



Estrategias legislativas para mejorar la nutrición

“La actual situación del hambre y la malnutrición en África es absolutamente incompatible con la visión de la Unión Africana y las aspiraciones de sus pueblos Es sin duda una gran ironía que, siendo un continente con recursos naturales excepcionales y un crecimiento económico acelerado, África registre en este momento los niveles de malnutrición más altos del mundo”.

Estrategia Regional de Nutrición
de África, 2015-2025

CONTEXTO

Cerca del 50% de los niños menores de cinco años en el África Subsahariana tiene insuficiencia de vitamina A; el 33% sufre de retraso en el crecimiento; el 7% sufre de hambruna y el 5% padece sobrepeso. La anemia afecta al 39% de las mujeres en edad reproductiva (15-49), mientras que el 20% de los hombres adultos y el 40% de las mujeres adultas de la región padecen sobrepeso u obesidad (FAO, 2017), todas ellas formas de malnutrición. La presencia simultánea de sobrepeso, deficiencia de vitaminas y retraso del crecimiento es común en la mayoría de los países del África Subsahariana y a menudo tiene lugar dentro de la misma familia. Esto es lo que se conoce como la doble carga de la malnutrición.

“Existe **seguridad alimentaria y nutricional** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”.

(Propuesta de definición de la Secretaría del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial al CFS - CFS 2012/39/4)

La seguridad alimentaria está compuesta por cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad. Por su parte, los tres factores más importantes que determinan la seguridad nutricional son: acceso a alimentos adecuados, prácticas correctas de cuidado y alimentación, y acceso a un entorno apropiado de salud y saneamiento.

La malnutrición se produce cuando la ingesta de macro y micronutrientes esenciales no satisface o supera la demanda metabólica de tales nutrientes. Esta demanda metabólica varía según la edad, género y otras condiciones fisiológicas, y se ve afectada por condiciones ambientales, como la falta de higiene y de saneamiento, que provoca diarreas causadas por los alimentos y el agua (Examen Mundial de Políticas de Nutrición, de la OMS, 2013).

Existen diversas causas que explican la malnutrición, entre ellas la pobreza, las enfermedades, la discriminación y la ignorancia. Todo ello impide el acceso a una dieta balanceada y también a agua limpia y saneamiento para llevar una vida activa y sana. La educación y la situación de la mujer son determinantes en el estado de malnutrición de la familia, en particular de los niños. La cadena de producción y suministro de los alimentos (producción, procesamiento, comercialización) y el contexto de la alimentación (acceso, calidad,

inocuidad, información) desempeñan una función importante en el momento de decidir qué comprar, cocinar y comer.

MARCOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

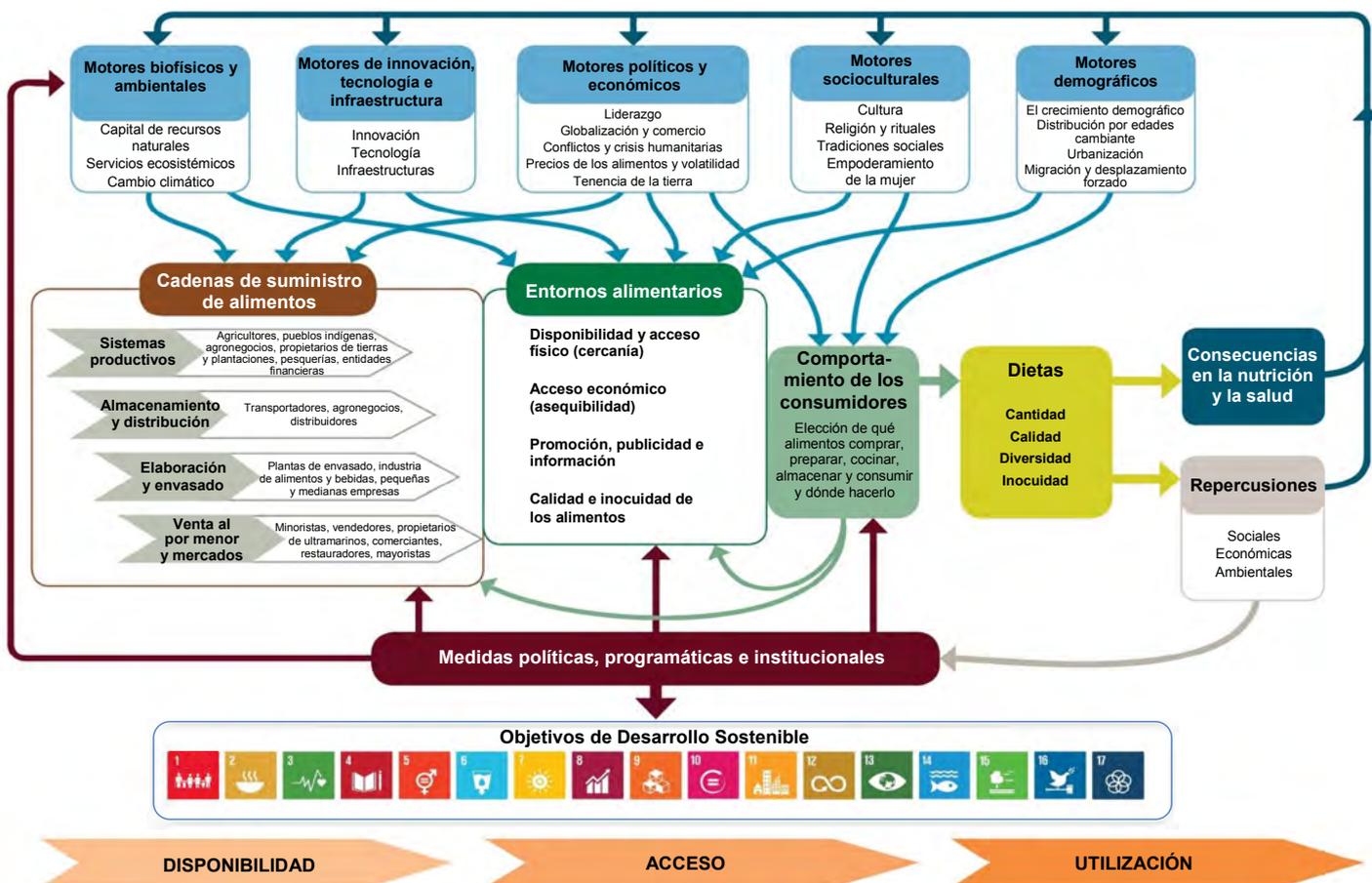
El derecho a la nutrición emerge del **derecho a una alimentación adecuada** y al **derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud**, según lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y adoptado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) (Artículos 11 y 12). La Observación General N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó la dimensión nutricional del derecho a la salud, afirmando que la **nutrición es uno de los factores que determinan** el logro de los niveles más altos posibles de salud física y mental. La nutrición forma parte expresa del derecho a la salud y del derecho a un nivel de vida adecuado contenidos en otros tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1989), (Artículos 24 y 27); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDCM) (1981) (Artículo 12) y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (PACRWA) (2003) (Artículo 14).

Además de las obligaciones en materia de derechos humanos jurídicamente vinculantes contenidas en el PIDESC, la CEDCM, la CDN y el PACRWA, los Estados se han comprometido en la lucha contra el hambre y la malnutrición a través de diferentes instrumentos, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2), la Declaración de Roma sobre Malnutrición (2014), la declaración del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición 2016-2025, a nivel mundial; y la Declaración de Malabo sobre el Crecimiento Agrícola Acelerado y la Transformación para la Prosperidad Compartida y la Mejora de los Medios de Vida (2014), la Estrategia Regional de Nutrición de África 2016-2025 y la Agenda 2063: El África que queremos (2015), a nivel regional en África.

La Estrategia Regional de Nutrición de África 2016-2025 destaca que cada una de las condiciones de la nutrición, es decir, alimentación, salud y atención sanitaria, son **necesarias pero ninguna por sí sola es suficiente** para garantizar una óptima nutrición. El documento destaca la necesidad de coordinar y adoptar enfoques multisectoriales y de mejorar la rendición de cuentas y la gobernanza.

La Estrategia Regional se alinea con el Movimiento *Scaling Up Nutrition* (de fomento de la nutrición, o Movimiento SUN) que promueve mayores inversiones para impulsar intervenciones para el

■ MARCO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS PARA LAS DIETAS Y LA NUTRICIÓN



fomento de la nutrición que sean: comprobada eficacia específicas al contexto, rentables económicamente y dirigidas a la nutrición a través de la promoción, la gobernanza responsable en materia de nutrición y el compromiso del sector público. SUN ofrece a los países, entre ellos muchos países de África, asistencia directa en políticas y proyectos que convoquen a gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para mejorar la nutrición.

¿DE QUÉ MANERA PUEDEN LOS PAÍSES MEJORAR LA NUTRICIÓN DE SUS HABITANTES?

La nutrición puede abordarse de manera directa o indirecta. Las políticas para fortalecer la agricultura sostenible y los cultivos de subsistencia deben ir de la mano de medidas para disminuir las pérdidas y desperdicio de alimentos, y garantizar la seguridad del sistema de alimentación y la información a los consumidores. En este sentido, las autoridades pueden promover el mayor consumo de frutas y verduras frescas y la reducción del consumo de alimentos procesados que a menudo contienen cantidades mínimas de nutrientes y son excesivamente calóricos (altos en grasas, azúcares y sodio).

Mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores tiene un efecto positivo en el consumo de dietas equilibradas. Por lo tanto, las intervenciones normativas destinadas a reducir la pobreza, mejorar el empleo y fortalecer la protección social podrían ser efectivas para este propósito.

Invertir en acceso a agua potable y saneamiento también tendrá un profundo impacto sobre los resultados nutricionales, al igual que mejorar el acceso a la salud primaria, con particular atención al estado nutricional de niños, niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva, y teniendo en cuenta que los primeros 1000 días desde la concepción hasta más o menos el segundo año de vida son cruciales para el estado nutricional de una persona en su vida adulta. Otras medidas importantes para mejorar los resultados nutricionales incluyen fortalecer el acceso a alimentos nutritivos para embarazadas y madres lactantes, promover la lactancia materna exclusiva frente al uso de leche de fórmula y el uso de suplementos nutricionales infantiles a partir de los primeros seis meses de vida.

También las acciones para frenar la discriminación de mujeres y niñas pueden tener un efecto considerable sobre la nutrición.

El marco panafricano de políticas propone una serie de intervenciones normativas en nutrición que pueden servir de referencia para la adopción de intervenciones legislativas, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar una combinación de iniciativas tanto generales como específicamente enfocadas en la nutrición.

Recomendación 5.

“MEJORAR LOS RESULTADOS NUTRICIONALES MEDIANTE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y SU EMPODERAMIENTO

Los Estados y las OIG deberían:

- a) Velar por que las leyes y las políticas proporcionen a hombres y mujeres acceso igualitario a los recursos, con inclusión de la tierra, los recursos financieros y técnicos, el agua y la energía.
- b) Reconocer y valorar la importancia de las labores de cuidado no remunerado para la salud humana y la seguridad alimentaria y la nutrición. Facilitar la preparación de alimentos nutritivos en el hogar, reconociendo el tiempo que requiere esta tarea. Promover la redistribución de las labores de cuidado no remunerado en el hogar.
- c) Reforzar la participación y representación de las mujeres rurales en todos los niveles de la formulación de políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición, con miras a conseguir que se tengan en cuenta sus perspectivas.
- d) Crear un entorno propicio para promover la lactancia materna y velar por que la decisión de amamantar no tenga como resultado que las mujeres pierdan su seguridad económica o cualquiera de sus derechos”.

HLPE 2017. La nutrición y los sistemas alimentarios, pág. 10

EJEMPLOS DE INTERVENCIONES PARA MEJORAR LA NUTRICIÓN

Intervenciones sensibles a la nutrición	Intervenciones específicas en materia de nutrición
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura y seguridad alimentaria • Redes de protección social • Desarrollo en la primera infancia • Salud mental materna • Empoderamiento de la mujer • Protección a la infancia • Educación en la sala de clases • Agua y saneamiento • Servicios de salud y de planificación familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud adolescente y nutrición antes de la concepción • Suplementos dietéticos maternos • Suplementos de micronutrientes o fortificación de alimentos • Lactancia y alimentación complementaria • Suplementos alimenticios para niños • Diversificación nutricional • Hábitos y estímulos alimenticios • Tratamiento de malnutrición aguda severa • Prevención y tratamiento de enfermedades

Fuente: Estrategia Regional de Nutrición de África, 2015-2025

Los países africanos están tomando medidas en diversos ámbitos para abordar la malnutrición. Sin embargo, deberían multiplicar sus esfuerzos si quieren mejorar sus resultados en el futuro y alcanzar los ODS.

ALGUNOS EJEMPLOS DE ACCIONES ALIMENTARIAS EN ÁFRICA

País	Acciones alimentarias
1. Uganda 2. Rwanda 3. Kenya	Capacitación en escuelas de campo y vida para agricultores adultos y jóvenes donde mujeres, hombres y jóvenes rurales reciben formación. Este enfoque se está integrando en políticas y programas agrícolas nacionales destinados a abordar la malnutrición y la pobreza rural. Se crean las escuelas para agricultores y se capacita al personal que trabajará en las mismas. Se desarrollan capacidades y otras competencias entre quienes reciben la capacitación. El objetivo es que las comunidades reciban la capacitación adecuada en materia de producción sostenible y local de alimentos que mejore la nutrición, así como educación nutricional para mejorar las prácticas alimentarias y la elección de alimentos.
4. Somalia	Somalia cuenta con vastos recursos marítimos pero su industria pesquera está subdesarrollada y el potencial pesquero está infra-explotado. Aumentar el consumo de pescado en Somalia fortalecerá los medios de sustento de quienes viven de la pesca y fomentará una dieta más rica en nutrientes para los hogares somalíes. Las autoridades del país han emprendido una campaña para fomentar un mayor consumo de pescado en la población y así combatir el hambre. En ese contexto, el sector pesquero recibe apoyo por medio de capacitación en pesca sostenible, por ejemplo, cadenas de frío para la conservación, la distribución y la comercialización del pescado, y una campaña de información sobre nutrición llamada "El pescado es bueno para ti" destinada a mujeres jefas de hogar y jóvenes que promueve el consumo de pescado para mejorar la salud.
5. Níger	La "Iniciativa 3N" (Nigerinos Nutriendo a Nigerinos) desarrolla las capacidades de los ministerios nacionales para abordar los desafíos del país en materia de nutrición. Las actividades incluyen empoderamiento de las comunidades locales; planificación y focalización conjunta con las Naciones Unidas para mejorar la nutrición a nivel comunitario; integración de los objetivos alimentarios en documentos de políticas, programas y proyectos clave; y realización de evaluaciones y análisis nutricionales basados en el puntaje de diversidad alimentaria en la mujer.
6. Rwanda ¹	Los sistemas de protección social incluyen transferencias de activos productivos, mejora de la dieta a nivel familiar mejorando la producción sostenible de alimentos a través de la provisión de activos productivos, como ganado o insumos agrícolas. Esto también mejora la disponibilidad de alimentos y puede contribuir a aumentar la variedad dietética. El Programa Girinka de Rwanda se enfoca en hogares pobres y les permite tener una vaca lechera. Como resultado de ello, se ha registrado un aumento en el consumo de leche.

Fuente: Sitio web de la FAO: <http://www.fao.org/nutrition/policies-programmes/action-countries/en/>

MARCOS LEGISLATIVOS PARA LA ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE

Legislar en materia de nutrición es sumamente complejo debido a la gran diversidad de temas asociados. Los países deberán considerar diferentes necesidades y prioridades dependiendo de su población y las causas de la malnutrición. En las zonas rurales, donde la cantidad de alimentos disponibles localmente es limitada, es importante que la legislación abarque temas como el acceso al agua y saneamiento, la alimentación y nutrición escolar, la capacidad económica para acceder a alimentos en cantidad, calidad y diversidad adecuadas. En las zonas urbanas deberían ser prioridad la inocuidad y la calidad de los alimentos, el etiquetado, la composición de los alimentos (por ejemplo, el contenido de sal, azúcares y grasas en alimentos procesados) y su comercialización. En los países altamente dependientes de los alimentos importados y con baja producción nacional, los factores clave son la educación alimentaria, la protección de los consumidores y la capacidad económica de la población para acceder a alimentos nutritivos que no sean excesivamente procesados.

Las alianzas parlamentarias han emprendido acciones en diversos países, especialmente en la región de América Latina y el Caribe, para promover cambios legislativos relacionados con la alimentación saludable y el bienestar nutricional, por ejemplo, elaborando recomendaciones alimentarias y regulando la publicidad de alimentos, en particular aquella dirigida a los niños. Por ejemplo, en 2012, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) aprobó la **Ley Modelo para América Latina sobre la regulación de la publicidad y promociones de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigido a los niños, niñas y adolescentes**², que sirve de referencia para los países de la región y de otros lugares, con el fin de regular la publicidad de alimentos para menores de edad. Otro ejemplo es la **Ley Modelo de Alimentación Escolar** (2013)³ del Parlatino que incluye una referencia a alimentación escolar sostenible e inclusiva, recomendaciones para una alimentación saludable, promoción de la diversificación agrícola, acceso a información y educación nutricional, además de restricciones a la publicidad en las escuelas y alrededores.

Si bien no es recomendable adoptar una ley única sobre nutrición pues los aspectos relacionados con la nutrición hacen parte de distintas áreas legislativas

¹ Nutrición y Protección Social 2015, FAO.

² http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-regulacion-publicidad-regulacion-pma-30-nov-2012.pdf

³ https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf

y agruparlos en una única ley podría generar la fragmentación del marco jurídico, hay algunos puntos de entrada que pueden ser identificados a través de una serie de áreas del derecho que resultan relevantes para mejorar la nutrición:

- Legislación en materia de protección social y salario mínimo para que los consumidores tengan mayores posibilidades de comprar alimentos adecuados y nutritivos;
- Reforzar la legislación en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer;
- Leyes que ayuden a que las niñas permanezcan en la escuela, por ejemplo legislación en materia de alimentación y nutrición escolar con perspectiva de género y la gratuidad de la educación primaria y secundaria;
- Legislación para incorporar la educación alimentaria en la malla curricular;
- Una acción concertada y articulada asignando responsabilidades institucionales, incluyendo compromisos presupuestarios, y facilitando mecanismos de coordinación multisectorial, para la protección de los aspectos alimentarios, de salud y asistenciales relacionados con la nutrición (vea la reseña 2 sobre leyes marco);
- Leyes sobre compras públicas que permitan a los beneficiarios abastecerse de alimentos frescos y a los pequeños productores acceder a mercados, en el contexto de las compras públicas de alimentos y de los programas de nutrición y alimentación escolar;
- Promulgación de leyes de fomento para determinadas cadenas de valor que incluyan incentivos, promoción de ciertos métodos de producción, contratos equitativos entre las partes y canales de distribución accesibles para los pequeños productores, incluidos los mercados de alimentos;
- Uso de incentivos fiscales, subsidios, campañas de información pública y otras herramientas, para promover el consumo de productos frescos, incluidos aquellos producidos a través de métodos tradicionales, y desincentivar el consumo de bebidas azucaradas y alimentos altos en grasas, azúcares o sal, y
- Acciones legislativas focalizadas en las necesidades de las mujeres embarazadas, madres lactantes, niñas adolescentes, infantes y niños pequeños, personas que viven con VIH/SIDA, en instituciones como escuelas u hospitales o en situación de vulnerabilidad (discapacidad, problemas de salud, etc.).

Más específicamente, en relación con la legislación en materia de alimentos, se pueden emprender una serie de acciones:

- Leyes de inocuidad y calidad de los alimentos que faciliten la coordinación entre todas las etapas de la cadena de producción, desde la granja a la mesa, incluidos los procesos de aprobación de estándares, normas para el almacenamiento y transporte, mecanismos de trazabilidad y retirada del mercado, sistemas de alerta rápida y protocolos de emergencia, normativas sobre marketing, publicidad y etiquetado de los alimentos. Los países pueden incorporar los estándares del Codex Alimentarius a su propia legislación alimentaria ya que son altamente pertinentes en materia de nutrición. En efecto, los estándares sobre inocuidad y calidad de los alimentos de la Comisión del Codex Alimentarius contribuyen a garantizar que los alimentos consumidos no perjudiquen la salud del consumidor y permiten garantizar el valor nutricional de los alimentos. Sus normas de etiquetado permiten a los consumidores contar con información respecto a la composición, uso y valor nutricional de los productos. También abordan asuntos relacionados con el fortalecimiento de alimentos con nutrientes esenciales, alimentos destinados a niños e infantes, higiene de los alimentos y muchos otros aspectos que cumplen una función importante en materia de nutrición;
- Sistemas de etiquetado nutricional que incluyan información para los consumidores sobre el contenido nutricional de los alimentos (como el sistema del semáforo), guías nutricionales, etc.;
- Control de la comercialización, incluyendo regulación de alimentos y meriendas comercializados en recintos escolares o sus alrededores, así como en instituciones públicas, y para la publicidad y el marketing dirigidos a niños;
- Regulaciones para el enriquecimiento de alimentos para prevenir y abordar deficiencias de micronutrientes, por ejemplo, la adición de yodo, hierro y algunas vitaminas a la sal y a algunos alimentos básicos;
- Regulaciones para ingredientes específicos contenidos en los alimentos, como la sal, las grasas (incluidas las grasas trans) y el azúcar en alimentos procesados;
- Leyes de protección del consumidor que faciliten i) la fiscalización gubernamental, y ii) el derecho de los consumidores de contar con productos saludables y de buena calidad, la información necesaria para tomar decisiones informadas y mecanismos de denuncia en casos de incumplimiento, y
- Restricción de la publicidad de sucedáneos de la leche materna en conformidad con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna de la OMS.

LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Los parlamentarios, ya sea de manera individual o como miembros de comités y alianzas parlamentarias dirigidas a la realización del derecho a una alimentación adecuada, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional, pueden actuar como agentes políticos proactivos a la hora de mejorar los sistemas alimentarios y los hábitos alimenticios para enfrentar la carga de la malnutrición en todas sus formas. Las autoridades deben crear un entorno propicio para impulsar el acceso a alimentos nutritivos, dietas saludables y medios de producción sostenibles y seguros. Para ello, se pueden tomar en consideración, entre otras, las siguientes acciones:

- Unirse a otros parlamentarios para promover la nutrición como un elemento fundamental del derecho a una alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, formando y/o participando en una alianza parlamentaria sobre seguridad alimentaria y nutricional, un comité parlamentario u otros grupos parlamentarios;
- Organizar una revisión de las leyes vigentes con impacto en nutrición, considerando el contexto del país y los estándares y buenas prácticas aceptados internacionalmente, así como buscar oportunidades para fortalecer el marco legislativo a través de procesos participativos, o invocando el cumplimiento de compromisos internacionales, regionales y nacionales relacionados con la nutrición;
- Participar en procesos de capacitación sobre todos los aspectos del sistema alimentario y el abastecimiento de alimentos, de la granja a la mesa, a través de, entre otros, estándares nutricionales, inocuidad y calidad de los alimentos, higiene, educación nutricional y asesorías técnicas especializadas en estos temas;
- Asignar suficientes recursos presupuestarios para intervenciones para mejorar la nutrición: reducir y/o prevenir el retraso en el crecimiento, la obesidad y otras formas de malnutrición; educación nutricional y sensibilización, y para mejorar la recopilación de datos desglosados para contar con información sólida que sirva para tomar decisiones con base empírica;
- En el ejercicio de la fiscalización, investigar el impacto de las leyes y normativas (por ejemplo, el impacto de la normativa para pequeños productores) y de los presupuestos asignados, sobre la base de estudios analíticos y de la evidencia obtenida de sus electores y otras fuentes;
- Aprobar medidas fiscales, como impuestos más altos para alimentos no saludables y otros incentivos económicos;

- Emplear procesos de consulta participativos; construir alianzas y buscar (y promover) asociaciones multisectoriales con los ministerios ejecutivos, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, instituciones de derechos humanos, grupos de abogados, el mundo académico, organizaciones de productores locales (incluidas las mujeres), grupos de consumidores y socios internacionales para el desarrollo, entre otros; y
- Buscar oportunidades de cooperación Sur-Sur para compartir las experiencias del propio país y de otros de la región y el resto del mundo, y colaborar con los parlamentarios de otros países en la elaboración de leyes modelo en temas alimentarios, aprovechando las lecciones aprendidas en la formulación de leyes en la materia en otras regiones, como las leyes marco del Parlatino.

REFERENCIAS/RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

Para información adicional sobre la nutrición, consulte:

<http://www.fao.org/nutrition/es/>

FAO. 2017. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Africa 2016. The challenges of building resilience to shocks and stresses. Accra*
<http://www.fao.org/3/a-i6813e.pdf>

FAO. 2015. *Nutrition and Social Protection (La nutrición y la protección social)*
disponible solo en inglés www.fao.org/3/a-i4819e.pdf

HLPE. 2017. *La nutrición y los sistemas alimentarios: Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma*
http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-12_ES.pdf

African Regional Nutrition Strategy 2015-2025 African Union, 2015
https://au.int/sites/default/files/pages/32895-file-arns_english.pdf

Codex Alimentarius
<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/es/>

Movimiento SUN – Scaling up nutrition
<https://scalingupnutrition.org/es/>

OMS. FAO. 2018. *El desafío de la nutrición: soluciones desde los sistemas alimentarios*
<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/277441/WHO-NMH-NHD-18.10-spa.pdf?ua=1>