

FOCO

HACIA UN MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN CENTRADO EN LAS PERSONAS

*Molly D. Anderson*¹

El derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas es la base del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas, el principal foro para el debate y la toma de decisiones internacionales respecto a cuestiones que afectan a la seguridad alimentaria. Todas las recomendaciones y productos del CSA deben ser congruentes con este derecho. Hasta ahora, principalmente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) ha realizado un monitoreo del derecho a la alimentación y a la nutrición durante sus exámenes periódicos, al tiempo que la seguridad alimentaria –un resultado crucial de la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición– se evalúa aún de manera insuficiente. La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre de 2015 hizo que se prestara una nueva atención internacional a los indicadores de seguridad alimentaria; la seguridad alimentaria forma parte del Objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”². Este artículo comienza explicando cómo ha intentado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mejorar la medición de la seguridad alimentaria durante los últimos años, y posteriormente presenta un nuevo proyecto para el monitoreo de algunos de los principales determinantes de la soberanía alimentaria como un enfoque para monitorear el derecho a la alimentación y a la nutrición.

Hasta 2013, el parámetro principal para medir la inseguridad alimentaria en la publicación anual más importante de la FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI), era la prevalencia de la subalimentación. Pero este parámetro es una medida aproximada agregada de las carencias calóricas severas y crónicas para un país entero, y difícilmente una medición de la seguridad alimentaria, que existe “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”³. El uso de la prevalencia de la subalimentación tuvo como resultado que se subestimó seriamente el alcance real de la inseguridad alimentaria debido a las carencias a corto plazo o estacionales, la discriminación que evitaba que las mujeres o los subgrupos marginados accedieran a los alimentos, y la llamada “hambre oculta” (carencia de vitaminas y minerales).

Reconociendo los problemas ligados al parámetro de la prevalencia de la subalimentación, la FAO introdujo nuevos indicadores en el SOFI 2013, incluidos indicadores para la vulnerabilidad y las perturbaciones, además de múltiples indicadores de disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos. Si bien estos datos adicionales proporcionaron una imagen más matizada de la situación de la inseguridad alimentaria, su interpretación en el SOFI de 2013 a 2015 reveló supuestos con un sesgo neoliberal hacia el libre comercio, la agricultura industrializada, la agricultura orientada a la

1 Molly D. Anderson ocupa la cátedra William R. Kenan Jr. de estudios sobre alimentación en el Middlebury College, situado en Middlebury, Vermont (Estados Unidos de América). Puede encontrarse más información en: www.middlebury.edu.

Un agradecimiento especial a Maarten Immink (consultor), Nora McKeon (Terra Nuova) y Stefano Prato (Society for International Development) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

2 Para obtener más información sobre los ODS, ver: sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300.

3 Comisión Europea (CE) y FAO. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Roma. Programa de seguridad alimentaria FAO/CE. 2008. www.fao.org/docrep/014/a1936s/a1936s00.pdf.

exportación y el desarrollo económico general como vías hacia la seguridad alimentaria. Acabar con el hambre en 2030, lograr la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible requiere una vía clara hacia estos objetivos, basada en pruebas, no en supuestos. Durante el último año, la FAO ha llevado a cabo un proyecto piloto con la herramienta de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) para evaluar la ansiedad respecto a la alimentación y la privación de alimentos. Estos datos serán sumamente valiosos para monitorear la situación de la inseguridad alimentaria; pero los resultados de los países no están todavía disponibles y pueden ser políticamente sensibles si contradicen evaluaciones previas del hambre.

Las inquietudes sobre cómo se dará seguimiento en el futuro a los avances hacia la seguridad alimentaria se basan en parte en el historial poco estimulante de cómo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el SOFI utilizaron los datos sobre el hambre, además del parámetro usado (la prevalencia de la subalimentación). Durante un período en el que hubo una volatilidad masiva de los precios y un aumento de la desigualdad mundial y de la vulnerabilidad de la producción de alimentos debido al cambio climático, el informe oficial de la FAO afirmaba que la inseguridad alimentaria había experimentado descensos drásticos y que se había alcanzado el ODM 1 (reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre) en 72 países, y otros avanzaban según lo previsto en la consecución de este objetivo⁴. La repercusión fue que, al estar dando tan buenos resultados, se aplicaron incluso más políticas neoliberales. Es fácil mentir con las estadísticas; extraer conclusiones erróneas porque los datos no están desglosados por país, género o subpoblación, o porque se miden elementos erróneos, es aún más fácil.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cuenta con laudables y ambiciosos objetivos, pero básicamente se mantiene anclada en priorizar el crecimiento económico nacional sobre la realización de los derechos humanos de todas las personas. Supone un retroceso al enmarcar los derechos humanos como “necesidades”, abriendo peligrosas avenidas para su mercantilización. Esto es especialmente pernicioso dada la influencia significativa que tienen los actores corporativos a la hora de definir las prioridades, y la creencia generalizada en muchos foros de las Naciones Unidas de que el sector privado tiene la clave para la aplicación de los ODS. El Objetivo 2 guarda silencio respecto al derecho a la alimentación y a la nutrición, con lo que no se alinea con el CSA e ignora las pruebas sustanciales de que la aplicación de este derecho ha resultado en mejoras considerables en la seguridad alimentaria⁵. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS se han visto arrastrados por la “revolución de los datos”, en la que los datos cuantificables manipulados por “expertos” tecnocráticos en datos son considerados como la principal o única vía hacia el conocimiento. El énfasis en los indicadores propuestos de los ODS ha estado en la medición de los resultados, en lugar de en monitorear cómo se logran estos resultados.

Los enfoques basados en derechos humanos, por el contrario, requieren una evaluación de la inseguridad alimentaria y la malnutrición que esté centrada en el conocimiento y la participación directa de las personas, en especial de aquellas más afectadas por estos desafíos. También requieren que se evalúe el proceso por el que las personas logran la seguridad alimentaria, por ejemplo, mediante el monitoreo de si existe un organismo de múltiples actores capaz de definir políticas alimentarias, y de si hay una legislación favorable para que los sindicatos de las y los trabajadores del sector alimentario y las explotaciones agrícolas promuevan salarios dignos. Es igualmente importante el hecho de que estos enfoques requieren que se informe de

4 FAO. 72 países alcanzan la meta de los ODM de reducir a la mitad la proporción de hambrientos. Roma. 7 de junio de 2015. www.fao.org/news/story/es/item/292551/icode/.

5 Sano, Hans-Otto y Birgitte Feiring. *A Human Rights Review of the Proposed SDG Priority Indicators*. Copenhagen. Instituto Danés de Derechos Humanos. 2015. www.plan-academy.org/mod/data/view.php?id=18&rid=196.

la congruencia con el derecho a la alimentación y a la nutrición, es decir, el reconocimiento jurídico de este derecho y los recursos para exigir una reparación por las violaciones del mismo en los tribunales. Los datos de algunos parámetros propuestos como indicadores de los ODS son pertinentes para el derecho a la alimentación y a la nutrición; pero sin estos elementos clave de los enfoques basados en derechos humanos (participación, énfasis en procesos y en resultados, reconocimiento jurídico explícito del derecho a la alimentación y a la nutrición y recurso ante las violaciones de ese derecho), los ODS no pueden indicar las mejores formas de realizar este derecho o incluso la seguridad alimentaria.

El monitoreo de los avances es fundamental para saber si los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en cuestiones relativas al hambre, la inseguridad alimentaria y el derecho a la alimentación y a la nutrición van por el buen camino. Para este monitoreo es fundamental escoger parámetros que reflejen la experiencia de las personas, permitan la comparación entre diferentes enfoques en la inseguridad alimentaria y respeten los enfoques basados en derechos humanos. Con miras a realizar el derecho a la alimentación y a la nutrición, los sistemas alimentarios requieren una transformación fundamental, con la participación en todas las fases de aquellas personas cuyas voces no se han escuchado suficientemente, pero que son las que más contribuyen a la seguridad alimentaria o las que sufren las peores consecuencias de esta. La presión de fuertes intereses que se benefician del mantenimiento del *statu quo* explica en gran parte el exceso de dependencia de los parámetros de algunos países. No obstante, los parámetros revelan muy poca información sobre las opciones viables para acabar con el hambre y cómo puede alcanzarse este objetivo de forma eficaz desde el punto de vista de los costos a través de más gobernanza democrática, agroecología y soberanía alimentaria, sin aumentar la dependencia de préstamos abusivos e importaciones de caros insumos.

Separar las prioridades de los agronegocios industrializados de los avances reales en la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición es un paso vital en la transformación de los sistemas alimentarios para que estén al servicio de las personas que sufren hambre e inseguridad alimentaria.

CUADRO El monitoreo de los pueblos para el derecho a la alimentación y a la nutrición

*FIAN Internacional*⁶

La gran mayoría de las violaciones del derecho a la alimentación y a la nutrición están asociadas con actos de comisión y omisión de los gobiernos y con abusos cometidos por corporaciones transnacionales. Estos actos de violencia adoptan varias formas distintas: acaparamiento de tierras, desalojos forzosos, matrimonios infantiles y violencia basada en el género, servidumbre por deudas, uso abusivo de agroquímicos por los agronegocios con consecuencias perjudiciales para la salud y el medio ambiente, criminalización de las y los líderes de los movimientos sociales y los defensores de derechos humanos, acaparamiento de los océanos y los recursos pesqueros⁷, *marketing* abusivo de comida basura, y el creciente cambio climático. Estas violaciones provocan hambre, malnutrición, la pérdida de los medios de vida y una reducción de la calidad de vida. Reflejan la falta de soberanía de los pueblos sobre sus propias vidas y cuerpos, y Estados indiferentes ante las necesidades y prioridades de sus pueblos.

6 FIAN Internacional es una organización internacional de derechos humanos que lleva 30 años trabajando por la realización del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. FIAN está formada por secciones nacionales y miembros individuales en más de 50 países en todo el mundo. Puede encontrarse más información en: www.fian.org.

Un agradecimiento especial a Emily Mattheisen y Sofía Monsalve Suárez (FIAN Internacional) por su apoyo en la redacción y la revisión de este cuadro.

7 Para obtener más información sobre la captura corporativa de los recursos pesqueros mundiales, ver el artículo *La privatización y la captura corporativa de la política pesquera mundial* en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

Ante estos desafíos, los pueblos, las comunidades y los grupos de base se han organizado de diferentes formas para resistir al creciente nivel de violencia perpetrada por las poderosas élites mundiales y nacionales. Recientemente se han intensificado los esfuerzos para construir una convergencia de luchas que se inicia a partir de procesos locales, nacionales y regionales. Entre los ejemplos figuran la Convergencia global de las luchas por la tierra y el agua⁸ y otras iniciativas populares en Malí y en el País Vasco.

FIAN Internacional ha iniciado un proyecto junto a movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y académicos para monitorear los principales obstáculos a la soberanía alimentaria. Si bien otras iniciativas han construido herramientas para que los Estados monitoreen la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición⁹, esta nueva iniciativa reconoce que la soberanía alimentaria es el único camino posible a seguir. Por lo tanto, evalúa las condiciones necesarias para la soberanía alimentaria, incluido el marco jurídico e institucional para el derecho a la alimentación y a la nutrición, los derechos de las mujeres, el acceso de las y los productores a pequeña escala a los recursos y el control de los mismos, una auténtica participación política en la elaboración de políticas, y la ausencia de discriminación en la formulación de políticas y programas en materia de alimentación. Todas estas cuestiones se solapan e interrelacionan, pero aún tienen que incluirse plenamente en el análisis general y, en consecuencia, en las soluciones planteadas para eliminar el hambre y la malnutrición.

Un grupo de asesores y asesoras ha trabajado colectivamente, en consulta con personas expertas que tienen experiencia trabajando con movimientos sociales y organizaciones de base, a efectos de desarrollar indicadores para cada uno de estos determinantes, utilizando varios métodos y conjuntos de datos. Esta iniciativa pretende desarrollar un contrapunto de soberanía alimentaria basado en derechos humanos a las herramientas de monitoreo existentes; demostrar los efectos de la participación popular, la rendición de cuentas basada en derechos humanos y la coherencia de las políticas en la operacionalización de las obligaciones en materia de derechos humanos; crear más sinergias entre los movimientos mundiales y locales y los procesos de políticas; crear coherencia en la promoción de los derechos humanos en la elaboración de informes internacionales; y proporcionar un análisis amplio y recursos para las personas implicadas en el trabajo relacionado con el derecho a la alimentación y a la nutrición. El proceso, los resultados y el trabajo en curso en esta nueva iniciativa colectiva estarán estrechamente vinculados a la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, colaborando con todos los grupos y sectores para crear y generar una herramienta sólida para respaldar a las OSC¹⁰. Esto les permitirá articular su trabajo de monitoreo en diferentes foros de manera más estratégica y crear vínculos entre los sistemas de monitoreo existentes, incluido en el CSA, los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el CDESC y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y los ODS.

La iniciativa pretende ser un proyecto de investigación participativa de acción en diálogo con movimientos sociales y organizaciones de base. Tendrá un enfoque flexible, y se probará, ajustará y afinará según vayamos avanzando. El éxito logrado en la incidencia siempre resulta del trabajo colectivo. Por ello, ¡hacemos un llamamiento a que todas las personas interesadas en participar y apoyar este proceso colaborativo se unan a nuestro esfuerzo¹¹!

- 8 Para obtener más información sobre la Convergencia global de las luchas por la tierra y el agua en África occidental, ver el artículo *La Convergencia global de las luchas por la tierra y el agua en África Occidental: construir un pueblo unido y fuerte* en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.
- 9 Para obtener más información sobre iniciativas previas relativas al monitoreo de la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición, ver: Riedel, Eibe, Jan-Michael Arend y Ana María Suárez Franco. *Indicators-Benchmarks-Scoping-Assessment: Background paper*. Berlín y Ginebra. Friedrich Ebert Stiftung. 2010. www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/6july10_BackgroundPaper_IBSA.pdf.
- 10 Para obtener más información, ver la nueva página web que estará disponible en la segunda mitad de 2016: www.righttofoodandnutrition.org.
- 11 Para obtener más información sobre cómo unirse al proceso, pónganse en contacto con Emily Mattheisen (FIAN Internacional) a través de mattheisen@fian.org.