

SISTEMAS ALIMENTARIOS TERRITORIALES: PROTEGER EL MUNDO RURAL Y LLEVAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS AL NIVEL LOCAL

*Thomas Forster y Emily Mattheisen*¹

Durante décadas, los desafíos de la urbanización han ocupado un lugar prominente en varias agendas políticas. La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha reforzado el paradigma que coloca a las ciudades en el centro del desarrollo tras la adopción de un objetivo concreto, el ODS 11, relativo a lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles².

Los términos “vínculos entre el medio rural y el urbano”, “sistemas alimentarios de ciudades y regiones” y “sistemas alimentarios territoriales” a menudo se utilizan de forma intercambiable en los foros internacionales de políticas, los círculos académicos y otros debates sobre cómo se relacionan entre sí los espacios rurales y urbanos en los sistemas alimentarios. No obstante, se tiende a omitir la cuestión de qué puede considerarse como “exclusivamente rural” y los derechos de las comunidades. La antigua dicotomía entre el medio urbano y el rural refuerza un modelo de desarrollo injusto que pone la presión del “crecimiento urbano” e industrial sobre las zonas rurales y las y los productores de alimentos a pequeña escala para alimentar a poblaciones cada vez más urbanas. No obstante, el modelo de desarrollo en sí no se pone en entredicho.

EL SESGO URBANO EN LA AGENDA DE DESARROLLO

Resulta evidente la “urbanización” de la agenda mundial de desarrollo en las preparaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebrará en Quito en octubre de 2016, y su propuesta de resultado bidecenal en materia de políticas: la Nueva Agenda Urbana³. Hábitat III es la primera cumbre mundial que se celebrará desde la adopción de los ODS. En el momento de redacción de este artículo, se prevé que la Nueva Agenda Urbana reconocerá la alimentación y la nutrición como cuestiones clave en el desarrollo urbano, pero no la soberanía alimentaria ni el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas, y que no habrá coherencia o un intercambio útil con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas. La sociedad civil ha criticado Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana por la falta de seguimiento a los compromisos contraídos en Hábitat II (1996), y las obligaciones correspondientes en materia de derechos humanos, así como por ignorar los compromisos previos para lograr un desarrollo rural y urbano equilibrados⁴.

El proceso de Hábitat III es emblemático de los cambios mundiales de políticas en el sistema de las Naciones Unidas y a nivel nacional, puesto que los derechos humanos han sido ampliamente sacados de los documentos y los debates sobre políticas. Los Estados miembros y las instituciones de las Naciones Unidas siguen reforzando

¹ [Thomas Forster](#) es investigador en EcoAgriculture Partners, una ONG científico-política que promueve enfoques participativos de las bases en la gestión integrada de la alimentación, el agua, los bosques y los recursos de los ecosistemas. En 2015 lideró un equipo técnico para desarrollar el Pacto de política alimentaria urbana.

[Emily Mattheisen](#) trabaja en FIAN Internacional en cuestiones de monitoreo y rendición de cuentas, y con la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. También participó en 2015 en el equipo técnico responsable de la elaboración del Pacto de política alimentaria urbana. FIAN es una organización internacional de derechos humanos que trabaja por la realización del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas desde hace 30 años. FIAN está formada por secciones nacionales y miembros individuales en más de 50 países en todo el mundo. Puede encontrarse más información en: www.fian.org.

Un agradecimiento especial a Joseph Schechla (Red para los Derechos a la Vivienda y a la Tierra de la Coalición Internacional del Hábitat, HIC-HLRN) y Anne C. Bellows (Universidad de Siracusa) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

² Para obtener más información sobre los ODS, ver: www.un.org/sustainabledevelopment/es/.

³ El borrador cero de la Nueva Agenda Urbana (2016) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) está disponible en inglés en: www.habitat3.org/zerodraft.

⁴ Coalición Internacional del Hábitat. *Continuidad fracturada: de Hábitat II a Hábitat III*. 14 de septiembre de 2015. www.hic-gs.org/news.php?pid=6393.

el lenguaje y los compromisos debilitados, y cada vez más traspasan responsabilidad al sector corporativo a través de un lenguaje que utiliza la “inclusión”, el “acceso”, el “empoderamiento” y la “responsabilidad social” en lugar de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Incluso si los ODS tienen compromisos de derechos humanos débiles, está claro que no pueden lograrse sin respetar, proteger y realizar los derechos humanos, y sin la plena integración de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones⁵.

Hábitat III también es representativa de otra tendencia mundial. Muchos procesos internacionales a menudo no logran promover la necesidad de un desarrollo local equilibrado en términos de economía, planificación y desarrollo social. En general, muchos de los procesos centrados en el medio “urbano” que trabajan con el espacio, la tierra, los ecosistemas, la resiliencia, etc. han conceptualizado y elevado el desarrollo urbano y la urbanización sin una consideración significativa de las zonas rurales, excepto en la medida en que acomodan las prioridades urbanas. Esta agenda parcial se inclina hacia una visión de la urbanización en la que las zonas rurales están vacías de productores a pequeña escala y comunidades rurales, puesto que se les integra en un enfoque mecanizado, extractivo, “transformador” y con ánimo de lucro de los recursos rurales como productos básicos sin una cara, incluidos los alimentos, el agua, la energía, la biodiversidad y los recursos minerales. Estos debates han sido completamente desvinculados de otros procesos normativos importantes, como las negociaciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales en el Consejo de Derechos Humanos, y otros procesos relevantes en el CSA⁶. Puesto que los resultados de las agendas internacionales siguen omitiendo las obligaciones en materia de derechos humanos y cuestiones fundamentales para la soberanía alimentaria, es imperativo trabajar a otros niveles. Las y los productores de alimentos a pequeña escala producen la mayor parte de los alimentos del mundo; por lo tanto, son necesarias estrategias para debatir el papel y la inclusión de las comunidades y las zonas rurales en los procesos de desarrollo, al tiempo que se asegura que se escuchen las voces de las comunidades rurales.

LAS SOLUCIONES LOCALES REQUIEREN UNA GOBERNANZA LOCAL

El cambio más urgente e importante ha de producirse a nivel local y territorial. Los gobiernos subnacionales deberían desempeñar un papel fuerte, pese a las reticencias de algunos gobiernos nacionales. Los sistemas alimentarios de territorios de todos los tamaños incluyen tanto mercados formales como informales, capas de intermediarios comerciales, distribuidores y procesadores, así como muchos productores a pequeña escala, procesadores locales y trabajadores del sistema agroalimentario⁷. Los gobiernos locales o regionales no entienden bien estos sistemas alimentarios rurales y urbanos, y a menudo carecen del mandato, la jurisdicción o la capacidad técnica para gestionarlos. No obstante, hay esperanza: a efectos de hacer frente a las perturbaciones económicas o medioambientales de los sistemas alimentarios y a la falta sistémica de acceso a alimentos frescos y saludables, varios gobiernos locales han tenido que reconsiderar cómo se gestionan sus sistemas alimentarios y, aún más importante, quién los gestiona. Por todo el mundo, cada vez más gobiernos locales⁸—municipales, metropolitanos y regionales—están prestando atención a cuestiones relativas a la alimentación y la nutrición como resultado de las presiones crecientes de salud pública y nutrición (enfermedades transmisibles y no transmisibles), y en respuesta a las reivindicaciones de los movimientos alimentarios.

- 5 Para leer un análisis crítico de los ODS, ver el artículo *Hacia un monitoreo del derecho a la alimentación y a la nutrición centrado en las personas*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.
- 6 Para obtener más información sobre la Declaración, ver el cuadro 1.2 *Los derechos de las y los campesinos a sus semillas están en la vanguardia de los derechos humanos*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. El proyecto de Declaración está disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/3rdSession.aspx. Ver también la serie de informes sobre los derechos de las personas campesinas publicados por FIAN Internacional. www.fian.org/es/biblioteca/publicacione/serie_de_informes_sobre_los_derechos_de_las_personas_campesinas/.
- 7 Para obtener más información sobre los mercados territoriales, ver el cuadro 4.1 más adelante.
- 8 Para un ejemplo, ver a continuación el cuadro 4.2 *La construcción desde las bases del Consejo de Política Alimentaria de Detroit*. Ver también: Lee-Smith, Diana y Davinder Lamba. *La nutrición y la agricultura urbana en las ciudades del África subsahariana*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 61-63. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_ES_web.pdf#page=61.

En este contexto, un número creciente de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil (OSC), que se han centrado tradicionalmente en las zonas rurales, han empezado a considerar la soberanía alimentaria “urbana” y el derecho a la alimentación y a la nutrición a nivel de las ciudades, regiones y territorios. El papel de la formulación local de políticas públicas es primordial en estos debates emergentes. Los ámbitos clave incluyen las compras públicas y el acceso a los mercados nacionales; el acceso a los recursos naturales, la agroecología, la seguridad en la tenencia de la tierra y la preservación de las tierras agrícolas; la protección social y la asistencia; y en general, la gestión de los bienes comunes. Abordar el cambio en el sistema alimentario y la coherencia en la formulación de políticas plantea desafíos que son a la vez de índole social, medioambiental y económica, así como intersectorial. Hoy en día es bien sabido que las soluciones más eficaces a menudo requieren un enfoque interinstitucional e inclusivo. No obstante, los ministerios nacionales con frecuencia trabajan de forma aislada debido a mandatos que sitúan la agricultura en el medio rural (por ejemplo, ministerios de agricultura) y la seguridad alimentaria en el medio urbano (ministerios de desarrollo social, salud y educación). De manera similar, los organismos internacionales están divididos en mandatos rurales y urbanos. Pero esta falsa dicotomía puede estar cambiando, puesto que los alcaldes y los actores de la sociedad civil están hoy dando prioridad a las políticas alimentarias y operacionalizando los vínculos entre el medio rural y el urbano. Algunos países también están respondiendo con políticas que apoyan una mayor autonomía y autogobierno territorial.

EL PACTO DE POLÍTICA ALIMENTARIA URBANA

Pese a los vínculos con las comunidades y el potencial para una gobernanza participativa en evolución a nivel local, los gobiernos locales y territoriales a menudo son excluidos de la formulación de políticas internacionales, socavando con ello la importancia de su autoridad. Entre los ejemplos figuran la falta de una interacción inclusiva con las autoridades locales en los exámenes de los progresos sobre los ODS en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN)⁹, y en la gobernanza de los sistemas alimentarios en el CSA. Una estrategia emergente en muchas OSC es la de trabajar directamente con asociaciones mundiales de gobiernos locales y territoriales, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)¹⁰ y Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI)¹¹, así como asociaciones nacionales de gobiernos locales, con vistas a dialogar sobre alternativas de políticas y, en algunos casos, diseñar compromisos de políticas.

El Pacto de política alimentaria urbana (el Pacto de Milán), firmado en octubre de 2015, es una iniciativa liderada por alcaldes y alcaldesas que tiene el fin de crear un marco de gobernanza más fuerte para los sistemas alimentarios locales. El Pacto de Milán representa un proceso que reafirma el papel y las responsabilidades de los gobiernos locales para tomar medidas y cumplir sus mandatos de respetar, proteger y realizar los derechos humanos¹². Promueve la toma de decisiones participativa directamente con la sociedad civil y las y los productores de alimentos a pequeña escala, abarcando áreas temáticas como la gobernanza, la equidad social y económica, las dietas sostenibles y la nutrición, la producción, el suministro y la distribución de alimentos, y las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Estos compromisos representan un paso hacia adelante fundamental para entender el papel de los gobiernos locales en el respeto y la operacionalización de las obligaciones de derechos humanos en todos los territorios.

Aunque está lejos de ser perfecto, muchas de las 120 ciudades¹³ que firmaron el documento están avanzando en la creación de espacios participativos de gobernanza y

9 Para obtener más información sobre el Foro Político de Alto Nivel (FPAN), ver: sustainabledevelopment.un.org/hlpf.

10 Para obtener más información sobre Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), ver: www.uclg.org.

11 Para obtener más información sobre Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), ver: www.iclei.org.

12 El texto completo del Pacto de política alimentaria urbana (2015) puede leerse en: www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf. El libro electrónico sobre buenas prácticas seleccionadas en sistemas alimentarios urbanos está disponible en inglés en: www.foodpolicymilano.org/en/ebook-good-practice-en.

13 Para obtener más información, ver: www.foodpolicymilano.org/en/the-cities-of-the-milan-urban-food-policy-pact.

diálogo con las comunidades para formular políticas alimentarias, mientras que otras están trabajando en ámbitos de intervención específicos (por ejemplo, la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, el espacio público para la producción alimentaria, las compras públicas, etc.). En los debates sobre cómo dar seguimiento a los efectos del Pacto de Milán, las OSC están planteando cómo operacionalizar de la mejor forma estos compromisos.

Los debates renovados sobre la urbanización y los sistemas alimentarios están provocando un gran entusiasmo, y muchas ciudades están ahora dispuestas a avanzar con el Pacto de Milán. Por un lado, se ve como una oportunidad para aprovechar la aceptación política y ejercer presión para lograr cambios que apoyen la realización de los derechos humanos y la soberanía alimentaria. Por otro lado, es necesario defender estos cambios más allá de un mandato político. Además, los gobiernos deberían coordinar iniciativas con la sociedad civil con miras a abordar las necesidades de las comunidades tanto rurales como urbanas. El Pacto de Milán no es la solución final: es una herramienta para construir voluntad política, apoyar los procesos locales y la toma de decisiones inclusiva, así como para abrir nuevos espacios para la incidencia política.

La participación de la sociedad civil es fundamental para promover cambios significativos en las políticas alimentarias a todos los niveles. El grado de operacionalización de los derechos humanos a nivel local está directamente relacionado con la rendición de cuentas estatal, la eficacia de los gobiernos y la gobernanza a nivel local. Esto se destacó en un informe de agosto de 2015 del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, titulado *Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos*¹⁴.

EL CAMINO A SEGUIR: EQUILIBRAR LA GOBERNANZA DE LA ALIMENTACIÓN Y FORTALECER LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Toda nueva política que reclame un desarrollo territorial integrado debe estar acompañada de orientaciones para su implementación, una planificación inclusiva en los sectores urbanos y rurales y los gobiernos, y la creación de capacidad institucional sobre la operacionalización de los derechos humanos internacionales y la rendición de cuentas. Mecanismos de políticas claras deberían apoyar mejor a los y las productoras de alimentos a pequeña escala y la economía local.

A raíz del ODS 11, el discurso en torno a la Nueva Agenda Urbana muy probablemente estará enmarcado por un desarrollo territorial inclusivo, equilibrado e integrado, de conformidad con el llamamiento a favor de políticas urbanas nacionales, estrategias espaciales, protección medioambiental, gobernanza del cambio climático y financiación. No obstante, aún está por ver si los sistemas alimentarios y los productores de alimentos a pequeña escala recibirán el tratamiento centrado necesario para tener un “desarrollo territorial” significativo. Hasta ahora, los debates sobre políticas en Hábitat III y otros foros han estado principalmente dominados por enfoques gubernamentales y técnicos, con participación y contribuciones fuertes del sector privado. Las perspectivas de la sociedad civil se han abordado o integrado en menor medida. La narrativa actual también sigue estando demasiado restringida a concepciones limitadas del espacio urbano y aborda de forma insuficiente los importantes vínculos e interacciones en los territorios, incluidas las zonas rurales y periurbanas. Como resultado, los discursos de políticas a veces han perpetuado soluciones falsas para cuestiones como la seguridad alimentaria, la planificación territorial o los vínculos

¹⁴ El informe está disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session50/Documents/A_HRC_30_49_SPA.docx.

entre el medio urbano y el rural, el medio ambiente, la sostenibilidad, el cambio climático, y la gobernanza de los recursos naturales. Si bien los enfoques urbanos y territoriales en los sistemas alimentarios son ciertamente pertinentes e importantes, el discurso han de formarlas las iniciativas de los movimientos sociales y las y los productores de alimentos a pequeña escala, y crear así un espacio para definir mejor y movilizar los sistemas alimentarios territoriales, las economías y el desarrollo real.

Independientemente de lo que ocurra o no en el proceso de Hábitat III, en el CSA, e incluso en el seguimiento y la implementación en curso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es vital que la sociedad civil y las organizaciones de base sigan defendiendo sus expectativas en términos de procesos y resultados en todos los niveles de gobierno. Para lograr los cambios necesarios en las políticas es clave continuar trabajando en todos los sectores para crear una incidencia política en torno a los sistemas alimentarios más fuerte, basada en la realización plena y progresiva de las obligaciones en materia de derechos humanos y la soberanía alimentaria, y para asegurar la rendición de cuentas por dichas obligaciones y dar realmente seguimiento (implementar, monitorear y evaluar) a los compromisos de políticas en todas las esferas de gobierno, incluida la local.

CUADRO 4.1 ¿Mercados populares o sistemas de suministro corporativos? Las negociaciones en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
*Mamadou Goita, Nora McKeon y Nadjirou Sall*¹⁵

La “vinculación de los pequeños productores con los mercados” es el desafortunado título de un importante debate de políticas en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas¹⁶. Este título refleja la convicción dominante de que los productores a pequeña escala son personas atrasadas atrapadas en la auto-suficiencia que tienen que ser “modernizadas” y conectadas con las cadenas de valor corporativas.

Sin embargo, esta idea no podía estar más alejada de la verdad. Cerca del 70% de los alimentos consumidos en el mundo son producidos por las y los productores y trabajadores a pequeña escala. La mayoría de estos alimentos se canalizan a través de mercados locales, nacionales y regionales. Solo entre el 10% y el 12% de los productos agrícolas se comercializan en el mercado internacional (el 9% de la producción lechera, el 9,8% de la producción de carne, el 8,9% del arroz y el 12,5% de los cereales)¹⁷. La idea de la “vinculación de los pequeños productores con los mercados” es engañosa: a nivel mundial, más del 80% de los productores a pequeña escala operan en mercados internos, que son los más importantes para la seguridad alimentaria y la nutrición¹⁸. Como defendió el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC)¹⁹, el espacio autónomo con el mandato de facilitar y coordinar la interacción de la sociedad civil y los movimientos sociales con el CSA, “[q]uereamos que estos mercados sean reconocidos, apoyados y defendidos mediante políticas públicas adecuadas”²⁰.

Existe una rica variedad de modalidades nacionales de comercialización que no obedecen la lógica de las cadenas de valor corporativas dominantes, incluidos mercados de trueque indígenas en América Latina, mercados semanales en África y Asia, y mercados de agricultores en Europa y América del Norte. No obstante, se ha hecho muy poco hasta la fecha para compilar y capitalizar estas experiencias. Las discusiones en el CSA ofrecen una buena oportunidad para empezar a hacerlo. La enorme falta de datos sobre estos mercados y cómo funcionan hace que sean “invisibles”

15 Mamadou Goita es el director ejecutivo del Instituto de Investigación y Promoción de Alternativas en el Desarrollo (IRPAD) de Mali.

Nora McKeon es activista y portavoz de Terra Nuova, autora y profesora en el Máster en Desarrollo Humano y Seguridad Alimentaria de la Universidad Roma 3.

Nadjirou Sall es el secretario general de la Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrarios del África Occidental (ROPPA) y presidente del Consejo Nacional para el Diálogo y la Cooperación de las Poblaciones Rurales de Senegal (CNCR). Un agradecimiento especial a Biraj Patnaik (Oficina de los Comisionados del Tribunal Supremo de India) y Stefano Prato (Society for International Development, SID) por su apoyo en la revisión de este cuadro. La versión original de este cuadro fue redactada en inglés.

16 El debate comenzó con un Foro de Alto Nivel el 25 de junio de 2015 sobre el tema en general, y concluyó el 9 de junio de 2016, tras dos días de negociaciones sobre las recomendaciones de políticas. El documento resultante será aprobado durante la sesión plenaria del CSA que se celebrará del 17 al 21 de octubre de 2016. Para obtener más información sobre las negociaciones y todos los documentos citados en este cuadro, ver: www.csm4cfs.org/es/working-groups/connecting-smallholders-to-markets/.

17 FAO. *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16. Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo*. Roma, 2015. www.fao.org/3/a-i5090s.pdf; FAO. *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets*. Roma, 2014. www.fao.org/3/a-i4136e.pdf.

18 Reardon, Thomas y Julio Berdequé. *Agrifood markets and value chains*, en: FIDA. *Rural Development Report*. Pendiente de publicación; Del Pozo-Vergnes, Ethel. *From survival to competition: informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*. Londres. IIMAD, 2013. pubs.iied.org/pdfs/16533IIED.pdf.

19 Para obtener más información sobre el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para facilitar las relaciones con el CSA, ver: www.csm4cfs.org/es/.

20 Mecanismo de la Sociedad Civil. *Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados. Qué propone el MSC*. 2015. Pág. 1. www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/05/ES_Four-Pager.pdf.

para las personas encargadas de elaborar políticas, que privilegian el apoyo a sistemas de suministro “modernos”. El MSC ha empezado a colmar esta brecha de datos con una bibliografía anotada de 18 páginas de estudios de caso y artículos. El MSC también ha aclarado lo que justamente distingue a estos mercados de las cadenas de valor corporativas y los sistemas de suministro internacionales:

- Su objetivo es satisfacer primero las necesidades de los sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales;
- Además del suministro de alimentos, también desempeñan múltiples funciones culturales y sociales y actúan como un entorno en el que pueden abordarse las relaciones de poder políticas y culturales;
- Están controlados por las y los productores, los consumidores y las autoridades locales del territorio en cuestión, y se estructuran según una lógica de interdependencia y solidaridad entre los actores;
- Contribuyen a la economía local mediante la redistribución, en el territorio en cuestión, de la riqueza generada por la producción, el procesamiento y la comercialización de los productos;
- Son inclusivos, puesto que ofrecen espacio para que todos los actores intercambien sus productos;
- La diversidad de productos alimenticios en estos mercados —en contraste con el énfasis en productos aislados en las cadenas internacionales de productos básicos— refleja la diversidad de los sistemas alimentarios del territorio²¹.

El MSC había propuesto llamarlos “mercados territoriales” porque están situados en zonas específicas con las que se identifican, desde el pueblo hasta el nivel nacional o incluso regional. Lo que se buscaba era evitar la trampa de limitar el entendimiento de estos mercados a lo puramente “local” e “informal”, minimizando con ello su importancia como la modalidad dominante de suministro de alimentos en todo el mundo. No obstante, el término suscitó reacciones de inquietud entre los diplomáticos acostumbrados a asociarlo con la soberanía y las fronteras, por lo que el MSC lo abandonó con vistas a alcanzar un acuerdo sobre el contenido. El texto final negociado incorpora prácticamente todos los puntos a los que las organizaciones de productores a pequeña escala daban importancia:

Mercados y sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales: A escala mundial, más del 80% de los pequeños productores operan en mercados de alimentos locales y nacionales. Estos mercados altamente diversos, por los que transita la mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo, van del plano local al transfronterizo y el regional y pueden ubicarse en un contexto rural, periurbano o urbano, o abarcar estos contextos, y están directamente vinculados con los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales. Esto significa que los alimentos en cuestión se producen, procesan y comercializan dentro de estos sistemas. Estos procesos de adición de valor pueden ayudar a crear empleo y contribuir al desarrollo local, social y económico, cuando los beneficios de la adición de valor circulan en los sistemas locales, nacionales y regionales. Pueden inscribirse en entornos estructurados o en modalidades más ocasionales o informales que dotan a los pequeños productores de mayor flexibilidad y reducen el número de obstáculos a su acceso. Al margen del intercambio de productos, estos mercados cumplen múltiples funciones en la medida en que ofrecen un espacio de interacción social e intercambio de conocimientos. Pese a su importancia,

21 Mecanismo de la Sociedad Civil. Mensajes adicionales del MSC en torno al Borrador Cero sobre “Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados”. 29 de abril de 2016. Pág. 5. www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/ES_CSM-additional-comments-on-the-Zero-Draft.pdf#page=5.

*los sistemas de recopilación de datos suelen pasar estos mercados por alto, lo cual repercute negativamente en la base empírica que sirve para orientar las políticas públicas*²².

La sociedad civil también consiguió algunas “victorias” importantes en las negociaciones sobre las recomendaciones de políticas. Entre ellas figuran las invitaciones a los gobiernos a colmar las lagunas de datos sobre estos mercados con vistas a mejorar las herramientas disponibles para contar con mejores políticas públicas; elaborar reglamentos higiénicos y sanitarios para la inocuidad alimentaria que sean apropiados a la escala y el contexto de la producción a pequeña escala y la comercialización nacional; promover compras públicas en apoyo de los sistemas alimentarios locales teniendo en cuenta los beneficios sociales, medioambientales y nutricionales, y no solo el costo económico de los alimentos; y prever precios que remuneren de manera apropiada el trabajo y las inversiones de las y los productores a pequeña escala. La mención de los “alimentos fortificados” fue eliminada del proyecto del texto²³. No obstante, el MSC no tuvo éxito a la hora de eliminar la referencia a los mercados internacionales, las cadenas de valor y los agronegocios en base a que estos fenómenos eran irrelevantes en una negociación centrada en los productores a pequeña escala y el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas. Sigue prevaleciendo una visión esquizofrénica de qué es lo mejor para las y los productores a pequeña escala y la seguridad alimentaria y la nutrición, y la sociedad civil seguirá luchando contra esta visión con argumentos más fuertes, gracias a las negociaciones en el CSA.

CUADRO 4.2 La construcción desde las bases del Consejo de Política Alimentaria de Detroit

*Malik Yakini*²⁴

Detroit cuenta con una historia impregnada por la lucha a favor de los derechos humanos y la igualdad racial, con el mayor porcentaje —el 83%— de residentes negros de todas las ciudades de los Estados Unidos (EE.UU.), y es una ciudad emblemática de las desigualdades perpetuadas a través del sistema capitalista. También es una ciudad que actualmente lucha contra la bancarrota resultante de las políticas económicas y sociales insostenibles y desiguales a nivel del estado federal. Los fondos públicos son muy escasos, puesto que no existe una base fiscal sólida en Detroit, donde casi el 40% de los hogares viven con ingresos por debajo del umbral de la pobreza. La tasa de desempleo de Detroit, que supera el 10%, no solo es el doble de la media del estado de Michigan, sino que también es la más alta de las 50 ciudades más grandes de EE.UU.²⁵

Esta historia y la situación actual han influido profundamente en la Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Negra de Detroit (DBCFSN), que fue fundada en 2006 para asegurar que la población afroamericana de Detroit desempeñara un papel de liderazgo en el creciente movimiento por la justicia alimentaria. La Red se dedica a construir poder comunitario y autosuficiencia y pone su foco en la agricultura urbana, el desarrollo de los jóvenes, la economía cooperativa, la educación comunitaria y la creación de un entorno de políticas más propicio.

La DBCFSN afirma que el acceso a alimentos de calidad es un derecho humano independientemente de la situación económica de cada persona. Esa posición se fundamentó a través del entendimiento de cómo en EE.UU. la intersección entre el racismo y las clases sociales resulta en inseguridad e injusticia alimentarias en

22 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. *Recomendaciones del CSA sobre la vinculación de los pequeños productores con los mercados*. Borrador final. 2016. Párr. 4. www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Small/CFS_Connecting_Smallholders_to_Markets_Final_Draft.pdf.

23 Para leer un análisis crítico de la priorización de los alimentos fortificados y las intervenciones de micronutrientes en muchos países, ver: Rundall, Patti. *El “negocio de la malnutrición”: la excusa perfecta para la industria alimentaria*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 24-29. www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_ES_web.pdf#page=24.

24 Malik Yakini es miembro fundador y director ejecutivo de la Red de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Negra de Detroit (DBCFSN). También fue presidente del Comité de organización del Consejo de Política Alimentaria de Detroit (DPFC) y presidente fundador del DPFC. La DBCFSN se formó en febrero de 2006 para abordar la inseguridad alimentaria en la comunidad negra de Detroit, y desde entonces ha organizado a los miembros de la comunidad a efectos de desempeñar un papel de liderazgo más activo en el movimiento local por la seguridad alimentaria. Puede encontrarse más información en: www.detroitblackfoodsecurity.org. Un agradecimiento especial a Saulo Araujo (WhyHunger), Anne C. Bellows (Universidad de Siracusa) y Emily Mattheisen (FIAN Internacional) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

25 Eisenbrey, Ross. *Detroit's Bankruptcy Reflects a History of Racism*. Blog de Economic Policy Institute Working Economics. 25 de febrero de 2014. www.epi.org/blog/detroits-bankruptcy-reflects-history-racism/.

muchas comunidades afroamericanas²⁶. La Red afirma igualmente que las comunidades afroamericanas tienen derecho a la autodeterminación. Tenemos el derecho y la responsabilidad de gobernarnos y de determinar nuestros propios destinos. En las zonas en que somos mayoría, deberíamos influir en las políticas y el aparato gubernamental y, cuando sea posible, controlarlos.

Tras criticar a la ciudad de Detroit por la ausencia de una política alimentaria amplia, en 2006 el Consejo Municipal encargó a la DBCFSN que creara un grupo de trabajo con vistas a elaborar una política de seguridad alimentaria para la ciudad. Durante los siguientes 18 meses, un comité formado por miembros de la DBCFSN trabajó en la elaboración de esta política, solicitando contribuciones públicas, en particular del movimiento por la justicia alimentaria de Detroit. Esa contribución²⁷ se incorporó al borrador final que se presentó al Consejo Municipal y se aprobó por unanimidad en marzo de 2008. La política aborda el acceso actual a alimentos de calidad en Detroit; el hambre y la malnutrición; los efectos de una dieta inadecuada; la educación ciudadana; la injusticia económica en el sistema alimentario; la agricultura urbana; el papel de las escuelas y otras instituciones públicas; y las respuestas de emergencia.

Tal vez lo más importante sea que el documento de políticas pedía la creación del Consejo de Política Alimentaria de Detroit (DFPC)²⁸, que sería responsable de ayudar a aplicar las recomendaciones formuladas en el documento de políticas y de asesorar a la alcaldía y al Consejo Municipal en cuestiones relacionadas con la alimentación. Tras 18 meses de investigaciones y consultas y el nombramiento de sus miembros, el DFPC tuvo su primera reunión en diciembre de 2009.

Durante todo el proceso de desarrollo de la Política de seguridad alimentaria y del DFPC de Detroit, fuimos muy conscientes de que estábamos creando un modelo de democracia a nivel comunitario. El DFPC ha recibido una atención generalizada porque, a diferencia de otros muchos consejos de políticas alimentarias de EE.UU., fue fundado desde las bases, en lugar de por académicos o funcionarios gubernamentales. Ha sido alabado porque concede de manera intencionada seis de los 21 puestos a residentes de las comunidades de base.

Desde 2009, el DFPC ha crecido, evolucionado y trabajado para que Detroit sea más segura y justa desde el punto de vista de la alimentación²⁹, reuniendo a personas de diferentes contextos y puntos de vista en un experimento único de democracia participativa a nivel comunitario. Ha contribuido a aumentar la concienciación de los ciudadanos de Detroit respecto al papel de la equidad alimentaria en el contexto del desarrollo actual de la ciudad. En estos sentidos, el DFPC ha sido un éxito.

El DFPC también ha hecho frente a múltiples desafíos y no ha podido ejercer de manera significativa las competencias previstas inicialmente como órgano asesor de la alcaldía o del Consejo Municipal. El alcalde de la ciudad y la mayoría de los miembros actuales de su Consejo tienen un conocimiento limitado de la política de seguridad alimentaria de la ciudad, o del papel del DFPC. Los últimos años figuran entre los más duros de la historia de Detroit, incluidos los 18 meses durante los que gestionó la ciudad un gerente de emergencia nombrado por el estado, que dejó sin poder al alcalde y al Consejo Municipal y que declaró la quiebra. Los funcionarios electos y nombrados de Detroit han hecho frente a obstáculos casi insuperables.

Ahora que se han restituido los poderes al alcalde y al Consejo Municipal, y que la ciudad está emergiendo de la quiebra, tal vez las condiciones vuelvan a ser propicias para que el DFPC ejerza una mayor influencia en el liderazgo político de Detroit y logre un impacto real en la realización de los derechos y la soberanía de los pueblos.

- 26 Powers, Jessica. *El derecho a la alimentación en EE.UU.: la necesidad de alejarse de la caridad y avanzar hacia un enfoque de derechos humanos*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 74-76. www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_ES_web.pdf#page=74.
- 27 DBCFSN. *Detroit Black Community Food Security Network's Recommendations for the Establishment, Structure and Functioning of the Detroit Food Policy Council*. Detroit. DBCFSN. 2008. www.detroitfoodpolicycouncil.net/sites/default/files/pdfs/DBCFSN_DETROIT_FOOD_POLICY_COUNCIL_RECOMMENDATIONS.pdf.
- 28 Puede encontrarse más información en: www.detroitfoodpolicycouncil.net.
- 29 Entre los muchos logros de la DBCFSN figuran los siguientes: obtuvo financiación mediante subvenciones; estableció oficinas y contrató personal; publicó dos informes sobre el sistema alimentario de Detroit; publicó columnas semanales en el periódico *The Michigan Citizen*; patrocinó las cumbres alimentarias anuales de Detroit; organizó una audiencia pública sobre el proceso municipal de venta de tierras públicas y copatrocinó audiencias comunitarias relativas a la ordenanza sobre agricultura urbana de Detroit.