

## **Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit**

*Hambre de acción: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas en un punto de inflexión clave antes de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas*

*Avide d'action: le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale à un point d'inflexion clé avant le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires*

Chris Hegadorn\*

### **Abstract**

Covid-19 has exposed the shortcomings of our food systems, globally and locally, highlighting a dangerous lack of resilience in many of these systems, the results of which have been felt most acutely by those already suffering from hunger, poverty, and malnutrition. Governance reform should be at the center of our response to these challenges, focused not only on policies related

---

\* Master of Science in National Security Strategy (National Defense University, 2012), Master of Science in International Relations (University of Pittsburgh, 1992), Bachelor of Science in Business Administration (Bryant University, 1988). He is the Secretary of the Committee on World Food Security (CFS). He served as Head of the United States Permanent Representation to the United Nations Education, Science, and Culture Organization (UNESCO); Director of the Office of Global Food Security and Acting Director of Israel/Palestinian Affairs at the US Department of State; Food Security Officer at the US Permanent Representation to the Rome-based UN agencies; Senior US Diplomat to China, Egypt, Iraq, and South Africa; Analyst at the US Department of Agriculture; and Congressional Aide to Senator Joseph Biden.

to the amount of food produced, but also its nutritional quality, and the impacts this production has on soils, water, and climate. Leadership is needed to reverse the negative trends in achieving SDG-2 and other development goals tied to our food systems. The Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is one source within the United Nations System that offers both a global platform for policy debate and negotiated policy documents that offer governments and other relevant actors policy guidance for dealing with the full complexity of modern food systems. The Committee, founded on the principles of inclusivity and the right to adequate food, has developed Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition that, if used as intended, can help policy-makers organize themselves around a food systems approach that sees food as much more than the responsibility of one or two ministries, but rather a complex system that requires an inclusive whole-of-government approach and participation of key stakeholders from all parts of society especially the poorest and most vulnerable to food insecurity and malnutrition. The CFS offers a useful model, with valuable products that should be utilized by the 2021 UN Food Systems Summit to be held in September. Consideration should be given to how the Summit can improve and strengthen the CFS, addressing some of its structural weaknesses in effectively dealing with SDG-2.

**Key words:** food security, nutrition, Food Systems Summit, Right to Food, sustainable development goals, policy guidelines, policy recommendations, coherence and convergence, inclusive dialogue, Committee on World Food Security.

### Resumen

La covid-19 ha expuesto las deficiencias de nuestros sistemas alimentarios, a nivel mundial y local, destacando una peligrosa falta de resiliencia en muchos de estos sistemas, cuyos resultados se han sentido más agudamente por aquellos que ya sufren de hambre,

pobreza y desnutrición. La reforma de la gobernanza debe estar en el centro de nuestra respuesta a estos desafíos, centrada no solo en las políticas relacionadas con la cantidad de alimentos producidos, sino también en su calidad nutricional y los impactos que esta producción tiene en los suelos, el agua y el clima. Se necesita liderazgo para revertir las tendencias negativas en el logro del ODS-2 y otros objetivos de desarrollo vinculados a nuestros sistemas alimentarios. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con sede en Roma, es una fuente dentro del sistema de las Naciones Unidas que ofrece una plataforma global para el debate de políticas y documentos de política negociados que ofrecen a los gobiernos y otros actores relevantes orientación política para hacer frente a la completa complejidad de los sistemas alimentarios. El Comité, fundado en los principios de inclusión y el derecho a una alimentación adecuada, ha desarrollado Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición que, si se utilizan según lo previsto, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a organizarse en torno a un enfoque de sistemas alimentarios que considere los alimentos como mucho más que la responsabilidad de uno o dos ministerios, sino más bien un sistema complejo que requiere un enfoque inclusivo de todo el gobierno y la participación de actores clave de todas las partes de la sociedad, especialmente los más pobres y vulnerables a la inseguridad alimentaria y la desnutrición. El CSA ofrece un modelo útil, con productos valiosos que deberían utilizarse en la Cumbre de sistemas alimentarios de las Naciones Unidas de 2021 que se celebrará en septiembre. Se debe considerar cómo la Cumbre puede mejorar y fortalecer el CSA, abordando algunas de sus debilidades estructurales para abordar eficazmente el ODS-2.

**Palabras clave:** seguridad alimentaria, nutrición, Cumbre sobre sistemas alimentarios, derecho a la alimentación, objetivos de desarrollo sostenible, directrices de política, recomendaciones de política, coherencia y convergencia,

diálogo inclusivo, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

### **Résumé**

Le covid-19 a révélé les lacunes de nos systèmes alimentaires, aux niveaux mondial et local, mettant en évidence un dangereux manque de résilience dans nombre de ces systèmes, dont les résultats ont été ressentis de la manière la plus aiguë par ceux qui souffrent déjà de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition. La réforme de la gouvernance devrait être au centre de notre réponse à ces défis, axée non seulement sur les politiques liées à la quantité de nourriture produite, mais aussi à sa qualité nutritionnelle et aux impacts de cette production sur les sols, l'eau et le climat. Un leadership est nécessaire pour inverser les tendances négatives dans la réalisation de l'ODD-2 et d'autres objectifs de développement liés à nos systèmes alimentaires. Le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) basé à Rome est une source au sein du système des Nations Unies qui offre à la fois une plate-forme mondiale pour le débat politique et des documents politiques négociés qui offrent aux gouvernements et aux autres acteurs concernés des orientations politiques pour faire face à toute la complexité des systèmes alimentaires. Le Comité, fondé sur les principes d'inclusivité et du droit à une alimentation adéquate, a élaboré des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition qui, si elles sont utilisées comme prévu, peuvent aider les décideurs politiques à s'organiser autour d'une approche des systèmes alimentaires qui considère la nourriture comme beaucoup plus que la responsabilité d'un ou deux ministères, mais plutôt un système complexe qui nécessite une approche pangouvernementale inclusive et la participation des principales parties prenantes de toutes les parties de la société, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Le CSA offre un modèle utile, avec des produits précieux qui devraient être utilisés par le

Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021 qui se tiendra en septembre. Il convient de réfléchir à la manière dont le Sommet peut améliorer et renforcer le CSA, en remédiant à certaines de ses faiblesses structurelles pour traiter efficacement l'ODD-2.

**Mots clés:** sécurité alimentaire, nutrition, Sommet des systèmes alimentaires, Droit à l'alimentation, objectifs de développement durable, orientations politiques, recommandations politiques, cohérence et convergence, dialogue inclusif, Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

### ***Hungry for Action: The Pandemic Exposes the Shortcomings of our Global Food System***

In the wake of the Covid-19 pandemic, significant political attention is once again being directed toward answering the fundamental question: is our global food system capable of achieving the 2030 sustainable development goal of zero hunger and malnutrition? Prevailing evidence is clear that we are well off track, prompting many to question whether our global system of organization can effectively handle such severe shocks while sustainably feeding the world's growing population. With the number of hungry and malnourished *already* on the rise over the past few years, the Covid-19 crisis—which has already killed over 2.6 million people—is both a wake-up call and a stark warning that transformative action is needed now, and that «business-as-usual» is no longer an acceptable response.

The UN's latest global summary of hunger and malnutrition—the SOFI 2020 report—estimates that nearly 690 million people are chronically undernourished. As many as 130 million more have been pushed into chronic hunger because of the Covid-19 pandemic. Two billion people suffer from micronutrient deficiencies and the number of adults who are overweight or obese is ballooning—putting them at higher risk of contracting

serious non-communicable disease like heart attacks, diabetes, and various forms of cancer. Such diet-related illnesses are now the world's number one killer. On top of this, over three billion people cannot afford to eat what is defined by the UN as a «healthy diet». The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) estimates that the global food system contributes 30% of all greenhouse gases, even as we waste 35% of all food produced — equivalent to a loss of 936 billion dollars annually. And the staggering contemporary loss of biodiversity, mainly due to land use for food production, is threatening the fragile ecosystems upon which all life systems are based, including on land and in our oceans.

Meanwhile, our ability to produce food and how we produce it is under threat, with climate change interfering with food systems, leading to droughts, floods, pest infestations, and massive fires around the world while exacerbating human conflicts. The staggering and rapid loss of biodiversity due largely to land use convergence for food production is threatening the very ecosystems we all depend upon. In April 2020, the World Food Programme (WFP) Executive Director, David Beasley, told the UN Security Council —in a special meeting convened by the Dominican Republic— that the world faces «multiple famines of biblical proportions», and warned of a looming «hunger pandemic» that could kill up to 300,000 persons per day. Even at the start of the Covid-19 pandemic, 130 million people in 55 countries were facing crisis-level food insecurity. Clearly, it is time to rethink how our global food system is structured and managed. This explains why the United Nations Secretary General, António Guterres is organizing a UN «Food Systems Summit» scheduled to take place in New York in September 2021.

Latin America and the Caribbean, as a region, is struggling to deal with these pressing issues, some countries with more success than others. For the region as a whole, the SOFI 2020 report concludes that the prevalence of undernourishment in the total population is currently 9.5%, with the Caribbean sub-region at 14.4% and Central America at 12.14%. In terms of reaching the 2030 Sustainable Development Goal indi-

cator SDG 2.1.1 (prevalence of undernourishment), the entire region is considered as being «off track» —with only the Caribbean sub-region having made «some progress» since the 2019 SOFI report. Not surprisingly, Haiti ranks highest on the region’s list, with 48.2% of its population considered under-nourished. The Bolivarian Republic of Venezuela is second from the bottom, with 31.4% of its population reported as under-nourished. Brazil, with the largest population of the region, reports less than 2.5% of its population as under-nourished. The overall trend for the region shows backsliding on the progress made since the launch in 2015 of the Latin America regional *Plan for Food Security, Nutrition and Hunger Eradication by 2025* despite the significant political support and resources deployed by regional governments, including the Parliamentary Front Against Hunger and its *Initiative for a Hunger-Free Latin America and Caribbean*.

Among the multilateral institutions designed to address such food security and nutrition issues, the Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is focused on the *policies* in place globally, regionally, and nationally that generally determine the manner in which food is grown, sold, and consumed —along with the inhibitors to more reliable production and distribution systems to deal with the problems cited above. This article seeks to explain the CFS to those unfamiliar with it, and describe its structure, aims, achievements to date, and its significant limitations. This article will also propose options for the UN’s member States and key stakeholder groups to contemplate in terms of possibly strengthening the Committee and/or taking other steps as part of a global response to the «looming hunger pandemic».

## **The Committee on World Food Security (CFS) —Past and Present**

The Committee on World Food Security (CFS) was established in 1974 and radically reformed in 2009 to become the

foremost inclusive international and intergovernmental platform for a broad range of committed stakeholders to work together in a coordinated manner and in support of country-led processes toward elimination of hunger and ensuring food security and nutrition for all, and for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. CFS promotes policy convergence and coherence on global food security and nutrition issues. Its processes ensure that the voices of relevant stakeholders are heard, particularly representatives of those most affected by food insecurity and malnutrition: society's poorest and most marginalized. The Committee supports country-led implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, with a special focus on Sustainable Development Goal 2 of Ending Hunger, and its linkages with other goals, targets, and indicators relevant to food security and nutrition. CFS is an integral component of global governance of food security and reports to the FAO Conference and to the UN General Assembly (UNGA) through the Economic and Social Council (ECOSOC).

CFS is comprised of member countries of the United Nations, UN technical agencies and bodies with a mandate on food security and nutrition, other relevant UN System bodies whose work is related to attaining food security, civil society and nongovernmental organizations and their respective networks, international agricultural research systems, international and regional financial institutions, relevant private sector associations, and philanthropic foundations. CFS is supported by the three Rome-based UN agencies: the Food and Agriculture Organization (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), and the World Food Programme (WFP) which provide core funding, technical expertise, and staff to support its Secretariat which is hosted in FAO. CFS activities also rely upon voluntary contributions of its 135 member states and other participating institutions and stakeholders.

Along with its unique, multi-stakeholder composition, one of the other major new changes stemming from the 2009 CFS

overhaul was the establishment of a High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE) which provides current, independent science and evidence-based analysis to inform CFS's policy deliberations and negotiations. A fifteen-member Steering Committee is competitively selected and comprised of internationally recognized experts in a variety of food security and nutrition-related fields. They select a chair and vice chair for two-year terms and manage a roster of top experts who can be enlisted for project teams to analyze and report on pressing issues identified by the CFS or its Chairperson. Their latest report (#15) analyzes core food security and nutrition concepts, outcomes, drivers and critical policy directions essential for meeting the SDG 2 targets and the remainder of the 2030 Agenda.

The CFS normally holds an annual global plenary meeting every October at FAO Headquarters in Rome, bringing thousands of governmental policymakers and food security and nutrition stakeholders from all over the world together to adopt negotiated policy guidance, review global progress, and share their perspectives and experience. A Bureau consisting of twelve elected country representatives (and twelve alternates, including the Dominican Republic) serve two-year terms, and a Chairperson is elected on a rotating geographic basis from among member State delegations to serve a non-renewable two-year term. The Chair of CFS at the time of reform was the Deputy Ambassador of Argentina to the Rome-based UN agencies, María Squeff, while the Ambassador of the Dominican Republic to the Rome-based UN agencies, Mario Arvelo, was elected as Chairperson from 2017-2019. An Advisory Group consisting of experts from UN agencies and institutions, UN Nutrition, the World Bank, the World Health Organization, the UN Special Rapporteur on the Right to Food, and from self-regulating mechanisms representing civil society and the private sector provide advice and guidance to help shape the various products that emerge from CFS's policy convergence processes and negotiations. A small Secretariat prepares all necessary documents for the Chairperson, the Bureau and its Advisory Group, and for the annual CFS

plenary session, and assists with the implementation of the Committee's four-year program of work, its ongoing policy convergence processes, regional consultations, budget administration, and the Committee's communications, outreach, and resource mobilization strategies.

## **CFS' Flagship Products: Guidelines, Recommendations, Principles, and Frameworks**

Since its major overhaul in 2009, the Committee has developed four major policy convergence products and thirteen sets of negotiated policy recommendations, covering a wide assortment of topics relevant to global food security and nutrition. Another of its foundational documents, the Voluntary Guidelines for the Progressive Realization of the Right to Food (VGR2F) were finalized in 2004, prior to the CFS reform. Nonetheless, these latter guidelines represent a foundational cornerstone of the Committee's vision and mandate, undergirding all subsequent CFS products. In 2012, the Committee endorsed Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure of Land, Forestry, and Fisheries (CFS VGGTs); in 2014, CFS adopted its Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (CFS RAI); in 2015, it endorsed the Framework for Action for Food Security and Nutrition in Protracted Crises (CFS FFA). Most recently, during its 47th plenary session in February 2021, postponed from October 2020 because of the pandemic, members adopted the CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (CFS VGFSyN). These latest guidelines were the result of five-plus years of extensive and inclusive consultations and negotiations, drawing from the CFS HLPE's 12<sup>th</sup> report on the complex interplay between food production, human health, and environmental sustainability.

The VGFSyN are the only global policy instrument that have been negotiated at a multilateral level among governments and other stakeholders on the complex interplay and con-

nections between food systems and nutrition. As such, they are expected to serve as an important contribution to the UN Food Systems Summit, along with CFS's other flagship policy products. The Guidelines represent a concrete tool in the hands of governments, UN agencies, civil society, private sector, financial institutions and other development actors to provide guidance on policies and interventions to address malnutrition in all its forms through a holistic 'food systems' lens. The Guidelines aim at promoting policy coherence and reducing policy fragmentation between relevant sectors like health, agriculture, education, environment, gender, social protection, trade, and employment—all of which impact food systems and nutrition.

The VGFSyN will be used to support the development of coordinated, multi-sectoral national policies, laws, programs and investment plans to enable safe and healthy diets through sustainable food systems. The VGFSyN recognize the importance of implementing interventions within and across food systems and their constituent elements—food supply chains, food environments, consumer behavior—to improve their ability to deliver healthy diets and to generate positive outcomes along all dimensions of sustainable development. The VGFSyN include a wide range of recommendations of actions to promote transparent and accountable governance, sustainable food supply chains, access to healthy diets, food safety across sustainable food systems, nutrition education, gender equality, and resilient food systems in humanitarian contexts. Key to the success of the Guidelines will be the willingness of governments to fully utilize the recommendations to holistically address their food security and nutrition policy planning and implementation, enjoined by development partners committed to a food systems approach.

Also included in the CFS Multi-year Program of Work (MYPoW) for 2020-23, is a workstream to develop Voluntary Guidelines on Gender Equality and Women and Girls' Empowerment for Food Security and Nutrition (CFS GEWGE), terms of reference for which were adopted at the 47<sup>th</sup> CFS

plenary. Simultaneously, CFS is also negotiating Policy Recommendations on «Agro-ecological and Other Innovative Approaches for Food Security and Nutrition» to be endorsed at an extraordinary 48<sup>th</sup> session of CFS on 4 June 2021. These recommendations are expected to serve as another useful tool for the Food Systems Summit, as they will reflect—as do all CFS products—the point of convergence between governments and other CFS stakeholders on the key role of innovation.

### **The Effectiveness of CFS and its Products: Limited Reach, Limited Impact**

CFS Products are fairly well known within food security and nutrition policy circles, but little is known about their specific impact at national and local levels. The Committee and its Secretariat, by design, have a light evaluation approach, opting for voluntary sharing of national experiences rather than a structured, robust monitoring and evaluation mechanism. Instead, the Committee hosts open debates on a specific topic, informed by voluntarily submitted reporting from member States and stakeholder groups during its annual plenary sessions. Among the topics regularly promoted is the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security—the title of its first major policy convergence product. These Guidelines form the basis of numerous countries' national laws and regulations, and even have risen into the Constitutions of some States, including that of the Dominican Republic in article 54.

Elsewhere the CFS Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure, or CFS VGGT, have become the international reference document on issues pertaining to land governance and land tenure. The Conference of Parties of the UN Conference to Combat Desertification (UNCCD) at its 14<sup>th</sup> general assembly cited the CFS VGGT as the defining document for

action to halt land degradation. Of course, the significance of this is that the UNCCD is a binding treaty document, for whose members its decisions *are* mandatory. The Guidelines are also used by land experts and donors from FAO, the World Bank, and numerous development agencies to help governments to codify land use issues, and for communities to protect their rights—especially communities where tenure issues are less defined, are held communally, or are under severe pressure. This package is used a key tool by development experts and institutions is, arguably, the most successful of the Committee's products. Despite this success, the number of individuals without secure tenure rights worldwide is actually increasing, not diminishing.

Often used hand-in-hand with the VGGT, the Committee's 2014 Principles for Responsible Agricultural Investment (CFS RAI) seek to promote responsible investment in agriculture and food systems that contribute to food security and nutrition, thus supporting the progressive realization of the right to adequate food. Its ten principles address the core elements of what makes investment in agriculture and food systems responsible, identify who are the key stakeholders and their respective roles and responsibilities, and attempt to guide actions of all stakeholders engaged in agriculture and food systems to promote much-needed responsible investment, enhance livelihoods, and guard against and mitigate risks to food security and nutrition. In South East Asia, with help from the World Economic Forum's 'Grow Asia' initiative, FAO, and donor governments, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has adapted the CFS RAI principles into a region-wide agricultural investment framework by which its members systematically work to, among other things, strengthen food production, enhance nutrition outcomes, build climate resilience, and improve livelihoods of its food producers. Other regions, including Latin America and the Caribbean, might take a similar approach, using the principles as the basis for regional frameworks to guide investments in land and other key elements of food production.

## Shortcomings of CFS and its Products

It is crucial to understand that the CFS, by its very design, is only a public forum —an open platform located within the UN system where member State representatives come together voluntarily with interested non-governmental agency experts and other constituencies to debate the merits of various approaches to governing and managing the global food system. Membership is not compulsory, its products are negotiated on the basis of consensus, and none of its products are binding on its member States or constituencies. There is no voting on the final wording of the CFS's various policy products. These products are negotiated by diplomats using as their starting point drafts provided by the CFS Secretariat based on reports of the HLPE. Once agreed, there is no implementation structure for promoting their use at country or local levels, so it is left entirely in the hands of member States and other stakeholders to decide if, and how, CFS products are utilized. While short on «teeth», somehow the CFS manages to influence the global debate and contribute to the achievement of the 2030 Agenda.

One prominent shortcoming of CFS cited by the formal independent external evaluation performed in 2016-17 is that the Committee's connections between its meetings in Rome and the countries it is supposed to advise/assist is very weak. In other words, CFS products are not well known outside Rome and country delegations are not active in translating the CFS policy products to action within their home agencies and ministries. According to the evaluation, «CFS did not facilitate support and advice to countries and regions, as none requested such advice. There is lack of clarity about this role and the details of how CFS should facilitate support and advice were not worked out». Furthermore, the report notes that attempts to strengthen outreach to regional and national groupings and governments were «limited to the Chairperson's engagements at FAO Regional Conferences and other regional events». The details of this role, it points out, «have not been elaborated by CFS». As a re-

sult of these tenuous links and connections, CFS products remain under-recognized, and under-utilized. This problem was quite evident in terms of its 2015 «Framework for Action in Protracted Crises» when, after intense negotiations finally succeeded in producing this framework, its use has been sporadic and very limited. While the outreach and communication functions of the Secretariat are being improved and strengthened as one way to address these concerns, the larger issue is whether there is sufficient political commitment by the core UN agencies and member States to fully committing to, and fostering the use of, CFS products within their programs of work.

On top of these challenges for the Committee, the CFS structure is an anomaly of sorts—an experiment of UN bureaucracy, taking an active organ of one intergovernmental agency of the international system, transforming it into a «shared» platform hosted by that same agency, then transferring its ownership to all three Rome-based UN agencies while opening it up, beyond member States, to other UN bodies, and other key partners. The intention was to create a true multi-stakeholder platform where core issues of food security could be debated, and policy advice given based on «convergence» of opinions and evidence provided by its panel of experts. While the Committee has succeeded in opening up space for such multi-stakeholder dialogue, ownership issues have yet to be fully resolved, participation by governments is sporadic and European-centric, and the three Rome-based UN agencies still do not yet quite know exactly how they should support it, participate within it, and use its products to advance shared development objectives at global, regional, national, and local levels. Likewise, some member governments that participate in the Bureau of the Committee, the body that largely governs day-to-day matters, consider the CFS—a body where civil society and other non-governmental groups sit and negotiate alongside government delegations—as a risk to sensitive topics such as trade, rights, and labor, among others, since these areas are typically addressed in other UN fora. Even though these issues have enormous impact on the state of

global food insecurity and malnutrition, they are considered taboo topics by some members and largely avoided within CFS policy debates.

## **What Opportunities Exist for CFS in the Future?**

The year 2021 represents an important inflection point for CFS. The UN Secretary General has called for a Food System Summit to address the broad range of issues affecting global hunger and malnutrition, including the issue of climate change—both its impact on food production, and food production’s impact on climate. While adhering to the basic spirit and text of the Sustainable Development Goals and 2030 Agenda, the Summit seems to acknowledge the growing public awareness that hunger and malnutrition will not be resolved by ministries of agriculture or by governments alone. On the latter side, the Summit will require governments to deploy collaborative approaches to align inputs and interests of all sectors that impact food—health, commerce, labor, finance, environment, land, water, education, social affairs, etc. Governments need to bring many more voices into the conversation and address the complex issues associated with food systems at global, regional, national, and local levels. At national and local levels, reliable data and statistics tied to transparent policy processes are key, as is inclusive debate with a wide assortment of stakeholders on the various policy options and inherent trade-offs between them. With 690 million undernourished already, and many more being added due to Covid-19, it will be a major accomplishment if the Summit prompts more government leaders to adopt systemic approaches to food policy, starting with the right to adequate food as a core organizing principle. The Summit is already prompting the UN System to organize its own normative and programmatic work around systemic approaches, for the benefit of the world’s poorest and most vulnerable.

After the first UN food summit in 1974, convened amid enormous turmoil in food markets and catastrophic famines, the CFS was conceived along with IFAD, the CGIAR system, and several other key institutional and analytic innovations. With each successive UN global summit, there have been steps taken to bolster and broaden institutional governance mechanisms intended to better regulate the global system and end hunger and malnutrition. Those mechanisms have helped, but not ended hunger. For this Food Systems Summit, new mechanisms are not the answer. Rather, improving and refining the existing mechanisms—including CFS—should be the way forward, using a more sophisticated, systemic analytic approach to address head-on the root causes of poverty and under-development that drive hunger and malnutrition. The Summit's inclusive approach will energize large swaths of the global population to act, to exercise their own sense of agency for changing the *status quo*. The ideas and proposed solutions they will bring to the table, along with their commitment to action, should move us in the right direction. The CFS should be ready to respond positively to those proposed solutions and desire for more effective action.

## Conclusions

Change is never easy, whether personal or at a systemic level. No one should expect absolute consensus and agreement on the way forward for food system reforms. Solutions will be context specific, culturally appropriate, and owned by the countries and communities who are dealing with them. Still, alignment of certain principles and intentions at global level are important. The good news is that the Summit and its organizers have embraced an open-door, multi-stakeholder inclusive approach at the core. They are striving to include the views of those often marginalized in global events, and are stressing human rights, gender, innovation and nature-based solutions. This approach ensures diverse

perspectives, indigenous know-how, cultural insights, digital tools, and rigorous science-based evidence to better enable stakeholders to understand policy trade-offs and design policy options that deliver multiple public goods across various systems. Food systems will still be characterized by competition over scarce resources, including financial investments, and fault lines will continue to exist between and among countries and communities, ethnic groups, and various competing interest groups. The fight to end hunger and malnutrition is likely to remain a major global struggle for years to come, as will the other sustainable development goals of the 2030 Agenda.

It is absolutely critical that the Summit succeeds. Failure is not an option. The worsening hunger and malnutrition crisis compounded by Covid-19, environmental degradation, biodiversity loss, and climate change means that this might be our last chance at getting the world back on track to achieving the SDGs—particularly SDG-2 of zero hunger. Our environmental aims cannot be achieved without food production being seen as part of the solution. We must seize the moment and the momentum to do the right thing, and urgently act to ensure food security and nutrition for all. The Summit should build upon the work of CFS and reports of its High-Level Panel of Experts and seek to strengthen their utilization at country and local levels. The CFS's Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition provide an excellent roadmap regarding the issues that need to be considered and addressed by policymakers. Likewise, CFS's flagship products on land tenure, responsible agricultural investment principles, and the right to adequate food, among others, should be taken up and utilized as they were intended. Finally, the very model by which CFS was designed—i.e., a platform for collective, multi-stakeholder debate on the most pressing issues—should be emulated at country level to assist governments in tackling the complex issues of food security and nutrition, for the long-term health and prosperity of all their citizens.

## **Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit**

*Hungry for action: The United Nations' Committee on World Food Security at Key Inflection Point Ahead of the UN Food Systems Summit*

*Avide d'action: le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale à un point d'inflexion clé avant le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires*

Chris Hegadorn\*

### **Resumen**

La covid-19 ha expuesto las deficiencias de nuestros sistemas alimentarios, a nivel mundial y local, destacando una peligrosa falta de resiliencia en muchos de estos sistemas, cuyos resultados se han sentido más agudamente por aquellos que ya sufren de hambre, pobreza y desnutrición. La reforma de la gobernanza debe estar en el centro de nuestra respuesta a estos desafíos, centrada no solo en las políticas relacionadas con la cantidad de alimentos producidos, sino también en su calidad nutricional y los impactos que esta producción tiene en los suelos, el agua y el clima. Se necesita liderazgo para revertir las tendencias negativas en el logro del

---

\* Magíster en Estrategia de Seguridad Nacional (National Defense University, 2012); magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Pittsburgh, 1992); licenciado en Administración de Empresas (Bryant University, 1998). Es secretario del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Ha sido Jefe de Misión de la Representación Permanente de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Director de la Oficina de Seguridad Alimentaria Global y Director Interino de Asuntos Israel/Palestina en el Departamento de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores) de EEUU; Oficial de Seguridad Alimentaria en la Representación Permanente de EEUU ante las agencias de NNUU con sede en Roma; Diplomático sénior de EEUU en China, Egipto, Irak y Sudáfrica; Analista del Departamento (Ministerio) de Agricultura de EEUU; y asistente del senador Joseph Biden.

ODS-2 y otros objetivos de desarrollo vinculados a nuestros sistemas alimentarios. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con sede en Roma, es una fuente dentro del sistema de las Naciones Unidas que ofrece una plataforma global para el debate de políticas y documentos de política negociados que ofrecen a los gobiernos y otros actores relevantes orientación política para hacer frente a la completa complejidad de los sistemas alimentarios. El Comité, fundado en los principios de inclusión y el derecho a una alimentación adecuada, ha desarrollado Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición que, si se utilizan según lo previsto, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a organizarse en torno a un enfoque de sistemas alimentarios que considere los alimentos como mucho más que la responsabilidad de uno o dos ministerios, sino más bien un sistema complejo que requiere un enfoque inclusivo de todo el gobierno y la participación de actores clave de todas las partes de la sociedad, especialmente los más pobres y vulnerables a la inseguridad alimentaria y la desnutrición. El CSA ofrece un modelo útil, con productos valiosos que deberían utilizarse en la Cumbre de sistemas alimentarios de las Naciones Unidas de 2021 que se celebrará en septiembre. Se debe considerar cómo la Cumbre puede mejorar y fortalecer el CSA, abordando algunas de sus debilidades estructurales para abordar eficazmente el ODS-2.

**Palabras clave:** seguridad alimentaria, nutrición, Cumbre sobre sistemas alimentarios, derecho a la alimentación, objetivos de desarrollo sostenible, directrices de política, recomendaciones de política, coherencia y convergencia, diálogo inclusivo, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

### **Abstract**

Covid-19 has exposed the shortcomings of our food systems, globally and locally, highlighting a dangerous lack of resilience in many of these systems, the results of which

have been felt most acutely by those already suffering from hunger, poverty, and malnutrition. Governance reform should be at the center of our response to these challenges, focused not only on policies related to the amount of food produced, but also its nutritional quality, and the impacts this production has on soils, water, and climate. Leadership is needed to reverse the negative trends in achieving SDG-2 and other development goals tied to our food systems. The Rome-based Committee on World Food Security (CFS) is one source within the United Nations System that offers both a global platform for policy debate and negotiated policy documents that offer governments and other relevant actors policy guidance for dealing with the full complexity of modern food systems. The Committee, founded on the principles of inclusivity and the right to adequate food, has developed Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition that, if used as intended, can help policy-makers organize themselves around a food systems approach that sees food as much more than the responsibility of one or two ministries, but rather a complex system that requires an inclusive whole-of-government approach and participation of key stakeholders from all parts of society especially the poorest and most vulnerable to food insecurity and malnutrition. The CFS offers a useful model, with valuable products that should be utilized by the 2021 UN Food Systems Summit to be held in September. Consideration should be given to how the Summit can improve and strengthen the CFS, addressing some of its structural weaknesses in effectively dealing with SDG-2.

**Key words:** food security, nutrition, Food Systems Summit, Right to Food, sustainable development goals, policy guidelines, policy recommendations, coherence and convergence, inclusive dialogue, Committee on World Food Security.

### Résumé

Le covid-19 a révélé les lacunes de nos systèmes alimentaires, aux niveaux mondial et local, mettant

en évidence un dangereux manque de résilience dans nombre de ces systèmes, dont les résultats ont été ressentis de la manière la plus aiguë par ceux qui souffrent déjà de la faim, de la pauvreté et de la malnutrition. La réforme de la gouvernance devrait être au centre de notre réponse à ces défis, axée non seulement sur les politiques liées à la quantité de nourriture produite, mais aussi à sa qualité nutritionnelle et aux impacts de cette production sur les sols, l'eau et le climat. Un leadership est nécessaire pour inverser les tendances négatives dans la réalisation de l'ODD-2 et d'autres objectifs de développement liés à nos systèmes alimentaires. Le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) basé à Rome est une source au sein du système des Nations Unies qui offre à la fois une plate-forme mondiale pour le débat politique et des documents politiques négociés qui offrent aux gouvernements et aux autres acteurs concernés des orientations politiques pour faire face à toute la complexité des systèmes alimentaires. Le Comité, fondé sur les principes d'inclusivité et du droit à une alimentation adéquate, a élaboré des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition qui, si elles sont utilisées comme prévu, peuvent aider les décideurs politiques à s'organiser autour d'une approche des systèmes alimentaires qui considère la nourriture comme beaucoup plus que la responsabilité d'un ou deux ministères, mais plutôt un système complexe qui nécessite une approche pangouvernementale inclusive et la participation des principales parties prenantes de toutes les parties de la société, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Le CSA offre un modèle utile, avec des produits précieux qui devraient être utilisés par le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021 qui se tiendra en septembre. Il convient de réfléchir à la manière dont le Sommet peut améliorer et renforcer le CSA, en remédiant à certaines de ses faiblesses structurelles pour traiter efficacement l'ODD-2.

**Mots clés:** sécurité alimentaire, nutrition, Sommet des systèmes alimentaires, Droit à l'alimentation, objectifs de développement durable, orientations politiques, recommandations politiques, cohérence et convergence, dialogue inclusif, Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

### ***Hambrientos de acción: la pandemia expone las deficiencias de nuestro sistema alimentario mundial***

A raíz de la pandemia de la covid-19, una vez más se está dirigiendo una atención política significativa hacia la respuesta a la pregunta fundamental: ¿es nuestro sistema alimentario mundial capaz de lograr el objetivo de desarrollo sostenible de 2030 de hambre y malnutrición cero? La evidencia a mano es clara de que no estamos bien encaminados, lo que lleva a muchos a cuestionar si nuestro sistema global de organización puede manejar de manera efectiva conmociones tan severas mientras alimenta de manera sostenible a la creciente población mundial. Con el número de personas que padecen hambre y malnutrición *ya en aumento* en los últimos años, la crisis de covid-19, que ya ha matado a más de 2.6 millones de personas, es tanto una llamada de atención como una severa advertencia de que se necesita una acción transformadora ahora, y que hacer lo mismo de siempre (el enfoque *business-as-usual*) ya no es una respuesta aceptable.

El más reciente estudio mundial de la ONU sobre el hambre y la malnutrición, el informe SOFI 2020, estima que casi 690 millones de personas padecen malnutrición crónica. Hasta 130 millones más se han visto empujados al hambre crónica debido a la pandemia de covid-19. Dos mil millones de personas padecen deficiencias de micronutrientes y la cantidad de adultos con sobrepeso u obesidad se está disparando, poniéndoles en mayor riesgo de contraer enfermedades graves no transmisibles como ataques cardíacos, diabetes y varios tipos de cáncer. Estas enfermedades relacionadas con la dieta son ahora la principal causa de muerte en el mundo. Además de esto, más de tres

mil millones de personas no pueden permitirse comer lo que la ONU define como una «dieta saludable». El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por su nombre en inglés) estima que el sistema alimentario mundial aporta el 30% de todos los gases de efecto invernadero, incluso cuando desperdiciamos el 35% de todos los alimentos producidos, lo que equivale a una pérdida de 936 mil millones de dólares al año. Y la asombrosa pérdida contemporánea de biodiversidad, debido principalmente a la convergencia del uso de la tierra para la producción de alimentos, está amenazando los frágiles ecosistemas en los que se basan todos los sistemas de vida, incluidos el suelo y nuestros océanos.

Mientras tanto, nuestra capacidad para producir alimentos y la forma en que los producimos está amenazada, ya que el cambio climático interfiere con los sistemas alimentarios, lo que provoca sequías, inundaciones, plagas e incendios masivos en todo el mundo, al tiempo que exacerba los conflictos humanos. La asombrosa y rápida pérdida de biodiversidad debido en gran parte a la convergencia del uso de la tierra para la producción de alimentos está amenazando los ecosistemas de los que todos dependemos. En abril de 2020, el director ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), David Beasley, dijo al Consejo de Seguridad de la ONU —en una reunión especial convocada por República Dominicana— que el mundo enfrenta «múltiples hambrunas de proporciones bíblicas» y advirtió sobre una inminente «pandemia de hambre» que podría matar hasta 300,000 personas por día. Incluso al comienzo de la pandemia de covid-19, 130 millones de personas en 55 países se enfrentaban a una inseguridad alimentaria a nivel de crisis. Claramente, es hora de repensar cómo está estructurado y gestionado nuestro sistema alimentario global. Esto explica por qué el secretario general de las Naciones Unidas António Guterres está organizando una «Cumbre sobre sistemas alimentarios» de la ONU programada para realizarse en Nueva York en septiembre de 2021.

América Latina y el Caribe, como región, está luchando para abordar estos problemas urgentes, algunos países con más

éxito que otros. Para la región en su conjunto, el informe SOFI 2020 concluye que la prevalencia de malnutrición en la población total es actualmente del 9.5%, con la subregión del Caribe en el 14.4% y 12.14% en Centroamérica. En términos de alcanzar el indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, el ODS 2.1.1 (prevalencia de la malnutrición), se considera que toda la región está «fuera de camino», y solo la subregión del Caribe ha logrado «algunos avances» desde el informe SOFI de 2019. Como era de esperar, Haití ocupa el primer lugar en la lista de la región, con un 48.2% de su población considerada malnutrida. La República Bolivariana de Venezuela ocupa el segundo lugar entre los últimos, con un 31,4% de su población reportada como malnutrida. Brasil, con la población más grande de la región, reporta que menos del 2.5% de su población está malnutrida. La tendencia general de la región muestra un retroceso en el progreso logrado desde el lanzamiento en 2015 del *Plan para la seguridad alimentaria, la nutrición y la erradicación del hambre para 2025* regional de América Latina a pesar del importante apoyo político y los recursos desplegados por los gobiernos regionales, incluidos los del Frente Parlamentario Contra el Hambre y su *Iniciativa por una América Latina y el Caribe sin Hambre*.

Entre las instituciones multilaterales diseñadas para abordar estos problemas de seguridad alimentaria y nutrición, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) con sede en Roma se centra en las políticas vigentes a nivel mundial, regional y nacional que generalmente determinan la manera en que se cultivan, venden y consumen alimentos, junto con los inhibidores de sistemas de producción y distribución más fiables para hacer frente a los problemas citados anteriormente. Este artículo busca explicar el CSA a quienes no están familiarizados con él y describir su estructura, objetivos, logros hasta la fecha y sus importantes limitaciones. Este artículo también propondrá opciones para que los Estados miembros de la ONU y los grupos de partes interesadas clave las contemplen en términos de posiblemente fortalecer el Comité y/o tomar otras medidas como parte de una respuesta global a la «inminente pandemia de hambre».

## ***El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA): pasado y presente***

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se estableció en 1974 y se reformó radicalmente en 2009 para convertirse en la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para que una amplia gama de partes interesadas comprometidas trabajen juntas de manera coordinada y en apoyo de los procesos dirigidos por los países hacia la eliminación del hambre y la garantía de la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El CSA promueve la convergencia y la coherencia de las políticas mundiales en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Sus procesos garantizan que se escuchen las voces de las partes interesadas pertinentes, en particular los representantes de los más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición, es decir, los más pobres y marginados de la sociedad. El Comité apoya la implementación liderada por los países de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un enfoque especial en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 de poner fin al hambre, y sus vínculos con otros objetivos, metas e indicadores relevantes para la seguridad alimentaria y la nutrición. El CSA es un componente integral de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria e informa a la Conferencia de la FAO y a la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

El CSA está compuesto por países miembros de Naciones Unidas, agencias y organismos técnicos de Naciones Unidas con un mandato sobre seguridad alimentaria y nutrición, otros organismos relevantes del sistema de Naciones Unidas cuyo trabajo está relacionado con el logro de la seguridad alimentaria, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales y sus respectivas redes, internacionales, sistemas de investigación agrícola, instituciones financieras internacionales y regionales, asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas pertinentes. El CSA cuenta con el apo-

yo de los tres organismos de la ONU con sede en Roma: la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que proporcionan financiación básica, conocimientos técnicos y personal de apoyo a su secretariado, que se encuentra alojada en la FAO. Las actividades del CSA también dependen de las contribuciones voluntarias de sus 135 estados miembros y otras instituciones participantes y partes interesadas.

Junto a su composición única de múltiples partes interesadas, otro cambio importante derivado de su revisión de 2009 fue el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (GANESAN) que proporciona análisis independientes basados en la ciencia y las evidencias para informar las deliberaciones y negociaciones de políticas del CSA. Un Comité Directivo de quince miembros se selecciona competitivamente y está compuesto por expertos reconocidos internacionalmente en una variedad de campos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. Los miembros seleccionan un presidente y un vicepresidente por períodos de dos años y administran una lista de los mejores expertos que pueden ser reclutados para que los equipos de proyectos analicen e informen sobre los problemas urgentes identificados por el CSA o su presidente. Su último informe (el 15º) analiza los conceptos básicos de seguridad alimentaria y nutrición, los resultados, los impulsores, y las direcciones políticas críticas esenciales para cumplir las metas del ODS 2 y el resto de la Agenda 2030.

El CSA normalmente celebra una reunión plenaria mundial anual cada mes de octubre en la sede de la FAO en Roma, reuniendo a miles de responsables de la formulación de políticas gubernamentales y partes interesadas en la seguridad alimentaria y la nutrición de todo el mundo para adoptar orientaciones políticas negociadas, revisar el progreso mundial, y compartir sus perspectivas y experiencias. Una Mesa Directiva que consta de doce representantes regionales electos de los países (y otros doce alternos, incluyendo República Dominicana) sir-

ve por períodos de dos años, y un presidente se elige en base a la rotación geográfica entre las delegaciones de los Estados miembros para servir por un período de dos años, no renovable. La presidenta del CSA en el momento de la reforma fue la Embajadora Adjunta de Argentina ante las agencias de la ONU con sede en Roma, María Squeeff, mientras que el embajador de República Dominicana ante las agencias de la ONU con sede en Roma, Mario Arvelo, fue presidente en 2017-2019. Un Grupo Asesor compuesto por expertos de las agencias e instituciones de la ONU, ONU Nutrición, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, así como los mecanismos autorregulados que representan a la sociedad civil y el sector privado brindan asesoramiento y orientación para dar forma a los diversos productos que surgen de los procesos de convergencia de políticas y las negociaciones del CSA. Un pequeño secretariado prepara todos los documentos necesarios para el presidente, la Mesa y el Grupo Asesor, y para la sesión plenaria anual del CSA, y ayuda a ejecutar el programa de trabajo cuatrienal del Comité, sus procesos de convergencia de políticas en curso, las consultas regionales y el presupuesto, así como las estrategias de comunicación, divulgación y movilización de recursos del Comité.

### ***Productos emblemáticos del CSA: directrices, recomendaciones, principios y marcos***

Desde su importante revisión en 2009, el Comité ha desarrollado cuatro productos principales de convergencia de políticas y trece paquetes de recomendaciones de políticas negociadas, cubriendo una amplia variedad de temas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales. Otro de sus documentos fundamentales, las Directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación (VGR2F por su título inglés) se acordaron en 2004, antes de la reforma del CSA. No obstante, estas últimas directrices representan una piedra angular fundamental de la visión y

el mandato del Comité, y sustentan todos los productos posteriores del CSA. En 2012, el Comité aprobó las Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la silvicultura y la pesca (VGGT); en 2014, el CSA adoptó sus Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (RAI); en 2015, aprobó su Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas (CFS FFA). Más recientemente, durante su 47ª sesión plenaria en febrero de 2021, pospuesta desde octubre de 2020 por la pandemia, los miembros adoptaron las Directrices voluntarias del CSA sobre sistemas alimentarios y nutrición (CFS VGFSyN). Estas últimas directrices fueron el resultado de más de cinco años de consultas y negociaciones extensas e inclusivas, basadas en el duodécimo informe del GANESAN sobre la compleja interacción entre la producción de alimentos, la salud humana y la sostenibilidad ambiental.

Las VGFSyN son el único instrumento de política global que se ha negociado a nivel multilateral entre los gobiernos y otras partes interesadas sobre la compleja interacción y las conexiones entre los sistemas alimentarios y la nutrición. Como tales, se espera que sirvan como una contribución importante a la Cumbre de Sistemas Alimentarios de Naciones Unidas, junto a otros productos de política emblemáticos del CSA. Las Directrices representan una herramienta concreta en manos de los gobiernos, las agencias de la ONU, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras y otros actores del desarrollo para brindar orientación sobre políticas e intervenciones para abordar la malnutrición en todas sus formas a través de una lente integral de «sistemas alimentarios». Las Directrices tienen como objetivo promover la coherencia de las políticas y reducir la fragmentación de las políticas entre sectores relevantes como la salud, la agricultura, la educación, el medio ambiente, el género, la protección social, el comercio y el empleo, todos los cuales tienen un impacto en los sistemas alimentarios y la nutrición.

El VGFSyN se utilizará para apoyar el desarrollo de políticas, leyes, programas y planes de inversión nacionales multisec-

toriales coordinados para crear dietas seguras y saludables a través de sistemas alimentarios sostenibles. Las VGFSyN reconocen la importancia de implementar intervenciones dentro y a través de los sistemas alimentarios y sus elementos constituyentes (cadenas de suministro de alimentos, entornos alimentarios, comportamiento del consumidor) para mejorar su capacidad de ofrecer dietas saludables y generar resultados positivos en todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Las VGFSyN incluyen una amplia gama de recomendaciones de acciones para promover una gobernanza transparente y responsable, cadenas de suministro de alimentos sostenibles, acceso a dietas saludables, seguridad alimentaria en sistemas alimentarios sostenibles, educación nutricional, igualdad de género y sistemas alimentarios resilientes en contextos humanitarios. La clave del éxito de las Directrices será la voluntad de los gobiernos de utilizar plenamente las recomendaciones para abordar de manera integral la planificación e implementación de sus políticas de seguridad alimentaria y nutrición, con el impulso de los socios para el desarrollo comprometidos con un enfoque de sistemas alimentarios.

También se incluye en el Programa de trabajo plurianual del CSA (PPT) para 2020-23, una línea de trabajo para desarrollar Directrices voluntarias sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas para la seguridad alimentaria y la nutrición (CFS GEWGE), cuyos términos de referencia fueron adoptados en la 47ª sesión plenaria del CSA. Al mismo tiempo, el CSA también está negociando recomendaciones de política sobre «Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores para la seguridad alimentaria y la nutrición», a ser aprobadas en el 48º período de sesiones del CSA a tener lugar de modo extraordinario el 4 de junio de 2021. Se espera que estas recomendaciones sirvan como otra herramienta útil para la Cumbre sobre sistemas alimentarios, ya que reflejarán, como todos los productos del CSA, el punto de convergencia entre los gobiernos y otras partes interesadas del CSA sobre el papel clave de la innovación.

## ***La eficacia de CFS y sus productos: alcance limitado, impacto limitado***

Los productos del CSA son abundantemente conocidos dentro de los círculos de políticas de seguridad alimentaria y nutrición, pero se sabe poco sobre su impacto específico a nivel nacional y local. El Comité y su secretariado, por diseño, tienen un enfoque de evaluación ligero, optando por el intercambio voluntario de experiencias nacionales en lugar de un mecanismo de seguimiento y evaluación estructurado y sólido. En cambio, el Comité organiza debates abiertos sobre un tema específico, informados por reportes presentados de modo voluntario por los Estados miembros y grupos de partes interesadas durante sus sesiones plenarias anuales. Entre los temas que se promueven regularmente se encuentra la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, el título de su primer producto importante de convergencia de políticas. Estas Directrices forman la base de las leyes y reglamentos nacionales de numerosos países, e incluso han adquirido rango constitucional en algunos Estados, incluida República Dominicana en el artículo 54.

En otros lugares, las Directrices voluntarias del CSA sobre la gobernanza de la tenencia, o VGGT, se han convertido en el documento de referencia internacional sobre cuestiones relacionadas con la gobernanza de la tierra y la tenencia de la tierra. La Conferencia de las Partes de la Conferencia de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) en su 14<sup>a</sup> asamblea general citó el CFS VGGT como el documento definitorio de acción para detener la degradación de los suelos. Por supuesto, la importancia de esto es que la CLD es un documento de tratado vinculante, para cuyos miembros sus decisiones son de cumplimiento obligatorio. Las Directrices también son utilizadas por expertos en tierras y donantes de la FAO, el Banco Mundial y numerosas agencias de desarrollo para ayudar a los gobiernos a codificar las cuestiones de uso de la tierra y para que las comunidades protejan sus derechos, especialmente las

comunidades donde las cuestiones de tenencia están menos definidas, se llevan a cabo de forma comunitaria, o se encuentran sometidas a una presión severa. Este paquete, utilizado como una herramienta clave por expertos e instituciones de desarrollo, es posiblemente el más exitoso de los productos del Comité. A pesar de este éxito, el número de personas sin derechos de tenencia seguros en todo el mundo está aumentando, no disminuyendo.

Los Principios para la Inversión Agrícola Responsable de 2014 del Comité, que a menudo se utilizan de la mano con las VGGT, buscan promover la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios que contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición, apoyando así la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. Sus diez principios abordan los elementos centrales de lo que hace responsable a la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, identifican quiénes son las partes interesadas clave y sus respectivas funciones y responsabilidades, e intentan orientar las acciones de todas las partes interesadas involucradas en la agricultura y los sistemas alimentarios para promover los tan necesarios elementos de inversión responsable, mejora de los medios de vida, así como protección contra los riesgos para la seguridad alimentaria y la nutrición, y su mitigación. En el sudeste asiático, con la ayuda de la iniciativa «Hacer crecer Asia» del Foro Económico Mundial, la FAO y los gobiernos donantes, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha adaptado los principios RAI del CSA a un marco de inversión agrícola regional mediante el cual sus miembros trabajan sistemáticamente para, entre otras cosas, fortalecer la producción de alimentos, mejorar los resultados nutricionales, desarrollar la resiliencia climática y mejorar los medios de vida de sus productores de alimentos. Otras regiones, incluida América Latina y el Caribe, podrían adoptar un enfoque similar, utilizando los principios como base para los marcos regionales para orientar las inversiones en la tierra y otros elementos clave de la producción de alimentos.

## ***Deficiencias del CFS y sus productos***

Es fundamental comprender que el CSA, por su propio diseño, es solo un foro público: una plataforma abierta ubicada dentro del sistema de la ONU donde los representantes de los Estados miembros se reúnen voluntariamente con expertos de agencias no gubernamentales interesadas y otros grupos para debatir los méritos de varios enfoques para gobernar y gestionar el sistema alimentario mundial. La membresía no es obligatoria, sus productos se negocian sobre la base del consenso y ninguno de sus productos es vinculante para los Estados miembros o integrantes. No hay votación sobre la redacción final de los diversos productos de política del CSA. Estos productos son negociados por diplomáticos utilizando como punto de partida los borradores proporcionados por el secretariado del CSA basados en los informes del GANESAN. Una vez acordado, no existe una estructura de implementación para promover su uso a nivel nacional o local. Queda enteramente en manos de los Estados miembros y otros actores decidir si los productos CFS se utilizan y cómo se utilizan. Aunque carece de «garras», de alguna manera el CSA se las arregla para influir en el debate mundial y contribuir al logro de la Agenda 2030.

Una grave deficiencia del CSA citada por la evaluación externa independiente realizada en 2016-17 es que las conexiones del Comité entre sus reuniones en Roma y los países a los que se supone que debe asesorar/ayudar son muy débiles. En otras palabras, los productos del CSA no son muy conocidos fuera de Roma y las delegaciones de los países no participan activamente en traducir los productos de las políticas del CSA en acciones dentro de sus agencias y ministerios de origen. Según la evaluación, «El CSA no facilitó apoyo o asesoramiento a los países y regiones, ya que no hubo solicitudes en este sentido. Hay falta de claridad respecto de esta función y no se concretaron los detalles de cómo el CSA debería brindar dicho apoyo y orientación». Además, el informe señala que los intentos de fortalecer el alcance a las agrupaciones regionales y nacionales y a los gobiernos «se limitó a la parti-

cipación del presidente en las Conferencias Regionales de la FAO y otros actos regionales». El CSA, señala la evaluación, «no ha elaborado en detalle esta función». Como resultado de estos vínculos y conexiones débiles, los productos del CSA siguen siendo poco reconocidos e infrutilizados. Este problema se evidenció claramente en el contexto de su «Marco de acción en crisis prolongadas» de 2015 cuando, luego de intensas negociaciones que finalmente lograron producirlo, su uso ha sido esporádico y muy limitado. Si bien las funciones de divulgación y comunicaciones del secretariado están siendo mejoradas y fortalecidas como una forma de abordar estas preocupaciones, la cuestión más importante es si existe un compromiso político suficiente por parte de las agencias centrales de la ONU y los Estados miembros para comprometerse plenamente con, y fomentar el uso de, los productos del CSA en sus programas de trabajo.

Además de estos desafíos para el Comité, la estructura del CSA es una especie de anomalía: un experimento de la burocracia de la ONU, que toma un órgano activo de una agencia intergubernamental del propio sistema internacional, lo transforma en una plataforma «compartida» alojada por esa misma agencia, y luego transfiere su propiedad a las tres agencias de la ONU con sede en Roma, al tiempo que —además de los Estados miembros— se abre a otros organismos de la ONU y otros socios clave. La intención era crear una verdadera plataforma de múltiples partes interesadas en la que se pudieran debatir cuestiones fundamentales de la seguridad alimentaria y brindar asesoramiento sobre políticas a partir de la «convergencia» de opiniones y evidencias proporcionadas por su grupo de expertos. Si bien el Comité ha logrado abrir exitosamente un espacio para dicho diálogo entre múltiples partes interesadas, los problemas de propiedad aún no se han resuelto por completo, la participación de los gobiernos es esporádica y centrada en Europa, y las tres agencias de la ONU con sede en Roma aún no saben exactamente cómo deben apoyarlo, participar en él y utilizar sus productos para promover objetivos de desarrollo compartidos a nivel global, regional, nacional y local. Asimismo, algunos gobiernos

miembros que participan en la Mesa Directiva del Comité, el organismo que gobierna en gran medida los asuntos del día a día, consideran al CSA —un organismo donde la sociedad civil y otros grupos no gubernamentales se sientan y negocian junto a las delegaciones gubernamentales— como un riesgo a temas sensibles como el comercio, los derechos y asuntos laborales, entre otros, ya que estos temas generalmente se abordan en otros foros de la ONU. Aunque estos problemas tienen un impacto enorme en el estado de la inseguridad alimentaria y la malnutrición mundial, algunos miembros los consideran tabú y en gran medida los evitan en los debates sobre políticas del CSA.

### ***¿Qué oportunidades existen para el CSA en el futuro?***

El año 2021 representa un importante punto de inflexión para el CSA. El secretario general de la ONU ha convocado una Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios para abordar la amplia gama de problemas que afectan el hambre y la malnutrición en el mundo, incluido el problema del cambio climático, tanto su impacto en la producción de alimentos como el impacto de la producción de alimentos en el clima. Si bien la Cumbre se adhiere al espíritu y al texto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, ella parece reconocer la creciente conciencia pública de que el hambre y la malnutrición no serán resueltos por los ministerios de agricultura ni por los gobiernos por sí solos. En este sentido, la Cumbre requerirá que los gobiernos implementen enfoques de colaboración para alinear los insumos e intereses de todos los sectores que impactan en los alimentos: salud, comercio, trabajo, finanzas, medio ambiente, tierra, agua, educación, asuntos sociales, etc. Los gobiernos deben aportar muchas más voces en la conversación y abordar los complejos problemas asociados con los sistemas alimentarios a nivel global, regional, nacional y local. A nivel nacional y local, los datos y estadísticas confiables vincula-

dos a procesos de políticas transparentes son clave, al igual que el debate inclusivo con una amplia variedad de partes interesadas sobre las diversas opciones de políticas y las compensaciones inherentes entre ellas. Con 690 millones malnutridos, y muchos más agregados debido a covid-19, será un logro importante si la Cumbre impulsa a más líderes gubernamentales a adoptar enfoques sistémicos de política alimentaria, comenzando con el derecho a una alimentación adecuada como un principio organizativo central. La Cumbre ya está impulsando al sistema de las Naciones Unidas a organizar su propio trabajo normativo y programático en torno a enfoques sistémicos, en beneficio de los más pobres y vulnerables del mundo.

Después de la primera cumbre alimentaria de la ONU en 1974, convocada en medio de una enorme agitación en los mercados de alimentos y hambrunas catastróficas, el CSA se concibió junto al FIDA, el sistema CGIAR y varias otras innovaciones institucionales y analíticas clave. Con cada cumbre mundial sucesiva de la ONU, se han tomado medidas para reforzar y ampliar los mecanismos de gobernanza institucional destinados a regular mejor el sistema mundial y acabar con el hambre y la malnutrición. Esos mecanismos han ayudado, pero no han acabado con el hambre. Para esta Cumbre de Sistemas Alimentarios, crear nuevos mecanismos no es una respuesta. Más bien, mejorar y perfeccionar los mecanismos existentes, incluido el CSA, debería ser el camino por seguir, utilizando un enfoque analítico sistémico más sofisticado para abordar directamente las causas fundamentales de la pobreza y el subdesarrollo que impulsan el hambre y la malnutrición. El enfoque inclusivo de la Cumbre impulsará a grandes sectores de la población mundial a actuar, a ejercer su propio sentido de agencia para cambiar el *status quo*. Las propuestas de ideas y soluciones que traerán a la mesa, junto a su compromiso con la acción, deberían conducirnos en la dirección correcta. El CSA debería estar dispuesto a responder positivamente a las soluciones propuestas y al deseo de una acción más eficaz.

## Conclusiones

El cambio nunca es fácil, ya sea a nivel personal o sistémico. Nadie debe esperar un consenso y un acuerdo absolutos sobre el camino a seguir para las reformas del sistema alimentario. Las soluciones serán específicas al contexto, culturalmente apropiadas, y propiedad de los países y comunidades que las están tratando. Aun así, la alineación de ciertos principios e intenciones a nivel global es importante. La buena noticia es que la Cumbre y sus organizadores han adoptado un enfoque inclusivo de puertas abiertas y de múltiples partes interesadas. Se esfuerzan por incluir las opiniones de las personas a menudo marginadas en los eventos globales y están haciendo hincapié en los derechos humanos, el género, la innovación y las soluciones basadas en la naturaleza. Este enfoque garantiza diversas perspectivas, conocimientos técnicos autóctonos, conocimientos culturales, herramientas digitales y pruebas científicas rigurosas para permitir que las partes interesadas comprendan mejor las compensaciones de las políticas y diseñen opciones de políticas que funcionen para crear una multiplicidad de bienes públicos en varios sistemas. Los sistemas alimentarios seguirán caracterizándose por la competencia por los escasos recursos, incluidas las inversiones financieras, y seguirán existiendo líneas divisorias entre países y comunidades, grupos étnicos y varios grupos de intereses en competencia. Es probable que la lucha para acabar con el hambre y la malnutrición siga siendo una importante lucha global en los próximos años, al igual que los otros objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Es absolutamente fundamental que la Cumbre tenga éxito. El fracaso no es una opción. El empeoramiento de la crisis del hambre y la malnutrición, agravada por la covid-19, la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático significa que esta podría ser nuestra última oportunidad para que el mundo vuelva a encaminarse hacia el logro de los ODS, en particular el ODS-2 de hambre cero. Nuestros objetivos medioambientales no pueden alcanzarse sin que la producción de alimentos se considere parte de la solución.

Debemos aprovechar el momento y el impulso para hacer lo correcto y actuar con urgencia para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. La Cumbre debería basarse en la labor del CSA y los informes de su Grupo de Alto Nivel de Expertos y tratar de fortalecer su utilización a nivel nacional y local. Las Directrices voluntarias sobre sistemas alimentarios y nutrición del CSA proporcionan una excelente hoja de ruta con respecto a las cuestiones que los responsables de la formulación de políticas deben considerar y abordar. Asimismo, los productos emblemáticos del CSA sobre tenencia de la tierra, principios de inversión agrícola responsable y el derecho a una alimentación adecuada, entre otros, deben abordarse y utilizarse como fueron concebidos. Por último, el mismo modelo mediante el cual se diseñó el CSA, es decir, una plataforma para el debate colectivo de múltiples partes interesadas sobre las cuestiones más urgentes debería emularse a nivel de país para ayudar a los gobiernos a abordar las complejas cuestiones de la seguridad alimentaria y la nutrición, para lograr la salud y prosperidad a largo plazo de todos sus ciudadanos.