



MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ\*

## LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS: ESTUDIO SOBRE SU CONTENIDO Y ALCANCE EN EL ORDEN INTERNACIONAL

SUMARIO: 1. La llegada del concepto de sistema alimentario a la agenda internacional: planteamiento de investigación – 2. El concepto problemático de sistema alimentario: ensayo de delimitación y sus características principales. – 3. Examen crítico sobre la complejidad, la necesidad de gobernanza y la transición en las directrices voluntarias sobre nutrición y sistemas alimentarios. – 4. La Cumbre de Naciones Unidas de 23 de septiembre de 2021: la constatación de la falta de una visión consensuada sobre cómo deben ser los sistemas alimentarios sostenibles. – 5. Conclusiones.

### 1. *La llegada del concepto de sistema alimentario a la agenda internacional: planteamiento de investigación*

En el pasado año 2021 una de las expresiones más utilizadas en los foros internacionales ha sido la de Sistema Alimentario. Ciertamente, ha irrumpido con fuerza y ha sido el objeto principal de las Directrices Voluntarias aprobadas por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria de la FAO en su 47 sesión plenaria en el mes de marzo<sup>1</sup>. Asimismo, ha sido el título principal de la cumbre convocada por el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, celebrada el día 23 de septiembre y que vino precedida de un proceso de preparación que, en teoría, incluía la celebración de diálogos nacionales en todos los países sobre el particular y consultas con los agentes y sectores internacionales de mayor implicación en la temática<sup>2</sup>. Incluso se nombró, en diciembre de 2020, a una enviada especial, la ruandesa Agnes Kalibata, anterior presidenta de la alianza africana para la revolución verde, para que dinamizase la cumbre, consultara con los actores y apoyara los referidos diálogos<sup>3</sup>.

---

\* Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla y miembro del grupo director del Observatorio de Derecho a la Alimentación de España.

<sup>1</sup> El texto de estas Directrices Voluntarias, fruto de cinco años de trabajo en el seno de dicho Comité de Seguridad Alimentaria Mundial puede encontrarse en <https://www.fao.org/cfs/vgfsn>. Las mismas fueron informadas también por el *CFS High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (CFS HLPE) report #12 on food systems and nutrition*.

<sup>2</sup> La página web de la referida Cumbre está en <https://www.un.org/es/food-systems-summit>. Puede consultarse información sobre las actualizaciones y el proceso de seguimiento que se pretende poner en marcha para continuar el trabajo hacia sistemas alimentarios sostenibles.

<sup>3</sup> <https://news.un.org/story/2020/09/1071682>.

Ambos supuestos han dado lugar, no obstante, a resultados bien diferentes. En el primer caso, se ha aprobado el referido instrumento con un amplio consenso sin haberse encontrado oposición ni críticas de resonancia. Ha sido fruto también de un proceso abierto y participativo, con amplia apertura a la presentación de propuestas. La Cumbre sobre Sistemas Alimentarios, por el contrario, no ha producido ninguna declaración o resolución<sup>4</sup>. No se ha conseguido consenso alguno. El proceso de elaboración, además, ha sido controvertido, constatándose considerables críticas, sobre todo de los movimientos de la sociedad civil y de los pequeños productores.

El primer instrumento señalado presenta, en todo caso, un perfil más técnico, en tanto que este segundo evento si tenía previsto adquirir un mayor peso en la agenda internacional, con una mayor repercusión social y política.

Con todo, hay que reconocer que ambos supuestos han conseguido el mérito de poner el foco de atención internacional en dicho concepto de sistema alimentario, revelando además la insatisfacción en el funcionamiento actual del sistema vigente y la necesidad de su transformación.

Desde luego, no se puede estimar que el tema haya quedado resuelto en este año 2021, con una respuesta definitiva a las problemáticas que plantea. Más bien, va a ser solo un inicio quedando muchas dudas sobre cuál debe ser el contenido ideal de estos sistemas, sobre cómo deben transformarse y sobre cuál ha de ser su relación con el derecho a la alimentación y las otras normas del derecho internacional. Incluso la propia definición de sistema alimentario requiere de mayor precisión y clarificación.

De esta manera, en las páginas que siguen iremos analizando estas cuestiones, intentando aportar algunas respuestas a tales interrogantes.

## *2. El concepto problemático de sistema alimentario: ensayo de delimitación y sus características principales*

La primera cuestión polémica es encontrar una definición precisa de Sistema Alimentario. Ello es un requisito previo necesario para contar con un concepto operativo y lo cierto es que una definición del concepto clara y consensuada no aparece en ninguno de los procesos internacionales antes señalados. La Cumbre no lo hace y las aludidas directrices voluntarias, en realidad, tampoco a pesar de aparecer en el apartado de conceptos clave, esto es, en el vigésimo primer párrafo del punto 1.2 de su introducción<sup>5</sup>. Aquí se limita a dar una

---

4 A pesar de que el anuncio de su celebración, como se ve en la web, era muy optimista y ambicioso. Expresamente, se decía que «la Cumbre pondrá en marcha medidas nuevas y audaces para avanzar en el logro de los 17 ODS, cada uno de los cuales depende hasta cierto punto de sistemas alimentarios más saludables, sostenibles y equitativos. Gracias a la Cumbre, el mundo cobrará conciencia de que debemos trabajar todos juntos para transformar la forma en que producimos, consumimos y concebimos los alimentos. Es una cumbre para todos, dondequiera que estemos, una cumbre de los pueblos. También es una cumbre de soluciones que requerirá que todos adoptemos medidas para transformar los sistemas alimentarios del mundo» (<https://www.un.org/es/food-systems-summit/about>).

<sup>5</sup> Expresamente, se dice en este párrafo: «Los sistemas alimentarios determinan los hábitos dietéticos y el estado nutricional de las personas. Los sistemas alimentarios constituyen redes complejas y multidimensionales de actividades, recursos y agentes que abarcan la producción, la elaboración, la manipulación, la preparación, el almacenamiento, la distribución, la comercialización, el acceso, la adquisición, el consumo y la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados sociales, económicos y ambientales. En los sistemas alimentarios influyen constantemente diferentes fuerzas, factores y cambios estructurales y decisiones adoptadas por muchas partes interesadas diferentes que podrían afectar a su

referencia puramente descriptiva haciendo alusión a algunas notas o elementos de su contenido. Parece deducirse de ello que los redactores de las directivas dan cuenta de la dificultad de encontrar una definición aceptada y clara. Ello debe ser cierto ya que incluso en nota a pie de página advierten que en esa sección no se definen los conceptos y que se limitan a utilizar diversas definiciones existentes sobre los mismos en el ámbito internacional.

Por sistemas alimentarios, dicho texto indica que, en esencia, constituyen redes complejas y multidimensionales de actividades, recursos y agentes que abarcan la producción, la elaboración, la manipulación, la preparación, el almacenamiento y la distribución de alimentos. Son determinantes de los hábitos dietéticos y del estado nutricional de las personas.

Indagando en los antecedentes de uso de la expresión, podemos comprobar que, primordialmente, este literal está tomado de una nota breve publicada por la FAO en el año 2018 que fue elaborada por Hanh Nguyen, consultor de su equipo de agrobusiness y transformación, que puede encontrarse fácilmente en internet y que se titula Sustainable Food System. Literalmente, en dicho documento se indica que «Food systems (FS) encompass the entire range of actors and their interlinked value-adding activities involved in the production, aggregation, processing, distribution, consumption and disposal of food products that originate from agriculture, forestry or fisheries, and parts of the broader economic, societal and natural environments in which they are embedded»<sup>6</sup>.

Esta breve nota define también lo que debe ser un sistema alimentario sostenible, entendiéndose que es aquel que provee seguridad alimentaria y nutrición para todos, sin comprometer las generaciones futuras y respetando las bases medioambientales. Continúa además aportando ideas para este nuevo paradigma recalcando su visión holística, su capacidad para el cambio (estructura-conducta-performace) y algunas cuestiones prácticas de funcionamiento<sup>7</sup>.

Es interesante ver que en la actualidad hay un vivo debate sobre la cuestión con recientes aportaciones que persiguen pulir y desarrollar mejor estas ideas, intentando aportar más precisión al debate sobre qué es un Sistema Alimentario. Cabe destacar en este contexto la definición ofrecida por el Oxford Martin Programme on the Future of Food. Expresamente, indica que «is a complex web of activities involving the production,

---

sostenibilidad. Los sistemas alimentarios sostenibles tienen un papel fundamental que desempeñar en la promoción de dietas saludables y la mejora de la nutrición, así como para permitir el logro de otros objetivos públicos de los sistemas alimentarios. Los sistemas alimentarios sostenibles propician la inocuidad de los alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición para las generaciones actuales y futuras en consonancia con las tres dimensiones (económica, social y ambiental) del desarrollo sostenible. Los sistemas alimentarios sostenibles deben ser inclusivos, equitativos y resilientes».

<sup>6</sup> *Food and Alimentation Organization of the United Nations, Sustainable food systems Concept and framework*, 2018 (<https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>). Como dice la nota, «this brief was prepared by Hanh Nguyen (Value Chain Development Consultant of the Sustainable Markets, Agribusiness and Rural Transformations Team, FAO) based on the training course «Introduction to sustainable food systems and value chains» developed and piloted under FAO Strategic Programme 4 (SP4). It was executed by the Agricultural Development Economics Division (ESA) in broad consultation with other FAO Divisions and decentralized offices. Technical review was provided by David Neven, Senior Economist of the Strategic Programme 4 and Team Leader of the Sustainable Markets, Agribusiness and Rural Transformations Team, FAO».

<sup>7</sup> Indica cinco áreas de trabajo para la FAO en este propósito: Putting data within reach to support the transition to sustainable food systems, Promoting evidence-based policy making and policy alignment, Bolstering public-private collaboration in sustainable food systems development, Facilitating local knowledge-building and knowledge-sharing, Supporting countries in preventing and mitigating risks.

processing, transport and consumption»<sup>8</sup>. También son interesantes las aportaciones del *Center for Food Policy* de la Universidad de Londres, quien piensa que sobre el tema se han dado dispares y contradictorias definiciones y que lo que se necesita es ofrecer pensamiento novedoso sobre la cuestión. Fundamentalmente, en un breve documento de síntesis sobre el particular, estima que «the food system is the interconnected system of everything and everybody that influences and is influenced by the activities involved in bringing food from farm to fork and beyond»<sup>9</sup>.

Igualmente, en este debate, es de interés mencionar aquí el reciente artículo publicado en la prestigiosa revista *Nature Food* realizado por Joachim Von Braun junto con otros investigadores destacados como Kaosar Afsana, Louise Otilie Fresco, Mohamed Hassan y Máximo Torero dedicado expresamente a este concepto de sistema alimentario<sup>10</sup>.

En él, estos autores abogan sobre la necesidad de que el concepto de sistema alimentario sea claramente comprendido y empleado por todos con el mismo sentido<sup>11</sup>. Como principal tesis al respecto, ellos entienden que el discurso sobre los sistemas alimentarios no debe ser abstracto y no puede dejar fuera a la cultura y los valores, ya que, en caso contrario, se limita a ser un mero concepto técnico. Estimamos que es meritable también que en este trabajo hayan indicado expresamente que todos los sistemas alimentarios deben estar vinculados con los derechos humanos, cumpliéndose en particular el derecho a la alimentación. Naturalmente, ello es esencial<sup>12</sup>.

No obstante, ante todo este controvertido debate, creemos, por nuestra parte, que el esfuerzo no debe ponerse tanto en crear un concepto específico y nuevo sobre qué es un sistema alimentario sino que lo más efectivo es ver cómo se aplica la teoría general de sistemas al caso alimentario. Es bien sabido que “sistema” es un concepto nacido en la Biología y que después se extendió al análisis de otras cuestiones científicas, incluidas las sociales, por parte, sobre todo, de su creador Ludwig Von Bertalanffy<sup>13</sup>.

Esta teoría de sistemas es un modelo general de acercamiento a la realidad para ver cómo es su estructura y dinámica. Quiere ver como se relacionan sus elementos con su entorno y como es la relación entre sus partes, las cuales normalmente conforman un todo y

<sup>8</sup> [www.oxfordmartin.ox.ac.uk/food/](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/food/).

<sup>9</sup> *Rethinking Food Policy: A Fresh Approach to Policy and Practice, Brief 2: Understanding the food system: Why it matters for food policy*. Este documento está disponible en internet en:

[https://www.city.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/570442/7643\\_Brief-2\\_What-is-the-food-system-A-food-policy-perspective\\_WEB\\_SP.pdf](https://www.city.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/570442/7643_Brief-2_What-is-the-food-system-A-food-policy-perspective_WEB_SP.pdf). Continúa diciendo que «it includes: the chain of activities from producer to consume, the factors that influence the chain of activities and are influenced by it; these are drivers and outcomes of the food chain, which have economic, political, environmental, health and social dimensions; the many entities, institutions and people directly and indirectly involved; the connections between all these elements, meaning that action in one part of the system has repercussions across the system».

<sup>10</sup> J. VON BRAUN, K. AFSANA, L. O. FRESCO, M. HASSAN, M. TORERO, *Food system concepts and definitions for science and political action*, in *Nature Food*, 2021, vol. 2, pp. 748–750.

<sup>11</sup> Hacen extensiva esta necesidad a los conductores de cambio (drivers of change), otro concepto de interés, que necesitará atención y desarrollo en un futuro próximo.

<sup>12</sup> Continúan diciendo también que «the Summit needs to come up with visions for food system transformations in their respective contexts. While a strong sense of urgency is called for due to the malfunction of big food systems, the time horizon for the food system transformations needs to reach far beyond 2030, given demographic change, climate change, technological change and linkages between people and nature in the Anthropocene» (íbidem).

<sup>13</sup> La obra clásica de este autor en castellano puede verse en L. VON BERTALANFFY, *Teoría General de los Sistemas: fundamento, desarrollo y aplicaciones*, México, 1976. La bibliografía sobre la teoría de sistemas desarrollada desde entonces es amplísima. Pongamos por ejemplo por su carácter explicativo sencillo A. FLORES, J. THOMAS, *La teoría general de sistemas*, in *Cuadernos de Geografía*, 1993, vol. IV, p. 111 y ss.

que suele ser mayor que la suma de estos. Esta teoría parte siempre de que hay interrelación e interdependencia entre las partes. Así, el citado Bertalanfly lo definía como un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas<sup>14</sup>.

El propósito de esta teoría es primordialmente metodológico pero sirve muy bien a las cuestiones alimentarias y de sus enseñanzas se pueden extraer algunos elementos esenciales sobre cómo son los comportamientos de los sistemas. Así, hay unos que son más abiertos, en tanto que hay otros más cerrados, siendo los primeros más dependientes del entorno. Igualmente, se dice además que los sistemas si no se actúa sobre ellos y se dejan a su libre albedrío tienen una tendencia a la entropía<sup>15</sup>, esto es, a la desorganización y al caos. Asimismo, otra enseñanza clásica de esta teoría dice que es difícil actuar sobre los sistemas y modificar o corregir su conducta y dirección si no se toman en consideración todos sus elementos, esto su globalidad, como un todo.

Ciertamente, estas ideas esenciales en la teoría de sistemas se pueden ver aplicadas a la alimentación de manera evidente. Dicha entropía está muy presente, tras años de desatención y escasa regulación, y se manifiesta, por ejemplo, en las altas tasas de desperdicio alimentario, el alto número de kilómetros que recorre la comida con preferencia a circuitos largos de provisión (el debate sobre las food miles), la creciente existencia de Estados importadores netos de alimentos con alta dependencia, etc. Dejadas las fuerzas a su libre accionar, sin ser organizadas, se pueden dar estos resultados ilógicos que vemos. Además, una vez que se despliegan y desarrollan se vuelven difíciles de revertir y corregir.

Otra nota esencial de la teoría de sistemas es la tendencia a que esos adquieran un mayor grado de complejidad a medida que vaya pasando el tiempo y se vayan desarrollando. Es una nota esencial y de ella derivan consecuencias como la fuerte interrelación e interdependencia entre todas las partes. Esta mayor complejidad implica una alteración o modificación en una parte causa efectos en otra, incluso normalmente imprevistos.

También lleva consigo que no se pueda incidir efectivamente en una parte sin tocar las otras, lo que hace más difícil el cambio. La gestión de la complejidad se vuelve difícil.

Algunos autores sostienen ya que el enfoque de sistemas, como teoría general, debe quedar superado y que ahora la que debe imperar, como sucesora, es la teoría de la complejidad<sup>16</sup>, que es el paradigma actual más acertado para comprender y hacer frente a las realidades. De hecho, ya es un paradigma emergente en el campo de las relaciones internacionales, siendo acogido metodológicamente para sus estudios e investigaciones<sup>17</sup>.

Este método cabe para abordar las cuestiones ligadas a la alimentación. La complejidad está cada vez más presente en la cadena alimentaria, la cual es ya mundial y altamente integrada. La alarmante crisis alimentaria que se cierne a consecuencia de la guerra provocada por la invasión rusa de Ucrania lo pone bien de manifiesto y es un ejemplo muy elocuente de todo ello, mostrando la dificultad de encontrar alternativas a medio plazo para superar esta complejidad. Más del treinta por ciento del comercio mundial de cereales, sobre todo

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Según la Real Academia de la Lengua es la medida del desorden de un sistema.

<sup>16</sup> De manera introductoria al tema, pueden verse: G. BECERRA, *La Teoría de los Sistemas Complejos y la Teoría de los Sistemas Sociales en las controversias de la complejidad*, in *Convergencia: Revista de ciencias sociales*, Vol. 27, nº 1, 2020, p. 1-17; E. SERNA MONTOYA, *Complejidad y sistemas adaptativos complejos: Una relación para desarrollar el paradigma del pensamiento complejo*, in *Dialógica: revista multidisciplinaria*, 2017, vol. 14, pp. 52-97.

<sup>17</sup> Algunos trabajos del campo de las relaciones internacionales que abordan esta metodología son: N. HARRISON (ed.), *Complexity in world politics: concepts and methods of a new paradigm*, Albany, 2006; Y. SIM, *International Relations & Complex Systems Theory*, in *Proceedings of the 51st Annual Meeting of the ISSS - 2007*, Tokyo, 2007; A. ORGINI, P. LAPESTRE, *Forum: complex system in international Relations*, in *International Studies Review*, 2019.

trigo<sup>18</sup>, provienen de ambos países, lo que ha quedado colapsado a causa de la guerra y de las dificultades de salida de las exportaciones ucranianas. Las palabras del Secretario General de NNUU al respecto son elocuentes: «debemos hacer todo lo posible para evitar un huracán de hambre y el colapso del sistema alimentario mundial»<sup>19</sup>.

La complejidad se manifiesta en múltiples situaciones. Otro ejemplo claro es el efecto sobre el cambio climático del modo actual de producir alimentos actual

En consecuencia, esta complejidad, junto con la otra señalada nota de la entropía, hace la pareja perfecta señalando situaciones necesitadas de regulación, ordenación y gobernanza. El sistema alimentario es buena muestra de ello. Adoptar un enfoque de teoría de sistemas aplicable a esta cuestión debe ser una herramienta para reducir esta complejidad y entropía. No tiene sentido otro uso.

Y, en cierta manera, podemos atisbar que este fue el propósito primario cuando empezó a acogerse esta denominación para la cuestión alimentaria. Quien primero usa el vocablo sistema alimentario fue el profesor John Ingram en un artículo publicado en la revista *Food Security* en 2011 titulado «A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change», quien se preocupaba por hacer constar que acabar con la inseguridad alimentaria no es solo una cuestión de producir más, entendemos que depende del sistema en su conjunto y habría que considerar todo el sistema, Así se deduce de sus palabras literales: «a meaningful adaptation discussion on food insecurity needs consideration of how any intervention will affect all other eight elements of the food security outcomes; in principle, any intervention, even if only targeted at only one element will affect all time...»<sup>20</sup>.

Otro informe técnico posterior de considerable interés es el *Report of the High level panel of experts on nutrition and food system* de septiembre de 2017<sup>21</sup>. Acoge la idea de Ingram y, en general, el enfoque de sistemas aplicable a la alimentación, centrándose sobre todo en poner de manifiesto sobre todo la existencia de varios tipos de sistemas alimentarios que coexisten simultáneamente en un mismo país. Al respecto cita al *Global Nutrition Report del International Food Policy Research Institute* de 2015 que indicaba la presencia de hasta cinco tipos: el rural, el emergente, el de transición, el mixto y el industrializado, aunque, al final, el mencionado informe de expertos indica que solo hay tres y que son el tradicional, el mixto y el moderno. Sobre ellos recae una alta complejidad, como reconoce el informe. En sus palabras expresas: «the conceptual framework and the food system typology described illustrated the

---

<sup>18</sup> Además de los fertilizantes, donde también ocupan un alto porcentaje de dicho comercio mundial.

<sup>19</sup> <https://news.un.org/es/story/2022/03/1505552>. Indicó expresamente también en esta alocución de 14 de marzo de 2022 que Rusia y Ucrania representan más de la mitad del suministro global de aceite de girasol y alrededor del 30% del trigo mundial y que Ucrania proporciona más de la mitad del suministro de ese cereal al Programa Mundial de Alimentos, la mayor agencia humanitaria del planeta. Apuntó que los precios de los alimentos, combustibles y fertilizantes se disparan y las cadenas de suministro se interrumpen mientras los costos y demoras del transporte de suministros importados, cuando están disponibles, se encuentran en niveles récord. Todo esto está afectando más a los más pobres y está plantando las semillas de la inestabilidad política en todo el mundo, advirtió. Especificó que 45 países africanos y menos desarrollados importan al menos un tercio de su trigo de Ucrania o Rusia y que 18 de ellos importan al menos el 50%. Entre esas naciones nombró a Burkina Faso, Egipto, República Democrática del Congo, Líbano, Libia, Somalia, Sudán y Yemen.

<sup>20</sup> J. INGRAM, *A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change*, in *Food Security*, 2011, vol. 3, p. 428.

<sup>21</sup> *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE)*, 2017. *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome. All HLPE reports are available at [www.fao.org/cfs/cfs-hlpe](http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe).

complexity and diversity of the problems and challenges faced by the world's current food system»<sup>22</sup>.

Los desarrollos posteriores han obviado esta tipología. Ya no ha vuelto a aparecer en los sucesivos eventos internacionales, pero bien podemos deducir que debe ser uno de los debates esenciales que deben producirse. El sistema tradicional rural pervive pero, por lo general, se encuentra marginado, cada vez más reducido e incluso en algunos lugares en vías de extinción. Podría considerarse un sistema más simple, menos complejo, con escasa general de generar caos y desorden, al haber pervivido durante siglos, aunque, evidentemente, esta exigirá mejores y mayor capacidad de adaptación a la complejidad ya existente y difícilmente reversible en muchos aspectos.

El sistema industrializado, implantado mundialmente sobre todo desde los años setenta de siglo pasado, gozando de la popularidad de la revolución verde y de una amplísima expansión de la capacidad productiva. No obstante, ahora empiezan a ponerse de manifiesto los referidos problemas de la complejidad y desorden que necesitan ser reconducidos. Las iniciativas internacionales deben ir encaminadas a este objetivo.

Veremos a continuación como se ha abordado la cuestión en los dos eventos internacionales que han tratado el enfoque de sistema alimentario en este pasado año 2021.

### 3. Examen crítico sobre la complejidad, la necesidad de gobernanza y la transición en las directrices voluntarias sobre nutrición y sistemas alimentarios

En esencia, las aludidas Directrices Voluntarias sobre Nutrición y Sistemas Alimentarios, aprobadas por el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, acogen con claridad el aludido enfoque de la teoría de sistemas, con sus notas esenciales. Así lo podemos comprobar en algunas de las notas de prensa emitidas tras su aprobación, donde se manifiesta expresamente que estas directivas aplican un enfoque holístico basado en la transformación de los sistemas alimentarios hacia modelos sostenibles que garanticen dicha seguridad alimentaria<sup>23</sup>.

Del mismo modo, el texto de las directrices menciona esta finalidad transformadora en la parte dedicada a sus propósitos. Así, de manera literal, señala que debiera «alentarse la transformación de los sistemas alimentarios de forma coherente, según corresponda y de conformidad con los contextos y capacidades nacionales».

Ello sigue en el cuerpo del texto, en concreto en sus puntos 24 y 25 donde se sigue repitiendo la misma frase e indicando, además, que es preciso introducir cambios en el seno de los sistemas alimentarios y en sus elementos que lo integran con objeto de producir

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>23</sup> [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias\\_y\\_actualizaciones/noticias/2021/directrices\\_voluntarias.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias_y_actualizaciones/noticias/2021/directrices_voluntarias.htm). La directriz 33 dice al respecto expresamente que presentan un enfoque integral, sistémico y basado en la ciencia y en hechos comprobados para lograr dietas saludables por medio de sistemas alimentarios sostenibles al abordar la fragmentación de las políticas haciendo especial hincapié en los sectores de la alimentación, la agricultura y la nutrición, al tiempo que hacen frente a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad económica, social y ambiental y las repercusiones directas e indirectas. En las Directrices se examinan la diversidad y complejidad de los sistemas alimentarios con el objetivo de promover la coherencia y coordinación de las políticas, teniendo en cuenta los beneficios, los costos y las compensaciones recíprocas, al tiempo que se reconocen las capacidades y prioridades nacionales y se fomenta y orienta un diálogo inclusivo entre diferentes instituciones y sectores y con todas las partes interesadas pertinentes del sistema alimentario.

resultados positivos en las tres dimensiones fundamentales que afectan a la alimentación, esto es la social, la económica y la ambiental<sup>24</sup>.

Ya dijimos que las directrices voluntarias han tenido, en general, una buena construcción con un perfil eminentemente técnico, fruto de un proceso de creación participativo, lo que hay que valorarlo positivamente.

Así, en ellas puede verse un análisis amplio, con aportaciones concretas y de interés. En primer lugar, abordan la gobernanza transparente, democrática y responsable como base del funcionamiento de los sistemas alimentarios. Ello lo ven en todos sus niveles, desde el mundial al local, lo que es acertado, ya que, como hemos visto, los sistemas tienen tendencia a conducirse hacia el caos y el desorden, siendo necesarias su corrección y dirección desde la gobernanza responsable. Bien señalan las directrices la necesidad de promover la coordinación y la coherencia de las políticas integrando los sistemas alimentarios en el desarrollo local, nacional y regional. Estimamos, no obstante, que falta aquí la referencia al nivel mundial, que tiene influencia en el sistema y que por ello debía haberse incluido.

Aunque si es cierto, no obstante, que las directrices hacen una alusión expresa a la necesidad de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo para contribuir a la seguridad alimentaria<sup>25</sup>. Ahora bien, ello queda como una referencia abstracta. Además, no es nueva en el sistema internacional y ya había sido mencionada en instrumentos anteriores, como en la agenda 2030 de Naciones Unidas o incluso el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual, como es sabido, dice que hay que «asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan». También se dijo, sobre todo, en la Declaración de la Ronda de Doha, la cual daba un papel central a esta cuestión. Esta, expresamente, señalaba que los Estados debieran celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados, con reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación y de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Se quería un trato especial para los países en desarrollo incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> El literal de dichos puntos es el que sigue: 24. Recordando que debería alentarse la transformación de los sistemas alimentarios de forma coherente, según corresponda y de conformidad con los contextos y capacidades nacionales, el proceso encaminado al logro de sistemas alimentarios sostenibles que satisfagan las necesidades alimentarias de las poblaciones requiere cambios normativos, institucionales y de comportamiento específicos de cada contexto entre los agentes de los sistemas alimentarios. Las políticas relacionadas con los sistemas alimentarios deberían centrarse en sus repercusiones económicas, sociales, ambientales, culturales, nutricionales y para la salud, tanto directas como indirectas, prestando especial atención a las personas más pobres y más vulnerables a todas las formas de malnutrición y eliminando las barreras a las que se enfrentan para acceder a alimentos que les permitan tener dietas saludables por medio de sistemas alimentarios sostenibles 25. Es preciso introducir cambios tanto en el seno de los sistemas alimentarios como en el conjunto de estos, así como en los elementos que los integran —las cadenas de suministro de alimentos, los entornos alimentarios y el comportamiento del consumidor—, con objeto de generar resultados positivos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental), con enfoques inclusivos para todas las partes interesadas pertinentes.

<sup>25</sup> Recogiendo el literal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, párr. 17.10.

<sup>26</sup> El párrafo decimo tercero de la Declaración ministerial de Doha dice expresamente que: Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo, de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Reconfirmamos nuestra adhesión a dicho programa. Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar



Ahora bien, ya han pasado dos décadas de dicha declaración y, hasta la fecha, los progresos han sido muy modestos. Solo hubo algunos avances en esta materia en la conferencia de Nairobi de 2015<sup>27</sup>. No cabe duda que es necesario avanzar más y de manera efectiva en esta cuestión, toda vez que ello es relevante e impacta sobremanera en la conformación de los sistemas alimentarios en todos los niveles. Precisamente en la actualidad, ante el colapso del comercio agrícola por la guerra de Ucrania y la subida del precio de los alimentos básicos, se está viendo esta necesidad imperiosa de reconsiderar el papel del comercio en la seguridad alimentaria, pidiendo la propia OMC ahora, según declaraciones recientes, más investigación, creatividad así como avances ante dichas negociaciones realmente estancadas durante años<sup>28</sup>.

De otro lado, las directrices hacen también referencia a la necesidad de coordinación, otra característica esencial de la teoría de sistemas. Estas piden que se haga a través de medidas multisectoriales, de múltiples partes interesadas y en distintos niveles. Además, hace referencia a la necesidad de crear mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación<sup>29</sup>, así como medidas para la participación e inclusión de los pueblos

---

negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural (Declaración ministerial de la OMC (DOHA, 2001): declaración ministerial, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 de noviembre de 2001).

<sup>27</sup> «En el mes pasado de diciembre de 2015 acaba de adoptarse un acuerdo en la ronda de Nairobi, que aborda algunas de las cuestiones de nuestro interés tocantes a la seguridad alimentaria. Los titulares de la prensa internacional hablan incluso de acuerdo histórico, con amplios avances en las negociaciones en materia agrícola muy beneficiosos para los países en desarrollo. Se está llegando a afirmar que la Organización Mundial del Comercio revive en Nairobi con un histórico acuerdo... Expresamente, el acuerdo indica que «the provision of food aid should take into account local market conditions of the same or substitutive products. Members shall refrain from providing in kind international food aid in situations where this would be personally foreseen to cause adverse effect on local or regional production of the same or substitutive products». Es un avance estimable para poner coto a efectos indeseados que puede provocar esta modalidad de ayuda y para clarificar su concepto. También fija algunos principios aplicables a esta ayuda, como que no esté ligada a las exportaciones de productos agrícolas del país o a los objetivos de desarrollo de mercado. Las partes, asimismo, acuerdan que se revisarán las disposiciones sobre ayuda humanitaria...» (M. A. MARTÍN LÓPEZ, *El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro*, in *Araucaria*, 2016, vol. 18, p. 303).

<sup>28</sup> [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/archive\\_s/agng\\_arc\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/agng_arc_s.htm), La seguridad alimentaria está adquiriendo un protagonismo cada vez mayor en la OMC a medida que los Miembros exploran las próximas etapas de las reformas agrícolas, dijo el Director General Adjunto Jean-Marie Paugam en una sesión de la Conferencia Anual del Programa de Cátedras OMC (PCO) celebrada el 25 de julio de este 2022. En una reunión del Comité celebrada el 21 de julio, los negociadores de la OMC encargados de la agricultura reflexionaron sobre los resultados en materia de alimentación y agricultura logrados en la Duodécima Conferencia Ministerial (CM12) y examinaron la forma de aprovechar el impulso para revitalizar las negociaciones sobre la agricultura. La Presidenta saliente de las negociaciones, Gloria Abraham Peralta (Costa Rica), subrayó la importancia de capitalizar la labor realizada y exhortó a los Miembros a explorar nuevos enfoques que permitan reiniciar las negociaciones en los próximos meses.

<sup>29</sup> Véase el punto 3.1.3 dedicado a crear mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación.

indígenas y comunidades locales en los sistemas alimentarios<sup>30</sup>. No obstante, lo hace de manera genérica, sin detalle.

Tras ello, el cuerpo de las directrices entra en un análisis concreto de las medidas de transición para que los sistemas alimentarios se hagan sostenibles. Ahora bien, no esperemos encontrar aquí medidas que prevén un cambio radical o fundamental de estos sistemas actuales, probablemente ni siquiera sean medidas de transformación gradual de aquellos. En esencia, las propuestas incluidas se dedican primordialmente a aconsejar algunas adaptaciones o modificaciones de estos sistemas.

De esta manera, se abordan las cadenas de suministro alimentario sostenibles para lograr dietas saludables adaptadas al cambio climático<sup>31</sup>, el uso sostenible de los recursos naturales en la producción de alimentos (sobre todo, suelo y agua)<sup>32</sup>, las mejoras en el envasado, almacenamiento, transformación y reformulación de alimentos<sup>33</sup>, las mejoras de la salud de los trabajadores del sistema alimentario<sup>34</sup> o el apoyo a los jóvenes<sup>35</sup>. Es digno de elogio en estos apartados la referencia a la promoción de la agroecología, en cierta manera como sistema alternativo al predominante industrial-moderno que es el que, en esencia, se recoge en las directrices.

Seguidamente, observamos que la atención de las directrices se va a centrar fundamentalmente en los aspectos nutricionales. Se entra así en el acceso igual y equitativo a dietas saludables<sup>36</sup>, la inocuidad alimentaria<sup>37</sup>, esto es, el llamado food safety, diferente al food security o las políticas de educación e información de la ciudadanía<sup>38</sup>, con igualdad de género y empoderamiento de la mujer<sup>39</sup> así como la resiliencia en los contextos de crisis<sup>40</sup>.

Lógicamente, estos aspectos nutricionales son parte esencial de los sistemas alimentarios en su conjunto, observándose en la actualidad amplios cambios en las dietas tradicionales, lo que también está siendo identificado como uno de los elementos clave para hacer frente al cambio climático<sup>41</sup>.

---

<sup>30</sup> Véase el punto 3.1.4 dedicado a fortalecer la participación e inclusión de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los sistemas alimentarios.

<sup>31</sup> Véase el punto 3.2 sobre las cadenas sostenibles de suministro de alimentos para lograr dietas saludables en el contexto de la sostenibilidad económica, social y ambiental y del cambio climático.

<sup>32</sup> Véase el punto 3.2.2 dedicado a promover la utilización y la ordenación sostenibles de los recursos naturales en la producción de alimentos.

<sup>33</sup> Véase el punto 3.2.4 dedicado a mejorar el almacenamiento, la elaboración, el envasado, la transformación y la reformulación de alimentos.

<sup>34</sup> Véase el punto 3.2.5 dedicado a mejorar la nutrición y la salud de los trabajadores de los sistemas agrícolas y alimentarios.

<sup>35</sup> Véase el punto 3.2.6 dedicado a empoderar a los jóvenes en los distintos sistemas alimentarios.

<sup>36</sup> Véase el punto 3.3 dedicado al acceso igual y equitativo a dietas saludables por medio de sistemas alimentarios sostenibles. Es también elogiado que la directrices hagan referencia expresa de manera amplia al fomento de los conocimientos y culturas locales.

<sup>37</sup> Véase el punto 3.4 sobre inocuidad alimentaria en el conjunto de los sistemas alimentarios sostenibles.

<sup>38</sup> Véase el punto 3.5.1 sobre cómo utilizar políticas e instrumentos para ofrecer educación e información sobre dietas saludables y sistemas alimentarios sostenibles.

<sup>39</sup> Véase el punto 3.6 sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer en los distintos sistemas alimentarios.

<sup>40</sup> Véase el punto 3.7 sobre resiliencia de los sistemas alimentarios en contextos humanitarios.

<sup>41</sup> Por ejemplo está ya expandido el consejo de reducción de consumo de carne a este fin. No obstante, bien puede observarse que la cuestión será difícil y controvertida, ya que toca también a los intereses de los productores y la industria cárnica, efecto propio de las interrelaciones presentes en los sistemas. Véase <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02409-7>. Literalmente: «Eat less meat: UN climate-change report calls for change to human diet. Efforts to curb greenhouse-gas emissions and the impacts of global warming will fall significantly short without drastic changes in global land use, agriculture and human diets,

De hecho, esta cuestión se mantuvo viva en la agenda internacional del pasado año 2021, teniendo lugar en el mes de diciembre la Cumbre de Tokyo sobre Nutrición para el crecimiento<sup>42</sup>, la cual, en esencia, acoge también este paradigma sistémico. El anuncio de la cumbre era muy prometedor indicándose que era una oportunidad histórica para conseguir la transformación de estos sistemas. Evidentemente, no ha sido así y los resultados de la cumbre se limitan a ser modestos, con unos meros compromisos voluntarios de algunos Estados para mejorar la nutrición la salud, la resiliencia, la financiación, la información pública o la obtención de dietas. Se ha pedido también que las Naciones Unidas promuevan un ambiente apropiado para mejorar la nutrición y se ha destacado el papel que han de tener las empresas alimentarias en esta labor de transformación, incluso algunas de ellas se han comprometido a mejorar la calidad nutricional de sus productos y las dietas de sus empleados<sup>43</sup>.

Naturalmente, estos propósitos y las directrices, en su conjunto, son positivos, aunque cabe dudar que sean el mecanismo más rápido y eficaz para la transformación de los sistemas alimentarios y la consecución de su sostenibilidad en un plazo razonable. Es cierto que en la última parte de las directrices se contienen disposiciones sobre su aplicación y seguimiento intentando fortalecer las capacidades de ejecución de los Estados<sup>44</sup>, pero todo dependerá de si hay una férrea voluntad de los Estados al respecto, manteniéndose en el tiempo. No olvidemos, no obstante, que estos instrumentos son voluntarios y no obligatorios.

Además, podemos encontrar algunas debilidades más en estas directrices que pueden limitar la pretendida transformación de los sistemas alimentarios. Así, a nuestro juicio, la principal razón estriba en que los esfuerzos de este instrumento se centran primordialmente en la mejora nutricional. No obstante, creemos que hay que entender que la transformación de dichos sistemas es un objetivo en sí mismo. Por ejemplo, no puede obviarse que actualmente la forma de producir alimentos alcanza un alto porcentaje de emisiones de

---

leading researchers warn in a high-level report commissioned by the United Nations. The special report on climate change and land by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) describes plant-based diets as a major opportunity for mitigating and adapting to climate change — and includes a policy recommendation to reduce meat consumption».

<sup>42</sup> Sobre esta Cumbre, se dice que en su documento de Visión y Hoja de Ruta se incluye un llamamiento a establecer sistemas alimentarios que «promuevan una dieta y una nutrición saludables, que garanticen los medios de vida de los productores y que sean amigables con el clima». El documento señala que se necesitan con urgencia estrategias y políticas gubernamentales coherentes en materia de sistemas alimentarios para integrar la nutrición, el clima y los objetivos económicos (<https://www.un.org/es/food-systems-summit-2021-es/cumbre-sobre-nutrici%C3%B3n-para-el-crecimiento>). Dicho documento puede verse en [https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/11/N4G-Vision-and-Roadmap\\_web.pdf](https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/11/N4G-Vision-and-Roadmap_web.pdf).

<sup>43</sup> Véase en <https://nutritionforgrowth.org/>. La cumbre se basaba en los compromisos voluntarios a los que eran llamados los Estados y demás partners. Así, se dice que «to facilitate the commitment registration process for the Year of Action, the Global Nutrition Report has developed the Nutrition Accountability Framework, which includes a commitment registration platform and resources, which have been endorsed by the government of Japan and are in alignment with the N4G Commitment-Making Guide, the N4G Vision and Roadmap and the GNR N4G Commitment Tracker. The Nutrition Accountability Framework (NAF) creates the world's first independent and comprehensive platform for registering SMART nutrition commitments and monitoring nutrition action. It helps inform, shape and inspire strong commitments for nutrition through comprehensive methods for qualifying, classifying and reporting on nutrition action, and monitoring how action translates to impact. This is facilitated through the NAF enabling transparent and accessible sharing of data, evidence and best practice. You may now register your commitments on the Nutrition Accountability Framework platform».

<sup>44</sup> Véase el punto 4.1 formulación de políticas y puesta en práctica de las directrices voluntarias, 4.2 creación y fortalecimiento de la capacidad de ejecución y 4.3 seguimiento del uso y la aplicación de las directrices voluntarias.

carbono causante de cambio climático. Hay quien lo cifra en más del treinta por ciento de las emisiones totales<sup>45</sup>. Y aparte están también las cadenas de suministro, las de distribución, compra y consumo, que también contribuyen. Por todo ello, se requiere un tratamiento monográfico de esta transformación, al margen incluso de los aspectos nutricionales.

De otra parte, hay que destacar también que las directrices obvian cualquier referencia a la tipología de sistemas, en particular a la dicotomía entre sistema tradicional/rural *versus* sistema moderno/industrial. Debieran haberse incluido medidas para la pervivencia del primero con una protección específica que evite el dominio de un sistema único que no tiene reemplazo.

Por último, otra falla de las directrices es la ausencia de referencia a los derechos humanos. Es cierto que estas reconocen la necesidad de actuar jurídicamente, con medidas legislativas para alcanzar la transformación de los sistemas. Expresamente, piden la necesidad de cambios legislativos, institucionales y de comportamiento, además de acabar con la fragmentación normativa existente. Todos estos ámbitos están interrelacionados y se necesita reforzar la coherencia. Sin embargo, como decimos, nada se dice sobre la aplicación de derechos humanos. El mecanismo de la sociedad civil de la FAO reclamó expresamente la aplicación, al menos, del derecho a la alimentación<sup>46</sup>. Hubiera sido deseable, ya que de acuerdo con el referido enfoque sistémico se necesita un criterio jerárquico para resolver los conflictos de intereses que se den dentro del sistema; en este lo normal es que haya interrelaciones conflictivas.

#### *4. La Cumbre de Naciones Unidas de 23 de septiembre de 2021: la constatación de la falta de una visión consensuada sobre cómo deben ser los sistemas alimentarios sostenibles*

La confrontación entre las visiones diferentes sobre cómo deben ser los sistemas alimentarios sostenibles ha quedado de manifiesto en el proceso de elaboración de la Cumbre de Naciones Unidas del pasado 23 septiembre de 2021. Sobre todo, los movimientos de representación del pequeño campesinado y otras organizaciones de la sociedad civil han criticado fuertemente este proceso, manteniendo distancias sin ni siquiera participar en el mismo.

Primordialmente, la principal razón que se ha esgrimido para ello está en la forma de preparación de la cumbre. Esta ha sido diferente a la tradicional apartándose de la convocatoria por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, siendo realizada, para este caso, por el propio Secretario General, como impulso propio. Además, se ha criticado especialmente el enfoque multi-actor (multi-stakeholder) escogido lo, que ha otorgado un protagonismo excesivo a los agentes privados como las grandes corporaciones de la industria alimentaria mundial, quedando reducido el papel y peso de los Estados en

---

<sup>45</sup> Entre 2001 y 2011, las emisiones globales de la producción agrícola y ganadera crecieron un 14 %. Este incremento se registró sobre todo en los países en desarrollo debido al crecimiento de la producción agraria total, impulsado a su vez por el aumento de la demanda global de alimentos y por cambios en las pautas de consumo originados por la elevación del nivel de renta en algunos países en desarrollo. Las emisiones generadas por la fermentación entérica aumentaron un 11 % durante este período y representan el 39 % de la producción total de gases de efecto invernadero del sector en 2011 (<https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico#:~:text=La%20agricultura%20en%20particular%20libera,se%20libera%20por%20los%20eructos>).

<sup>46</sup> <https://www.csm4cfs.org/es/>.

dicha preparación. Vía Campesina ha llegado a decir expresamente al respecto que «las grandes corporaciones han secuestrado la cumbre sobre sistemas alimentarios»<sup>47</sup>. Se ha llegado a decir también que, con este proceder, se están alterando los espacios multilaterales, estableciendo unas estructuras paralelas<sup>48</sup>. Así lo ha afirmado alarmantemente el aludido Mecanismo de la sociedad civil y los pueblos indígenas adscrito a la FAO<sup>49</sup>. Han advertido también que el lenguaje progresista utilizado por la Cumbre y los procedimientos participativos que han pretendido utilizar, los llamados diálogos nacionales, no han sido más que mera apariencia sin resultado práctico alguno. Se puede atisbar, en suma, que esta amplia posición piensa que, en el fondo, esta cumbre lo que ha pretendido, en todo caso, es mantener el sistema imperante industrial, buscando una mera adaptación, pero controlando todos los requerimientos de transición y de cambio que se le pudieran exigir.

En un principio, la Cumbre hacia alegato de ser eminentemente participativa, promocionándose como la cumbre de la gente, pero ya en el evento de pre-cumbre que tuvo lugar en Roma el mes de junio, el adjunto al secretario general tuvo que lidiar ante varias preguntas incisivas de las agencias de prensa internacional arremetiendo contra la excesiva influencia de las grandes corporaciones en dicha preparación<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Han dicho también expresamente que la «Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU» de 2021 está en las antípodas de estos principios y amenaza la Soberanía Alimentaria de los pueblos. La Vía Campesina no se quedará en silencio: La Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU no tiene mandato, legitimidad ni autoridad alguna para extenderse más allá del 23 de septiembre de 2021. Debemos evitar que las afiliaciones corporativas de la Cumbre continúen incorporando la estructura de múltiples partes interesadas en las agencias de agricultura y alimentación de la ONU. Así se puede observar en la nota de prensa que emitieron al respecto de la cumbre y que está disponible en <https://viacampesina.org/es/la-cumbre-de-sistemas-alimentarios-de-la-onu-es-despreciable-y-representa-una-amenaza-a-la-soberania-alimentaria-de-los-pueblos/>.

<sup>48</sup> Es interesante ver también el posicionamiento de Vía campesina en <https://viacampesina.org/es/posicionamiento-politico-lvc-una-cumbre-al-asedio-el-control-corporativo-de-la-cumbre-alimentaria-de-la-onu-2021-pone-en-peligro-la-soberania-alimentaria/>.

<sup>49</sup> Véase <https://www.csm4cfs.org/es/quienes-alimentan-al-mundo-siguen-luchando-contra-la-cumbre-de-la-onu-dirigida-por-la-agroindustria/>. Es de destacar la declaración general de posicionamiento ante la Cumbre firmada ampliamente por diversos colectivos en todo el mundo. Puede verse en: <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>. Esta declaración indica expresamente que «la Cumbre, iniciada por el secretario general de las Naciones Unidas poco después de firmar un acuerdo amplio con el Foro Económico Mundial (FEM), no cumple estos requisitos fundamentales. El FEM, que fue establecido por 1 000 de las mayores corporaciones del mundo, y sus afiliados han controlado el diseño, la estructura, los procesos, la gobernanza y el contenido de la Cumbre. Las grandes corporaciones multinacionales se están infiltrando cada vez más en los espacios multilaterales de las Naciones Unidas para cooptar el relato de la sostenibilidad y desviarlo hacia los canales de una mayor industrialización con tecnologías digitales y biológicas, la extracción de riqueza y mano de obra de las comunidades rurales y la concentración de poder corporativo en la gobernanza nacional-global».

<sup>50</sup> <https://www.un.org/es/secretario-general-adjunto-conferencia-de-prensa-inaugural-de-la-precumbre-sobre-sistemas>. La Agencia *France Press* le preguntó ¿cómo podemos abordar las inquietudes de las asociaciones y ONG que sienten que esta cumbre está otorgando una gran presencia a la agroindustria y la industria alimentaria?. Su respuesta fue la siguiente: En lo referente a la segunda pregunta sobre la inclusión, el secretario general dejó muy claro que esta cumbre incluiría a todos. Es muy difícil tener una representación óptima, pero esperamos haberlo conseguido a través de los diferentes foros que tenemos y las diferentes plataformas con las que colabora la ONU. Pero, además de eso, además de los distintos foros con los que colaboramos, el grupo de asesores que ayuda a determinar los resultados de esta cumbre es muy inclusivo. Por ejemplo, de nuestros 29 miembros, un tercio de ellos pertenecen a la sociedad civil y tenemos representación de grupos indígenas, agricultores y voces importantes de la juventud. De los 29, solo uno es del sector privado. No quiero decir con ello que no haya una gran representación del sector privado. Han alcanzado grandes cifras y eso es algo bueno. Porque lo que me gustaría tener en la sala es un sector privado con el que poder determinar qué es lo que no harán en el futuro, cómo cambiarán sus modelos empresariales para no lucrarse de la gente sino tener como

Finalmente, la cumbre redujo sus expectativas y sus resultados finales han sido bien modestos, no culminando sus trabajos con ninguna declaración o resolución con un contenido de fondo sustancial. Solo hubo una llamada a la acción por parte del Secretario General, António Guterres, breve y con referencias generalistas a la comida como fuente de vida o a recalcar su importancia para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)<sup>51</sup>. También hizo referencia a siete principios muy generales que deben guiar toda acción en la materia: urgencia, compromiso, respeto, complejidad, enfoque inclusivo de múltiples partes, complementariedad y confianza<sup>52</sup>.

Haciendo una valoración objetiva de la Cumbre, creemos que hay que reconocerle, al menos, el mérito de colocar a la alimentación en lo más alto de la agenda internacional, mostrando que se trata de una cuestión de gran complejidad que necesita de regulación y ordenación jurídica.

Con todo, parece que la Cumbre quiere continuar su trabajo poniendo en marcha un proceso de seguimiento y de continuación de los aludidos debates. Habrá que ver cómo se lleva esto la práctica, siendo aún prematuro aventurar si va a contribuir efectivamente al logro de una transformación sostenible de los sistemas alimentarios.

Este proceso de seguimiento está siendo encomendado en el seno de las Naciones Unidas a un centro de coordinación sobre sistemas alimentarios, al que se le ha dado el papel de catalizador, con el fin de promover un liderazgo, dentro del sistema, en estas cuestiones y promover la realización, a lo largo del año 2023, de un inventario completo de acciones de futuro. En este centro están representados todos los organismos y agencias dentro del ecosistema<sup>53</sup> de Naciones Unidas con competencia en cuestiones tocantes a la alimentación, como FAO, FIDA, PMA, OMS, etc. Se prevé además que este centro apoye los propósitos de implementación de los Estados, queriendo mantener estrecho contacto con los coordinadores nacionales que vaya nombrando cada país<sup>54</sup>.

Toda esta labor quiere hacerse siguiendo como guía los referidos siete principios generales de acción sobre los sistemas alimentarios. En ellos, se observa el pleno acogimiento de la teoría de sistemas como enfoque metodológico. Este es el caso, sobre todo, del cuarto principio, el cual es, expresamente, el reconocimiento de la complejidad de los actuales sistemas alimentarios. Por otra parte, parece deducirse también que tienen ya claro que la divergencia de opiniones va a estar en la base de gran parte de las cuestiones que habrán de abordarse, ya que, en diversas informaciones, resaltan que los diálogos que se promuevan respetarán la sana diversidad de puntos de vista<sup>55</sup>.

---

punto primordial a las personas y el medio ambiente. Por ello, creo que este proceso ha demostrado ser realmente inclusivo. Nunca será perfecto, pero tenemos la intención de seguir perfeccionando ese compromiso. Y esto significa que el compromiso va más allá de Roma y Nueva York y que se está haciendo todo lo posible para que, cuando el sector privado participe, estemos protegiendo los derechos de las personas.

<sup>51</sup> <https://www.un.org/es/food-systems-summit>.

<sup>52</sup> <https://www.un.org/es/food-systems-summit/vision-principles>.

<sup>53</sup> Este es expresamente el término que se utiliza en la línea con la teoría de sistemas.

<sup>54</sup> Puede verse más información sobre este centro de coordinación en el documento de información siguiente: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/07/hub\\_faqs\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2022/07/hub_faqs_spanish.pdf) En él se dice expresamente que «el Centro de Coordinación de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios (el «Centro») actuará como catalizador en el sistema de las Naciones Unidas en relación con los sistemas alimentarios y la Agenda 2030. A raíz de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de 2021, el Centro asumirá funciones de coordinación esenciales para reunir el conocimiento y la experiencia en sistemas alimentarios de diversos grupos para apoyar el progreso nacional en los ODS en respuesta a las prioridades de los países».

<sup>55</sup> <https://www.un.org/es/food-systems-summit/dialogues>.

Quieren ver asimismo este trabajo como un proceso, aunque todavía está en sus inicios. En todo caso, esperemos que el impulso se mantenga en el tiempo y que dé resultados. En todo caso, por nuestra parte, estimamos que a los referidos siete principios generales de guía de acción debieran añadirse necesariamente dos más, hasta ahora preteridos a pesar de ser fundamentales. Son el respeto de la diversidad y a los derechos humanos, en especial el derecho a la alimentación

En primer lugar, debe velarse por el mantenimiento de la diversidad de sistemas. Está claro que un sistema imperante y predominante es capaz de desplazar y eliminar a los sistemas más débiles, que pueden quedar superados, siendo después difíciles de rescatar. Las semillas no certificadas, criollas, tradicionales puede ser un ejemplo de ello, ya que cada vez ocupan una posición y uso menor, quedando arrinconadas. Esta agrobiodiversidad tiene un valor por sí misma, cuya preservación debe quedar garantizada por el sistema alimentario, debiendo ser una prioridad absoluta en este debate. Como ha advertido la FAO, desde el año 1900 se ha perdido un setenta y cinco por ciento de la diversidad genética de plantas en la agricultura. Por poner un ejemplo ilustrativo, en Tailandia de las más de 16000 variedades de arroz que se cultivaban, ahora solo quedan 37<sup>56</sup>. Se va hacia una homogeneización y uniformidad de comida, lo que es un riesgo por sí mismo

En segundo lugar, debe necesariamente darse entrada al derecho a la alimentación como principio general. Para ello, lo importante es que este derecho se adecue a las realidades de la aludida teoría de sistemas. Así, debe dejar de ser concebido como un mero compartimento estanco. Este derecho debe estar en todas las interrelaciones del ecosistema alimentario, lo que se consigue fundamentalmente a través de su transversalización, dando respuesta a cualquier cuestión que plantee el sistema alimentario y siendo la regla de resolución de todo conflicto o colisión. Tiene que llegar a todas las derivaciones y extremos del sistema.

Este uso del derecho a la alimentación es la mejor manera de corregir esa tendencia al caos y al desorden que se genera en todo sistema<sup>57</sup>. Debe seguirse de manera general, llegando a todas las derivaciones y extremos del sistema, siendo así la manera más adecuada para cumplir los objetivos de sostenibilidad y de transformación exigidos a los actuales sistemas alimentarios.

## 5. Conclusiones

El concepto de Sistema Alimentario se está expandiendo en la agenda internacional como forma de abordar la compleja realidad presente en todo el ciclo de creación, distribución y consumo de los alimentos. No debe verse como un concepto nuevo sino como una aplicación a esta realidad de la teoría general de sistemas, paradigma científico útil para comprender y analizar de manera holística realidades complejas, con múltiples actores y, normalmente, muy interrelacionadas, dependientes y con diversos intereses contrapuestos.

---

<sup>56</sup> Es especialmente importante el informe realizado por la FAO en 2019 alertando sobre esta pérdida de diversidad. (Fao commission on genetic resources for food and agriculture assessments, 2019, The state of the world's biodiversity for food and agriculture, Rome, 2019). Puede encontrarse on line en la siguiente dirección: <https://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf>.

<sup>57</sup> por ejemplo, ante el desperdicio alimentario, la dependencia de las importaciones, el debate sobre las food miles, etc.

El funcionamiento de estos sistemas suele evolucionar cada vez a una mayor complejidad y con una tendencia al desorden y caos. La alimentación no es ajena a todo ello, siendo un claro exponente. Ello explica bien que la cuestión esté entrando en lo más alto de la agenda internacional, aunque el abordaje hasta ahora realizado, a partir de las Directrices Voluntarias del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria y la Cumbre de 23 de septiembre de 2021, sea solamente un inicio. Se requiere un proceso de desarrollo, con medidas eficaces, hacia una transición que cumpla con la sostenibilidad exigida por los numerosos retos a los que se enfrenta la alimentación a nivel mundial. Estimamos necesario que esta labor debe estar guiada por el derecho a la alimentación, el cual debe controlar las desviaciones que entraña la complejidad de estos sistemas. Se debe velar también para que ningún sistema fagocite y elimine a otros sistemas o subsistemas, con sus manifestaciones de diversidad. Esta agrobiodiversidad debe estar presente, evitándose un pensamiento único en materia de alimentación que puede ser una gran vulnerabilidad en el futuro. El derecho internacional debe garantizar que ello no ocurra.