

ODS 2

El riesgo que suponen para los derechos humanos las alianzas de partes interesadas múltiples: la iniciativa Scaling Up Nutrition

POR LAURA MICHÉLE, FIAN INTERNATIONAL Y KAVYA CHOWDHRY, FIAN INTERNATIONAL Y PATTI RUNDALL, IBFAN Y STEFANO PRATO, SID¹

El potencial de las alianzas con el sector privado fue el tema dominante en el relato que caracterizó la fase inicial de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En lo que se refiere al ODS 2, existe una plataforma de partes interesadas múltiples de relevancia: el «movimiento» Scaling Up Nutrition. Tal y como documenta un estudio de varios países, este caso muestra cómo, a menudo, las intervenciones que promueven las plataformas de partes interesadas múltiples no se ocupan de las causas sociales, culturales, económicas y políticas de la malnutrición. En vez de ello, se centran en intervenciones técnicas a corto plazo que responden a la influencia del sector privado en procesos basados en una dinámica de consenso.

El potencial de las alianzas con el sector privado fue el tema que dominó el relato que caracterizó la fase inicial de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e hizo sombra a muchas otras dimensiones clave que se especifican en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17. En este contexto, las alianzas de partes interesadas múltiples (MSP por sus siglas en inglés) involucran a diferentes actores, incluyendo a los del sector privado, y se consideran «vehículos importantes para movilizar y compartir conocimientos generales y especializados, tecnologías y recursos financieros que den apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en todos los países y en particular en aquellos en vías de desarrollo».²

En el marco de la Agenda 2030, así como en otros procesos internacionales de elaboración de políticas, la mayor parte de los Gobiernos y de las agencias de

la ONU se han rendido al paradigma de las MSP y solo unos pocos siguen expresando su preocupación por este enfoque. Lo mismo pasa con las organizaciones de la sociedad civil. A menudo se rechazan las objeciones de las consecuencias de una relación estrecha con el sector privado y la pérdida de concreción de los diferentes roles y responsabilidades en el planteamiento MSP argumentando que son obsoletas, o que tienen sesgo ideológico o anti-corporativo.³ Es sorprendente que todos se hayan querido subir al carro de las MSP ya que, hoy por hoy, hay muy pocas pruebas que atestigüen que tal enfoque aporte algo positivo, y se carece de evaluaciones de los riesgos que le puedan suponer a cuestiones tan importantes como la gobernanza y los derechos humanos.⁴

Una plataforma de partes interesadas múltiples relacionada con el ODS 2 («Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible») es el «movimiento» Scaling Up Nutrition (SUN). Esta iniciativa

1 Este artículo se basa en un estudio dirigido por FIAN International, IBFAN, y SID sobre la repercusión en los derechos humanos de las alianzas de partes interesadas múltiples, tomando como ejemplo la iniciativa Scaling Up Nutrition. Publicación en 2019.

2 Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>.

3 Mokoro Limited (2015), pág. 61.

4 HLPE (2018).

agrupa a Gobiernos, agencias de la ONU, donantes, empresas y a la sociedad civil en una «acción colectiva para mejorar la nutrición». Entre los miembros del SUN hay un gran número de grandes empresas transnacionales, que pertenecen a, entre otros, los sectores agroquímico, alimentario y de las bebidas, y de las cuales dos están en el Grupo Director.⁵ La iniciativa fue lanzada en 2010 en una reunión de alto nivel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Hasta la fecha, 60 países se han sumado al SUN y la iniciativa cuenta con un respaldo político y financiero considerable. Entre los financiadores principales del SUN se encuentran la fundación Bill & Melinda Gates (BMGF por sus siglas en inglés), así como varios donantes bilaterales y la UE.⁶

SUN declara que su objetivo es terminar con la malnutrición en cualquiera de sus modalidades y garantizar que todos los niños, los adolescentes, las madres y las familias puedan hacer efectivo su derecho al alimento y a la nutrición, a desarrollar plenamente su potencial y a contribuir a sociedades prósperas y sostenibles.⁷ Se quiere alcanzar dicho objetivo a través de acciones colectivas lideradas por los Gobiernos en la que se agrupan todas las «partes interesadas» con un enfoque multisectorial. El establecimiento de plataformas «de partes interesadas múltiples» a nivel nacional es uno de los compromisos clave que asumen los gobiernos ante SUN y la base teórica de la iniciativa para un cambio que mejore la nutrición.

La iniciativa nació cuando se le retiraron los fondos al Comité Permanente de la ONU para la Nutrición (SCN por sus siglas en inglés) tras ser acusado de ineficiencia e incapacidad para conseguir un consenso para elaborar una estrategia de lucha contra la malnutrición y el hambre. Se criticaba fuertemente la resistencia, sobre todo por parte de las ONG

representadas, a que entrase el sector privado en el SCN.⁸ Desde sus inicios, SUN se ha basado en la premisa de que habría que centrarse más en establecer un consenso global sobre estrategias científicas y «empíricamente contrastadas» para luchar contra la malnutrición y el hambre que permitieran galvanizar la aportación de fondos por los donantes. La base de las intervenciones de SUN es la serie de artículos sobre nutrición infantil y materna insuficiente publicada en 2008 en el *Lancet*, financiada por la BMGF y reevaluada en 2013. La mayoría de las iniciativas que se recomiendan están relacionadas con el consumo de productos enriquecidos y complementos alimenticios.⁹

Un estudio científico basado en casos en que se estudian tres países y se examina la repercusión de SUN en el derecho a alimentación y nutrición adecuadas expresa grave preocupación al respecto de su gobernanza, su funcionamiento y los procedimientos de rendición de cuentas, así como la orientación política que la iniciativa promueve en los países miembro.¹⁰

Reestructuración de la gobernanza

Hay toda una serie de dificultades en la gobernanza que aparecen cuando se reemplazan las instituciones multilaterales por plataformas de partes interesadas múltiples, como ilustra el caso del SUN. Se pueden ver igualmente los riesgos que surgen por el uso de la retórica de «inclusividad» («inclusiveness» en inglés) por parte del SUN.

Déficits democráticos y liderazgo elitista desde las altas esferas

Mientras que el SUN declara seguir el liderazgo de los países y se describe como un «movimiento», la forma en que esta iniciativa funciona no cuadra con su propia descripción. La mayor parte de los países miembro se suman al SUN a través de una carta de compromiso que un miembro de alto nivel del

5 Royal DSM, una empresa química internacional con sede en Países Bajos que produce micronutrientes que se usan como ingredientes para el sector de los complementos alimenticios y dietéticos, y Java Foods, una empresa de Zambia que produce cereales y fideos instantáneos enriquecidos.

6 Los financiadores son la fundación Bill & Melinda Gates, Canadá, la EU, Francia, Alemania, Suiza, Irlanda, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido y los EE.UU. de América.

7 SUN (2016), pág. 6.

8 Schieck Valente (2015).

9 Black et al. (2013).

10 Véase la nota 1. El estudio se realizó a nivel nacional en dos países, Uganda y Guatemala, y a nivel de estado federado en tres estados de la India.

gobierno le remite al coordinador del SUN. No se ha establecido ningún requisito sobre el cumplimiento de procedimientos democráticos o escrutinio gubernamental que fuesen necesarios antes de entrar en el SUN, y ello a pesar de que esto conlleva consecuencias importantes para la gobernanza del país y la dirección a seguir en políticas de alimentación y nutrición.

El grupo director del SUN, que establece la orientación estratégica y que asume la responsabilidad general de que se trabaje para conseguir los objetivos de la iniciativa, está compuesto por figuras «de alto nivel» de empresas, la ONU, Gobiernos, donantes y de la sociedad civil, a quienes nombra por sus méritos el Secretario General de la ONU. Solo 2 de los 26 miembros actuales del grupo director son representantes de los Gobiernos de países participantes en el SUN.¹¹ Varios miembros son donantes internacionales y fundaciones.

Inclusión ilusoria

Estudios de campo hechos en una serie de países de la SUN constataron que las intervenciones que promueve la SUN son «descendientes», es decir, con una participación mínima de las organizaciones de base que representan los intereses de las comunidades afectadas por el hambre y la malnutrición. La participación de la sociedad civil consta, en su mayor parte, de organizaciones involucradas en la prestación de servicios y está dirigida por un grupo selecto de ONG internacionales que rinden cuentas a las comunidades locales de una forma limitada, mientras que apenas se tiene en cuenta la perspectiva de organizaciones que tienen un enfoque más matizado y crítico en lo referente a la nutrición.

No se reconoce ni la diversidad de papeles y responsabilidades de los diferentes actores que participan en la SUN,¹² ni las diferencias inmensas de poder entre los grupos de «partes interesadas», e incluso en

11 Puede consultarse una lista de miembros del grupo director en la siguiente dirección: <https://scalingupnutrition.org/sun-supporters/sun-movement-lead-group/>.

12 La única orientación que se ofrece al respecto es que enlaces gubernamentales han de convocar MSP a nivel nacional.

su propio seno. SUN no tiene mecanismos ni a nivel internacional ni a nivel nacional que permitan detectar y gestionar esa asimetría de poder y facilitar una participación razonable de aquellos más afectados por la malnutrición en todas sus formas.

Preparando el camino para que el sector privado ejerza su influencia en las políticas públicas

Los estudios por país han mostrado que muchos de los países de la SUN no tienen mecanismos efectivos para gestionar los conflictos de interés que surgen en los procesos de elaboración de políticas. Al mismo tiempo, SUN ejerce su presión ante los Gobiernos para que acepten regímenes de colaboración con el sector privado en base a la confianza mutua, con lo que de hecho le abren el acceso a la competencia de elaboración de políticas. Esto supone un riesgo enorme para la orientación de políticas en el sentido del respeto de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición.¹³ Si bien SUN elaboró una herramienta de gestión de conflictos de interés como respuesta a las críticas de la sociedad civil, su definición de conflicto de interés se aparta de su significado jurídico original y fracasa a la hora de atajarlos en el seno de la entidades: «los conflictos de interés institucionales surgen cuando el interés financiero propio de una institución o el de sus altos cargos crea un riesgo de influencia indebida en la decisiones relativas a los intereses básicos de la institución».¹⁴

En vez de resolver los problemas de conflictos de interés, SUN se centra en fomentar la confianza y el diálogo, en aras del espíritu de la inclusión, en vez de establecer salvaguardias sólidas que protejan el interés público en la elaboración de políticas.

Aparte de abrir la puerta a la influencia del sector privado en las competencias políticas nacionales, el

13 Si desea consultar una compilación reciente de estudios de casos particulares sobre la colaboración del sector alimentario y de la bebida en la elaboración de políticas de salud pública y los conflictos de intereses véase UK Health Forum (2018).

14 Lo/Field, Inst of Med. (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice, ed. (2009). Si desea consultar una crítica de la herramienta de resolución de conflictos de interés de SUN, véase Richter (2015).

hecho de que el grupo director internacional de SUN cuenta con grandes empresas transnacionales les permite tener acceso directo a la orientación política de SUN. Además, en las reuniones de los miembros del grupo director, entre los que está la fundación Gates, intervienen regularmente otros actores clave que abogan por soluciones tecnológicas, del sector privado o de mercado al problema de la malnutrición, como por ejemplo el Banco Mundial o USAID.¹⁵

Falta de fiscalización externa de las actuaciones

En la SUN, los procesos de monitorización y evaluación consisten fundamentalmente en un ejercicio de examen interno (Joint Assessment Exercises). Los miembros de la SUN se reúnen anualmente para informar de si se necesita más apoyo para conseguir los objetivos conjuntos y definir las prioridades del año siguiente para el país. Esto informa a la dirección de SUN sobre las decisiones relativas al apoyo concedido a los países para poder aumentar de escala y sirve de base para evaluar el avance respecto a los cuatro objetivos estratégicos de la iniciativa SUN.

La iniciativa se basa en un principio de «rendición mutua de cuentas» en la que se supone que los miembros se rinden cuentas entre ellos sobre la observancia de sus compromisos con la SUN. Sin embargo, no queda claro cómo se realiza esto en la práctica. En la reciente revisión intermedia de SUN se reconoce que hay una rendición de cuentas mutua insuficiente entre los diferentes actores, y que en la práctica aquellos miembros de SUN que dependen más de la ayuda internacional se ven sometidos a un examen más riguroso que el que sufren lo que aportan fondos.¹⁶

Es importante constatar que la rendición de cuentas a las personas que están fuera de la SUN, y en particular ante aquellos que podrían verse afectados por las intervenciones que fomenta la iniciativa, es mínima y limitada a las líneas individuales de responsabilidad de los miembros. La iniciativa no cuenta con un

mecanismo de tramitación de quejas¹⁷ y los miembros del grupo director de SUN, así como aquellos que dirigen redes pertenecientes a la iniciativa, actúan a título personal y no tienen responsabilidad por las actuaciones que promueve la SUN. Algo que complica aún más la petición de responsabilidades a la SUN por sus actuaciones es que no actúa de forma directa, sino a través de los Gobiernos y los miembros que forman parte de la SUN. Por lo tanto, es muy difícil asignar las responsabilidades que resulten de las actuaciones fomentadas por la SUN (incluyendo aquellas por la ausencia de resultados que hubiesen podido conseguir si un Gobierno hubiese aprobado políticas que hubieran ido por un camino diferente).

Cambio en la agenda política

Fomento de las intervenciones nutricionales medicalizadas

Una característica clave de las intervenciones de la SUN es centrarse casi exclusivamente en los 1000 primeros días de la vida de un niño (desde el momento de su concepción hasta los dos años), así como insistir en buscar soluciones técnicas para tratar la malnutrición. Los estudios de casos ejemplares mostraron que se fomentaba el uso de soluciones a corto plazo que se basaban en gran medida en el tratamiento de carencias de micronutrientes con intervenciones medicalizadas a base de productos. Si bien siempre es difícil una atribución de los efectos, y mientras sigue el debate sobre las ventajas y desventajas (riesgos y beneficios) de muchos de los productos que promueven los miembros de la SUN, hay *poca evidencia o ninguna* de que estas intervenciones hayan aportado algún cambio significativo a largo plazo a las perspectivas nutricionales de los afectados

17 La red Business Network tiene un mecanismo de denuncia que puede usarse para notificar supuestas infracciones de los principios de participación por parte de las empresas que participan en la SUN. Aparte de que es difícil de encontrar (está al final de la página de miembros a nivel mundial del sitio web de la red Sun Business Network: <https://sunbusinessnetwork.org/network/global-members/>), este mecanismo afecta a las actividades de las empresas que participan en la SUN y no a las actuaciones que propugna la SUN. No se facilita información al respecto de si se ha usado alguna vez este mecanismo y qué medidas se adoptaron en consecuencia.

15 Véase, por ejemplo, Martens/Seitz (2015) y Birn (2014).

16 MQSUN+ (2018), pág. viii.

por malnutrición, y sí que hay *alguna* evidencia de repercusiones negativas en las culturas alimentarias indígenas y en la confianza en los alimentos locales. La naturaleza de estas intervenciones propicia la dependencia en vez de reforzar la capacidad de autodeterminación de las comunidades y la de proveerse sus alimentos por sí mismas y con dignidad. Más aún, y centrándonos en la desnutrición, a pesar de que la SUN declara luchar contra la malnutrición en todas sus formas apenas se ha prestado atención a factores de los que se sabe que acentúan el sobrepeso, la obesidad y otras enfermedades no transmisibles afines, como por ejemplo la dependencia de alimentos ultratransformados¹⁸.

Ayudas a la agricultura industrial: una distracción de la atención a las causas estructurales de la malnutrición

En las intervenciones en sistemas alimentarios se ha constatado un sesgo hacia soluciones tecnológicas, y en particular, simiente bioenriquecida y alimentos enriquecidos, que van acompañados de riesgos en materia de derechos humanos para los productores a pequeña escala, los pueblos indígenas y los consumidores. Ninguno de los tres países objeto del estudio tenía una estrategia operacional (ni se estaba diseñando ninguna) para cambiar de forma esencial los sistemas alimentarios que fomentase una producción agrícola diversificada, dietas saludables, sostenibles y diversificadas, y el respeto de los derechos de los pequeños productores de alimentos.

Al sumarse a la SUN, los países se comprometen a alinear sus prioridades y estrategias en materia de nutrición a las de la iniciativa, con lo que podrían estar prescindiendo de estrategias alternativas. Si bien afiliarse a la SUN no presenta «nuevas intervenciones», sí que contribuye a acentuar la preferencia de determinados planteamientos en detrimento de otros, de modo que se descartarían medidas que atacasen las causas estructurales últimas que provocan la malnutrición.

Hablando de forma más general, se puede decir que la lógica del consenso y la falta de mecanismos de resolución de litigios en el seno de la SUN y de otras MSP tiene el efecto de acallar las opiniones discrepantes y debilitan el debate continuado que es vital para dar forma a estrategias que gestionen los problemas de la seguridad alimentaria y la nutrición.

Conclusión

El caso de la SUN muestra cómo las intervenciones que promueven las MSP no se ocupan de las causas sociales, culturales, económicas y políticas de la malnutrición. En vez de ello, se centran en intervenciones técnicas a corto plazo que responden a la influencia del sector privado en procesos basados en una dinámica de consenso. Las iniciativas resultantes tienden a ocuparse solo de una pequeña parte del problema y benefician fundamentalmente a los actores privados. El hecho de que la SUN tenga que atender las necesidades de los representantes del sector privado hace que favorezca planteamientos de mercado que inevitablemente dan más importancia a los alimentos que se producen comercialmente y a las intervenciones técnicas. Mientras tanto, la SUN ni atiende ni reconoce la importancia de cuestiones como la disparidad de poder, la exclusión social, la explotación, la pobreza, la discriminación, los salarios bajos, el acaparamiento de tierras, los organismos modificados genéticamente (OMG), la explotación laboral infantil o las prácticas abusivas de publicidad de productos alimentarios, todas las cuales pueden causar diferentes formas de malnutrición y hambre.¹⁹

Las iniciativas como la SUN contribuyen a seguir consolidando la influencia del sector privado en las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición. Al trasladar la responsabilidad de rendición de cuentas del Estado a las plataformas de partes interesadas múltiples, los Gobiernos se convierten en un facilitador más entre muchos, en vez de ser unos de los actores principales en la lucha contra la malnutrición. Esto hace que sea aún más difícil que los afectados puedan exigirle responsabilidades al Estado si no cumple con sus obligaciones en materia

¹⁸ Véase <https://www.who.int/ncds/prevention/en/>

¹⁹ Schieck Valente (2015).

de derechos humanos, así como desplaza aún más la acción hacia la caridad, en vez de mantener un planteamiento basado en el derecho al alimento y a la nutrición.

Bibliografía

Birn, Anne-Emmanuelle (2014): Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda. En: *Hypothesis*, 12(1). www.hypothesisjournal.com/wp-content/uploads/2014/11/HJ229%E2%80%94FIN_Nov1_2014.pdf

Black, Robert E. et al. (2013): Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. En: *The Lancet*, volumen 382, número 9890, págs. 427–451. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60937-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60937-X)

HLPE (2018): Asociaciones entre partes interesadas múltiples para financiar y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en el marco de la Agenda 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de experto en seguridad alimentaria y el Comité sobre seguridad alimentaria mundial. Roma. <http://www.fao.org/3/CA0156ES/ca0156es.pdf>

Lo, Bernard/Field, Marilyn J., Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, ed. (2009): Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice. Washington DC: National Academies Press (EE.UU.). www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22942/

Martens, Jens/Seitz, Karolín (2015): Philanthropic Power and Development. Who shapes the Agenda? Aquisgrán/Berlín/Bonn/Nueva York: Pan para el mundo/Global Policy Forum/MISEREOR. www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf

Mokoro Limited (2015): Independent Comprehensive Evaluation of the Scaling Up Nutrition Movement. Informe final. Informe principal y anexos. En colaboración con Valid International & FEC Consulting Oxford. [http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All1-5-15\).pdf](http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All1-5-15).pdf)

MQSUN+ (2018): Midterm Review of the Scaling up Nutrition Movement: Informe final. 22 de diciembre de 2018. Londres. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/03/SUN-MTR-Final-Report-2019_external-1.pdf

Richter, Judith (2015): Conflicts of interest and global health and nutrition governance – The illusion of robust principles. En: *BMJ RR*, 12 de febrero de 2015. www.bmj.com/content/349/bmj.g5457/rr

Schieck Valente, Flavio (2015): La captura corporativa de la gobernanza de la alimentación y la nutrición: Una amenaza para los derechos humanos y la soberanía de los pueblos. En: *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición: La nutrición de los pueblos no es un negocio* (2015), págs. 15–21. https://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_span_la_captura_corporativa_de_la_gobernanza_de_la_alimentacion_y_la_nutricion.pdf

SUN (2016): Estrategia y hoja de ruta del Movimiento SUN (2016-2020). Ginebra. <https://scalingupnutrition.org/es/acerca-de/estrategia-y-hoja-de-ruta-del-movimiento-sun/>

UK Health Forum (2018): Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction. Lessons from research, policy and practice. Londres: UKHF. www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/ukhf-casebook-jan18.pdf

Laura Michéle coordina el trabajo de FIAN International en materia de nutrición,

Kavya Chowdhry Ases asistente del equipo para Asia de FIAN International,

Patti Rundall es responsable de políticas de Baby Milk Action/ IBFAN UK y portavoz de incidencia política global de IBFAN, y Stefano Prato es director gerente de Society for International Development (SID).