contra todas las formas de violencia, son todos elementos esenciales de una estrategia eficaz para hacer frente a la malnutrición en todas sus formas.

Igualmente importante, debe fomentarse y protegerse una lactancia materna óptima, como la mejor alternativa para las madres para alimentar a sus bebés, y para ello las mujeres deben contar con todo el apoyo jurídico, público, comunitario y familiar.

7. Del enfoque sobre la producción de alimentos al enfoque sobre los sistemas alimentarios que apoyan dietas diversificadas, equilibradas, sanas y sostenibles: La última consecuencia de este enfoque (la coherencia con el derecho a la alimentación de las políticas de nutrición pretenden eliminar las determinantes estructurales de la malnutrición) es la centralidad de dietas diversificadas, equilibradas y sanas, y no de los productos industrializados y otras soluciones basadas en productos⁸ que se enfoquen en deficiencias específicas (como deficiencias de micronutrientes) o formas particulares de desnutrición. Este tipo de dietas diversificadas, equilibradas y saludables deben ser promovidas y apoyadas por los sistemas alimentarios sostenibles, locales y regionales, centrados en los productores a pequeña escala, protegidas contra la competencia injusta y en consonancia con los principios de agroecología y soberanía alimentaria. Este enfoque vincula inextricablemente la nutrición sana a la biodiversidad agrícola, que es una función directa de la diversidad genética conservada por los pequeños productores, pescadores, pueblos indígenas y productores de alimentos, a través de los diversos sistemas de conocimientos existentes. Estos sistemas de conocimientos deberían ser protegidos y suportados por políticas de salud, agrícolas y de otra naturaleza, mas que socavadas por la investigación nutricional y los enfoques que no los toman en consideración. Agroecología la soberanía alimentaria ofrece una visión alternativa a los sistemas alimentarios que previenen un camino concreto y viable hacia dietas diversificadas, equilibradas, sostenibles y sanas.

⁸ Está entendido que las soluciones basadas en productos siguen siendo importantes en las emergencias nutricionales y para el alivio de desastres.