

La guía alimentaria para la población uruguaya: una mirada desde la Salud Colectiva

THE FOOD GUIDE FOR THE URUGUAYAN POPULATION: A VIEW FROM COLLECTIVE HEALTH

O GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO URUGUAIA: UM OLHAR A PARTIR DA SAÚDE COLETIVA

María del Carmen Suárez Solana*¹

carmen.suasol@gmail.com

Resumen

Las guías alimentarias son, a la vez, producto y herramienta de la Educación Alimentaria y Nutricional, su intención es educar a la población y orientar el desarrollo de políticas y programas de alimentación y nutrición. Su elaboración y actualización fueron propuestas por la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a todos los países que participaron en la Primera y Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, celebradas en los años 1992 y 2014 respectivamente. En esta última se resaltó la relevancia de incluir los aspectos ambientales de la alimentación y el tema de las Dietas Sostenibles. Ese mismo año (2014) Brasil publicó la Guía alimentaria para a população brasileira, cuyos principios orientadores han inspirado los procesos de actualización de varios países, como el caso de Uruguay, que dos años después (2016) divulgó la Guía alimentaria para la población uruguaya. El propósito de este texto fue analizar los argumentos que fundamentaron la inclusión y contenido de los dos principios rectores de la guía de Uruguay relacionados al tema ambiental. A través de entrevistas semi-estructuradas a integrantes del grupo intersectorial de actualización, se estudiaron los debates principales vinculados a: los alimentos ultraprocesados, los transgénicos y la soberanía alimentaria. Finalmente, se concluyó con una serie de preguntas, que invitan a seguir profundizando estos temas.

Palabras clave: programas y políticas de nutrición y alimentación, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, educación alimentaria y nutricional, alimentos ultraprocesados, dietas sostenibles

¹* PPGAnt-UFPEL / Cenur Noreste-UDELAR

Abstract

The dietary guidelines are at the same time product and tool of the Nutrition Education. They are intended to educate population, and to guide the development of food and nutrition policies and programs. Their elaboration and update proposals were suggested by the World Health Organization and the Food and Agriculture Organization, to all the countries that joined the first and second International Conference on Nutrition, that were respectively celebrated in the years 1992 and 2014. In the last one, the importance of considering topics, such as the environmental aspects of foods and the Sustainable Diets, was highlighted. The same year (2014) Brazil published the Guia alimentar para a população brasileira, which has five guiding principles, that have inspired the dietary guidelines updating processes in various countries. One of those countries was Uruguay, which published the Guía alimentaria para la población uruguaya two years later (2016). The purpose in this text was to analyze the arguments, that substantiated the inclusion and content of the two Uruguayan guiding principles, related with the environment matter. Through semi-structure interviews, conducted to the inter-sectorial group members, this study presents the main discussions about the Ultra-processed Foods, the Transgenic Foods and the Food Sovereignty concepts. Finally, it concludes with some questions, that invites to keep studying this issues.

Keywords: nutrition and food programs and policies, food and nutritional sovereignty and security, food and nutritional education, ultra-processed foods, sustainable diets

Resumo

As diretrizes alimentares são, ao mesmo tempo, produto e ferramenta da Educação Alimentar e Nutricional, sua intenção é educar a população e orientar o desenvolvimento de políticas e programas de alimentação e nutrição. A sua elaboração e atualização foram propostas pela Organização Mundial da Saúde e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a todos os países que participaram da Primeira e Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, realizadas nos anos de 1992 e 2014 respectivamente. Neste último, foi destacada a relevância da inclusão dos aspectos ambientais da nutrição e do tema Dietas Sustentáveis. Neste mesmo ano (2014) o Brasil publicou o Guia Alimentar para a população brasileira, cujos princípios norteadores foram inspirados nos processos de atualização em vários países, como o Uruguai, que dois anos depois (2016) publicou o Guia Alimentar para a população uruguaia. O objetivo deste texto foi analisar os argumentos que sustentaram a inclusão e o conteúdo dos princípios norteadores do guia uruguaio relacionados ao tema ambiental. Por meio de entrevistas semiestruturadas com integrantes do grupo de atualização intersetorial, foram estudados os principais debates ligados a: alimentos ultraprocessados, alimentos transgênicos e soberania alimentar. Por fim, conclui com uma série de perguntas que nos convidam a continuar a aprofundar estes temas. Essa elaboração pretende conectar o alimentar e o nutricional em todas as suas fases, constituindo

dimensões de análise a partir da soberania alimentar. Definir indicadores específicos para cada um dos eixos contribuirá para o conhecimento da situação da soberania alimentar e, com ela, a situação alimentar e nutricional (diagnóstico). A abordagem das estratégias e políticas alimentares requer uma visão que consiga integrar esses eixos, com a participação de todos os atores envolvidos com base na justiça social e ambiental.

Palavras-chave: programas e políticas de nutrição e alimentação, soberanía e segurança alimentar e nutricional, educación alimentar e nutricional, alimentos ultraprocesados, dietas sostenibles

Introducción

Las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) traducen las metas nutricionales establecidas para la población de un país, en un conjunto de mensajes, recomendaciones y un ícono o representación gráfica; considerando las particularidades epidemiológicas, socioculturales y ambientales de cada contexto (Grupo de educación nutricional y de sensibilización del consumidor - división de nutrición, 2014; OMS & FAO, 1996).

Estas guías son, a la vez, producto y herramienta de la Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) y se propusieron en el marco de las estrategias mundiales de Promoción de la Salud, con la finalidad de educar a la población y orientar el desarrollo de políticas y programas relacionados con la alimentación y nutrición, como los de producción, distribución, acceso y consumo de alimentos, salud, educación, desarrollo social y rural, entre otros (Grupo de educación nutricional y de sensibilización del consumidor - división de nutrición, 2014; OMS & FAO, 1996). La elaboración de las GABA se propuso por primera vez en la *Primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992)*, celebrada en Roma y organizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Durante este evento se expuso el *Plan de Acción Mundial para la Nutrición*, en el que se propusieron diversas estrategias para mejorar el estado de nutrición y consumo de alimentos en el ámbito mundial, entre éstas estuvo el diseño y difusión de guías alimentarias, las cuales debían considerar las particularidades de cada país, los diferentes grupos de edad y estilos de vida de sus poblaciones.

Para la elaboración de las guías, la FAO propuso una metodología desarrollada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la cual se basa en tres momentos principales: planificación, implementación y evaluación; y siete fases que forman parte de la planificación: caracterización del grupo objetivo (diagnóstico), definición de objetivos, elaboración de las guías técnicas, selección y prueba de las recomendaciones factibles, elaboración de las guías alimentarias, validación y ensayo, corrección y ajuste (Molina, 2008).

Uruguay fue de los países que participó en la *Primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992)*, ratificó el *Plan de Acción Mundial para la Nutrición*, se comprometió a elaborar una guía que considerara el perfil epidemiológico y los patrones alimentarios de su población (OMS & FAO, 1996); y comenzó a

desarrollar su GABA en el taller organizado por la FAO y el International Life Sciences Institute (ILSI) en 1998, en Quito, Ecuador.

En este taller se estableció como primer paso, la conformación de una comisión o comité nacional de guías alimentarias, integrado por las agencias internacionales y los sectores público, privado y académico (FAO & ILSI, 1998). En Uruguay se conformó el Grupo interinstitucional de trabajo para las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos de Uruguay, que publicó en el año 2005 el *Manual para la promoción de prácticas saludables de alimentación en la población uruguaya*, junto con las *Guías alimentarias para niños menores de dos años*.

Nueve años después, en noviembre de 2014, se celebró en Roma la *Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición*, donde la FAO propuso la evaluación y actualización de las GABA, considerando los aspectos ambientales de la alimentación y el tema de las *Dietas Sostenibles* (Grupo de educación nutricional y de sensibilización del consumidor - división de nutrición, 2014), las cuales se refieren a:

...dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2010, p. 1).

Paralelamente, el mismo mes de noviembre, la Secretaria de Atenção à Saúde y Departamento de Atenção Básica (2014) de Brasil, publicaron la *Guia alimentar para a população brasileira*, reconocida por: abordar los aspectos socioculturales de la alimentación (Silva Oliveira & da Silva Santos, 2020), incluir la clasificación de alimentos por su grado de procesamiento y apuntar a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN) (Silva Oliveira & da Silva Santos, 2018).

Uno de los elementos de la guía alimentaria de Brasil que más ha influido en los procesos de actualización de las guías alimentarias de América Latina, fue el establecimiento de los principios orientadores (eliminado para efectos de la revisión por pares). Los cuales concretaron los tres conceptos teóricos mencionados en el párrafo anterior, en recomendaciones “prácticas” dirigidas a quienes desarrollan la política pública de alimentación y nutrición, como a la población en general. Los cinco principios orientadores de la guía brasileña son (Secretaria de Atenção à Saúde & Departamento de Atenção Básica, 2014):

1. La alimentación es más que la ingestión de nutrientes.
2. Las recomendaciones sobre alimentación deben estar en sintonía con su tiempo.
3. Una alimentación saludable proviene de un sistema alimentario social y ambientalmente sostenible.
4. Diversos saberes generan los conocimientos necesarios para la elaboración de guías alimentarias.

5. Las guías alimentarias amplían la autonomía para elegir qué comer.

Uruguay participó en la *Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición*, posteriormente actualizó y publicó *La guía alimentaria para la población uruguaya, para una alimentación saludable, compartida y placentera* (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016). El proceso para actualizar esta guía (Área Programática Nutrición, 2016) se basó en la metodología INCAP, propuesta por la FAO (Molina, 2008), y se inspiró en los principios orientadores de la guía de Brasil (Secretaria de Atenção à Saúde & Departamento de Atenção Básica, 2014). Los siete principios rectores de la guía de Uruguay son (Área Programática Nutrición, 2016):

1. La alimentación adecuada y saludable como un derecho humano.
2. Una guía alimentaria adaptada a los nuevos tiempos.
3. La alimentación es más que el consumo de nutrientes.
4. La revalorización de la comida casera y saludable como parte de nuestra cultura.
5. La alimentación basada en alimentos naturales o mínimamente procesados.
6. La alimentación en armonía con la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente.
7. La importancia de la actividad física.

El momento de la metodología INCAP en el que se establecieron estos siete principios fue la planificación: después de la conformación del grupo intersectorial de actualización y antes de la ejecución del diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional y la revisión de la evidencia científica disponible (Área Programática Nutrición, 2016).

Esto es muy importante, ya que los principios rectores determinaron las siete fases de la planificación. En teoría, su inclusión, exclusión y/o matiz debió haberse respaldado en los resultados del diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional y la revisión de la evidencia científica disponible (eliminado para efectos de la revisión por pares). Si éstos se establecieron antes de estas dos fases ¿Cuáles fueron los argumentos que los respaldaron?

La respuesta a esta pregunta, desde el punto de vista de la Salud Colectiva, va más allá de las cuestiones técnicas, ya que la elaboración y actualización de las guías alimentarias, como toda práctica epidemiológica, obedece a intereses sociales encontrados. En palabras de Breilh (2013) "...es un terreno de lucha de ideas, de disputa sobre cómo enunciar la salud y cómo actuar..." (p. 14). Y los principios rectores, como producto del conocimiento epidemiológico, esconden las relaciones de poder del contexto social en el que se construyeron.

Por eso esta contribución se propuso analizar los debates, negociaciones y contradicciones que existieron en la elaboración de los principios rectores de la guía alimentaria de Uruguay, específicamente los dos que están relacionados con la temática que convoca este dossier: el quinto *-la alimentación basada en alimentos naturales o mínimamente procesados-* y sexto *-la alimentación en armonía con la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente-*.

Nota metodológica

Este análisis forma parte de los resultados de una investigación cualitativa, desarrollada (eliminado para efectos de la revisión por pares).

Para analizar los debates, negociaciones y contradicciones que existieron en la elaboración de los principios rectores de la guía de Uruguay, se entrevistaron a quince personas, la mayoría representantes del grupo intersectorial de actualización de la guía, quienes aceptaron participar en la investigación de manera libre, voluntaria y confidencial. Por eso en las citas a las entrevistas no se presentaron los nombres, cargos y dependencias institucionales de los y las representantes, en su lugar, se utilizaron nombres poco comunes en Uruguay y se eliminaron todas las palabras que pudieran delatar quién lo dijo y/o la institución a la que pertenecía.

Es importante mencionar que el grupo intersectorial de actualización de la guía, a diferencia de aquel que elaboró el primer manual, se distinguió por la participación de mayor cantidad y diversidad de instituciones: públicas y privadas, nacionales e internacionales, especialmente de la academia y la sociedad civil (eliminado para efectos de la revisión por pares). Por lo que en la investigación se buscó entrevistar por lo menos a un(a) representante de cada entidad, así como a personas vinculadas al Sindicato de Trabajadores de la Salud (Federación Uruguaya de la Salud - FUS) y los medios de comunicación.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas y se realizaron entre los meses de febrero y mayo de 2018. La información se registró mediante notas de campo y grabadora de voz, los audios se transcribieron manualmente, con ayuda del software de la grabadora RCA Digital Voice Manager versión 7.1.2.0 año 2011. Y el contenido se analizó y sistematizó manualmente, utilizando el programa Microsoft Excel 2010.

A continuación se presenta el contenido y los debates que existieron en la elaboración de los dos principios analizados en esta contribución: el quinto, relacionado con la clasificación de alimentos por su grado de procesamiento, y su debate sobre los alimentos ultraprocesados. Y el sexto, vinculado a la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente, y su debate sobre los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria.

Principio rector 5: la alimentación basada en alimentos naturales o mínimamente procesados

Este principio plantea que la base para una alimentación nutricionalmente equilibrada, sabrosa y culturalmente apropiada es la combinación de diversos alimentos naturales o poco procesados, de origen vegetal, con algunos de origen animal (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016).

Por otro lado, explica que el término de productos ultraprocesados hace referencia a aquellos que: tienen muchos ingredientes y un alto contenido de sal, azúcar y grasa, están presentes en todo el mundo y su consumo se asocia a los factores que predisponen a la obesidad, hipertensión y enfermedades cardiovasculares (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016).

Finalmente, advierte que en Uruguay se ha incrementado el consumo de estos productos, calculando que en el año 2013 cada uruguayo/uruguaya consumió alrededor de 150 kg., desplazando la dieta tradicional y comida casera, cuyos ingredientes son en su mayoría alimentos sin procesar o mínimamente procesados (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016).

El principal conflicto entre los representantes del grupo intersectorial de actualización para desarrollar este principio fue el de los alimentos ultraprocesados.

El debate sobre los alimentos ultraprocesados

El concepto de *alimentos ultraprocesados* está fundamentado en el sistema de clasificación NOVA propuesto por Monteiro et al. (2010), el cual agrupa los alimentos según su naturaleza, propósito y grado de procesamiento en cuatro categorías: *alimentos sin procesar o mínimamente procesados*, *ingredientes culinarios procesados*, *alimentos procesados* y *productos ultraprocesados*.

Los *ultraprocesados* se refieren a los productos elaborados industrialmente, que generalmente son de bajo costo, alta duración, hiperpalatables y no requieren ningún tipo de preparación culinaria, ya que sus presentaciones están listas para consumo. Además, sus ingredientes son sustancias derivadas o sintetizadas de alimentos u otras fuentes orgánicas y corresponden en su mayoría a algún tipo de aditivo (Monteiro et al., 2010).

El principio de la guía brasileña relacionado a la clasificación de alimentos por su grado de procesamiento, fue el que más inspiró el proceso de actualización en Uruguay, el debate para hacerle “...una adaptación a nuestra población [...] esas tablas para poder definir qué es un alimento natural, un alimento mínimamente procesado, procesado y ultraprocesado...” (Chela, 06 de marzo de 2018), fue el que más trabajo costó consensuar, estuvo presente en todas las fases de la planificación, y continuó estando en algunas acciones que se ejecutaron después de publicada la guía, como la aprobación del decreto de etiquetado frontal (Poder Ejecutivo, 2018).

Las posturas fueron muy diversas, desde las más radicales, que planteaban que la industria es un “monstro” sin ninguna regulación y cuyo único interés es el dinero, hasta las más afines a sus intereses; junto todos los matices que hay en el medio, como aquellas que sostuvieron que “...los ingenieros de alimentos no son gente mala, que está pensando en envenenar a la gente, es gente que está pensando en soluciones [...] uno no puede renegar de la tecnología...” (Heriberto, 19 de abril de 2018):

...tenemos que lograr que la industria sea parte de la solución y no verla como el problema [...] para nuestros abuelos y bisabuelos era problema la conservación de alimentos, y lo que la industria logró, mediante la incorporación de tecnologías, fue mejorar la conservación de alimentos. Ahora, el problema es que nosotros nos volvimos cómodos y queremos siempre tener lo que queremos, independientemente de la época del año, y no nos importa si es conservado o fresco, y la industria lo que quiere es vender todo el tiempo, se juntaron el hambre y las ganas de comer; y después hemos

desarrollado hábitos alimentarios y hábitos de vida que no hacen bien a nuestra salud... (Luciano, 19 de abril de 2018).

Los principales sujetos involucrados en esta discusión fueron "...gente vinculada a la academia, en todo lo que es el área de ingeniería de alimentos, tecnología de alimentos, algunas personas dentro del área de nutrición, toda la industria..." (Goyo, 20 de marzo de 2018), cuyas críticas al concepto de alimentos ultraprocesados se centraron en cuatro argumentos: la connotación política del término, la complejidad y ambigüedad de su significado, la evidencia científica que lo respalda y la responsabilidad del consumidor.

En cuanto a la connotación política del término, sostuvieron que:

...genera un debate y una resistencia en una parte de la sociedad, que me parece que puede ser negativa, entonces al evitar esa palabra, capaz que podías decir lo mismo, es una palabra con mucha connotación política, entonces generó eso, mucha oposición de algunos sectores [...] no es la más adecuada para transmitir el concepto... (Claudio, 20 de marzo de 2018).

Respecto a la complejidad y ambigüedad del significado, plantearon que éste es:

...muy complejo, no es fácil de explicar, no hay una única definición, no hay un único factor que determina que un alimento sea ultraprocesado [...] tenés que tener una visión muy integral del sistema alimentario para entender qué es lo que es un alimento ultraprocesado, y no es una definición cuadrada, como número de ingredientes o grado de procesamiento, sino que es un tanto más complejo que eso [...]

[...] tiene que ver con otro montón de cosas, algunas de las cuales son conceptuales, de para qué se está produciendo un determinado alimento, por qué se está procesando, son cosas muy abstractas, y en algunos casos no hay evidencia, no es solamente porque le agregue un conservador, eso no necesariamente va a ser ultraprocesado [...]

[...] las categorías han ido cambiando, es un concepto que tiene que ver con la idea de sistema alimentario, con determinadas prácticas, que tiene que ver con alimentos que son generados por determinado tipo de industria alimentaria, con determinadas características nutricionales, con determinadas características de marketing, con determinadas características de promoción... (Goyo, 20 de marzo de 2018).

Un ejemplo que citaron fue el caso de la clasificación de la milanesa o el pan, en Uruguay ambos pueden prepararse en casa con la receta familiar, comprarse elaborados al día en una panadería y/o envasados en el supermercado.

Con relación a la evidencia científica que respalda este concepto, cuestionaron su objetividad y neutralidad, resaltando la necesidad de aumentar las investigaciones, tanto en cantidad como en profundidad.

Finalmente, sobre la responsabilidad del consumidor, apuntaron que esta clasificación no contempla la libertad de cada individuo para elegir la cantidad de *alimentos ultraprocesados* que consume:

...si como un paquete de papas chip o como tres, no es lo mismo, si como un alfajor o como diez... Cómo poder probar que ese ultraprocesado está vinculado a la obesidad, es ese ultraprocesado o es la cantidad de ultraprocesados que yo coma a lo largo del día, creo que por ahí van las principales críticas [...] es una discusión que yo creo que nunca se va a saldar, porque nos posicionamos de diferentes ideas... (Citlali, 21 de marzo de 2018).

Por otro lado, los sujetos que defendieron la inclusión en la guía de este concepto, estaban vinculados a la salud como un bien público y presentaron tres argumentos principales: el primero, sostuvo que esta categoría agrupa una serie de productos que pueden ser considerados saludables y no lo son:

...encontraron una forma de definir una categoría a un producto que no tiene nombre, y que hoy por hoy son los que dominan el mercado del consumo, y los que influyen en las decisiones [...] pudieron darle un nombre a esto que nosotros mencionamos como comida chatarra, comida rápida, pero no es tampoco comida chatarra, porque comida chatarra la asociamos más a la hamburguesa [...] ¿Dónde colocamos una barrita de cereal? ¿Con los cereales? No, pero si no les das un lugar, si no les ponés un nombre, la gente las ubica donde puede y la industria las ubica donde quiere, porque entonces les pongo una imagen de trigo, de arroz en su empaque, y estoy comiendo arroz, y en realidad estoy comiendo azúcar [...] crean una falsa imagen de que son saludables... (Guadalupe, 03 de abril de 2018).

El segundo afirmó que la clasificación de alimentos facilita la comunicación con la población, los resultados de la encuesta on-line, realizada en la fase de validación, mostraron que las personas tenían dificultades para entender y explicar el significado de *alimentos ultraprocesados*, pero podían identificarlos y clasificarlos fácilmente en las categorías propuestas:

...dentro de la encuesta en línea una de las preguntas era ¿Qué entiende por productos ultraprocesados? Y las respuestas eran 'no sé', o algunas se acercaban, pero luego pedíamos ejemplos de productos

ultraprocesados, y la gente sabía exactamente de qué estábamos hablando [...] hemos decidido dejar el término... (Arnulfo, 30 de noviembre de 2018).

Finalmente, el tercero destacó que la inclusión del concepto de *alimentos ultraprocesados* y la clasificación de alimentos por su grado de procesamiento, dificulta que la industria gane terreno en el campo de la salud:

...la industria no tiene ninguna potestad para decirnos qué recomendaciones tiene que impartir el Ministerio de Salud y otras instituciones estatales [...] puede participar en otras instancias del proceso, puede tomar las recomendaciones y alinear su producción a lo que está promoviendo la guía, pero no determinar cuáles son las recomendaciones que establecer en la guía... (Eréndira, 03 de abril de 2018).

...el relacionamiento con la industria puede no ser tan ameno, porque en realidad los intereses de la industria son bien diferentes a los intereses de la salud, y eso es un mensaje bien fuerte, que en realidad nos pareció muy jugado, y dijimos si otros países lo pueden hacer, está bueno incorporarlo... (Lupita, 10 de marzo de 2018).

Esta tensión se expresó en las presiones que ejerció la industria cuando se acordó incluir este principio:

...recibimos cartas [...] para solicitar que no se colocara el término de ultraprocesado en la guía alimentaria [...] reuniones técnicas donde rebatían estas recomendaciones, como unas contrapropuestas, a raíz de que estaba en proceso la guía alimentaria... (Citlali, 03 de abril de 2018).

Por lo que fue necesario el diálogo y la negociación:

...algunas cuestiones fueron tomadas, porque eran atendibles, lógicas [...] la industria puede dar opinión, porque son ellos los que conocen sus propios procesos [...] podemos hablar si tecnológicamente es viable que determinado producto pueda bajar a este punto o no, y hasta ahí... (Xóchitl, 03 de abril de 2018).

...la idea era hacerle ver a la industria que tenía que mejorar sus productos en pro de la salud de la gente, todo bárbaro con hacer dinero y enriquecerse ¿No? Pero el tema es que también tenés una responsabilidad muy grande con la salud de la población, porque si vos estás produciendo un alimento, que sabés que en definitiva puede ser nocivo para la gente a larga data, tenés una responsabilidad importante allí... (Chela, 21 de marzo de 2018).

Todos estos argumentos fueron los que respaldaron el contenido del quinto principio de la guía: *La alimentación basada en alimentos naturales o mínimamente procesados*.

Principio rector 6: la alimentación en armonía con la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente

Este principio reconoce que la producción de alimentos tiene impactos sociales y ambientales, resalta la importancia de que ésta esté en armonía con los recursos naturales y promueva la conservación de la diversidad biológica (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016). También menciona que:

La producción sustentable de alimentos debe proveer los alimentos necesarios, preservar los recursos naturales, ser económicamente viable y contribuir a la calidad de vida de los productores, los trabajadores y la sociedad en su conjunto (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016, p. 17).

Para alcanzar la sustentabilidad del sistema alimentario sugiere: los planes de uso de suelo, la diversificación agrícola y ganadera, la promoción de técnicas sustentables para la producción de frutas y hortalizas frescas, el uso y manejo seguro de plaguicidas y el adecuado manejo de residuos en el proceso productivo (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016).

Finalmente, llama la atención a los hogares, cuyas decisiones alimentarias pueden generar gran cantidad de desechos y consumo de energía y agua innecesario (Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición, 2016).

El conflicto más importante entre los representantes del grupo intersectorial de actualización para desarrollar este principio fue el de los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria.

El debate sobre los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria

La discusión más relevante para establecer el principio sobre la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente fue la de los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria. La sociedad civil organizada, particularmente los grupos ambientalistas, fueron los que intentaron colocarlo sobre la mesa y quienes quedaron inconformes con su contenido.

Las posturas fueron muy diversas, las más dialógicas buscaban regular, controlar y advertir sobre las consecuencias de la producción y consumo de alimentos transgénicos en la salud humana y ambiental. Por su parte, las más radicales apuntaban a eliminar y prohibir su producción y consumo.

El motivo principal por el que las organizaciones sociales estuvieron en desacuerdo con este principio, fue que "...el mensaje del principio que habla de sustentabilidad del ambiente [...] está muy light, muy, muy light..." (Eréndira, 03 de abril de 2018). Éste no resaltó la importancia de reducir el consumo de carne, ni el tema de los tipos de producción agraria:

...tratamos igual de incorporar lo de la dieta sostenible, sobre todo en relación por ejemplo al peso de la dieta de los vegetales [...] pero quizás no hicimos tanto énfasis en tratar de reducir el consumo de carne. Después hay otras cosas, como las formas de producción, creo que en eso nosotros no profundizamos más que en el diagnóstico [...] después no se pudo ver en las recomendaciones de la guía, quedó como parte de un principio [...] no quedó explícito en ninguno de los mensajes... (Itzel, 10 de marzo de 2018).

Tampoco consideró hacer una recomendación específica que reconociera la presencia de trazas de agrotóxicos en frutas y verduras, porque en las conclusiones de la revisión de evidencia científica disponible no se demostró su relación con las enfermedades priorizadas:

...en alguna discusión grande se dio el tema de hacer alguna advertencia, quizá no en el mensaje inicial, sino como en el desarrollo del mensaje, sobre el tema de pelar las verduras y las frutas, por el tema de los residuos de glifosato [...] pero fue como posterior a la revisión de la evidencia, fue algo como que no quedó dentro de la identificación de los problemas... (Lupita, 10 de marzo de 2018).

...está como muy discutido si [los transgénicos] son buenos, si son malos, pero no hay nada que te diga que consumir esos alimentos está directamente relacionado con la diabetes, problemas cardiovasculares, no está asociado a eso... (Luciano, 24 de abril de 2018).

Ni incluyó un mensaje positivo, para promover el consumo de alimentos agroecológicos:

...un mensaje por la positiva ¿No? Como lo hace Brasil, bueno Brasil hace las dos, habla en contra de los transgénicos y a favor de la Agroecología, si nosotros hubiésemos incluido dentro del mensaje de los alimentos naturales un: "prefiere la Agroecología", yo me hubiese quedado conforme... (Marisol, 10 de marzo de 2018).

Por otro lado, las razones por las que el tema de los transgénicos y la soberanía alimentaria no se discutió fueron diversas, algunas apuntaron a que faltó mayor presencia de las organizaciones sociales: "...no tuvimos una participación tan activa de otros actores que podrían haberlo aportado..." (Arnulfo, 03 de abril de

2018), porque “...fuera de ciertos grupos de ambientalistas, nadie está pensando en la soberanía alimentaria...” (Claudio, 21 de marzo de 2018).

Otras señalaron que es un debate difícil de conciliar, debido a que las posturas son extremas, “...queda anquilosada la discusión, y también muy polarizada, uno dice una cosa y el otro dice una cosa contraria, y no hay puntos de articulación...” (Citlali, 21 de marzo de 2018).

También hubo motivos que consideraron el tema de los alimentos transgénicos como contradictorio e incierto:

...recomienda comer más pescado, y como se ha cuestionado que un riesgo es que tenga mercurio o metales pesados o plaguicidas [...] es como que el pescado es buenísimo, pero sentís el riesgo de decir bueno en un momento nos van a decir que no era tan bueno [...] plaguicidas tienen los alimentos o las frutas, las verduras, las hortalizas... (Xóchitl, 27 de marzo de 2018).

Y sostuvieron que “...no hay evidencia científica que sustente la correlación entre su consumo [de los alimentos transgénicos] y la salud de las personas...” (Tanok, 20 de marzo de 2018), por lo tanto “...no hubo consenso, porque no hay evidencia, entonces es mejor no decir...” (Xana, 21 de marzo de 2018).

Además, estuvieron las razones estratégicas, ya que para mantener la participación y terminar la guía en tiempo y forma, no se podían desarrollar todos los debates a la vez, por lo que sólo se profundizó en el de los *alimentos ultraprocesados*:

...si poníamos el foco en lo agro-productivo, ya perdíamos aliados, viste que la guía no es muy incisiva en estos temas... (Marisol, 03 de abril de 2018).

...no te podés pelear con todos a la vez, como políticamente ni en ningún terreno, seas chiquito o enorme, si vos abrís todos los frentes de batalla juntos, seguramente te vaya mal... (Goyo, 26 de marzo de 2018).

Sin embargo, para algunos sujetos, el haber abordado el tema de los *alimentos ultraprocesados*, fue una forma indirecta de tratar el de los transgénicos y la soberanía alimentaria:

...no hablo de la producción sólo industrial, sino de estas dos miradas, de quienes por ejemplo están haciendo esfuerzos por detener el impulso de lo que son los agrocultivos, las grandes plantaciones de soja y transgénicos [...] si vos mirás cuáles son los principales ingredientes que se usan para realizar estos productos [*ultraprocesados*] son tres o cuatro ingredientes, y que en realidad están también fomentando ese tipo de producción, por eso tiene esta

cuestión de unir ambas visiones [...] por un lado estamos los que defendemos la nutrición y avocamos por la prevención de las enfermedades no transmisibles, por otro lado, están aquellos que trabajan por cuidar el ambiente, y me parece que el concepto de *ultraprocesado* une estas dos visiones, porque no es solamente la composición final del producto, sino el proceso de producción, de dónde sale ese ingrediente y cómo se comercializa... (Citlali, 03 de abril de 2018).

De todos estos motivos, el más importante fue que el momento político no era oportuno, ya que Uruguay no estaba preparado para enfrentar ese conflicto:

...plantear soberanía alimentaria no se la quiere políticamente [...] se va hasta donde se puede, o hasta donde el momento te lo permite, no está en la agenda el concepto de soberanía, y ta es una pena [...] si estamos dentro de cuatro o cinco años capaz que se lo coloca... (Chela, 22 de febrero de 2018).

...está de moda, como todos los términos de lo sostenible, lo sustentable [...] y muchas veces ni se discute o se analiza o se es crítico [...] queda lindo en el trabajo, en el texto, en el tríptico, en el documento [...] pero se debe una discusión importante de transgénicos, se debe una discusión importante de contaminación del agua, se debe una discusión de qué es lo que está pasando con lo rural, qué estamos plantando hoy los uruguayos, las tierras son nuestras o son del extranjero, hacia dónde vamos, vamos a ser grandes productores de soja o no, qué vamos a hacer con los pequeños productores [...] para eso hay que tomar posturas políticas, que en un gobierno de izquierda que está en un sistema capitalista es complejo... (Eréndira, 21 de marzo de 2018).

...se necesita un montón de acciones para cambiar eso, y un compromiso político que actualmente no existe, no existe ni esa visión, ni ese compromiso... (Luciano, 20 de marzo de 2018).

Estos fueron los argumentos que sustentaron la inclusión y el matiz del sexto principio de la guía: *La alimentación en armonía con la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente*.

Conclusiones

Los debates más importantes que existieron en la elaboración del quinto y sexto principio de la guía alimentaria de Uruguay fueron, respectivamente, el de los alimentos ultraprocesados y el de los transgénicos y la soberanía alimentaria. El primero sustentó el principio denominado "*La alimentación basada en alimentos naturales o mínimamente procesados*" y fue el conflicto que más trabajo costó

consensuar. Los sujetos involucrados estaban vinculados a la salud, como un bien público, y a los intereses privados de la industria alimentaria.

La discusión sobre los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria respaldó el principio denominado “*La alimentación en armonía con la biodiversidad y sustentabilidad del ambiente*”. Este conflicto como tal no se debatió, los sujetos de la sociedad civil organizada fueron los que intentaron colocarlo sobre la mesa, pero el Estado-nación uruguayo no estaba preparado para esa confrontación.

De acuerdo con Breilh (2013), la epidemiología convencional estructura sus argumentos técnicos con buenas intenciones, aunque invisibiliza las relaciones de determinación, generadas por el sistema económico de acumulación de capital, las relaciones de inequidad que lo reproducen y la destrucción de la naturaleza. Este tipo de discursos metódicos “...se encuentran inevitablemente atravesados por las tensiones, impulsos y obstáculos que resultan de esas relaciones de la ciencia con el poder, de lo cual ha resultado una secuencia de confrontaciones en cada período histórico...” (p. 14).

Por lo tanto, los dos debates analizados en este estudio, expresan las relaciones de poder que históricamente se han establecido entre los sujetos que formaron parte del grupo intersectorial de actualización y las instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales que cada uno representó. Estas relaciones quedaron invisibilizadas en la guía, materializando los intereses económicos y políticos propios de la coyuntura en la que se actualizó.

Visibilizar estos conflictos, sus negociaciones y contradicciones fue importante, ya que permitió comprender la guía alimentaria de Uruguay como un producto determinado histórica y socialmente. Al mismo tiempo, evidenció su potencial emancipador, al admitir que cada sujeto -individual y colectivo- desde su condición de clase social, género, etnia y generación, puede y debe cuestionar este tipo de discursos, posicionarse y actuar en búsqueda de la alimentación saludable como un bien común y un derecho humano, transformando las estructuras colectivas y garantizando una verdadera alimentación y vida saludable a todas las personas que habitan en el país.

Estos resultados, en palabras de Breilh (2013), apoyan la lucha histórica de los pueblos por transformar el régimen actual, centrado en la acumulación de riqueza, exclusión social y destrucción de la naturaleza; junto con su modo civilizatorio, que es individualista, consumista y contaminante. Ya que permiten cuestionar: ¿Por qué el Estado-nación uruguayo estaba preparado para el debate sobre los alimentos ultraprocesados y no para el de los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria? ¿Por qué el año 2016 era el momento político oportuno para el primer debate y no para el segundo? ¿Cuál es el papel particular de esta guía alimentaria, y de la EAN en general, para que el debate sobre los alimentos transgénicos y la soberanía alimentaria sea prioridad en la próxima actualización de la guía?

Para terminar, el haber estudiado la guía alimentaria de Uruguay desde el punto de vista crítico de la Salud Colectiva, paradigma teórico-político que, según Breilh (2013), aún en sus expresiones más técnicas, reconoce la politicidad inherente al quehacer epidemiológico y el nexo con los intereses estratégicos del sector social.

Invita a profundizar este análisis más allá de las especificidades de Uruguay y las guías alimentarias, preguntando ¿Cómo promover que las demandas de los movimientos sociales vinculados a la soberanía alimentaria se reflejen en la construcción de políticas y acciones de alimentación y nutrición?

Formular este tipo de preguntas e intentar responderlas en futuras investigaciones, en términos de Breilh (2013), son actos de transparencia ética y signos de rigurosidad metodológica, necesarios para la emancipación social y la construcción de modos de vida saludables, sustentables, soberanos, solidarios y bio-seguros.

Referencias

- Área Programática Nutrición (2016). *Proceso de actualización de la Guía alimentaria para la población uruguaya*. Ministerio de Salud Pública.
- Breilh, J (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 31 (supl 1), 13 a 27.
- Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992). *Nutrición y desarrollo: una evaluación mundial*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud.
- Dirección General de la Salud & Área Programática Nutrición (2016). *Guía alimentaria para la población uruguaya, para una alimentación saludable, compartida y placentera*. Ministerio de Salud Pública.
- FAO & ILSI (1998). *Taller sobre Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) y educación en nutrición para el público*. FAO.
- Grupo de educación nutricional y de sensibilización del consumidor - división de nutrición (2014). *El estado de las guías alimentarias basadas en alimentos en América Latina y El Caribe*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i3677s.pdf>
- Grupo interinstitucional de trabajo para las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos de Uruguay (2005). *Manual para la promoción de prácticas saludables de alimentación en la población uruguaya*. Dirección General de la Salud del Ministerio de Salud Pública.
- Molina, V (2008). Guías alimentarias en América Latina. Informe de la consulta técnica regional de las guías alimentarias. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 21 (1), 31 a 41.
- Monteiro, C, Levy, R, Claro, R, Castro, I & Cannon, G (2010). A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. *Cadernos de Saúde Pública*, 26 (11), 2039 a 2049.
- OMS & FAO (1996). *Preparation and use of food based dietary guidelines*. OMS. <http://www.fao.org/3/x0243e/x0243e00.htm>

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2010). *Informe final del simposio científico internacional sobre biodiversidad y dietas sostenibles, unidos contra el hambre*. <http://www.fao.org/ag/humannutrition/28509-0e85170814dd369bbb502e1128028978d.pdf>
- Poder Ejecutivo (2018). *Decreto N° 272/018 Modificación del reglamento bromatológico nacional, relativo al rotulado de alimentos*. IMPO.
- Secretaria de Atenção à Saúde & Departamento de Atenção Básica (2014). *Guia alimentar para a população brasileira*. Ministério da Saúde.
- Silva Oliveira, MS & da Silva Santos, LA (2018). Food-based dietary guidelines: a comparative analysis between the Dietary Guidelines for the Brazilian Population 2006 and 2014. *Public Health Nutr.*, 21 (1), 210-217.
- Silva Oliveira, MS & da Silva Santos, LA (2020). Guias alimentares para a população brasileira: uma análise a partir das dimensões culturais e sociais da alimentação. *Ciênc. Saúde Coletiva*, 25 (7), 2519 a 2528. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1413-81232020257.22322018>