



**Octubre 2023**

# EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN LA CREACIÓN DE SISTEMAS ALIMENTARIOS BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS

Experiencias y perspectivas de Brasil, Colombia, Argentina, Kenya, Uganda, Zambia, Indonesia, Nepal, India y Palestina (Franja de Gaza)



**FIAN**  
INTERNATIONAL

**AUTORAS:**

Laura Michéle and Emily Mattheisen

**AGRADECIMIENTOS:**

Un agradecimiento especial a los miembros de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, otras organizaciones asociadas, y a las secciones nacionales de FIAN Internacional que han contribuido al estudio y en cuyos conocimientos y experiencia se basa. Las autoras también desean agradecer a Glory Lueong, Teresa Maisano, Sofía Monsalve, Yifang Slot-Tang, Sabine Pabst, Martin Wolpold-Bosien (FIAN Internacional) y Ingrid Jacobsen (Pan para el Mundo) su apoyo en la revisión del estudio.

**TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:**

Antonio Morillo

**DISEÑO:**

Ewelina Ulita

**FOTOGRAFÍAS:**

Front page Quang Nguyen, p. 4 Erik Scheel, p. 11 Kyle Glenn, p. 17 Systema Solar, p. 18 Edu Ponces, p. 23 Volker Meyer, p. 29 Annie Spratt, p. 32 Rod Long, p. 37 @ITforChange

**PUBLICADO POR:**

**FIAN**  
INTERNATIONAL

**CON EL APOYO DE:**

Pan para el Mundo

*Las opiniones manifestadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de las autoras y no expresan necesariamente las de los revisores y financiadores.*

**OCTUBRE 2023**

# ÍNDICE DE MATERIAS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>0. PREFACIO</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>6</b>  |
| <b>2. LAS AUTORIDADES LOCALES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTERNACIONALES</b>                       | <b>11</b> |
| 2.1 Redes de autoridades locales   | 11        |
| 2.2 Mecanismos internacionales de las autoridades locales  | 13        |
| 2.3 Derechos humanos y autoridades locales   | 14        |
| <b>3. COMPETENCIAS Y MEDIDAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES PARA TRANSFORMAR LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS</b> | <b>16</b> |
| 3.1 Colombia   | 16        |
| 3.2 Brasil   | 18        |
| 3.3 Argentina  | 21        |
| 3.4 Nepal  | 22        |
| 3.5 India  | 24        |
| 3.6 Indonesia  | 27        |
| 3.7 Kenya  | 28        |
| 3.8 Uganda   | 29        |
| 3.9 Zambia   | 30        |
| 3.10 La Franja de Gaza en Palestina  | 31        |
| <b>4. ANÁLISIS Y DEBATE</b>  | <b>32</b> |
| <b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>   | <b>37</b> |
| <b>ANEXO 1 LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y OTRAS PERSONAS QUE HICIERON CONTRIBUCIONES DIRECTAS</b>   | <b>42</b> |



## 0. PREFACIO

La presente investigación exploratoria tiene por fin promover y extender la conversación entre las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y las autoridades locales y sus redes en torno a la transformación de los sistemas alimentarios locales y la incidencia política y organización correspondientes. Ese diálogo facilita una mayor comprensión de qué pueden hacer las autoridades locales y qué están haciendo en distintos contextos en todo el mundo para promover los sistemas alimentarios basados en los derechos humanos y el derecho a la alimentación.

El estudio se basa en una recopilación de las experiencias y reflexiones de miembros de la [Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición](#) y organizaciones asociadas, las secciones nacionales y la labor de FIAN Internacional, y ofrece sus perspectivas y análisis de la situación en los respectivos países. Su finalidad no es ofrecer una imagen completa de cada situación, sino más bien instantáneas y perspectivas sobre cómo puede ser relevante la gobernanza local en la lucha hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos y el derecho a la alimentación y la nutrición.

Teniendo en cuenta los límites geográficos (es decir, pueblos, ciudades, regiones), los contextos políticos y las realidades vividas sobre el funcionamiento de los sistemas alimentarios, la comprensión del término “local” debe seguir siendo fluida. Por lo tanto, a los efectos del presente informe, el término “local” incluye una amplia gama de definiciones y distintas realidades mundiales. En este sentido, “local” se refiere, por ejemplo, a pueblos, ciudades y municipios, así como a estados (en los sistemas federales), regiones y provincias. Esta definición más amplia del término “local” también pretende ser más inclusiva con respecto a las realidades rurales y contrarrestar el sesgo favorable a las zonas urbanas o las ciudades, a menudo inherente a los debates sobre los sistemas alimentarios locales que tienen lugar en entornos internacionales.

## **EN EL PRESENTE INFORME SE ESTUDIAN LAS RESPUESTAS A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:**

- ¿Qué tipo de competencias tienen las autoridades locales para promover sistemas alimentarios sanos, sostenibles y justas?
- ¿Qué ejemplos existen de casos y ámbitos en los que las autoridades locales han tomado medidas para transformar los sistemas alimentarios? ¿Qué obstáculos existen?
- ¿Qué tipo de marcos y espacios institucionales existen para que el público participe en la elaboración y la ejecución de políticas públicas en el plano local? ¿Cómo cuestionan o pueden cuestionar estos órganos las estructuras de poder dominantes y la influencia corporativa?
- ¿Cómo se puede fortalecer a las autoridades locales de diferentes contextos y lograr que se comprometan en la lucha hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos?

En las conclusiones del informe se presentan algunas reflexiones y recomendaciones claves sobre cómo pueden mejorarse y apoyarse las medidas emprendidas por las autoridades locales para transformar los sistemas alimentarios y poner en práctica el derecho a la alimentación y a la nutrición.

Para recopilar información relativa a esta investigación se celebraron dos consultas<sup>1</sup> en línea de carácter abierto en las que se prestaron servicios de interpretación en inglés, español y francés. Se realizaron entrevistas individuales en profundidad a activistas de Brasil, Argentina, Colombia, Uganda, Zambia, Kenya, Indonesia, Nepal e India, que se completaron con datos secundarios procedentes de investigaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de fuentes del mundo académico.<sup>2</sup>

Queremos agradecer a todas las personas entrevistadas su participación en este estudio y su disponibilidad para compartir abiertamente su acervo de conocimientos, perspectivas y propuestas. Además, nos gustaría dar las gracias a todas las personas que participaron en las consultas en línea, ya que sus aportaciones resultaron fundamentales para seguir conceptualizando y desarrollando el presente estudio. También nos gustaría dar las gracias a nuestras colegas de FIAN Internacional y Pan para el Mundo que contribuyeron a la creación y revisión de este documento.

En el anexo 1 figura la lista completa de las personas entrevistadas y de quienes han colaborado directamente.

---

<sup>1</sup> Las consultas en línea se celebraron los días 22 y 23 de junio de 2023. En ellas tomaron parte 18 personas pertenecientes a la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición o en representación de miembros de dicha Red.

<sup>2</sup> Las entrevistas tuvieron lugar entre el 22 de agosto y el 21 de noviembre de 2023.

# 1. INTRODUCCIÓN

Un sistema alimentario abarca los distintos procesos y agentes que toman parte en la producción, la distribución, el intercambio, la preparación, el consumo y el abastecimiento de alimentos, así como los resultados sociales, ambientales y económicos generados por esos procesos.<sup>3</sup> El concepto de sistema alimentario ha cobrado un impulso significativo en los debates internacionales en materia de políticas que se han mantenido en los últimos años; al mismo tiempo, su encuadre puede afectar considerablemente al rumbo de estos debates.<sup>4</sup> Debido a que a menudo este término se distorsiona, algunas OSC han rechazado el concepto en su conjunto y prefieren optar por términos como “procesos alimentarios”, o similares.

La manera en que se organizan los sistemas alimentarios —desde la siembra hasta que los alimentos llegan al plato— tiene repercusiones fundamentales a la hora de hacer efectivos los derechos humanos: afecta, en particular, al derecho a la alimentación y a la nutrición, pero también a los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la tierra, al trabajo, a la vivienda y al agua, entre otros muchos.

Buena parte de las violaciones actuales de los derechos humanos son consecuencia de un sistema alimentario industrial o “corporativo” altamente disfuncional y destructivo.<sup>5</sup> El término “sistema alimentario corporativo” se refiere al sistema alimentario dominante, basado en un modelo agroindustrial de producción y cadenas de valor cada vez más globalizadas, que están al servicio de los intereses de un puñado de grandes empresas, élites financieras y países poderosos. Este sistema se basa en la extracción de recursos naturales y la explotación de las personas y otros seres vivos, todo ello para generar beneficios exponenciales destinados a unos pocos.<sup>6</sup>

La enorme crisis ambiental y climática a la que se enfrenta hoy nuestro mundo, que pone en peligro los cimientos de la vida en nuestro planeta e incita al hambre, los desplazamientos y los conflictos, es solo una de las devastadoras consecuencias del sistema alimentario corporativo. Este sistema, que depende en gran medida de los insumos basados en combustibles fósiles, la cría de animales a gran escala y las cadenas de suministro globales, es responsable de hasta el 37 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y desempeña un papel fundamental en la contaminación del agua, el aire y el suelo.<sup>7</sup> También contribuye en gran medida a la pérdida de biodiversidad y diversidad alimentaria, así como de conocimientos y prácticas culinarias desarrolladas durante generaciones por comunidades campesinas e indígenas, y en particular por mujeres. De las más de 6 000 especies de plantas cultivadas en el mundo con fines alimentarios, en la actualidad basta con nueve de

---

3 Panel Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES Food) (2015). *La nueva ciencia de los sistemas alimentarios sostenibles – Superando las barreras a la reforma de los sistemas alimentarios*.

4 Para un examen fundamental sobre el concepto de los sistemas alimentarios y su uso en el ámbito de las Naciones Unidas, véase: Recine, Suárez y Gonsalves (2021): “El surgimiento del discurso de los sistemas alimentarios y las soluciones empresariales al hambre y la malnutrición”, en el *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2021*.

5 Para obtener más información sobre las repercusiones del sistema alimentario industrial en los derechos humanos, véase el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, David R. Boyd, *Alimentación sana y sostenible: reducir el impacto ambiental de los sistemas alimentarios en los derechos humanos* (19 de julio de 2021). Informe provisional del Relator especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, dedicado a los *sistemas alimentarios* (27 de julio de 2021). Diversos informes de IPES Food y del *Grupo de acción sobre erosión, tecnología y concentración* (Grupo ETC).

6 Véase FIAN Internacional (2021). *La captura corporativa de los sistemas alimentarios*.

7 Véase David Boyd (2021). *Alimentos sanos y sostenibles: reducir el impacto ambiental de los sistemas alimentarios en los derechos humanos*. Véanse también los documentos Grupo ETC (2017). *¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial?*

ellas para abarcar dos tercios de la producción mundial de cultivos.<sup>8</sup> Muchas variedades locales son cada vez más escasas o están desapareciendo por completo.

Mientras tanto, el sobrepeso y la obesidad y las enfermedades crónicas asociadas a ellos se han convertido en importantes problemas de salud pública y son una de las principales causas de muerte prematura. La obesidad entre los adultos se ha multiplicado desde el decenio de 1970, mientras que en la actualidad casi uno de cada cinco infantes y adolescentes padece sobrepeso u obesidad.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, el hambre y la malnutrición siguen aumentando, con cerca de 2 300 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria.<sup>10</sup>

Resulta irónico que, a menudo, las mismas personas que nos alimentan mientras cuidan de nuestro planeta<sup>11</sup> sean las que sufren de forma más acusada el hambre y la malnutrición.<sup>12</sup> Las comunidades campesinas y pesqueras, las mujeres, los Pueblos Indígenas, los jóvenes y las personas trabajadoras del sistema alimentario son desplazados de sus tierras y territorios, desposeídos de bienes comunes y conocimientos colectivos y privados de su dignidad. Se les trata como piezas reemplazables de la maquinaria del sistema alimentario corporativo.

Estas injusticias no han quedado sin respuesta. Poblaciones de todo el mundo están tratando de recuperar el control sobre sus tierras y recursos naturales, sobre los alimentos que ellas y sus infantes comen y sobre los procesos de producción e intercambio de alimentos. Se están construyendo y preservando sistemas alimentarios arraigados en las culturas, los recursos y los conocimientos locales y basados en la solidaridad y el respeto por los seres humanos, los animales y la naturaleza. Reclaman una revisión fundamental del sistema alimentario corporativo y de su modelo de producción, y su sustitución por sistemas alimentarios basados en los derechos humanos y la soberanía alimentaria.<sup>13</sup> En este contexto, la agroecología ha surgido como una poderosa visión común, una práctica, una ciencia y un movimiento para el cambio.<sup>14</sup>

---

**8** Se trata de la caña de azúcar, el maíz, el arroz, el trigo, la papa, la soja, el fruto de la palma de aceite, la remolacha azucarera y la yuca. Véase FAO (2019). [El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo](#).

**9** Cifras de 2016. Véase el sitio web de la OMS: “[Obesidad y sobrepeso](#)” (última actualización, junio de 2021).

**10** FAO (2022). [El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo \(2022\)](#).

**11** Véase Grupo ETC (2017). [¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial?](#)

**12** Véase David Boyd (2021).

**13** Puede consultarse más información en: Nyéleni, la [Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición](#), o en el documento del MSCPI [Visión del MSC sobre los sistemas alimentarios y la nutrición](#).

**14** Para más información, véase Nyéleni (2015), [Declaración del Foro Internacional sobre Agroecología](#). Véase también CIDSE [Los principios de la agroecología](#).

## UNA VISIÓN COLECTIVA EN FAVOR DE SISTEMAS ALIMENTARIOS BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS

Durante las negociaciones de las Directrices voluntarias sobre los sistemas alimentarios y la nutrición en el seno del [Comité de Seguridad Alimentaria Mundial \(CSA\)](#), las OSC y los movimientos sociales, organizados de forma independiente en el marco del [Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas \(MSCPI\)](#), han elaborado su propia visión colectiva para la transformación de los sistemas alimentarios basados en los derechos humanos, con el fin de orientarlos en el proceso de convergencia de las políticas y más allá. La [Visión del MSCPI sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición](#) es un documento en evolución basado en las experiencias y luchas de los sectores que componen el MSCPI, entre los que cabe citar a las personas productoras en pequeña escala, los Pueblos Indígenas, las mujeres, las y los trabajadores de los sistemas alimentarios, y las y los consumidores. Se sustenta en cinco pilares interconectados:



**1) Gobernanza centrada en las personas y basada en los derechos humanos.** Las personas afectadas por el hambre y la malnutrición, y no las empresas, son las que deben estar en el centro de la toma de decisiones públicas. Las políticas públicas deben fundamentarse claramente en los derechos humanos, y deben instaurarse marcos de rendición de cuentas.



**2) Protección y regeneración de la naturaleza.** Un planeta saludable es la base de los sistemas alimentarios y las personas saludables. Los Estados deberían promover el uso regenerativo de los recursos naturales y los métodos de producción correspondientes. Deben velar por los derechos de las y los productores en pequeña escala y los Pueblos Indígenas, incluido el derecho a la tierra.



**3) Salud, nutrición y bienestar.** Los Estados deberían velar por el acceso a dietas diversas y saludables, basadas en alimentos reales, y alentar su consumo al tiempo que limitan el consumo de productos ultraprocesados. Deberían desechar las soluciones medicalizadas a la malnutrición.



**4) Modos de producción, empleo e intercambio.** Los Estados deben eliminar progresivamente los modos de producción e intercambio que provocan la destrucción ambiental y de la biodiversidad. Deberían promover los mercados territoriales y velar por que las y los trabajadores tengan medios de subsistencia dignos a lo largo del sistema alimentario.



**5) Cultura, relaciones sociales y conocimiento.** Los Estados deberían proteger y fomentar los conocimientos colectivos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los Pueblos Indígenas, las personas productoras en pequeña escala y las comunidades. Deben hacer frente a las desigualdades, la discriminación y la violencia, y reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados.



Pese a que el llamado para transformar el sistema alimentario resuena cada vez más y resulta más difícil de ignorar para los responsables de la formulación de políticas públicas, persiste un obstáculo esencial que impide la transformación significativa del sistema alimentario corporativo mundial y la adopción de las medidas políticas y jurídicas necesarias. Ese obstáculo es la fuerte influencia de las empresas alimentarias y agrícolas —junto con las sociedades de capital financiero y de tecnología digital y el capital filantrópico— en los espacios y procesos nacionales e internacionales de formulación de políticas relacionadas con la alimentación, la agricultura y la nutrición.<sup>15</sup> La llamada “captura corporativa” de los espacios de política pública se ha expandido radicalmente en los últimos decenios. La participación directa de las empresas y sus asociaciones y organizaciones de fachada como “partes interesadas” fundamentales en los debates públicos sobre políticas ha ido ganando aceptación y se ha normalizado e institucionalizado.<sup>16</sup>

La [Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios](#), celebrada en Nueva York en Septiembre de 2021, cimentó esta trayectoria e institucionalizó aún más el modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas en el ámbito de los sistemas alimentarios.<sup>17</sup> Dicho modelo ignora los desequilibrios de poder existentes y no distingue entre titulares de derechos y empresas con intereses económicos privados en la alimentación y la nutrición.<sup>18</sup> En última instancia, esta configuración privilegia las soluciones corporativas o empresariales, basadas en el mercado y orientadas a la obtención de beneficios, así como la expansión del sistema alimentario industrial, a la vez que exacerba la exclusión de los grupos afectados por el hambre y la malnutrición y deja de lado sus experiencias y soluciones.<sup>19</sup> Conforme prolifera esta dinámica, más espacios políticos internacionales participativos, como el [CSA](#), la principal plataforma intergubernamental e internacional para la seguridad alimentaria y la nutrición, ven debilitada su capacidad para formular respuestas políticas coordinadas de alcance mundial<sup>20</sup>, al tiempo que se muestran cada vez más reticentes a la participación significativa de la sociedad civil y los movimientos sociales.<sup>21</sup>

En el plano nacional puede observarse una situación similar. En muchos países, las empresas disfrutan de un acceso privilegiado a las políticas públicas y los debates jurídicos, así como a quienes formulan las políticas y la legislación, mientras que la sociedad civil y los movimientos sociales, que defienden el interés público y representan directamente a las personas más afectadas por el hambre y la malnutrición son soslayadas, o se consulta con ellas de forma simbólica, como una opinión entre tantas otras. En los países donde existen espacios para la participación en las políticas públicas relacionadas con los sistemas alimentarios, dichos espacios cuentan con una creciente presencia de empresas y sus organizaciones de fachada, o son dominados por grandes organizaciones no guber-

<sup>15</sup> Para obtener más información sobre las estrategias empleadas por la industria de bebidas y productos ultraprocesados, véase, por ejemplo, Global Health Advocacy Incubator (GHA) (2021). [Behind the Labels: Big Food's war on healthy food policies](#).

<sup>16</sup> En los sitios web del [Global Policy Forum](#) y [TNI](#) puede accederse a varios recursos al respecto. Con respecto específicamente a la nutrición, véanse también FIAN, IBFAN y SID (2020). “[Cuando el sol proyecta una sombra](#)”, capítulo 3. Por lo que respecta específicamente a la FAO, véase la publicación de Corporate Accountability y FIAN Internacional titulada [Captura corporativa de la FAO](#).

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Canfield, Anderson, y McMichael (2021). “[Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021: Desmantelando la democracia y restableciendo el control corporativo de los sistemas alimentarios](#)”. En *Frontiers in Sustainable Food Systems*. 5:661552. Véase también la publicación del Grupo de enlace para la respuesta autónoma de los pueblos a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2023. [El dominio corporativo sobre la gobernanza mundial alimentaria: la trampa de las múltiples partes interesadas. ¿Cuáles son los riesgos en 2023?](#)

<sup>18</sup> Nota 16 *supra*.

<sup>19</sup> La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios ha recibido duras críticas de una amplia alianza de movimientos sociales, OSC, personas expertas en derechos humanos e integrantes del mundo académico por la exhaustiva captura a la que la han sometido los intereses empresariales y por las soluciones propuestas. Véanse, por ejemplo, las comunicaciones del [MSCPI](#), el informe sobre políticas de [IPES Food](#) y una carta de [Michael Fakhri](#).

<sup>20</sup> Véase [MSCPI \(2022\)](#). [Una repuesta política coordinada a la crisis alimentaria mundial en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial \(CSA\)](#).

<sup>21</sup> Véase la [actualización del MSCPI](#), presentada ante la plenaria en la reanudación del 50.º período de sesiones del CSA.

namentales (ONG) cuyo programa favorece a las empresas.<sup>22</sup> Es más, el aumento de los regímenes autoritarios y represivos en muchos países ha restringido los derechos democráticos básicos y ha restringido aún más los espacios para la participación política y el diálogo.<sup>23</sup> En este contexto, la promoción de un cambio significativo hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos exige una cantidad exorbitante de tiempo y recursos, lo que lo convierte en algo extremadamente difícil o incluso imposible.

En este contexto nacional e internacional cada vez más restringido, el ámbito local está cobrando importancia como espacio para la incidencia y el cambio político tangibles. Las administraciones locales son agentes de la estructura estatal y, por lo tanto, tienen las mismas obligaciones de proteger, respetar y dar cumplimiento a los derechos humanos que los gobiernos nacionales. Dada su proximidad a las realidades de las personas, las autoridades locales se encuentran en una posición potencialmente decisiva para colmar las brechas que las administraciones centrales suelen dejar en su intento de realizar los derechos humanos.

Habida cuenta de que los responsables de la formulación de políticas en el ámbito local están próximos a la vida y las luchas de las comunidades, disponen de la capacidad de realizar intervenciones significativas basadas en el entorno y cuentan con un gran potencial para crear sistemas alimentarios basados en los derechos humanos. En muchos lugares, las administraciones locales son cada vez más conscientes de la necesidad de adoptar políticas y medidas reguladoras para proteger el medio ambiente y la salud de sus poblaciones. Esta mentalidad en evolución supone un avance prometedor.

Las autoridades locales también se organizan cada vez más en el ámbito internacional y participan en debates políticos internacionales sobre los sistemas alimentarios. Al reducirse los espacios de participación en el ámbito nacional, es fundamental elaborar una perspectiva bien fundamentada y comprender la función y las expectativas de los actores de la Administración local en el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos y de otros compromisos internacionales. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que el ámbito local no existe de forma aislada, sino que se ve afectado por los marcos nacional e internacional, al tiempo que está sujeto a su propia y singular dinámica de poder.

---

<sup>22</sup> Valgan como ejemplo los espacios establecidos o impuestos por iniciativas de múltiples partes interesadas, como la [iniciativa Scaling up Nutrition \(SUN\)](#) o la [Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra \(ILC\)](#). Para obtener más información, véase FIAN Internacional, SID e IBFAN (2019). “Cuando el sol proyecta una sombra”.

<sup>23</sup> Entre los ejemplos destacados cabe citar el régimen de Bolsonaro y el cierre del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), junto con otros órganos de participación pública. Pueden consultarse más ejemplos en el Informe sobre el Estado del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición de 2022 y en el de 2021, publicados por la [Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición](#).



## 2. LAS AUTORIDADES LOCALES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTERNACIONALES

En los últimos años, las autoridades locales han intensificado sus compromisos con los acuerdos internacionales sobre alimentación, agricultura y clima. A medida que la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la actual guerra en Ucrania han puesto de manifiesto las debilidades del sistema alimentario industrial mundial, los sistemas alimentarios locales y las autoridades locales están cada vez más presentes en los debates sobre las soluciones. Su papel en los espacios políticos internacionales ha ido ganado importancia, y ello incluye el CSA y los espacios relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de que las autoridades locales eran uno de los objetivos en los que habían centrado su interés por organizadores de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. Las autoridades locales y regionales han organizado sus propias redes y espacios internacionales y han desarrollado sólidas plataformas de incidencia política y acción a distintos niveles. También han prestado apoyo técnico organismos de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

### 2.1 REDES DE AUTORIDADES LOCALES

Existen muchas redes y organizaciones de autoridades locales que se extienden al ámbito mundial. En la siguiente sección analizamos tres de estas entidades, que participan activamente en los debates de política en torno a los sistemas alimentarios y que, en cierto modo, están abiertas a los debates sobre derechos humanos y equidad: La [Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos \(CGLU\)](#), los [Gobiernos locales para la sostenibilidad](#), y el [Pacto de política alimentaria urbana de Milán](#).

## La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

La red de la CGLU tiene la forma de una estructura descentralizada compuesta por siete secciones regionales, una sección metropolitana y una sección para las autoridades regionales. La secretaría mundial de la red tiene su sede en Barcelona. Sus miembros proceden tanto de zonas urbanas como de zonas rurales, lo que confiere a la organización una amplia diversidad de enfoques. Como red, la CGLU se compromete a mejorar los espacios democráticos locales y a dar mayor resonancia a las opiniones de las autoridades locales y regionales.

Históricamente, la CGLU ha mantenido un compromiso firme con la promoción y la defensa de los derechos humanos, como demuestra la creación de una línea de trabajo específica dedicada a la **inclusión social y los derechos humanos**. La CGLU y su amplia base de miembros han desempeñado un papel importante a la hora de reunir a las ciudades por los derechos humanos<sup>24</sup> y también han participado activamente en el trabajo en curso de la **Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad**.

La CGLU ha participado activamente en los procesos de las Naciones Unidas, como los de los ODS y ONU-Hábitat, entre otros, pero hace poco que ha comenzado a implicarse más en las cuestiones relacionadas con el sistema alimentario. La COVID-19 y el consiguiente aumento de la presión sobre las autoridades locales para que afronten los problemas en materia de agricultura y seguridad alimentaria y encuentren soluciones, así como la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, han sido factores importantes en este cambio.

La red colabora activamente en la Coalición de los sistemas alimentarios urbanos sostenibles e inclusivos de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y ha mejorado su participación en los procesos del CSA. En 2022, la CGLU se unió al Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial en materia de Alimentación, Energía y Finanzas del Secretario General de las Naciones Unidas, y participó en su red alimentaria. Durante el 7.º Congreso Mundial de la CGLU, celebrado en Daejeon (Corea del Sur) del 10 al 14 de octubre de 2022, la Organización intensificó significativamente su compromiso con los sistemas alimentarios. Entre sus importantes compromisos para defender las normas de derechos humanos, desafiar el auge del autoritarismo y reconocer la necesidad de abordar las desigualdades generalizadas, la declaración política **Pacto para el futuro de la humanidad**, adoptada durante el congreso, incluye un compromiso claro y firme para “[p]romover sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos gestionados y mejorados por todas las esferas de gobierno, que aseguren el acceso y la calidad de los alimentos, la seguridad alimentaria, la soberanía y la resiliencia”.

### Gobiernos locales para la sostenibilidad

Gobiernos locales para la sostenibilidad es una red mundial de autoridades locales con un largo historial de trabajo en cuestiones de clima y sostenibilidad y sistemas alimentarios a través de su **Red CITYFOOD**. La Red CITYFOOD ha desempeñado un papel destacado en el seguimiento del Pacto de política alimentaria urbana de Milán. Adoptó un enfoque de “sistemas alimentarios ciudad-región” centrado en el fortalecimiento de los sistemas alimentarios que ponen el foco en las ciudades. En este contexto, participa activamente en la organización del aprendizaje entre ciudades y en la generación de asesoramiento técnico para apoyar sistemas alimentarios resilientes. La red y, en general, Gobiernos locales para la sostenibilidad, no adoptan una postura crítica sobre el sistema alimentario

<sup>24</sup> Para obtener más información, véase CGLU “Gobiernos locales y derechos humanos”.

industrial, ni han mostrado un firme compromiso con los derechos humanos. No obstante, en su trabajo están abiertos a debates y soluciones basados en la equidad.

Al igual que la CGLU, Gobiernos locales colabora activamente en la Coalición de los sistemas alimentarios urbanos sostenibles e inclusivos de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y recientemente ha mejorado su participación en los procesos del CSA. Mantiene una larga relación con la FAO y ONU-Hábitat y con sus respectivos trabajos sobre los sistemas alimentarios ciudad-región y las conexiones entre las zonas urbanas y rurales

### **Ciudades del Pacto de Milán**

Cuando en 2015 se adoptó el [Pacto de política alimentaria urbana de Milán](#), se puso en marcha una oleada de políticas alimentarias locales en todo el mundo. En 2022, el Pacto contaba con 250 signatarios, incluidas muchas ciudades europeas. El Pacto de Milán es un acuerdo facilitado por el municipio de Milán en el que las ciudades se comprometen a “desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos”. Aunque el documento en sí no es perfecto, ha servido como marco esencial que sigue facilitando el intercambio entre las autoridades locales sobre cuestiones clave de los sistemas alimentarios. En él se subraya la necesidad de reforzar la autoridad local y los procesos democráticos locales y se apoya el desarrollo de políticas locales sobre los sistemas alimentarios.

En general, el Pacto de Milán sigue siendo un espacio fundamental para el discurso mundial sobre la política alimentaria local y urbana. Algunos de los programas y de las prácticas se presentaron en los [premios anuales del Pacto de Milán](#) como ejemplos notables de cómo pueden apoyar las ciudades un cambio positivo. No obstante, la base de derechos humanos de las políticas no se ha evaluado ni debatido todavía en el seno del pacto, ni tampoco en investigaciones y análisis externos. El Pacto de Milán pone especialmente de relieve las mejores prácticas de las ciudades, a menudo sin contextualizar algunos de los problemas y condiciones estructurales de mayor amplitud en los que están inmersas las ciudades y cómo estas políticas se vinculan con estas cuestiones.

## **2.2 MECANISMOS INTERNACIONALES DE LAS AUTORIDADES LOCALES**

Las autoridades locales y sus redes participan en procesos de política internacionales a través de varios mecanismos especializados. En relación con los sistemas alimentarios, el [Equipo mundial de tareas de autoridades locales y regionales](#) es un importante mecanismo de coordinación y consulta que reúne a las principales redes internacionales de autoridades locales para llevar a cabo actividades conjuntas de incidencia política en relación con los procesos de política mundiales. Este organismo se creó en 2013 para incorporar las perspectivas de las autoridades locales y regionales en los ODS, la agenda del cambio climático y la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), así como para informar al [Grupo principal de autoridades locales](#) sobre los ODS.

Entre las muchas críticas a la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios está su creación de estructuras e iniciativas paralelas que fragmentan aún más la gobernanza mundial de la alimentación y la

nutrición, al tiempo que institucionalizan las estructuras multipartitas.<sup>25</sup> En la actualidad, 28 **coaliciones de acción** trabajan conjuntamente con el **Centro de sistemas alimentarios** para “apoyar la transformación de los sistemas alimentarios”. La **Coalición de los sistemas alimentarios urbanos sostenibles e inclusivos**, encabezada por la FAO, la Alianza Mundial para la Mejora de la Nutrición (GAIN)<sup>26</sup>, y Gobiernos locales para la sostenibilidad es la principal entidad que actúa como interfaz local surgida de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. Como su nombre indica, se centra principalmente en las ciudades y las zonas urbanas. En la Coalición participan numerosas redes de ciudades (CGLU, Gobiernos locales para la sostenibilidad, el Pacto de política alimentaria urbana de Milán, el Grupo de Liderazgo de Ciudades del Mundo sobre Cambio Climático, la Red mundial de ciudades resilientes y la Red Delice), así como varios organismos de las Naciones Unidas, instituciones académicas y otras organizaciones.

El CSA se ha ocupado de temas de máximo interés para las autoridades locales, como la **urbanización y la transformación rural**, haciendo hincapié en el todo continuo urbano-rural, y ahora se está embarcando en una línea de trabajo en materia de políticas sobre el **fortalecimiento de los sistemas alimentarios urbanos y periurbanos**, que comenzará con un informe del Grupo de alto nivel de expertos del CSA en 2024, al que seguirá un proceso de negociación sobre las recomendaciones en materia de políticas que adoptará la plenaria del CSA en 2025.

### 2.3 DERECHOS HUMANOS Y AUTORIDADES LOCALES

En agosto de 2015, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas publicó un importante informe titulado **Papel de la Administración local en la promoción y protección de los derechos humanos**, en el que se decía lo siguiente:

*“La Administración local tiene por objeto llevar la gestión pública al plano comunitario y permitir la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que les afectan en la vida cotidiana. Como nivel más próximo al ciudadano, la Administración local está, en principio, mucho mejor situada que el Gobierno central para tratar cuestiones que exigen un conocimiento de la realidad del lugar y una normativa adaptada a las necesidades y prioridades locales”. (párr. 8)*

Pese a que no se trata del primer informe sobre autoridades locales y derechos humanos ni del más reciente, se publicó en un momento en el que el papel de las autoridades locales adquiriría mayor relevancia en los espacios internacionales, con los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en marcha y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 recién acuñados. En 2015, el discurso de los derechos humanos también se cuestionaba cada vez más en esos mismos espacios internacionales, así como en otros escenarios.

<sup>25</sup> Para más información, véase el Grupo de enlace para la respuesta autónoma de los pueblos a la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios (2023). **El dominio corporativo sobre la gobernanza mundial alimentaria: la trampa de las múltiples partes interesadas. ¿Cuáles son los riesgos en 2023?**

<sup>26</sup> GAIN es una fundación con sede en Suiza, estrechamente vinculada a la industria alimentaria y química, que aboga por el enriquecimiento de los alimentos y las asociaciones público-privadas en materia de nutrición. Para obtener más información sobre GAIN, véase: FIAN Internacional, SID e IBFAN (2019). **“Cuando el sol proyecta una sombra”**.

Aunque el ACNUDH ha dirigido más apoyo técnico y de otro tipo hacia una mejor comprensión de los derechos humanos y la autoridad local, persisten importantes lagunas en la aplicación, el conocimiento y la puesta en práctica. El creciente reconocimiento del importante papel de las administraciones locales en los foros internacionales rara vez está vinculado a las obligaciones que tienen en la defensa de los derechos humanos. En un momento en el que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos están siendo sustituidas por acuerdos voluntarios y nuevos discursos, como el denominado desarrollo sostenible, es fundamental que las obligaciones locales en materia de derechos humanos se comprendan y apoyen mejor.

Chueca (2016)<sup>27</sup> ofrece una explicación clara de la historia y las complejidades del discurso local de los derechos humanos —así como de los compromisos—, un discurso que se hizo más tangible hace relativamente poco tiempo, durante el decenio de 1990 y en entornos urbanos, a través de conceptos como los de derechos humanos en la ciudad, ciudades de derechos humanos y derecho a la ciudad. Aunque estos términos suelen utilizarse indistintamente, cada uno de ellos tiene una historia diferente; no obstante, todos han surgido, principalmente, de experiencias urbanas.

El concepto de **derechos humanos en la ciudad** surge de las autoridades locales europeas que defienden el papel de los municipios en la aplicación de los derechos humanos y de la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. En cambio, **ciudades por los derechos humanos** es una iniciativa más global fundada por el Movimiento de los Pueblos para el Aprendizaje en Derechos Humanos y la ciudad de Rosario (Argentina). Por último, el **derecho a la ciudad** surgió de la lucha de los movimientos sociales y la sociedad civil contra la opresión y la discriminación en los espacios urbanos y los procesos de gobernanza, y promueve la función social de la ciudad. Inicialmente estaba resumido en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.<sup>28</sup>

Cada uno de estos términos o conceptos ha seguido su propia trayectoria y se ha labrado su propio espacio, todos distintos pero complementarios. La labor de *Derecho a la Ciudad* y el espacio creado por la *Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad* (GPR2C) han sido especialmente fundamentales, ya que pretenden ir más allá del ámbito urbano y ampliar la comprensión de los territorios, las conexiones entre los medios rural y urbano y el papel de las autoridades locales rurales o no urbanas.

---

<sup>27</sup> Véase „Human Rights in the City and the Right to the City”, en *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, págs. 103-120. Cambridge University Press (2016).

<sup>28</sup> *Ibid.*



### 3. COMPETENCIAS Y MEDIDAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES PARA TRANSFORMAR LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

En esta sección se ofrece una perspectiva transregional sobre lo que las autoridades locales pueden hacer y han hecho para transformar los sistemas alimentarios y armonizarlos con el derecho a la alimentación y a la nutrición. En ella se examinan la autonomía y la esfera de acción de las autoridades locales para aprobar políticas públicas, reglamentos y otras medidas pertinentes; cómo se está utilizando este espacio y cuáles son algunos de los retos y factores que propician una acción progresiva en el plano local. Además, se evalúa en qué medida existen espacios de participación en los debates relacionados con la alimentación en el ámbito local, cómo funcionan y quién participa en ellos.

Los consejos políticos locales y otros espacios de participación pública desempeñan un papel fundamental en el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de políticas y medidas relacionadas con los sistemas alimentarios basadas en los derechos humanos. Son un componente básico de la gobernanza democrática de los sistemas alimentarios, por lo que constituyen tanto una condición previa como un resultado deseado de la transformación de los sistemas alimentarios. Estas estructuras locales con múltiples actores tienen diferentes modalidades y modus operandi, con distintos ámbitos, reglas y composición. Aunque estas estructuras existen en todo el mundo, su relación o conexión con las autoridades locales y la elaboración de políticas locales varía. Por ejemplo, la región en la que es más frecuente encontrar este tipo de organismos como estructuras formalizadas bajo la égida de las autoridades municipales es las Américas. Aun así, la medida en que estos espacios de múltiples actores desempeñan funciones realmente significativas difiere en función de cada localidad.

#### 3.1 COLOMBIA

Colombia se rige por un sistema de gobierno unitario descentralizado que dota a las autoridades locales de una considerable autonomía, también en el uso de los recursos financieros. El sistema se divide en tres niveles territoriales: nacional (nación), intermedio (departamentos y distritos) y local (municipios y territorios étnicos). Los municipios tienen una función administrativo-política especialmente importante.

Casi todos los municipios, por pequeños que sean, cuentan con sus propios planes de seguridad alimentaria. Las autoridades locales —departamentales y municipales— también pueden promulgar sus propios decretos y reglamentos, por ejemplo, para proteger el medio ambiente o la salud de la población. Ello incluye medidas reglamentarias destinadas a restringir el uso de agrotóxicos o a desincentivar el consumo de productos ultraprocesados. Otra competencia fundamental consiste en la toma de decisiones sobre el uso del suelo en su territorio. Esta cuestión suscita muchos conflictos entre la autoridad local y la autoridad central. Por ejemplo, una Administración municipal puede pronunciarse en contra de la producción agrícola intensiva o la minería en una zona determinada, aunque el Gobierno central haya concedido permiso para ello.



Además, las administraciones locales pueden determinar los servicios de apoyo técnico y financiero a la producción agrícola y tomar decisiones sobre inversiones en infraestructuras y mercados locales. También tienen un importante margen de maniobra en lo que respecta a la contratación pública. Aunque la legislación nacional colombiana (2020) exige que el 30 % de las compras públicas de alimentos sean locales y de producción en pequeña escala, una Administración municipal puede optar por comprar el 100 % a agricultores y agricultoras locales en pequeña escala. En general, las administraciones locales pueden influir significativamente en el modelo de producción alimentaria local y fomentar de manera proactiva una transición hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos.

El Departamento de Bolívar ofrece un ejemplo notable de políticas alimentarias locales basadas explícitamente en el derecho a la alimentación y en los derechos humanos en general. La elaboración de la [Política pública para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada](#), adoptada por la Asamblea Departamental en 2021, contó con una amplia participación de las comunidades locales. En dicha política se abordan las diversas dimensiones del derecho a la alimentación y se establecen acciones en todo el sistema alimentario. Ello incluye programas para fomentar la producción local basada en la agricultura campesina, familiar y comunitaria, así como estrategias para reducir el consumo de productos ultraprocesados y crear entornos alimentarios saludables en las escuelas y otros lugares. Con esta política también se pretenden reforzar las capacidades regionales para defender el derecho a la alimentación. Se puso gran empeño en generar una dinámica intersectorial, con fuentes precisas de recursos financieros, así como en crear un elaborado sistema de seguimiento.

La política se promulgó tras un proceso de cuatro años durante el cual FIAN Colombia acompañó la sensibilización y el fortalecimiento de las capacidades políticas, técnicas y metodológicas de las comunidades y los funcionarios públicos.<sup>29</sup> Desde el principio, se hizo hincapié en que las empresas privadas no debían formar parte del proceso de redacción, ni de los espacios de deliberación conexos. Un reto importante será la implementación de la política. Como sucede en muchos otros departamentos colombianos, Bolívar depende de las asociaciones público-privadas para financiar algunos de sus programas.



Otro ejemplo destacable en Colombia es el del distrito de Cartagena, que en 2019 se convirtió en la primera ciudad del país en contar con un [acuerdo municipal](#) que ordena la implementación de entornos alimentarios escolares saludables. Así, desde 2022, tras un amplio proceso participativo, Cartagena cuenta con una política pública que garantiza entornos alimentarios escolares saludables basados en el derecho a la alimentación y a la nutrición para todo el alumnado del municipio, e incluye medidas que involucran a toda la comunidad educativa.<sup>30</sup> Estrategias para promover dietas saludables a través de la alimentación escolar y entornos alimentarios escolares saludables también figuran en la política del departamento de Bolívar.

<sup>29</sup> Este proceso, liderado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Bolívar, contó también con la participación de FAO Colombia.

<sup>30</sup> Para obtener más información, véase FIAN Colombia (2021). [Un país que se hunde en el hambre](#). Capítulos 6 y 7.

En Colombia, todos los municipios están obligados por ley a crear un espacio de participación pública en las políticas relacionadas con la alimentación y la nutrición. Incluso en los municipios pequeños que combinan múltiples organismos de participación ciudadana, siempre debe existir el llamado Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional. No existe una regla general sobre quién puede participar y quién no, y no se hace ninguna distinción entre los participantes. Los comités son libres de invitar a quien deseen. La sociedad civil es invitada como experta, pero no tiene un puesto permanente y, por lo tanto, no tiene derecho de voto.

Muchos comités municipales de seguridad alimentaria y nutricional son muy débiles, y las empresas alimentarias participan en algunos de ellos a través de sus fundaciones (es decir, sus departamentos de responsabilidad social empresarial). Por ejemplo, la Fundación Nutrir<sup>31</sup> participa en Manizales. Nutrir está asociada con Luker y Éxito, fundaciones de empresas productoras de chocolates y productos comestibles ultraprocesados. Como en el caso de Brasil, que se describe en la siguiente sección, las empresas alimentarias se presentan como parte de la sociedad civil que trabaja con grupos marginados y, por lo tanto, actores supuestamente relevantes en la lucha contra el hambre.

### 3.2 BRASIL

En Brasil, los gobiernos estatales y municipales pueden actuar y han actuado en ámbitos clave como el Programa Nacional de Alimentación Escolar, la regulación de la comercialización en entornos escolares y otros espacios públicos, y la regulación y prohibición del uso de plaguicidas y la pulverización aérea.

Brasil es un ejemplo prominente de programa universal de alimentación escolar y de contratación pública. La legislación federal brasileña establece una orientación fundamental sobre la adecuación nutricional y cultural de los alimentos suministrados y su contribución al desarrollo sostenible. Una característica importante es que al menos el 30 % de los alimentos adquiridos deben proceder de la agricultura familiar, y se da prioridad a las productoras y los productores indígenas y quilombolas. Aunque estas normas mínimas se establecen en el plano nacional, la Administración local gestiona el programa y dispone de un amplio margen de maniobra para aplicarlas.

Si bien no todos los estados y municipios cumplen los requisitos nacionales, hay varios ejemplos notables de administraciones locales que han ido más allá estableciendo normas más estrictas en su jurisdicción. Las ciudades de Sao Paulo y Brasilia, por ejemplo, han decidido comprar su producción a agricultoras y agricultores familiares que cultivan ecológicamente. En el estado de Amazonas, la sociedad civil ha creado una red con el Ministerio Público Federal (ámbito estatal) llamada **Catrapoa** (Comisión de alimentos tradicionales de los pueblos del Amazonas).<sup>32</sup> A través del Ministerio Público Federal, se ha logrado presionar a las autoridades locales —administraciones estatales y municipales— para que compren alimentos y los destinen a las comidas escolares procedentes de las comunidades indígenas. Finalmente, esto llevó a la Administración estatal a adoptar directrices sobre compras públicas que promueven la compra a grupos indígenas y la producción agroecológica.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Para obtener más información sobre la Fundación Nutrir, véase [Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Manizales 2016-2023](#).

<sup>32</sup> Para obtener más información, véase Ministerio Público Federal “[A catrapovos](#)”.

<sup>33</sup> Pueden encontrarse más ejemplos en la cartografía de la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) de 2021. [Municipios agroecológicos e políticas de futuro](#).

La promulgación y aplicación de una legislación nacional que regule eficazmente la comercialización de productos comestibles ultraprocesados plantea un gran desafío en Brasil, como en la mayoría de los demás países. Esta cuestión amenaza el núcleo del sistema alimentario corporativo y, por lo tanto, es un ámbito de enorme interferencia política y legal por parte de la industria de alimentos y bebidas.<sup>34</sup> Bahía es el único estado de Brasil que ha logrado aprobar una ley que regula los productos comestibles ultraprocesados. También hay varios municipios que han aprobado leyes similares. Por ejemplo, la ciudad de Niterói (Río de Janeiro), que a principios de 2022 promulgó una **ley** para promover dietas saludables entre infantes y adolescentes. Un componente fundamental de esa ley es la prohibición de la publicidad, la venta y la distribución de productos ultraprocesados en las escuelas de la ciudad.

Los gobiernos locales, como los de Porto Alegre y Florianópolis, también han realizado avances significativos en la prohibición de los agrotóxicos y la pulverización aérea en sus jurisdicciones. Aunque este tipo de medidas se han adoptado sobre todo en el plano municipal, también hay algunas administraciones de determinados estados, como Bahía y Ceará, que han tomado medidas audaces en este sentido. Estas iniciativas adquieren aún más importancia cuando recordamos el poderoso **lobby** del agronegocio presente en el país y los graves retrocesos que se han producido a escala nacional en los últimos años.<sup>35</sup> En Brasil, como en el caso de Argentina (que se detalla en la siguiente sección), los avances en este ámbito se han topado con una intensa resistencia y con amenazas de iniciar acciones legales.

El papel esencial del ámbito municipal para influir en los cambios transformadores, especialmente en tiempos de cerrazón política nacional, quedó reflejado en las elecciones municipales de 2020 en Brasil. La Articulación Nacional de Agroecología (ANA) había desplegado una **campaña** para fomentar el debate público sobre agroecología en las elecciones. En dicha campaña presentó una **cartografía** de 720 iniciativas de políticas públicas, programas y legislaciones de los municipios de todo Brasil en apoyo de la agroecología y la agricultura familiar. La campaña fue concebida para dar visibilidad a las soluciones ya en práctica en los municipios y demostrar a los futuros líderes que se pueden encontrar respuestas. Se animó a las candidatas y los candidatos a firmar cartas de compromiso con la agroecología.

El poderoso **lobby** del agronegocio y las élites rurales locales plantean un enorme desafío para la agroecología en muchos municipios rurales, incluso cuando existen movimientos sociales activos. A modo de ejemplo, cabe citar el caso de Nova Santa Rita, en el Vale das Cancelas. Aunque el municipio cuenta con muchos asentamientos de reforma agraria y el movimiento de las personas sin tierra y la producción agroecológica son fuertes, también hay grandes productores de soja y arroz muy



<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, GHAI (2021). *Behind the Labels: Big Food's war on healthy food policies*.

<sup>35</sup> Véase la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición (2020). *Informe sobre el Estado del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2020* (solo en inglés), pág. 37. Véase también Terra de Direitos e Campanha Nacional Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida (2021). *As 10 principais alterações propostas pelo Pacote do Veneno e os seus riscos à saúde e à biodiversidade*.

influyentes. Se han hecho varias propuestas para hacer del municipio una zona libre de agrotóxicos, pero dichas iniciativas no han tenido éxito hasta la fecha.

En muchas localidades rurales del interior del país, un solo funcionario público es responsable del medio ambiente de una extensa zona. Así pues, esa persona está sometida a una presión inmensa. La falta de recursos humanos y las limitadas capacidades técnicas también pueden llevar a los municipios a aceptar servicios ofrecidos por empresas que pueden interferir en las medidas progresivas (por ejemplo, las empresas farmacéuticas y las ramas de la industria alimentaria ofrecen servicios de formación a profesionales sobre productos de fórmula).

La Constitución brasileña establece consejos sobre diferentes temas a escala nacional y subnacional (estados y municipios). Entre ellos se encuentran los conocidos consejos de seguridad alimentaria y nutricional (CONSEA) que tienen todos los estados y muchos municipios, y que dialogan entre sí. Además, existen consejos de agricultura, medio ambiente, salud, educación y alimentación escolar, y todos ellos desempeñan o pueden desempeñar un papel en la transformación del sistema alimentario. Su poder varía mucho entre municipios y consejos, y algunos tienden a ejercer más influencia (como los de salud y medio ambiente) que otros (como los de educación y alimentación escolar). Por ejemplo, todos los municipios que reciben fondos para el programa nacional de alimentación escolar están obligados a crear un consejo de alimentación escolar. No obstante, su funcionamiento difiere significativamente de un municipio a otro, y su papel suele reducirse a la supervisión administrativa más que al debate político.

Un reto importante en el sistema brasileño, muy evolucionado, es que los distintos consejos temáticos suelen estar desconectados entre sí y funcionar de forma fragmentada. Ello dificulta la unión de fuerzas para la transformación sistémica del sistema alimentario. Además, y especialmente en el caso de los municipios pequeños con una Administración pública mínima, una conversación más matizada entre temas podría propiciar una participación más informada del personal de la Administración, y también de la sociedad civil.

Otro problema fundamental es que, si bien existen directrices claras sobre la composición y la participación en el CONSEA nacional, dichas directrices no están suficientemente claras en los casos de algunos de los consejos locales. Esta falta de claridad deja la puerta abierta a la captura corporativa y corre el riesgo de que se produzcan desequilibrios de poder y se excluyan voces que deberían estar representadas. Aunque históricamente los consejos locales han desempeñado un papel importante en las políticas locales de promoción de una alimentación sana, algunos de ellos se han visto amenazados por la captura corporativa. En cuanto la industria se da cuenta de que estos consejos son espacios influyentes se lanza a ocuparlos, preferiblemente su presidencia.. Aunque existe una norma que obliga a que la presidencia corresponda a una OSC, dado que la categoría de sociedad civil no está específicamente definida como sociedad civil de interés público, las empresas privadas han logrado acceder en determinados casos a la presidencia (por ejemplo, en Sao Paulo).

### 3.3 ARGENTINA

En Argentina, la gestión pública se divide en tres niveles administrativos: federal, provincial y municipal. Tanto la Administración provincial como la municipal cuentan con competencias significativas y con autonomía en torno a los sistemas alimentarios. El alcance y los límites precisos de esas competencias y la división de poderes son objeto de constante controversia.

En Argentina, como sucede en el caso de Brasil, hay varios casos que deben dirimirse ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que las autoridades provinciales y las empresas han impugnado de manera directa medidas progresistas adoptadas por los municipios que comprometen sus intereses. Un argumento habitual ha sido que las competencias provinciales prevalecen sobre las municipales. Si bien la Constitución prevé competencias simultáneas en los tres niveles administrativos, la forma de proceder en caso de conflicto no está claramente estipulada y deja margen a la interpretación. Para lograr una mayor claridad con respecto a la normativa, las personas defensoras de los derechos humanos están presionando para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconozca que, en caso de conflicto, la ley más favorable a los derechos humanos y al medio ambiente debe prevalecer sobre las demás. Por desgracia, hasta la fecha la jurisprudencia de la Corte Suprema no ha sido coherente al respecto.

Las medidas presupuestarias también son utilizadas por las administraciones nacional y provincial para tomar represalias contra los niveles administrativos inferiores que las contradicen o no se alinean con las políticas formuladas en los planos nacional o provincial. Aunque las autoridades municipales disponen de recursos propios, a menudo se trata de recursos bastante limitados, por lo que también dependen de los recursos que distribuye la Administración provincial. Por lo tanto, la forma en que se distribuyen los fondos fiscales entre los distintos niveles administrativos es de vital importancia y constituye un tema habitual de debate.

A pesar de las amenazas legales y las posibles repercusiones financieras, varias administraciones locales han tomado medidas para prohibir los agrotóxicos y la pulverización aérea en sus jurisdicciones, y como ejemplo destacado cabe citar el municipio de Gualeguaychú, en Entre Ríos.

A través de su consejo (*Concejo Deliberante*), el municipio hizo uso de su derecho como Administración local de prohibir el uso del glifosato en su jurisdicción mediante una ordenanza municipal. El glifosato es el herbicida más utilizado en el sistema productivo agroindustrial argentino. Ha sido aprobado a escala nacional y promovido insistentemente por la autoridad provincial de Entre Ríos. La decisión de la Administración municipal llevó a los afectados a presentar un recurso de inconstitucionalidad. En la actualidad, el caso ha llegado ante la Corte Suprema de Justicia de Argentina.

Gualeguaychú tiene un largo historial de militancia socioambiental; de hecho, su actual intendente es miembro de este movimiento. Se trata de uno de los 97 municipios de Argentina que se han adherido a la Red de Agroecología en Municipios (REDAM)<sup>36</sup>, una red nacional articulada mediante la **Dirección Nacional de Agroecología**. El municipio ha establecido un programa integral de transición a la agroecología denominado **Plan de Alimentación Sana, Segura y Soberana (PASSS)**. En el marco de este programa, el municipio ha promovido diversas políticas públicas de regulación de plaguicidas, fomento de la

---

<sup>36</sup> También existe una segunda red que vincula a la sociedad civil con la Administración, la **Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA)**. Ambas redes mantienen vínculos estrechos.

producción local y compras públicas de producción agroecológica local, fomento de mercados locales, etc., todas ellas orientadas a transformar el sistema alimentario local.

El hecho de que no exista una normativa nacional sobre el uso de plaguicidas en Argentina ha dado paso a una serie de leyes provinciales y municipales distintas, en función de las constelaciones de poder locales. Por ejemplo, una ciudad puede permitir la fumigación a menos de 25 metros de las zonas residenciales, mientras que un municipio vecino puede estipular una distancia mínima de 500 metros.

En 2021 se creó la Dirección Nacional de Agroecología, adscrita a la [Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina](#).<sup>37</sup> Su misión es acompañar a los municipios que hayan manifestado interés en transitar hacia la agroecología, transformando sus modelos productivos locales y dando visibilidad a las producciones agroecológicas existentes, al tiempo que las fomentan y las protegen.

Una metodología esencial de la Dirección consiste en facilitar intercambios periódicos entre los municipios que se han adherido a la REDAM. En esos intercambios horizontales, los municipios comparten sus experiencias sobre temas concretos: qué ha funcionado y qué no, qué factores locales han facilitado su transición local y qué factores la han obstaculizado.

Además, la Dirección Nacional proporciona apoyo técnico bilateral (incluido el jurídico) para la transición de los municipios a la agroecología. Ha elaborado una [Guía de Agroecología para Municipios](#) que incluye 16 recomendaciones. Estas recomendaciones también sirven para evaluar el progreso municipal de forma colaborativa. Asimismo, la Dirección pone en contacto a los municipios con distintos departamentos del Gobierno central que pueden ayudarlos en distintos aspectos de la transición (por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas) o apoyarlos con información relevante (por ejemplo, datos sobre la cantidad de alimentos recomendados para satisfacer las necesidades locales).

Otro proyecto, más reciente, promovido por la Dirección y organizado conjuntamente con la [Sociedad Argentina de Agroecología](#) y la [Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología \(RENAMA\)](#) es el formado por los llamados “[Nodos Agroecológicos Territoriales](#)”. El objetivo de los Nodos es facilitar la articulación y el intercambio intersectorial en el plano territorial entre los distintos actores comprometidos con la agroecología, incluidos los distintos organismos gubernamentales, las productoras y los productores, los movimientos sociales, el mundo académico y las OSC.

### 3.4 NEPAL

En Nepal, tanto las autoridades municipales como las provinciales tienen derecho a formular su propia legislación, políticas y programas en relación con la alimentación y la nutrición. Esta competencia se ha reforzado aún más a través de la [Ley del Derecho a la Alimentación y a la Soberanía Alimentaria](#), aprobada en septiembre de 2018, de conformidad con las respectivas garantías constitucionales.

La aplicación de esta ley implica a los distintos planos gubernamentales: federal, provincial y local (municipios y municipios rurales). Establece mecanismos institucionales responsables de garantizar el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria en cada uno de estos niveles, así como el desarrollo coordinado de un plan alimentario nacional.

---

<sup>37</sup> Anteriormente llamado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.



Los consejos alimentarios provinciales son responsables de formular las políticas, las estrategias, las normas y los planes de acción necesarios para velar por la seguridad alimentaria y nutricional general de la provincia y de recomendarlos a la autoridad provincial para su aprobación. También son responsables de implementar los planes y programas relacionados. Los comités locales de coordinación alimentaria se encargan de gestionar los programas de seguridad alimentaria y nutricional y de promover el derecho a la alimentación en el plano municipal.

Actualmente se están creando consejos alimentarios provinciales y comités locales de coordinación alimentaria en todo el país. Muchos gobiernos provinciales y algunos locales también han aprobado políticas para aplicar la ley. La orientación y el carácter transformador de estas políticas son variables.

La provincia de Gandaki ha creado el **Consejo Alimentario Provincial**, mientras que en las provincias de Bagmati<sup>38</sup> y Karnali han formulado una ley y un reglamento provinciales sobre el derecho a la alimentación para activar la formación de dichos consejos. La sociedad civil nepalesa ha acompañado de cerca estos procesos y ha creado presión social para impulsar la creación de consejos alimentarios provinciales, al tiempo que ofrecía apoyo técnico. Uno de los objetivos principales de la incidencia política que lleva a cabo la sociedad civil es asegurar un espacio para la participación de la sociedad civil en estos mecanismos y, por lo tanto, en la aplicación de la ley. La mayoría de las administraciones provinciales han estado adoptando procesos participativos y han manifestado su interés e intención de incorporar a la sociedad civil en ellos. Por ejemplo, el gobierno de la provincia de Gandaki invitó a FIAN Nepal, en nombre de las OSC, a redactar el procedimiento de formación y funcionamiento del Consejo Alimentario de la provincia de Bagmati.

Algunas administraciones locales, como la del municipio de Dhunibeshi y la del municipio rural de Gajuri, también han elaborado planes estratégicos locales de seguridad alimentaria y nutricional para aplicar el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en sus municipios. Estos planes han contribuido a promover los sistemas alimentarios locales. Sus principales objetivos incluyen determinar las familias vulnerables y en situación de inseguridad alimentaria y el desarrollo de planes y programas específicos para garantizar su derecho a la alimentación. Hasta la fecha no se han creado comités locales de coordinación. No obstante, algunos gobiernos municipales han iniciado conversaciones con la sociedad civil acerca de un modelo para estos mecanismos, así como para delimitar las funciones de las OSC y de otros actores.

---

38 Capítulo 6 de la Ordenanza Provincial para el Desarrollo Agrícola (2022).

Otra importante iniciativa de ámbito municipal son los planes de pensiones para las personas que se dedican a la agricultura, que algunas administraciones, como el municipio rural de Narainapur y el municipio de Budhinanada han puesto ya en marcha. De acuerdo con dichos planes, las administraciones locales proporcionan un pago monetario mensual a las y los agricultores que trabajan de manera activa en el sector agrícola. Su finalidad es servir de incentivo y promover la agricultura como ocupación respetada y digna.

La administración del programa nacional de comidas de mediodía para escolares en el plano municipal es una competencia adicional que ilustra el potencial de transformación de los sistemas alimentarios en el ámbito local. Algunas administraciones municipales, como las del municipio rural de Gajuri y la del municipio de Dhunibeshi han decidido que el programa debería incluir solo alimentos producidos localmente. En los últimos años, el Gobierno central ha publicado directrices que limitan el consumo de comida basura e instan a las escuelas a adquirir alimentos locales para el programa de comidas de mediodía.<sup>39</sup>

### 3.5 INDIA

En la India, los estados están dotados de importantes competencias en la esfera de los sistemas alimentarios. La agricultura es una competencia especialmente importante para los estados, mientras que algunas cuestiones específicas, como las semillas, son competencia del Gobierno central. Cada estado tiene derecho a elaborar sus propias leyes, formular sus políticas y desarrollar sus planes agrícolas. Cuando el Gobierno central aprueba una nueva política, los gobiernos estatales aprueban sus propias políticas para implementarla. Otra competencia importante de los gobiernos estatales tiene que ver con la gestión del uso de la tierra. Los gobiernos de los estados conceden la mayoría de los permisos para proyectos mineros o de otra índole.

Dado que la agricultura es parte importante de la economía de la India, el Gobierno central también juega un papel destacado en la administración de los programas estatales en esta esfera y en la supervisión de la formulación coordinada de políticas. Además, puede tomar decisiones sobre la asignación de recursos para los programas alimentarios y agrícolas administrados en el plano estatal. Ese es el caso del Sistema de Distribución Pública, nombre con el que se conoce el programa nacional de seguridad alimentaria del país, centrado en la distribución de alimentos a los hogares de bajos ingresos.

Las prohibiciones de plaguicidas y otros tóxicos pueden ser promulgadas tanto por la autoridad central como por los gobiernos de los estados. Estos últimos también tienen cierta facultad decisoria en relación con los organismos modificados genéticamente (OMG). Por ejemplo, pueden decidir si realizan ensayos de campo o crean plantaciones comerciales. Pese a estas competencias, las iniciativas en el plano estatal para avanzar hacia prácticas agrícolas sostenibles siguen siendo escasas. Entre los ejemplos progresistas cabe citar Sikkim, que declaró su sector agrícola 100 % ecológico en 2016, y Lakshadweep, que siguió la misma línea en 2020.<sup>40</sup> Algunos estados también han decidido no utilizar OMG o prohibir determinados plaguicidas. Por ejemplo, en Kerala, en el pasado se solían rociar

<sup>39</sup> Para obtener más información, véase The Kathmandu Post (agosto de 2019) “[Government prepares diet plan for community school midday meal programme](#)” (“El Gobierno prepara un plan dietético para el programa comunitario de comidas escolares a mediodía”) y Nepal Press (febrero de 2021) “[Junk food prohibited at schools nationwide](#)” (“Prohibida la comida basura en las escuelas de todo el país”).

<sup>40</sup> Este y otros ejemplos de gobiernos locales que han tomado la iniciativa de eliminar gradualmente los plaguicidas pueden consultarse en FIAN Internacional (2021). [La transición hacia un planeta libre de pesticidas: las luchas y la imaginación de los pueblos.](#)



los anacardos, principalmente por vía aérea, con glifosato. Esta medida causó graves problemas de salud que llevaron al gobierno estatal a prohibir el glifosato.

En la India, las funciones de los municipios están mucho más limitadas. Son los principales responsables de las carreteras, la electricidad y el suministro de agua, y existe la percepción generalizada de que todo lo relacionado con los alimentos y los sistemas conexos escapa a su control y, por lo tanto, es competencia del estado correspondiente. Esta perspectiva soslaya una importante función que sí tienen los municipios: la provisión de espacio de mercado y la facilitación de la comercialización directa por parte de las productoras y los productores en pequeña escala.

El Sistema de Distribución Pública, que cuenta con el respaldo jurídico de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, de 2013, es el principal plan de seguridad alimentaria de la India y resulta esencial para garantizar el derecho a la alimentación en el país. La administración y el funcionamiento de ese sistema están principalmente en manos de los gobiernos estatales. La compra de cereales con fines alimentarios corre a cargo de organismos del Gobierno central y de organismos de los estados.

El Sistema Descentralizado de Compras se introdujo con el objetivo de mejorar la eficiencia de las compras públicas y fomentar al máximo las compras locales, extendiendo así los beneficios del incentivo de precio mínimo a las agricultoras y los agricultores locales y reduciendo los costos de tránsito. Con arreglo a este programa, el gobierno de cada estado compra directamente los cereales y los distribuye siguiendo el Sistema Descentralizado de Compras y otros programas de bienestar. El Gobierno central reembolsa los gastos en función de los costos aprobados. No obstante, si el gobierno del estado adquiere un cereal distinto del arroz o el trigo (por ejemplo, mijo o maíz), debe correr con todos los gastos de ese cultivo. Además, todas las existencias deben consumirse dentro de ese estado (el Gobierno central no puede redistribuir los excedentes a otros estados). Así pues, aunque los gobiernos estatales tienen flexibilidad para adquirir alimentos más nutritivos o culturalmente apropiados a las productoras y los productores locales en pequeña escala, al hacerlo deben asumir ellos mismos los costos.

El Sistema de Distribución Pública ha sido criticado por diversas razones. Un defecto importante estriba en el tipo de alimentos distribuidos y en su diversidad y su contenido nutricional.<sup>41</sup> Desde la revolución verde, los alimentos distribuidos a través del Sistema de Distribución Pública se han reducido en gran medida al arroz y al trigo. Además, la mayor parte de ese arroz es híbrido y está enriquecido. A pesar de la riqueza y la diversidad cultural de la alimentación de la India, la respuesta del Gobierno a las crecientes tasas de anemia ha sido promover la fortificación en lugar de la diversificación de las dietas. No hay criterios comunes de compras basados en preocupaciones en materia de salud o de sostenibilidad; el único criterio es el precio.

Sin embargo, existen algunos ejemplos en los que los gobiernos estatales han utilizado el Sistema de Distribución Pública para fomentar dietas sanas y promover a las productoras y los productores locales. El estado de Tamil Nadu, por ejemplo, ha comenzado a suministrar cereales más nutritivos, como el mijo. Existen diversas variedades de mijo, sobre todo en el sur de la India. El mijo coracán, por ejemplo, se compra a los agricultores locales. El gobierno de Orissa también adquiere coracán y otros tipos de mijo y los distribuye a través del Sistema de Distribución Pública.

---

<sup>41</sup> Otras críticas están relacionadas con la corrupción o la desviación de las reservas alimentarias y la distribución desigual, en las que a veces influyen las perspectivas políticas.

Otro programa importante en la India es el que regula las comidas a mediodía.<sup>42</sup> Este programa proporciona una comida cocinada una vez al día principalmente a los alumnos de las escuelas primarias. Por lo general, la comida consiste en arroz o legumbres secas, y no se hacen adaptaciones culturales. Una vez más, el criterio principal es el precio. Pese a ello, algunos estados han intentado proporcionar alimentos más sanos y, por ejemplo, incluir huevos en el menú. Otros estados se han opuesto a incluir alimentos de origen animal, y la decisión varía según el partido en el poder. El gobierno del estado de Tamil Nadu también ha decidido [regalar el desayuno](#) a los escolares de primer a quinto año; mientras tanto, el Gobierno central sigue debatiendo acerca de la posible implementación del plan a escala nacional.

También ha habido varios intentos por parte de empresas alimentarias y sus asociaciones, en concreto la Asociación de Fabricantes de Galletas de la India y PepsiCo, apoyados por miembros del Parlamento, de sustituir las comidas cocinadas por galletas y otros productos ultraprocesados.<sup>43</sup> Hasta la fecha, esas iniciativas han fracasado gracias a las protestas públicas. No se han detectado casos en los que los gobiernos estatales utilicen los programas de comidas escolares para promover alimentos orgánicos, locales y culturalmente adaptados. En nuestra investigación tampoco detectamos indicios de que algún estado se opusiera a la política de enriquecimiento obligatorio.

Otra función importante de los gobiernos de los estados es la prestación de servicios de extensión a las agricultoras y los agricultores. No obstante, el departamento público responsable de prestar esos servicios casi ha desaparecido. Este hecho se considera un factor clave que contribuye al continuo aumento de las tasas de suicidio de las personas agricultoras en la India.<sup>44</sup> En esencia, las agricultoras y los agricultores son abandonados a su suerte. La única posibilidad que tienen es pedir ayuda a las tiendas donde compran semillas, plaguicidas y fertilizantes. Su situación se ha visto agravada por la digitalización de la agricultura, promovida en gran medida por el Gobierno central, mientras que los gobiernos de los estados aplican diversos planes y programas.<sup>45</sup> En la India existen más de 2 000 empresas incipientes agrícolas que ofrecen sus propias aplicaciones a las agricultoras y los agricultores.<sup>46</sup> El objetivo de estas iniciativas es convencer a las agricultoras y los agricultores para que se afilien y utilicen sus aplicaciones, que sustituyen, cada vez con mayor frecuencia, a los servicios de extensión pública. Así, las agricultoras y los agricultores se ven en la obligación de pedir ayuda a estas iniciativas, aunque no tengan información sobre quién está detrás de ellas. La mayoría de las aplicaciones están controladas por grandes empresas (BASF, Syngenta, etc.) y sirven para promocionar sus propios productos.

En la India, las posibilidades de participación democrática siguen disminuyendo constantemente en todo el país.<sup>47</sup> No existen vías ni espacios en los que se consulte al público sobre políticas y programas relacionados con la alimentación y la agricultura. En 2020 se aprobaron tres leyes agrarias sin consultar a las agricultoras y los agricultores, lo que desencadenó protestas generalizadas.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> A partir de septiembre de 2021, el nombre del programa se cambió a Programa PM-POSHAN (Pradhan Mantri Poshan Shakti Nirman).

<sup>43</sup> Véanse, por ejemplo, Down to Earth (2014) [“Will PepsiCo food replace hot, cooked mid-day meals in schools?”](#) o Business Standard (2013) [“Biscuits may be served under mid-day meal”](#).

<sup>44</sup> Entre otras causas importantes cabe citar el endeudamiento, las malas cosechas y los precios poco retributivos de sus productos, así como factores no relacionados con la agricultura. Para obtener más información, véase Manjunatha y Ramappa (2017). [Farmer Suicides: An all India Study](#).

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio de Agricultura y Bienestar de los Agricultores, comunicados de prensa [Digitalization of Agricultural Sector](#) (2021) y [Digital Technology in Agriculture](#) (2022). Véase también el reciente [Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la India y Microsoft](#) que desencadenó las protestas de la sociedad civil y, sobre todo, de las organizaciones de agricultoras y agricultores.

<sup>46</sup> Véase Tracxn [“AgriTech startups in India”](#).

<sup>47</sup> Para obtener más información, véanse V-Dem Institute (2020) [Autocratization Surges – Resistance Grows](#) o BBC News, marzo de 2021 [“Electoral autocracy: The downgrading of India’s democracy”](#).

<sup>48</sup> Para obtener más información sobre la legislación agraria y las protestas de las agricultoras y los agricultores, véase Rupe India (2020) [“Peasant Agitation against Three Acts: Not Their Fight Alone”](#) o Firstpost (enero de 2021) [“Protesting farmers not against reforms, but western idea of top-down centralisation: Activist Kavitha Kuruganti”](#).

### 3.6 INDONESIA

En Indonesia, la [Ley de Competencias de las Autoridades Locales](#), de 2014, modificada en 2015, esboza las esferas de gobierno que incumben a las administraciones locales. La alimentación es una esfera de competencia compartida entre las administraciones locales (regiones provinciales y de distrito o ciudad) y la Administración central. Las responsabilidades gubernamentales relativas a la alimentación se dividen en cuatro categorías: Administración alimentaria basada en la soberanía y la independencia, implementación de la seguridad alimentaria, gestión de la inseguridad alimentaria e inocuidad alimentaria. Mientras la competencia en materia de seguridad alimentaria está relacionada principalmente con las medidas de emergencia, la competencia en materia de soberanía alimentaria ofrece posibilidades de actuación a las autoridades locales para proteger y promover los sistemas alimentarios locales y las variedades de cultivos tradicionales.

El Reglamento del Gobierno por el que se sustituye la Ley nº 2 (Perppu) de Creación de Empleo, promulgado a finales de 2022, presenta uno de los retos más significativos para el derecho a la alimentación en el país, y puede recortar importantes competencias de las administraciones locales en este ámbito. Además, introduce cambios esenciales en las leyes alimentarias progresistas existentes que afectan a las administraciones locales. Por ejemplo, para allanar el camino a más importaciones de alimentos, deroga el artículo 30 de la Ley de Protección y Empoderamiento de los Agricultores (2019), una ley que prohíbe las importaciones de alimentos cuando la producción local de alimentos puede cubrir las reservas alimentarias nacionales. También modifica el artículo 88 de la Ley de Horticultura (2010) y los artículos 14, 15, 36 y 39 de la Ley de Alimentación (2012), que estipula los requisitos para la importación de alimentos y la obligación del Estado de utilizar primero la producción local de alimentos para el consumo alimentario nacional.

Otro riesgo o limitación importante en relación con la capacidad de las administraciones locales para formular políticas alimentarias en interés de sus comunidades se deriva del programa nacional de explotaciones estratégicas con fines alimenticios. Este programa fue adoptado en 2020 por la Administración central en respuesta a la inseguridad alimentaria y a la malnutrición causadas por la sequía y la pandemia de COVID-19. Su objetivo es plantar cientos de miles de hectáreas de nuevos arrozales en todo el país. El programa no solo entraña importantes riesgos ambientales y para la población de los lugares seleccionados, sino que su capacidad para hacer frente a la inseguridad alimentaria y nutricional es muy cuestionada por la sociedad civil de Indonesia.<sup>49</sup> Además, es poco transparente y aún no se ha consultado a las autoridades locales ni a las comunidades que se verán afectadas.<sup>50</sup>

Aunque las políticas locales sobre alimentación se centran en gran medida en la seguridad alimentaria (lo que se traduce en medidas de emergencia), algunas administraciones locales han aprobado políticas orientadas a la soberanía alimentaria diseñadas para proteger y promover sistemas alimentarios locales diversos y variedades de cultivos tradicionales. Por ejemplo, el distrito de Ende aprobó recientemente un reglamento sobre gestión alimentaria (2022) que fomenta la producción de cultivos alimentarios locales y confiere al jefe del distrito la autoridad para determinar qué puede considerarse local en función de lo que crece en la zona, es conocido y ha sido consumido históricamente por la comunidad local, y no procede de fuera de Ende. Para aplicar esta normativa, la Administración reservará parte de su presupuesto de fondos locales. Entre las medidas que se están estudiando figuran la edu-

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de Rainforest Rescue et al. (2021). [Swallowing Indonesia's forests](#).

<sup>50</sup> Para más información, véase Pantau Gambut "The Food Estate Programme, What's the Rush?".

cación de la comunidad en materia de protección de la tierra y los alimentos locales, la formación de los escolares locales y, posiblemente, los comedores escolares. Aún no se han evaluado los detalles de su aplicación, ya que el reglamento se ha publicado recientemente (diciembre de 2022).

Otro ejemplo es el Reglamento sobre Diversificación del Consumo de Alimentos Locales (2017) en East Flores Regency, un distrito de la misma isla que Ende. El objetivo de esta política es aumentar el consumo de alimentos locales mediante la reducción del consumo de arroz y harina de trigo importados y el servicio de alimentos locales en los comedores escolares.

### 3.7 KENYA

La Constitución de Kenya fue **reformada** en 2010 para incorporar artículos relacionados específicamente con el derecho a una alimentación adecuada. Además, algunas funciones gubernamentales, incluidas las relacionadas con la agricultura, se descentralizaron al ámbito de los condados. Las y los gobernadores de los condados pueden elaborar sus propias leyes y políticas, que luego se aprueban por conducto de la asamblea del condado. Las estructuras descentralizadas permiten crear políticas y programas que reflejen la diversidad de los sistemas alimentarios del país y respondan a los contextos y necesidades singulares de las distintas regiones.

Aunque no existe una política o ley nacional sobre el derecho a la alimentación, varios condados están en proceso de instaurar políticas regionales sobre el derecho a la alimentación, con el apoyo de la Asociación Parlamentaria de Derechos Humanos de Kenya (KEPHRA). En estas políticas se está adoptando un enfoque amplio del derecho a la alimentación que incluye cuestiones transversales como el agua, el saneamiento y la calidad de las carreteras, para garantizar la colaboración entre el ministerio de Agricultura y otros organismos gubernamentales.

Murang'a es uno de los condados que aprobaron en 2021 una política de derecho a la alimentación a través de su asamblea. Dicha política se basa en las aportaciones recibidas de las comunidades locales, incluidas las de las agricultoras y los agricultores, y se redactó con el apoyo de los líderes de la Administración local. Además, aborda una amplia variedad de cuestiones que van desde la mejora del acceso a los mercados y las infraestructuras relacionadas, el fortalecimiento de los vínculos entre el campo y la ciudad, el apoyo a las comunidades afectadas por el cambio climático y políticas estructurales más amplias para impulsar el empleo y el acceso a los alimentos en las zonas urbanas.

Kenya es signatario de la **Declaración de Maputo**, en la que los Estados de África se comprometen a dedicar a la agricultura un gasto no inferior al 10 % de sus presupuestos nacionales. Este compromiso aún no se ha llevado a la práctica. Los condados reciben la parte que les corresponde del presupuesto nacional y deciden cómo repartir los fondos entre los ministerios de los condados. Las OSC han presentado peticiones a los gobiernos de los condados por las que solicita aumentos de las asignaciones presupuestarias para determinados sectores, como la agricultura. Hasta ahora, este planteamiento ha tenido éxito en el condado de Nakuru, donde se asignaron fondos a oficiales de extensión que antes no existían. No obstante, aunque estos cambios presupuestarios son significativos, es claramente necesario un marco jurídico que garantice una distribución adecuada y la rendición de cuentas en el ámbito del condado.

El gobierno keniano ha levantado recientemente la prohibición de los organismos modificados genéticamente u OMG (octubre de 2022), con lo que ha abierto la puerta a una mayor producción

industrial y a la presencia de actores empresariales en el país. Aún está por ver cómo afectará exactamente este cambio a las prácticas y políticas agrícolas en el condado.

### 3.8 UGANDA

En Uganda, las autoridades locales aplican en gran medida las políticas e iniciativas del Gobierno central, incluidas las órdenes directas dictadas por el presidente. El espacio para la toma de decisiones y la elaboración de políticas independientes es muy limitado. Los Comisionados de Distritos Residentes cumplen una función poderosa. La institución se puso en marcha cuando el Movimiento de Resistencia Nacional tomó el poder en 1985. Los Comisionados son nombrados directamente por el presidente y tienden a seguir órdenes de sus superiores con convicción religiosa. Les resulta muy difícil negarse o actuar directamente en contra de las directrices del Gobierno central, entre otras cosas porque pueden ser sustituidos en cualquier momento.

No obstante, en el plano local se presentan algunas oportunidades para promover cambios positivos, que no deben pasarse por alto. Las autoridades locales tienen cierto margen de maniobra para trasponer las directrices del Gobierno central en acciones sobre el terreno. Esta flexibilidad podría emplearse mejor en la salvaguarda del derecho a la alimentación y la nutrición. Los consejos de distrito de Uganda también tienen, al menos en teoría, autoridad para elaborar sus propias normas y reglamentos (ordenanzas y estatutos) y crear sus propias iniciativas, por ejemplo, sobre el uso de los recursos naturales o la aprobación de reglamentos en materia de inversiones. Estas normas y proyectos no pueden contradecir totalmente la legislación nacional, pero podrían contribuir en la promoción de los derechos de las personas. Del mismo modo, los distritos disponen de presupuestos propios que podrían utilizar para apoyar los derechos humanos.

No se encontraron políticas alimentarias específicas formuladas por las autoridades locales. En el pasado ha habido algunas iniciativas, apoyadas por la FAO, para integrar la seguridad alimentaria y la nutrición en los planes de desarrollo local en distritos seleccionados del norte de Uganda.<sup>51</sup> No obstante, no se encontró información sobre la situación actual de esas iniciativas.

En Uganda no existen espacios políticos específicos para debatir cuestiones alimentarias en el plano local. No obstante, existe un espacio general para la participación pública: el Foro de ONG de distrito. Hay una sección en cada distrito en la que las autoridades y la sociedad civil pueden reunirse para debatir cuestiones relativas al distrito en cuestión. La utilidad de estos foros podría ser mayor si se abordaran en ellos cuestiones alimentarias.



<sup>51</sup> Estas iniciativas se llevaron a cabo entre 2010 y 2013 en el marco de un proyecto piloto entre el Gobierno de Uganda y la FAO para [integrar el derecho a la alimentación en los planes y estrategias subnacionales](#).

El [Plan de Acción sobre Nutrición de Uganda 2011-2016](#), muy influenciado por la iniciativa SUN<sup>52</sup> y los donantes internacionales, estableció comités de coordinación sobre nutrición en los distritos y los subdistritos. Estos comités están destinados a proporcionar orientación técnica, crear consenso y supervisar las medidas de nutrición en el plano local en un entorno multisectorial y de “múltiples partes interesadas”. El [Plan de Acción sobre Nutrición de Uganda 2018-2025](#) (aprobado en 2020) prevé reforzar aún más las estructuras de coordinación descentralizadas. Los comités de distrito de coordinación sobre nutrición están abiertos no solo a la sociedad civil, sino también al sector privado, y no tienen normas que diferencien sus funciones o protejan contra conflictos de intereses. No está claro cómo funcionan los comités, quién participa y con qué grado de influencia, por lo que es necesario profundizar en el estudio.

Uganda también está debatiendo actualmente importantes cambios institucionales y políticos basados en los resultados de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios.<sup>53</sup> Cualquier cambio de este tipo debe ser observado atentamente, en términos del tipo de sistema alimentario que promovería, y a qué actores se les concede espacio y opinión en estas nuevas estructuras.

### 3.9 ZAMBIA

El sistema de gobierno vigente en Zambia se asemeja al de Uganda en que la capacidad de las autoridades locales para tomar decisiones autónomas es bastante limitada. En 2019, el parlamento nacional de Zambia aprobó una nueva [Ley de Gobierno Local](#), que tiene por fin

*“hacer efectiva la descentralización de funciones, responsabilidades y servicios a todos los niveles de Administración local; asegurar la participación democrática en la toma de decisiones y el control de dichas decisiones por parte de la población en el ámbito local; [...] prever el papel del liderazgo tradicional en la gobernanza democrática.”*<sup>54</sup>

La descentralización en virtud de esta ley permite a los gobiernos locales —al menos en teoría— determinar sus propias prioridades, también en el ámbito de los sistemas alimentarios. Si bien en el pasado el Gobierno central decidía, por ejemplo, sobre los servicios de apoyo a la agricultura y las semillas que debían distribuirse, ahora son los Gobiernos locales los que pueden determinarlas y adaptarlas a las circunstancias y las necesidades locales.

Aunque esta ley supone un cambio valorado de manera positiva, hasta ahora poco ha aportado en términos de descentralización significativa. Un obstáculo importante es que los ingresos siguen siendo recaudados y retenidos por el Gobierno central, lo que dificulta el funcionamiento autónomo de las autoridades locales.

En Zambia no existen mecanismos participativos oficiales significativos para intervenir en las políticas de sistemas alimentarios en el plano local. No obstante, existen estructuras tradicionales con sus propios sistemas de consulta. En algunas zonas rurales que no están bien cubiertas por la estructura de gobernanza descentralizada, existen comités de desarrollo de zonas y aldeas. Muchos de estos

<sup>52</sup> Para una evaluación crítica de la Iniciativa SUN y el Plan de Acción sobre Nutrición de Uganda, véase nota 24 *supra*.

<sup>53</sup> Véase FAO (2022) “[Induction of Uganda’s Food Systems Coordination Committee marks first step in implementing food systems transformation action plan](#)”.

<sup>54</sup> Ley de Gobierno Local de 2019.

comités se organizan a través de estructuras tradicionales, e incluyen subestructuras como cooperativas, clubes de mujeres y clubes de jóvenes. Estos grupos actúan como intermediarios para facilitar la distribución de semillas e insumos agrícolas, la ayuda alimentaria en casos de desastres, la incidencia política y el desarrollo de capacidades. Los comités también son utilizados por el Gobierno para canalizar proyectos de desarrollo e identificar prioridades y necesidades.

En el ámbito nacional, existe una Cámara de los Jefes a través de la cual se atienden los intereses de los habitantes de las jefaturas y se canalizan en consecuencia hacia otros órganos decisorios, como los poderes legislativo y ejecutivo. La Cámara de los Jefes se compone de miembros designados que son líderes tradicionales en ejercicio (jefes) en sus diversas localidades, y carece de mandato constitucional para elaborar o implementar leyes.

### 3.10 LA FRANJA DE GAZA EN PALESTINA

El caso de la Franja de Gaza (Palestina) ilustra el papel positivo que puede desempeñar la sociedad civil al colaborar con las autoridades locales para mejorar la seguridad alimentaria en tiempos de conflicto que ponen en peligro los sistemas alimentarios y agrícolas y también en períodos de crisis prolongadas. El sistema alimentario de la Franja de Gaza en Palestina se enfrenta a enormes desafíos debido a las múltiples restricciones que afectan a las infraestructuras de producción de agua, energía y alimentos, a las tierras y explotaciones agrícolas, al medio ambiente, etc., así como a los bloqueos a la entrada y exportación de bienes y servicios. Además, las fuerzas de ocupación siguen imponiendo “zonas de acceso restringido” cerca de las vallas fronterizas, lo que supone más de un tercio de la superficie agrícola de Gaza, y limitan el acceso a las explotaciones y a las tierras agrícolas.<sup>55</sup>

Con tales restricciones y obstáculos para la producción agrícola y de otros alimentos, la producción urbana y periurbana es un componente esencial para la seguridad alimentaria familiar y comunitaria de muchas personas en Gaza. Mientras las personas defensoras siguen pidiendo la devolución de las tierras agrícolas restringidas a los habitantes de Gaza, los huertos en azoteas y otras prácticas agrícolas en zonas edificadas (urbanas) son habituales y siguen siendo ampliados por las OSC. Los municipios de Gaza siguen aprobando políticas y normativas tradicionales relacionadas con los servicios tradicionales básicos en el ámbito de la ciudad (agua, limpieza, alquiler o gestión parcial de los mercados públicos locales, etc.) y aún no se han implicado en el desarrollo de políticas de sistemas alimentarios (urbanos).

Grupos de la sociedad civil de Gaza colaboran con las autoridades municipales del territorio para crear un espacio de promoción y formulación de políticas inclusivas sobre agroecología urbana y su inclusión en la planificación urbana relacionada con la asignación de tierras y recursos. La [Plataforma de Agricultura Urbana y Periurbana de Gaza](#) constituye un espacio de intercambio entre al menos 10 de los 25 municipios de la Franja de Gaza. Una de las iniciativas concretas consiste en facilitar la creación de una Red de Actores del Sistema Alimentario Urbano, con el objetivo de asumir un papel significativo en la revisión y la influencia de las políticas alimentarias pertinentes, y en contribuir a la aprobación de políticas agroecológicas urbanas. El comité de coordinación del Foro de Mujeres Urbanas Agroemprendedoras<sup>56</sup> es miembro fundamental de la red.

<sup>55</sup> Véase The Conversation (octubre de 2022) “Gaza’s food system has been stretched to breaking point by Israel” (“El sistema alimentario de Gaza ha sido forzado más allá de su límite”).

<sup>56</sup> Para obtener más información, véanse GUPAP y UWAF (2021) [Fact sheet on urban women agripreneurship in the Gaza Strip, challenges and facts \(en inglés\)](#).



## 4. ANÁLISIS Y DEBATE

### COMPETENCIAS Y LIMITACIONES DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Las experiencias de los distintos países reflejan que la autonomía y el espacio de las administraciones locales para promover sistemas alimentarios sanos, sostenibles y justos varían mucho entre regiones y países. En algunos sistemas de gobierno muy descentralizados, como los de Brasil o Colombia, incluso los pequeños municipios cuentan con políticas alimentarias y nutricionales específicas y con los correspondientes espacios de participación pública. En otros países, como Uganda y Zambia, las administraciones locales suelen ser meras ejecutoras de las instrucciones transmitidas por el Gobierno central.

En varios países se están produciendo transiciones significativas hacia una mayor descentralización en torno a la alimentación y la nutrición. En los casos de Kenya y Nepal, los esfuerzos de descentralización se basan claramente en la aplicación de disposiciones constitucionales o legales sobre el derecho a la alimentación y la nutrición. Estos procesos ofrecen oportunidades clave para establecer espacios democráticos de participación, así como estrategias del sistema alimentario basadas en los derechos humanos y arraigadas en el plano local.

Las competencias de los gobiernos locales en materia de sistemas alimentarios incluyen la elaboración y la aplicación de políticas y estrategias alimentarias, la gestión del uso de la tierra, la regulación de los OMG y los agrotóxicos, las restricciones a la comercialización de productos ultraprocesados, la administración de la distribución pública de alimentos y los programas de alimentación escolar, así como la provisión de servicios de extensión agrícola e infraestructuras (incluido el espacio de mercado). De ahí que abunden las oportunidades para que las administraciones locales estimulen la transformación de los sistemas alimentarios, al menos en lo referente a los sistemas de gobernanza más descentralizados.



Al mismo tiempo, existen varios obstáculos a la descentralización efectiva y al pleno ejercicio de las competencias. Un obstáculo importante, destacado en los ejemplos de Brasil y Argentina, es la amenaza de emprender acciones legales contra aquellas iniciativas progresistas de las administraciones locales que se considera que ponen en riesgo la orientación dominante de la política nacional o provincial y los intereses empresariales subyacentes. La división de competencias entre los distintos niveles administrativos pocas veces está bien definida y, a menudo, no existe ninguna orientación con respecto a los casos que suscitan conflicto. Ello puede tener un efecto desalentador, especialmente para los municipios más pequeños y pobres, que quedan disuadidos de la posibilidad de emprender acciones democráticas en favor de sus residentes.

La forma en que se recaudan y distribuyen los ingresos públicos es otro factor esencial en el espacio de facto que tienen a su disposición las administraciones locales, así como en su capacidad para cambiar de rumbo. Por ejemplo, en Argentina, los recortes presupuestarios se utilizan con frecuencia para tomar represalias contra las administraciones provinciales o municipales que no se adaptan a las políticas nacionales o provinciales. Mientras tanto, en Zambia, la recaudación centralizada de los ingresos ha obstaculizado la aplicación significativa de la Ley de Gobierno Local. En el caso de la India, el hecho de que solo algunos cereales adquiridos por las administraciones estatales para el Sistema de Distribución Pública sean reembolsados por el Gobierno central (y redistribuidos en caso de exceso) impide de hecho la diversificación local y la adaptación cultural de los alimentos adquiridos.

Otra traba importante son las ideas erróneas sobre las competencias relacionadas con la alimentación y a qué nivel administrativo competen, como en el caso de los municipios de la India. Estas ideas erróneas no solo afectan a las autoridades locales, sino también a la sociedad civil, y pueden limitar significativamente las expectativas y las exigencias que se plantean a las administraciones locales. Por lo tanto, como sucede en el caso de Gaza, son fundamentales las iniciativas de la sociedad civil encaminadas a establecer espacios de conversación con las autoridades locales con el fin de ampliar su papel tradicional.

Otros retos habituales, en especial para los municipios pequeños y pobres, son la escasa disponibilidad de recursos financieros y humanos de las autoridades locales, bastante usual, y las consiguientes limitaciones técnicas. Además, las autoridades locales pueden toparse con legislaciones nacionales que interfieren con las competencias que han establecido, como en el caso de Indonesia.

## **EJEMPLOS DE MEDIDAS POSITIVAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES LOCALES**

Las prácticas de las administraciones locales son muy diversas, y es importante tener en cuenta que el mero hecho de tener competencias amplias en alimentación y nutrición no se traduce automáticamente en políticas y medidas progresistas en materia de sistemas alimentarios. La elaboración de políticas locales viene determinada por una interacción de múltiples factores, entre ellos el partido político o la ideología en el poder, la historia personal y el compromiso de los líderes políticos, además de la dinámica de poder local (por ejemplo, la fuerza de los movimientos sociales frente a los terratenientes locales y las élites económicas).

Al mismo tiempo, en muchos lugares ha aumentado la sensibilización entre las autoridades locales sobre la necesidad de establecer políticas públicas que fortalezcan los sistemas alimentarios locales. Se ha tomado conciencia de que ello promueve las economías locales, refuerza el arraigo territorial

de los productores y reduce los costos de transporte. Los efectos ambientales y de salud adversos del sistema alimentario industrial, que son más visibles en el plano territorial, han galvanizado aún más las medidas locales encaminadas a proteger a la población y el medio ambiente. La experiencia de la pandemia y la fragilidad de las cadenas mundiales de suministro que puso al descubierto también han sido importantes factores de motivación.

En todos los países estudiados, hay muchos ejemplos inspiradores y a veces valientes de administraciones locales que han utilizado su poder para promulgar políticas y normativas progresistas.

### **Políticas y estrategias basadas en el derecho a la alimentación**

Uno de los ámbitos en los que los gobiernos locales están actuando — a distintos niveles administrativos— es en la formulación de políticas y la elaboración de estrategias basadas en el derecho a la alimentación. En el caso de Kenya y Nepal, estos esfuerzos se han puesto en marcha mediante la inclusión del derecho a la alimentación en las constituciones nacionales y los marcos jurídicos, y de disposiciones jurídicas para su aplicación descentralizada. En ambos casos, la sociedad civil está desempeñando un papel fundamental, al crear presión social y proporcionar apoyo concreto a las administraciones locales para que formulen políticas sobre el derecho a la alimentación y desarrollen los espacios correspondientes.

En cuanto a Colombia, donde los departamentos y los municipios tienen competencias de amplio alcance en materia de alimentación y nutrición, los casos de Bolívar y Cartagena son ejemplares por sus procesos altamente participativos que han dado lugar a políticas integrales que garantizan el derecho a la alimentación en todo el sistema alimentario y en el contexto de los entornos alimentarios escolares.

### **Medidas reglamentarias para eliminar gradualmente los agrotóxicos (y transición hacia la agroecología)**

En Brasil y Argentina —países profundamente dominados por los intereses del agronegocio— un número significativo de administraciones municipales y algunas estatales se están atreviendo a tomar un rumbo diferente hacia la agroecología y la eliminación progresiva de los plaguicidas. Lo están haciendo a pesar de la fuerte resistencia y de las amenazas y las acciones legales de la industria del agronegocio y de las administraciones provinciales y nacionales que la apoyan. Al mismo tiempo, estas iniciativas locales están impulsadas y reciben un amplio apoyo de una sociedad civil y un movimiento agroecológico y ecologista bien organizado. En el caso de Argentina, uno de los avances más recientes consiste en el establecimiento de un departamento gubernamental en el ámbito local para prestar apoyo a los municipios, en cuestiones jurídicas entre otras, durante la transición hacia la agroecología. Aunque se han enumerado apenas unos pocos ejemplos, algunos estados de la India también han decidido optar por las prácticas de agricultura orgánica y prohibir determinados plaguicidas y la pulverización aérea.

### **Alimentación escolar y planes de distribución pública (compras públicas)**

Los programas públicos de alimentación escolar y los planes de distribución de alimentos son otra de las esferas en las que las administraciones locales tienen importantes competencias y las están utilizando para perfilar los sistemas alimentarios locales en favor de las personas productoras de alimentos en pequeña escala, las prácticas de producción sostenibles y las dietas saludables y cul-

turalmente adecuadas. Ejemplos destacados en este sentido son los casos de Brasil y la India, que cuentan con sistemas nacionales de comidas escolares gratuitas y planes de distribución de alimentos con un enorme alcance poblacional y gran repercusión en el sistema alimentario.

En el caso del programa brasileño de alimentación escolar, existen importantes directrices de compras públicas en el plano nacional. Dichas directrices no solo se refieren a la adecuación nutricional y cultural de los alimentos, sino que en ellas también se exige que un determinado porcentaje de los alimentos se compre a agricultoras y agricultores familiares, dando preferencia a los grupos marginados, como los Pueblos Indígenas. La implementación del programa es responsabilidad de los municipios y los estados. Pese a que su cumplimiento de las directrices y requisitos nacionales varía, también hay varias administraciones locales que han ido un paso más allá y han utilizado sus competencias en materia de compras públicas para contribuir positivamente a la salud de sus alumnos, y también al bienestar de las agricultoras y los agricultores locales y del medio ambiente.

En la India, la gestión del Sistema de Distribución Pública tiene lugar principalmente en el ámbito estatal. A diferencia del sistema brasileño, las preocupaciones en materia de salud y las preocupaciones sociales y ambientales no figuran en los criterios nacionales para las compras públicas, que se basan únicamente en el precio. Las administraciones que deseen considerar otros criterios deben asumir la carga financiera y los riesgos. No obstante, varios estados se han esforzado por diversificar y abastecer localmente los alimentos suministrados a través del Sistema de Distribución Pública y mejorar la calidad nutricional de las comidas del mediodía.

### **Reglamentación de los productos ultraprocesados y entornos escolares saludables**

Las medidas reglamentarias encaminadas a desincentivar el consumo de productos comestibles poco saludables conforman otro de los ámbitos fundamentales para lograr la transformación de los sistemas alimentarios y proteger el derecho de las personas a la alimentación y a la nutrición, así como a la salud. A pesar de la enorme influencia y de la interferencia empresarial en este ámbito, varias administraciones locales —principalmente de Brasil y Colombia— han tomado la iniciativa y han conseguido aprobar medidas reglamentarias. Se trata principalmente de medidas de protección de entornos escolares saludables y son relativamente recientes, por lo que aún están pendientes de aplicación.

### **Programas de apoyo a las personas productoras en pequeña escala y a los cultivos tradicionales**

Las políticas y programas que fomentan y apoyan la producción alimentaria en pequeña escala y campesina desempeñan un papel crucial en la transformación de los sistemas alimentarios y en la garantía del derecho a la alimentación y a la nutrición. Varias de las iniciativas descritas anteriormente repercuten directamente en las productoras y los productores de alimentos en pequeña escala. Otras iniciativas incluyen planes de pensiones específicos para agricultoras y agricultores en algunos municipios de Nepal y la provisión de espacios de mercado (especialmente en zonas urbanas) donde las personas productoras en pequeña escala puedan vender directamente sus productos. Los servicios de extensión son otra competencia fundamental de las autoridades locales, especialmente en las zonas rurales. El caso de la India ilustra las devastadoras consecuencias de la incapacidad de las autoridades locales para implantar eficazmente dichos servicios.

Por último, existen iniciativas prometedoras, como las de las autoridades locales de Indonesia, centradas en fomentar la producción diversificada de variedades de cultivos tradicionales y su consumo, incluso en las escuelas, en un país que depende en gran medida del arroz importado.

## **ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los consejos políticos locales y otros espacios de participación pública desempeñan un papel fundamental en el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de políticas y medidas relacionadas con los sistemas alimentarios. Son un componente básico de la gobernanza democrática de los sistemas alimentarios, por lo que constituyen tanto una condición previa como un resultado deseado de la transformación de los sistemas alimentarios.

Los casos individuales de cada país ilustran la gran variedad de mecanismos de participación que existen —o se están creando— en todo el mundo. Dichos mecanismos van desde las estructuras institucionalizadas existentes en Brasil o Colombia (parcialmente impuestas por la legislación nacional) hasta las estructuras más informales de Zambia o Gaza. Además, mientras que algunos países cuentan con espacios dedicados a la alimentación y la nutrición, otros tienen espacios más generales para interactuar con la formulación de políticas locales (por ejemplo, el Foro de ONG en Uganda). El poder relativo de los consejos de política alimentaria y espacios de participación similares para influir de forma significativa en las políticas públicas no solo depende de la organización institucional del país, sino que también varía dentro de los países, con grandes diferencias no solo entre municipios, sino también entre los distintos consejos temáticos. El papel de la sociedad civil en los consejos y espacios también varía: en algunos funge como miembros permanentes con derecho a voto o son miembros invitados sin derecho a voto, mientras que en otros no se hacen distinciones entre los participantes.

Una particularidad del sistema CONSEA brasileño es su estructura de múltiples niveles, que permite el diálogo entre los CONSEA de ámbito municipal, estatal y nacional. Su clara orientación hacia el derecho a la alimentación y a la nutrición y la norma de que la presidencia debe estar ocupada por la sociedad civil son otras características singulares de los CONSEA brasileños.

Un problema importante para muchos de los consejos y espacios locales es la falta de normas claras sobre la participación y la distinción entre las distintas categorías de participantes, a saber, los titulares de derechos y la sociedad civil de interés público, y las entidades de interés privado, como las empresas y sus fundaciones. Si bien en algunos casos no se proporciona ningún tipo de orientación en cuanto a la composición del órgano, en otros casos dicha orientación existe, pero es imprecisa. Por lo general, no existen salvaguardias en materia de conflictos de intereses para evitar la influencia indebida de las empresas. Ello ha permitido a las empresas alimentarias acceder a estos espacios, incluido a su presidencia, sobre todo cuando adquieren mayor influencia. Las empresas suelen realizar este movimiento a través de sus fundaciones, que aseguran que forman parte de la sociedad civil.

Otro problema que se ha detectado en algunos casos es la multitud de consejos políticos temáticos existentes y la escasa comunicación entre ellos. Eso dificulta los debates interdisciplinarios y sectoriales, esenciales para emprender medidas verdaderamente transformadoras en todo el sistema alimentario. También supone una pesada carga para los funcionarios públicos y la sociedad civil, puesto que se ven obligados a repartir su participación entre los distintos consejos.



## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la mayoría de los países analizados, las administraciones locales —en particular las municipales— se consideran más accesibles y receptivas a las exigencias sociales de las comunidades. Mantienen un contacto más estrecho con su población y sus realidades territoriales y, por lo tanto, son más sensibles a la presión que se ejerce desde abajo. En contextos en los que los regímenes autoritarios han cerrado completamente sus puertas a la participación social, en situaciones de crisis prolongadas o cuando los Gobiernos nacionales se han alineado plenamente con los intereses empresariales, las administraciones locales pueden ser faros de esperanza para programas alternativos impulsados por la gente.

También está aumentando la concienciación entre las autoridades locales sobre la necesidad de adoptar medidas para proteger el medio ambiente y la salud de su población. Son testigos directos de los efectos devastadores de las crisis de biodiversidad, climática, alimentaria y de la salud provocadas por el sistema alimentario industrial y por un modelo de producción basado en la extracción y la explotación. Las autoridades locales reconocen cada vez más el papel decisivo que pueden desempeñar los sistemas alimentarios locales en la promoción de las economías, los medios de vida y la salud locales, así como su capacidad de recuperación en tiempos de crisis.

Los gobiernos locales están debatiendo y adoptando una amplia gama de medidas para transformar nuestros sistemas alimentarios y promover el derecho a la alimentación y a la nutrición: desde las compras públicas y el fomento de los mercados locales hasta el apoyo directo a las productoras y los productores en pequeña escala y la preservación de las tierras agrícolas; desde la prohibición de los agrotóxicos y la comercialización de productos ultraprocesados hasta políticas integrales de fomento de la agroecología, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Está claro que se puede hacer mucho —y se está haciendo— a escala municipal y estatal o provincial. A medida que las autoridades locales se organizan cada vez más en redes regionales e internacionales, su participación en los debates sobre políticas públicas en torno a los alimentos y a los sistemas alimentarios abre importantes ventanas de oportunidad para llevar sus experiencias a la escena internacional y abordar algunos de los obstáculos a los que se han enfrentado.

Aunque el ámbito local tiene un gran potencial para crear políticas ascendentes que fomenten la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, también es importante no idealizarlo, ni pasar por alto los retos y limitaciones reales que existen, y estudiar cómo pueden abordarse. El margen de maniobra de que disponen las autoridades locales varía mucho de un país a otro y de una región a otra, al igual que sus recursos humanos y financieros. Además, el contexto local no existe en el vacío, sino que se ve afectado por los marcos nacionales e internacionales y las dinámicas de poder, incluidas las relativas a las empresas, al tiempo que cuenta con sus propias dinámicas de poder únicas (por ejemplo, las élites locales).

En este estudio se han expuesto diversas medidas que pueden abordar al menos algunas de estas cuestiones complejas. Una lucha importante consiste en salvaguardar jurídicamente las competencias de que disponen las autoridades locales para reglamentar en interés de su población y proteger los derechos humanos. El reconocimiento de que las obligaciones en materia de derechos humanos no corresponden únicamente a los Gobiernos nacionales, sino a todos los niveles de gobierno, y que en caso de conflicto entre las medidas adoptadas en los distintos niveles de gobierno deben prevalecer las más favorables a los derechos humanos.

Además, independientemente del contexto, es esencial sensibilizar e incorporar el derecho a la alimentación en la programación de las autoridades locales, así como reforzar su capacidad para actuar. Muchas autoridades locales pueden no ser conscientes de sus obligaciones en materia de derechos humanos, o del papel que pueden desempeñar en cuestiones relacionadas con el sistema alimentario, ni de su potencial para lograr cambios. También pueden carecer de los recursos humanos y las capacidades técnicas para impulsar esos cambios, incluso cuando se dan cuenta de que son necesarios. Aquí es donde las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental movilizándolo e impulsando el cambio a nivel local, pero también acompañando y ofreciendo apoyo tangible a las autoridades locales, permitiéndoles desempeñar un papel para el que a menudo no tienen un mandato explícito, ni están equipadas técnica ni financieramente.

Todo ello requiere un cambio de paradigma. La sociedad civil debe reconocer a las autoridades locales como actores relevantes en la transformación de los sistemas alimentarios, competentes para realizar cambios incluso dentro del restringido espacio que se les concede. A medida que haya más reivindicaciones dirigidas a los gobiernos locales y se les preste más apoyo práctico, habrá más gobiernos tomen medidas, y otros seguirán su ejemplo. El ámbito local adquirirá mayor relevancia y se ampliará el espacio de acción. Las redes de la sociedad civil y los movimientos sociales, así como las redes de gobiernos locales, tanto nacionales como internacionales, pueden ser actores clave en este esfuerzo difundiendo lo que ocurre de un lugar a otro, creando espacios horizontales de intercambio y proporcionando apoyo práctico.

Los diferentes niveles de autonomía y las distintas competencias para formular políticas o elaborar reglamentaciones autorizadas requieren métodos distintos capaces de realizar cambios en función del contexto específico. También hay que tener perspectiva estratégica y seleccionar la escala gubernamental más receptiva en ese momento. Por ejemplo, si hay una Administración nacional o provincial progresista en el poder, puede tener sentido invertir en efectuar el cambio a este nivel, en lugar de luchar contra un gobierno municipal que sea regresivo o que esté bajo un férreo control de las élites locales.

Por último, pero no por ello menos importante, la forma en que hacemos operativo el cumplimiento de los derechos humanos a escala local está directamente relacionada con la rendición de cuentas del Estado ante su población. Para promover cambios gubernamentales reales a cualquier escala, es fundamental crear espacios para la participación significativa de la sociedad civil en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas relacionadas con la alimentación y la nutrición, así como regular la participación de las entidades del sector privado en dichos espacios. Si bien los espacios de participación pueden ser más accesibles a escala local, también pueden estar menos regulados en cuanto a quién puede participar en ellos. Aunque a primera vista este enfoque aparentemente no discriminatorio e integrador pueda parecer un atributo positivo, en realidad puede reforzar los desequilibrios de poder y la exclusión existentes, en lugar de desmantelarlos. En este sentido, es fundamental establecer normas claras de participación diseñadas para equilibrar las relaciones de poder, apoyando la participación de los grupos marginados y desfavorecidos y dando prioridad a sus opiniones, al tiempo que se establecen restricciones claras a la participación de grupos que puedan tener conflictos de intereses.

## RECOMENDACIONES

### **Autoridades locales y sus redes:**

- Reafirmar las obligaciones de las autoridades locales en materia de derechos humanos y utilizarlas para defender medidas progresistas. Aprovechar la experiencia de la sociedad civil de interés público en el desarrollo y la implementación de dichas medidas.
- Crear espacios a escala nacional e internacional para el intercambio horizontal y el aprendizaje sobre políticas locales de sistemas alimentarios que sean transformadoras y estén basadas en los derechos humanos. No limitarse a centrarse en las mejores prácticas, incluir debates sobre los obstáculos encontrados y cómo superarlos.
- Establecer espacios para una participación significativa de la sociedad civil en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas. Estos espacios deben contar con normas claras de participación que diferencien los distintos tipos y funciones de los participantes (especialmente los titulares de derechos frente a los agentes con intereses privados). Para facilitar la participación de los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición es necesario darles prioridad y prestarles apoyo de manera clara, limitando al mismo tiempo la participación de grupos que puedan tener conflictos de intereses.

### **Autoridades nacionales:**

- Aportar claridad normativa sobre las competencias de cada ámbito administrativo en materia de sistemas alimentarios. Establecer los derechos humanos y el medio ambiente como cimientos de las decisiones en caso de conflicto, de acuerdo con los principios del derecho internacional.
- Establecer espacios para articular y apoyar los esfuerzos de las autoridades locales hacia sistemas alimentarios sostenibles, saludables y justos. Trabajar con las autoridades locales para determinar los obstáculos y hacerles frente.
- Aprender de las experiencias de otros países, como la Dirección Nacional en Argentina, o la estructura de los CONSEA en Brasil.

### **Naciones Unidas y cooperación bilateral:**

- Proporcionar apoyo financiero, técnico y político a las iniciativas de las autoridades locales para transformar los sistemas alimentarios a fin de alinearlos con los derechos humanos. Garantizar que los programas de cooperación no interfieran con las iniciativas en materia de derechos humanos de las autoridades locales.
- Proporcionar un espacio en los procesos políticos internacionales para conocer las experiencias de las autoridades locales. Ello debería ir más allá del enfoque clásico de mejores prácticas y centrarse en el papel de las autoridades locales en la implementación de las obligaciones en materia de derechos humanos.
- Reconocer y apoyar el papel vital de las autoridades locales para garantizar el derecho a la alimentación y a la nutrición en los sistemas alimentarios y agrícolas afectados por conflictos y crisis prolongadas.



### **Sociedad civil:**

- Reconocer el importante papel de las autoridades locales como garantes de los derechos humanos y transmitirles exigencias claras.
- Proporcionar apoyo técnico y herramientas que puedan ayudar a las autoridades locales a formular políticas y medidas relacionadas con los sistemas alimentarios basadas en los derechos humanos.
- Trabajar con las y los jueces y apoyar los casos judiciales pertinentes para crear un entorno jurídico favorable a las actuaciones de las autoridades locales basada en los derechos humanos.

### **RECURSOS ADICIONALES**

Además de la sensibilización general sobre los derechos humanos y la transformación de los sistemas alimentarios, las autoridades gubernamentales necesitan herramientas tangibles que faciliten su actuación. En América Latina existen varios ejemplos de este tipo. Uno de ellos es un **folleto** elaborado por FIAN Colombia sobre las acciones que pueden emprender las autoridades locales para garantizar el derecho a la alimentación y a la nutrición en el contexto de los planes de desarrollo territorial, así como una **cartilla** para orientar las acciones territoriales destinadas a promover el derecho a la alimentación y a la nutrición. Otro ejemplo es la **Guía para municipios sobre alimentación saludable en las escuelas** (en portugués), desarrollada por el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC) que pretende orientar a los responsables políticos del ámbito municipal en la implementación de políticas y acciones que promuevan dietas saludables y sostenibles. La **Dirección Nacional de Agroecología** de Argentina también ha publicado una **Guía de Agroecología para Municipios** que contiene 16 recomendaciones para dar pasos concretos en la transición local hacia la agroecología.

## **ANEXO 1 – LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y OTRAS PERSONAS QUE HICIERON CONTRIBUCIONES DIRECTAS<sup>57</sup>**

### **Gloria Michira**

DE LA ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA DE DERECHOS HUMANOS DE KENYA (KEPHRA)

### **Paola Romero Niño, Anyi Castelblanco, Carolina Carvajal Castro**

DE FIAN COLOMBIA

### **Elisabetta Recine**

DE LA UNIVERSIDAD DE BRASILIA Y EL FORO BRASILEÑO DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (FBSSAN)

### **Pedro Vasconcelos Rocha, Adelar Cupsinski**

DE FIAN BRASIL

### **Marcos Ezequiel Filardi**

DE LA RED DE CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y COLECTIVOS AFINES (RED CALISAS, ARGENTINA)

### **Rehema Namaganda**

DE FIAN UGANDA

### **Vladmir Chilinya**

DE FIAN ZAMBIA

### **Frances Davies**

DE LA ALIANZA DE ZAMBIA PARA LA BIODIVERSIDAD (ZAAB)

### **Thilak Adhikari**

DE FIAN NEPAL

### **Aditya Shrivastava**

DE LA CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LA INDIA

### **Afsar Jafri**

DE GRAIN (INDIA)

### **Betty Tiominar**

DE FIAN INDONESIA

### **Ahmed Sourani**

DE GUPAP, PALESTINE

También hizo contribuciones por escrito **Barbara Nalubanga**, de IBFAN Uganda.

---

<sup>57</sup> En los casos de Ahmed Sourani y Frances Davies no se realizaron entrevistas en profundidad. No obstante, la información exhaustiva que aportaron durante las consultas y en los correos electrónicos mediante los cuales se dio seguimiento a esas consultas se empleó para redactar las secciones dedicadas a Palestina y Zambia, respectivamente, por lo que se hace mención a ambas personas en la lista de contribuciones directas.



**FIAN**  
INTERNATIONAL