

## **Aportaciones del MSC al Foro de SAN sobre Urbanización y Transformación Rural – Abril 2016**

El presente documento contiene la aportación colectiva del grupo de trabajo del Mecanismo de la Sociedad Civil, y por lo tanto incorpora las aportaciones de distintas OSC y distintos movimientos sociales a escala mundial.

Agradecemos a la Secretaría del CSA que haya preparado este documento y que haya hecho el esfuerzo de destilar toda la información disponible. Se trata de un tema de gran calado y todavía cabría pulir algunos aspectos. Antes de pasar a analizar todo el documento, es importante señalar en primer lugar qué cambios normativos nos gustaría ver y qué papel deberá desempeñar el CSA.

**Los derechos humanos son transversales y deben integrarse como el punto central de todo el análisis normativo**, no solamente como una ocurrencia a posteriori o un tema secundario. Los derechos humanos, y en concreto la materialización del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, están en el centro mismo del mandato del CSA y constituyen el núcleo del Marco Estratégico Mundial que orienta la labor del CSA. A través de la interacción con las distintas cuestiones del documento —desde la migración hasta el cambio climático, pasando por la gobernanza y el acceso a los recursos—, un análisis basado en los derechos humanos sitúa a los más perjudicados en pleno centro del debate, creando un punto de entrada perfecto para colocar a las comunidades en el corazón mismo de las soluciones. Debe emplearse un enfoque basado en derechos, con respeto hacia los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas. Se trata de una cuestión fundamental para el éxito futuro de la labor del CSA, además de aportar valor al proceso del CSA. En este marco, existen otros temas que no se han tratado plenamente en este documento y que también habría que abordar, entre otros:

- igualdad en el acceso a los recursos para productores de alimentos a pequeña escala, tanto hombres como mujeres (incluidas las comunidades de pastoralistas y pescadores);
- trabajo digno y derechos laborales para todo el mundo (en todos los niveles de la cadena alimentaria);
- plena integración de la nutrición, sin limitarse a la perspectiva médica o de consumo.

Los temas importantes que deben considerarse en este documento son los siguientes:

**Aprendizaje interno del CSA y uso de los informes del GANESAN:** el CSA ha generado abundante información a través de los procesos del GANESAN. Es fundamental que el CSA consolide una mayor coherencia interna echando mano de estos informes, en los que se ofrecen perspectivas de mucho peso sobre este tema y en los que hemos contribuido de forma colectiva como actores en el CSA.

Un gran número de estos informes aportarían una contribución notable a este tema complejo y ofrecerían una orientación mejor matizada sobre los vínculos entre los distintos aspectos e investigaciones en materia de SAN. En la actualidad, el MSC no tiene la impresión de que se hayan aprovechado al cien por cien, y espera que en el próximo borrador se integren en mayor medida los documentos anteriores del CSA. En realidad, esta línea de trabajo podría beber de las enseñanzas aprendidas en iniciativas anteriores del CSA y contextualizarse en un marco territorial, e incluso acercarse a lo local las distintas cuestiones.

- **Tenencia y acceso a recursos y mercados:** lo cierto es que **se reforzarían los argumentos** del informe de manera considerable **si se incluyeran estos aspectos** que forman parte de otras líneas de trabajo fundamentales del CSA y otras políticas existentes. Las Directrices sobre la Tenencia no se mencionan en

absoluto, pese a que todos los aspectos de las Directrices son relevantes en este tema —puesto que la tenencia desde el punto de vista de la SAN no es un tema que se limite a las zonas rurales—, y en concreto debería incluirse el apartado sobre planificación espacial por lo que respecta a la planificación territorial integrada. Las Directrices sobre la Tenencia propiciarían un debate más profundo sobre 1) la gobernanza local de la tenencia, 2) la protección de las tierras agrícolas periurbanas frente a la urbanización y la especulación, y 3) la tenencia en zonas urbanas para agricultura y producción de alimentos, que es un medio fundamental que emplean para la SAN muchas comunidades en centros urbanos empobrecidos de todos los tamaños, además de resultar clave para garantizar el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas tanto en zonas urbanas como rurales.

**Acceso a los mercados para los productores a pequeña escala:** es esencial para el desarrollo territorial (o dicho de otro modo, para contar con vínculos más sólidos entre lo rural y lo urbano). Un espacio territorial determinado puede ir desde el plano local al transfronterizo o regional —diferenciado del plano global— y puede situarse en contextos rurales, periurbanos y urbanos. Son la fuente principal de los alimentos que se consumen en el mundo (dejando aparte el autoconsumo), sobre todo en el Sur Global, y no dejan de expandirse en el Norte. Son los mercados en los que los productores a pequeña escala están más presentes y en los que ejercen un mayor control, además de que acceden a ellos de forma autónoma e individual, o bien a través de sus propias asociaciones.

Estos mercados les aportan un mayor valor añadido que pueden conservar y reinvertir en su producción, por lo que contribuyen de manera significativa a luchar contra la pobreza rural y aumentan la viabilidad de la producción agrícola urbana y periurbana a pequeña escala. Gracias a la naturaleza descentralizada de los sistemas alimentarios en los que se insertan, ayudan a contrarrestar la desertificación del espacio rural. El 70% de los alimentos del planeta provienen de los productores a pequeña escala, por lo que se trata de un factor importante, sobre todo porque se calcula que, en general, la agricultura urbana puede satisfacer un 20% de las necesidades alimentarias de las ciudades.

Por supuesto, el acceso garantizado a la tierra y a otros recursos naturales por parte de los productores a pequeña escala es un requisito necesario para su supervivencia. Los mercados territoriales presentan características definitorias adicionales:

- múltiples funciones que van más allá del intercambio de mercancías, actuando como espacios para la interacción social, el intercambio de conocimientos entre los productores, la redistribución de productos como semillas y el mantenimiento de las identidades culturales;
- interacción directa entre productores y consumidores, incluida la negociación de precios y verdaderas cadenas cortas de abastecimiento;
- logística más respetuosa con el clima;
- menos residuos alimentarios en toda la cadena, lo que incluye el procesamiento y la comercialización artesanales;
- sistemas que requieren de mucha mano de obra y generan más empleo por unidad de valor de la mercancía en el caso de la producción de alimentos a pequeña escala; y
- resiliencia derivada de la autonomía de los productores a pequeña escala, que debe ser defendida y reforzada.

En el borrador se hace referencia al problema de que los importadores baratos recorten los beneficios de los productores locales y del mercado local. Se trata con toda claridad de un problema derivado de los tratados comerciales, y resulta esencial que lo expongamos sin ambages, ya que también se debatió en el seminario técnico para preparar este borrador. Los tratados de libre comercio internacionales y

bilaterales plantean retos constantes para los distintos elementos del derecho a una alimentación adecuada: ponen en cuestión la soberanía de Estados y comunidades, evitan el desarrollo de las economías nacionales y locales, ejercen presión económica sobre los productores a pequeña escala y obstaculizan a las comunidades que no producen alimentos a la hora de ejercer su derecho a un acceso económico y físico a una alimentación saludable, local y culturalmente apropiada.

- **Las compras públicas** no se mencionan en absoluto en el borrador, y deben tratarse como una cuestión propia y una solución para un desarrollo territorial sólido. Las compras públicas suponen un mercado de suma importancia para los productores a pequeña escala, constituyen una manera de abastecer de alimentos locales frescos a las instituciones públicas y gozan de reconocimiento como una herramienta normativa útil y práctica. Las experiencias de Brasil y la India son bien conocidas, pero no son ni mucho menos las únicas, por lo que debe recabarse y analizarse información adicional al respecto. La Directiva 2014/24/EU - EUR-Lex - Europa.eu y la Directiva 2014/25/EU - EUR-Lex - Europa.eu también respaldan este enfoque. Asimismo, la recomendación sobre políticas del CSA en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos también contiene decisiones para mejorar las políticas de adquisiciones, al declarar que los gobiernos a todos los niveles deberían «evaluar y mejorar, en su caso, las políticas y prácticas de gestión de adquisiciones y de distribución públicas de alimentos, con objeto de reducir al mínimo las PDA al tiempo que se garantiza la inocuidad y la calidad de los alimentos, se protege el medio ambiente, se mejora la eficiencia económica y se procura lograr beneficios sociales como, por ejemplo, la facilitación del acceso de los pequeños productores de alimentos cuando proceda».

Tal y como ocurre con cualquier política pública, las adquisiciones institucionales se pueden dirigir de forma específica hacia una serie de objetivos conforme a las modalidades y los criterios aplicados. La atención debe centrarse en los criterios y las condiciones que deberían aplicarse para que las compras públicas funcionen para los productores a pequeña escala, y también para que se aborden de forma adecuada las limitaciones, con el fin de propiciar una transformación rural positiva, por ejemplo.

-**Gobernanza descentralizada y estructuras de gobierno:** en el seminario técnico y en la bibliografía sobre el tema (incluido el proceso Hábitat), el debate gira en torno a la mejora del papel de los gobiernos locales (incluidos los pueblos, las ciudades, las regiones o los territorios) a la hora de aplicar las políticas y de ejercer sus labores de gobierno en favor de la SAN y del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. El CSA tiene la función y la clara responsabilidad de ofrecer orientación en estos temas. ACNUR publicó un informe el año pasado sobre las obligaciones de los gobiernos locales en materia de derechos humanos (<http://www.cisdp.uclg.org/sites/default/files/Local%20Gov%20Report.pdf>) en el que se aclaran dos aspectos teóricos importantes: (1) la aplicación de los derechos humanos en la administración local es esencial para la gobernanza democrática y (2) las autoridades locales comparten las mismas obligaciones en materia de derechos humanos que los gobiernos centrales, ya que todas las esferas de gobierno dentro de un Estado vinculado por tratados son responsables de las obligaciones derivadas del Derecho internacional en materia de derechos humanos. Es responsabilidad de órganos como el CSA proporcionar orientación a los Estados miembros sobre cómo integrar mejor a todos los niveles de gobierno en la aplicación de políticas, además de ofrecer una plataforma para que la sociedad civil exprese con claridad sus expectativas y necesidades a nivel local y territorial, así como en relación con las políticas en materia de SAN y del derecho a la alimentación y la nutrición.

-**Lo rural frente a lo urbano:**

El proceso histórico de definición de lo rural y lo urbano ha separado en la práctica ambos ámbitos a la hora de elaborar políticas. Tal y como se debatió en el seminario técnico, los «enfoques territoriales» caracterizan mejor el marco espacial de referencia, el alcance económico y el cambio formativo de las políticas que intentamos conseguir.

Al insistir en la dicotomía entre lo rural y lo urbano, se pierden muchas cosas; al plantear el tema de esta línea de trabajo como «Urbanización y transformación rural», la cuestión se posiciona a sí misma en torno a cómo deberían transformarse las zonas rurales para satisfacer mejor las necesidades de las ciudades. La postura del MSC es que el tema fundamental radica en cuestionar el paradigma de desarrollo que ha dificultado, o incluso imposibilitado, el mantenimiento de medios de vida rurales, y replantear la forma de transformar el desarrollo urbano para crear oportunidades y hacer valer los derechos humanos de las comunidades rurales (y por ende, de todas las comunidades). Si bien es cierto que el documento hace un esfuerzo por examinar los patrones desiguales de desarrollo que provocan esos cambios espaciales, así como las complejidades cambiantes de los territorios, no analiza las soluciones reales que podrían marcar de verdad la diferencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición, además de materializar y operativizar el derecho humano de las comunidades a una alimentación adecuada tanto en zonas rurales como urbanas. También se echa en falta un examen diáfano de los distintos obstáculos que plantea el sistema alimentario actual para la materialización de derechos y para la creación de un desarrollo territorial sólido y equilibrado.

Además, debería prestarse atención a las relaciones entre lo urbano y la pesca. Muchas ciudades están situadas en el litoral, y el impacto sobre las comunidades ribereñas tradicionales y sobre la pesca a pequeña escala también debería considerarse, entre otras razones porque el pescado es un elemento importante de la dieta básica tradicional de estas poblaciones. Los temas que deberían examinarse son los siguientes: el turismo y la especulación inmobiliaria que obligan a las comunidades de pescadores a abandonar sus tierras o caladeros; la destrucción de manglares, humedales y estuarios que son criaderos para muchas especies de peces; y la pesca industrial que pone en peligro el medio ambiente y los medios de vida de las comunidades ribereñas de pescadores. El acceso y la conservación tanto de estas zonas como de los derechos tradicionales de pesca resultan vitales para el derecho de estas comunidades a la alimentación.

Recibimos con agrado la perspectiva aportada por el documento sobre el sistema alimentario ciudad-región. Consideramos importante que en el CSA usemos este concepto, pero refiriéndolo a los sistemas alimentarios territoriales, ya que este término supera todos los límites artificiales y sirve como una terminología y un marco de referencia que tienen más sentido para los participantes en nuestros distintos sectores, incluyendo tanto a la sociedad civil como a los Estados miembros. Con el fin de comprender algunos de los matices del debate, recomendamos y rogamos a los autores del documento que incluyan información y recursos de esta publicación: <http://www.ruaf.org/sites/default/files/UAM30.pdf>

**-Nutrición y protección social:** resulta decepcionante que este documento no aborde la nutrición de forma exhaustiva. La bibliografía sobre el tema es amplia y diversa; incluimos documentos que se pueden consultar a modo de referencia bibliográfica. En este contexto, el tema de la nutrición no se puede reducir a los cambios en los patrones de dieta y la inocuidad alimentaria, que serían síntomas de cuestiones sistémicas de mayor calado que se tocan por encima, pero que no se abordan plenamente. Es importante conocer el sistema alimentario que socava los mercados locales y reemplaza los alimentos

locales por alimentos importados (procesados, azúcar, etc.), al igual que el problema fundamental de la influencia de las empresas en la comercialización, la disponibilidad, etcétera.

La pobreza no existe aislada en el vacío, sino que es un síntoma de desigualdades estructurales mayores y presenta un claro vínculo con el derecho a la alimentación en zonas rurales y urbanas. Existe mucha bibliografía sobre este tema y sobre el acceso económico a la alimentación. Se trata de un asunto vinculado a las cuestiones en torno al acceso a los recursos para cultivar alimentos; mucha gente en zonas rurales y urbanas no se puede permitir acceder a alimentos frescos debido a la escasez de ingresos, la ausencia física de acceso a alimentos frescos o las posibilidades insuficientes de acceder directamente a vías directas entre productor y consumidor, entre otros factores. En Estados Unidos, Australia y otros países se han llevado a cabo numerosas investigaciones sobre los desiertos alimentarios. En los países en desarrollo, los mercados tradicionales locales se ven amenazados por la afluencia de alimentos industriales baratos, a menudo importados y peligrosos. Es un aspecto importante para comprender la discriminación socioeconómica, así como para poner encima de la mesa soluciones claras en cuanto al papel de la ordenación urbana, metropolitana y territorial.

El documento no contiene información ni ninguna referencia sobre los mecanismos de protección social. Resulta sorprendente, ya que la protección social es vital en el debate en torno a la SAN y los enfoques territoriales, y también porque hubo un informe del GANESAN y un documento sobre políticas del CSA dedicados a la protección social a los que debería hacerse referencia junto con los materiales de la OIT sobre mínimos de protección social.

**-La función de los datos:** con la elaboración de los ODS, todo el mundo está muy preocupado recopilando datos y creando indicadores para medir los avances, pero en plena euforia sobre los datos hemos olvidado que tanto nuestros métodos actuales de recopilación de datos como los parámetros que usamos y las preguntas que planteamos tienen un carácter limitador. Las estadísticas y los datos presentan una naturaleza compleja, ya que los datos recabados rara vez son neutrales y siempre se recopilan con un objetivo específico que, a menudo, lleva a presentar las cuestiones de forma limitada o reduccionista. En el borrador se reconoce el reto que supone cuantificar el hambre, y de hecho nos encontramos con un problema: los datos actuales no (?) recogen con precisión el «hambre urbana». Aun así, dejando aparte esta cuestión, los conjuntos de datos utilizados de forma habitual para cuantificar el hambre pecan por lo general de falta de adecuación, además de no reflejar el panorama completo del hambre y la malnutrición. La sociedad civil y otros actores se han mostrado muy críticos con el SOFI en los últimos años. Además, también plantean problemas los datos específicos que se acaban recabando. Por ejemplo, pese a la importancia de los mercados informales y territoriales, no aparecen incluidos en los sistemas de recopilación de datos, con la consiguiente repercusión negativa sobre la calidad de la base empírica para las políticas públicas correspondientes.

Asimismo, el borrador hace mención a la dificultad que plantea cuantificar el empleo, ya que no queda recogido el amplio abanico de actividades en las que participan las familias, ni tampoco las actividades informales que generan ingresos. Estas áreas son vitales para comprender el alcance real de las dificultades que afrontan familias y comunidades, así como para proponer soluciones normativas favorables. Comprendemos que, en todo caso, habrá que usar datos, por lo que instamos a los autores a garantizar que se utilice un prisma crítico en las metodologías para recopilar datos y que evalúen de forma exhaustiva las limitaciones.

**-Pérdida y desperdicios de alimentos:** es importante distinguir las cadenas locales a pequeña escala de productor a consumidor que no generan residuos, y que además están basadas en una vida digna para

agricultores y trabajadores agrícolas y en las que los consumidores abonan un precio justo, como por ejemplo la agricultura sostenida por la comunidad, de la perpetuación del despilfarro del sistema industrial actual, que si bien recicla alimentos a través de organizaciones benéficas, no introduce ningún cambio en sí en el sistema insostenible ya existente. La tendencia de los hipermercados a trabajar con productores a pequeña escala mediante la agricultura contractual perpetúa un sistema recurriendo a una solución falsa y publicitando que se trata de una agricultura «local de cadena corta». Sírvanse consultar la importante labor llevada a cabo en el proceso del CSA sobre pérdidas y desperdicios de alimentos para obtener una visión más matizada sobre el tema.

La cuestión de la «eficiencia» se suele presentar para introducir aspectos de la agricultura mecanizada, mientras que existen datos empíricos procedentes de otros lugares que demuestran que la producción a pequeña escala y la agroecología tienen repercusiones más positivas a largo plazo. El aumento de la mecanización no es la respuesta: usa más combustibles fósiles, afecta al cambio climático y depende de productos químicos para luchar contra el agotamiento del suelo. Además, deben tenerse en cuenta las externalidades negativas, ya que constituyen una clase distinta de residuo. La agroecología, basada en la agricultura de bajo impacto con uso intensivo de mano de obra, genera empleo y es respetuosa con el medio ambiente. La situación actual en materia de pérdidas y desperdicio de alimentos es un síntoma de un problema mayor, por lo que la creación de políticas y el examen de la bibliografía en favor del desarrollo de sistemas alimentarios locales sostenibles reducirían de por sí los desperdicios.

Otros recursos que se pueden utilizar:

**-Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation**

editado por Olivier De Schutter, Kaitlin Y. Cordes

- [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-4-Social\\_protection\\_for\\_food\\_security-June\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-4-Social_protection_for_food_security-June_2012.pdf)

- <http://www.un.org/ga/second/64/socialprotection.pdf>

- <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15219&LangID=E>

- <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1353829210000584>