

Comentarios del MSC sobre el borrador inicial del informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN) que lleva por título *Asociaciones entre múltiples partes interesadas para financiar y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en el marco de la Agenda 2030*

El presente documento traslada los comentarios del Grupo de trabajo sobre gobernanza alimentaria mundial del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC). Pese a la limitación lingüística (el hecho de que el texto solo esté disponible en inglés limita la capacidad de participación en este importante paso de los sectores de hablantes de lengua no inglesa), el documento transmite los comentarios colectivos de una amplia línea de sectores de la sociedad civil que participan activamente en el proceso del MSC/el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Los comentarios están divididos en dos secciones: El primer grupo de comentarios establece los principios básicos que nos gustaría ver reflejados en el informe. El segundo grupo ofrece consideraciones más específicas relativas al contenido del informe tal como está redactado actualmente.

Principios generales

El CSA no es una asociación entre múltiples interesados

Es absolutamente fundamental corregir el malentendido que ha dado pie a que el CSA esté clasificado como una más de las múltiples “asociaciones entre múltiples partes interesadas”. El CSA queda definido de manera adecuada en el documento de reforma del Comité como una “plataforma internacional e intergubernamental”. Las características distintivas son las siguientes: 1) el CSA es un comité de las Naciones Unidas; 2) la afiliación al CSA está abierta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y no solo a un subconjunto selecto o autoseleccionado, como en el caso de las iniciativas de múltiples partes interesadas, por ejemplo, la iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN) y 3) la toma de decisiones en el seno del CSA compete de manera unívoca a los Gobiernos de los Estados miembros del Comité. Siguiendo el argumento reflejado en el informe, ¡incluso la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Consejo Económico y Social, dados los mecanismos de participación por los llamados grupos principales y otros interesados podría ser una asociación de múltiples partes interesadas! Por lo tanto, resulta esencial aclarar que los órganos intergubernamentales legítimos que cuentan con afiliación universal no están clasificados bajo ninguna formulación como plataformas de múltiples partes interesadas, con indiferencia de qué mecanismos de participación estructurada con otros actores podrían incluir. A menos que se mantenga la claridad sobre este punto, el informe carecerá de la legitimidad necesaria en el marco del proceso del CSA.

Las asociaciones entre múltiples partes interesadas deberían evaluarse en función de la visión y la misión del CSA

El informe del GANESAN debería establecerse como es debido en el contexto de la visión y la misión del CSA. Esto significa que debería:

- Evaluar las asociaciones entre múltiples partes interesadas desde el punto de vista de su potencial para promover la consecución del derecho humano a una alimentación adecuada y a la nutrición, y fomentar la seguridad alimentaria y la nutrición para los sectores vulnerables de la población. Por lo tanto, la evaluación debería guiarse por la perspectiva de los principios basados en derechos humanos (p.ej., los principios PANTHER, que son los principios de los derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, apoderamiento y estado de derecho), a los que deberían acomodarse otros objetivos o indicadores;

- Hay que considerar que, desde la perspectiva de la gobernanza, el término “titulares de derechos” es distinto a “partes interesadas”. La idea de que “partes interesadas” pueda reubicar a los “titulares de derechos” junto con otras categorías resulta profundamente problemática. De hecho, considera “derechos” como subcategoría de “intereses”, en lugar de reconocerlos como base fundamental de la existencia humana así como el concepto del Estado en el constitucionalismo moderno. La distinción entre los “titulares de derechos” y los “garantes de derechos”, tal como se define en el derecho internacional de los derechos humanos, es fundamental y no puede ignorarse. Un riesgo significativo del término “múltiples partes interesadas” es que pone a todos los actores en pie de igualdad y sugiere que tienen la misma legitimidad de participación en la toma de decisiones y/o la asunción de ciertas funciones y atribuciones. En cambio, en el contexto del CSA es esencial distinguir y otorgar prioridad a los actores que se ven directamente afectados por el hambre y la malnutrición, y cuyos derechos humanos deben ser respetados y garantizados por el Estado.

El concepto de multiplicidad de partes interesadas debería someterse a un examen crítico

El informe debería llevar a cabo una evaluación crítica de la actual tendencia que asume que las plataformas de múltiples partes interesadas son los únicos o los mejores medios para alentar la colaboración entre los distintos actores con miras a lograr los objetivos de desarrollo. El informe debería evitar asumir que la multiplicidad de partes interesadas es inevitable y limitar su alcance a analizar la mejor manera de aplicar las asociaciones de esta naturaleza, sin abordar o circunscribir sus limitaciones. En ese sentido, el enfoque metodológico del informe, orientado a ampliar la definición de “múltiples partes interesadas” para incluir prácticamente cualquier forma de interacción entre distintos actores debería revertirse en favor de una definición mucho más limitada. Eso permitiría un mayor potencial comparativo entre un enfoque basado en múltiples partes interesadas y otro que no se base en ellas, algo que forma parte del núcleo del mandato conferido al GANESAN cuando se le encomendó elaborar este informe.

La vocación del GANESAN consiste en abordar de forma crítica conceptos que, a menudo, se dan por supuestos, y documentar distintas perspectivas y opciones. El informe debería destacar la necesidad de explorar en su contexto a los distintos actores citados cuando se alude al término “partes interesadas”: los intereses que representan, las funciones que cumplen en la sociedad y su legitimidad en relación con distintas funciones y tareas, y también el poder que aglutinan (económico y político) y las asimetrías de poder existentes entre ellos. El debate acerca de si las múltiples partes interesadas engloban al sector privado debería desentrañarse en esta categoría, y deberían aclararse las diferencias de intereses y de poder entre los agricultores familiares a pequeña escala y el agronegocio multinacional. Al mismo tiempo, el informe debería reconocer también las relaciones, cada vez más problemáticas, que mantienen las instituciones gubernamentales con los movimientos sociales organizados de manera autónoma y las poblaciones marginadas. Como parte del análisis de poder, el informe también debería analizar las preocupantes tendencias de criminalización de los defensores de los derechos humanos y el espacio cada vez más reducido con el que cuentan las voces independientes de la sociedad civil.

Por lo tanto, el informe debería considerar la opción de rechazar el concepto de multiplicidad de partes interesadas y sustituirlo por el de “múltiples actores”, a fin de destacar la distinta naturaleza de los diversos actores y la necesidad de que se tenga en cuenta al constituir plataformas y asociaciones de múltiples actores.

El concepto de “financiación” debería examinarse de forma crítica

Una de las hipótesis que subyacen a la idea poco crítica de que las múltiples partes interesadas son “algo bueno” es la formulación de que hace falta mucha más financiación/inversión para lograr el Objetivo de

Desarrollo Sostenible número 2 (ODS2) y los demás objetivos relacionados con este. Eso elude las preguntas básicas: “¿financiado por quién? ¿Para quién? ¿Para qué? ¿En qué condiciones? ¿En beneficio de quién?”. Se trata de preguntas planteadas en el seno del CSA en el pasado, en especial en el informe de 2013 del GANESAN titulado *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria* y las consiguientes recomendaciones en materia de políticas. Se ha dicho claramente que los productores a pequeña escala son responsables de la principal y mayor inversión en agricultura y de la producción de la mayor parte de los alimentos que se consumen en el planeta. Las recomendaciones concluyeron que debería concederse atención prioritaria a apoyar sus esfuerzos y que los paquetes de políticas e inversiones necesarios para ello son muy diferentes de los que se diseñan para apoyar al agronegocio a gran escala, orientado a la exportación. Si los productores a pequeña escala son los principales inversores en la agricultura, las políticas que los protejan y los refuercen tienen profundas “implicaciones financieras”. La consiguiente labor del CSA dedicada a conectar a los productores a pequeña escala con los mercados (2016) ha prolongado esta reflexión hasta llegar a la conclusión de que los mercados arraigados en los territorios son más beneficiosos para los productores a pequeña escala y, en particular, para las mujeres, que las cadenas de valor formales que suelen promocionar la financiación y la financiación externa. El informe debe basarse en esta labor para mantener la coherencia entre los resultados del CSA y demostrar de forma progresiva el valor añadido por el Comité.

Más allá del CSA, las amplias referencias a la financiación para el desarrollo y a la Agenda de Acción de Addis Abeba tienden a tergiversar el enfoque principal del proceso, surgido por la insistencia de los países en desarrollo como un intento de fortalecer la función de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial y de establecer un espacio de políticas en el que se aborden las implicaciones para el desarrollo sistémico de los marcos monetarios, financieros y económicos. Pese a su nombre, el principal enfoque del proceso de financiación para el desarrollo no se centra en la “financiación” sino más bien en políticas que cambien la dinámica de financiación. Por ejemplo, la cuestión fundamental de la movilización nacional de recursos está relacionada con flujos financieros ilícitos. Una vez más, se trata de políticas en lugar de hacerse referencia a una definición limitada de financiación. Cabe esperar que el GANESAN lleve a cabo un análisis más sofisticado que el que queda reflejado en el borrador inicial.

Es necesario defender la primacía y la legitimidad de las políticas públicas

Uno de los aspectos más cuestionables de la tendencia hacia la multiplicidad de partes interesadas es la forma en que abre la puerta a poderosos actores corporativos que persiguen su propio beneficio económico en espacios de políticas públicas que deberían promover los intereses públicos y defender los derechos humanos de las personas más vulnerables, por lo cual esa tendencia provoca inevitablemente un conflicto de intereses. Podría argumentarse muy bien que los inversores corporativos no tienen cabida en los espacios de política pública en los que se están debatiendo las visiones para el futuro de la sociedad y se están negociando marcos normativos para lograrlas. En todo caso, podrían preverse asociaciones con estos intereses en el contexto de los programas operativos, a condición de que existan marcos políticos sólidos y de que el Estado desempeñe su función de garantizar la presencia de las partes más débiles en las negociaciones contractuales.

El informe debe distinguir claramente entre los procesos de política de múltiples actores y las asociaciones operativas, y aclarar los requisitos necesarios en ambos casos para el mantenimiento de la legitimidad de la esfera pública y el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En este sentido, el factor de las asimetrías de poder y las amenazas que introducen no solo debe reconocerse, sino también abordarse. En ese contexto, la introducción de las asociaciones público-privadas en el contexto de las asociaciones entre múltiples partes interesadas es altamente cuestionable, y el borrador inicial desdibuja constantemente la línea divisoria entre las asociaciones público-privadas como forma de suscribir

acuerdos contractuales a largo plazo y la noción más amplia de asociación público-privada. Aún más cuestionable resulta el enfoque ligero y superficial con que se introducen las asociaciones público-privadas en el discurso cuando hoy en día son uno de los temas más discutidos dentro del discurso de política pública.

En este contexto, el informe debería proporcionar una articulación mucho más sólida de todos los temas relativos al ámbito de los conflictos de intereses y la corrupción institucional. A este respecto, el informe debe articular los conflictos de intereses a diversos niveles, empezando por el poder del capital/dinero para reformular las nociones de interés público de manera profundamente sesgada. Los conflictos de intereses se materializan en muchos niveles, desde el análisis sesgado de los desafíos del desarrollo hasta la articulación de soluciones falsas, pero también pueden relacionarse con la confiabilidad de las evidencias alegadas que sustentan la formulación de políticas y la integridad financiera de los espacios de políticas públicas.

Comentarios específicos sobre el borrador inicial

El MSC valora las dificultades que ha encontrado el equipo del GANESAN en la preparación de este borrador inicial. Normalmente, los informes del GANESAN se basan en la recopilación y el análisis de investigaciones y pruebas existentes y, a menudo, contradictorias, y tienen por objeto poner de relieve las cuestiones clave que deben abordarse en un proceso de convergencia de las políticas. En el caso de este tema, la investigación existente sobre las asociaciones entre múltiples partes interesadas para la seguridad alimentaria y la nutrición es muy limitada, como se señala en el informe, y no está claro el posible objetivo de convergencia de las políticas. Reafirmamos nuestra confianza en el GANESAN y nuestro reconocimiento de la calidad de su labor, y deseamos recordar que el MSC no consideró que este fuera un tema apropiado para un proceso del GANESAN. Dicho esto, observamos que el borrador inicial no aborda adecuadamente los puntos planteados en la sección anterior dedicada a los "principios generales". Los comentarios que figuran a continuación ofrecen ejemplos al respecto.

Introducción

El párr. 3 incluye la primera de una serie de referencias al CSA como asociación entre múltiples partes interesadas. El CSA no es una asociación entre múltiples partes interesadas, como se explica en el apartado anterior del presente documento, y dichas referencias deben corregirse. Una vez más, debe rechazarse el intento de sugerir que se recalifiquen las "asociaciones entre múltiples partes interesadas" como "asociaciones entre múltiples participantes interesados". La propuesta de tender un puente entre las "asociaciones" y las "plataformas" incluyendo ambas categorías bajo el paraguas de la "participación" es totalmente inadecuada, ya que fusionaría organizaciones que desempeñan funciones profundamente diferentes desde una perspectiva de gobernanza democrática.

1. Contexto y definiciones para las asociaciones entre múltiples partes interesadas

Este apartado debería establecer el marco de estudio de forma clara, pero no lo consigue. Considera algunos de los aspectos "perversos" de determinar un campo de estudio significativo (distintos intereses de diferentes actores, asimetrías de poder, etc.), pero no capta adecuadamente las consecuencias. Menciona las implicaciones de establecer el debate en un marco de derechos humanos que privilegia a los titulares y los garantes de derechos, pero al final no lo hace. Las asociaciones entre múltiples partes interesadas difuminan el contexto del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición. El borrador inicial no proporciona un análisis de las implicaciones relativas a la aplicación una orientación política impulsada por el mercado en el contexto de la seguridad alimentaria, ni tampoco reconoce el fracaso de esta orientación

—que ha dominado la política global durante dos décadas— a la hora de asegurar alimentos nutritivos, seguros y culturalmente aceptables. El análisis y las soluciones propuestas evitan la cuestión básica de hasta qué punto las asociaciones entre múltiples partes interesadas abordan o exacerban las causas estructurales de la inseguridad en materia de alimentación y nutrición.

La definición de las asociaciones entre múltiples partes interesadas adoptada a los fines del estudio (página 15) es deficiente. Esa definición interioriza una gran contradicción al vincular el "interés colectivo y/o público" en una sola categoría, al tiempo que especifica que el término "colectivo" se entiende como un interés "común" compartido únicamente por las partes que participan en una determinada asociación entre múltiples partes interesadas. En cambio, lo que constituye un problema fundamental de las asociaciones entre múltiples partes interesadas es precisamente la tensión entre los dos conjuntos de intereses, es decir, el colectivo, concebido como interno a las asociaciones entre múltiples partes interesadas, y el público.

El debate sobre el "surgimiento de un nuevo enfoque de la gobernanza" es incompleto y no resulta instructivo. No tiene en cuenta los esfuerzos realizados durante décadas dentro del sistema de las Naciones Unidas para abrir el proceso intergubernamental a otros actores mucho antes de que el concepto "asociaciones entre múltiples partes interesadas" apareciera en escena. Ni siquiera se mencionan los esfuerzos altamente problemáticos llevados a cabo por el Foro Económico Mundial para "rediseñar" la gobernanza atribuyendo la solución de cuestiones difíciles a asociaciones entre múltiples partes interesadas que no rindan cuentas, en las que los Gobiernos serían solo un componente "y no necesariamente el más importante".

Se ha creado más confusión al no establecer una demarcación clara de las asociaciones que no pueden o no deben definirse como asociaciones entre múltiples partes interesadas. La referencia al diagnóstico rural participativo (DRP) en el cuadro 2 es sintomática a este respecto, o la tabla 1 (pág. 25 del informe original en inglés), que incluye las redes que no tienen nada que ver con las asociaciones entre múltiples partes interesadas.

El debate sobre el valor agregado de esas asociaciones es sintomático, y constituye otra de las principales insuficiencias del borrador inicial, es decir, que es capaz de reconocer los temas críticos (véase la pág. 18 del informe en inglés, líneas 30 a 34), pero no de abordarlos. El borrador inicial reconoce la falta de datos empíricos en los que basar una evaluación de la utilidad de las asociaciones entre múltiples partes interesadas (página 19, líneas 12 a 18), pero persiste en su intento. En lugar de tratar de generar cuestionarios dedicados específicamente a las asociaciones entre múltiples partes interesadas a los fines del estudio, podría resultar útil consultar la amplia literatura existente de la sociedad civil respecto de una amplia gama de asociaciones entre múltiples partes interesadas, incluidas la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, la iniciativa SUN, la Alianza Mundial para la Mejora de la Nutrición (GAIN) y GROW AFRICA, entre otras. Esa literatura no pretende ser neutral, pero a menudo se basa en una buena investigación y está bien documentada.

El enfoque de siete pasos para el análisis de las asociaciones entre múltiples partes interesadas (pág. 20) constituye una propuesta interesante, aunque debería completarse con otros elementos como la rendición de cuentas interna y externa. Se debería haber adoptado un enfoque de este tipo durante el resto del informe, pero no ha sido el caso. El resultado es un intento confundido y confuso de categorización y análisis en las secciones sucesivas. Las tablas que figuran en las páginas 25 a 27 no resultan útiles a la hora de categorizar las asociaciones entre múltiples partes interesadas de manera que se puedan abordar las cuestiones fundamentales. El análisis no debería tratar de lidiar con todos aquellos casos en que más de un grupo de partes interesadas esté involucrado en cualquier combinación. En lugar de ello, debería abordar las situaciones en las que los titulares y los garantes de derechos se abren a otros actores, explorando las

consecuencias de la gobernanza basada en derechos y las condiciones necesarias para asegurar que la labor de las asociaciones entre múltiples partes interesadas se centra en el interés público.

2. Agrupamiento de las asociaciones entre múltiples partes interesadas

La mayor parte de los ejemplos de los distintos agrupamientos de asociaciones entre múltiples partes interesadas que se citan en el informe están orientados a mercado/comercio y cadenas de valor mundial, y se ponderan a favor de las grandes corporaciones del sector privado. Entre los grupos destacados que han sido identificados como parte de las asociaciones entre múltiples partes interesadas se incluyen: a) Gobiernos, b) sector privado/corporaciones, c) fundaciones privadas, d) instituciones financieras, e) instituciones basadas en el conocimiento y e) ONG (tabla 2, págs. 26 y 27). Es raro que en el marco de las asociaciones entre múltiples partes interesadas se mencione a comunidades como participantes, y especialmente como líderes. El único ejemplo citado de participación comunitaria de base es el grupo de mujeres Kudumbashree en Kerala (pág. 34). Las asociaciones entre múltiples partes interesadas, incluidos los Gobiernos que aparecen en el informe, se financian en gran medida a través de donantes. En consecuencia, los dos aspectos que caracterizan a las asociaciones entre múltiples partes interesadas (que están orientadas a la toma de medidas o a la adopción de políticas, como dice en la página 22 del informe en inglés) abogan principalmente por políticas y programas basados en un paradigma neoliberal impulsado por las prioridades del sector privado. Contrasta con lo dicho el informe anterior del GANESAN *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria* (2013) que dice que las asociaciones público-privadas beneficiosas para los productores a pequeña escala y la seguridad alimentaria y la nutrición involucran a los Gobiernos, los productores a pequeña escala y sus organizaciones y otras pymes nacionales que forman parte de las economías territoriales.

El grupo de "generación e intercambio de conocimientos" parece estar sesgado hacia las tecnologías/los sistemas agrícolas procedentes de la agricultura (corporativa) industrial, la intensificación, etc., o compatibles con ellas. Las comunidades locales se presentan como "beneficiarios" del desarrollo y no como agentes primarios de desarrollo o como grupos de personas con valiosos conocimientos, habilidades, capacidades, etc. Esto es particularmente problemático dado el gran número de casos en que los conocimientos de las personas son capturados o cooptados por otros intereses. Los principales socios impulsores de este grupo de asociaciones entre múltiples partes interesadas son los Gobiernos donantes y las fundaciones privadas. En el contexto del Pakistán, por ejemplo, estas asociaciones entre múltiples partes interesadas están formadas, en su mayoría, por una combinación de universidades públicas y privadas cuya agenda de investigación está marcada por la financiación de los donantes. Los donantes (como USAID y AusAID) aportan buena parte de la financiación y generan colaboración entre los departamentos agrícolas estatales y las universidades gubernamentales donde se imponen los modelos de asociación público-privada y se promueve, e incluso se hace cumplir, la comercialización de la tecnología, la protección de los derechos de propiedad intelectual y el uso y difusión de las tecnologías agroquímicas. El informe cita la ejecución de medidas como "el uso de semillas nuevas o mejoradas" a través de ensayos participativos o nuevas tecnologías. A la vista de todo ello, no puede decirse que estemos ante una agenda neutral. El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y las semillas transgénicas han sido puestos en tela de juicio por parte de las comunidades agrícolas de todo el mundo.

El "grupo de política y promoción alimentaria" es el más problemático, ya que se encuentra en el centro de la función clave del sector público consistente en desarrollar y hacer cumplir políticas públicas en defensa de los intereses públicos determinados en consulta con los titulares de derechos de los respectivos países, y en garantizar altos niveles de diligencia debida y mecanismos de denuncia y reparación en caso de infracciones. El hecho mismo de acoplar políticas e incidencia política en un solo grupo de países demuestra una confusión analítica y política. El debate de este grupo es inquietantemente superficial y poco problemático, incluso a pesar del reconocimiento de la falta de legitimidad de iniciativas impulsadas por asociaciones entre múltiples partes interesadas, como en el caso de la iniciativa SUN. Ninguno de los

estándares de sostenibilidad de las asociaciones entre múltiples partes interesadas citados en el informe tienen como referencia los derechos humanos.

El “grupo orientado a la ejecución de medidas” tiene un carácter eminentemente anecdótico y no analítico. Todos los subgrupos están poderosamente dominados por objetivos del sector privado. Incluso la discusión sobre la entrega de alimentos (pág. 34), que cita la participación de grupos de mujeres y la participación popular, no da detalles sobre aspectos importantes, entre ellos cómo se producen los alimentos (el sistema de producción agroquímica frente a la agroecología) o quién posee la tierra. El ejemplo de Baluchistán (Pakistán) que se cita en la pág. 35 del borrador inicial del informe original en inglés constituye un buen indicio, ya que ese proyecto está muy influenciado por parte de USAID, promueve el uso de la tecnología estadounidense y está dirigido a los agricultores de ingresos medios y a los que son ricos. Dicho ejemplo también ilustra el poco sentido que tiene extender el uso del término “asociaciones entre múltiples partes interesadas” para abarcar iniciativas “clásicas” como las de proyectos en desarrollo. Como se menciona en los principios generales, la inclusión de las “asociaciones público-privadas” como subgrupo es indicativa de la ausencia de fundamentación analítica del informe, ya que las asociaciones público-privadas son instrumentos (cuestionables) utilizados en el contexto de otros subgrupos, como el desarrollo del agronegocio, y no forman un grupo separado. Como se ha indicado anteriormente, este apartado ofrece un análisis superficial de la distribución del riesgo y de cómo las asociaciones público-privadas influyen en la dirección del pensamiento político. En ese sentido, resulta emblemático el ejemplo de la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de la que se están retirando los principales Gobiernos del G8.

El grupo de “finanzas y movilización de recursos” cita de manera poco crítica el supuesto objetivo de las asociaciones entre múltiples partes interesadas de financiación para el desarrollo —es decir, el de movilizar recursos para las “poblaciones vulnerables que de otro modo estarían excluidas de la financiación”—, sin mencionar el creciente conjunto de críticas a los mecanismos “innovadores”, como las finanzas mixtas (cf. CONCORD 2016), o el importante debate en curso sobre qué tipo de mecanismos es necesario para llegar a los productores a pequeña escala, que tiene lugar, por ejemplo, en el contexto de la defensa de la sociedad civil para la *Missing Middle Initiative* o “iniciativa del sector intermedio ausente” del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria (GAFSP).

3. Asociaciones entre múltiples partes interesadas: potencial y limitaciones

No se evalúa el potencial de las asociaciones entre múltiples partes interesadas para contribuir al logro del Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuadas ni la seguridad alimentaria y la nutrición, ni tampoco se define metodológicamente un marco de evaluación claro. Las asociaciones entre múltiples partes interesadas se describen como acuerdos que podrían ayudar a crear consenso, reducir las tensiones en la toma de decisiones y movilizar recursos, pero no está claro cuánto contribuyen realmente a la seguridad alimentaria y la nutrición. Las asociaciones entre múltiples partes interesadas se mencionan como una herramienta útil para movilizar recursos, pero el borrador inicial carece de un análisis crítico acerca de quién y cómo toma la decisión final sobre el uso de esos recursos y qué disposiciones son necesarias para tomar estas decisiones de manera equitativa y en consonancia con los intereses públicos en lugar de que sean determinadas por los intereses privados. Se menciona la influencia de grandes y poderosos intereses en el establecimiento de la agenda y en las asignaciones presupuestarias, pero esto se limita a un riesgo que debe mitigarse, en lugar de citarse como algo que descalifica a las asociaciones de múltiples partes interesadas como herramientas útiles para la seguridad alimentaria y la nutrición. Además, no se aborda en absoluto el sesgo estructural en la promoción de un entorno propicio —es decir, desregularizado— para las corporaciones empresariales.

La sección sobre el potencial y el valor añadido de las asociaciones entre múltiples partes interesadas es muy superficial y (comprensiblemente) poco convincente. La sección dedicada a las limitaciones y los desafíos es más detallada y está mejor documentada. Pone claramente de relieve el desequilibrio de poder

entre las partes en las asociaciones entre múltiples partes interesadas y cita ejemplos de concentración de poder en las manos de corporaciones del sector agroquímico y alimentario. También pone de relieve el control de los fondos por parte del sector privado, así como otras limitaciones, como la falta de aptitudes comunicativas en términos de los idiomas empleados para la labor en curso. Pese a que el borrador inicial articula adecuadamente las limitaciones de las asociaciones entre múltiples partes interesadas, no logra sugerir una solución para esas subsanar esas grietas.

La sección dedicada a las cualidades que dan forma al desempeño de las asociaciones entre múltiples partes interesadas no logra colmar la brecha entre las limitaciones y las soluciones, ya que es teórica y se basa en literatura que no necesariamente es útil para el propósito en cuestión. Por ejemplo, la teoría de la movilización de recursos se desarrolló en el contexto del análisis del movimiento social, que no es pertinente para los tipos de mecanismos dirigidos por el sector privado que se están examinando.

El capítulo 3 concluye con una declaración no secuencial que no sigue la deliberación que se lleva a cabo hasta entonces en el borrador inicial, no se basa en pruebas documentadas y está muy abierta a la crítica:

“La pregunta es: ¿qué podemos esperar de las asociaciones entre múltiples partes interesadas y qué podemos aprender para mejorar los resultados en el futuro? Gran parte de la respuesta a esta pregunta se basa en cómo aprovechan al máximo las asociaciones entre múltiples partes interesadas la alianza mundial (ODS 17) y la fusionan efectivamente con la nueva modalidad de financiación para el desarrollo, centrándose en el posicionamiento en materia de seguridad alimentaria y nutrición y en las estrategias de posicionamiento y eficacia operativa en materia de seguridad alimentaria y nutrición”.

4. Vías para mejorar la contribución de las asociaciones entre múltiples partes interesadas para la seguridad alimentaria y la nutrición y conclusiones

El último capítulo y las conclusiones tratan de hacer lo imposible dados el marco defectuoso de la cuestión desde el primer momento y la ausencia de cualquier dato convincente que demuestre que el potencial de las asociaciones entre múltiples partes interesadas en la promoción la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación sobrepasa sus graves limitaciones. El borrador inicial se contradice a sí mismo y resulta superficial a la hora de abordar el profundo abismo existente entre las distintas “partes interesadas” en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición. Dada la función dominante que desempeñan los intereses corporativos, que cuentan con el respaldo de los Gobiernos donantes, el poder que ejercen sobre fondos y políticas, la capacidad que tienen de influir sobre las políticas públicas y determinar la agenda de las instituciones públicas de investigación y los gobiernos, es muy poco probable que las voces y exigencias de los más vulnerables reciban el reconocimiento merecido en la gobernanza y las operaciones de las asociaciones entre múltiples partes interesadas. ¿Generarán las asociaciones entre múltiples partes interesadas fondos para la agroecología como método para abordar la seguridad alimentaria y la nutrición? ¿Generarán las asociaciones entre múltiples partes interesadas fondos para promover la distribución equitativa de tierra y otros recursos productivos? ¿Se centrarán en encontrar métodos holísticos tradicionales para rejuvenecer el contenido nutricional de nuestros alimentos a través de métodos orgánicos basados en la promoción de la biodiversidad?

El borrador inicial tampoco logra ofrecer orientación sustantiva acerca de los mecanismos necesarios para la gobernanza de las asociaciones entre múltiples partes interesadas. El informe está basado en el marco del CSA (e incluso en la Agenda 2030) y, por lo tanto, necesita identificar conjuntos mínimos de normas de participación, rendición de cuentas, transparencia, funciones y responsabilidades, conflictos de intereses, basados en derechos humanos, que estén en consonancia con la visión del CSA y el espíritu de la reforma. Algunas reflexiones que pueden servir como base están disponibles en fuentes como la evaluación del MSC sobre el uso y la aplicación de las Directrices de la tenencia (McKeon, 2017, y Gleckman, 2016).

El siguiente extracto del documento de trabajo del CIP *Policy dialogue spaces and multi-actor platforms in the context of tenure governance. A civil society perspective on experiences and criteria to advance human rights-based governance of tenure (Espacios de diálogo en materia de políticas y plataformas de múltiples actores en el contexto de la gobernanza de la tenencia. Una perspectiva de la sociedad civil sobre experiencias y criterios para impulsar la gobernanza de la tenencia basada en derechos humanos)* (Philip Seufert, FIAN Internacional, noviembre de 2017) ejemplifica el tipo de análisis del que el informe podría beneficiarse enormemente:

“La creación y/o existencia de espacios o plataformas para el diálogo en materia de políticas no generan por sí mismas un proceso inclusivo, equitativo, transparente y que rinda cuentas, ni producen resultados orientados a los derechos y necesidades de los grupos más desfavorecidos, tal como recogen las Directrices. Con miras a lograr esos resultados, los espacios de diálogo en materia de políticas tienen que cumplir con ciertos criterios/parámetros:

- *La función activa de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la creación y el funcionamiento de espacios de diálogo en materia de políticas.*
- *La participación de representantes de los grupos más desfavorecidos y los más afectados por la inseguridad de la tenencia es un componente esencial de la gobernanza basada en los derechos humanos. Es necesario prestar especial atención a la adecuada representación y participación de los grupos mencionados, respetar sus formas de organización y de definición de posiciones. La referencia genérica a “la sociedad civil” no debería llevar a que no pueda diferenciarse entre, por ejemplo, movimientos sociales y ONG y, por consiguiente, su legitimidad.*
- *Es necesario que se organicen de forma autónoma. El fortalecimiento de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil, así como de sus redes, tiene que ser un objetivo explícito de esos espacios.*
- *Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil participan en diálogos con las autoridades estatales con miras a mejorar la toma de decisiones democrática y lograr resultados que respeten, protejan e impulsen los derechos de las personas y las comunidades. La gobernanza basada en derechos humanos se sustenta en un marco de rendición de cuentas claro, que determina la colaboración de las organizaciones de titulares de derechos con las autoridades estatales (garantes de derechos).*
- *En los casos en que otros actores que no pertenezcan a las organizaciones de la sociedad civil (en tanto que organizaciones de titulares de derechos) o las autoridades estatales (garantes de derechos) participen en los espacios de diálogo sobre políticas, la función distinta de esos actores tiene que quedar claramente definida y diferenciada.*
- *A los fines de impulsar la gobernanza de la tenencia basada en los derechos humanos, los espacios de diálogo sobre políticas deben dirigirse hacia resultados que beneficien a los grupos más marginados y las personas más afectadas por la inseguridad de la tenencia y las violaciones de los derechos humanos. Esto requiere que las cuestiones fundamentales para esos grupos se tengan en cuenta al establecer las prioridades de esos espacios y que se sitúen en el centro de los debates y las actividades.*
- *Aparte de la necesidad de procedimientos de trabajo/mandatos claros y comúnmente aceptados, es importante definir claramente la relación entre un espacio o plataforma para el diálogo en materia de políticas y otros espacios existentes destinados a procesos y tomas de decisiones. Esto también es fundamental con miras a asegurar la rendición de cuentas de esos espacios”.*

El informe podría cumplir una finalidad útil si ofrece orientación en materia de gobernanza al respecto; una síntesis de las cuestiones planteadas por las asociaciones entre múltiples partes interesadas desde una

perspectiva basada en la seguridad alimentaria y los derechos humanos y un examen de formas alternativas y potenciales de promover la mejora de la cooperación, la convergencia y la coherencia entre las instituciones públicas y entre ellas y otros actores, con miras a responder mejor a las causas y los desafíos que plantean la seguridad alimentaria y la nutrición. El informe también podría determinar esferas que requerirán investigación en el futuro, reconociendo el hecho de que la base en datos empíricos en la que se sustenta la tendencia orientada a promover las asociaciones entre múltiples partes interesadas es totalmente inadecuada.