

Participación significativa
en los sistemas alimentarios
locales: un kit de herramientas
basadas en los derechos humanos
para transformar los sistemas
alimentarios en Europa

JUNIO 2024



Esta publicación forma parte de una serie de módulos publicados en el marco de un proyecto europeo Erasmus+ titulado "Acción colaborativa y aprendizaje para sistemas alimentarios sostenibles basados en derechos locales" (CRESS), llevado a cabo por FIAN Internacional, FIAN Bélgica, FIAN Austria, FIAN Portugal, FIAN Suecia y el Observatori DESCA.

Financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.



AUTORÍA

Laura Michéle y Emily Mattheisen (FIAN Internacional), Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Sara Rocha (FIAN Portugal), Almudena García Sastre y Oriane Petit (FIAN Bélgica), Elisabeth Jost (FIAN Austria).

TRADUCCIÓN AL CASTELLANO

Aula d'Idiomes, SCCL

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Ewelina Ulita

PUBLICADO POR

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUNIO 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
SOBRE EL PROYECTO CRESS	6
1. CONCEPTOS	7
El derecho a la alimentación	8
Sistemas alimentarios basados en los derechos humanos	9
Participación	11
Inclusión	12
Representación	12
Titularidad de derechos	14
Sistemas alimentarios territoriales	14
2. PROCESOS REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA	16
EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EUROPA	18
¿QUÉ POLÍTICAS DE LA UE OBSTACULIZAN LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS?	19
La Política Agraria Común	19
La política comercial de la Unión Europea	21
La política europea de plaguicidas	25
LEY MARCO SOBRE EL SISTEMA ALIMENTARIO SOSTENIBLE DE LA UE	27
¿CÓMO PONER EN FUNCIONAMIENTO UNA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA MULTINIVEL EN LA UE?	29
¿Por qué necesitamos una gobernanza multinivel?	29
Base legal sobre la que asentar una gobernanza multinivel en el ámbito de la Unión Europea	30
Orientaciones para el desarrollo de una gobernanza multinivel	31
Recomendaciones finales para una estrategia multinivel para la transformación sostenible de los sistemas alimentarios	34
3. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN	37
LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA	39
¿Quiénes participan en las políticas alimentarias y los espacios de políticas alimentarias y cómo lo hacen?	43
4. EL COMPROMISO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES	54
EL DERECHO A LA CIUDAD	55
¿Cómo puede el derecho a la ciudad fortalecer las luchas por la transformación de los sistemas alimentarios?	57
CONCLUSIONES	61



INTRODUCCIÓN

La mayoría de las constituciones de los Estados europeos no han garantizado explícitamente el derecho a la alimentación y a la nutrición. Ha prevalecido la creencia, aunque falsa, de que mientras se respeten los derechos laborales y la seguridad social, las garantías explícitas del derecho a la alimentación y a la nutrición son innecesarias.¹ Sin embargo, con el aumento de los casos de inseguridad y pobreza alimentaria y nutricional, la alta prevalencia de la obesidad y los problemas de salud relacionados con la dieta, el debilitamiento de la agricultura campesina, la concentración del mercado empresarial y la influencia política, el debilitamiento de los estados de bienestar y las presiones económicas, la necesidad de leyes, políticas y programas para garantizar el derecho a la alimentación y a la nutrición en Europa se ha vuelto cada vez más evidente.²

A escala local, se están creando y abriendo espacios para el cambio basado en los derechos humanos. Se brindan oportunidades para que los movimientos de base influyan en la formulación de políticas e impulsen la transformación sistémica. Mediante enfoques participativos y procesos inclusivos de toma de decisiones, las autoridades locales están colaborando con grupos y comunidades de la sociedad civil para cocrear soluciones innovadoras que prioricen la salud, la equidad y la sostenibilidad, y en apoyo del respeto a los derechos humanos en todos los sistemas alimentarios.

El kit de herramientas tiene como objetivo fomentar un enfoque de derechos humanos más integral para abordar los desafíos del sistema alimentario desde la base y promover estructuras de gobernanza inclusivas. Su objetivo es contribuir a nuestra comprensión colectiva del compromiso estratégico con los sistemas alimentarios a nivel local en Europa y fomentar estrategias para garantizar una gobernanza ascendente más sólida a nivel de la Unión Europea (UE). Explora el potencial de la arquitectura multinivel de las políticas y estructuras de gobernanza de los sistemas alimentarios y examina cómo las políticas regionales afectan la formulación de políticas locales.

1 P. Alston, *International Law and the Right to Food*, en A. Eide et al. (eds.) *Food as a Human Right* (segunda edición, Singapur: Universidad de las Naciones Unidas, 1988), p. 162-174, at 17. Jonsén, Jennie, s.f. *Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead*, inédito.

2 *Commercial determinants of noncommunicable diseases in the WHO European Region*. Copenhague: Oficina Regional de la OMS para Europa, 2024. Disponible en: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>

TRATA DE LOGRARLO MEDIANTE:

- »» 1. La proporción de información sobre conceptos clave desde la perspectiva de derechos humanos y el derecho a la alimentación y a la nutrición.
- »» 2. La exploración de los debates sobre los sistemas alimentarios a nivel europeo y el potencial para integrar las necesidades territoriales en la política alimentaria regional de la UE.
- »» 3. El establecimiento de una comprensión compartida de lo que se considera una participación significativa basada en los derechos humanos.
- »» 4. La extracción de conclusiones sobre la organización territorial dentro del movimiento de derecho a la ciudad (Right to the City).



Sobre el proyecto CRESS

El **proyecto de Acción colaborativa y aprendizaje para sistemas alimentarios sostenibles basados en derechos locales** (CRESS, por sus siglas en inglés) analiza el papel que desempeñan los gobiernos locales en países europeos seleccionados (Austria, Bélgica, Alemania, Portugal, España y Suecia) para fomentar una transición del sistema alimentario industrial global hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos que sean saludables, sostenibles y justos. Además, explora cómo las personas se involucran y participan en la formulación de políticas alimentarias locales.

Se trata de un proyecto de aprendizaje colaborativo, llevado a cabo por FIAN Austria, FIAN Bélgica, FIAN Internacional (coordinación de proyectos, Alemania), FIAN Portugal, Observatorio DESCA (España) y FIAN Suecia.

Este conjunto de herramientas complementa la publicación titulada **Mapeo de las políticas alimentarias locales y la participación pública en Europa**, que analizaba aproximadamente diez estudios de caso sobre políticas alimentarias locales y espacios de políticas participativas en cada país (Austria, Bélgica, Alemania, Portugal, España y Suecia). Los criterios de selección incluyeron la participación del gobierno local en acciones progresivas del sistema alimentario, la diversidad geográfica (urbana y rural), una combinación de políticas municipales y regionales o estatales, tipos de políticas específicas y factores específicos de cada país, como los consejos alimentarios pioneros. Además, los espacios participativos cumplieron con los criterios que implican roles de asesoramiento directo con los gobiernos locales, impacto en los problemas del derecho a la alimentación y a la nutrición, enfoque en los ámbitos locales o territoriales y facilitación de la participación de la sociedad civil, a menudo promovida por organizaciones de la sociedad civil y entidades sociales.

1

CONCEPTOS





Es importante aclarar y definir algunos conceptos que surgirán a lo largo de esta publicación y cómo se entienden desde una perspectiva de derechos humanos. Muchos de estos términos representan principios que son esenciales para el derecho a la alimentación y a la nutrición (RtFN, por sus siglas en inglés) y los derechos humanos en general.

El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación protege el derecho de todo ser humano a vivir con dignidad, a no padecer hambre, inseguridad alimentaria ni malnutrición. El derecho a la alimentación no tiene nada que ver con la caridad, sino con asegurar que todas las personas tengan acceso a una alimentación digna.³

El derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas (RtFN), así como una comprensión más profunda del mismo, surgió de las luchas por la dignidad humana y contra la discriminación, la explotación, el hambre y la malnutrición. La comunidad internacional reconoció formalmente este derecho en el artículo 25(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

El contenido preciso de este derecho y las obligaciones correspondientes de los Estados se detallaron posteriormente en el Comentario General Núm. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR) (1999), y se detallaron en las Directrices de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación de 2004.

Sin embargo, ha habido varios avances legales y normativos importantes en la comprensión de lo que significa proteger, respetar y cumplir el derecho a la alimentación. Este marco normativo enriquecido adquiere una **interpretación holística**.

COMO SE EXPLICA Y DESARROLLA EN EL KIT DE HERRAMIENTAS PARA EL SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN (RTFN):

Un enfoque holístico del RtFN sigue los principios de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos y reconoce la importancia de cada uno para la garantía del RtFN. Por ejemplo, requiere prestar atención a los derechos de las mujeres, el derecho a la salud, el derecho a la libertad de asociación y el derecho a un medioambiente saludable de manera integrada. La comprensión holística del RtFN va más allá de una perspectiva estrecha de

³ Jean Zeigler, What is the Right to Food?. Disponible en: <https://www.righttofood.org/work-of-jean-zeigler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>

la seguridad alimentaria e incorpora firmemente el derecho dentro del marco de la soberanía alimentaria. Por lo tanto, hace hincapié en la autonomía de las personas, la dinámica de poder y la participación para garantizar este derecho y plantea preguntas importantes sobre quién tiene el control sobre los recursos naturales y la producción de alimentos, así como el intercambio y el consumo de los mismos. Entiende fundamentalmente que el derecho a la alimentación y a la nutrición no puede desarrollarse en la nada y, por lo tanto, tiene en cuenta las diferentes condiciones políticas, sociales, culturales y ambientales que rodean la alimentación y la nutrición.

El RtFN también supera la falsa separación entre nutrición y alimentación, pone en el centro los derechos de las mujeres y la soberanía alimentaria.

Sistemas alimentarios basados en los derechos humanos⁴

En el contexto del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, que operan de forma independiente bajo el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas (MSCPI), han formulado su visión colectiva para transformar los sistemas alimentarios basados en los principios de derechos humanos. Esta visión sirve como marco de orientación a lo largo del proceso de convergencia de políticas y más allá. Conocido como la Visión del MSCPI sobre Sistemas Alimentarios y Nutrición, se trata de un documento en continua evolución, y se basa en las experiencias y desafíos que enfrentan los colectivos interesados del MSCPI, incluidas las personas que participan en la producción de alimentos a pequeña escala, los pueblos indígenas, las mujeres, las trabajadoras del sistema alimentario y las consumidoras. Se basa en cinco pilares interrelacionados:

- 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, deben estar en el centro de la toma de decisiones públicas. Las políticas públicas deben basarse claramente en los derechos humanos y deben existir marcos de rendición de cuentas.
- 2) Protección y regeneración de la naturaleza. Un planeta sano es la base de sistemas alimentarios sanos y personas sanas. Los Estados deben promover el uso regenerativo de los recursos naturales y los métodos de producción adecuados. Deben garantizar los derechos del sector de la pequeña producción de alimentos y los pueblos indígenas, incluyendo la tierra.

⁴ El Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas (MSCPI) desarrolló una Visión sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), que es un documento holístico y basado en los derechos humanos, construido en torno a las experiencias y las luchas de los comunicados afectados y los grupos de base. Se puede encontrar aquí: <https://www.csm4cfs.org/es/vision-del-msc-sobre-los-sistemas-alimentarios-y-la-nutricion/>

- 3) Salud, nutrición y bienestar: los Estados deben garantizar el acceso y fomentar dietas saludables y diversas basadas en alimentos reales, al tiempo que limitan el consumo de productos alimenticios ultraprocesados. Deben alejarse de las soluciones medicalizadas para la malnutrición.
- 4) Modos de producción, empleo e intercambio. Los Estados deben eliminar gradualmente los modos dañinos de producción e intercambio que provocan la destrucción del medioambiente y de la biodiversidad. Deben promover los mercados territoriales y garantizar medios de vida dignos para quienes trabajan en todo el sistema alimentario.
- 5) Cultura, relaciones sociales y conocimiento. Los Estados deben proteger y fomentar el conocimiento colectivo tradicional, la innovación y las prácticas de los pueblos indígenas, quienes producen a pequeña escala y las comunidades. Deben abordar las desigualdades, la discriminación y la violencia, y reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados.



Participación

La participación y la inclusión son fundamentales para cualquier estrategia basada en los derechos humanos, y sirven como requisito previo para políticas y medidas eficaces. Esto implica fomentar el diálogo entre las comunidades cuyos derechos han sido vulnerados, entre los colectivos socialmente excluidos y quienes son responsables de la formulación de políticas o el funcionariado público, e incluir a los colectivos más afectados por los temas en discusión. Toda persona tiene derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y a acceder a la información que afecte a su vida y bienestar. Los enfoques basados en los derechos humanos requieren un compromiso sólido de las comunidades afectadas, la sociedad civil, las minorías, las mujeres, la juventud, los pueblos indígenas y otros grupos que sufren marginación.⁵

La participación en la gobernanza se refiere a la participación activa de individuos o colectivos en los procesos de toma de decisiones, formulación de políticas e implementación dentro de un marco gubernamental o administrativo.⁶ Dentro de la gobernanza relacionada con los alimentos a nivel local, la participación tiene como objetivo garantizar que las perspectivas, las necesidades y los intereses de la comunidad se tengan en cuenta en el desarrollo y la implementación de las políticas del sistema alimentario. La participación y los formatos participativos se consideran esenciales para la gobernanza del sistema alimentario y la formulación de políticas para garantizar el derecho a la alimentación y a la nutrición, así como los derechos humanos en general; también promueve la soberanía alimentaria mediante la redistribución de poder y control sobre los sistemas alimentarios por parte de quienes participan a escala local y territorial. Los espacios y procesos participativos deben diseñarse para facilitar la participación activa, libre, significativa, sustancial y persistente de los colectivos afectados, refiriéndose específicamente a los que padecen exclusión social en y por el sistema alimentario industrial. El diseño efectivo de espacios participativos y procesos de toma de decisiones permite redistribuir el poder democrático en los sistemas alimentarios para la sociedad civil. Es esencial reconocer las dinámicas de poder predominantes y las barreras estructurales (por ejemplo, el multistakeholderismo, el tokenismo, el racismo, los prejuicios) en la búsqueda de una gobernanza participativa, inclusiva y efectiva en los sistemas alimentarios.

5 Para obtener información más resumida y sencilla sobre los principios de derechos humanos, se puede consultar este recurso del Fondo de Población de las Naciones Unidas, disponible en: <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>

6 Para una exploración más profunda de las dinámicas de participación, consultar Participation and Local Food-System Governance: Advancing the Right to Food and Nutrition in Europe, publicado por FIAN Internacional, disponible en: https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1110217_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

Inclusión

La participación significativa en la formulación de políticas del sistema alimentario es un requisito previo para la inclusión. Es decir, abarcar a todas las personas o colectivos relevantes de diversos orígenes y permitir la igualdad de oportunidades para la participación, la representación y la accesibilidad. La inclusión implica identificar mecanismos o prácticas de exclusión y comprender cómo las personas experimentan la desigualdad y la exclusión dentro de su contexto específico del sistema alimentario. Los gobiernos, las autoridades públicas y las agencias pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar espacios de participación en la formulación y el diseño de políticas, lo que también puede asegurar resultados que satisfagan las necesidades de aquellas personas que a menudo están históricamente marginadas o excluidas de los procesos de toma de decisiones. Las organizaciones de la sociedad civil a menudo desempeñan un rol importante para exigir este espacio y garantizar que se escuchen las voces de la comunidad. Aplicar una mirada de soberanía alimentaria hacia la formulación de políticas de sistemas alimentarios inclusivos puede ayudar a identificar a quién incluir, preguntando a) ¿quién controla los recursos?, b) ¿quién toma las decisiones?, y c) ¿quién regula a los actores poderosos?

Representación

La representación en las políticas y la toma de decisiones para sistemas alimentarios sostenibles basados en los derechos humanos incluye consultas y cooperación amplias e integrales con las personas o sus propias instituciones representativas, involucrando y buscando el apoyo de aquellos colectivos que podrían verse afectados por las decisiones, antes de que se tomen esas decisiones. Para una representación integral en la toma de decisiones y políticas del sistema alimentario, se debe prestar especial atención a priorizar la presencia de la organización y los movimientos de las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición, que a menudo son las más marginadas y excluidas de la toma de decisiones del sistema alimentario.

Los principales grupos reconocidos en la organización internacional por la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación incluyen ciertos sectores⁷ de personas campesinas, pequeñas agricultoras, personas que se dedican al pastoreo o a la pesca, pueblos indígenas, trabajadores y trabajadoras agrícolas y de la alimentación, personas no terratenientes, mujeres, jóvenes, personas consumidoras y población que padece inseguridad alimentaria

⁷ Para obtener más información sobre estos procesos internacionales, consultar el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas (MSCPI) para las relaciones con el Comité de Seguridad Mundial de la ONU. Disponible en: <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>, y el Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (IPC). Disponible en: <https://www.foodsovereignty.org/es/about/>.

urbana. Estos grupos representan los colectivos más comúnmente excluidos en todo el sistema alimentario, desde una perspectiva global. Sin embargo, dependiendo del contexto del territorio, se podrían tener en cuenta otros grupos afectados (es decir, grupos contra la pobreza, colectivos de personas migradas o refugiadas, organizaciones culturales específicas, etc.).

La representación significativa debe respetar la pluralidad, la autonomía, la diversidad y la autoorganización de esos grupos y debe garantizar un equilibrio de circunscripciones, género y regiones (véanse, por ejemplo, los principios presentados por el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas – MSCPI).⁸ La noción de representación incluye identificar activamente a los colectivos más excluidos, evaluar las condiciones de poder que prevalecen y cómo redistribuirlo, y aplicar medidas para regular y controlar la participación de las grandes corporaciones, las empresas y aquellos con más poder.

Partes interesadas y *multistakeholderismo*⁹

El término *stakeholder* o parte interesada es muy frecuente en varios espacios de toma de decisiones de ámbito internacional, nacional y local. Sin embargo, es un término que la comunidad del derecho a la alimentación y a la nutrición ha cuestionado. En general, las partes interesadas se definen como agentes identificados como interesados en una determinada cuestión y que, por lo tanto, deben desempeñar un papel para abordarla. El término abarca tanto a las partes que se ven directamente afectadas por un problema (por ejemplo, comunidades malnutridas) como a aquellas que tienen un interés económico en dicha cuestión (por ejemplo, empresas productoras nutricionales). Se deben establecer procedimientos claros para la designación de las partes interesadas pertinentes, ya que, a menudo, no existe una definición acordada de qué es una parte interesada. Además, el tratamiento de las diversas partes interesadas como iguales no reconoce los desequilibrios de poder y oculta diferencias cruciales en los derechos, intereses, roles, responsabilidades y legitimidad de quienes intervienen (participantes de la sociedad civil como “titulares de derechos”, empresas privadas que persiguen intereses económicos como “titulares de responsabilidades”, gobiernos como “titulares de deberes”, obligados a actuar según el interés público). Definir a quién se elige, a quién se excluye, a quién se escucha y a quién no es una elección profundamente política con implicaciones para todas las partes.

⁸ Los principios de MSCPI se pueden encontrar aquí: <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>

⁹ Para obtener más información sobre estos temas, consultar: Briefing Note on Multi-stakeholder Initiatives (MSI), publicada por FIAN Internacional en abril de 2020. Disponible en: https://www.fian.org/files/files/Briefing_Note_on_Multi-Stakeholder_Initiatives_Final_e_revised.pdf. Los materiales también están adaptados de la contra movilización de la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios de la ONU (UNFSS) https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2022/05/UNFSSAnalysisReportMay2022_FS4P.pdf

La mera existencia de espacios o plataformas de diálogo (incluidas las plataformas de múltiples agentes) no implica automáticamente un proceso inclusivo, equitativo, transparente y responsable, ni genera automáticamente resultados orientados a la garantía de los derechos humanos.

La aparición de plataformas con múltiples partes interesadas en el contexto de la seguridad alimentaria y la nutrición, incluso mediante la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha traído consigo riesgos, como la confusión de los roles de los Estados, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y el sector privado.

Titularidad de derechos

Todos los seres humanos son titulares de derechos en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los titulares de derechos son personas o colectivos con derechos particularizados en relación con los titulares de deberes específicos, como los Estados con la obligación general de respetar, proteger y cumplir los derechos de quienes los tienen. Es fundamental considerar que los derechos de colectivos específicos de titulares de derechos tienden a no respetarse plenamente, como en el caso de las mujeres y las niñas, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, la población migrada y las personas jóvenes. Un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que los derechos de los titulares de derechos deben ser respetados, cumplidos y protegidos, y considera que sus titulares tienen agencia activa en el cumplimiento de los derechos humanos. Con respecto al derecho humano a la alimentación, es de particular importancia el reconocimiento de colectivos y comunidades como titulares de derechos. Los documentos legales deben incluir definiciones de quiénes tienen la titularidad de derechos particulares en un contexto específico (véase, por ejemplo, el artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos del campesinado y otras personas que trabajan en zonas rurales).

Sistemas alimentarios territoriales¹⁰

Los sistemas alimentarios existen a diferentes escalas. Cuando se mencionan los “sistemas alimentarios territoriales”, a menudo se hace referencia a la intención de fortalecer esta escala del sistema alimentario, como respuesta al sistema alimentario industrial global y para garantizar las condiciones para que prospere social, ambiental y económicamente. Por lo tanto, los sistemas alimentarios territoriales se entienden como sistemas con un enfoque basado en el territorio para la orientación y gobernanza del sistema alimentario, que incluye estrechas relaciones geográficas y sociales entre quienes producen,

¹⁰ Esta información, en parte, utiliza información de la entrada “sistema alimentario territorializado” del Diccionario de agroecología. Disponible en: <https://dicoagroecologie.fr/en/dictionnaire/territorialised-food-system/>

quienes procesan y quienes consumen. Pueden crear las condiciones para que haya circuitos alimentarios cortos, redes cívicas de alimentos que fortalezcan la autoorganización de la comunidad y para facilitar una adquisición pública sostenible de alimentos, que se comprometa a adquirir alimentos locales producidos de manera sostenible, así como a alcanzar objetivos educativos y de empleo. El objetivo es reubicar las organizaciones de producción, procesamiento, distribución, consumo y gestión de residuos, así como sus interrelaciones en el ámbito de un territorio específico. Un enfoque territorial se relaciona además con garantizar la colaboración intersectorial, las intervenciones ajustadas al contexto y la coherencia de las políticas en los diferentes niveles de gobernanza.

2

PROCESOS REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA





Los diferentes **casos** analizados en los seis Estados miembros de la UE han ilustrado el potencial que tienen las políticas y estrategias agroalimentarias locales para lograr una transformación sostenible de los sistemas alimentarios basada en el respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo, han arrojado luz sobre los límites a los que se enfrentan al permanecer subordinados a otros niveles de intervención política. Por ejemplo, las transiciones agroecológicas a nivel municipal dependen en gran medida de la ambición de justicia socioecológica de la futura Política Agraria Común (PAC).

En este apartado, analizamos las principales barreras políticas en el ámbito de la UE, como esta última o la política comercial, que interfieren en la búsqueda de un camino de sostenibilidad efectivo inspirado en las innovaciones locales. La PAC se ha centrado tradicionalmente en garantizar la seguridad alimentaria y estabilizar los mercados dentro de la UE. Sin embargo, debe evolucionar para alinearse con los objetivos de sostenibilidad, justicia ecológica, salud y equidad social y promover los fundamentos de la soberanía alimentaria como principios fundamentales. Las leyes de competencia actuales favorecen a las grandes corporaciones, lo que conduce a la concentración del mercado y a desequilibrios de poder que perjudican a la pequeña agricultura y a las prácticas agroecológicas. Para crear un sistema alimentario sostenible, las políticas comerciales deben reformarse para evitar prácticas desleales, promover la cooperación y abordar las externalidades negativas, como la degradación ambiental. Las políticas deben priorizar la producción local y sostenible de alimentos y garantizar que los acuerdos comerciales no socaven los esfuerzos nacionales de sostenibilidad y la democracia alimentaria.

Exponemos cómo un enfoque basado en los derechos para una legislación general de la UE, como la ley marco de Sistemas Alimentarios Sostenibles (ley SFS, por sus siglas en inglés) de la UE, puede crear un enfoque coherente e integrado de las políticas relacionadas con los alimentos y superar marcos regulatorios fragmentados e incoherentes, que retrasan y hacen efectiva la transición. Se necesitan disposiciones sobre gobernanza y planificación a largo plazo para abordar los desafíos interconectados de la producción de alimentos, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.

Exploramos cómo una gobernanza multinivel podría facilitar espacios de diálogo político para evaluar cómo se puede utilizar el marco político de la UE para apoyar la transformación de los sistemas alimentarios a escala local. También analizamos cómo los mecanismos de gobernanza multinivel pueden servir para proporcionar evidencias de experiencias innovadoras de sostenibilidad alimentaria local que fomenten el desarrollo de políticas alimentarias basadas en la experiencia en el ámbito de la UE, proporcionando algunas recomendaciones finales para una estrategia multinivel.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EUROPA

Los gobiernos estatales europeos y la Unión Europea promueven activamente el ejercicio del derecho a la alimentación y a la nutrición a nivel mundial y en su acción exterior en los países del Sur Global. Sin embargo, estos compromisos de derechos humanos están notablemente ausentes de la mayoría de las constituciones y marcos legales de los Estados europeos, así como de los tratados europeos y las sentencias de los tribunales nacionales, a pesar del aumento de la violencia sistémica y la desigualdad estructural.¹¹ Si bien los Estados de la UE han ratificado acuerdos internacionales que se comprometen con estos derechos, no han actualizado de forma adecuada las leyes nacionales para hacerlos cumplir de manera efectiva.

El reconocimiento constitucional ofrece la protección legal más fuerte para el derecho a la alimentación y a la nutrición, pero por sí mismo no garantiza políticas de apoyo o mejores resultados, como la reducción de la inseguridad alimentaria o un mejor acceso a la tierra para quienes trabajan en el sector agrícola a pequeña escala.

Algunas regiones europeas están avanzando hacia la legislación del derecho a la alimentación y a la nutrición. Por ejemplo, en Lombardía (Italia), se aprobó la primera ley del derecho a la alimentación y a la nutrición en la UE en 2015.¹² Del mismo modo, Bélgica, Portugal y Escocia han visto propuestas o convocatorias de leyes de dicho derecho, aunque con avances diferentes. La legislación agrícola y alimentaria de Francia de 2014 complementa la política nacional con pasos concretos hacia sistemas alimentarios sostenibles, alineados con la estrategia De la granja a la mesa (*Farm to Fork Strategy* en inglés) de la UE, lanzada en 2020.

A pesar de estos esfuerzos, las políticas europeas que afectan a los alimentos carecen de coordinación e inclusión, sobre todo en lo que respecta a los colectivos socialmente excluidos. La participación social y la representación en la formulación de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición todavía son inadecuadas en toda Europa.

11 Para obtener más información, se puede consultar el Informe sobre el Estado del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2022, publicado por la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición en: https://www.fian.org/files/is/htdocs/wpi1102127_GNIA_ANVR7U/www/files/State-RtFN-Report_2022_ESP.pdf

12 Para obtener una descripción general de algunas consideraciones sobre el derecho a la alimentación en Europa, consultar los materiales del proyecto colectivo anterior, titulado "Responding to Hunger". Disponible en: <https://www.fian.org/en/publication/article/right-to-food-and-nutrition-in-europe-3035?lang=fr>

¿QUÉ POLÍTICAS DE LA UE OBSTACULIZAN LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS?

La Política Agraria Común

La Política Agraria Común (PAC), que representa el 31 % del presupuesto pluri-anual total de la UE,¹³ promueve un modelo de producción para la agroexportación que no es sostenible frente a los desafíos climáticos y de biodiversidad, y que es incluso incompatible con la agricultura a pequeña escala, convirtiéndose en un obstáculo considerable para una transformación justa del sistema alimentario.

En primer lugar, la PAC apoya un modelo intensivo y productivista de agricultura, que tiene un impacto negativo significativo en las dimensiones ambiental y social de la sostenibilidad. El modelo de la PAC se basa en subvenciones por hectárea, lo que fomenta la producción a gran escala y prioriza la cantidad sobre la calidad. El objetivo central de esta política es mantener la productividad agrícola y garantizar materias primas baratas para la industria agroalimentaria. Según un informe del Tribunal de Cuentas,¹⁴ la PAC paga sumas considerables a granjas grandes y altamente contaminantes, y beneficia a los mayores terratenientes agrícolas.¹⁵

Los agricultores y agricultoras se ven obligados a invertir en equipos cada vez más caros para satisfacer las demandas de la industria agroalimentaria y producir a menor coste, lo que genera una dependencia en gran medida de las ayudas de la PAC y a cambiar sus prácticas. A parte de este sector no le queda más remedio que especializarse en cultivos menos diversificados que tienen un alto potencial de rendimiento, pero que son muy sensibles a los peligros naturales. Como resultado, recurren a un uso cada vez mayor de productos fitosanitarios y veterinarios.

El sistema implantado por la PAC no alienta a que se adopten prácticas agrícolas sostenibles. Por un lado, es difícil adaptarse al sistema mientras se mantienen las prácticas sostenibles. Por otro lado, la escasa condicionalidad establecida tiene poco efecto. El deseo declarado de hacer que la PAC sea más sostenible no es suficiente para transformar el sistema. La condicionalidad no tiene en cuenta la rotación de cultivos y se han producido retrasos en el establecimiento de áreas de interés ecológico.

13 "Financiación de la PAC: datos y cifras | Fichas temáticas sobre la Unión Europea". Parlamento Europeo, 30 de noviembre de 2023.

14 Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial 16/2021: La política agrícola común y el clima. Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima. 11 de junio de 2020.

15 Greenpeace Belgien. „Europeiska överenskommelsen om den nya PAC: „un désastre environnemental annoncé“ .. 25 juni 2021.

En la práctica, la mayoría del sector agrícola ya puede beneficiarse de la ayuda condicionada a la “ecologización”, o a prácticas más sostenibles, lo que elimina cualquier aspecto incentivador.¹⁶ A pesar de estas reformas, la distribución de las subvenciones no ha cambiado mucho, y estas ayudas de “ecologización” son sobre todo ayudas para un *greenwashing* o lavado de verde, recibidas incluso en el caso de actividades contaminantes, sin cuestionar el sistema.

A falta de objetivos sostenibles, claros y vinculantes, la PAC sigue siendo una barrera para la transformación del sistema alimentario.¹⁷ Por lo tanto, las granjas con los efectos más positivos sobre el medioambiente son las que reciben menos ayudas por hectárea.¹⁸ La PAC ha conservado su lógica intrínsecamente productivista, y la introducción de un segundo pilar no lo compensa.

En segundo lugar, las subvenciones de la PAC están muy concentradas en torno a quienes más producen en determinados sectores, lo que tiende a aumentar las desigualdades sociales en el sector agrícola. El sistema de ayudas de la PAC beneficia a una minoría y fomenta la concentración de las explotaciones:¹⁹ el 20 % de quienes se benefician de la PAC recibe el 80 % de las subvenciones.²⁰ En toda la Unión Europea en 2020, las partes beneficiarias más pequeñas representan el 32 % del total.²¹ Las consecuencias son numerosas: en el sector agrícola, la población joven tiene dificultades para entrar en el sistema; el sector hortícola representa solo el 3 % del presupuesto,²² la diversificación de cultivos se frena, la diversidad de participantes es limitada y el sistema alimentario pierde sostenibilidad y resiliencia. Las condiciones en las que se conceden las subvenciones de la PAC no son propicias para transformar el sistema alimentario y no proporcionan incentivos suficientes.

Por último, bajo un enfoque sistémico, la incongruencia de la PAC con otras políticas europeas relacionadas con la alimentación representa una barrera final para la transformación del sistema hacia la sostenibilidad. La PAC no está bien alineada con los objetivos de las políticas sanitarias, sociales y ambientales establecidos en el enfoque One Health (Una sola salud), adoptado por la Comisión Europea. Tiene como objetivo definir un marco unificador para equilibrar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los

16 Alternatives Economiques. Agriculture: une PAC à réformer. 11 de octubre de 2017.

17 Tribunal de Cuentas Europeo. Informe especial 16/2021: La política agrícola común y el clima. Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima. 11 de junio de 2020.

18 KIRSCH, Alessandra, KROLL, Jean-Christophe y TROUVÉ, Aurélie. 2017. Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question. Revue Économie rurale: Agricultures, alimentations, territoires, núm. 359 (mayo de 2017), 121-39. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/economierurale.5223>.

19 ROSSI, Rachele. Small Farms' Role in the EU Food System. Parlamento Europeo, 5 de septiembre de 2022.

20 CAP Performance: 2014-20 - European Commission. 24 de mayo de 2024.

21 Pauline LECOLE, PAC 2023-2027: applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'EU. Économie rurale 387, núm. 1 (2024): 115-35.

22 McINTYRE, Anthea. INFORME sobre el futuro del sector de la horticultura en Europa: estrategias de crecimiento | A7-0048/2014 | Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0048_ES.html

ecosistemas. Esta falta de coordinación crea incoherencias y, a veces, incluso contradicciones, lo que limita la efectividad de los esfuerzos para transformar el sistema alimentario.

La política comercial de la Unión Europea

Los acuerdos de libre comercio también se encuentran entre los principales obstáculos para la transformación de los sistemas alimentarios. La UE es la mayor exportadora mundial de productos agroalimentarios, y sus acuerdos comerciales favorecen tanto las exportaciones agrícolas a gran escala como las importaciones de los principales productores extranjeros. La política comercial de la UE ha motivado numerosos acuerdos de libre comercio, como los de Canadá (CETA), Estados Unidos (TAFTA), MERCOSUR, Nueva Zelanda, AELC, Ucrania y Georgia.

Los acuerdos de libre comercio socavan las ambiciones ambientales necesarias para transformar el sistema. El aumento del comercio contradice los objetivos medioambientales de la UE. Las importaciones son responsables²³ del 20 % de las emisiones de CO² de la UE y están aumentando constantemente, en especial con socios cada vez más lejanos (Nueva Zelanda). Estos acuerdos también tienen un impacto en el medioambiente a causa de la deforestación resultante de una demanda europea cada vez mayor para alimentar al ganado. La creciente demanda de productos agrícolas está aumentando la presión sobre los recursos naturales de la región, particularmente para la producción de carne de res, lo que tiene como consecuencia una mayor deforestación.

Es sobre todo en el ámbito de los derechos sociales donde estos acuerdos dificultan la transformación hacia un sistema justo y equitativo. Aunque los nuevos acuerdos contienen disposiciones sobre derechos humanos y laborales, la ausencia de mecanismos vinculantes genera un historial de derechos humanos preocupante. Las empresas europeas encuentran en estos nuevos socios la oportunidad de reducir sus costes de producción, en detrimento de las trabajadoras y trabajadores precarios, mal pagados y desprotegidos. Las empresas que ofrecen mejores condiciones en la UE compiten entonces con las primeras. Presionan a la baja sobre los derechos y salarios de los trabajadores y trabajadoras en Europa para mantener la competitividad y garantizar el máximo beneficio. Además, las empresas están ejerciendo una presión constante al amenazar con deslocalizarse si se introducen regulaciones más estrictas.

23 Think Tank | Parlamento Europeo. Economic Assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment (s. f.). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603501](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603501).

Debido a los patrones del comercio mundial y a la fuerte demanda europea, los países socios están experimentando impactos sociales y ambientales adversos. Estos acuerdos tienen un impacto negativo en el medioambiente y el derecho a la alimentación en los países del Sur Global. El acuerdo UE-MERCOSUR, por ejemplo, ha sido ampliamente denunciado por deforestar la Amazonia, causar graves daños a la biodiversidad, tener cuestionables estándares de salud y violar los derechos humanos.²⁴ Las normas sociales mencionadas en los acuerdos corresponden a las de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, los capítulos relacionados con estos derechos no son vinculantes y no conllevan sanciones. Como resultado, la UE ha firmado acuerdos con países que comulgan con valores opuestos, en términos de derechos sociales. Este es el caso, por ejemplo, del acuerdo con Vietnam, donde existe el trabajo infantil.²⁵

Estos acuerdos de libre comercio socavan la soberanía alimentaria, ya que desplazan a la pequeña agricultura local para imponer la producción a gran escala de productos alimentarios para la exportación. Además, dan prioridad a los derechos de las multinacionales sobre los derechos sociales y ambientales. De hecho, la demanda de productos agrícolas de los países de la UE es cada vez mayor, lo que, inevitablemente, ejerce presión sobre la agricultura de los países socios. Por un lado, el acuerdo con MERCOSUR, por ejemplo, aumenta la exportación de plaguicidas peligrosos que no se pueden utilizar en la UE a los países de MERCOSUR. Esto tiene el efecto de socavar el sector orgánico y la política alimentaria general en estos países. Las industrias químicas europeas se beneficiarían de estos acuerdos para vender los productos más peligrosos con aranceles reducidos. Por otro lado, los países del MERCOSUR dependen cada vez más de estas sustancias activas para producir mayores cantidades para los países europeos. Para alimentar al ganado europeo crece, en particular, la demanda de soja, pero también la de maíz, algodón y azúcar. La expansión de estos cultivos, que benefician al sector agroindustrial y agroquímico europeo, tiene consecuencias importantes en terceros países. La agricultura y el consumo de la Unión Europea y los países socios son los más afectados por las injusticias de los acuerdos de libre comercio.²⁷ Por ejemplo, entre 2010 y 2019, más de 1.800 personas murieron en Brasil debido a la contaminación por pesticidas utilizados en la agricultura.²⁸

24 Anne BACH, Pauline VERRIERE, Pierre DU BUIT, Gérald GODREUIL, Maureen JORAND, Pascal ERARD, Laurent LEVARD, Jacques BERTHELOT. Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud. Coordination SUD, publicado en febrero de 2021. Disponible en: <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>.

25 NGOC DIEP TRAN, Memorandum of Understanding on the Implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement with Respect to Child Labour. Instituto Europeo de Estudios Asiáticos. Marzo de 2016. Disponible en: <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/Mou-EUVFTA-Child-Labour.pdf>.

26 Sharon ANGLIN TREAT, The EU-Mercosur Agreement: Increasing Pesticide Use and GMOs, and Undermining Healthy Food Production and Standards. Disponible en: <https://www.wiatp.org/documents/eu-mercrosur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>.

27 Anne BACH, Pauline VERRIERE, Pierre Du BUIT, Gérald GODREUIL, Maureen JORAND, Pascal ERARD, Laurent LEVARD, Jacques BERTHELOT. Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud. Coordination SUD, febrero de 2021. Disponible en: <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>

28 Philippe CHOTTEAU, Boris DUFLOT, Alexis ROSA. The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture, mayo de 2023. Disponible en: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>.

Por último, los acuerdos de libre comercio pueden tener un impacto en el acceso a la tierra en otros países. Debido al sistema global, la tierra se ha convertido en una nueva oportunidad para que desde Europa se hagan inversiones con fines de lucro. De hecho, los acuerdos de libre comercio ofrecen la oportunidad de cultivar productos de gran demanda con diferentes estándares. Como resultado, las principales inversiones del sector financiero están siendo en tierras en el extranjero para proyectos industriales o agroindustriales, bajo el pretexto del desarrollo rural. Además del impacto ambiental de estas actividades, dichas inversiones conducen a un acaparamiento de tierras en manos de quienes acumulan más poder. Como resultado, las poblaciones locales pierden el control efectivo sobre sus tierras y ya no pueden decidir cómo se utilizan sus recursos. Por lo tanto, el impacto en las poblaciones locales es evidente: algunas de las actividades desarrolladas son altamente contaminantes, dañan la salud de la población local y quienes producen pierden el acceso a sus tierras, que a menudo son un medio fundamental para mantener una vida digna. Este acaparamiento de tierras pone en peligro la soberanía alimentaria de estas poblaciones, la resiliencia de su entorno, sus derechos y la seguridad alimentaria local.²⁹

De esta manera, los estándares necesarios para transformar el sistema alimentario se convierten en obstáculos a esquivar, en lugar de ser la piedra angular del cambio en la UE y en todo el mundo. El marco competitivo establecido por la política comercial de la UE no puede ser totalmente compatible con un sistema alimentario justo, saludable y sostenible.

El derecho de la competencia de la UE y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios

El derecho de la competencia en Europa es una barrera efectiva para la acción gubernamental dirigida a fomentar una transición a sistemas alimentarios más localizados. El objetivo del derecho de la competencia en Europa es crear condiciones equitativas para todas las partes. Sin embargo, en la práctica, para establecerse en el mercado y en las cadenas de suministro, se necesitan muchos recursos. Como resultado, las partes involucradas más grandes se ven favorecidas, y las locales y los circuitos de producción más cortos se encuentran en desventaja. Un ejemplo concreto que apareció en todos los países es el efecto disuasorio que tiene el derecho de la competencia en el desarrollo de leyes o directrices de contratación pública que priorizan a las productoras regionales. Por ejemplo, en el contexto de las comidas escolares. Algunos gobiernos han encontrado formas innovadoras de evitar la ley (circunscribiendo la regionalidad), como el estado de Baden-Wurtemberg. Sin embargo, otros se han visto disuadidos de incluir criterios de regionalidad en sus contratos públicos.

29 Sophie BLOEMEN y Satoko KISHIMOTO, The European Union and the Global Land Grab, Transnational Institute, enero de 2012. Disponible en: https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf.

Los gobiernos locales han comenzado a incorporar criterios para la producción ecológica. A menudo, estas medidas terminan favoreciendo a las empresas productoras y proveedoras ecológicas a gran escala, que pueden dominar con éxito este lucrativo mercado. Este enfoque puede no apoyar suficientemente la producción agroecológica local de pequeña escala, a menos que se combine con criterios adicionales regionales o específicos sobre la producción. Como resultado, el potencial transformador de estas medidas es muy limitado.

El marco establecido por la ley de competencia no fomenta la competencia y la cooperación, sino la exclusión. La ley de competencia prohíbe los acuerdos entre empresas, lo que puede limitar la capacidad de quienes participan en el sistema alimentario para colaborar en iniciativas y prácticas sostenibles. Además, las leyes de competencia pueden limitar la capacidad de los Estados miembros para introducir regulaciones nacionales que promuevan un sistema alimentario sostenible. De hecho, las ayudas económicas estatales para promover las mejores prácticas pueden percibirse como desleales o que distorsionan la competencia. Se establece una fina línea entre el apoyo y la práctica desleal. Por último, la ley de competencia puede favorecer a las grandes empresas frente a las más pequeñas, lo que limita la diversidad de agentes del sistema alimentario y, por tanto, dificulta la innovación. Este marco se convierte entonces en el propicio para la preeminencia de los grandes agentes de la cadena de suministro, con consecuencias para el sistema alimentario en su conjunto.

La ley de competencia favorece las largas cadenas de suministro con gran distancia geográfica y un control democrático complejo. Ha aumentado drásticamente la concentración de agentes en las cadenas de valor alimentarias, lo que ha llevado a una mayor inestabilidad y complejidad en el sistema alimentario. Esto tiene numerosas consecuencias para la cadena de valor.³⁰ El sistema favorece a las empresas líderes y a que las cadenas alimentarias de capital intensivo se fortalezcan. La diferencia en el poder de negociación entre los eslabones de la cadena se está ampliando, y se genera un desequilibrio importante que perjudica a las partes más pequeñas. La venta al por menor se está concentrando cada vez más. Todo ello fomenta la consolidación, la homogeneización y la financiarización, con productos cada vez más estandarizados. El resultado es una competencia feroz dentro del sector agrícola, que tiene un impacto negativo en la biodiversidad, las condiciones de trabajo y su responsabilidad en la cadena de valor.

Para adaptarse a este entorno, quienes producen intentan satisfacer las demandas del mercado, que favorece a las empresas más grandes. Por lo tanto, adoptan la agricultura convencional intensiva para suministrar cantidades

30 FERRANDO, T. y LOMBARDI, C. (2019). EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links. Oficina de Defensa del Comercio Justo. Disponible en: https://www.responsibleglobalvaluechains.org/images/PDF/FTAO_-_EU_Competition_Law_and_Sustainability_in_Food_Systems_Addressing_the_Broken_Links_2019.pdf.

mayores y productos homogéneos. Esta cadena de valor contribuye a que se den abusos de posiciones dominantes, precios más altos y prácticas desleales. Este fenómeno favorece a la agroindustria y tiene un impacto en el sector agrícola, en ciertas empresas, en la población como consumidora y en su salud, y en las pequeñas empresas. La necesidad de bajar los precios desincentiva la adopción de prácticas sostenibles, que son más costosas a corto plazo. Esta situación tampoco fomenta prácticas más sostenibles a nivel local, lo que lleva a la desaparición de las granjas a pequeña escala. La política actual de competencia tiene un impacto significativo en la cadena alimentaria, en términos de supervivencia de la agricultura a pequeña escala, en las condiciones de trabajo y en el cierre de pequeñas tiendas de alimentación. Todo el riesgo lo asumen quienes producen, que deben adaptarse a las demandas ajenas si quieren vender sus productos.

El derecho a la alimentación es, por tanto, una de las externalidades negativas de este modelo de competencia. El sistema alimentario industrial dominante se caracteriza por su promoción agresiva de los productos ultraprocesados, porque son los más lucrativos. Las consecuencias para la salud y la nutrición se están notando en toda la UE.³¹ El marco actual no ha logrado regular el mercado lo suficiente como para hacer frente a las externalidades negativas de la cadena de producción de alimentos. El sistema actual no garantiza ni el derecho a la alimentación ni la creación de una cadena de suministro social, saludable y ambientalmente sostenible. Así lo muestra el informe del Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES, por sus siglas en inglés) *Too Big to Feed* (Demasiado grandes para alimentarnos).³² Las leyes de competencia convencionales no han sido capaces de proporcionar herramientas adecuadas para evaluar y corregir consideraciones preocupantes no relacionadas con el mercado.

La política europea de plaguicidas

Desde 2009, el uso de plaguicidas en la Unión Europea está regulado por la Directiva 2009/128/CE, sobre el uso sostenible de los plaguicidas (SUD). Esta directiva tiene muchas limitaciones, y su eficacia ha sido muy cuestionada, en particular en un informe del Tribunal de Cuentas.³³ Por lo tanto, en línea con la estrategia “De la granja a la mesa”, la Comisión ha emitido una propuesta nueva de reglamento para reducir los riesgos asociados al uso de productos fitosanitarios. Sin embargo, esta ambiciosa regulación nunca fue adoptada por los organismos colegisladores, y el uso de plaguicidas todavía se rige por la directiva de 2009, cuya eficacia está lejos de ser óptima.

31 FERRANDO, T. y LOMBARDI, C. (2019). EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links. Oficina de Defensa del Comercio Justo. Disponible en: https://www.responsibleglobalvaluechains.org/images/PDF/FTAO_-_EU_Competition_Law_and_Sustainability_in_Food_Systems_Addressing_the_Broken_Links_2019.pdf.

32 ETC Group. Too Big to Feed: The Short Report, IPES-Food, octubre de 2017. Disponible en: https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

33 Tribunal de Cuentas Europeo. Informe Especial Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos. 11 de junio de 2020. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_ES.pdf.

La falta de regulación efectiva contradice los objetivos iniciales de reducir el uso de plaguicidas en la estrategia “De la granja a la mesa”. Además de los riesgos para la salud, el sistema actual no limita los riesgos en los que incurre el sector agrícola cuando se utilizan estos productos, ni los considerables impactos de este uso en la biodiversidad, la calidad del aire y del agua. De hecho, el marco proporcionado por la directiva deja a los Estados miembros un gran margen de maniobra a la hora de controlar el uso de plaguicidas. La transposición de la directiva se ha retrasado mucho, las medidas no siempre se respetan y el incentivo para utilizar sistemas integrados de gestión de plagas sigue siendo muy débil. Además, la directiva permite el uso de sustancias activas de alto riesgo y, en cambio, no promueve el uso de sustancias de bajo riesgo. Para el uso de plaguicidas se deben seguir los principios del Manejo Integrado de Plagas (MIP), pero los controles de cumplimiento tienen un alcance limitado, debido a la ausencia de criterios claros sobre cómo se deben aplicar estos principios generales. Como resultado, la directiva no ofrece ningún incentivo para que se adopten prácticas agrícolas más sostenibles o para favorecer métodos no químicos, como lo demuestran las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas.

La política europea de gestión de plaguicidas también está limitada por otras normativas vigentes. El Reglamento (CE) número 396/2005,³⁴ relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal, no se aplica a todos los plaguicidas, ni a los productos importados de terceros países no sujetos a dicho reglamento, lo que crea riesgos para el consumo y desventajas comerciales para el sector agrícola local. Además, el Reglamento (CE) número 1185/2009, sobre estadísticas de plaguicidas es una barrera para la transformación del sistema, ya que se basa en el muy controvertido indicador armonizado de riesgo HRI 1. De hecho, este indicador es ineficaz para evaluar la reducción en el uso de plaguicidas, ya que solo considera la cantidad de sustancias activas vendidas, no las áreas de superficie tratadas con estas sustancias, ni su toxicidad.³⁵ Esto contribuye a distorsionar las estadísticas y a dar una falsa impresión de que el uso de plaguicidas es menor. Se penalizan las sustancias de bajo riesgo y la agricultura ecológica. Por último, la reciente decisión de renovar el acuerdo sobre el uso del glifosato por otros diez años también es un freno en el camino hacia un sistema alimentario sostenible. Por lo tanto, la política europea sobre la gestión de plaguicidas es actualmente demasiado poco ambiciosa y carece de incentivos, por lo que es imposible contribuir a la transformación del sistema alimentario. Mientras por escrito se deje demasiado margen de maniobra en este ámbito, el sistema alimentario no será sostenible.

34 Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32005R0396#:::text=EU%20law%20regulates%20which%20MRLs%20apply%20to%20different%20origin%20intended%20for%20human%20or%20animal%20consumption>

35 Global 2000, Générations Futures. Informe. Pesticides et indicateur de risque: le mauvais choix de l'UE. 21 de junio de 2022.

LEY MARCO SOBRE EL SISTEMA ALIMENTARIO SOSTENIBLE DE LA UE

La estrategia “De la granja a la mesa”,³⁶ como buque insignia del Pacto Verde,³⁷ reconoce que los sistemas alimentarios deben centrarse en garantizar personas sanas y un planeta saludable, ahora y en el futuro. Como columna vertebral de esta estrategia, el proceso legislativo del marco de la UE sobre sistemas alimentarios³⁸ (ley SFS) comenzó en 2022 con una serie de consultas públicas y específicas en las que se contó con participantes relevantes de los sistemas alimentarios.³⁹ Se esperaba que la ley se lanzara en septiembre de 2023. Esta legislación se concibió como un marco horizontal, lo que significa que establecería los objetivos generales en todas las próximas políticas relacionadas con la alimentación, incluidos los diferentes ámbitos políticos, de manera coherente. El objetivo de la ley era superar el marco fragmentado de la legislación agraria y alimentaria, con competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, y con objetivos a menudo contradictorios.

Al introducir objetivos y principios de sostenibilidad basados en un enfoque sistémico de los alimentos, la Comisión tenía como objetivo garantizar un “sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente”.⁴⁰ Para ello, la arquitectura de este marco legislativo fue diseñada para articular dos tipos de intervenciones políticas. Por un lado, se previó un conjunto de medidas destinadas a expulsar del mercado europeo ciertos productos o actividades que no cumplieran criterios mínimos de sostenibilidad. Las disposiciones iban desde medidas voluntarias hasta medidas vinculantes (es decir, establecer responsabilidades en las operadoras comerciales con respecto a los estándares de sostenibilidad, fijar obligaciones de acuerdo con los principios de “no ocasionar daños”). Por otro lado, también buscó desarrollar otras acciones políticas destinadas a incentivar y acelerar la transición sostenible, como a través de la contratación pública sostenible. Además, la legislación contenía disposiciones para regular los entornos alimentarios y desarrollar una estructura de gobernanza para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas.

Con el fin de integrar los objetivos de sostenibilidad en múltiples niveles y en todas las áreas políticas que afectan a los sistemas alimentarios, es crucial una arquitectura de gobernanza coordinada entre los diferentes niveles territoriales.

36 La estrategia “De la granja a la mesa” está en el centro del Pacto Verde Europeo, con el objetivo de hacer que los sistemas alimentarios sean justos, saludables y respetuosos con el medioambiente. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es&trans=es

37 El Pacto Verde es el plan de la Unión Europea para lograr la neutralidad de carbono para 2050, promoviendo el crecimiento económico sostenible y asegurando que no se abandona a nadie. Incluye medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la eficiencia energética y proteger la biodiversidad. Ver: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

38 Esta ley forma parte de la estrategia “De la granja a la mesa” y tiene como objetivo integrar la sostenibilidad en todas las políticas relacionadas con los alimentos, al tiempo que aborda los vínculos entre personas sanas, sociedades sanas y un planeta saludable. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en?prefLang=es

39 Quienes participan en diferentes pasos de consulta son: ciudadanía (16 %), operadores económicos de todos los tamaños, empresas (13 %) —incluidas las pymes y las organizaciones que las representan—, asociaciones empresariales (30 %), organizaciones de consumo, interlocutores sociales, ONG (21 %), autoridades públicas en todos los niveles de gobernanza (3 %), compradores públicos, instituciones académicas y de investigación (3 %). Ver: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/feedback_en?p_id=26523304&page=22

40 La estrategia “De la granja a la mesa” está en el centro del Pacto Verde Europeo, con el objetivo de hacer que los sistemas alimentarios sean justos, saludables y respetuosos con el medioambiente. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es

El objetivo es desarrollar un enfoque deliberativo y participativo: debe involucrar a todas las partes interesadas de los sistemas alimentarios y conectar los sistemas sociales y ecológicos que operan en diferentes contextos en toda Europa.

Las disposiciones relacionadas con la gobernanza en la ley marco de Sistemas Alimentarios Sostenibles (ley SFS, por sus siglas en inglés) deben cumplir con los requisitos de un enfoque basado en los derechos humanos.⁴¹ En cuanto al contenido, deben basarse en la normativa sobre el derecho a la alimentación. En la forma, deben basarse en los principios de derechos humanos de participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana y en el Estado de derecho. El desarrollo y la consolidación de foros de gobernanza democrática deben reflejar múltiples valores e interpretaciones de los sistemas alimentarios en todos los Estados miembros y captar sus interdependencias.

Los mecanismos de gobernanza de la ley SFS deberían facilitar el desarrollo de procesos autónomos que traduzcan de manera efectiva las experiencias de quienes viven en los países de la UE en la formulación de políticas. La Comisión podría inspirarse en los consejos de política alimentaria que funcionan a nivel local y en otras experiencias que ya operan a nivel federal o regional. Estos consejos pueden ser los mecanismos institucionales que tienen capacidad de conectar los espacios deliberativos y participativos con las estructuras de toma de decisiones, abordando los desequilibrios de poder y creando las condiciones para garantizar la inclusión, especialmente de quienes se enfrentan a la marginación económica o a cualquier forma de discriminación cultural, de género, racista o de otro tipo.

Sin embargo, la ley SFS se ha suspendido al aumentar las tensiones entre los grupos ecologistas y las fuerzas conservadoras a la hora de avanzar en los objetivos ecológicos que afectan a la agricultura. No obstante, existe mucha incertidumbre sobre si seguirá siendo una prioridad para el próximo mandato de la Comisión. Por ahora, o en los próximos meses, cuando se constituya la nueva Comisión, la Unión Europea tiene una oportunidad única para marcar el rumbo de la transformación de los sistemas alimentarios.

Recomendamos que esta transición se base en la alimentación como un derecho humano y ponga en el centro los derechos del campesinado y de los trabajadores y trabajadoras rurales,⁴² y el derecho a un medioambiente sano y limpio. Este enfoque basado en los derechos humanos no requiere cambios sectoriales aislados, sino una integración sistémica. La ley SFS debe proporcionar una base legal mediante el deber del Estado de proteger el interés público y reunir a diversos sectores de políticas públicas que afectan a todos los aspectos del sistema alimentario, desde la producción hasta el consumo.

41 RAMEL, Magali (coord.), en colaboración con Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT y Fabrice RIEM. *The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)*. Bruselas, Bélgica. FIAN, 2023.

42 Ver: <https://defendingpeasantsrights.org/en/the-story-of-the-undrop/>

¿CÓMO PONER EN FUNCIONAMIENTO UNA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA MULTINIVEL EN LA UE?

¿Por qué necesitamos una gobernanza multinivel?

Los sistemas alimentarios,⁴³ como conjunto de personas, recursos naturales y su interacción en contextos sociales, políticos y económicos, son heterogéneos y dinámicos. La complejidad de la transformación de los sistemas alimentarios hacia la sostenibilidad se debe su carácter dinámico y a la interdependencia que se produce a diferentes escalas. Un enfoque multinivel y participativo de la gobernanza puede servir para resolver esta ecuación.

La gobernanza participativa⁴⁴ abarca un conjunto de espacios deliberativos y democráticos para la toma de decisiones. Se basa en principios participativos y orientados a la justicia que permiten a quienes participan en los sistemas alimentarios traducir sus preocupaciones cotidianas en la formulación de políticas. Además, una visión multinivel de la gobernanza puede englobar horizontalmente las interacciones a escala cruzada entre agentes estatales y no estatales y superar las competencias jurisdiccionales y administrativas fragmentadas verticalmente en diferentes ámbitos territoriales.

Una gobernanza multinivel para superar los silos y la fragmentación. La distribución de competencias políticas y responsabilidades administrativas y fiscales relacionadas con la alimentación y la agricultura entre jurisdicciones sigue siendo un desafío que no puede abordarse con una intervención de un solo nivel. En la mayoría de los casos, es necesario comprender cómo interactúan entre sí las diferentes jurisdicciones y sus respectivas competencias. Esto requiere la comprensión de la interdependencia institucional y a qué niveles de toma de decisiones corresponde. Dado que hay demasiadas interdependencias y dimensiones involucradas, una transición efectiva no se puede abordar sin una estrategia multinivel. Sin embargo, no es realista ni factible abordar un sistema complejo en su totalidad e intervenir en todos los niveles posibles al mismo tiempo. En ese sentido, una gobernanza multinivel puede servir para este propósito informando y conectando diferentes niveles de formulación de políticas y previendo un conjunto de intervenciones que puedan garantizar la coherencia de las políticas y reforzar las direcciones de cambio deseables en una escala transversal.

La gobernanza multinivel puede facilitar la toma de decisiones basada en la experiencia y el intercambio de prácticas mejores. Las decisiones informadas deben basarse en la transparencia y en el acceso a toda la información disponible. La gobernanza multinivel permite reunir la experiencia de todas las

43 Giacomo PETTENATI, Alessia TOLDO y Tomaso FERRANDO: The food system as a commons. En *Routledge handbook of food as a commons*, p. 42-56. Routledge, 2018.

44 Suvi HUTTUNEN, Anni TURUNEN y Minna KALJONEN (2022). Participation for just governance of food-system transition. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 18:1, 500-514. DOI: 10.1080/15487733.2022.2088187.

partes que integran los sistemas alimentarios y contrastar sus puntos de vista para que la información sea completa, clara y accesible. Quienes intervienen en los sistemas alimentarios locales tienen experiencia en las especificidades y las condiciones de sus territorios, y en los contextos sociales y económicos en los que expresan sus necesidades específicas. Es en la base donde se inician las iniciativas más innovadoras y adaptadas. Una gobernanza multinivel puede generar los espacios para promover el intercambio de buenas prácticas y, al mismo tiempo, informar a los niveles superiores de la formulación de políticas para recibir el apoyo económico y político necesario para evolucionar y propiciar la transformación desde la base.

Gobernanza multinivel para la formulación de políticas democráticas. Cambiar las propiedades de los sistemas alimentarios se convierte en un reto sociopolítico, enmarcado por intereses en competencia y posibilidades limitadas para un control centralizado. La reconfiguración de los sistemas alimentarios requiere un proceso de negociación no lineal y a largo plazo, que comprenda las tensiones sociales inherentes y dé cabida a las luchas mediante la dinámica y los resultados cambiantes del sistema alimentario.⁴⁵ Necesita estrategias de múltiples participantes que no sean susceptibles de planificación y control, sino más bien de una mayor autonomía y autoorganización, según las necesidades específicas. Por lo tanto, esto implicaría que se construyera un consenso real entre más partes, se restaurase la agencia política de la ciudadanía y se la reconociera como titular de derechos. Una política basada en una gobernanza multinivel y en responsabilidades claramente definidas garantiza la legitimidad general de las decisiones tomadas y los fundamentos democráticos de la transición de los sistemas alimentarios.

Base legal sobre la que asentar una gobernanza multinivel en el ámbito de la Unión Europea

En la Unión Europea, la gobernanza multinivel tiene las siguientes bases legales. **El artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** establece que las instituciones darán a la ciudadanía y las asociaciones la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto y regular con la sociedad civil mediante la consulta y la posibilidad de iniciativas ciudadanas. **El artículo 14 del TFUE** especifica que los organismos colegisladores tienen funciones consultivas. **El artículo 15 del TFUE** tiene como objetivo promover la buena gobernanza, garantizar la participación de la sociedad civil y respetar el principio de apertura. Sin embargo, estos artículos tienen sus límites. El artículo 11 no es vinculante, en el sentido de que sigue siendo ambiguo, con respecto a quién consultar, con qué frecuencia y cómo. En la práctica, el diálogo varía mucho según la institución

45 Cees LEEUWIS, Birgit K. BOOGAARD, y Kwesi ATTA-KRAH. How food systems change (or not): Governance implications for system transformation processes. Food security 13, núm. 4 (2021): 761-780.

y quienes conforman la sociedad civil. Por lo tanto, no existe un marco estricto y concreto, ya que los principios son muy amplios y generales. Cada organización a nivel local y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben luchar para acceder a la esfera de toma de decisiones y mantenerla. El derecho al diálogo aún no se ha adquirido por completo. Por lo tanto, el marco legal ofrece algunas posibilidades, pero sigue siendo demasiado difuso. Para que una gobernanza multinivel efectiva sea operativa, deben existir criterios transparentes de funcionamiento.

El 14 de marzo de 2023, el Consejo de la UE elaboró unas conclusiones sobre la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y el papel de la sociedad civil. Estas conclusiones recuerdan el derecho a la libertad de asociación (artículo 12) y a la libertad de expresión e información (artículo 11).⁴⁶ Recordaron la necesidad de que la sociedad civil cuente con recursos suficientes para garantizar sus derechos y la promoción y protección de los derechos de la ciudadanía. Por lo tanto, el Consejo pide a los Estados miembros que protejan, promuevan y fortalezcan las OSC. La Comisión reconoció el papel de la sociedad civil en la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales a través de su Informe de 2022.⁴⁷ Por último, el Parlamento Europeo está comprometido con esta cuestión, en particular, a través de su informe sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado sobre la ciudadanía de la UE. Entre otras cosas, el Parlamento está pidiendo una revisión de los Tratados para garantizar una gobernanza más democrática y participativa basada en los derechos cívicos asociados con el estatus de ciudadanía europea. También exige un fortalecimiento significativo de las herramientas de participación.

Orientaciones para el desarrollo de una gobernanza multinivel

Una política alimentaria común

Muchas expertas y expertos técnicos en sistemas alimentarios están reflexionando sobre cómo pueden ser las políticas alimentarias europeas una vez revisadas y, en particular, para desarrollar una gobernanza multinivel de los sistemas alimentarios en la UE. El antiguo Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación y actual Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, propone una política alimentaria común que alinea las acciones en el ámbito europeo, estatal y local, acompañada de una estructura de toma de decisiones a varios niveles.⁴⁸ De este modo, se pretende superar la fragmentación entre los distintos niveles institucionales y crear sinergias entre quienes trabajan en sistemas alimen-

⁴⁶ Challenges Facing Civil Society Organisations Working on Human Rights in the EU. (2017). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

⁴⁷ "Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: Un espacio cívico próspero para la defensa de los derechos fundamentales en la UE" (2022).

⁴⁸ Oliver De Schutter: Towards a Common Food Policy for the European Union: The Policy Reform and Realignment that is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe. IPES-Food (2019). Consultado el 16 de mayo de 2024.

tarios sostenibles. Si bien es a nivel local donde se produce la mayor parte de la innovación social y la experimentación, las iniciativas de base siguen desconectadas de la atención y el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones de la UE. Como resultado, las políticas europeas y estatales relacionadas con la alimentación no están bien orientadas a respaldar estas experiencias política y económicamente, para seguir desarrollando o para informar la formulación de políticas que puedan apoyar las experiencias y necesidades locales.

El cargo de una “vicepresidencia de la Comisión Europea para Sistemas Alimentarios Sostenibles” podría crearse para dirigir una cooperación intersectorial bajo el paraguas de una política alimentaria común. Con ese objetivo, De Schutter sugiere que se designe un cargo responsable de alimentación en cada Dirección General de la Comisión para garantizar la colaboración intersectorial y desarrollar un grupo de trabajo sobre alimentación sostenible, en el marco del Centro Europeo de Estrategia Política (CEEP).

Otros acuerdos institucionales necesarios irían en la dirección de crear un intergrupo formal sobre alimentación en el Parlamento Europeo. El Comité Económico y Social también podría desempeñar un papel de articulación entre las instituciones de la UE, la sociedad civil y las regiones, organizando un Consejo de Política Alimentaria de la UE como mecanismo para la coordinación sistemática, el intercambio de prácticas y el aprendizaje en el ámbito de la UE sobre iniciativas alimentarias locales o territoriales. La supervisión y la rendición de cuentas son esenciales para garantizar políticas basadas en los derechos humanos. De Schutter propone diseñar un Cuadro de Indicadores de Alimentación Sostenible para seguir los avances en la implementación de esta política alimentaria común e introducir un proceso participativo que evalúe las innovaciones tecnológicas⁴⁹ mediante un enfoque basado en los derechos humanos.

Un Consejo Europeo de Política Alimentaria

Un marco legal para sistemas alimentarios sostenibles que se base en un enfoque basado en los derechos humanos proporcionaría una hoja de ruta clara para las disposiciones de gobernanza que permitan conectar los consejos de política alimentaria ya existentes en los Estados miembros de la UE con un “Consejo Europeo de Política Alimentaria”. En un dictamen de iniciativa aprobado en su pleno del 14 de junio de 2023,⁵⁰ el Comité Económico y Social Europeo (CESE) propone la creación de un “Consejo Europeo de Política Alimentaria” (CEPA). Este organismo debería servir como catalizador para la

49 Ver https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231402/De%20Schutter_presentation.pdf

50 Ver: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/towards-sustainable-and-participatory-european-food-policy-council>

sostenibilidad, conectar y alinear las políticas relacionadas con los alimentos de la UE, nacionales y locales. Por último, el CEPA también podría ayudar en el desarrollo de políticas adaptadas al contexto que aumentarían la eficacia de la política de la UE. El CESE lo concibe como una “plataforma multinivel con una estructura institucional independiente y una posible composición de expertos académicos y científicos, agentes de la cadena de agroalimentaria, agentes del sistema educativo y organizaciones de la sociedad civil, representantes de la juventud y representantes institucionales (Parlamento, Consejo, Comisión, CESE, CER)”.⁵¹ La creación de este Consejo podría contribuir a un enfoque integrado, participativo y coherente de la formulación de políticas alimentarias.

Un sistema multinivel debe basarse en la inteligencia colectiva,⁵² e involucrar a la multitud de partes interesadas de los sistemas alimentarios en todos los niveles. Las estructuras de intercambio existentes permitirían la coordinación de todos estos niveles horizontal y verticalmente e intercambiar información desde el diseño de políticas hasta la implementación y el seguimiento. Todos los niveles deben estar vinculados y sus responsabilidades claramente definidas. La acción política debe basarse en los principios de los derechos humanos, mencionados anteriormente: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana y Estado de derecho. Estos principios establecen la base para garantizar que las políticas y los procesos se formulan en el mejor interés de las comunidades en cuestión. Crean un espacio significativo para quienes participan en diferentes niveles y cubren las carencias de nuestro panorama actual de políticas alimentarias a nivel nacional y de la UE.

Un enfoque de la gobernanza basado en los derechos

El contenido normativo del derecho a la alimentación puede proporcionar una hoja de ruta para las disposiciones de gobernanza de un marco legislativo que establezca los objetivos generales de las políticas relacionadas con la alimentación.⁵³ Al integrar los mecanismos de gobernanza con los principios de derechos humanos, un enfoque multinivel evitaría cualquier forma de discriminación y situaría en el centro las demandas de quien tiene más necesidad de acceder a los alimentos. También permitiría la integración de los derechos de las generaciones futuras y abraza un principio de intervisibilidad que implementa el derecho a la alimentación junto con otros derechos como un medioambiente limpio y saludable, a la vida, etc., mediante el establecimiento de los marcos y requisitos de derechos humanos en el centro de la gobernanza.

51 Ver: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-european-food-policy-council-new-governance-model-future-eu-framework-sustainable-food-systems>

52 Anne-Katrin BOCK, Laurent BONTOUX y Jennifer RUDKIN: Concepts for a Sustainable EU Food System: Reflections from a Participatory Process. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022

53 RAMEL, Magali (coord.), en colaboración con Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT y Fabrice RIEM. The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS). Bruselas, Bélgica. FIAN, 2023.

Se debe abordar la influencia corporativa y se deben incorporar mecanismos de protección para conflictos de intereses.

Además, la aplicación y el respeto de los principios de derechos humanos requieren un mecanismo de supervisión. Las partes implicadas de los Estados, a todos los niveles, incluidos los locales, también deben rendir cuentas de sus obligaciones en materia de derechos humanos y de las políticas implementadas. Por lo tanto, es esencial establecer mecanismos de seguimiento para evaluar sus avances. Se deben establecer instituciones o procesos específicos para evaluar el avance, con mecanismos apelativos independientes. Esta evaluación debe ir acompañada de objetivos claros e indicadores de impacto, para valorar el cumplimiento y el progreso de los requisitos del derecho a la alimentación.

Recomendaciones finales para una estrategia multinivel para la transformación sostenible de los sistemas alimentarios

Para superar las barreras políticas, es necesario poner en práctica la coherencia política y un enfoque integral a diferentes niveles. El reto a superar es sistémico y concierne a muchas áreas interconectadas: la respuesta debe ser, por lo tanto, un cambio fundamental hacia una estrategia a escala transversal, desde lo local, europeo y global.

En primer lugar, el marco de gobernanza debe basarse en el derecho a la alimentación, que es el derecho a tener acceso en todo momento a alimentos suficientes, adecuados y culturalmente aceptables, producidos y consumidos de manera sostenible. Para que las personas puedan disfrutar de este derecho, el sistema alimentario debe cambiar y avanzar hacia una mayor sostenibilidad. Un marco legal basado en este derecho permite abordar los problemas de los sistemas alimentarios desde el punto de vista de las desigualdades y la discriminación, desde la producción hasta el consumo. Para superar estas desigualdades, el enfoque legal basado en los derechos humanos requiere centrarse en los colectivos socialmente más excluidos involucrados en los sistemas alimentarios, cuyos derechos no se respetan en la actualidad, aunque es responsabilidad de los Estados. De esta manera, el derecho a la alimentación está indisolublemente ligado a la esfera política, ya que la herramienta política y jurídica es una palanca esencial para transformar el sistema que hasta ahora ha obstaculizado la garantía del derecho a la alimentación. Por lo tanto, las herramientas legales deben definir el derecho a la alimentación como fundamental y crear mecanismos para garantizarlo, y, así, todos los derechos que se derivan de él.

En segundo lugar, para avanzar hacia un sistema sostenible que garantice el derecho a la alimentación, el marco jurídico europeo debe evolucionar. El principal reto consiste en unificar una serie de derechos vinculados al sistema

alimentario que actualmente están separados y a veces son contradictorios. Hoy en día, la agricultura y la legislación alimentaria no están legalmente unificadas, cosa que está frenando los avances. Esta falta de unificación podría remediarse en parte mediante la adopción de la ley marco de Sistemas Alimentarios Sostenibles (ley SFS). Tal marco permitiría alejarnos de la visión dominante de los tratados, en los que la ley se limita a garantizar la libre circulación de productos y la seguridad alimentaria. De hecho, este enfoque abarca un campo legal amplio y heterogéneo, que comprende todos los aspectos de los sistemas alimentarios y trasciende las barreras estatales, europeas e internacionales. Por lo tanto, dada la importancia de la influencia legal en la transformación del sistema, un marco coherente y vinculante permitiría ordenar el estado actual de la ley y mediar entre los diferentes objetivos que se necesitan para avanzar hacia un sistema alimentario sostenible. En este sentido, un marco europeo puede ayudar a hacer realidad el derecho a la alimentación, situándolo en el centro de un marco jurídico global y coherente que lo consolide. Esta coherencia requiere un enfoque transversal que considere todas las cuestiones relacionadas con la alimentación.

El desarrollo de este marco y su buen funcionamiento requieren una transformación de las estructuras de gobernanza. Es necesaria una política alimentaria común a nivel europeo para establecer el rumbo de todas las políticas relacionadas con el sistema alimentario. Para lograrlo, se pueden tomar varias medidas que fomenten la cooperación entre las partes involucradas y avanzar hacia un enfoque integral. Esto es lo que recomienda el informe del Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES, por sus siglas en inglés), dirigido por Olivier De Schutter,⁵⁴ tomando como ejemplo la integración de la Dirección General de Medioambiente en las negociaciones de la PAC con la Dirección General de Agricultura. El informe IPES fomenta la implementación de procesos de planificación a largo plazo y gobernanza multinivel, mediante el ejemplo de planes de desarrollo rural plurianuales, que pueden integrarse con enfoques más limitados en el tiempo. Esta es una forma de coordinar varios niveles de gobernanza y varios sectores para avanzar hacia un plan único y más integral. El mismo informe también propone redefinir los roles dentro de las instituciones, con la creación de una vicepresidencia de la Comisión Europea responsable de los sistemas alimentarios sostenibles, un intergrupo sobre alimentos en el Parlamento Europeo y un grupo de trabajo para establecer objetivos a largo plazo en los diferentes mandatos e instituciones. Para cambiar radicalmente el sistema no basta con mejorar el existente.

Esta transformación de las estructuras de gobernanza requiere cambios tanto en la forma como en el fondo. Los mecanismos de gobernanza deben basarse en los principios de los derechos humanos para una democracia alimentaria

54 ETC Group Too Big to Feed: The Short Report, IPES-Food, octubre de 2017. Disponible en: https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

real. La sociedad civil y la ciudadanía deben desempeñar un papel central en el proceso, y los gobiernos deben asumir su parte de responsabilidad para garantizar el derecho a la alimentación. Para cambiar este sistema, es esencial ser consciente de las derivas del enfoque multipartidista de la gobernanza y contrarrestarlas mediante la creación de consejos de política alimentaria, por ejemplo, para garantizar una mayor participación.⁵⁵ Sin embargo, si bien debemos desconfiar del enfoque multipartidista, el enfoque multinivel es esencial si realmente deseamos implementar un sistema global. La gobernanza multinivel trasciende las barreras entre los ámbitos local, estatal y europeo para crear un sistema unificado. Garantiza una mayor participación de las partes implicadas no gubernamentales y una mayor participación de la sociedad civil, así como una mejor coordinación de sus integrantes en las diferentes escalas. También permite una mejor toma de decisiones al tener en cuenta las problemáticas locales y las características específicas de cada territorio.

55 RAMEL, Magali (coord.), en colaboración con Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT y Fabrice RIEM. *The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)*. Bruselas, Bélgica, FIAN, 2023.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN





El sistema alimentario industrial global predominante en la actualidad se basa y acentúa las injusticias sociales existentes y la discriminación basada en el género, el origen, la clase o el estado migratorio, entre otras características. Fomenta el hambre, la malnutrición y los problemas de salud relacionados, las malas condiciones laborales y la explotación de los sistemas agrícolas y alimentarios, agrava la distribución desigual de la riqueza y los recursos naturales, y desempeña un papel central en la destrucción de nuestro planeta, con colectivos socialmente excluidos particularmente afectados.⁵⁶ Por lo tanto, facilitar la transición a sistemas alimentarios más inclusivos, basados en los derechos humanos y sostenibles implica también, y en particular, garantizar que se hagan esfuerzos para redistribuir el poder y crear espacios de gobernanza que busquen centrar mejor las voces socialmente marginadas.

En los procesos políticos y la formación de políticas para el derecho a la alimentación y a la nutrición, la representación y la participación desempeñan un papel crucial para garantizar que los resultados se alineen con las necesidades de los colectivos más afectados por las decisiones, así como de quienes están en los márgenes del sistema alimentario y a quienes afectan el hambre y la malnutrición. Esto es particularmente vital a nivel local, donde un menor alcance geográfico a menudo hace que los enfoques participativos sean más factibles.

A través de nuestro **ejercicio de mapeo** y compromiso con otros análisis y bibliografía,⁵⁷ hemos observado que han surgido consejos alimentarios y otros espacios locales de debate, que han expandido la participación y han empoderado a las comunidades locales y otras partes involucradas en la gobernanza alimentaria a escala regional y local. Se ha fomentado el apoyo público y se han abordado las deficiencias existentes en las políticas de los sistemas alimentarios. Tienen la capacidad de permitir que las comunidades identifiquen problemáticas locales y aboguen por intervenciones políticas, mejorando así la capacidad institucional en todos los sectores. Sin embargo, a pesar de su intención inclusiva, los consejos alimentarios y otros procesos también pueden correr el riesgo de excluir a los colectivos socialmente excluidos que carecen de acceso o participación significativa en estos foros.⁵⁸

El grado de inclusión varía mucho, al igual que el compromiso con los sectores menos “progresistas” y aquellos que buscan preservar el *statu quo*, lo que afecta la puesta en marcha de agendas más transformadoras que desafían las prácticas existentes y abordan las prioridades de los colectivos socialmente

56 Más información en: <https://www.fian.org/en/publication/article/comic-the-corporate-capture-of-food-systems-2846>.

57 José Luis CRUZ, Richard James HEWITT y Verónica HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ: Can public food procurement drive agroecological transitions? Pathways and Barriers to Sustainable Food Procurement in Higher Education Institutions in Spain. *Agroecology and Sustainable Food Systems* (2023) 47:10. Disponible en línea en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2022.2088187>

58 Ibid; véase también: Participation and Local Food–System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe, publicado por FIAN Internacional. Disponible en: https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf.

excluidos. La participación no tiene un formato único. Existen diferentes modos de participación y diferentes resultados, basados en muchos factores, como las estructuras de gobernanza y deliberación, la participación cívica y la confianza, entre otros. Sin embargo, desentrañar cómo se estructura la participación y pensar a través de los procesos de toma de decisiones es un paso esencial hacia la transformación de los sistemas alimentarios basada en los derechos humanos.

LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

En nuestro **análisis de mapeo** se observó una variedad de escenarios en los que la participación y la representación adoptan diferentes formas. Algunos ejemplos también se mencionan a continuación.

En primer lugar, los espacios de políticas analizados en el mapeo cuentan con diferentes grados de participación. Algunos espacios tienen formatos completamente abiertos que permiten a las personas participar directamente simplemente expresando interés o asistiendo. Algunos ejemplos de tales enfoques se encuentran particularmente en los consejos de política alimentaria dirigidos por la comunidad en Alemania (por ejemplo, Berlín y Heidelberg) y Bélgica (Amberes). Otros tienen formatos más condicionales o restringidos. Requieren la presentación de una solicitud, que luego el consejo o la junta representativa evalúa para su aceptación formal. Los consejos institucionalizados de política alimentaria en España y Bélgica, por ejemplo, forman parte de la estructura del gobierno local. Pero también existen otros consejos de política alimentaria, por ejemplo, en Alemania, que se organizan mediante estructuras representativas (generalmente en combinación con estructuras más abiertas) por nominación o elección. También existen diferencias en cuanto a si las plazas son limitadas para diferentes grupos, o si la presentación de una solicitud es más bien una formalidad, pero, por lo general, se trata de espacios abiertos. Varios espacios también permiten que la comunidad participe como observadora y, en algunos casos, de forma activa. Algunos grupos no aceptan invitaciones inesperadas, y cuentan con una lista predefinida de participantes, como en el consejo de ciudadanía de Vorarlberg (Austria), ya que los y las participantes se habían elegido al azar y solo se podía participar si se había recibido una invitación.

Con respecto a otras experiencias más allá del alcance de este proyecto, encontramos que la participación condicional no implica necesariamente exclusividad, sino que, por el contrario, puede fomentar la participación de colectivos socialmente excluidos y un equilibrio de poder, donde los asientos están reservados o priorizados para colectivos concretos y restringidos para otros (ver ejemplo de CONSEA más adelante). Al mismo tiempo, el simple hecho

de tener un espacio abierto no implica necesariamente que sea accesible para cualquier miembro de la comunidad, y en particular para los colectivos socialmente excluidos o que padecen inseguridad alimentaria. Hay matices importantes con respecto a la medida en que se incorporan activamente miembros de la comunidad para participar en los consejos o para ejercer un rol de observación, y en qué medida se hacen consideraciones para garantizar que la agenda y los debates sean relevantes y accesibles para la comunidad.

En cuanto a los espacios con estructuras representativas, las categorías de grupos varían mucho: algunos optan por categorías muy amplias basadas en segmentos sociales, como la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, el gobierno, y otros cuentan con categorías más específicas, generalmente basadas en diferentes sectores de los sistemas alimentarios. Solo unas pocas estructuras representativas tienen espacios específicos para los colectivos socialmente excluidos, pero las condiciones que podrían garantizar su participación son inadecuadas o inexistentes. En muchos casos, no se presta atención a las dinámicas de poder y las diferencias de intereses dentro de los grupos, como el sector agrícola.

Respecto al proceso de toma de decisiones (es decir, cómo y quién toma las decisiones), la mayoría de los casos distinguen entre agentes con voz y voto y aquellos con voz solamente. Como ya hemos mencionado, esta distinción no es necesariamente indicativa de una participación cerrada, sino que refleja, por lo general, los procesos vinculados al gobierno, que siguen reglas específicas de debate y toma de decisiones formales. La forma en que se interpretan esas normas y cómo se lleva a cabo la consulta comunitaria tiene un impacto profundo en la medida en que los derechos de voto formales afectan el espacio otorgado a las voces excluidas. Dentro de los procesos de toma de decisiones, en [el mapeo](#) también se han observado algunos esfuerzos para equilibrar los poderes existentes. No obstante, y en general, no fueron la norma, sino que fueron bastante limitados. Además, la toma de decisiones puede darse a través de la votación (por ejemplo, por mayoría simple) o a través del consenso, siendo esta última la forma más frecuente en los foros de políticas locales y, en particular, en los espacios dirigidos por la comunidad.

En cuarto lugar, se establecen distinciones entre los organismos dirigidos por instituciones y las entidades dirigidas o cofundadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC). A escala local, un número significativo de consejos alimentarios identificados en el mapeo han surgido de movimientos y organizaciones de la sociedad civil que crean gradualmente redes de colaboración y espacios compartidos. A menudo, este marco asociativo implica coordinar actividades e influir en las políticas alimentarias dentro de una región específica, instando a los organismos gubernamentales locales a participar en las reformas. Algunas de las redes se han convertido en consejos

formalizados que, o bien permanecen fuera de la estructura de gobierno (como espacios autónomos de la sociedad civil), o bien han pasado a formar parte de la estructura de gobierno. Otras siguen siendo redes y asociaciones más flexibles que incluyen al gobierno local, la sociedad civil y otros agentes (por ejemplo, en Portugal). En cuanto a los espacios que permanecen fuera de las estructuras gubernamentales formales (por ejemplo, en Alemania), muchos todavía reciben apoyo de sus gobiernos locales y disfrutan del reconocimiento del gobierno como organismo competente de la sociedad civil o la comunidad para participar en los debates sobre políticas alimentarias. Algunas estructuras también se crean a partir de un mandato directo de la entidad del gobierno local, lo que facilita la creación de estos foros de políticas (por ejemplo, en Valencia, o los consejos regionales en Bélgica). En cuanto a los casos analizados en el mapeo, las decisiones de los consejos de política alimentaria, por lo general, son recomendaciones (no vinculantes para el gobierno), mientras que el peso que estos tienen de facto varía y es naturalmente más fuerte en aquellos consejos que también involucran a representantes del gobierno.

Estrategias y desafíos para la participación de la sociedad civil a nivel local

En la formulación de políticas públicas para el derecho a la alimentación y a la nutrición, la integración de los principios basados en los derechos humanos en los marcos de gobernanza es esencial para garantizar resultados equitativos y una participación significativa. Estos principios enfatizan la inclusión, la no discriminación y la protección de los colectivos socialmente excluidos, ya que son fundamentales en la formación y el funcionamiento de organismos de colaboración, como los consejos alimentarios y otros organismos de participación comunitaria.⁵⁹

El derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones es fundamental. Los marcos de derechos humanos afirman que participar en las decisiones que afectan a sus vidas es un derecho fundamental de las personas y las comunidades (“titulares de derechos”). Este principio se cruza directamente con la gobernanza colaborativa. Subraya la necesidad de una representación diversa en las mesas de toma de decisiones para mejorar la legitimidad y la rendición de cuentas. En el contexto de los consejos alimentarios, esto implica garantizar que las personas afectadas por las políticas alimentarias, incluidos los grupos socialmente excluidos y las partes interesadas de diversos orígenes, no solo se incluyan, sino que participen activamente en la toma de decisiones.

59 Este apartado toma del análisis que utiliza nuestra comprensión de los principios de derechos humanos, así como el análisis y la información recopilada en: ONEDERRA-ARAMENDI, A., BEGIRISTAIN-ZUBILLAGA, M. y CUÉLLAR-PADILLA, M.: Characterisation of food governance for alternative and sustainable food systems: a systematic review. *Agric Econ* 11, 18 (2023). Disponible en: <https://agrifoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-023-00258-7>.

Centrar las voces de los colectivos socialmente excluidos es otro aspecto crucial. Los principios de derechos humanos priorizan la protección de la población socialmente vulnerada, y hacen hincapié en su participación significativa. En espacios de colaboración como los consejos alimentarios, esto requiere esfuerzos deliberados para incluir y empoderar a estos grupos, evitando así su marginación y asegurando que sus perspectivas se escuchadas y se respetan.

Reconocer que las comunidades afectadas son las expertas de su situación y que tienden a conocer mejor las soluciones que requiere. Es fundamental que el conocimiento experiencial y la ciencia ciudadana se consideren “evidencias” válidas en los debates sobre políticas públicas, y en igualdad de condiciones con las que se producen en entornos académicos o técnicos.

Además, la inclusión y la no discriminación son vitales. Los derechos humanos defienden la igualdad de oportunidades para la participación, independientemente del origen o la identidad. Del mismo modo, en la gobernanza colaborativa, es esencial considerar a quiénes se incluye y a quiénes se excluye, y asegurar que los procesos de participación sean abiertos y accesibles para todas las partes interesadas relevantes.

El logro de estos objetivos requiere prácticas de gobernanza reflexivas⁶⁰ que fomenten el diálogo inclusivo y reconozcan diversas perspectivas. La gobernanza reflexiva estimula las redes de colaboración para reconocer y conciliar diversos objetivos y valores, y promueve un entendimiento compartido en el interés público. Este enfoque no solo legitima los esfuerzos de colaboración, sino que también fortalece su efectividad e impacto al incorporar una amplia gama de perspectivas e intereses.

La colaboración exitosa no consiste solo en cantidad, sino también en la selección cuidadosa de quienes participan, en función de sus posibles contribuciones, los roles que desempeñan y los impactos que experimentan en el sistema alimentario. Esto refuerza la idea de que los diversos puntos de vista y conocimientos, incluidos y especialmente los de quienes acumulan más experiencias, mejoran la calidad de los procesos de toma de decisiones dentro de los consejos alimentarios y otros espacios participativos.

Además, generar confianza entre quienes participan en la formulación de políticas de colaboración es vital para la sostenibilidad de los esfuerzos de colaboración. La confianza fomenta la equidad, la estabilidad y la previsibilidad en los procesos de gobernanza, lo cual es esencial para mantener la rendición de cuentas y la transparencia. En un enfoque basado en los derechos humanos, la creación de confianza implica no solo la confianza interpersonal, sino también la confianza institucional entre comunidades, organizaciones y organismos gubernamentales.

60 *Ibid.*

Participar en la sociedad civil a nivel local exige un enfoque estratégico y la preparación para enfrentar numerosos retos. A lo largo de este proyecto, se entrevistó a personas que producen alimentos a pequeña escala y a activistas de la soberanía alimentaria sobre sus experiencias en la participación en la formulación de políticas de colaboración. Insistieron en la importancia de formular una visión común, desarrollar normativas a medida y diseñar planes estratégicos integrales para garantizar la perdurabilidad y el impacto. También destacaron la necesidad de establecer diferentes alianzas y aprovechar las oportunidades, salvaguardando al mismo tiempo el anonimato en situaciones potencialmente de riesgo. También compartieron la necesidad de comprometerse con diferentes perspectivas, pensar con ambición y apoyar la investigación sobre los contextos locales y las normas vigentes.

Sin embargo, existen retos importantes, como la gestión del tiempo y los recursos, el equilibrio de los compromisos personales con el activismo político y la lucha contra la formidable influencia del poder corporativo y la corrupción política. La falta de recursos financieros, experiencia legal y apoyo de los medios para muchas de las organizaciones y procesos complica aún más sus esfuerzos. En medio de estos obstáculos, las personas entrevistadas destacan la importancia de construir un equipo central de confianza, fomentar el respeto y la atención plena, y mantener una perseverancia flexible. Insisten en el papel fundamental de las asociaciones estratégicas y la cuidadosa selección de alianzas para sortear estas complejidades.

¿Quiénes participan en las políticas alimentarias y los espacios de políticas alimentarias y cómo lo hacen?

Garantizar que se escuchen las voces excluidas: ¿Quién debe tener representación?

No existe una fórmula única para la participación en la toma de decisiones de los sistemas alimentarios locales, ya que cada territorio tiene sus propias características y desafíos únicos. Sin embargo, se pueden y se deben tomar ciertas consideraciones para garantizar la coherencia con un enfoque basado en los derechos humanos.

Las políticas alimentarias y los espacios de políticas deben considerar la toma de decisiones a través de un enfoque integral del sistema alimentario. Deben enfatizar la importancia de considerar sus diversos elementos, interdependencias e interacciones para lograr una transformación efectiva.

Abordar la participación y la acción política mediante un enfoque sistémico permite una comprensión más profunda de cuestiones como, por ejemplo, el aumento de las tasas de malnutrición y el aumento de la inseguridad alimen-

taria, que a menudo se derivan de desafíos sistémicos más amplios como la pobreza,⁶¹ el acceso limitado a alimentos nutritivos y barreras estructurales como la planificación urbana,⁶² los precios de los alimentos y las oportunidades educativas.⁶³ Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral que reconozca y aborde estos factores subyacentes. Al hacerlo, es esencial garantizar una participación diversa y representativa, así como una divulgación dirigida a diferentes sectores de la formulación de políticas públicas.

Para transformar de manera significativa el actual sistema alimentario corporativo dominante, se debe comenzar por transformar las relaciones de poder que sustentan este sistema. Esto solo se puede conseguir si logramos cambiar las voces que se escuchan en los foros de políticas públicas en torno a la alimentación y se crean espacios para aquellos colectivos que históricamente han sido socialmente excluidos y desfavorecidos, y que son los más afectados por los resultados negativos del sistema alimentario, así como aquellos que son la clave para construir sistemas alimentarios más equitativos.

Estos colectivos abarcan una amplia gama de participantes que a menudo se enfrentan a barreras interseccionales y sistémicas para la participación y representación dentro del sistema alimentario. También deben existir garantías para la participación de quienes ven sus intereses afectados por las decisiones que se toman en esos espacios, como los organismos financieros que invierten en sistemas alimentarios o los grupos de presión favorables a las empresas que abogan por políticas orientadas al beneficio.

Los colectivos socialmente excluidos dentro del sistema alimentario varían según el territorio. Sin embargo, aquí destacaremos algunas generalizaciones con respecto a grupos y comunidades a considerar, sin ser exhaustivas. Uno de esos colectivos incluye a la pequeña y mediana producción de alimentos, como el campesinado, o quienes trabajan en el sector agrícola, la ganadería y la pesca, cuyos medios de vida dependen de la producción de alimentos. Estos colectivos a menudo tienen dificultades para acceder a recursos y mercados, así como para garantizar condiciones laborales y salariales justas. Del mismo modo, el pequeño comercio de alimentos y las cooperativas de alimentos pueden enfrentar desafíos para competir con las empresas más grandes, debido a las presiones de los precios del mercado y las prácticas de competencia desleal de la agroindustria. Además, tienen dificultades para cumplir con los requisitos legales y de trazabilidad, ya que generalmente carecen de departamentos de gestión que se dediquen a ello, a diferencia de

61 Consultar la Nota descriptiva de la OMS titulada "Malnutrición", 1 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>.

62 Consultar el informe del Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (SOFI) de 2023, secciones 3.2, titulado: La urbanización influye en los sistemas agroalimentarios, creando desafíos y oportunidades para garantizar el acceso a dietas asequibles y saludables. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/state-food-security-and-nutrition-2023/urbanization-affects-agrifood-systems.html>

63 ASMARE B, TADDELE M, BERIHUN S, WAGNEW F. Nutritional status and correlation with academic performance among primary school children, northwest Ethiopia. BMC Res Notes. 9 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6230243>.

las grandes empresas. Los sindicatos y las organizaciones que representan a quienes trabajan en el sistema alimentario desempeñan un papel vital en la defensa de salarios justos, condiciones de trabajo seguras y derechos laborales, pero se tiende a excluirlos en los debates sobre políticas alimentarias.

Otros colectivos esenciales que tienen un rol relevante en la toma de decisiones de los sistemas alimentarios incluyen a la población migrada y los grupos de derechos de las personas migrantes. El trabajo de las personas migradas desempeña un papel central en la producción agrícola y el procesamiento de alimentos en la UE, pero a menudo estas personas se enfrentan a la explotación y la discriminación. Además, las personas migradas y las refugiadas sufren frecuentemente discriminación social e institucional, que afecta al ejercicio del derecho a la alimentación y los derechos humanos en general.⁶⁴ Las personas en situación de pobreza y las que participan en redes contra la pobreza aportan información de primera mano sobre la inseguridad alimentaria, los desafíos de acceder a alimentos nutritivos y la interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, la vivienda). Los colectivos feministas abogan por la igualdad de género dentro del sistema alimentario y abordan cuestiones como el acceso a la tierra, el crédito y las oportunidades de toma de decisiones. Las mujeres también asumen la mayor parte del trabajo de cuidados en muchas sociedades, incluso en Europa, que incluye el cuidado de la alimentación.⁶⁵

Además, las organizaciones centradas en el acceso a los alimentos y la justicia alimentaria trabajan para garantizar que todas las comunidades, especialmente las socialmente marginadas, tengan un acceso equitativo a los servicios básicos y a opciones de alimentos saludables y asequibles. Los grupos y comunidades históricamente excluidos, incluidos los pueblos indígenas, las minorías étnicas, las comunidades racializadas y los barrios marginados, a menudo se enfrentan a formas interseccionales de discriminación y exclusión que afectan su acceso a los alimentos y su participación en los procesos de toma de decisiones.

Las comunidades rurales, especialmente aquellas en áreas remotas o desatendidas, pueden enfrentar desafíos únicos relacionados con la infraestructura, el acceso al mercado y los servicios sociales. Estas áreas rurales a veces se ven muy afectadas por los procesos de toma de decisiones “locales” en las ciudades cercanas, pero a menudo quedan fuera de esos diálogos y espacios de deliberación. Del mismo modo, los barrios marginados dentro de los centros urbanos a menudo experimentan el apartheid alimentario, el acceso limitado a los productos frescos y las desigualdades en la calidad y la asequibilidad de los alimentos.

64 Ver: Jasber SINGH, Monitoring Social Inclusion and the Right to Food and Nutrition in Europe. Disponible en: https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_3_Social%20Inclusion_English.pdf

65 Para obtener más información sobre el trabajo de cuidado en los sistemas alimentarios, consultar: <https://www.fian.org/en/news/article/on-international-womens-day-who-cares-for-the-caregivers-3455>.

Para abordar estos desafíos y permitir la participación de los colectivos socialmente excluidos, los procesos de política alimentaria local y territorial deben comenzar por tratar de identificar quiénes son los colectivos socialmente excluidos y a quienes afecta la inseguridad alimentaria en su territorio y qué se necesita para involucrarlos de manera significativa. Es necesario reflejar la diversidad del contexto local en términos de estatus económico, origen, género, nacionalidad, edad, etc. Sin embargo, a pesar de la conciencia de algunos ayuntamientos y otros espacios similares sobre la necesidad de incorporar todas las realidades, muy pocos casos analizados en el **mapeo** involucran a personas que sufren inseguridad alimentaria y otro tipo de exclusión en y por el sistema alimentario, como las usuarias de bancos de alimentos o quienes tienen trabajos precarios en la cadena alimentaria industrial.

Por lo tanto, existe la necesidad de crear espacios y modalidades de gobernanza colaborativa que reconozcan las diferentes realidades y necesidades presentes en los territorios y estimulen la responsabilidad compartida en la creación de un sistema alimentario más justo y sostenible, reconociendo también los cuidados y las economías de subsistencia como elementos centrales del sistema alimentario. Las actividades invisibles para el sistema económico, como la compra de alimentos, la planificación de comidas y la preparación de alimentos, desempeñan un papel fundamental en la nutrición y son roles que a menudo asumen las mujeres. Este potencial de la alimentación para priorizar la vida y conciliar el sustento y los cuidados es una clara oportunidad para la transformación de las relaciones socioeconómicas.

Dentro de este llamado a la experimentación, es esencial constituir y definir qué es la “participación significativa”, y cómo se vería según el contexto territorial. El simple hecho de incluir estas voces en los debates no garantiza su participación efectiva y la toma de decisiones “inclusivas”. Es necesario tener muchas cuestiones en cuenta, y no se debe subestimar el papel del acompañamiento y el apoyo. En el marco de los consejos alimentarios y espacios similares de toma de decisiones a nivel local, se hace un llamamiento a experimentar con la inclusión y la rendición de cuentas a la comunidad. Al mismo tiempo, es necesario mantener cierta precaución con los enfoques supuestamente inclusivos que traen “todos los agentes de los sistemas alimentarios” a la mesa y reconocen los desequilibrios de poder existentes y la necesidad de equilibrar el poder dando prioridad a algunas voces sobre otras, para lograr la inclusión real y allanar el camino para la acción transformadora (ver *multistakeholderismo* en el apartado de conceptos anterior).

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE BRASIL (CONSEA)

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil (CONSEA), restablecido en 2023 después de que se aboliera bajo el régimen de Jair Bolsonaro, es una plataforma institucional que asesora directamente al presidente brasileño en asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. Basada en el derecho a la alimentación, CONSEA está compuesta por dos tercios de la sociedad civil y un tercio de los miembros del gobierno. Su presidencia es elegida y ocupada por la sociedad civil. En CONSEA participan 24 ministerios, 48 miembros de la sociedad civil y de los diversos movimientos sociales del país, con énfasis en los colectivos históricamente desfavorecidos y con inseguridad alimentaria. Entre sus miembros se encuentran organizaciones de pueblos indígenas, la comunidad quilombola (personas afrodescendientes), mujeres campesinas y negras, la pequeña agricultura y la agricultura familiar, trabajadores y trabajadoras rurales, los sindicatos, la agroecología, la soberanía alimentaria, los derechos humanos y los movimientos y redes de salud. El Consejo ha desempeñado un papel fundamental en la construcción del sistema brasileño de seguridad alimentaria y nutricional y en los diversos programas que han permitido al país abandonar el mapa del hambre de la ONU en 2014.

Además del Consejo Nacional, también hay CONSEAs a escala regional (estatal) y CONSEAs locales en muchos municipios que monitorean la implementación del sistema de seguridad alimentaria y nutricional y las políticas y programas relacionados, y están en diálogo entre sí. Cada cuatro años, el Consejo Nacional organiza una conferencia nacional que reúne a una amplia gama de representantes de la sociedad civil y del gobierno de diferentes partes del país para debatir las prioridades de la agenda nacional, estatal y municipal de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, que luego define el Consejo de CONSEA.⁶⁶

66 Para más información, ver: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea> (sitio web oficial de CONSEA) y *Gobernanza Democrática de los Sistemas Alimentarios Alimentarios para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: la experiencia de Brasil*.

MECANISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS (MSCPI)

El Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas (MSCPI)⁶⁷ para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas es el mayor espacio internacional de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición. El MSCPI se fundó en 2010, como parte esencial y autónoma del CSA reformado. El propósito del MSCPI es facilitar la participación y articulación de la sociedad civil en los procesos de políticas del CSA. El MSCPI es un espacio abierto e inclusivo y, por lo tanto, no tiene miembros formales, sino organizaciones participantes. Todas las organizaciones que pertenecen a la sociedad civil y que trabajan en seguridad alimentaria y nutrición pueden unirse y participar. Todas las organizaciones participantes en el MSCPI pertenecen a uno de los siguientes once colectivos: pequeña agricultura, pastores y pastoras, pescadores y pescadoras, pueblos indígenas, trabajadores y trabajadoras agrícolas y alimentarias, personas sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores y consumidoras, personas con inseguridad alimentaria urbana y ONG.

CÓMO TRABAJA EL MSCPI:

Da prioridad a las organizaciones y movimientos de las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Reconoce que las

- organizaciones de las personas titulares de derechos son el sujeto de su propio desarrollo y quienes contribuyen en mayor medida a la seguridad alimentaria y la nutrición en todo el mundo.

- Respeta la pluralidad, la autonomía, la diversidad y la autoorganización, y trata de garantizar un equilibrio de circunscripciones, género y regiones.

No representa a las organizaciones que participan en el mismo. Se representan a ellas mismas y expresan sus puntos de vista junto con otras en el MSCPI. Las

- organizaciones participantes, en particular, las que organizan quienes producen y consumen alimentos a pequeña escala, cuentan con más de 300 millones de personas afiliadas de todos los continentes.

67 Toda la información se ha extraído de la página web del MSCPI: <https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>

Diferentes colectivos a tener en cuenta para la participación en la toma de decisiones de los sistemas alimentarios territoriales

Tengamos en cuenta que estas consideraciones se basan en **los casos analizados** en el mapeo adjunto a este documento y reflejan el contexto de los países y territorios examinados en el proyecto, así como lo que podría ser relevante para el contexto europeo. No pretende ser exhaustivo.

- Organizaciones no gubernamentales (ONG) que abordan cuestiones relevantes, como por ejemplo:
 - Justicia ambiental y climática
 - Defensa alimentaria
 - Desarrollo agrícola
 - Salud y nutrición
 - Justicia social
 - Derechos humanos
 - Lucha contra el hambre

- Asociaciones vecinales, como asociaciones de huertos urbanos o centros comunitarios

- Plataformas o redes relacionadas con cuestiones de sistemas alimentarios (por ejemplo, redes de políticas alimentarias, consejos alimentarios comunitarios)
 - Alianzas por la justicia alimentaria
 - Alianzas o redes de sistemas alimentarios locales o territoriales
 - Redes de agricultura sostenible
 - Plataformas de soberanía alimentaria
 - Organizaciones comunitarias indígenas
 - Redes de lucha contra la pobreza

- Organizaciones que apoyan la producción de alimentos a pequeña y mediana escala, tales como:
 - Asociaciones de agricultores y agricultoras
 - Sindicatos de trabajo agrícola
 - Cooperativas agrícolas y alimentarias
 - Asociaciones ganaderas
 - Trabajadores y trabajadoras del sector de la pesca
 - Organizaciones de derechos sobre la tierra

- Sindicatos del sistema alimentario, tales como:
 - Sindicatos del sector agrícola
 - Sindicatos del sector de procesamiento de alimentos
 - Sindicatos del sector de distribución y de almacenes
 - Sindicatos del sector de reparto de comida
 - Sindicatos de hostelería

- Asociaciones de consumidores y consumidoras
- Organizaciones de mujeres
- Colectivos y organizaciones de personas migradas y refugiadas
- Expertos y expertas en salud pública y nutrición
- Academia: universidades y organismos de investigación relevantes, como los que abordan:
 - Investigación agrícola
 - Nutrición y salud pública
 - Estudios ambientales
 - Institutos de investigación de políticas públicas
- Departamentos y sectores relevantes en el gobierno local:
 - Salud pública
 - Agricultura
 - Economía
 - Asuntos sociales
 - Medioambiente y sostenibilidad
 - Urbanismo y zonificación
 - Educación
 - Contratación pública
 - Partidos políticos
- Pequeñas y medianas empresas alimentarias

¿Cómo garantizar una participación inclusiva y significativa?

Garantizar una participación inclusiva y significativa en los procesos políticos es crucial para abordar las desigualdades dentro del sistema alimentario. Sin embargo, generar espacios inclusivos es difícil y requiere cuidado a la hora de trabajar y la elección de prácticas conscientes. No basta con convocar a múltiples partes interesadas, es esencial definir qué constituye un compromiso “significativo”.

A nivel local, en teoría, los espacios de toma de decisiones ofrecen una mayor accesibilidad a las comunidades, incluyendo sobre todo a las tradicionalmente excluidas. Sin embargo, es necesario hacer esfuerzos conscientes para que se generen las condiciones para un compromiso genuino. Las barreras estructurales como los prejuicios, junto con la resistencia a la redistribución del poder, impiden que muchas personas participen plenamente. Un primer paso esencial hacia la inclusión implica identificar activamente los grupos más excluidos y evaluar las dinámicas de poder para facilitar su inclusión en un espacio basado en los derechos humanos.

Las personas y las comunidades se enfrentan a formas interseccionales de discriminación, opresión y marginación, basadas en diferentes factores interseccionales como el origen étnico, el género, el estado migratorio, la clase y la capacidad, entre otros. Sin embargo, no existe una fórmula única para identificar quién experimenta exclusión en un territorio determinado. Algunas preguntas que se pueden hacer desde una perspectiva territorial podrían incluir:

- ¿Quién padece una mayor inseguridad alimentaria y pobreza en la comunidad?
- ¿Hay barrios o distritos con mayores concentraciones de inseguridad alimentaria?
- ¿Quién produce alimentos a pequeña escala?
- ¿Qué clase de mano de obra contribuye al sistema alimentario territorial y quiénes desempeñan los trabajos esenciales dentro del sistema alimentario?

Esto no solo es importante para evaluar quién debe participar en los procesos de toma de decisiones, sino también para detectar cómo se pueden diseñar las políticas alimentarias enfocadas a abordar y centrar las necesidades y prioridades de quienes sufren marginación, inseguridad alimentaria y pobreza.

Las condiciones deben, como mínimo, garantizar la participación de colectivos socialmente excluidos representativos, mientras se aplican medidas para regular la participación de entidades poderosas como empresas y otros intereses privados. Sin garantías, la participación corre el riesgo de convertirse en tokenismo o servir para legitimar políticas que perpetúan el daño y la privación de derechos.

HERRAMIENTAS PARA LA TOMA DE DECISIONES – APRENDIZAJE DEL MÉTODO ORGANIZATIVO DEL CÍRCULO SOCIOCRÁTICO



En la formulación de políticas locales para sistemas alimentarios basados en derechos, podemos inspirarnos en el método organizativo del círculo sociocrático. Al aplicar estos principios a la toma de decisiones del sistema alimentario, el objetivo es fomentar la inclusión mientras se abordan los desequilibrios de poder y se garantiza que se escuchen las voces de todas las partes involucradas. En particular, las reconocidas como titulares de derechos en contextos específicos. Además, la toma de decisiones mediante el consentimiento mejora la legitimidad de estas. La toma de decisiones orientada al consentimiento e inspirada en los métodos de la sociocracia incluye:



- Formas desafiantes de jerarquías lineales.
- Aspirar a un sistema de gestión que involucre a todas las partes por igual en la toma de decisiones y la responsabilidad.
- Toma de decisiones sociocráticas. Es decir, sin objeciones serias.



1. Llegar a un consenso: Puntos para la facilitación. Enviar una solicitud o plantear un tema: Invitar a la persona o la organización que envía la solicitud o plantea el tema, sobre el cual se debe tomar una decisión para presentar su propuesta.



2. ¿Qué otra información necesitamos? Preguntamos a quienes participan si tienen dudas o si se necesita más información complementaria.

(Se deben tener en cuenta todas las opiniones. Tratar de resolver las dudas en el acto. Las declaraciones de opinión deben evitarse en este momento).



3. Ronda de opiniones:

- Primera ronda: preguntar a quienes participan: "¿Cuál es tu opinión sobre esto?".
- Segunda ronda: preguntar a quienes participan: "¿Ha cambiado tu opinión? ¿Se ha propuesto alguna solución?".

(Se deben enumerar y visualizar todas las ideas, inquietudes, información. Responder cualquier pregunta adicional que pueda surgir. Tratar de formular o sintetizar una propuesta de consenso)



4. Enviar solicitud o plantear un tema: escribir y volver a presentar la propuesta (que tenga en cuenta las opiniones y aportaciones de la sala).



5. Llegar a un consenso: preguntar a todas las personas que participan si están de acuerdo en dar su consentimiento (los gestos con las manos pueden ser útiles).

¿Cómo hacer frente a las objeciones?

- > Las objeciones serias expresadas por cualquier participante no se pueden ignorar o rechazar. Las objeciones menores no impiden una decisión.
- > Responder a las objeciones con interés para comprenderlas mejor y escuchar la justificación y los argumentos.
- > Las objeciones a menudo se pueden resolver mirando los objetivos, escuchando los argumentos para refinar la propuesta o acordando un paso parcial.
- > Si queda por resolver una objeción seria, la decisión puede posponerse o delegarse.

EL COMPROMISO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES





Participar en la formulación de políticas locales para el derecho a la alimentación implica comprender las barreras existentes y desarrollar estrategias efectivas. Requiere una comprensión de los valores subyacentes que guían nuestros esfuerzos, y los movimientos y prácticas de los que podemos aprender. La lucha por cómo superar estas barreras debe abordarse de manera integral y sistémica, uniendo a los sectores para el cambio territorial.

Este apartado pretende comprender mejor cómo se conceptualiza el compromiso democrático local en otros ámbitos. Se pueden obtener conocimientos valiosos de diferentes sectores y movimientos dedicados a la transformación local y territorial, en particular del [movimiento por el derecho a la ciudad](#).

EL DERECHO A LA CIUDAD

El trabajo y la organización en torno al derecho a la ciudad, específicamente a través de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, es un ejemplo importante de cómo el ámbito local se conceptualiza como un espacio para el ejercicio de los derechos humanos y el deber y el papel del gobierno local.

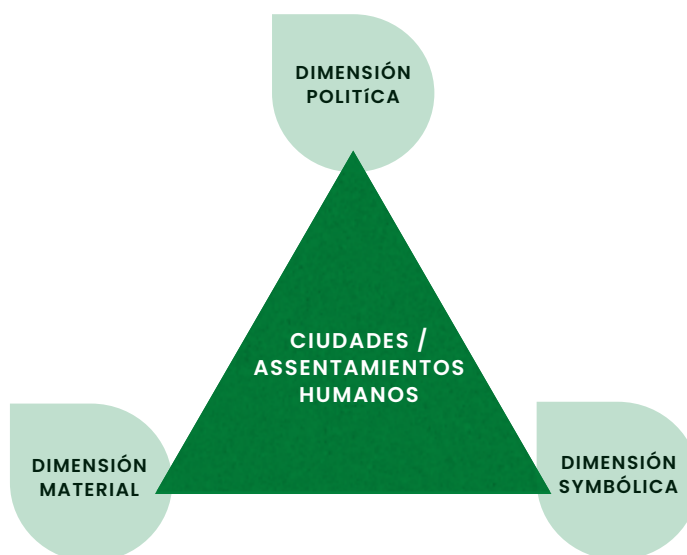
El derecho a la ciudad encarna una visión colectiva que trasciende la mera planificación urbana y territorial. Es un esfuerzo social destinado a reconfigurar las ciudades en espacios de justicia social, igualdad, gobernanza democrática y sostenibilidad ambiental. Supone alejarse de los enfoques tradicionales de desarrollo urbano de arriba hacia abajo, y aboga por un proceso de abajo hacia arriba que priorice las necesidades y deseos de quienes habitan la ciudad.⁶⁸

De acuerdo con la definición proporcionada por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad: *“El Derecho a la Ciudad es el derecho de todas las habitantes, presentes y futuras, permanentes y temporales, a habitar, usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar de ciudades, pueblos y asentamientos humanos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, definidos como bienes comunes esenciales para una vida plena y decente”*.⁶⁹

En esencia, el derecho a la ciudad enfatiza tres pilares fundamentales: la distribución equitativa de los recursos, la habilitación de la agencia política y la inclusión de la diversidad sociocultural. Estos pilares son una interpretación de los principios de derechos humanos y sirven como base sobre la que se construyen comunidades urbanas inclusivas y sostenibles. Reconocen que las ciudades no son solo entidades físicas definidas por edificios e infraestructuras, sino que son ecosistemas sociopolíticos complejos formados por diversas ideas, valores e identidades.

68 “El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible”, publicado por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Disponible en: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3_1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf.

69 Más información en la página web de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad: <https://www.right2city.org/the-right-to-the-city/>



El derecho a la ciudad comprende ocho elementos interconectados,⁷⁰ cada uno esencial para fomentar entornos urbanos inclusivos y prósperos con un enfoque de derechos humanos. Estos elementos incluyen:

- **1. No discriminación:** garantizar que las ciudades estén libres de discriminación por motivos de género, edad, ingresos económicos, nacionalidad, etnia o cualquier otro factor. Abrazar la diversidad y garantizar los derechos e identidades de quienes las habitan.
- **2. Igualdad de género:** promover la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y niñas en entornos urbanos. Incluida la protección contra la violencia.
- **3. Ciudadanía inclusiva:** reconocer a todos los y las habitantes de la ciudad, ya sean permanentes o temporales, como ciudadanía con igualdad de derechos y responsabilidades.
- **4. Mayor participación política:** facilitar la participación diversa en la gobernanza urbana y la toma de decisiones, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta en las políticas urbanas y los procesos de planificación.
- **5. Función social cumplida:** garantizar que las ciudades proporcionen un acceso equitativo a la vivienda, los servicios y las oportunidades. En particular, para residentes en situaciones de exclusión social, priorizando el bien común.
- **6. Espacios públicos y servicios de calidad:** crear espacios públicos inclusivos y seguros que promuevan la interacción social y la cohesión comunitaria.
- **7. Economías diversas e inclusivas:** promover la diversidad económica y la inclusión. Reconocer las economías informales y las contribuciones de las mujeres y los grupos socialmente excluidos.
- **8. Vínculos urbano-rurales inclusivos:** fortalecimiento de las conexiones entre las zonas urbanas y rurales para el desarrollo equitativo y la sostenibilidad, haciendo hincapié en la soberanía alimentaria y la protección de la biodiversidad.

⁷⁰ Los componentes del derecho a la ciudad se pueden encontrar en el sitio web de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Disponible en: <https://www.right2city.org/es/componentes-del-derecho-a-la-ciudad/>.

El derecho a la ciudad prevé espacios urbanos y territoriales donde las personas y las comunidades, independientemente de sus antecedentes o circunstancias, puedan disfrutar de los derechos humanos, participar plenamente en la vida cívica y contribuir a construir comunidades vibrantes y resilientes. Se trata de un enfoque integral que va más allá de la infraestructura física para abordar las dimensiones multifacéticas de la vida y el bienestar urbanos.

A medida que los espacios locales son cada vez más importantes para el cambio basado en los derechos humanos y la formulación progresiva de políticas, el derecho a la ciudad también converge más con otros movimientos de transformación territorial, incluidos los movimientos de soberanía alimentaria.

¿Cómo puede el derecho a la ciudad fortalecer las luchas por la transformación de los sistemas alimentarios?

Vincular el movimiento por el derecho a la ciudad con la lucha por la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación y a la nutrición permite que haya un nuevo ámbito para reevaluar la participación activa de las comunidades en las decisiones que les afectan en sus territorios.

La soberanía alimentaria “se presenta como un proceso de construcción de movimientos sociales y una forma de empoderar a las personas para organizar sus sociedades de tal forma que trascienda la visión neoliberal de un mundo de productos básicos, mercados y actores económicos egoístas”.⁷¹ El derecho a la ciudad, junto con la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación y a la nutrición, enfatizan el imperativo de crear espacios urbanos y territoriales que sean inclusivos, justos y sostenibles. En conjunto, este marco conceptual aboga por un acceso equitativo a los recursos, servicios y oportunidades, mientras defiende el empoderamiento de la comunidad para dar forma a los sistemas alimentarios. Este doble enfoque garantiza el acceso a alimentos nutritivos y culturalmente relevantes, al tiempo que fomenta la responsabilidad social, económica y ecológica en todo el sistema alimentario. Reconocer y fomentar esta sinergia es fundamental para promover ambas causas, ya que convergen para cultivar comunidades urbanas y rurales que sean equitativas y prósperas.

71 ¡Soberanía alimentaria YA! Una guía por la soberanía alimentaria, Coordinación Europea de la Vía Campesina. Disponible en: <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf>.

CUADRO: LOS SEIS PILARES DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA:⁷²

Nyéléni Declaration, Nyéleni Forum, Mali 2007



1. Se centra en los alimentos para las personas: la soberanía alimentaria pone el derecho a una alimentación suficiente, saludable y culturalmente apropiada para todas las personas, pueblos y comunidades, incluidos aquellos que padecen hambre, están bajo ocupación, en zonas de conflicto y excluidas, en el centro de las políticas alimentarias, agrícolas, ganaderas y pesqueras. Rechaza la propuesta de que los alimentos son solo otro producto o componente para los agronegocios internacionales.



2. Valora a los proveedores de alimentos: la soberanía alimentaria valora y apoya las contribuciones y respeta los derechos de mujeres y hombres, la pequeña agricultura y ganadería, pastoreo, pesca artesanal, habitantes de los bosques, pueblos indígenas y trabajadores y trabajadoras agrícolas y de la pesca, incluidas las personas migradas, que cultivan, cosechan y procesan alimentos. Rechaza aquellas políticas, acciones y programas que los subestiman, amenazan sus medios de vida y los eliminan.



3. Localiza los sistemas alimentarios: la soberanía alimentaria acerca a quienes proveen los alimentos y quienes los consumen: les coloca en el centro de la toma de decisiones sobre cuestiones alimentarias. Protege a las empresas proveedoras de la competencia desleal de alimentos y ayuda a los mercados locales. Protege del consumo de alimentos de mala calidad e insalubres, de una alimentación inadecuada y alimentos contaminados con organismos modificados genéticamente, y se resiste a las estructuras, acuerdos y prácticas de gobernanza que dependen y promueven un comercio internacional insostenible e inequitativo que dan poder a empresas remotas e irresponsables.



4. Localiza el control: la soberanía alimentaria otorga el control sobre el territorio, la tierra, el pastoreo, el agua, las semillas, el ganado y las poblaciones de peces en los proveedores locales de alimentos y respeta sus derechos. Se puede ejercer y compartir de una manera social y ambientalmente sostenible que conserve la diversidad. Reconoce que los territorios locales a menudo cruzan las fronteras geopolíticas y garantiza el derecho de las comunidades locales a habitar y usar sus territorios. Estimula la interacción positiva entre los proveedores de alimentos en diferentes regiones y territorios y de diferentes sectores que ayuda a resolver conflictos internos o conflictos con las autoridades locales y nacionales. Por último, rechaza la privatización de los recursos naturales mediante leyes, contratos comerciales y regímenes de derechos de propiedad intelectual.

⁷² El texto completo de la Declaración de Nyéleni se puede encontrar en: <https://grassrootsonline.org/sites/default/files/The-6-Food-Sovereignty-Principles.pdf>



5. Desarrolla conocimientos y habilidades: la soberanía alimentaria se basa en las habilidades y el conocimiento local de quienes proveen de alimentos y las organizaciones locales que conservan, desarrollan y gestionan sistemas localizados de producción y cosecha de alimentos, mediante el desarrollo de sistemas de investigación apropiados de apoyo y para transmitir esta sabiduría a las generaciones futuras. Rechaza las tecnologías que socavan, amenazan o contaminan estos, por ejemplo, la ingeniería genética.



6. Trabaja con la naturaleza: la soberanía alimentaria utiliza las aportaciones de la naturaleza en diversos métodos de producción y cosecha agroecológicos de bajo insumo externo que maximizan la contribución de los ecosistemas y mejoran la resiliencia y adaptación, especialmente ante el cambio climático. Busca sanar el planeta para que el planeta nos sane y rechaza métodos que perjudican funciones ecosistémicas beneficiosas, que dependen de monocultivos intensivos en energía y fábricas ganaderas, prácticas pesqueras destructivas y otros métodos de producción industrializados, que dañan el medioambiente y contribuyen al calentamiento global.

La colaboración entre quienes defienden la soberanía alimentaria y quienes defienden el derecho a la ciudad surge de un compromiso compartido para fomentar una economía arraigada en la solidaridad, los derechos colectivos y los bienes comunes. Esta asociación valora la toma de decisiones colectivas, la distribución justa de los recursos y la protección del patrimonio cultural. Reconoce los territorios no solo como espacios físicos, sino también como repositorios de identidad cultural y social, destacando la importancia de defender los derechos humanos dentro de contextos territoriales específicos. Además, ambos movimientos están fuertemente posicionados contra la invasión de los intereses corporativos, que representan una amenaza para la autonomía, la integridad y la inclusión de los territorios.

Si bien el movimiento por el derecho a la ciudad reconoce la necesidad apremiante de un cambio de paradigma en los sistemas alimentarios que sostienen las áreas urbanas, también avanza el modelo de soberanía alimentaria incrustado en una visión territorial y dentro de un continuo urbano-rural. Este enfoque prioriza las estrategias impulsadas por la comunidad para la producción y distribución de alimentos, y se alinea con los principios de la soberanía alimentaria.

Los principios de soberanía alimentaria se alinean con los componentes del derecho a la ciudad al enfatizar el control local, la inclusión y la sostenibilidad en los sistemas alimentarios territoriales. Por ejemplo, garantizar la no discriminación y la ciudadanía inclusiva implica apoyar a los proveedores y

proveedoras locales de alimentos y reconocer la importancia de las economías diversas e inclusivas. Del mismo modo, mejorar la participación política puede implicar procesos de toma de decisiones impulsados por la comunidad para cuestiones relacionadas con los sistemas alimentarios, alineándose con el principio de poner el control a escala local. Además, el énfasis en trabajar con la naturaleza y valorar a la provisión de alimentos resuena con el concepto de función social cumplida dentro de las ciudades. Se fomenta el acceso equitativo a alimentos nutritivos y se prioriza el bien común y el interés público.

Además, mediante la construcción de convergencia a nivel territorial y la ampliación de los discursos de los problemas locales para abarcar los derechos humanos, los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias pueden generar cambios en múltiples frentes.⁷³ Al encuadrar los problemas dentro de un marco de derechos humanos, estos grupos pueden reunir diversos apoyos de base y obtener legitimidad en la sociedad en general. Además, comprometerse con los marcos internacionales y nacionales de derechos humanos basados en normas internacionales exige un cambio que está integrado en la implementación de las obligaciones y compromisos de derechos humanos ya definidos.

73 Ejemplos de otros movimientos que trabajan para impactar tal cambio en los espacios urbanos europeos se pueden encontrar en la publicación *Leveraging urban policy for food sovereignty and human rights*, escrita por Paula Fernández-Wulff y Christopher Yap. Disponible en: <https://www.tni.org/en/publication/leveraging-urban-policy-for-food-sovereignty-and-human-rights>

CONCLUSIONES





Al analizar las diferentes experiencias de desarrollo y deliberación de los sistemas alimentarios locales mediante el **ejercicio de mapeo de este proyecto**, está claro que se están logrando avances significativos en términos de políticas y procesos de gobernanza local para el derecho a la alimentación y a la nutrición y de los sistemas alimentarios basados en los derechos humanos en toda Europa. Sin embargo, a pesar de los avances, muchas iniciativas locales se enfrentan a limitaciones, ya que siguen estando subordinadas a las políticas del ámbito de la UE. Por ejemplo, la Política Agraria Común (PAC) y las políticas comerciales, entre otros factores, contribuyen a la concentración del mercado a gran escala y perjudican a la pequeña agricultura y las prácticas agroecológicas. Un enfoque basado en los derechos humanos, ejemplificado por un marco horizontal para los sistemas alimentarios que está siendo propuesto por la UE, podría unificar y racionalizar las políticas relacionadas con los alimentos, mientras sitúa a la pequeña producción en una mejor posición dentro del sistema alimentario. Avanzar hacia un enfoque de gobernanza multinivel más sólido puede facilitar la creación de espacios para el diálogo político, en los que se pueda evaluar de qué manera las iniciativas locales pueden aportar al marco político de la UE, con el fin de apoyar la transformación de los sistemas alimentarios a todos los niveles.

La sociedad civil, los movimientos de base y las autoridades locales están cocreando soluciones políticas que tienen el potencial de abordar mejor las necesidades de la comunidad. A nivel local y territorial, surgen espacios e iniciativas que priorizan la salud, la equidad y la sostenibilidad mediante procesos de toma de decisiones participativos e inclusivos. Si bien están surgiendo mecanismos para la gobernanza alimentaria local colaborativa en toda Europa, es necesario continuar evaluando y valorando cómo se toman las decisiones y quién las toma, además de establecer conexiones en diferentes niveles.

A través de esta publicación, mostramos que los principios y prácticas de derechos humanos descritos por los movimientos por el derecho a la alimentación y a la nutrición y otros enfoques más específicos del territorio, como el derecho a la ciudad, ofrecen orientación y consideraciones para estructurar los entornos de formulación de políticas y los procesos de toma de decisiones. Estos enfoques defienden la redistribución del poder y la centralidad de las voces y experiencias de las personas excluidas dentro del sistema alimentario.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 [@FIANista](https://twitter.com/FIANista)

 [@fianinternational](https://www.instagram.com/fianinternational)

 [FIAN International](https://www.facebook.com/FIANInternational)