

## 7 años después de la reforma: el CSA en una encrucijada

*Borrador de reflexiones del MSC sobre el Estado de Salud del CSA en 2016*

### 1. Contexto

Los debates sobre la situación política del CSA y la evaluación de su devenir tras la reforma han formado parte del trabajo del MSC desde el principio. Entre las ocasiones importantes para el debate colectivo en el seno del MSC en los últimos años, cabe destacar las siguientes:

- el Foro del MSC de 2014, con una evaluación a fondo del CSA 5 años después de la reforma<sup>1</sup>;
- el Foro del MSC de 2015, en el que se incluyó un debate sobre tendencias y retos a nivel mundial y sobre cuál debería ser el papel del CSA<sup>2</sup>; y
- el debate público del Foro de 2016 del MSC sobre «7 años después de su reforma: el CSA en una encrucijada», que acabó incluyéndose en el programa del Foro tras debatir el tema ampliamente en la reunión del CC de mayo de 2016.

Este debate también es importante y oportuno, porque la Evaluación del CSA recién ha comenzado en septiembre de 2016 y en ella tomarán parte todos los actores y órganos del CSA, incluidos los miembros, los participantes y los observadores, tanto en Roma como a través de las distintas visitas a países. En febrero y marzo se debatirán dos versiones preliminares del informe de evaluación. El debate sobre la respuesta a las recomendaciones del informe será un momento muy importante que tendrá lugar entre abril y octubre de 2017.

Muchas organizaciones sociales y de la sociedad civil que participan en el MSC, así como el Comité de Coordinación del MSC, consideran que el CSA es un punto crítico. Con el fin de fundamentar las propuestas de cara al futuro, es importante destacar algunos de los logros y puntos positivos más notables del CSA reformado, así como evaluar las limitaciones y dificultades que ha afrontado el CSA en los últimos meses y años.

### 2. Logros y puntos positivos principales del CSA

Las organizaciones de la sociedad civil han considerado que estos son los logros y puntos positivos esenciales del CSA:

- Desde su reforma en 2009, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se ha convertido en la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para promover la cooperación y la convergencia y coherencia normativas en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición.
- En respuesta a la crisis en el precio de los alimentos en 2007/8, la reforma del CSA estableció una nueva visión para la gobernanza mundial en materia de seguridad alimentaria y nutrición, con un mandato firme de fomentar la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada y abriendo el espacio a todos los actores relevantes, pero destacando de forma explícita que debería darse voz y un espacio particular a aquellos sectores más afectados y en mayor situación de riesgo, y que al mismo tiempo son quienes contribuyen de forma más decisiva a la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial.

<sup>1</sup> Consúltase el resumen de este debate en el Informe Anual del MSC 2014/2015, [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/03/ES-CSM\\_Annual-BR.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/03/ES-CSM_Annual-BR.pdf).

<sup>2</sup> Entre las tendencias y los retos analizados en dicha ocasión se incluyen las políticas de comercio a nivel mundial que destruyen la producción de alimentos a pequeña escala; las megafusiones y los procesos de concentración en el sector empresarial de la nutrición y la agroalimentación a nivel mundial; los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el inaudito desplazamiento de personas a raíz de conflictos y crisis prolongadas; y el reto del monitoreo y la rendición de cuentas del CSA.

- En ese sentido, el CSA se ha convertido en un espacio único en el sistema de las Naciones Unidas en el que productores de alimentos a pequeña escala, agricultores familiares, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores agrícolas y del sector alimentario, pastoralistas, sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores, pobres urbanos en situación de inseguridad alimentaria y ONG han podido participar de forma activa a través de un espacio abierto y autónomo.
- La mayoría de los temas que ha abordado el CSA hasta ahora han sido de extremada relevancia para las exigencias acuciantes de los sectores del MSC: gobernanza de la tenencia de la tierra, pesca y bosques, igualdad de género, inversión en agricultura a pequeña escala, vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados, pesca, cambio climático, inversiones agrícolas responsables, seguridad alimentaria y nutrición en crisis prolongadas, agua, pérdidas y desperdicios de alimentos, entre otros, que en su conjunto componen el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.
- Los sectores y grupos de trabajo del MSC han formulado posiciones y han aportado propuestas en todos los procesos del CSA desde la reforma, con un enorme compromiso de sus organizaciones participantes con las distintas líneas de trabajo. A través de este compromiso, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil han aportado una gran dosis de fundamento y legitimidad al CSA, y se cuentan entre los actores más activos y los principales promotores del uso, la aplicación y el monitoreo de los productos del CSA.
- Al mismo tiempo, el MSC, con su mandato exclusivo de facilitar la participación de la sociedad civil en el CSA, es el espacio más inclusivo y de mayor tamaño para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial. Las organizaciones participantes, en especial las que organizan a consumidores y productores a pequeña escala, representan a muchos más de 380 millones de miembros individuales de todos los continentes. Este hecho es un patrimonio importante con el que cuenta el CSA. Ningún otro comité y ninguna otra comisión de las Naciones Unidas puede jactarse de contar con una participación tan cuantiosa de estos sectores.
- Son muchos los que han dicho que el GANESAN es el segundo pilar de innovación en el CSA, puesto que ha introducido una interfaz de conocimientos y políticas con el CSA que, además de ofrecer un análisis exhaustivo de los estudios académicos, también recurre a una diversidad extraordinaria de actores en el CSA en su calidad de poseedores del conocimiento. La metodología inclusiva y la calidad de sus informes han sido ampliamente reconocidas por actores que van desde los gobiernos y organismos intergubernamentales hasta el mundo universitario, la sociedad civil y el sector privado.

### **3. Limitaciones y dificultades:**

Ya desde el debate previo a la Reforma del CSA, había cuestiones conflictivas sobre la orientación general del proceso, lo que incluye la visión y las funciones del CSA reformado. Todos estos debates concluyeron con la aprobación unánime del Documento sobre la Reforma del CSA en 2009. Al evaluar 7 años después la eficacia de la reforma del CSA, podemos observar que algunas de aquellas controversias siguen presentes y generan dificultades a día de hoy. Otras limitaciones se han ido haciendo más evidentes con el paso de los años, pero algunas han surgido más recientemente. La lista que aparece a continuación no es exhaustiva, pero deja apuntadas algunas preocupaciones importantes desde el punto de vista de la sociedad civil:

- Sobre la Visión del CSA: El Documento sobre la Reforma define claramente lo siguiente como una parte esencial de la Descripción de la Visión del CSA: *«El CSA se esforzará por crear un mundo libre del hambre, donde los países apliquen las Directrices voluntarias en favor de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la*

*seguridad alimentaria nacional*».<sup>3</sup> El mandato del CSA de trabajar en pos de la realización progresiva del derecho a la alimentación, conforme a los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, ha sido puesto en tela de juicio por algunos actores en muchas ocasiones. La condición central de los derechos humanos para el trabajo del CSA en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición con el fin de contribuir a la realización progresiva de los derechos a una alimentación adecuada es un aspecto fundamental. El hecho de que no se hayan incluido de manera explícita y consistente los derechos de las mujeres en los productos del CSA no resulta aceptable y plantea graves problemas. Esperamos que los Miembros del CSA y los demás participantes reconozcan y respalden plenamente la condición central de los derechos humanos y los derechos de las mujeres para la seguridad alimentaria y la nutrición en próximas decisiones del CSA.

- Atención prioritaria a la voz de los más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición: El Documento sobre la Reforma del CSA afirma lo siguiente: «El CSA es y sigue siendo un comité intergubernamental. Estará integrado por miembros, participantes y observadores y tratará de alcanzar un equilibrio entre su carácter inclusivo y la eficacia. Su composición asegurará que se escuchen las voces de todas las partes interesadas, especialmente las más afectadas por la inseguridad alimentaria».<sup>4</sup>

Estas líneas expresan claramente que a) las decisiones del CSA las tomarán los países miembros, b) se escuchará a todo el mundo, y c) se dará una voz y un espacio especiales a los sectores que representan a las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Este es el espíritu de la Reforma del CSA, el de una visión nueva de una gobernanza inclusiva en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

En el párrafo 11.ii) del Documento sobre la Reforma se especifica cuáles son los sectores más afectados por la inseguridad alimentaria, y son precisamente los sectores que conforman el MSC. El MSC se creó como un espacio para ellos en el CSA. Cuando algunos actores reclaman a día de hoy que el sector privado y empresarial debería tener el mismo espacio que la sociedad civil en el CSA, intentan pasar por alto esta decisión de la Reforma. Además, cuando una organización observadora con fuertes lazos a los intereses de agricultura de gran escala e industrial sugirió en dos negociaciones recientes (productores a pequeña escala con los mercados, y también ganadería) que se elimine el especial hincapié en los productores a pequeña escala de los respectivos documentos del CSA. Con eso observamos un profundo desconocimiento de la Reforma del CSA y un intento decidido de destruir la especial atención que se hasta el momento se ha venido prestando por consenso a los productores alimentarios a pequeña escala en todos los productos del CSA. Esperamos que los miembros y participantes del CSA rechacen en todo momento los intentos de dejar en papel mojado los logros más importantes de la reforma.

- El reto de la aplicación: Es evidente que uno de los puntos débiles del CSA es la falta de uso, aplicación y monitoreo de sus decisiones y productos. El potencial de tener impacto es enorme cuando un instrumento del CSA como las DVGT se aplica a programas y políticas. El ejercicio de monitoreo en curso ofrece pruebas pormenorizadas al respecto. Por desgracia,

---

<sup>3</sup> (Párrafo 4 del Documento de Reforma): el CSA «constituirá la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países encaminados a eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos. El CSA se esforzará por crear un mundo libre del hambre, donde los países apliquen las Directrices voluntarias en favor de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional».

<sup>4</sup> Véase el párrafo 7 del Documento sobre la Reforma.

no ocurre lo mismo con muchos otros productos del CSA. Las organizaciones de la sociedad civil han dado pasos importantes con el fin de facilitar el uso de otros productos complejos del CSA, como por ejemplo el MEM, para tomar decisiones en el CSA que puedan utilizar los actores a nivel nacional y, por decirlo de otra manera, «llevarse a casa los resultados de Roma». No obstante, la valoración general es que los gobiernos, la sociedad civil y también los organismos con sede en Roma deben hacer mucho más para promover y fomentar el uso y la aplicación de los productos del CSA a todos los niveles.

- El reto del monitoreo: Al analizar las funciones del CSA tal y como se definieron en 2009, lo que queda claro es que la función de «*Promover la rendición de cuentas y compartir buenas prácticas*», lo que incluye trasvasarla a través de un mecanismo innovador de monitoreo<sup>5</sup>, ha sido en la que se ha conseguido un menor grado de cumplimiento. Sin embargo, las decisiones recientes del CSA 42 que propician la celebración del Evento Global sobre Monitoreo en el CSA 43 y la elaboración de los Términos de Referencia para Eventos de Monitoreo, que se presentan para su aprobación en el CSA 43, constituyen unos primeros pasos para avanzar en este ámbito. A este respecto, cabe recordar que, sin un mecanismo adecuado de monitoreo, sería imposible saber si los productos del CSA han supuesto alguna diferencia (y si es así, cómo) en las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición a nivel nacional, regional y mundial. Por esa razón, uno de los retos que siguen vigentes de cara el futuro será reforzar la función de monitoreo y rendición de cuentas del CSA.
- Convergencia de las políticas: Los productos estratégicos negociados en el CSA son el resultado de procesos de convergencia de políticas que se prolongaron durante varios años, y su valor extraordinario ha sido reconocido tanto dentro como fuera del CSA. Estos procesos de negociación abordaron temas candentes y controvertidos de extrema relevancia para la seguridad alimentaria y la nutrición. Sin embargo, el bienio actual es el primero tras la reforma en el que no está en marcha ningún proceso importante de negociación. Y aun así, muchos miembros y participantes se quejan de la cantidad de trabajo que se deriva de los distintos procesos. El sentimiento general es que el CSA ha puesto en marcha demasiados procesos, y en algunos de ellos solo ha entrado de puntillas, al mismo tiempo que la cantidad creciente de documentos dificulta que muchas delegaciones sigan todos los procesos y participen plenamente en ellos. La convergencia de políticas no debería esquivar los temas espinosos, y varios actores han bloqueado algunos de ellos porque, sin paños calientes, no quieren que se debatan. La convergencia de políticas resulta especialmente necesaria en aquellos temas de gran relevancia en los que imperan puntos de vista divergentes. Hace falta valentía para priorizar y abordar estos temas importantes que, si bien son polémicos, son también esenciales para la seguridad alimentaria y la nutrición, en especial teniendo en cuenta su relevancia para los sectores más afectados por el hambre y la malnutrición.
- Presupuesto y PTPA: Un problema fundamental del CSA es que en este bienio falta financiación para poner en práctica la totalidad del PTPA acordado. No es aceptable que sean los donantes quienes marquen la agenda del CSA ni que dependa de ellos la ejecución del PTPA acordado. Por desgracia, algunas líneas de trabajo cuentan con financiación y otras no. Las negociaciones sobre «Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados» fueron las primeras negociaciones dentro del CSA reformado sin servicio oficial de interpretación. El coste de la interpretación durante esta importante negociación sobre convergencia de políticas habría ascendido a 35 000 USD, cantidad que quedaba fuera de las posibilidades financieras del CSA. A principios de septiembre, aún no había financiación para las líneas de trabajo del CSA en 2017 sobre empoderamiento de la mujer, MEM y monitoreo, mientras que otras líneas de trabajo pueden permitirse hasta organizar actos adicionales. La

---

<sup>5</sup> Véase el texto completo en el párrafo 6.ii) del Documento sobre la Reforma.

ausencia de interpretación pone en peligro la inclusividad del CSA, sobre todo cuando se trata de negociaciones. El déficit actual en el presupuesto del GANESAN pone en peligro la posibilidad de contar con la traducción de sus informes a idiomas distintos al inglés en 2017. Debe encontrarse una solución eficaz y estructural para el problema presupuestario del CSA, y para ello es esencial contar con la colaboración de todos los Estados miembros, de todas las regiones y de los organismos con sede en Roma.

- Inclusividad y funciones de los actores en un contexto multilateral: ¿Qué significa la gobernanza inclusiva en el contexto del CSA? Significa que todos los actores, ya sean Estados miembros o con funciones de asesor u observador, pueden contribuir en el marco de las funciones que tengan adjudicadas, y que debe garantizarse la claridad en torno a las funciones y responsabilidades. Un uso indefinido del término «multilateral», que no establece diferencias entre miembros, observadores y participantes de distintas categorías, a veces crea confusión sobre las funciones y responsabilidades. Por ejemplo, existe una distinción importante entre partes interesadas y titulares de derechos, en particular cuando se abordan derechos y obligaciones en un marco institucional basado en los derechos humanos. Hay que hacer otra distinción importante entre intereses públicos e intereses privados, sobre todo en lo que respecta a la formulación de políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición en un contexto de Naciones Unidas.

Aunque las funciones de los Estados, los organismos intergubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil están muy claros en este marco, se necesita aclarar mejor el papel del sector privado: un sector privado y empresarial que ha estado defendiendo los intereses de agronegocios enfocados a la obtención de beneficios no puede exigir la misma legitimidad y el mismo espacio en el CSA que los sectores de productores a pequeña escala, consumidores y grupos de interés público que defienden los derechos de cientos de millones de personas afectadas o en riesgo de inseguridad alimentaria y malnutrición. Además, el CSA debe crear normas sólidas contra posibles conflictos de intereses para abordar adecuadamente las tensiones entre intereses públicos y privados en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición.

- Aspiración: El valor añadido del CSA radica en el pleno cumplimiento de su visión de ser la principal plataforma intergubernamental e internacional incluyente dentro de las Naciones Unidas en materia de seguridad alimentaria y nutrición y promover la coordinación, convergencia, coherencia, cooperación y rendición de cuentas en las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición en pos de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Estas son las aspiraciones derivadas de la reforma del CSA. No consisten en que el valor añadido del CSA quede reducido a un espacio especializado para temas que ya se tratan en otros foros ni en celebrar negociaciones «ligeras» o centrarse en ser un foro para compartir mejores prácticas y lecciones aprendidas. Por supuesto, hace mucha falta contar con una mayor convergencia, coordinación y coherencia de las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición a nivel mundial. Si el CSA no afronta este desafío, estará dejando de lado su misión. Otros foros u otras iniciativas multilaterales indefinidas no pueden reivindicar la misma legitimidad que tiene el CSA.

#### **4. El camino a seguir: el CSA en una encrucijada**

Teniendo en cuenta lo descrito hasta el momento, se aprecian dos caminos posibles para el futuro del CSA.

1. **Una opción es el camino de la erosión de la reforma del CSA**, revisando las decisiones fundamentales adoptadas durante la reforma y evolucionando lentamente hacia un foro multilateral insignificante que dice cumplir con su visión y sus funciones, pero que en

realidad no tiene el compromiso político, la claridad, el apoyo y el presupuesto necesarios para cumplir con sus funciones definidas en la Reforma. Este CSA:

- arrojaría dudas sobre su compromiso fundamental con el derecho a una alimentación adecuada y sobre su mandato basado en los derechos humanos;
- ignoraría la decisión tomada en la reforma del CSA de ofrecer un espacio especial para que se oiga la voz de productores alimentarios a pequeña escala, agricultores familiares, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores del sector agrícola y alimentario, pastoralistas, sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores, pobres urbanos en situación de inseguridad alimentaria y ONG;
- trataría a los sectores más afectados por el hambre y la malnutrición como si fuesen iguales a la comunidad del agronegocio compuesta por el sector privado, las empresas, los grandes agricultores y las fundaciones filantrópicas privadas;
- evitaría redoblar esfuerzos en relación con iniciativas sólidas para promover el uso, la aplicación y el monitoreo de sus productos a nivel nacional, regional y mundial;
- evitaría abordar cuestiones difíciles para el proceso de convergencia de políticas, centrándose en temas que no sean conflictivos y que no se aborden en otros foros;
- rehuiría afrontar la necesidad fundamental de promover la coordinación y coherencia de las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición a todos los niveles; y
- quedaría debilitado debido a la falta de apoyo político y financiero de sus miembros y de los organismos con sede en Roma.

2. La otra opción es **fortalecer el CSA conforme a la visión y las funciones definidas en la Reforma del CSA**. Para ello haría falta un profundo proceso de autocritica y aprendizaje sobre los avances y las carencias de cara al cumplimiento de sus funciones, así como el compromiso político de los miembros y participantes del CSA de reafirmar y reforzar su compromiso práctico con las decisiones importantes que se tomaron durante la Reforma del CSA. Este CSA prestaría atención prioritaria a:

- respetar el mandato de derechos humanos del CSA, en especial el derecho a una alimentación adecuada y los derechos de la mujer en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición;
- centrarse en los sectores más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición, dando más espacio a la voz de los sectores de productores alimentarios a pequeña escala, agricultores familiares, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores del sector agrícola y alimentario, pastoralistas, sin tierra, jóvenes, mujeres, consumidores, pobres urbanos en situación de inseguridad alimentaria y ONG;
- promocionar el uso y la aplicación de los instrumentos del CSA a todos los niveles junto con los Estados miembros, los organismos con sede en Roma, la sociedad civil y otros actores;
- poner en práctica y seguir desarrollando el mecanismo de monitoreo del CSA, fomentando la realización de actos de monitoreo a nivel nacional y regional y estableciendo un evento temático global de monitoreo de carácter anual durante la plenaria del CSA;
- centrar la selección de temas para el proceso de convergencia de políticas en las cuestiones que sean más relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición, en especial para los más afectados y en situación de riesgo, y en las que sean más necesarias la convergencia, coherencia y coordinación de las políticas;
- crear una estructura de financiación sólida y sostenible para el CSA donde se refleje el apoyo de todos los miembros y de los organismos con sede en Roma al CSA, además de garantizar la ejecución completa del PTPA acordado;

- aclarar las condiciones de participación del sector privado y empresarial dentro del CSA y disponer salvaguardas sólidas para proteger este espacio de los conflictos de intereses, además de abordar las tensiones entre los intereses públicos y privados en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición de forma adecuada y eficaz; y
- mantener las aspiraciones de la Reforma del CSA y destinar todos los esfuerzos necesarios a hacer realidad su visión de ser la principal plataforma intergubernamental e internacional incluyente dentro de las Naciones Unidas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, además de promover la coordinación, convergencia, coherencia, cooperación y rendición de cuentas en las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición en pos de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.